

II. Nachtrag zum Landwirtschaftsgesetz

Kantonsratsbeschluss über einen Sonderkredit für Beiträge im Zusammenhang mit Belastungen durch per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS) für die Jahre 2025 bis 2028

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 15. Oktober 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	2
2 Auswirkungen auf die betroffenen Landwirtschaftsbetriebe	3
3 Lösungsabsicht und Massnahmen	3
3.1 Sofortmassnahmen	4
3.2 Mittelfristige Massnahmen	5
3.3 Ausblick	6
4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	6
4.1 Nachtrag zum Landwirtschaftsgesetz	6
4.2 Kantonsratsbeschluss über einen Sonderkredit für Beiträge im Zusammenhang mit Belastungen durch per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS) für die Jahre 2025 bis 2028	8
5 Notwendige Anpassungen des Verordnungsrechts	8
6 Finanzielle Folgen, Vernehmlassung und Referendum	9
6.1 Sonderkredit	9
6.2 Personal	9
6.3 Vernehmlassung	9
6.4 Referendum	9
7 Antrag	10
Entwürfe	
II. Nachtrag zum Landwirtschaftsgesetz	11
Kantonsratsbeschluss über einen Sonderkredit für Beiträge im Zusammenhang mit Belastungen durch per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS) für die Jahre 2025 bis 2028	13

Zusammenfassung

Per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS) sind schwer abbaubare Chemikalien. PFAS gelangen hauptsächlich über die Ernährung in den menschlichen Körper und können sich dort teilweise anreichern. Nach heutigem Wissensstand sind für einige PFAS unterschiedliche gesundheitsschädigende Wirkungen bekannt. Bei vielen PFAS bestehen diesbezüglich aber noch grosse Kenntnislücken. Angesichts der möglichen gesundheitlichen Risiken soll die Aufnahme von PFAS minimiert werden, weshalb das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen für bestimmte Lebensmittel tierischen Ursprungs per 1. Februar 2024 Höchstwerte für ausgewählte PFAS in Lebensmitteln festgelegt hat. Diese gelten unter anderem für Fleisch und Eier.

Im Kanton St.Gallen weisen – soweit bekannt im Gebiet Mörschwil, Eggersriet, Untereggen, Goldach, Altenrhein, St.Margrethen – verschiedene landwirtschaftlich genutzte Flächen erhöhte Belastungen mit PFAS auf. Als Ursache steht belasteter Klärschlamm aus Abwasserreinigungsanlagen im Vordergrund, wie er bis zum Jahr 2006 als Dünger landwirtschaftlich verwertet werden durfte. Verschiedene Fleischproben von betroffenen Landwirtschaftsbetrieben wiesen PFAS-Belastungen über dem Höchstwert auf. Diesen Betrieben droht nun ein Absatzverbot.

Ziel ist es, diese Betriebe beim Erhalt ihrer Existenz zu unterstützen, damit sie ihren laufenden finanziellen Verpflichtungen nachkommen und gleichzeitig Massnahmen zur Einhaltung der PFAS-Höchstwerte einleiten können. Für den Fall, dass ein landwirtschaftlicher Betrieb seine Produktion einstellen muss, sollen in Härtefällen Beiträge zur Desinvestition sowie zur Umschulung der Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter geleistet werden können. Hierzu wird in der kantonalen Landwirtschaftsgesetzgebung ein neuer Beitragstatbestand geschaffen. Die notwendigen Mittel sollen in Form eines Sonderkredits in Höhe von 5 Mio. Franken und einer Laufzeit für die Jahre 2025 bis 2028 bereitgestellt werden.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe des:

- II. Nachtrags zum Landwirtschaftsgesetz;
- Kantonsratsbeschlusses über einen Sonderkredit für Beiträge im Zusammenhang mit Belastungen durch per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS) für die Jahre 2025 bis 2028.

1 Ausgangslage

Per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS) sind schwer abbaubare Chemikalien. Sie werden seit Jahrzehnten industriell genutzt, zum Beispiel in wasserabweisenden Regenjacken, teflonbeschichteten Bratpfannen oder Löschschaum. Diese Chemikalien gelangen in die Umwelt und können in der Nahrungskette sowie im Menschen nachgewiesen werden. PFAS gelangen hauptsächlich über die Ernährung in den menschlichen Körper und können sich dort teilweise anreichern. Nach heutigem Wissensstand sind für einige PFAS unterschiedliche gesundheitsschädigende Wirkungen bekannt. Bei vielen PFAS bestehen diesbezüglich aber noch grosse Kenntnislücken. Bei Kindern wird ein Zusammenhang zwischen den PFAS-Gehalten im Blut und einer verminderten Konzentration von Antikörpern nach einer Impfung und damit deren verringerter Wirksamkeit vermutet. Darüber hinaus bestehen Anhaltspunkte für weitere mögliche negative gesundheitliche Auswirkungen von hohen PFAS-Gehalten im Blut, beispielsweise auf die Leber, die Nieren oder auf das Geburtsgewicht.

Auch in der Schweiz gibt es mit PFAS belastete Flächen und Gewässer. Der Kanton St.Gallen untersucht seit einigen Jahren Fliessgewässer, Böden und Lebensmittel auf eine Belastung mit PFAS. Seit Herbst 2021 ist bekannt, dass auf der Eggersrieter Höhe Bereiche des Bodens mit PFAS belastet sind. Der Kanton hat seither die Untersuchungen ausgeweitet. Die Messungen zeigen nun, dass es in der Region weitere belastete Flächen gibt. Betroffen sind Flächen im Gebiet Mörschwil, Eggersriet, Untereggen, Goldach, Altenrhein, St.Margrethen. Der Kanton hat im Fleisch von Kühen und Rindern von landwirtschaftlichen Betrieben mit belasteten Flächen und auch teilweise in den privaten Wasserversorgungen (Quellwasser) erhöhte oder zu hohe PFAS-Werte gemessen; auch entsprechende Milchproben weisen erhöhte PFAS-Werte auf. In diesen Fällen wird als Ursache aus Abwasserreinigungsanlagen stammender Klärschlamm vermutet, der mit PFAS belastet war. Dieser durfte bis zum Jahr 2006 als Dünger auf landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht werden.

Angesichts der möglichen gesundheitlichen Risiken soll die Aufnahme von PFAS minimiert werden. Auf der Basis einer Beurteilung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) und der Einführung von EU-weit gültigen Höchstgehalten für PFAS in Lebensmitteln und Trinkwasser setzte das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) für bestimmte Lebensmittel tierischen Ursprungs per 1. Februar 2024 Höchstwerte für ausgewählte PFAS in Lebensmitteln fest (vgl. Anhang 8a der Verordnung des EDI über die Höchstgehalte für Kontaminanten [SR 817.022.15; abgekürzt VHK]). Die Höchstwerte betreffen in erster Linie Fleisch, Fisch und Eier, wogegen es für Milch und Milchprodukte noch keine Höchstwerte gibt. Im Rahmen einer Übergangsregelung (vgl. Art. 8b Abs. 2 VHK) durften Lebensmittel, die den Höchstgehalten für PFAS nach Anhang 8a der VHK nicht entsprechen, noch bis zum 31. Juli 2024 nach bisherigem Recht eingeführt und hergestellt werden. Diese Lebensmittel dürfen bis zum Abbau der Bestände an Konsumentinnen und Konsumenten abgegeben werden.

2 Auswirkungen auf die betroffenen Landwirtschaftsbetriebe

Lebensmittel mit einer PFAS-Belastung über dem geltenden Höchstwert dürfen aufgrund der rechtlichen Vorgaben grundsätzlich nicht mehr in den Verkauf kommen. Der Kanton hat deshalb gegenüber fünf betroffenen Betrieben verfügt, dass sie die Einhaltung der PFAS-Höchstwerte im Fleisch ihrer Tiere sicherstellen müssen. Werden Höchstwerte überschritten, darf das Fleisch nicht für die menschliche Ernährung verwendet werden. Den Betrieben droht somit ein Absatzverbot. Die vorstehend zitierte Übergangsregelung wird so ausgelegt, dass das Fleisch von Tieren, die sich vor dem 1. August 2024 bereits auf den Betrieben befanden, noch als Lebensmittel verwertet werden darf. In der Zwischenzeit sind vier weitere Betriebe bekannt geworden, deren Fleischproben den Höchstgehalt an PFAS ebenfalls nicht einhalten. Auch gegenüber diesen Betrieben wird verfügt werden, dass sie die Höchstwerte einhalten müssen. Die Regierung hat ferner Kenntnis von rund 30 Milchbetrieben, deren Milch den PFAS-Höchstgehalt nach dem EU-Richtwert übersteigt. Auch wenn in der Schweiz für Milch noch kein Höchstwert eingeführt worden ist, wird auch diesen Betrieben empfohlen, Massnahmen einzuleiten, um die Belastung zu senken. In erster Linie wird angeregt, für das Tränken der Tiere und für die Produktion von Lebensmitteln die öffentliche Trinkwasserversorgung zu nutzen. Wenn möglich, sollen die Tiere auf nicht belasteten Flächen weiden und es soll ihnen im Stall unbelastetes Futter zur Verfügung gestellt werden.

Ob die PFAS-Gehalte mit diesen Massnahmen auf die zulässigen Werte reduziert werden können, ist derzeit nicht beurteilbar.

3 Lösungsabsicht und Massnahmen

Die Regierung hat Möglichkeiten geprüft, wie die von einem faktischen Verkaufsverbot bedrohten landwirtschaftlichen Betriebe in dieser Situation unterstützt werden können. Ziel ist es, die

betroffenen Betriebe beim Erhalt ihrer Existenz zu unterstützen, damit sie ihren laufenden finanziellen Verpflichtungen nachkommen und gleichzeitig Massnahmen zur Einhaltung der PFAS-Höchstwerte einleiten können. Für den Fall, dass ein landwirtschaftlicher Betrieb seine Produktion einstellen muss, sollen in Härtefällen Beiträge zur Desinvestition sowie zur Umschulung der Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter geleistet werden können. In der geltenden Landwirtschaftsgesetzgebung – auf kantonaler und auf eidgenössischer Ebene – fehlt eine gesetzliche Grundlage für entsprechende Beiträge.

Nachfolgend werden Sofort- und mittelfristige Massnahmen skizziert, für die gestützt auf den neuen Art. 18b des Landwirtschaftsgesetzes (sGS 610.1; abgekürzt LaG) Beiträge ausgerichtet werden können sollen.

3.1 Sofortmassnahmen

Derzeit sind weder das tatsächliche Ausmass der PFAS-Belastungen noch die möglichen Massnahmen zu deren Reduktion bekannt. Die laufenden umwelt- und lebensmittelrechtlichen Abklärungen lassen vermuten, dass das Problem umfassender ist als angenommen und sich auch nicht auf das bereits bekannte Gebiet beschränkt. Zudem ist davon auszugehen, dass zu einem späteren Zeitpunkt auch die Milchproduktionsbetriebe in den Fokus geraten werden. Im Rahmen von Sofortmassnahmen sollen die betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe deshalb, allenfalls mit Unterstützung der landwirtschaftlichen Beratung, mit einzelbetrieblichen Massnahmen zur Beibehaltung ihrer laufenden Produktion unterstützt werden. Dabei steht eine zumindest teilweise und vorübergehende Kompensation der wirtschaftlichen Ausfälle und der Mehrkosten im Vordergrund. Diese Unterstützung soll insbesondere auch die angesichts der verschiedenen Unsicherheitsfaktoren entstandene psychische Belastung der Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter reduzieren. Beabsichtigt wird ausserdem, die Betriebe mittels Beratungsdienstleistungen für eine Teilnahme an Praxisversuchen zu motivieren.

Im Sinn von zeitlich befristeten Sofortmassnahmen sollten mit dem vorliegenden II. Nachtrag zum LaG folgende Massnahmen ermöglicht werden:

Massnahme	Bemerkungen	Kostenschätzung
<i>Öffentliche Wasserversorgung sicherstellen</i>	Neben der unbelasteten Wasserversorgung im Stall ist auch die Wasserversorgung auf den Weiden sicherzustellen.	Je nach Aufwand, zwischen Fr. 10'000.– und Fr. 30'000.– je Betrieb.
<i>Futterzukauf für zweite Mastphase (3 bis 4 Monate)</i>	Die Massnahme soll zu einer PFAS-Reduktion zum Zeitpunkt der Schlachtung führen. Finanzierung des Futterzukaufs.	Finanzierung nur bis Bodenproben Klarheit über Betroffenheit geben.
<i>Verkauf von Tränkekälbern statt selber ausmästen</i>	Durch Verkauf wird das Tier in eine andere Tierhaltung verschoben. Schätzung des Verlustes durch vorzeitigen Verkauf.	Die Kostenübernahme erfolgt in der Regel nach den Richtwerten der Agridea / Agriexpert.
<i>Futterzukauf, bis Bodenproben Klarheit geben</i>	Fleischproduzenten, die keine Trennung der Herde machen können.	
<i>Abgehende Kühe</i>	Verstellen in einen Betrieb mit unbelastetem Futter.	
<i>Verschieben von Tieren 2 bis 3 Monate vor Schlachtung</i>	Bei Kälber- oder Rindermast. Kostenübernahme unter Berücksichtigung der Einsparungen.	Die Kostenübernahme erfolgt nach den Richtwerten der Agridea / Agriexpert.

Massnahme	Bemerkungen	Kostenschätzung
<i>Futterproben entnehmen</i>	Betreffend Futter ist Wissensaufbau nötig. Zunächst muss herausgefunden werden, wie hoch die Belastung des Grundfutters ist und wo die kritische Grösse liegt, die noch eine Mischung von belastetem mit unbelastetem Futter erlaubt. Futterproben sind jedoch erst im Nachgang zu Bodenproben sinnvoll. Es ist eine Auswertung auf Stufe Bewirtschaftungseinheit (Schlag) anzustreben.	Bei rund 4 Proben je Betrieb rund 2'000 Franken je Betrieb.
<i>Unterstützung bei anstehenden Investitionen</i>	Zur Verhinderung von Fehlinvestitionen wird den Landwirtschaftsbetrieben die Probenahme von Milch, Wasser und allenfalls Bodenproben empfohlen.	Kosten Probenentnahme rund 5'000 Franken je Betrieb. Beratungsaufwand individuell.
<i>Betriebsübernahmen begleiten</i>	Thema neu in Begleitung von Betriebsübernahmen einfließen lassen. Sensibilisierung nötig. Alternativen zur Übernahme prüfen.	Beratungsaufwand individuell. Ressourcenbedarf erhöht.

3.2 Mittelfristige Massnahmen

Mittelfristig soll über Praxisversuche bei der Tierhaltung (Futterumstellung, Herdenaufteilung, weitere Massnahmen wie z.B. Weide- und Futtergewinnungsmanagement, Hofdüngerausbringung usw.) geprüft werden, inwiefern derartige Massnahmen zur Einhaltung der PFAS-Höchstwerte beitragen können. Derartige Versuche sind notwendig und sinnvoll, um standardisierte Massnahmen für weitere betroffene Betriebe abzuleiten. Entsprechend sieht die Vorlage auch vor, dass der Kanton Beiträge leisten kann zur Erforschung von Massnahmen zur Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Höchstwerte.

Kann ein Betrieb nicht oder nur reduziert weitergeführt werden, sollen Beiträge zur Desinvestition geleistet werden können und gegebenenfalls Umschulungsbeihilfen gesprochen werden.

Massnahme	Bemerkungen	Kosten
<i>Beispiele von Praxisversuchen oder Forschungsprojekten:</i>		
– <i>Versuche mit Mischen von Futtermitteln</i>	Kostenübernahme Futtermittel während Projektphase.	Die Kosten werden in der Regel gemäss den aktuellen Richtwerten der Agridea / Agriexpert übernommen.
– <i>Versuche mit anderen Kulturen</i>	Übernahme wirtschaftlicher Verlust.	
– <i>Versuche mit Aktivkohle</i>	Entschädigung für Teilnahme an Projekten. Mögliche Partner; ETH, Empa, Rindergesundheitsdienst, Agroscope.	

Massnahme	Bemerkungen	Kosten
<i>Alternative Bewirtschaftungsformen unterstützen</i>	Entwicklung alternativer Bewirtschaftungsformen: – Agri-Photovoltaik; – Hors Sol; – Energieholz; – Biodiversitätsförderflächen (BFF); – Verfütterung an Heimtiere oder Gnadenhöfe (gelangen nicht in Lebensmittelkette). Ohne landwirtschaftliche Produktion fallen die betroffenen Flächen aus der Direktzahlungs-Beitragsberechtigung.	Kosten Entsorgung Unternutzen oder Ertrag aus BFF-Flächen. Die Kosten richten sich nach den aktuellen Entsorgungskosten der entsprechenden Kehrichtverbrennungsanlagen.
<i>Versuchsweise Auffüllung von belasteten Böden</i>	Versuch auf kleinerer Fläche zusammen mit Partnerinnen und Partnern.	Anrechenbare Kosten höchstens Fr. 40'000.– je ha.
<i>Beprobung von Blut als Indikator für Fleischbelastung</i>	Entwurf Projektskizze ist bereits vorhanden (Agroscope, ETH).	Die Kostenbeteiligung am Projekt beträgt nach ersten Schätzungen Fr. 385'000.–.
<i>Betriebsaufgaben</i>	Umschuldungen oder/und Kreditübernahme über Härtefallentschädigung.	Budgetbetrag muss individuell definiert werden.
<i>Umschulungsbeihilfen</i>	Weiterführung des Betriebs nicht mehr oder nur reduziert möglich. Umsetzung analog früherer Umschulungsbeihilfen des Bundes.	Bedingungen für Umschulungen sind noch zu definieren.

3.3 Ausblick

Langfristig ist der Erhalt der Produktionsgrundlage Boden anzustreben. Diese Massnahmen sollen darauf abzielen, die belasteten Böden entweder zu sanieren oder mit innovativen Technologien weiterhin landwirtschaftlich oder landwirtschaftsnah nutzbar zu machen. Diese Massnahmen müssen über einen Aktionsplan des Bundes bearbeitet werden. Einem positiven Kosten-/Nutzenverhältnis und der Verhältnismässigkeit ist hierbei grosses Gewicht beizumessen.

4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Nachtrag zum Landwirtschaftsgesetz

Die vorgeschlagene Bestimmung von Art. 18b LaG ist Teil des IV. Abschnitts «Strukturverbesserungen und soziale Begleitmassnahmen» des LaG. Sie ergänzt die Bestimmungen zu den Betriebshilfedarlehen (Art. 17 LaG), den Hilfsdiensten (Art. 18 LaG) und den Massnahmen zur Verhütung von Wildschäden (Art. 18a LaG) um einen neuen Beitragstatbestand. Der besseren Verständlichkeit halber wird der wenig aussagekräftige Artikeltitle von Art. 18a LaG von «Beiträge des Kantons» zu «Verhütung von Wildschäden» geändert und damit in engeren Zusammenhang mit den materiellen Bestimmungen gebracht.

Vom neuen Art. 18b LaG unter dem Artikeltitle «Per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS)» erfasst sind Betriebe, deren landwirtschaftliche Nutzfläche (vgl. Art. 14 ff. der eidgenössischen Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen [SR 910.91; abgekürzt LBV]) mit diesen schwer abbaubaren Chemikalien belastet sind.

Beiträge können indes nur ausgerichtet werden, wenn die bisherige Produktion aufgrund dieser Belastung erheblich eingeschränkt oder verunmöglicht ist. Vorausgesetzt wird damit ein bestehender Betrieb, der wirtschaftlich erhebliche Einbussen erleidet. Im Umkehrschluss können keine Beiträge ausgerichtet werden, wenn nur einzelne, untergeordnete Teilflächen mit PFAS belastet sind oder wenn bekanntermassen belastete Parzellen neu erworben oder gepachtet werden. In diesen Fällen wird die Belastung im Rahmen des Kaufpreises bzw. des Pachtzinses berücksichtigt. Die Frage einer Entschädigung stellt sich allenfalls beim verkaufenden bzw. verpachtenden Betrieb.

Bei einem erheblich betroffenen Landwirtschaftsbetrieb sollen in erster Linie Massnahmen mit Beiträgen unterstützt werden, die im Hinblick auf die Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Höchstwerte notwendig oder zumindest erfolgsversprechend sind, ein entsprechend positives Kosten-/Nutzenverhältnis aufweisen und verhältnismässig sind. Mögliche Massnahmen sind in Abschnitt 3 hiervor tabellarisch und nach Zeithorizont abgestuft dargestellt. Der Beitragstatbestand nach Abs. 2 Bst. a ist deshalb sehr offen formuliert, weil die Auswirkungen der einzelnen Massnahmen auf die PFAS-Konzentration in den erzeugten Lebensmitteln weitgehend unbekannt sind. Eine standardisierte Herangehensweise (und damit auch generell-abstrakte Beitragssätze) werden sich erst ableiten lassen, wenn die Auswirkungen der verschiedenen möglichen Massnahmen anhand von Praxisversuchen evaluiert worden sind.

Führen die Massnahmen zur Senkung der PFAS-Belastung nicht zum Erfolg, sollen Betriebe, deren Produktion nur noch erheblich eingeschränkt oder gar nicht mehr möglich ist («Härfälle»), mit Beiträgen zur Betriebsauflösung sowie zur Umschulung der Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter unterstützt werden können. Die einzelnen vorgesehenen Massnahmen ergeben sich ebenfalls aus der tabellarischen Übersicht in Abschnitt 3. Der Schluss, wonach ein Betrieb nur noch eingeschränkt oder überhaupt nicht mehr produzieren kann, setzt voraus, dass die ergriffenen Massnahmen zur Einhaltung der Höchstwerte nicht zum Ziel geführt haben. Die Beurteilung erfolgt ebenfalls einzelfallweise.

Als Korrektiv zu diesen offenen Beitragstatbeständen sind zum einen Abs. 1 und 2 bewusst als «Kann-Bestimmungen» ausgestaltet. Ein Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen des Kantons besteht nicht. In erster Linie sollen die unterstützten Massnahmen zusammen mit den betroffenen Betrieben im Rahmen der landwirtschaftlichen Beratung ausgearbeitet und mittels verwaltungsrechtlicher Verträge oder Verfügungen zugesichert werden. Ist das vorhandene Beitragsvolumen (bzw. der Sonderkredit für die Jahre 2025 bis 2028) ausgeschöpft, können keine weiteren Beiträge mehr gewährt werden.

Zum anderen sollen die Beiträge absolut begrenzt werden. Die Beiträge an Massnahmen zur Reduktion der PFAS-Belastung nach Abs. 2 Bst. a sollen je Betrieb auf eine Periode von drei Jahren und betragsmässig auf Fr. 100'000.– beschränkt werden (vgl. Abs. 3 Ingress und Bst. a). Ziel ist es, innerhalb dieser Periode mit Hilfe von Beiträgen nähere Kenntnisse über die innerbetriebliche Verteilung der Belastung zu gewinnen und ein Betriebskonzept zu entwickeln, das den wirtschaftlichen Fortbestand des Betriebs sichert. Ist dies nicht möglich, wird der Betrieb stillgelegt werden müssen. Die für diesen Fall vorgesehenen Härtefallzahlungen zur Desinvestition und für Umschulungen sollen im Rahmen von einmaligen Pauschalen abgegolten werden. Grundlage soll ein verwaltungsrechtlicher Vertrag sein. Die Beiträge können den Verkehrswert des Betriebs nicht übersteigen. Mit geeigneten Nebenbestimmungen ist sicherzustellen, dass keine Überentschädigung erfolgt (z.B. im Rahmen nachträglicher Abparzellierungen, von Grundstückverkäufen usw.). In beiden Fällen sollen allfällige Beiträge Dritter (im Vordergrund steht eine Beteiligung des Bundes im Rahmen des Aktionsplans oder eines Ressourcenprogramms) bei der Bemessung der Kantonsbeiträge mildernd berücksichtigt werden.

Neben der direkten Unterstützung der Betriebe sollen auch Beiträge für Forschungsprojekte eingesetzt werden können (Abs. 4). Es sollen möglichst rasch Massnahmen und Konzepte entwickelt werden, um die Belastungen in Lebensmitteln zu senken. Diese sollen kantonale angestossen werden, bis der Bund den geforderten Aktionsplan umsetzt. Im Vordergrund steht eine Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH), Agroscope oder der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA).

Die Finanzierung soll über einen Sonderkredit in Form eines mehrjährigen Rahmenkredits erfolgen. Angesichts der unklaren Ausgangslage erscheint es sinnvoll, den Mittelansatz und die Programmperiode beschränkt zu halten. Soll zu einem späteren Zeitpunkt erneut ein Sonderkredit beschlossen werden, kann die Regierung über die geförderten Massnahmen und deren Auswirkungen im Detail berichten.

4.2 Kantonsratsbeschluss über einen Sonderkredit für Beiträge im Zusammenhang mit Belastungen durch per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS) für die Jahre 2025 bis 2028

Zur Finanzierung der Beiträge nach Art. 18b LaG wird für die Jahre 2025 bis 2028 ein Sonderkredit zulasten der Erfolgsrechnung in Höhe von 5 Mio. Franken bereitgestellt. Beiträge könnten mithin gestützt auf diesen Sonderkredit bis Ende 2028 ausbezahlt werden. Der Finanzbedarf stützt sich auf die heute bekannte Anzahl betroffener Betriebe. Es wird davon ausgegangen, dass Härtefallbeiträge eher die Ausnahme sein werden und Massnahmen zur Reduktion der PFAS-Belastungen im Vordergrund stehen. Eine Mittelverschiebung zwischen den Handlungsfeldern und innerhalb der Laufzeit muss möglich sein, zumal verlässliche Kostenschätzungen derzeit nicht möglich sind. Höhe und Laufzeit des Sonderkredits entsprechen der Stossrichtung der Gesetzgebungsvorlage: Mit einem offen formulierten Beitragstatbestand und einer eher kurzen Programmperiode soll den unmittelbar betroffenen Betrieben sofort Unterstützung gewährt werden können. Die dabei gemachten Erfahrungen sollen dann – wenn nötig – in einer weiteren Kreditvorlage beschrieben werden. Es ist nicht auszuschliessen, dass auch der Beitragstatbestand in Zukunft noch zu präzisieren sein wird.

Die Rechtsgültigkeit des Kantonsratsbeschlusses über den Sonderkredit setzt die Rechtsgültigkeit des II. Nachtrags zum Landwirtschaftsgesetz voraus. Ohne entsprechenden Gesetzesnachtrag entfällt die rechtliche Grundlage für einen Sonderkredit. Umgekehrt gilt dies nicht; der Kantonsrat bliebe aufgefordert, im Rahmen einer neuen Kreditvorlage Mittel für den Vollzug von Art. 18b LaG bereitzustellen.

5 Notwendige Anpassungen des Verordnungsrechts

Nach Art. 5 Abs. 1^{bis} des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) sind dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten Verordnungsrechts zu unterbreiten, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist.

Nach Art. 31 Abs. 1 Ingress und Bst. a LaG erlässt die Regierung durch Verordnung die erforderlichen Ausführungsvorschriften, namentlich über Voraussetzungen und Höhe von Beiträgen. Aufgrund des bewusst offen formulierten Beitragstatbestands von Art. 18b LaG, seiner Ausgestaltung als «Kann-Bestimmung» und der notwendigen einzelbetrieblichen Betrachtung ist derzeit von konkretisierendem Verordnungsrecht abzusehen. Nähere Bestimmungen zur Art und Höhe der Beiträge könnten allenfalls dann erlassen werden, wenn sich gewisse Fördermassnahmen standardisiert auf neu betroffene Betriebe anwenden lassen. Im Übrigen bedingt die Einführung eines zusätzlichen Tatbestands keine Anpassungen am Verordnungsrecht: Der

Vollzug der Landwirtschaftsgesetzgebung ist grundsätzlich dem Landwirtschaftsamt zugewiesen (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. a der Landwirtschaftsverordnung [sGS 610.11; abgekürzt LaV]). Im Abschnitt «Kantonsbeiträge» (Art. 5 bis 9 LaV) finden sich Ausführungsbestimmungen über die Finanzierung, die anrechenbaren Kosten, das Gesuchsverfahren, die Berichterstattung und den notwendigen Informationsaustausch mit anderen Amtsstellen. Diese Bestimmungen reichen vorerst für die Sicherstellung eines effizienten Vollzugs aus.

6 Finanzielle Folgen, Vernehmlassung und Referendum

6.1 Sonderkredit

Die Finanzierung der Beiträge erfolgt wie ausgeführt (siehe Abschnitt 4.2) mittels Sonderkredit in Höhe von 5 Mio. Franken für die Jahre 2025 bis 2028 zulasten der Erfolgsrechnung. Sonderkredite sind erforderlich für Ausgaben, welche die für das allgemeine fakultative Finanzreferendum massgebende Beitragsgrenze von 3 Mio. Franken erreichen (Art. 52 Abs. 3 StVG in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative [sGS 125.1; abgekürzt RIG]). Es handelt sich um einen Rahmenkredit nach Art. 18 Abs. 1 Bst. b der Finanzhaushaltsverordnung (sGS 831.1). Ein Sonderkredit ist namentlich dann angezeigt, wenn für ein mehrjähriges Vorhaben bzw. Programm eine ausdrückliche Steuerung bzw. Begrenzung der Gesamtaufwendungen beabsichtigt ist. Die Ausgestaltung als Rahmenkredit erfolgt zu Gunsten der Flexibilität der zuständigen Stelle des Kantons. Je nach Notwendigkeit von Beiträgen und Ausmass der schwer abschätzbaren Anzahl betroffener Betriebe können innerhalb einer Mehrjahresperiode Schwerpunkte für den finanziellen Mitteleinsatz gesetzt werden.

Der Sonderkredit für Beiträge nach Art. 18b LaG für die Jahre 2025 bis 2028 ist im Budget 2025 sowie im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2025–2027 (33.24.04) des Kantons St.Gallen nicht berücksichtigt. Der entsprechende Mittelbedarf wird im Rahmen des laufenden Planungsprozesses zum AFP 2026–2028 aufgenommen. Wird der Sonderkredit wie geplant gesprochen, hat dieser für das Jahr bzw. Budget 2025 die Wirkungen eines Nachtragskredits.

6.2 Personal

Die im Rahmen der PFAS-Belastung notwendige einzelbetriebliche Beratung und der Vollzug des entsprechenden Beitragstatbestands wird aufwändig sein. Das kantonale Landwirtschaftsamt geht davon aus, dass je betroffenem Betrieb im Bereich der Produktion sowie auch im Bereich der Betriebswirtschaft ein Bedarf von rund 80 bis 150 Beratungsstunden anfallen wird. Bei rund 10 bis 20 betroffenen Betrieben je Jahr müsste dafür insgesamt eine befristete Stelle geschaffen werden. Die Schaffung einer solchen Stelle wäre durch die Regierung zu priorisieren und aus den zur Verfügung stehenden Mitteln für den strukturellen Personalbedarf zu finanzieren.

6.3 Vernehmlassung

Agrund der unmittelbar drohenden Auswirkungen auf die betroffenen Landwirtschaftsbetriebe und der damit einhergehenden zeitlichen Dringlichkeit des Gesetzgebungsvorhabens wurde auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichtet.

6.4 Referendum

Der II. Nachtrag zum Landwirtschaftsgesetz untersteht nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) i.V.m. Art. 5 RIG dem fakultativen Gesetzesreferendum. Er untersteht nicht dem Finanzreferendum, weil der Gesetzesnachtrag selber noch nicht zu neuen Ausgaben zulasten des Staates führt, sondern erst der gestützt darauf vom Kantonsrat

für mehrere Jahre erlassene Sonderkredit. Folgerichtig untersteht der mit dieser Vorlage beantragte Sonderkredit mit einem Gesamtvolumen von 5 Mio. Franken dem fakultativen Finanzreferendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. c KV i.V.m. Art. 7 RIG, da er einmalige neue Ausgaben zu lasten des Staates zwischen 3 und 15 Mio. Franken zur Folge hat.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf den:

- II. Nachtrag zum Landwirtschaftsgesetz;
- Kantonsratsbeschluss über einen Sonderkredit für Beiträge im Zusammenhang mit Belastungen durch per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS) für die Jahre 2025 bis 2028.

Im Namen der Regierung

Susanne Hartmann
Präsidentin

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

II. Nachtrag zum Landwirtschaftsgesetz

Entwurf der Regierung vom 15. Oktober 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 15. Oktober 2024¹ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Landwirtschaftsgesetz vom 21. Juni 2002»² wird wie folgt geändert:

*Art. 18a ~~Beiträge des Kantons~~ **Verhütung von Wildschäden***

¹ Der Kanton kann Massnahmen für die Verhütung von Wildschäden in der Landwirtschaft unterstützen durch Beiträge für den Herdenschutz und Beratung.

*Art. 18b (neu) **Per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS)***

¹ Der Kanton kann Beiträge leisten an Betriebe:

- a) deren landwirtschaftliche Nutzfläche mit per- und polyfluorierten Alkylverbindungen (PFAS) belastet ist und
- b) deren Produktion aufgrund dieser Belastung erheblich eingeschränkt oder eingestellt werden muss.

² Die Beiträge können insbesondere geleistet werden für Massnahmen:

- a) zur Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Höchstwerte;
- b) zur Vermeidung von Härtefällen bei Betrieben, deren Produktion erheblich eingeschränkt oder eingestellt werden muss.

³ Die Beiträge:

- a) nach Abs. 2 Bst. a dieser Bestimmung sind je Betrieb auf drei Jahre und insgesamt höchstens Fr. 100'000.– beschränkt;
- b) nach Abs. 2 Bst. b dieser Bestimmung übersteigen den Verkehrswert des jeweiligen Betriebs nicht und werden vertraglich vereinbart;
- c) werden unter Berücksichtigung allfälliger Beiträge Dritter bemessen.

⁴ Der Kanton kann Beiträge leisten zur Erforschung von Massnahmen zur Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Höchstwerte im Zusammenhang mit Belastungen durch PFAS.

¹ ABI 2024-●●.

² sGS 610.1.

⁵ Der Kantonsrat legt ein für mehrere Jahre geltendes Gesamtvolumen für Beiträge nach Abs. 1 bis 4 dieser Bestimmung fest. Die erforderlichen Mittel werden in Form eines Sonderkredits nach Art. 52 Abs. 3 des Staatsverwaltungsgesetzes vom 16. Juni 1994³ bereitgestellt.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.
2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.⁴

³ sGS 140.1.

⁴ Art. 5 RIG, sGS 125.1.

Kantonsratsbeschluss über einen Sonderkredit für Beiträge im Zusammenhang mit Belastungen durch per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS) für die Jahre 2025 bis 2028

Entwurf der Regierung vom 15. Oktober 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 15. Oktober 2024⁵ Kenntnis genommen und erlässt

in Ausführung von Art. 18b des Landwirtschaftsgesetzes vom 21. Juni 2002⁶

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Für Beiträge im Zusammenhang mit Belastungen durch per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS) wird für die Jahre 2025 bis 2028 ein Sonderkredit von Fr. 5'000'000.– gewährt.

² Der Sonderkredit wird der Erfolgsrechnung belastet.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

⁵ ABI 2024-●●.

⁶ sGS 610.1.

IV.

1. Dieser Erlass wird ab Vollzugsbeginn des II. Nachtrags zum Landwirtschaftsgesetz vom ●● bis 31. Dezember 2028 vollzogen.
2. Die Rechtsgültigkeit dieses Erlasses setzt die Rechtsgültigkeit des II. Nachtrags zum Landwirtschaftsgesetz vom ●● voraus.
3. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.⁷

⁷ Art. 7 RIG, sGS 125.1.