



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Damian Rüger
Leiter Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 58
Damian.Rueger@ar.ch

Herisau, 14. September 2026

5000.1293

**Ressourcenprogramm PFAS im Kanton Appenzell Ausserrhoden für die Jahre 2027–2034;
Verpflichtungskredit; Genehmigung**

2. Bericht und Antrag der Kommission Bau und Volkswirtschaft vom 2. September 2026

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Mit seinem Bericht vom 30. Juni 2026 beantragt der Regierungsrat dem Verpflichtungskredit von Fr. 2'500'000 für das Ressourcenprogramm «Case-Management-Konzept für Landwirtschaftsbetriebe mit PFAS-Belastung» im Kanton Appenzell Ausserrhoden für die Jahre 2027–2034 unter Vorbehalt der Mitfinanzierung durch den Bund zuzustimmen.

Nachdem der Kanton St. Gallen im August 2024 über punktuelle PFAS-Belastungen und teilweise Überschreitungen der Höchstwerte bei Fleisch informiert hatte, rückte die Thematik auch in Appenzell Ausserrhoden verstärkt in den Fokus. Der Regierungsrat setzte ein Koordinationsgremium ein und verabschiedete im August 2025 ein Detailkonzept für eine freiwillige und kostenlose Untersuchung von Tankmilch und Tränkewasser. Ziel war es, belastete Gebiete näher zu identifizieren, das Ausmass der Belastung abzuschätzen und den betroffenen Landwirtschaftsbetrieben frühzeitig die Möglichkeit zu geben, ihre Situation zu beurteilen und geeignete Massnahmen einzuleiten. An der ersten Untersuchungskampagne zwischen Oktober 2025 und März 2026 nahmen 169 Landwirtschaftsbetriebe teil. Bei 58 Betrieben wurden in der Milch Werte über dem Richtwert von 0,02 Mikrogramm pro Kilogramm festgestellt. Bei neun Betrieben ohne Milchproduktion wies das Tränkewasser erhöhte Werte auf. Die Ergebnisse deuten gemäss Regierungsrat auf lokal begrenzte Belastungen hin, die in den meisten Fällen auf den Klärschlammaustrag in den Jahren 1970 bis 1990 zurückzuführen sein dürften. Die freiwilligen Untersuchungen wurden in der Folge weitergeführt.

Als Reaktion auf diese Ergebnisse beschloss der Regierungsrat am 3. März 2026 ein umfassendes Massnahmenkonzept für die Landwirtschaft. Dieses umfasst;



- den Aufbau eines Unterstützungsangebots für Landwirtschaftsbetriebe mit erhöhten PFAS-Werten in der Milch
- die Schaffung von Grundlagen für die finanzielle Entschädigung in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratener Betriebe
- Umsetzung eines weiteren Angebots für die freiwillige Beprobung von Milch und Tränkewasser

Parallel zu diesen kantonalen Arbeiten startete der Kanton St. Gallen Anfang 2026 in Absprache mit dem Bundesamt für Landwirtschaft die Erarbeitung eines Gesuchs für das eingangs erwähnte Ressourcenprogramm «Case-Management-Konzept für landwirtschaftliche Betriebe mit PFAS-Belastung» nach Art. 77a und 77b des eidgenössischen Landwirtschaftsgesetzes. Appenzell Ausserrhoden wurde eingeladen, sich an diesem kantonsübergreifenden Programm zu beteiligen. Ein gemeinsames Vorgehen wird insbesondere deshalb als sinnvoll erachtet, weil sich das PFAS-belastete Gebiet über die Kantonsgrenzen hinaus erstreckt und mutmasslich weitgehend dieselbe Belastungsquelle aufweist.

Das Ressourcenprogramm ist auf acht Jahre von 2027 bis 2034 ausgelegt. Während der ersten sechs Jahre sollen die Massnahmen auf den Betrieben umgesetzt werden, in den beiden letzten Jahren werden deren Wirkung überwacht und die wissenschaftliche Begleitung abgeschlossen. Der Regierungsrat rechnet mit rund 85 teilnehmenden Ausserrhoder Landwirtschaftsbetrieben. Die Gesamtkosten für deren Unterstützung über die achtjährige Programmdauer werden auf rund Fr. 10,4 Mio. geschätzt. Davon entfallen rund Fr. 2,5 Mio. auf den Kanton Appenzell Ausserrhoden und rund Fr. 7,9 Mio. auf den Bund. Die Höhe der Bundesbeteiligung ist abhängig von den jeweiligen Massnahmen; sie beträgt maximal 80 % der anrechenbaren Kosten beziehungsweise maximal 50 % für Projektadministration und Beratung.

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft (KBV) hat die Vorlage an ihren Sitzungen vom 19. August 2026 und 2. September 2026 eingehend beraten. Für die Kommissionssitzungen standen folgende Unterlage zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 30. Juni 2026

Zudem standen folgende Personen der KBV für Auskünfte und Rückfragen zur Verfügung:

- Dölf Biasotto, Regierungsrat
- Lukas Kessler, Leiter Amt für Landwirtschaft
- Valentin Lanz, Leiter Amt für Umwelt
- Christoph Moshet, Vorsitzender der Geschäftsleitung des Interkantonalen Labors und Kantonschemiker

B. Erwägungen

Grundsätzliche Beurteilung der KBV

Die KBV anerkennt den Handlungsbedarf im Zusammenhang mit der PFAS-Belastung der Ausserrhoder Landwirtschaft. Die bisherigen Untersuchungen zeigen, dass eine relevante Anzahl von Landwirtschaftsbetrieben von erhöhten PFAS-Werten betroffen ist. Gleichzeitig bestehen weiterhin Unsicherheiten über die Zusammenhänge zwischen den Belastungen im Boden und den daraus resultierenden Belastungen von Pflanzen, Tieren und Lebensmitteln.

Für die Kommission ist es von zentraler Bedeutung, dass die PFAS-Problematik nicht allein als Problem der heute betroffenen Landwirtschaftsbetriebe verstanden wird. Die festgestellten Belastungen dürften in vielen



Fällen auf den früheren Einsatz von Klärschlamm zurückzuführen sein. Dieser wurde ab den 1970er bis in die 1990er Jahre ausgetragen und als wertvoller Dünger angesehen und entsprechend landwirtschaftlich verwertet. 2006 erfolgte das Ausbringungsverbot. Die heutigen Belastungen können deshalb nicht einfach den betroffenen Landwirtschaftsbetrieben zugerechnet werden. Die KBV betrachtet den Umgang mit den Folgen der PFAS-Belastung vielmehr als gesellschaftliche Verantwortung. Es ist der Kommission ein zentrales Anliegen, dass in den künftigen Debatten im PFAS-Kontext nicht der Eindruck einer Art Schuldzuweisung oder gar Kriminalisierung der Landwirtschaft entsteht. Die KBV erachtet es deshalb als richtig, die notwendigen Abklärungen nicht aufzuschieben. Ziel muss sein, betroffenen Landwirtschaftsbetrieben frühzeitig Möglichkeiten aufzuzeigen, wie sie ihren Betrieb anpassen und auch künftig konforme Lebensmittel herstellen können.

Zielsetzung des Ressourcenprogramms

Die Kommission begrüsst die grundsätzliche Zielsetzung des Ressourcenprogramms. So ist die Kommission einerseits einstimmig der Meinung, dass betroffene Landwirtschaftsbetriebe unterstützt werden sollen. Andererseits begrüsst die KBV den Plan des Regierungsrates, dass die landwirtschaftliche Nutzung der betroffenen Böden nach Möglichkeit erhalten und weiterhin eine standortangepasste Produktion von Lebensmitteln ermöglicht werden soll. Für die Kommission ist dabei entscheidend, dass nicht jede technisch mögliche Massnahme unabhängig von ihren Kosten umgesetzt wird. Neben der Wirksamkeit sind auch die Wirtschaftlichkeit und das Kosten-Nutzen-Verhältnis möglicher Anpassungsmassnahmen zu berücksichtigen. Das Ziel muss darin bestehen, für die betroffenen Betriebe tragfähige Lösungen zu entwickeln.

Erfolgsmessung und Wirkungskontrolle

Die Kommission setzte sich vertieft mit der Frage auseinander, woran der Erfolg des achtjährigen Ressourcenprogramms letztlich gemessen werden soll. Die Begleitung von Betrieben, Betriebsanalysen und ein Case Management sind wichtige Voraussetzungen für die Unterstützung der Betroffenen. Sie stellen für sich allein jedoch noch keine Wirkung des Programms dar. Die KBV würde es deshalb begrüssen, wenn für das Ressourcenprogramm möglichst konkrete und messbare Erfolgsziele definiert werden. Aus Sicht der Kommission sollte während der Programmdauer nachvollzogen werden können, welche Verbesserungen mit den eingesetzten Mitteln tatsächlich erzielt werden.

Die Kommission stellt ferner fest, dass zum Zeitpunkt der Kreditgenehmigung noch nicht sämtliche Einzelheiten des Ressourcenprogramms feststehen. Der definitive Finanzhilfevertrag mit dem Bundesamt für Landwirtschaft ist noch nicht abgeschlossen. Ebenso werden die Rechte, Pflichten und Beiträge innerhalb der Trägerschaft erst bis zum Abschluss dieses Vertrags vereinbart. Die Trägerschaft soll als einfache Gesellschaft aus den beteiligten Kantonen und weiteren Partnern organisiert werden.

Für die Kommission wirft dies die grundsätzliche Frage auf, wie weit sich der Kanton mit dem Verpflichtungskredit bereits bindet, obwohl wesentliche Rahmenbedingungen noch ausgehandelt werden. Insbesondere ist zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend ersichtlich, welche konkreten Verpflichtungen Appenzell Ausserrhoden innerhalb der Trägerschaft übernimmt und wie Entscheidungsprozesse innerhalb dieser organisiert werden. Dies betrifft beispielsweise die Frage, wer über Prioritäten, neue Massnahmen oder Verschiebungen von Mitteln entscheidet. Die Ungewissheiten und offenen Fragen führen die KBV zur deutlichen Forderung an den Regierungsrat, mindestens in einem Vier-Jahresrhythmus im Kontext des Rechenschaftsberichts, Auskunft über den Verlauf und den Stand der Ausgaben zu geben und über die Prozesse Bericht zu erstatten.



Finanzierung

Ein weiterer Schwerpunkt der Beratungen bildete die Finanzierung. Für die KBV ist die Beteiligung des Bundes ein wesentliches Argument für die Teilnahme am Ressourcenprogramm. Die Gesamtkosten für Appenzell Ausserrhoden werden über die achtjährige Laufzeit auf rund Fr. 10,4 Mio. geschätzt. Davon soll der Kanton rund Fr. 2,5 Mio. und der Bund rund Fr. 7,9 Mio. tragen. Die Bundesbeiträge betragen jedoch je nach Kostenart maximal 80 % der anrechenbaren Kosten beziehungsweise maximal 50 % bei Projektadministration und Beratung. Die definitive Höhe der Beteiligung des Bundes wird erst im Rahmen der Bewilligung des Gesuchs festgelegt.

Die KBV stellt sich deshalb die Frage, wie verbindlich die im Bericht ausgewiesene Bundesbeteiligung von Fr. 7,9 Mio. ist und welche Folgen eine tiefere Bundesbeteiligung für Appenzell Ausserrhoden hätte. Der Regierungsrat beantragt mit der hier vorliegenden Vorlage, den Verpflichtungskredit von Fr. 2,5 Mio. ausdrücklich unter dem Vorbehalt der Mitfinanzierung durch den Bund zu bewilligen. Die Kommission nimmt zudem zur Kenntnis, dass der Kantonsbeitrag von Fr. 2,5 Mio. als Kostendach verstanden wird. Sollten die verfügbaren Mittel nicht ausreichen, müssten entsprechend Gesuche zurückgewiesen oder Betriebe zurückgestellt werden.

Bemessung des Kantonsbeitrags

Eine wichtige Grundlage für die Nachvollziehbarkeit des Kantonsbeitrags bildet die Einschätzung der regionalen Betroffenheit. Für Appenzell Ausserrhoden wird derzeit mit rund 85 teilnehmenden Landwirtschaftsbetrieben gerechnet. Pro Betrieb und Jahr wird für Betriebsbegleitung, Betriebsanalyse und die Unterstützung von Anpassungsmassnahmen mit einem durchschnittlichen Aufwand von rund Fr. 20'000 gerechnet. Die vorgesehenen Beträge sind jedoch lediglich Schätzwerte auf Grundlage des heutigen Kenntnisstands. Dies gilt sowohl für die Zahl der teilnehmenden Betriebe als auch für die im Einzelfall notwendigen Massnahmen. Die KBV nimmt zur Kenntnis, dass die Ausgangslagen der Betriebe unterschiedlich sind und entsprechend nicht von einem einheitlichen Unterstützungsbedarf ausgegangen werden kann.

Dringlichkeit des Ressourcenprogramms

Der Regierungsrat geht davon aus, dass mit weiteren regulatorischen Verschärfungen gerechnet werden muss. Auf Bundesebene laufen Arbeiten zu PFAS-Grenzwerten und zu einem Spezialgesetz für wirtschaftlich betroffene Landwirtschaftsbetriebe. Dieses könnte aber frühestens 2028 in Kraft treten. Mit einem frühzeitigen Ressourcenprogramm könnte der Landwirtschaft eine wichtige Vorlauf- und Vorbereitungszeit auf mögliche Verschärfungen geschaffen werden. Die betroffenen Betriebe brauchen Zeit, um Produktionsweisen, Fütterung, Wasserversorgung oder Kulturen anzupassen. Massnahmen sollen deshalb möglichst früh ergriffen werden.

Die Teilnahme am Ressourcenprogramm setzt zudem eine verbindliche Finanzierungszusage des Kantons voraus. Erst danach kann der Finanzhilfevertrag mit dem BLW abgeschlossen werden. Der Abschluss ist für Herbst 2026 vorgesehen; anschliessend sollen die Betriebe bis Ende 2026 eingebunden werden, damit die Umsetzung Ende 2026 beziehungsweise Anfang 2027 starten kann. Die Dringlichkeit liegt damit weniger darin, dass sofort eine rechtliche Frist abläuft, sondern darin, dass der Kanton jetzt entscheiden muss, wenn er von Beginn weg am Programm teilnehmen und rechtzeitig Massnahmen für die betroffenen Betriebe auslösen will. Gleichzeitig sollen Erfahrungen gesammelt werden, bevor sich die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen weiter verschärfen.



Ostschweizer Ressourcenprogramm

Die KBV diskutierte die Tatsache, dass das vorliegende Ressourcenprogramm eine Ostschweizer Lösung bildet und nicht von Beginn an im Rahmen eines nationalen Programms angegangen wurde. Der Regierungsrat erklärt, dass der Handlungsbedarf in der Ostschweiz, insbesondere im Kanton St. Gallen, früh sichtbar wurde. Das st. gallische Landwirtschaftsamt begann deshalb Anfang 2026 nach Vorabklärungen mit dem Bundesamt für Landwirtschaft mit der Erarbeitung eines entsprechenden Ressourcenprogramms. Appenzell Ausserrhoden wurde zusammen mit weiteren Kantonen eingeladen, sich daran zu beteiligen. Aufgrund des kantonsübergreifenden belasteten Gebiets und der mutmasslich weitgehend gleichen Belastungsquelle wird aus Sicht des Regierungsrates ein gemeinsames Vorgehen als sinnvoll erachtet.

Ressourcenprogramm als bestehendes Instrument

Für die KBV ist es relevant, ob ein Ressourcenprogramm ein bewährtes Instrument darstellt. Es handelt sich dabei nicht um ein eigens für die PFAS-Problematik geschaffenes Förderinstrument. Ressourcenprogramme stützen sich auf Art. 77a und 77b des eidgenössischen Landwirtschaftsgesetzes und dienen dazu, Erkenntnisse über eine nachhaltigere Nutzung natürlicher Ressourcen zu gewinnen und praxistaugliche Lösungen zu entwickeln. Im vorliegenden Fall geht es darum, PFAS-belastete Landwirtschaftsbetriebe zu begleiten, Belastungsquellen zu analysieren, Betriebskonzepte zu entwickeln und geeignete Anpassungsmassnahmen zu unterstützen. Der Kommission ist es ein Anliegen, dass dabei auch mögliche Sanierungsmassnahmen unter Sicherung der Bodenstruktur und -fruchtbarkeit von belasteten Böden genügend Beachtung finden. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sollen später auch über das konkrete Projektgebiet hinaus nutzbar sein. Im Rahmen des Ressourcenprogramms wird folglich keine Forschung betrieben. Appenzell Ausserrhoden hat bereits Erfahrungen mit diesem Instrument. Der Kantonsrat bewilligte im Jahr 2009 einen Verpflichtungskredit für ein Ressourcenprogramm zur Verminderung der Ammoniakverluste für die Jahre 2010–2015. In den Beratungen wurde zudem auf Ressourcenprogramme anderer Kantone hingewiesen, beispielsweise im Bereich Pflanzenschutz im Kanton Thurgau.

Die Kommission beurteilt es positiv, dass für die PFAS-Problematik auf ein bestehendes bundesrechtliches Instrument zurückgegriffen werden kann und nicht eine vollständig neue Förderstruktur geschaffen werden muss.

Gesamtwürdigung

In der Beurteilung der Vorlage zeigt sich in der KBV eine gewisse Ambiguität. Einerseits ist der Handlungsbedarf ausgewiesen und von der Kommission unbestritten. Eine relevante Zahl von Ausserrhoder Landwirtschaftsbetrieben ist von erhöhten PFAS-Werten betroffen. Die Kommission erachtet es als gesellschaftliche und nicht bloss landwirtschaftliche Verantwortung, diese Betriebe bei der Bewältigung einer Problematik zu unterstützen, welche sie nicht selbst verursacht haben.

Andererseits verlangt die Vorlage vom Kantonsrat eine erhebliche und langfristige finanzielle Verpflichtung. Der Kanton bindet sich für acht Jahre und kann während der Dauer des Ressourcenprogramms nicht aussteigen. Gleichzeitig stehen zum Zeitpunkt der möglichen Genehmigung noch nicht sämtliche Elemente des Programms abschliessend fest. Der Finanzhilfevertrag mit dem Bund ist noch nicht abgeschlossen, die konkrete Höhe der Bundesbeiträge steht noch nicht definitiv fest, die Rechte und Pflichten innerhalb der Trägerschaft werden noch vereinbart und auch die konkreten Vorgaben für die Wirkungskontrolle liegen noch nicht vor. Die KBV hätte deshalb begrüsst, wenn zum Zeitpunkt des Kreditbeschlusses bereits weitergehende Klarheit über diese Punkte bestanden hätte. Insbesondere sind aus Sicht der Kommission eine transparente Wirkungskontrolle, nachvollziehbare Erfolgsziele und eine klare finanzielle Begrenzung von grosser Bedeutung.



Insgesamt überwiegen für die Kommission Bau und Volkswirtschaft allerdings die Argumente für eine Beteiligung am Ressourcenprogramm. Die verbindliche Zusicherung des kantonalen Beitrags ist Voraussetzung dafür, dass Appenzell Ausserrhoden am gemeinsamen Programm teilnehmen und von der erheblichen Mitfinanzierung des Bundes profitieren kann. Der Kantonsbeitrag von Fr. 2,5 Mio. bildet dabei ein Kostendach. Die Kommission erachtet es zudem als sinnvoll, die PFAS-Problematik gemeinsam mit den ebenfalls betroffenen Nachbarkantonen anzugehen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse über die Kantonsgrenzen hinaus nutzbar zu machen.

Die KBV unterstützt deshalb den beantragten Verpflichtungskredit einstimmig. Sie misst gleichzeitig einer transparenten Begleitung des achtjährigen Programms und einer nachvollziehbaren Information über die Verwendung der Mittel und die erzielte Wirkung präeminente Bedeutung bei.

C. Antrag

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. dem Verpflichtungskredit von Fr. 2'500'000 für das Ressourcenprogramm «Case-Management-Konzept für Landwirtschaftsbetriebe mit PFAS-Belastung» im Kanton Appenzell Ausserrhoden für die Jahre 2027–2034 unter Vorbehalt der Mitfinanzierung durch den Bund zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Bau und Volkswirtschaft

sign. Matthias Tischhauser

Matthias Tischhauser, Präsident

sign. Damian Rüger

Damian Rüger, Leiter Parlamentsdienst