

# Synthese

## Greifenseeeprojekt: Folgerungen für die zukünftige Agrarpolitik

Marco G. Pezzatti und Rolf Gerber, Amt für Landschaft und Natur (ALN), CH-8090 Zürich  
Auskünfte: Marco Pezzatti, E-Mail: marco.pezzatti@vd.zh.ch, Tel. +41 (0)43 259 27 07

**Aus den Erkenntnissen des Greifenseeeprojektes ergeben sich verschiedene Forderungen an die zukünftige Agrarpolitik: Die Ökologisierungsziele und vor allem das agrarbezogene Massnahmeneset müssen sich verstärkt an Effizienzkriterien messen. Die Agrarpolitik muss zudem verstärkt als ein Teil einer integralen landschafts- und standortbezogenen Politik ausgestaltet werden. Entsprechend eröffnen die Projekterkenntnisse einen weiteren Forschungsbedarf.**

Versucht man, die volkswirtschaftliche Bedeutung der «Region Greifensee» für den Kanton Zürich zu umschreiben, ergeben sich mit der unklaren territorialen Definition dieses Gebiets Schwierigkeiten. Im Forschungsprojekt Greifensee wurde der zu untersuchende Perimeter auf das «Wassereinzugsgebiet des Greifensee» exakt eingegrenzt. Für die Untersuchung der naturwissenschaftlichen Fragestellungen im Projekt und dabei insbesondere der Stoffflüsse drängte sich diese geografische Abgrenzung zweifellos auf. Zudem liegen drei grosse, mit der Annahme der Rothenturm-Initiative 1987 auch national geschützte Natur- und Landschaftsschutzgebiete im Untersuchungsgebiet. Damit fliessen auch die Options- und Bewahrungsfunktion der Landschaft in die Forschungsarbeiten ein.

Für die Analyse der sozioökonomischen Zusammenhänge erweist sich diese Systembegrenzung jedoch als problematisch. Zum Projektperimeter gehören Teile des Glatttals mit einer der höchsten Überbauungswachstumsraten der Schweiz. Die Bodenpreise für Bauland sind dort drei- bis viermal höher als am Bachtel. Dieser Teil der Testregion liegt zudem im sogenannten Streusiedlungsgebiet, wo zur Erhaltung der dezentralen Besiedelung und zur Verhinderung der

Abwanderung weniger restriktive Auflagen für das Bauen ausserhalb der Bauzone gelten. Beides hat Auswirkungen auf die Agrarstrukturen und ihre Veränderung. Im Glatttal sind in den letzten 15 Jahren 40 % aller Landwirtschaftsbetriebe verschwunden, im Oberland nur 15 % und am Pfannenstil knapp 10 %.

Auch die Nutzungsansprüche an die Landschaft und die daraus resultierenden Konflikte sind auf kleinem Raum sehr unterschiedlich. Am Greifensee liegen mit Maur und Fällanden zwei der reichsten Gemeinden des Kantons Zürich mit sehr teuren Wohnlagen. Hinwil am südlichen Rand des Projektperimeters zählt hingegen zur IHG-Region «Zürcher Berggebiet» und profitierte über

Jahre von günstigen Bundesdarlehen. Entsprechend verschieden ist auch die soziodemografische Schichtung der Bevölkerung. Hinzu kommt die gegen Süden zunehmende Distanz von der Stadt Zürich und damit ein generell geringerer Erholungsdruck.

Die Heterogenität der Testregion war damit für das Forschungsprojekt Chance und Gefahr zugleich. Chance, weil fast alle möglichen Varianten von Nutzungskonflikten in der Landschaft auf kleinem Raum auftreten und untersucht werden konnten. Gefahr, weil das Heraus Schälen der entscheidenden Zusammenhänge und vor allem der Steuerungsmöglichkeiten der Agrarpolitik - ein Hauptziel des Projektes - sehr schwierig war.



**Abb.1.** In der Greifenseeregion sind Siedlungsflächen, landwirtschaftliche Nutzflächen sowie Flächen für Freizeit und Erholung eng verflochten. Zur Minimierung der Nutzungskonflikte braucht es eine integrale Grünraumpolitik, welche die Agrar-, Wald- und Naturschutzpolitik mit der Raumplanungs- und Siedlungspolitik verbindet. (Foto: Gabriela Brändle, Agroscope FAL Reckenholz)

### Sind die analysierten Stoffflüsse relevant?

Ergänzend zu den Resultaten aus dem Greifenseeeprojekt zeigen verschiedene Studien auf, dass der landwirtschaftliche Strukturwandel, der technische Fortschritt im Landbau und die ökologischen Auflagen die Gewässerbelastung mit Stickstoff und Phosphor gesenkt haben (Mosimann *et. al* 2003 und Spiess 2004). Einigkeit besteht darin, dass diesbezüglich die Agrarpolitik in die richtige Richtung wirkt. Aber besteht auch Klarheit über das zu erreichende Ziel? Liegt der Zielwert für die einzelnen Schadstoffe bei Null? Oder sind nicht bereits heute die Vermeidungskosten einer zusätzlichen Schadstoffeinheit grösser als die Schadkosten? Bei der Phosphorkonzentration im Greifensee haben kantonsinterne Analysen gezeigt, dass selbst mit zusätzlichen Massnahmen in der Landwirtschaft und bei der Technologie von Kläranlagen mit jährlichen Kosten von rund 4,5 Mio. Franken der heute angestrebte Zielwert von 25 mg P/m<sup>3</sup> bei weitem nicht erreicht werden kann. Und dies notabene in einer Zeit, wo aufgrund knapper Staatsfinanzen die Effizienz des Mitteleinsatzes von zentraler Bedeutung ist.

Damit ist eine Anforderung an die zukünftige Agrarpolitik (AP 2011) bereits formuliert: Eine politisch geförderte weitere Reduktion der negativen Externalitäten der Landwirtschaft muss vermehrt auf volkswirtschaftlich «optimale» Schadstofflevels ausgerichtet werden, die sich entsprechend je nach Region unterscheiden können. Das Greifenseeeprojekt liefert hierzu wichtige Grundlagen-Daten. Dabei muss die durch die Landwirtschaft verursachte Belastung immer im Kontext mit anderen Verursachern und Gefahrenquellen beurteilt werden. Ansonsten könnte es sein, dass sich der aus agrarpolitischer Warte so relevante Stofffluss bei Lichte betrachtet zu einem marginalen Stoffflüsschen reduziert.

### Bewertung von Agrar- oder Freizeitlandschaft?

Mit den beiden Ansätzen zur Ermittlung der gesellschaftlichen Präferenzen bezüglich Landschaft/Landschaftsbild und zur Quantifizierung einer Zahlungsbereitschaft für bestimmte Landschaftstypen bewegten sich die Agro-

scope FAL Reckenholz und die WSL in einem sehr jungen Forschungsgebiet. Entsprechend richtet sich die Aufmerksamkeit mindestens ebenso stark auf das verschiedene methodische Vorgehen und dessen Grenzen wie auf die Resultate. Dennoch: Ergebnisse, wie die aufgezeigte kritische Haltung der Gesellschaft zu einer Reduktion der Waldfläche oder einer Abnahme von Ackerflächen sind wichtige Hinweise für die zukünftige Ausgestaltung der entsprechenden Sektoralpolitiken. Auch die unterschiedliche Beurteilung der verschiedenen Bestandteile von Landschaftsentwicklungskonzepten (LEK) in der Analyse von Agroscope FAL Reckenholz sind wichtige Erkenntnisse für die künftige Förderung von LEK.

Allerdings zeigen die Projektergebnisse auch, dass bezüglich der Eruierung der Landschaftsnachfrage ein erheblicher Forschungsbedarf besteht. Dabei ist es für die Politikgestaltung in Ballungsräumen entscheidend, dass neben den Präferenzen für landwirtschaftlich geprägte Landschaften auch künstlich gestaltete Erholungslandschaften, wie zum Beispiel grosse Golfplätze oder Freizeit- und Erholungsparks nach dem Vorbild des New Yorker Centralparks, in die Untersuchung integriert werden. In den verschmelzenden Agglomerationen des Mittellandes vermögen Agrarlandschaften allein die Erholungs- und Freizeitbedürfnisse einer zunehmend urbanen Gesellschaft nicht mehr zu decken. Dies bedeutet aber auch, dass die politische Steuerung der Grünraumentwicklung einzig mittels agrarpolitischer Massnahmen in Zukunft wohl kaum möglich ist. Vielmehr ist es volkswirtschaftlich ineffizient, mit agrarbezogenen Bundesmassnahmen flächendeckend die Erhaltung der Kulturlandschaft zu fördern, ohne den lokalen Verhältnissen und Bedürfnissen entsprechend Rechnung zu tragen. Deshalb soll bei der Ausgestaltung der zukünftigen Agrarpolitik die Chance ergriffen werden, die landschaftsbezogene Politik vermehrt den Kantonen zu überlassen und diesen hierzu entsprechende Finanzen zur Verfügung zu stellen. Damit würde eine bessere Allokation der Mittel erreicht, insbesondere, da die Kantone aufgrund knapper Finanzen diesbezügliche Prioritäten setzen müssen.

### Zukünftige nachhaltige Agrarstruktur

Die heutigen Agrarstrukturen im Projektperimeter sind sehr vielfältig. Südlich des Greifensees bewirtschaften Ackerbaubetriebe Fruchtfolgeflächen von bester Bodenqualität. Im Bachtelgebiet, wo die Nutzflächen bereits in der Bergzone 1 liegen, wird Käsereimilch produziert. Der Käse wird seit einigen Jahren erfolgreich über das regionale Label «natürli» abgesetzt. Daneben finden sich einige Obst- und Gemüsebaubetriebe, Mutterkuhhalter und Rindermäster in der Region. Viele Betriebe bewirtschaften zudem im Auftrag des Kantons Naturschutzflächen in einem der drei grossen Schutzgebiete.

Diese heterogene Agrarstruktur stellte die Forscher für die Modellierung zukünftiger nachhaltiger Agrarstrukturen vor besondere Herausforderungen. Es galt, modelltechnisch notwendige Vereinfachungen vorzunehmen ohne die auch in Zukunft mögliche strukturelle Vielfalt unnötig einzuschränken. Dies ist offensichtlich gut gelungen und die Ergebnisse sowie, und das ist bei Modellen entscheidend, ihre sorgfältige und relativierende Interpretation zeigen auf, dass zwischen den erwarteten Rahmenbedingungen, der Strukturentwicklung, den ökologischen Effekten und wohl auch den gesellschaftlichen Ansprüchen positive wie auch negative Koppelbeziehungen bestehen. Die Realität der Betriebe und des Sektors Landwirtschaft ist aber von zusätzlichen Faktoren geprägt, welche in einem Folgeprojekt auch modelltechnisch umzusetzen sind: Während wie erwähnt die ökologischen Restriktionen und Massnahmen wenig zielgerichtet sind und sich an vermutlich volkswirtschaftlich ineffizient tiefen Grenzwerten orientieren, werden die raumplanerischen Vorgaben in der Modellierung stark unterschätzt. Mag beispielsweise die Partizipation an RAUS-Programmen betriebswirtschaftlich noch so interessant sein und daher in der optimalen Modelllösung erscheinen, so ist bereits das Erstellen von Viehausläufen aufgrund lufthygienischer und raumplanerischer Vorgaben oftmals gar nicht möglich. Rund die Hälfte der Ökonomiegebäude im Kanton Zürich liegen in oder sehr nahe an der Kernzone, wo oftmals ein

Ausbau der Tierhaltung nicht möglich ist. Plant ein solcher Betrieb ein Neubau «im Grünen», so scheitert er – gerade in Regionen wie dem Greifenseegebiet – nicht selten an Auflagen des Landschaftsschutzes. Im Sinne einer umfassenden Abbildung «nachhaltiger Agrarstrukturen» müssen auch solche Zusammenhänge berücksichtigt werden. Dieser Hinweis richtet sich jedoch nicht nur an die Modellbauer, sondern gilt vor allem auch für die weitere Ausrichtung der agrarrelevanten Politik. Hier gilt es dringend, die gegenläufigen Anliegen von Tierschutz und Lufthygiene, von Landschaftsschutz und Wettbewerbspolitik sowie von Raumplanung und bäuerlichem Bodenrecht zu entflechten.

### Lehren aus dem Greifenseeprojekt

1. Angewandte Forschung am Untersuchungsgegenstand Landwirtschaft ist wichtig und bringt, sofern sie auf hohem Level erfolgt, wichtige Erkenntnisse für die agrarbezogene Politik. Mit dem Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich und der Forschungsanstalt Tänikon FAT verfügt die Schweiz über ausgewiesene Kompetenzen im Bereich der Politikberatung, die es – trotz oder gerade wegen des Sparprogramms des Bundes – dringend zu erhalten gilt. Mehr noch: Die ökonomische Forschung an der Schnittstelle von agrar- und landschaftsbezogener Politik ist zu verstärken und darf nicht allein den naturwissenschaftlich ausgerichteten Forschungsinstitutionen überlassen werden. Das Defizit bezüglich des Nachhaltigkeitsziels besteht zur Zeit vor allem auf Seite der Ökonomie. Dies gilt es bei der zukünftigen Ausrichtung der Forschungspolitik des Bundes zu berücksichtigen.

2. Für die Ausgestaltung der zukünftigen Agrarpolitik ergeben sich mit den Erfahrungen aus dem Greifenseeprojekt eine Reihe von Hausaufgaben. Das Ökologisierungziel und die ökologischen Massnahmen müssen sich verstärkt an Effizienz- und Effektivitätskriterien messen. Das agrarpolitische Instrumentarium muss wirksamer auf die Verbesserung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit des Sektors ausgerichtet werden. Die divergierenden Zielsetzungen von Tierschutz-, Umweltschutz- und Raum-

planungszielen in der Agrarpolitik und die entsprechenden Massnahmen müssen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung entflochten werden. Gleichzeitig gilt es, die Schnittstellen zwischen den Sektoralpolitiken, aber auch die institutionellen Synergien zwischen BLW, BUWAL und ARE besser zu nutzen. Übergeordnetes Ziel muss eine schlankere und günstigere Agrarpolitik sein, die den Kantonen mehr Mitgestaltung ermöglicht und eine bessere differenziertere Allokation der eingesetzten Steuergelder erlaubt.

3. Als Ergänzung zu klar agrarbezogenen Massnahmen braucht es ein Konzept für eine integrale landschaftsbezogene Politik. Im Kanton Zürich leben drei Viertel der Bevölkerung in Agglomerationen – Tendenz zunehmend. Hier wie in vielen Teilen des Mittellandes stimmt der Mythos vom ländlichen Raum längst nicht mehr. Das Gegenstück zum Siedlungsraum kann aber auch nicht einfach nur agrarisch zu nutzende und zu gestaltende Landwirtschaftszone sein. Landschaft, welche Produktions-, Bewahrungs- und Erholungsinteressen zugleich erfüllen soll ist mehr als agrarisches Kulturland. Demnach ist auch Grünraumpolitik mehr als Landwirtschafts- oder Waldpolitik. Die Wissenschaft hat mit dem Greifenseeprojekt im Ansatz gezeigt, dass sie dies erkannt hat. Nun ist es an der Zeit, dass die Politik entschlossen und innovativ auf diese Entwicklung reagiert.

### Literatur

- Gerber R., 2003. Warum braucht es eine integrale Grünraumpolitik? In: Heute Agrarpolitik – morgen eine integrale Grünraumpolitik für die Land(wirt)schaft in Agglomerationen. *Zeitschrift der Schweizerischen Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie*, 2 (3), 11-19.
- Mosimann Th., Bono R. und Simon P., 2003. Besserer Erosionsschutz durch ökologischen Leistungsnachweis? *Agrarforschung* 10 (11-12), 428-433.
- Spiess E., 2004. Ökomassnahmen und Nitratgehalt des Grundwassers. *Agrarforschung* 11(6), 246-251.