



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 30. Juni 2026

5000.1293

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

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 30. Juni 2026

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Frauen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Entwicklungen PFAS allgemein

Der Bundesrat hat am 19. Dezember 2025 den Bericht in Erfüllung des Postulats 22.4585 «Aktionsplan zur Reduktion der Belastung von Mensch und Umwelt durch langlebige Chemikalien» veröffentlicht. Darin wird die Ausgangslage wie folgt dargestellt (verkürzter Auszug lit. a–d):

Per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS) zählen zu den langlebigen synthetischen Chemikalien. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) definiert PFAS als chemische Stoffe mit mindestens einem vollständig fluorierten Kohlenstoffatom. Dazu gehören Tausende von Einzelstoffen.

PFAS sind entweder selbst extrem persistent oder bauen sich in der Umwelt zu anderen, extrem persistenten PFAS ab. Ein relevantes Abbauprodukt von etlichen PFAS ist beispielsweise die Trifluoressigsäure (TFA), die auch selbst zu den PFAS gezählt wird. PFAS werden auch «Ewigkeitschemikalien» genannt.



a) Auswirkungen auf die Gesundheit

Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) leitete 2020 eine tolerierbare wöchentliche Aufnahmemenge (Gruppen-TWI) für die Summe der vier [...] Perfluoralkylsäuren (PFOS, PFHxS, PFOA und PFNA) von 4.4 ng/kg Körpergewicht ab. Diese vier PFAS gelten als die gesundheitlich bedenklichsten. Sie und ihre Vorläuferverbindungen sind in der Schweiz verboten. Sie tragen gemäss heutigem Kenntnisstand etwa zur Hälfte zu der durch die Ernährung bedingten PFAS-Aufnahme bei (TFA nicht eingeschlossen). Zu ihren möglichen Effekten auf die menschliche Gesundheit zählen die reduzierte Immunantwort bei Kindern nach bestimmten Impfungen sowie negative Effekte auf Leber, Cholesterinspiegel und Geburtsgewicht. Die Internationale Krebsforschungsagentur (IARC) stuft 2024 PFOA als krebserregend und PFOS als möglicherweise krebserregend ein. Nach derzeitigem Wissensstand sind PFAS nicht direkt erbgutschädigend.

b) Anwendungen

Aufgrund ihrer technischen Eigenschaften (u. a. wasser-/fett-/schmutzabweisend, hohe thermische und chemische Stabilität, Senkung der Oberflächenspannung, gute Wärmeleitfähigkeit) werden PFAS seit Jahrzehnten sehr breit eingesetzt. Eine Studie der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETHZ) identifizierte über 1'400 unterschiedliche PFAS in mehr als 200 verschiedenen Anwendungen. PFAS kommen u. a. in Imprägnierungen für Textilien, Leder, Teppichen und Polstermöbeln, in schaumbildenden Feuerlöschmitteln, Lebensmittelverpackungen, Kosmetika, Schmierstoffen und Skiwachsen zum Einsatz. Ebenso finden sie Verwendung bei der Herstellung von Halbleitern, Elektronikgeräten, Kabelummantelungen und Lacken, bei Verchromungsprozessen und in der Metallbearbeitung sowie als Kältemittel in Wärmepumpen und anderen Kühlanlagen. Daneben kommen sie auch in gewissen Wirkstoffen von Pflanzenschutzmitteln (PSM), Bioziden und Arzneimitteln vor.

c) Bestehende Regulierung

Da die Herstellung und Verwendung von PFAS am Anfang der Eintragspfade von PFAS in die Umwelt stehen, sind regulatorische Massnahmen hier am wirksamsten, um weitere künftige Belastungen zu reduzieren.

Die Schweiz orientiert sich im Chemikalienrecht insbesondere an der Europäischen Union (EU). Die nach aktuellem Wissensstand für Mensch und Umwelt relevantesten PFAS-Gruppen, namentlich die PFOS, PFHxS, PFOA, PFNA und weitere langkettige Perfluorcarbonsäuren (PFCA), einschliesslich ihrer jeweiligen Vorläuferverbindungen, sind gemäss Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV; SR 814.81) bereits seit mehreren Jahren verboten. Mit Ausnahme von einzelnen Anwendungen, z. B. in Medizinprodukten, werden sie nicht mehr verwendet.

Die Höchstwerte in den Lebensmitteln sind in der Kontaminantenverordnung (bGS 817.022.15) zu finden. Per 1. Februar 2024 wurden in der Kontaminantenverordnung Höchstwerte zu PFOS, PFOA, PFNA, PFHxS und der Summe dieser vier Stoffe eingeführt.

d) Generelle Belastungssituation

Belastungen mit PFAS treten aufgrund der diversen Anwendungen und Eintragswege in allen Umweltkompartimenten, wie Boden, Wasser und Luft auf. Hohe Konzentrationen finden sich an mit Abfällen belasteten Standorten, darunter Deponien und industrielle Standorte. Hohe PFAS-Belastungen im Boden finden sich zudem auf Lösch-Übungsplätzen oder bei Brandorten, an denen Löschschaum eingesetzt wurde, oder in Gebieten, in denen vor dem Ausbringungsverbot per 2006 PFAS-belasteter Klärschlamm ausgetragen wurde. In Oberflächen-



gewässern bestehen die höchsten PFAS-Belastungen im Siedlungsgebiet. Von Böden und Oberflächengewässern können PFAS weiter in das Grundwasser eingetragen werden. Belastungen der Luft erfolgen durch diverse Quellen, u. a. aus Emissionen von Kältemitteln und Treibmitteln sowie aus Kehrlichtverbrennungsanlagen (KVA).

Diese Einträge führen zu PFAS in Lebensmitteln und in einigen Fällen zu Überschreitungen lebensmittelrechtlich definierter Höchstgehalte.

2. Entwicklungen auf Kantonsebene / Kantonales Massnahmenkonzept für die Landwirtschaft

a) Feststellung punktueller PFAS-Belastungen

Ende August 2024 hat der Kanton St. Gallen die Medien über die Feststellung punktueller PFAS-Belastungen im Nordosten des Kantons informiert. Das Fleisch von dort weidenden Tieren überschreite teilweise die Höchstwerte und die Regierung habe Vorsichtsmassnahmen eingeleitet, die Messungen vertieft und vom Bund die Umsetzung eines nationalen Aktionsplans PFAS gefordert.

Im Anschluss an die Medienmitteilung des Kantons St. Gallen sind im Ausserrhoder Kantonsrat zwei schriftliche Anfragen zum Thema der PFAS-Belastung eingegangen. Der Regierungsrat hat diese am 27. November 2024 beantwortet und ein Beprobungs- und Massnahmenkonzept in Aussicht gestellt.

b) PFAS-Beprobungskonzept

Der Regierungsrat setzte nach der Kommunikation des Kantons St. Gallen umgehend ein Koordinationsgremium ein. Dieses legte dem Regierungsrat im November 2024 einen Statusbericht und Massnahmenvorschläge vor. Im August 2025 verabschiedete der Regierungsrat ein Detailkonzept für eine freiwillige und kostenlose Untersuchungskampagne von Tankmilch und Tränkewasser. Ziel des Regierungsrates war es, das betroffene Gebiet näher identifizieren zu können, um das Ausmass besser abschätzen zu können. Er wollte damit seiner Verantwortung nachkommen und den Landwirtschaftsbetrieben die Möglichkeit geben, sich ein eigenes Bild über ihre Betroffenheit zu machen und um Massnahmen treffen zu können, bevor Höchstwerte in der Milch eingeführt werden. Der Entscheid wurde an einer Medienorientierung am 4. September 2025 sowie an drei Informationsveranstaltungen präsentiert. In der Folge wurde die freiwillige Untersuchungskampagne umgesetzt.

Der Regierungsrat hat parallel dazu eine Begleitgruppe eingesetzt mit Vertreterinnen und Vertretern der lokalen Land-, Fleisch-, Milch- und Käsewirtschaft sowie den Gemeinden. Die Begleitgruppe wird regelmässig über die Lage und zu den geplanten nächsten Schritten informiert und konsultiert.

An der Untersuchungskampagne im Zeitraum zwischen Oktober 2025 und März 2026 haben 169 Landwirtschaftsbetriebe freiwillig teilgenommen. Bei 58 Betrieben (34 %) wurden in der Milch Werte von über 0.02 Mikrogramm pro Kilogramm ($\mu\text{g}/\text{kg}$) festgestellt. Dieser Wert entspricht der aktuellen Empfehlung der EU zur weitergehenden Untersuchung der Ursachen (Richtwert). Bei 9 Betrieben ohne Milchproduktion wies das Tränkewasser erhöhte Werte auf. Die Resultate deuten auf lokal begrenzte Belastungen hin. Diese dürften in den meisten Fällen durch den Klärschlammaustrag in den Jahren 1970 bis 1990 bedingt sein.

c) PFAS-Massnahmenkonzept

Am 3. März 2026 stimmte der Regierungsrat einem umfassenden Massnahmenkonzept für die Landwirtschaft zu. Das Massnahmenkonzept beinhaltet im Wesentlichen: Aufbau eines Unterstützungsangebots für Landwirtschaftsbetriebe mit erhöhten PFAS-Werten in der Milch; Schaffung von Grundlagen für die finanzielle Entschädigung in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratener Betriebe; und Umsetzung eines weiteren Angebots für die freiwillige Beprobung von Milch und Tränkewasser.

Das Unterstützungsangebot für die betroffenen Landwirtschaftsbetriebe besteht aus folgenden Massnahmen (M):

- **Begleitung der betroffenen Betriebe (M1):** Die PFAS-Belastung ist für die Landwirtschaftsbetriebe eine neue Thematik und wirft viele Fragen auf. Zur Begleitung der betroffenen Landwirtschaftsbetriebe baut das Amt für Landwirtschaft gestützt auf Art. 10 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes (im Folgenden: kLwG; bGS 920.1) ein Begleitangebot auf. Mit dem Angebot werden die Betriebe fachlich unterstützt, soweit Zusammenhänge und Informationen bekannt sind. Die Entscheide über das weitere Vorgehen treffen die Betriebsverantwortlichen.
- **Betriebsanalyse für betroffene Betriebe (M2):** Kommen die Betriebsverantwortlichen im Rahmen der Betriebsbegleitung zum Schluss, dass weitere Abklärungen gemacht werden sollen, werden vertiefte PFAS-Analysen durchgeführt. In erster Linie geht es darum herauszufinden, wo sich die PFAS-Quellen befinden. Dazu werden unter anderem Boden- und Futtermittelproben genommen und analysiert.
- **Finanzielle Unterstützung von Anpassungsmassnahmen (M3):** Gestützt auf die Ergebnisse der Betriebsanalyse können im Rahmen der Betriebsbegleitung Szenarien und Anpassungsmassnahmen entwickelt werden zur Anpassung oder Umstellung der Lebensmittelproduktion mit dem Ziel, auch in Zukunft konforme Lebensmittel produzieren zu können. Erfolgsversprechende Anpassungs- oder Umstellungsmassnahmen auf den Landwirtschaftsbetrieben können (mit-)finanziert werden. Diese Unterstützung bedingt eine Anpassung des landwirtschaftlichen Förderungskonzepts (Art. 2 Abs. 1 Strukturverbesserungsverordnung; bGS 920.12).
- **Finanzielle Entschädigung für betroffene Betriebe (M4):** Sollten Landwirtschaftsbetriebe aufgrund der PFAS-Belastung der landwirtschaftlich genutzten Flächen oder der selbst hergestellten Primärprodukte in wirtschaftliche Schwierigkeiten gelangen (Härtefälle), sollen diese gestützt auf Art. 14 Abs. 2 kLwG befristet subventioniert werden können. Der Regierungsrat hat das Departement Bau und Volkswirtschaft beauftragt, ein Detailkonzept zu erarbeiten.
- **Beratungsstelle für Landwirtschaftsbetriebe (M5):** Ergänzend zur fachlichen Begleitung durch das Amt für Landwirtschaft hat das Departement Gesundheit und Soziales zusammen mit der evangelischen und katholischen Spitalseelsorge ein telefonisches Beratungsangebot geschaffen.

Anfang März 2026 wurden die Landwirtschaftsbetriebe, welche an der freiwilligen Untersuchungskampagne im Herbst 2025 zum PFAS-Wert in der Milch teilgenommen haben, über ihre Laborergebnisse informiert. Betriebe über dem Richtwert von 0.02 Mikrogramm pro Liter ($\mu\text{g/l}$) wurden auf das Unterstützungsangebot des Amtes für Landwirtschaft aufmerksam gemacht. Der Entscheid des Regierungsrates wurde am 26. März 2026 mittels Medienmitteilung kommuniziert.



d) Aktueller Stand der Betriebsbegleitung

Seit Anfang März begleitet das Amt für Landwirtschaft Landwirtschaftsbetriebe mit erhöhten PFAS-Werten.

Diese Begleitung läuft in der Regel wie folgt ab:

- Erster Betriebsbesuch: Information über PFAS, die Zusammenhänge und Stoffflüsse auf dem Landwirtschaftsbetrieb, Einordnung der Probe-Resultate, Klärung der Geschichte der Bodenparzellen und eines möglichen Klärschlamm-Einsatzes, Aufteilung der Flächen für die Beprobung und Anmeldung bei Amt für Umwelt für die Probenahme.
- Bodenproben: Das Amt für Umwelt erhebt die Bodenproben und sendet dem Betrieb die Resultate zu mit dem Hinweis, dass sich der Betriebsleiter beim Amt für Landwirtschaft melden kann für die weitere Begleitung.
- Zweiter Betriebsbesuch: Das Amt für Landwirtschaft unterstützt bei einem weiteren Betriebsbesuch die Einordnung der Ergebnisse. Der aktuelle Wissensstand zur Bedeutung der Bodenwerte und der Transferfaktoren vom Boden in die Pflanzen, von den Pflanzen in die Tiere und von den Tieren in die Lebensmittel werden erläutert. Zudem werden Optionen aufgezeigt, mit denen versucht werden kann, die Belastung im Lebensmittel zu reduzieren und mit welchem Zeitraum gerechnet werden muss, bis ergriffene Massnahmen sich im Produkt auswirken.

Rund drei Viertel der betroffenen Betriebe hatten bislang einen Kontakt mit der Betriebsbegleitung und bei 43 Betrieben wurde bislang eine Erstberatung durchgeführt (Stand: 16. Juni 2026). Von den beratenen Betrieben sind die meisten in der Phase, in der die Bodenproben genommen werden. Bei einzelnen Betrieben konnte Stand Mitte Juni 2026 der zweite Betriebsbesuch nach den Bodenproben durchgeführt werden. Die Ausgangslage ist je nach Betrieb sehr unterschiedlich. Das hängt von der Höhe und vom Anteil der belasteten eigenen oder gepachteten Flächen, sowie von der Situation des Betriebs und vom Bewirtschaftenden ab.

Den ersten Betrieben wurden Anpassungsmassnahmen oder weitere Abklärungen zur Prüfung von Anpassungsmassnahmen empfohlen. Die möglichen und sinnvollen kurz-, mittel- und langfristigen Anpassungsmöglichkeiten werden im Austausch mit anderen Kantonen und weiteren Partnern, wie Agridea, besprochen und weiterentwickelt. Die Umsetzung der Massnahmen wird begleitet, damit wertvolle Erfahrungen gesammelt werden können. Beispielsweise ist bekannt, dass der Humusgehalt einen Einfluss auf die Aufnahme von PFAS in die Pflanze haben kann. Wie gross dieser ist, muss in Praxisversuchen bei Ausserrhoder Verhältnissen ermittelt werden. Dasselbe gilt auch für die PFAS-Gehalte in unterschiedlichen Wiesenpflanzen. Das ist im Berggebiet von Interesse, weil der Anbau von Ackerkulturen vielerorts nicht möglich ist.

Eine *finanzielle Unterstützung der Landwirtschaftsbetriebe* für die Umsetzung von Anpassungsmassnahmen kann erfolgen, sobald der Verpflichtungskredit zum Ressourcenprogramm gesprochen (primäre Grundlage) und die rechtlichen Grundlagen im kantonalen landwirtschaftlichen Förderungskonzept (subsidiäre Grundlage) geschaffen sind.

e) Aktueller Stand bei der freiwilligen Beprobung von Milch und Tränkewasser

Die Betriebe haben weiterhin die Möglichkeit, sich für eine freiwillige und kostenlose Probenahme anzumelden. Diese Möglichkeit wurde im Mai 2026 von rund 101 Betrieben genutzt. Im Gegensatz zum Untersuchungsfenster im Herbst 2025 wurde diesmal allen Landwirtschaftsbetrieben, auch in Regionen mit wenig Anzeichen auf eine Belastung, eine Teilnahme empfohlen.



In Appenzell Ausserrhoden gibt es rund 358 Milchwirtschaftsbetriebe (Stand 2025). Insgesamt haben bis Mitte Juni 2026 rund 223 (62 %) mit einer Milchprobe an der freiwilligen Kampagne teilgenommen.

3. Entwicklungen auf Bundesebene

Im eidgenössischen Parlament sind in den vergangenen Jahren verschiedene Vorstösse zur PFAS-Thematik behandelt worden. Daraus sind unter anderem folgende Projekte entstanden:

a) Aktionsplan PFAS

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr und Energie (UVEK) erarbeitet bis Ende 2027 einen Aktionsplan zur Reduktion der Belastung von Mensch und Umwelt durch langlebige Chemikalien, insbesondere PFAS (Postulat Moser, 22.4585).

b) Motion UREK-S und Weisung des BLV

Die Motion 25.3421 der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats (UREK-S) wurde am 5. März 2026 an den Bundesrat überwiesen. In der Folge hat der Bundesrat am 27. Mai 2026 die Umsetzung der Motion in die Vernehmlassung geschickt. PFAS-belastete Betriebe sollen mehr Zeit für eine Produktionsumstellung erhalten und weiterhin ein wirtschaftliches Auskommen erzielen können. Dazu soll unter Auflagen für drei Jahre die Vermischung kontaminierter Lebensmittel mit nicht kontaminierten Lebensmitteln erlaubt werden, um die Höchstwerte bei den in Verkehr gebrachten Produkten einzuhalten. Gleichzeitig hat der Bundesrat beschlossen, PFAS-belastete Landwirtschaftsbetriebe in wirtschaftlichen Härtefällen finanziell zu unterstützen. Dazu soll ein zeitlich begrenztes Spezialgesetz erarbeitet werden. Ein Inkrafttreten ist frühestens 2028 möglich. Parallel dazu hat das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) eine Weisung erlassen, um den einheitlichen Vollzug der PFAS-Höchstgehalte durch die Kantone sicherzustellen.

c) PFAS-Höchstwerte im Umweltbereich

Mit der überwiesenen Motion Maret (22.3929) wurde der Bundesrat beauftragt, PFAS-Grenzwerte in der Abfallverordnung (SR 814.600), der Altlasten-Verordnung (SR 814.680), der Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBö; SR 814.12) und für die Einleitung in Gewässer festzulegen. Die VBBö regelt die Grenzwerte die landwirtschaftliche Nutzung der Böden. Der Zeitpunkt der Einführung der Grenzwerte ist nicht bekannt.

4. Ressourcenprogramm nach Art. 77a und Art. 77b des Landwirtschaftsgesetzes

Das Landwirtschaftsamt des Kantons St. Gallen hat Anfang 2026 nach Vorabklärungen mit dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) die Erarbeitung eines Gesuchs für ein Ressourcenprogramm «Case-Management-Konzept für landwirtschaftliche Betriebe mit PFAS-Belastung» nach Art. 77a und Art. 77b des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) gestartet. Anfang März 2026 hat das Landwirtschaftsamt St. Gallen weitere Landwirtschaftsämter, unter anderem auch das Amt für Landwirtschaft von Appenzell Ausserrhoden, zu einem Austausch und zu einer allfälligen Beteiligung am Ressourcenprogramm eingeladen. Weitere Kantone, wie der Kanton Appenzell Ausserrhoden, können sich als Mitglied der Trägerschaft dem Programm anschliessen. Da sich das PFAS-belastete Gebiet über die Kantonsgrenzen hinaus erstreckt und mutmasslich weitgehend von derselben Quelle stammt, wurde ein kantonsübergreifendes Ressourcenprogramm als sinnvoll erachtet. Gesuchsteller des Ressourcenprogramms beim BLW ist das Landwirtschaftsamt des Kantons St. Gallen. Die Programmkosten werden unter den beteiligten Kantonen aufgeteilt, wobei im Wesentlichen die Kantonszugehörigkeit der am Programm teilnehmenden Landwirtschaftsbetriebe als Zuteilungskriterium dienen wird.



Mit dem Anschluss an das Ressourcenprogramm können einige Elemente des Unterstützungsangebots für die Landwirtschaft aus dem regierungsrätlichen Massnahmenkonzept (vgl. Ziff. A.2.c) grösstenteils im Rahmen des Ressourcenprogramm *kantonsübergreifend* und *kofinanziert durch den Bund* umgesetzt werden. Dies betrifft konkret die Massnahmen «Begleitung der betroffenen Betriebe (M1)», «Betriebsanalyse für betroffene Betriebe (M2)», «finanzielle Unterstützung von Anpassungsmassnahmen (M3)», sowie «Beratungsstelle für Landwirtschaftsbetriebe (M5)».

Erforderlich für die Teilnahme am Ressourcenprogramm ist eine verbindliche Zusicherung der Finanzierung des kantonalen Anteils von Appenzell Ausserrhoden. Daher ist vor Abschluss des Finanzhilfevertrags mit dem BLW eine Zustimmung zur Kostenbeteiligung des Kantons am Ressourcenprogramm erforderlich. Aufgrund der Ausgabenhöhe fällt dies in die Zuständigkeit des Kantonsrates.

B. Erwägungen

1. Rechtliches

Das bundesrechtliche Instrument des Ressourcenprogramms nach Art. 77a und 77b LwG verfolgt das Hauptziel, dass natürliche Ressourcen wie der Boden nachhaltig zur standortangepassten Produktion von Lebensmitteln genutzt werden können (vgl. nachfolgend Abschnitt B.2.b). Im Rahmen eines Ressourcenprogramms gewährt der Bund Beiträge an die Träger solcher Programme (im konkreten Fall die Kantone).

Art. 13 des Umwelt- und Gewässerschutzgesetzes (UGsG; bGS 814.0) bildet die kantonalrechtliche Grundlage für die Teilnahme am Ressourcenprogramm des Bundes. Die Ausrichtung von Fördergeldern für das Ressourcenprogramm «Case-Management-Konzept für landwirtschaftliche Betriebe mit PFAS-Belastung» stützt sich konkret auf Art. 13 Abs. 1 lit. d UGsG. Danach kann der Kanton Projekte und Massnahmen unterstützen, die eine nachhaltige Entwicklung zum Ziel haben, insbesondere Projekte, deren Zielsetzung darin liegt, die kommunale Entwicklung nach den Grundsätzen der Nachhaltigkeit auszurichten. Die Unterstützung geschieht dabei in Form von Eigenleistungen und durch Beiträge (Subventionen).

Damit decken sich die Zielsetzungen des Instruments Ressourcenprogramm mit den Zielen nach Art. 13 lit. d UGsG: Es geht darum, Projekte und Massnahmen zu unterstützen, die eine nachhaltige Entwicklung fördern.

Grundvoraussetzung für eine Finanzhilfe des Bundes ist eine finanzielle Beteiligung der Kantone. Beim Beitrag des Kantons nach Art. 13 Abs. 1 lit. d UGsG handelt es sich um eine neue einmalige Ausgabe im Sinne von Art. 8 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; bGS 612). Aufgrund der Ausgabenhöhe von 2.5 Mio. Franken ist gestützt auf Art. 17 FHG ein *Verpflichtungskredit des Kantonsrates* erforderlich. Die Ausgabenkompetenz des Kantonsrates für neue einmalige Ausgaben reicht von Fr. 584'562 bis Fr. 2'922'806 (Art. 76 Abs. 2 lit. a Kantonsverfassung; bGS 111.1, [Bericht des Regierungsrates zur Staatsrechnung 2025, S. 12](#)).

Um sicherzustellen, dass die kantonalen Mittel nur dann eingesetzt werden, wenn sich auch der Bund beteiligt, wird der Verpflichtungskredit unter dem Vorbehalt bewilligt, dass sich der Bund am Ressourcenprogramm beteiligt (Art. 17 Abs. 4 FHG). Unter dieser Voraussetzung kann der Kredit netto beschlossen werden. Das heisst, der Kantonsrat bewilligt lediglich den Kantonsanteil von 2.5 Millionen Franken und nicht die Gesamtsumme von rund 10.4 Millionen Franken.



Im Jahr 2009 hat der Kantonsrat bereits einmal einem Verpflichtungskredit für ein Ressourcenprogramm zur Verminderung der Ammoniakverluste im Kanton Appenzell Ausserrhoden für die Jahre 2010–2015 gestützt auf Art. 13 Abs. 2 lit. d UGsG gesprochen.

2. Erläuterungen zum Ressourcenprogramm

a) Beschrieb des Programms

Im Allgemeinen

Das Ressourcenprogramm gemäss Art. 77a und 77b LwG hat zum Ziel, die von der landwirtschaftlichen Produktion benötigten natürlichen Ressourcen, wie der Boden, nachhaltiger zu nutzen. Im Projektgesuch für das Ressourcenprogramm muss beschrieben werden, wie das Projekt zur nachhaltigeren Nutzung des Bodens beiträgt und welche Ziele mit welchen Massnahmen erreicht werden sollen. Die im Ressourcenprogramm gewonnenen Erkenntnisse sollen später bei gegebener Praxistauglichkeit schweizweit angewendet werden können. Aufgrund dieser Zielsetzung ist zum gleichen Ziel nur ein Ressourcenprogramm möglich (vgl. Erläuterungen zum Ressourcenprogramm Landwirtschaft, Bundesamt für Landwirtschaft, vom 30. Juni 2025).

Das Ressourcenprogramm dauert insgesamt acht Jahre. Davon werden während sechs Jahren die Massnahmen auf den Betrieben umgesetzt und in den letzten zwei Jahren die Beibehaltung der Wirkung überwacht und die wissenschaftliche Begleitung abgeschlossen.

Ressourcenprogramm «Case-Management-Konzept für landwirtschaftliche Betriebe mit PFAS-Belastung»

Im Rahmen des Projektgesuchs wird das Ressourcenprogramm ausgearbeitet. Nach der Genehmigung des Projektgesuchs durch das BLW wird ein Finanzhilfevertrag zwischen dem BLW und der Trägerschaft unterzeichnet und das Ressourcenprogramm gestartet.

Für allfällige erst später dazukommende Massnahmen oder inhaltliche Präzisierungen können in den ersten drei Projektjahren Änderungsanträge an das BLW gestellt werden. Aufgrund der nicht vollständig bekannten Belastungssituation, noch offenen Fragen zu den PFAS-Stoffflüssen vom Boden in die Lebensmittel, der hängigen politischen Geschäfte auf Bundesebene und weiterer unsicherer Entwicklungen, wie das künftige Verhalten der Akteure der Lebensmittelkette, sind die konkreten Massnahmen und der Mittelbedarf mit Unsicherheit behaftet. Bestimmbar sind die Zielsetzung des Ressourcenprogramms und dessen Grenzen aufgrund der rechtlichen Grundlagen in Art. 77a und 77b LwG.

Die Gesamtverantwortung für das Ressourcenprogramm trägt die Trägerschaft. Die Trägerschaft agiert als einfache Gesellschaft bestehend aus den beteiligten Kantonen und weiteren Partnern. Die Rechte, Pflichten und Beiträge werden bis zum Abschluss des Finanzhilfevertrags mit dem BLW vereinbart.

b) Umsetzungsziele

Allgemeine Zielsetzungen

Das Ressourcenprogramm verfolgt das Hauptziel, dass die natürliche Ressource Boden weiterhin möglichst zur standortangepassten Produktion von Lebensmitteln genutzt werden kann. Während des Prozesses zur Anpassung des Landwirtschaftsbetriebs zur Erreichung dieses Ziels sollen die Betroffenen bedürfnisgerecht begleitet werden.



Teilnahmeziele

Am Ressourcenprogramm können direktzahlungsberechtigte Landwirtschaftsbetriebe teilnehmen, bei denen erhöhte PFAS-Werte festgestellt wurden. Die Teilnahmeziele werden in der Gesuchsphase bestimmt und hängen von den finanziellen Ressourcen, der Anzahl betroffener Betriebe im Projektperimeter und dem notwendigen Stichprobenumfang für wissenschaftliche Begleituntersuchungen ab.

c) Unterstützte Massnahmen

Mit dem Ressourcenprogramm können die Begleitung der Betriebe, die Betriebsanalyse, die Erstellung eines Betriebskonzepts zur Senkung der PFAS-Belastung und die Umsetzung von Anpassungsmassnahmen finanziell unterstützt werden.

Begleitung der Betriebe

Für die Begleitung der Betriebe sind personelle Ressourcen notwendig. Die personellen Ressourcen können durch bestehende Mitarbeitende der Kantone, durch zusätzliche Mitarbeitende beim Kanton oder bei Dritten aufgebaut werden. Der Mehraufwand ist durch das Projekt bedingt und somit zeitlich begrenzt.

Unterstützung von Massnahmen auf den Betrieben

Massnahmen, die der Zielerreichung des Ressourcenprogramms dienen, können durch das Ressourcenprogramm finanziert sein oder nicht. Nicht durch das Ressourcenprogramm finanziert werden Massnahmen, für die bestehende reguläre Fördertatbestände bestehen. Das sind beispielsweise Strukturverbesserungsmassnahmen, wie der (Um-)Bau eines Ökonomiegebäudes für eine Neuorientierung. Weiter gibt es Massnahmen, die vom Ressourcenprogramm nicht abgedeckt werden können, weil die rechtliche Grundlage von Art. 77a und Art. 77b LwG dies nicht zulässt. Diese Kosten müssen vom Landwirt selbst oder durch Dritte getragen werden.

Die folgende Übersicht zeigt **beispielhaft** auf, welche Massnahmen durch das Ressourcenprogramm unterstützt werden können. Aufgrund der hohen Dynamik fachlicher und technologischer Entwicklungen sowie zeitlicher Rahmenbedingungen sind weitere Massnahmen möglich. Zudem kann es sein, dass sich aufgrund der regulatorischen Entwicklung gewisse Massnahmen als nicht geeignet herausstellen und weitere dazu kommen.

Massnahme	Beschreibung	Finanzierungsquellen (Entwurf)		
		RP	SV	Kredite, Eigenmittel u.a.
Kompensation von Jungtieren, an die PFAS belastete Futtermittel gefüttert werden, um eine Verwertung zu ermöglichen.	Die Jungtiere können später auf nicht belastete Betriebe weitergegeben werden	X		
Proben sowie Vorerntemonitoring Pflanzenbau ¹	Monitoring der Massnahmen und Sicherstellung der Einhaltung der Grenzwerte vor der Ernte	X		
Kulturwechsel (Obstbau)			X	X
Anschluss an öffentliches Wassernetz	Verringerung der PFAS-Belastung im Tränkwasser		X	X
Aktivkohlefilter	Reduktion der PFAS-Belastung im Tränkwasser		X	X
Anpassung der Kulturen	Anbau einer Kultur, die PFAS weniger stark aufnimmt	X		
Hors-sol	Bodenunabhängige landwirtschaftliche Produktion		X	X
Anpassung der Schnitthöhe	Höherer Schnitt für geringere Kontamination der Ernte mit PFAS-belasteter Erde	X		
Ganzpflanzensilage von Getreide	Zur Reduktion des PFAS-Gehalts im Erntegut	X		
Angepasste Fütterungsberatung ²	Berater/in	X		
Angepasste Futterbauberatung ³	Berater/in	X		
Angepasste Ackerbauberatung	Berater/in	X		
Weitere bisher nicht aufgeführte Massnahmen	z.B. Technische Verfahren, Immobilisierung durch Kohlenstoff, weitere angepasste Fütterungsmassnahmen, Stallfütterung anstelle von Weidegang etc.	X		

Legende: RP: Ressourcenprogramm, SV: landwirtschaftliche Strukturverbesserungsbeiträge, Kredite: landwirtschaftliche Kreditkasse, Eigenmittel: Kostentragung durch Betrieb

¹ Beim Vorerntemonitoring wird der PFAS-Gehalt vor der Ernte bestimmt und dann entschieden, ob die Ernte verwendet werden kann oder nicht.

² Die Fütterungsberatung unterstützt den Betrieb bei der Auswahl der Futtermittel, damit die Tiere über das Jahr bedarfsgerecht gefüttert und die PFAS-Werte im Lebensmittel eingehalten werden können.

³ Die Futterbauberatung unterstützt den Betrieb von der Auswahl der Pflanzen über die Nutzung, das Weidemanagement bis zur Futterkonservierung.



d) Kostenbeteiligung des Bundes (Bundesbeiträge)

Die Bundesbeiträge betragen *maximal 80 %* der anrechenbaren Kosten. Für die Projektadministration und Beratung betragen die Beiträge *maximal 50 %* der anrechenbaren Kosten. Die Trägerschaft hat die Restfinanzierung am Projekt zu sichern. Für Appenzell Ausserrhoden bedeutet dies, dass sich der Bund mit dem Ressourcenprogramm zu einem wesentlichen Teil an den Kosten der Begleitung der Betriebe (M1), Betriebsanalyse für betroffene Betriebe (M2), der finanziellen Unterstützung von Anpassungsmassnahmen (M3) und der Beratungsstelle für Landwirtschaftsbetriebe (M5) beteiligt.

Die definitive Höhe der Beteiligung des Bundes an den Massnahmen bestimmt der Bund im Rahmen der Bewilligung des Gesuchs zum Ressourcenprogramm.

e) Wirkungskontrolle

Die Wirkungskontrolle bezieht sich auf die Erreichung der Ziele des Ressourcenprogramms. Neben der Betriebsbegleitung wird auch die Wirkung der Massnahmen Bestandteil des Monitorings sein. Die Wirkung des Ressourcenprogramms wird gemäss den Vorgaben des BLW kontrolliert. Diese sind bezogen auf das konkrete Ressourcenprogramm noch nicht bekannt.

3. Abgrenzung zu anderen Projekten/Programmen

a) Nachtrag Landwirtschaftliches Förderungskonzept 2025–2029

Mit dem landwirtschaftlichen Förderungskonzept auf Grundlage von Art. 2 Abs. 1 der kantonalen Strukturverbesserungsverordnung (bGS 920.12) können kantonale Beiträge zur Strukturverbesserung ausgerichtet werden. Mit einem Nachtrag zum Förderungskonzept sollen subsidiär zum Ressourcenprogramm Beiträge für Massnahmen ausgerichtet werden können, für die keine andere rechtliche Grundlage besteht. Zudem können über das Förderungskonzept Massnahmen unterstützt werden, bis das Ressourcenprogramm startet. Erste Massnahmen aus dem Ressourcenprogramm können voraussichtlich nach einer Informations- und Anmeldephase Ende 2026 oder Anfang 2027 auf den Betrieben umgesetzt werden.

b) Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen

Der Bund unterstützt nach dem Grundsatz von Art. 87 LwG Strukturverbesserungen mit Beiträgen und Investitionskrediten, unter anderem um die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum, insbesondere im Berggebiet, zu verbessern und zur Verwirklichung ökologischer, tierschützerischer und raumplanerischer Ziele beizutragen.

Beiträge und Investitionskredite werden für gemeinschaftliche und einzelbetriebliche Massnahmen nach den Voraussetzungen von Art. 88 und 89 LwG gewährt. Die Voraussetzungen enthalten Kriterien wie eine Mindestbetriebsgrösse, Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises, geeignete Ausbildung, finanzielle Tragbarkeit und Wirtschaftlichkeit, usw. Ebenso muss die Wettbewerbsneutralität gewährleistet sein (Art. 89a LwG).

Planen PFAS-belastete Betriebe eine Betriebsumstellung, so kann diese, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, über die ordentlichen Strukturverbesserungen mitunterstützt werden. Beitragstatbestände der Strukturverbesserungen sind vom Ressourcenprogramm unabhängig, aber Bestandteil des Massnahmenportfolios in der gesamtheitlichen PFAS-Betriebsbegleitung.



c) **Finanzielle Entschädigung für betroffene Betriebe**

Mit dem Ressourcenprogramm können keine Entschädigungen für Härtefälle finanziert werden. Das Massnahmenkonzept des Regierungsrates sieht vor, eine separate gesetzliche Grundlage für eine finanzielle Entschädigung von in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Betriebe zu schaffen. Das können Betriebe sein, die aufgrund der PFAS-Belastung ihre Produkte nicht mehr liefern dürfen und während der Sanierung Liquiditätsprobleme erhalten. In einzelnen Fällen kann die Fortführung des Betriebs in Frage gestellt sein. Der Bundesrat hat ebenfalls ein entsprechendes PFAS-Spezialgesetz in Auftrag gegeben, welches frühestens 2028 in Kraft treten kann und eine Kofinanzierung durch die Kantone voraussetzt.

C. **Auswirkungen**

1. **Finanziell**

a) **Unterstützungsbedarf**

Von den rund 560 direktzahlungsberechtigten Landwirtschaftsbetrieben im Kanton haben sich bis Mitte Juni 2026 267 Betriebe an der freiwilligen Beprobung für Milch- und Tränkewasser beteiligt. Davon sind 77 Betriebe über dem Richtwert der Milch. Die Beteiligung war in den stärker belasteten Gebieten höher als in den weniger belasteten Gebieten. 44 Betriebe haben nur Tränkewasser beprobt. Davon weisen 9 Betriebe mindestens eine Quelle mit einem erhöhten Wert (0.02 µg/l) auf.

Pro Betrieb und Jahr wird ein durchschnittlicher Aufwand von rund Fr. 20'000 für die Betriebsbegleitung, Betriebsanalyse und finanzielle Unterstützung von Anpassungsmassnahmen geschätzt. Voraussichtlich wird sich der Aufwand nicht gleichmässig über die Dauer des Ressourcenprogramms verteilen. Im ersten Jahr wird der Schwerpunkt bei der Betriebsbegleitung liegen und sich später auf die Finanzierung von Anpassungsmassnahmen verschieben.

Bis zum Start des Ressourcenprogramms ist davon auszugehen, dass noch einige Betriebe mit erhöhten PFAS-Werten hinzukommen werden. Mit einer breiten Information soll ein grosser Teil der betroffenen Betriebe zur Anmeldung am Ressourcenprogramm motiviert werden; die Teilnahme ist freiwillig. Somit werden schätzungsweise rund *85 Betriebe* aus dem Kanton am Ressourcenprogramm teilnehmen. Mit durchschnittlichen Kosten von Fr. 20'000 pro Betrieb betragen die jährlichen Kosten rund Fr. 1.72 Mio. für die ersten sechs Jahre der Umsetzungsphase. Die Kosten für die Projektadministration und Wirkungskontrolle sind anteilmässig sehr gering und daher in dieser Schätzung nicht separat ausgewiesen.



b) Gesamtkosten

Die Gesamtkosten für die Unterstützung der Betriebe im Kanton Appenzell Ausserrhoden über die Laufzeit von acht Jahren betragen rund *Fr. 10.4 Mio.* (vgl. nachfolgende Tabelle). Der Kantonsbeitrag von Appenzell Ausserrhoden beträgt rund *Fr. 2.5 Mio.*

(Beträge in TFr.)	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total
Administration und Beratung Kanton	110	110	110	110	110	110	20	20	
Bundesbeitrag	110	110	110	110	110	110	20	20	
Übrige Kosten Kanton	300	300	300	300	300	300			
Bundesbeitrag	1'200	1'200	1'200	1'200	1'200	1'200			
Kantonsbeitrag	410	410	410	410	410	410	20	20	2'500
Bundesbeitrag	1'310	1'310	1'310	1'310	1'310	1'310	20	20	7'900
Kantons- und Bundesbeitrag	1'720	1'720	1'720	1'720	1'720	1'720	40	40	10'400

Die Aufteilung der Kosten in Administration und Beratung (Bundesbeteiligung 50 %) und übrige Kosten (hauptsächlich Massnahmen, Bundesbeteiligung max. 80 %) ist geschätzt auf Basis der bisherigen Erfahrungen. Die Verteilung der Beiträge auf die sechs Umsetzungsjahre ist ebenfalls geschätzt. Je nach Entwicklung des Umfelds kann der Aufwand für Massnahmen in einigen Jahren höher und in anderen Jahren tiefer liegen. Gesamthaft kann der Kantonsbeitrag und der Bundesbeitrag, der im abzuschliessenden Finanzhilfevertrag zugesichert wird, nicht überschritten werden.

c) Kreditbedarf

Grundvoraussetzung für Finanzhilfen des Bundes ist eine finanzielle Beteiligung der Kantone. Die Trägerschaft sichert die Restfinanzierung am Projekt. Der Anteil von Appenzell Ausserrhoden an den Gesamtkosten von rund *Fr. 10.4 Mio.* beträgt rund *Fr. 2.5 Mio.*

Das Ressourcenprogramm erstreckt sich über mehrere Kantone. Der Verpflichtungskredit des Kantons Appenzell Ausserrhoden wird anteilmässig für die allgemeinen Ausgaben und gemäss dem effektiven Bedarf der teilnehmenden Landwirtschaftsbetriebe im Kanton eingesetzt.

Der Verpflichtungskredit gilt für die Programmdauer von acht Jahren. Der Grund liegt in der fixen Verpflichtung gegenüber dem Bund. Der Kanton kann während der Dauer des Ressourcenprogramms nicht aussteigen, sondern ist zur Leistung des vereinbarten Betrages verpflichtet.

Der Verpflichtungskredit wird, wie bereits erwähnt (vgl. vorne, Abschnitt B.1.), unter dem *Vorbehalt* bewilligt, dass sich der Bund am Ressourcenprogramm im oben genannten Umfang beteiligt.

2. Personell

Für die Umsetzung des Ressourcenprogramms sind zusätzliche personelle Ressourcen in der Abteilung Beratung und Pflanzenschutz im Amt für Landwirtschaft notwendig in der Höhe von jährlich *Fr. 85'000*. Diese Kosten sind im Verpflichtungskredit eingerechnet und durch den Bund über das Ressourcenprogramm kofinanziert. Der zusätzliche personelle Aufwand ist auf die Dauer des Ressourcenprogramms begrenzt und ist vor allem in der sechsjährigen Umsetzungsphase bis 2032 erforderlich.



D. Finanzierung

Im Entwurf des Voranschlags 2027 und des Aufgaben- und Finanzplans 2028–2030 sind jährlich Fr. 85'000 im Personalaufwand und Fr. 390'000 für Unterstützungsmassnahmen im Sachaufwand eingestellt. Fr. 410'000 davon sind für das Ressourcenprogramm vorgesehen. Die Differenz zwischen dem geplanten Aufwand für das Ressourcenprogramm von Fr. 410'000 und dem budgetierten Aufwand von insgesamt Fr. 475'000 ist für personellen Aufwand, der nicht an das Ressourcenprogramm angerechnet werden kann, sowie für das landwirtschaftliche Förderungskonzept.

E. Weiteres Vorgehen

Nach der Genehmigung des Projektgesuches durch das Bundesamt für Landwirtschaft kann der Finanzhilfekontrakt zwischen der Trägerschaft und dem Bundesamt für Landwirtschaft unterzeichnet werden. Dies ist für den Herbst 2026 geplant, vorbehältlich der Zustimmung des Kantonsrates zum Verpflichtungskredit.

Anschliessend werden die Landwirtschaftsbetriebe informiert und eingeladen, sich am Projekt zu beteiligen. Dazu wird ein Projektvertrag zwischen dem Landwirtschaftsbetrieb und der Trägerschaft abgeschlossen. Dies sollte bis Ende 2026 erfolgen. Anschliessend beginnt die Umsetzungsphase des Ressourcenprojekts.

F. Antrag

Der Regierungsrat 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 des Regierungsrates

sign. Hansueli Reutegger

Hansueli Reutegger, Landammann

sign. Roger Nobs

Roger Nobs, Ratschreiber