

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 10. Juli 2024

811. Leitbild nachhaltige Landwirtschaftspolitik (Festsetzung)

A. Leitbild nachhaltige Landwirtschaftspolitik

Die Landwirtschaft und damit auch die Landwirtschaftspolitik stehen im Spannungsfeld vielfältiger gesellschaftlicher Ansprüche. Nahrungsmittel sind unverzichtbare Güter des täglichen Bedarfs. Die gegenwärtige politische und wirtschaftliche Weltlage zeigt auf, wie wichtig ein wesentlicher Beitrag zur Selbstversorgung unter anderem mit Nahrungsmitteln und Rohstoffen innerhalb einer Region sein kann. Die landwirtschaftliche Produktion ist gefordert, das Angebot der regionalen Nachfrage und den gesellschaftlichen Ansprüchen anzupassen, dabei die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten und die sich ändernden Klimabedingungen zu berücksichtigen.

Es bestehen trotz Anstrengungen der Landwirtinnen und Landwirte Defizite bei der Erreichung der Umweltziele im Agrarbereich. Biodiversität und Klimaschutz sowie die Luft-, Wasser- und Bodenqualität sind wichtige Grundlagen für eine nachhaltige Landwirtschaft. Eine zukunfts-fähige landwirtschaftliche Produktion muss gleichermassen umweltverträglich wie klimaresilient sein. Die Zürcher Landwirtschaft soll ihren Beitrag dazu leisten.

Das wirtschaftliche Wachstum erhöht mit seinem hohen und weiterhin steigenden Ressourcenverbrauch sowie wegen der Zunahme der Bevölkerung den Druck auf das Kulturland. Neben der landwirtschaftlichen Nutzung bestehen weitere vielfältige öffentliche Interessen am Landwirtschaftsland. Dazu gehören unter anderem breitere Gewässerräume und Biodiversitätsförderflächen, Standorte für die Produktion erneuerbarer Energien sowie die steigenden Ansprüche der Gesellschaft an ein attraktives Naherholungsgebiet für unterschiedlichste Freizeitaktivitäten.

Obwohl die Agrarstrukturen primär durch das gesamtwirtschaftliche Umfeld und die Agrarpolitik des Bundes geprägt werden, hat der Kanton Handlungsspielraum. Mit dem «Leitbild nachhaltige Landwirtschaftspolitik» werden die Grundsätze der zukünftigen kantonalen Landwirtschaftspolitik aus Sicht des Regierungsrates aufgezeigt. Es legt kurz und knapp dar, welche Grundprinzipien dem Regierungsrat für seine kantonalen Massnahmen wichtig sind. Ganz bewusst wurde kein Leitbild für die Zürcher Landwirtschaft entworfen. Vielmehr wurden Grundsätze

formuliert, an denen sich die kantonalen agrarbezogenen Massnahmen orientieren sollen. Es wurde in Anlehnung an das vom Regierungsrat beschlossene «Leitbild Nachhaltige Ernährung» (RRB Nr. 1319/2022) erarbeitet und dient als Leitlinie und Basis für die kommende Totalrevision des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes (LS 910.1), das aus dem Jahr 1979 stammt.

B. Bedeutung der Landwirtschaft für den Kanton Zürich

Von der Fläche des Kantons Zürich von rund 173 000 ha werden 41%, nämlich rund 72 000 ha, landwirtschaftlich genutzt. Der Kanton Zürich ist flächenmässig der fünftgrösste, gemessen am Produktionswert sogar der viertgrösste Landwirtschaftskanton. Die Bruttowertschöpfung der Zürcher Landwirtschaft betrug 2023 375 Mio. Franken. Den grössten Anteil hat der Milch- und Rindviehbereich (30%), dicht gefolgt von Gemüse- und Gartenbau (27%). Beide tragen damit wesentlich zur Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmittel bei. 2023 wurden die Flächen von rund 2500 Betrieben bewirtschaftet, wovon 18% die Richtlinien für den biologischen Landbau einhalten. Die durchschnittliche Fläche pro Betrieb betrug rund 26,1 ha landwirtschaftliche Nutzfläche (LN). Den grössten Anteil nahmen dabei die Grünflächen (45%), gefolgt von Getreide (18%) ein. Eine wachsende Bedeutung an der kantonalen LN kommen den Biodiversitätsförderflächen mit 15% zu. Bezüglich Tierhaltung werden von den Zürcher Betrieben durchschnittlich 26,7 Grossviecheinheiten gehalten, woran das Rindvieh mit 78% den grössten Anteil hat.

Innerhalb der kantonalen Verwaltung ist das Amt für Landschaft und Natur (ALN) mit seiner Abteilung Landwirtschaft zuständig für den Vollzug der Agrarpolitik. Die Abteilung Landwirtschaft überwacht unter anderem die Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises und zahlt jährlich Bundesgelder von rund 150 Mio. Franken in Form von Direktzahlungen an die Betriebe aus. Daneben vollzieht sie das Pacht- und Bodenrecht, indem sie den Verkauf landwirtschaftlicher Grundstücke sowie die Pacht landwirtschaftlicher Gewerbe bewilligt. Über Strukturverbesserungsmassnahmen unterstützt sie die Erstellung und den Unterhalt der landwirtschaftlichen Infrastruktur. Dazu zählen die Erschliessung der Landwirtschaftsflächen über Feldwege sowie die Verbesserung des Wasserhaushalts mit Be- und Entwässerungsprojekten. Diese gemeinschaftlichen Massnahmen werden als Verbundaufgabe von Bund, Kanton, Gemeinden und Unterhaltsgenossenschaften finanziert. Der Kanton beteiligt sich an den Kosten im Rahmen von 30% bis 40% und wendet dafür jährlich zwischen 1,7 Mio. und 2,9 Mio. Franken auf. Weiter werden

auch einzelbetriebliche Strukturverbesserungsmassnahmen unterstützt. Dazu zählen landwirtschaftliche Hochbauten wie Stallgebäude oder Remisen im Hügel- und Berggebiet, bauliche Massnahmen zur Emissionsminderung, etwa zur Verringerung der Ammoniakemissionen aus Tierhaltungsbetrieben mit Gülleabdeckungen oder Sanierungen von Stallböden oder die Unterstützung robuster Reb- und Obstsorten. An einzelbetrieblichen Massnahmen beteiligt sich der Kanton in der Regel mit 50% und richtet dafür jährlich Beiträge zwischen 0,5 Mio. und 2,0 Mio. Franken aus.

Der Strickhof ist das Deutschschweizer Kompetenzzentrum für Agrar-, Lebensmittel- und Hauswirtschaft. An seinen vier Standorten stellt er die Aus- und Weiterbildung in den landwirtschaftsnahen Berufen sicher. Mit dem vielfältigen Dienstleistungs- und Beratungsangebot unterstützt er die Bäuerinnen und Bauern bei der Weiterentwicklung ihrer Betriebe. Um die Breite der nachgefragten Dienstleistungen und Services abdecken zu können, setzt der Strickhof auf zahlreiche Kooperationen mit Partnerorganisationen. Dazu zählen die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, dem Zürcher Bauernverband für die betriebswirtschaftliche Beratung, dem Forschungsinstitut für biologischen Landbau für die Bioberatung und seit 2017 besteht im Rahmen von AgroVet-Strickhof eine Bildungs- und Forschungszusammenarbeit mit dem Institut für Agrawissenschaften der ETH Zürich und der Vetsuisse-Fakultät der Universität Zürich.

C. Handlungsspielraum der Landwirtschaftspolitik im Kanton Zürich

Im Agrarrecht hat der Bund eine umfassende Rechtsetzungskompetenz. In der Regel beschränkt sich das Tätigkeitsfeld des Kantons auf den Vollzug der Bundesgesetzgebung. Solange diese einen Regelungsbereich nicht abschliessend normiert, bleibt kantonale Rechtsetzung möglich. In diesen Bereichen sowie bei den Ergänzungen der Bundesgesetzgebung können die Kantone eigenes materielles Recht schaffen und beim Vollzug eigene Akzente setzen. Diese Gestaltungsmöglichkeiten will der Kanton Zürich vermehrt ausnützen. Daneben gibt es viele (Politik-)Bereiche mit Schnittstellen zur Landwirtschaft, welche die Landwirtschaft massgeblich beeinflussen und mit ihr im Spannungsfeld stehen können. Dazu zählen der Tierschutz, die Raumplanung sowie der Umwelt- und Naturschutz. Diese teilweise gegenläufigen Interessen gilt es sorgfältig abzuwagen und aufeinander abzustimmen, um eine nachhaltige Landwirtschaft zu gewährleisten. Das Leitbild soll für künftige Entscheidungen die wichtigsten Grundsätze aufzeigen.

D. Grundlagen des Leitbilds

Rechtliche Grundlage für die Erarbeitung des Leitbilds auf kantonaler Ebene ist Art. 108 der Kantonsverfassung (KV, LS 101), der den Auftrag für eine nachhaltige Landwirtschaft erteilt. Zusätzlich wurde in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2022 der Klima-Artikel (Art. 102a KV) neu aufgenommen. Er gibt vor, dass Massnahmen auch im Bereich der Landwirtschaft für die Begrenzung des Klimawandels und dessen Auswirkungen umgesetzt werden. Die massgebenden Ausführungserlasse sind das Landwirtschaftsgesetz und die kantonale Landwirtschaftsverordnung vom 23. Oktober 2019 (LV, LS 910.11).

In seinen Richtlinien für die Regierungspolitik 2023–2027 (vgl. RRB Nr. 871/2023) hat der Regierungsrat für die Landwirtschaft als Teil der Volkswirtschaft (Politikbereich 8) ein langfristiges Ziel festgelegt (LFZ 8.3). Zur Umsetzung hat die Baudirektion Massnahmen für die Unterstützung einer nachhaltigen und multifunktionalen Landwirtschaft sowie für die Erarbeitung des vorliegenden Leitbilds definiert (BD 8.1, siehe Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan [KEF] 2024–2027, Baudirektion, Langfristige Ziele und Legislaturziele, S. 265).

Mit diesem Leitbild werden die Grundsätze für die Ausrichtung der kantonalen Landwirtschaftspolitik beschrieben und auf die weiteren kantonalen Stossrichtungen mit Schnittstellen zur Landwirtschaft abgestimmt. Dazu zählen insbesondere die Unterstützung nachhaltiger Landwirtschafts- und Ernährungssysteme gemäss der Umsetzung des Leitbilds nachhaltige Ernährung (RRB Nr. 1319/2022); die Reduktion der Ammoniakemissionen durch den Massnahmenplan Ammoniak (RRB Nr. 115/2021) sowie die Massnahmen zur Verminderung der Treibhausgase und zur Anpassung an den Klimawandel im Rahmen der Umsetzung der langfristigen Klimastrategie (RRB Nr. 128/2022). Im Bereich der Arten- und Lebensraumförderung wird die Agrarpolitik auf die Zusammenlegung der Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsprojekte gemäss Bundesgesetzgebung sowie auf die noch zu erarbeitende kantonale Biodiversitätsstrategie (RRZ 7e gemäss RRB Nr. 871/2023) ausgerichtet. Für den Umgang mit den entwässerten Flächen wurde eine «Strategie drainierte Böden» erarbeitet. Diese gibt einerseits vor, wie bei der gestaffelten Erneuerung der Drainagen zur Sicherung der landwirtschaftlichen Ertragsfähigkeit vorgegangen werden muss. Anderseits wurden 1300 ha als prioritäre Potenzialflächen für Feuchtgebiete (PPF) ausgeschieden (kantonaler Richtplan, Kapitel 3.6.3), bei denen die Erneuerung von Drainagen nicht mehr unterstützt wird.

Auf Bundesebene bilden Art. 104 und 104a der Bundesverfassung (BV, SR 101) die entsprechenden Vorgaben, die mit dem Konzept der multifunktionalen Landwirtschaft die Ziele für die Agrarpolitik des Bundes

vorgeben. Die wichtigsten Ausführungserlasse sind das Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (SR 910.1), das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (SR 211.412.11), das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht (SR 221.213.2) sowie die entsprechenden Verordnungen.

E. Struktur des Leitbilds

Die Struktur des Leitbilds ist dreigeteilt: In einem ersten Abschnitt werden die Ziele der Zürcher Landwirtschaft aufgezeigt. Sie legen dar, welcher angestrebte Zielzustand der Zürcher Landwirtschaft in Zukunft mit kantonalen Massnahmen unterstützt werden soll. Explizite Vorgaben werden für die vier Themen Nahrungsmittelproduktion, Wirtschaftlichkeit, Umweltziele sowie Kulturlandschaftspflege formuliert.

Die Leitsätze zeigen auf, an welche Prinzipien sich der Kanton Zürich halten will, um die genannten Ziele zu erreichen. Sie stellen Grundsätze dar, die bei sämtlichen Handlungen der Verwaltung und der Politik zu berücksichtigen sind. Dabei wird der Fokus auf die Sicherung einer nachhaltigen Lebensmittelproduktion bei gleichzeitigem Arten- und Klimaschutz, Stärkung des Tierwohls, Attraktivität des Aus- und Weiterbildungsbildungsangebots, Ermöglichung von Forschungskooperationen, Vorgehen bei Interessenabwägungen, Fördern einer nachhaltigen Raumplanung sowie den Einsatz für einen effizienten Vollzug gelegt.

Die Handlungsbereiche legen schliesslich dar, wo der Kanton Handlungsspielraum hat und welche Aspekte von der landwirtschaftsbezogenen Zürcher Politik besonders zu gewichten sind. Sie umfassen die Bereiche Fördermassnahmen für nachhaltige Produktionssysteme, Unterstützung einer funktionstüchtigen Infrastruktur, Sicherung der Produktionsgrundlage Boden und die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots in der Aus- und Weiterbildung sowie der Beratung.

F. Vorgehen bei der Erarbeitung des Leitbilds und Aufbau

Das vorliegende Leitbild wurde vom ALN ausgearbeitet und anschliessend baudirektionsintern zur Vernehmlassung gegeben. Nach einer ersten Bereinigung wurde es verwaltungsintern zur Stellungnahme zugestellt. Die Rückmeldungen wurden, wenn möglich wortwörtlich oder sinngemäss, aufgenommen. Die kritischen und konstruktiven Rückmeldungen haben beigetragen, das Leitbild inhaltlich zu präzisieren und verständlicher zu machen.

G. Inhalt des Leitbilds

Der Kanton Zürich hat als bevölkerungsreichster Kanton mit einer bedeutenden Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie eine grosse Verantwortung für eine nachhaltige Land- und Ernährungswirtschaft und trägt zu einer sicheren Versorgung mit Nahrungsmitteln bei. Er ergänzt die Bundesagrarpolitik mit zielgerichteten kantonalen Massnahmen gemäss der Zielsetzung der langfristigen Klimastrategie und dem Leitbild nachhaltige Ernährung. Auf Bundesebene setzt er sich für eine zielkonforme Ausrichtung und eine praxistaugliche Umsetzung der Agrarpolitik ein. Dabei orientiert er sich an vier Zielen.

Ziele

Die Zürcher Landwirtschaft

- produziert Lebensmittel für die sichere Versorgung der Bevölkerung: standortangepasst, ressourceneffizient und klimaresilient;
- ist innovativ und wirtschaftlich erfolgreich: setzt neustes Wissen, Technologien und Innovationen für eine marktorientierte, umweltschonende, klima- und tierfreundliche Produktion ein;
- erfüllt die Umweltziele: zum Schutz von Boden, Biodiversität, Luft, Klima und Wasser als Grundlage für eine nachhaltige landwirtschaftliche Produktion und Lebensgrundlage für Mensch, Tier und Pflanzen;
- gestaltet und pflegt die Kulturlandschaft: als ökologisch wertvollen Lebensraum sowie als Naherholungsgebiet und leistet damit einen Beitrag an die Standortattraktivität.

Der Kanton unterstützt die zielkonforme Weiterentwicklung der Landwirtschaft mit zukunftsgerichteten Bildungs- und Beratungsangeboten sowie mit zielgerichteten, gesetzlich verankerten Förderinstrumenten. Er sorgt durch geeignete rechtliche Rahmenbedingungen und effiziente Verwaltungsabläufe für einen wirksamen Vollzug des Bundesrechts. Dabei orientiert er sich an neun Leitsätzen, die eine nachhaltige Zürcher Landwirtschaft sicherstellen und zu einer nachhaltigen Ernährung – unter Wahrung der Tragfähigkeit der Ökosysteme – beitragen.

Leitsätze

Der Kanton Zürich

- fördert eine standortangepasste, wirtschaftliche und innovative Produktion von Lebensmitteln;
- unterstützt die Zielerreichung bei der Biodiversität, der Wasser-, Luft- und Bodenqualität, beim Schutz der Lebensräume und Landschaften sowie beim Klimaschutz und bei der Klimaresilienz;
- sorgt für die Erhaltung von Fruchtfolgeflächen als wichtige Produktionsgrundlage;

- stärkt das Tierwohl in der Zucht und Haltung sowie bei Transport und Schlachtung. Er fördert die Anpassung des Tierbestandes an das lokale Futtermittelangebot;
- stellt in der landwirtschaftlichen Aus- und Weiterbildung sowie in der Beratung, in Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Partnern, ein auf Zukunft und Nachhaltigkeit orientiertes, interdisziplinäres Angebot bereit und entwickelt es laufend weiter;
- ermöglicht Forschungscooperationen in der Land- und Ernährungswirtschaft, unterstützt praxisbezogene Forschungsprojekte und bringt deren Erkenntnisse in die Weiterentwicklung der Bundesagrarpolitik ein;
- schafft Klarheit mit nachvollziehbarer Interessenabwägung bei Zielkonflikten wie z. B. zwischen Lufthygiene und Tierwohl, Klimaschutz und Tierdichte, Lufthygiene und Raumplanung oder zwischen Schutz von Fruchtfolgeflächen und Verkehrsinfrastrukturen/Bauten;
- berücksichtigt bei allen kantonalen Massnahmen die besonderen Verhältnisse im dicht besiedelten Wirtschaftsraum Zürich, insbesondere die vielfältigen Erholungs- und Freizeitbedürfnisse in der Kulturlandschaft. Er ist bestrebt, dass mit diesen Massnahmen keine ungewollten Wirkungen bezüglich der Ziele dieses Leitbilds entstehen;
- sorgt für einen effizienten Vollzug der landwirtschaftsbezogenen Politik und setzt sich beim Bund für praxistaugliche Bestimmungen sowie die Stärkung der unternehmerischen Freiheit der Betriebe ein.

Für die aktive Mitgestaltung einer nachhaltigen Zürcher Landwirtschaft gemäss den Leitsätzen legt der Kanton ein besonderes Gewicht auf fünf Handlungsbereiche.

Handlungsbereiche

Die landwirtschaftsbezogene Politik des Kantons Zürich

- fördert ökologisch nachhaltige Produktionssysteme: Besonders standortangepasste, umwelt- und klimaverträgliche bzw. -resiliente Produktionsmethoden werden z. B. mittels Förderbeiträgen oder Darlehen der Zürcher Landwirtschaftlichen Kreditkasse unterstützt. Anstrengungen für mehr hochwertige Biodiversitätsförderflächen werden belohnt. Private Initiativen und angewandte Forschungsprojekte werden gefördert. Die landwirtschaftsbezogenen Ziele der langfristigen Klimastrategie und des Leitbilds nachhaltige Ernährung werden umgesetzt.
- unterstützt Strukturverbesserungen: Die Funktionsfähigkeit landwirtschaftlicher Infrastrukturen wie Entwässerungsdrainagen und Landwirtschaftswege ist langfristig sicherzustellen, wenn sie standortangepasst und landschaftsverträglich sind sowie im Einklang mit den Entwicklungszügen stehen. Investitionen zur Förderung des Umweltschutzes, z. B. durch Massnahmen zur Reduktion von Nitrateinträgen

ins Grundwasser, des Klimaschutzes, z. B. emissionsarme und energieeffiziente Ställe, sowie der Klimaresilienz, z. B. Wasserspeicher, werden gefördert.

- *sichert quantitativ und qualitativ die Produktionsgrundlage Boden:* Der Vollzug des kantonalen Richtplans, des Planungs- und Baugesetzes, des Raumplanungsgesetzes und die Umsetzung des Sachplans Fruchtfolgeflächen des Bundes sind auf den quantitativen und qualitativen Erhalt und die Rekultivierung von Böden ausgerichtet. Mit dem Massnahmenplan Bodenschutz wird die Schnittstelle zwischen Bodenschutz und Landwirtschaft gestärkt (Anpassung Kantonaler Richtplan und Rechtsgrundlagen).
- *fokussiert auf ein zukunftsgerichtetes Aus- und Weiterbildungsangebot in der Land- und Ernährungswirtschaft:* Der Strickhof als Kompetenzzentrum in Agrar-, Lebensmittel- und Hauswirtschaft wird laufend weiterentwickelt, um die Landwirtinnen und Landwirte zu befähigen, mit den Herausforderungen der Zukunft umzugehen. Durch Kooperation und Vernetzung mit anderen Bildungs- und Forschungsinstitutionen (ETH Zürich, Universität Zürich, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften usw.) wird eine schweizweit einzigartige Vernetzung von Bildung und Forschung im Sinne der Ziele gefördert.
- *bietet Landwirtinnen und Landwirten ein breites Beratungs- und Dienstleistungsangebot:* Das Kompetenzzentrum Strickhof bietet landwirtschaftlichen Betrieben, den Behörden sowie der breiten Bevölkerung ein umfassendes Angebot an wissenschaftlich neusten Fachwissen und neusten Methoden. Es begleitet innovative, praxisbezogene Forschungsprojekte, z. B. bezüglich Digitalisierung im Agrarsektor, und unterstützt deren Umsetzung in der Praxis. Der Ausbildungs- und Versuchsbetrieb am Strickhof ermöglicht den Vergleich und die Weiterentwicklung verschiedener Produktionsverfahren.

H. Regulierungsfolgen und finanzielle Auswirkungen

Das vorliegende Leitbild zieht weder unmittelbare Regulierungsfolgen nach sich noch hat es direkte finanzielle Auswirkungen auf den Kanton Zürich. Das Leitbild ist von der Verwaltung und der Politik bei Entscheidungen mit Auswirkungen auf die Landwirtschaft zu berücksichtigen. Es dient als Leitlinie und Basis für die kommende Totalrevision des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes. Das Leitbild hat somit lediglich mittelbare finanzielle Auswirkungen, die sich aus darauf gestützten Entscheidungen ergeben. Die bei der Umsetzung von Massnahmen anfallenden Kosten werden im Rahmen des ordentlichen Budgetierungsprozesses durch die verantwortlichen Stellen eingeplant und sind im Rahmen der entsprechenden Finanzkompetenzen zu beantragen.

Auf Antrag der Baudirektion
beschliesst der Regierungsrat:

- I. Das Leitbild nachhaltige Landwirtschaftspolitik wird festgesetzt.
- II. Die Direktionen werden beauftragt, das Leitbild in ihren Zuständigkeitsbereichen zu berücksichtigen.
- III. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli