

Perspektiven der St.Galler Landwirtschaft

Bericht der Regierung vom 21. April 2020

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
1.1 Ausgangslage	4
1.2 Gegenstand des Berichts	5
2 Situationsanalyse der St.Galler Land- und Alpwirtschaft	6
2.1 Bodennutzung im Kanton St.Gallen	6
2.2 Land- und alpwirtschaftliche Strukturentwicklungen	10
2.2.1 Betriebszahl und Betriebsgrößenstrukturen	10
2.2.2 Tierhaltung	14
2.2.3 Biobetriebe und Beteiligung an ökologischen und tierfreundlichen Programmen des Bundes	15
2.2.4 Biodiversitätsförderflächen	17
2.2.5 Alpwirtschaftliche Strukturen	20
2.3 Land- und alpwirtschaftliche Produktion und Verarbeitung	23
2.3.1 Tierhaltung	23
2.3.2 Pflanzenbau	24
2.3.3 Alpwirtschaftliche Produktion	25
2.4 Entwicklung der Direktzahlungen	26
2.5 Wirtschaftliche Situation	27
2.5.1 Landwirtschaftliche Gesamtrechnung	27
2.5.2 Einkommenssituation der St.Galler Betriebe	28
2.6 Entwicklung der Aus- und Weiterbildung	30
2.7 Stärken und Schwächen	31
3 Wirkungsanalyse der kantonalen Fördermassnahmen	33
3.1 Grundlagen, Ziele und Massnahmen	33
3.2 Mitteleinsatz	35
3.3 Wirkungsbeurteilung	36
3.3.1 Strukturverbesserungsmassnahmen (Investitionshilfen)	36
3.3.2 Landschaftsqualität und Vernetzung	38
3.3.2.a Landschaftsqualitätsprojekte	38
3.3.2.b Vernetzungsprojekte	38
3.3.3 Absatzförderung, Qualitätssicherung und Innovation	39

3.3.4	Förderung der Viehzucht	40
3.4	Fazit zu den kantonalen Fördermassnahmen	41
4	Entwicklungsperspektiven für die St.Galler Land- und Alpwirtschaft	43
4.1	Relevante Umfeldentwicklungen	43
4.1.1	Veränderungen in der Agrarpolitik und den Agrarmärkten	43
4.1.2	Umwelt- und Raumentwicklung	45
4.1.3	Gesellschaftliche Entwicklungen	46
4.1.4	Technologische Entwicklungen	47
4.2	Handlungsbedarf	47
4.2.1	Handlungsbedarf aufgrund der bisherigen Entwicklung der Landwirtschaft	48
4.2.2	Handlungsbedarf aufgrund der Umfeldentwicklungen	48
5	Zukünftige kantonale Agrarpolitik	49
5.1	Ziele und Handlungsachsen	49
5.2	Massnahmen	50
5.2.1	Bisherige und angepasste Massnahmen	52
5.2.1.a	Absatzförderung und Qualitätssicherung	52
5.2.1.b	Strukturverbesserungen	53
5.2.1.c	Alpwirtschaft	54
5.2.1.d	Landschaftsqualität und Vernetzung	54
5.2.1.e	Bildung, Beratung und Versuchswesen	55
5.2.1.f	Kantonal geführte Landwirtschaftsbetriebe	56
5.2.1.g	Förderung des Biolandbaus	57
5.2.2	Neue und weitergehende Massnahmen ohne Gesetzesrevision	59
5.2.2.a	Strategie zur langfristigen Sicherung und Erneuerung der natürlichen und technischen Produktionsgrundlagen (Produktionsgrundlagenstrategie)	59
5.2.2.b	Ressourcenprogramme im Bereich Pflanzenschutz	60
5.2.2.c	Planung des ökologischen Ausgleichs für öffentlich-rechtliche Meliorationen	61
5.2.3	Neue Massnahmen mit einer Anpassung der Rechtsgrundlagen	63
5.2.3.a	Ressourcenprogramme in weiteren Themenbereichen	63
5.2.3.b	Projekte für eine «Regionale Landwirtschaftliche Strategie»	64
5.2.3.c	Förderung von Ausgleichsmassnahmen für alle Strukturverbesserungsprojekte	64
6	Aufwandschätzung für die vorgesehenen Massnahmen	65
7	Antrag	67
Anhang		
	Fragen des Postulats 43.17.06 «Perspektiven der St.Galler Landwirtschaft»	68

Zusammenfassung

Der Kantonsrat hiess in der Februarsession 2018 das Postulat 43.17.06 «Perspektiven der St.Galler Landwirtschaft» gut. Damit wurde die Regierung beauftragt, in einem Bericht eine umfassende Situationsanalyse zu erstellen und mögliche Massnahmen zur Weiterentwicklung der St.Galler Landwirtschaft aufzuzeigen.

Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Regierung dem genannten Auftrag nach. Sie bearbeitet darin zudem die Fragestellungen aus den gutgeheissenen Postulaten 43.19.11 «St.Galler Bio-Offensive» und – betreffend die Themenbereiche Ressourcenschonung und Biodiversität – 43.19.16 «Landwirtschaft: Klima- und Artenschutz umfassend berücksichtigen».

Die St.Galler Landwirtschaft unterliegt einem stetigen Wandel. Neben der nationalen Agrarpolitik und dem sich verändernden Marktumfeld sind auch zunehmende Erwartungen an den schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen zu erfüllen. Die St.Galler Landwirtschaft gehört zu den produktionsorientierten Landwirtschaftsregionen. Der wichtigste Produktionsbereich ist die Tierhaltung. Dessen wichtigste Bestandteile sind der Verkauf von Milch und Milchprodukten, die Schweineproduktion sowie die Geflügel- und Eierproduktion. Der Pflanzenbau hat im Verhältnis zu anderen, stärker ackerbauorientierten Kantonen einen geringeren Anteil. Die Nettounternehmenseinkommen der Betriebe schwanken dabei zwischen den Betrieben und über die Jahre stark, sind aber im langjährigen Mittel sinkend. Trotzdem erzielten die St.Galler Betriebe im Mittel in den letzten Jahren ein leicht bis deutlich höheres landwirtschaftliches Einkommen als die entsprechenden Schweizer Durchschnittsbetriebe.

Zu den hauptsächlichen Herausforderungen gehören eine hohe Produktionsintensität und die hohen Tierbestände, die sich negativ auf die natürlichen Produktionsgrundlagen (Ökologie, Biodiversität, Bodenfruchtbarkeit) auswirken. Ebenso tangieren die Verluste bei der Flächenverfügbarkeit wie auch der Zustand der altersbedingt sanierungswürdigen Meliorationswerke mittel- und langfristig das Produktionspotenzial der St.Galler Landwirtschaft.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, werden die Ziele und Handlungsachsen der kantonalen Landwirtschaftspolitik angepasst und der bisherige kantonale Massnahmenkatalog justiert und ergänzt. Die kantonalen Fördermassnahmen können mehrheitlich ohne gesetzliche Anpassung umgesetzt werden. Wo eine Anpassung der Rechtsgrundlagen nötig wird, soll diese im Rahmen der Umsetzung der Agrarpolitik 2022+ vorangetrieben werden. Entsprechend werden diese Massnahmen zeitlich versetzt eingeführt und budgetiert.

In finanzieller Hinsicht wird im Bereich Produktionsgrundlagen und Ressourcenschutz zukünftig ein Mehraufwand resultieren. Für die Produktionsgrundlagenstrategie, die Wasserversorgungen, die Verarbeitungsstrukturen auf den Alpen sowie der Planung des ökologischen Ausgleichs sind Mehrausgaben in der Höhe von rund 400'000 Franken jährlich zu erwarten. Im Bereich Ressourcenschutz sind für die Planung einmalig rund 240'000 Franken und für die Umsetzung von drei Ressourcenprogrammen jährliche Kosten von 600'000 Franken für den Kanton vorgesehen. Die Kosten zur Umsetzung der Programme der Agrarpolitik 2022+ lassen sich vor der Beschlussfassung in den eidgenössischen Räten nur schwer abschätzen. Aufgrund der vorliegenden Botschaft ist davon auszugehen, dass sich die kantonalen Finanzmittel in bisherigem Rahmen bewegen. Bei den kofinanzierten Massnahmen ist ausschlaggebend, ob der Bund die entsprechenden Mittel auch bereitstellen kann.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht zum Postulat 43.17.06 «Perspektiven der St.Galler Landwirtschaft», zum Postulat 43.19.11 «St.Galler Bio-Offensive» sowie – betreffend die Themenbereiche Ressourcenschonung und Biodiversität – zum Postulat 43.19.16 «Landwirtschaft: Klima- und Artenschutz umfassend berücksichtigen».

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Rahmenbedingungen für die St.Galler Landwirtschaft und die St.Galler Alpwirtschaft als Teil davon haben sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Die nationale Agrarpolitik, die zunehmend volatilen Agrarmärkte, der Einfluss der Raumplanungs- und Umweltgesetzgebung, klimatische Veränderungen und Extremereignisse stellen die Bäuerinnen und Bauern vor verschiedene Herausforderungen. Gleichzeitig wachsen die Ansprüche der Konsumentinnen und Konsumenten an die Landwirtschaft und die Gesellschaft erwartet Antworten der Branche hinsichtlich Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft und des Einsatzes von Hilfsstoffen wie Pflanzenschutzmitteln. Die Landwirtschaftsbetriebe sind gefordert, sich an den neuen Rahmenbedingungen auszurichten und ihre Betriebs- und Produktionsstrukturen laufend anzupassen.

Die Agrarpolitik des Bundes und des Kantons kann die Strukturentwicklung und die Weiterentwicklung einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft mit gezielten Förderinstrumenten unterstützen. Grundsätzlich liegt die Agrarpolitik dabei im Aufgabenbereich des Bundes, der geeignete politische Rahmenbedingungen schafft, damit die Landwirtschaft ihre nach Art. 104 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) definierten Aufgaben erfüllen kann. Entsprechend ist der gestalterische Spielraum der Kantone im Bereich Agrarpolitik eingeschränkt und die kantonalen Ziele und Massnahmen orientieren sich grösstenteils an den Vorgaben des Bundes. Den Kantonen kommt im Vollzug des Landwirtschafts- und Bodenrechts hingegen eine zentrale Bedeutung zu. Zudem finanzieren die Kantone verschiedene vom Bund vorgegebene Fördermassnahmen über kantonale Mittel mit und unterstützen die Landwirtschaft durch eigene, gezielte Fördermassnahmen.

Grundlage der kantonalen Agrarpolitik in St.Gallen ist das Landwirtschaftsgesetz (sGS 610.1; abgekürzt LaG) aus dem Jahr 2002, das im Hinblick auf die Umsetzung der Agrarpolitik 2014–2017 (AP 2014–2017) revidiert wurde. Das Gesetz bezweckt, eine leistungsfähige, nachhaltig und marktgerecht produzierende Landwirtschaft zu fördern, wobei die Förderung den Grundsatz der Eigenverantwortung und der Selbsthilfe der Landwirtinnen und Landwirte zu berücksichtigen hat (Art. 1 Abs. 1 und 2 LaG). Zudem sollen mit begleitenden Massnahmen soziale Härten der Strukturentwicklung gelindert werden (Art. 1 Abs. 3 LaG). Mit dem LaG wird ein wirkungsvoller und zielgerichteter Einsatz der kantonalen Förderinstrumente und der verfügbaren Mittel sichergestellt. Die seit Verabschiedung des Gesetzes eingetretenen Veränderungen der Rahmenbedingungen und der fortschreitende Wandel der Landwirtschaft rechtfertigen allerdings, dass die Ausrichtung der kantonalen Agrarpolitik überprüft und mit Blick auf die zukünftigen Rahmenbedingungen und Herausforderungen angepasst wird. Insbesondere sollen die aktuellen Probleme im Zusammenhang mit den negativen Auswirkungen von Hilfsstoffen auf die Umwelt, den klimatischen Veränderungen und der langfristigen Sicherung der Produktionsgrundlagen adressiert werden.

In Kontext der Erfahrungen mit der kantonalen Umsetzung der AP 2014–2017, kürzlich erarbeiteter strategischer Konzepte des Kantons in anderen Handlungsbereichen (Biodiversitätsstrategie, Landschaftsstrategie, Perspektiven Waldwirtschaft), der veränderten Rahmenbedingungen der Landwirtschaft und des Fahrplans des Bundes zur Agrarpolitik 2022–2025 (AP22+) wurde im Kantonsrat in der Novembersession 2017 das Postulat 43.17.06 «Perspektiven der St.Galler

Landwirtschaft» eingereicht, mit dem die Regierung eingeladen wird, in einem Bericht eine umfassende Situationsanalyse zu erstellen und mögliche Massnahmen zur Weiterentwicklung der St.Galler Landwirtschaft aufzuzeigen. Die Regierung beantragte in der Februarsession 2018 die Gutheissung des Postulats und stellte eine vertiefte Analyse der kantonalen Landwirtschaftspolitik, die Evaluation des Handlungsbedarfs und die Erörterung von zweckmässigen Massnahmen, soweit sie in die Kompetenz der Kantone fallen, in Aussicht. Der Kantonsrat hiess das Postulat am 20. Februar 2018 gut.

Im Frühling 2019 wurde im Kantonsrat zudem die Motion 42.19.08 «St.Galler Bio-Offensive» eingereicht. Auf Antrag der Regierung hat der Kantonsrat am 13. Juni 2019 der Umwandlung der Motion in ein Postulat (43.19.11) zugestimmt und dieses gutgeheissen. Mit dem Postulat wird die Regierung eingeladen, im Rahmen der Berichterstattung zum Postulat 43.17.06 «Perspektiven der St.Galler Landwirtschaft» die Erfolgsfaktoren und Marktpotenziale der Biolandwirtschaft im Kanton St.Gallen aufzuzeigen und allfällige kantonale Fördermassnahmen, mögliche Anpassungen der Rechtsgrundlagen und Budgetpositionen vorzuschlagen.

Des Weiteren wurde am 18. September 2019 das Postulat 43.19.16 «Landwirtschaft: Klima- und Artenschutz umfassend berücksichtigen» eingereicht. Auf Antrag der Regierung hat der Kantonsrat am 26. November 2019 das Postulat mit geändertem Wortlaut gutgeheissen. Die darin angesprochene Thematik Ressourcenschonung und Biodiversität wird im vorliegenden Bericht behandelt, während das Thema Klimaschutz im Rahmen der Strategie zur Anpassung an den Klimawandel im Kanton St.Gallen aufgezeigt werden soll.

Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Regierung den Aufträgen aus den Postulaten 43.17.06 und 43.19.11 sowie – für die Themenbereiche Ressourcenschonung und Biodiversität – aus dem Postulat 43.19.16 nach. Die Fragen aus dem Postulat 43.17.06 mit den entsprechenden Verweisen auf den Bericht sind im Anhang dieses Dokumentes zu finden.

1.2 Gegenstand des Berichts

Der Bericht ist modular in drei Teile gegliedert und soll die vorstehend erwähnten Postulate umfassend beantworten. Zuerst wird eine Situationsanalyse erstellt und dann werden in einem zweiten Schritt die künftigen Rahmenbedingungen evaluiert sowie der Handlungsbedarf aufgezeigt. Schliesslich werden entsprechende Entwicklungsziele und Massnahmen vorgestellt.

Modul A: Situationsanalyse:

- Entwicklung, Stärken und Schwächen der St.Galler Land- und Alpwirtschaft seit Inkrafttreten des LaG im Jahr 2002 (Abschnitt 2);
- Wirkung der gegenwärtigen kantonalen Agrarpolitik (Abschnitt 3).

Modul B: künftige Rahmenbedingungen und Handlungsbedarf:

- Übersicht über die Entwicklung des politischen, wirtschaftlichen, natürlichen, gesellschaftlichen und technologischen Umfelds der St.Galler Landwirtschaft (Abschnitt 4.1);
- Handlungsbedarf zur Weiterentwicklung der St.Galler Landwirtschaft (Abschnitt 4.2).

Modul C: Entwicklungsziele und Massnahmen:

- Ziele und Handlungsachsen der St.Galler Landwirtschaft (Abschnitt 5.1);
- Massnahmenvorschläge (Abschnitt 5.2).

2 Situationsanalyse der St.Galler Land- und Alpwirtschaft

2.1 Bodennutzung im Kanton St.Gallen

Die Landwirtschaft trägt über die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzflächen und der Alpweiden massgeblich zur Erhaltung und Pflege der Landschaft und des Kulturlands im Kanton St.Gallen bei. Gemäss einer Arealstatistik vom 19. November 2018 des Bundesamtes für Statistik entfallen von 202'545 ha Gesamtfläche im Kanton St.Gallen insgesamt 46,6 Prozent auf Landwirtschaftsflächen, 33,5 Prozent auf landwirtschaftliche Nutzflächen und 13,1 Prozent auf Alpweiden (siehe Abbildung 1). Der Wald beansprucht 30,6 Prozent, die Siedlungs- und Verkehrsflächen 9,6 Prozent und die unproduktiven Flächen 13,2 Prozent der totalen Fläche. Innerhalb der landwirtschaftlichen Nutzfläche werden 83,1 Prozent als Grünland genutzt, 13 Prozent als offene Ackerfläche für den Acker- und Gemüsebau, 3,4 Prozent als Obstbauflächen und je 0,3 Prozent für den Reb- und Gartenbau.

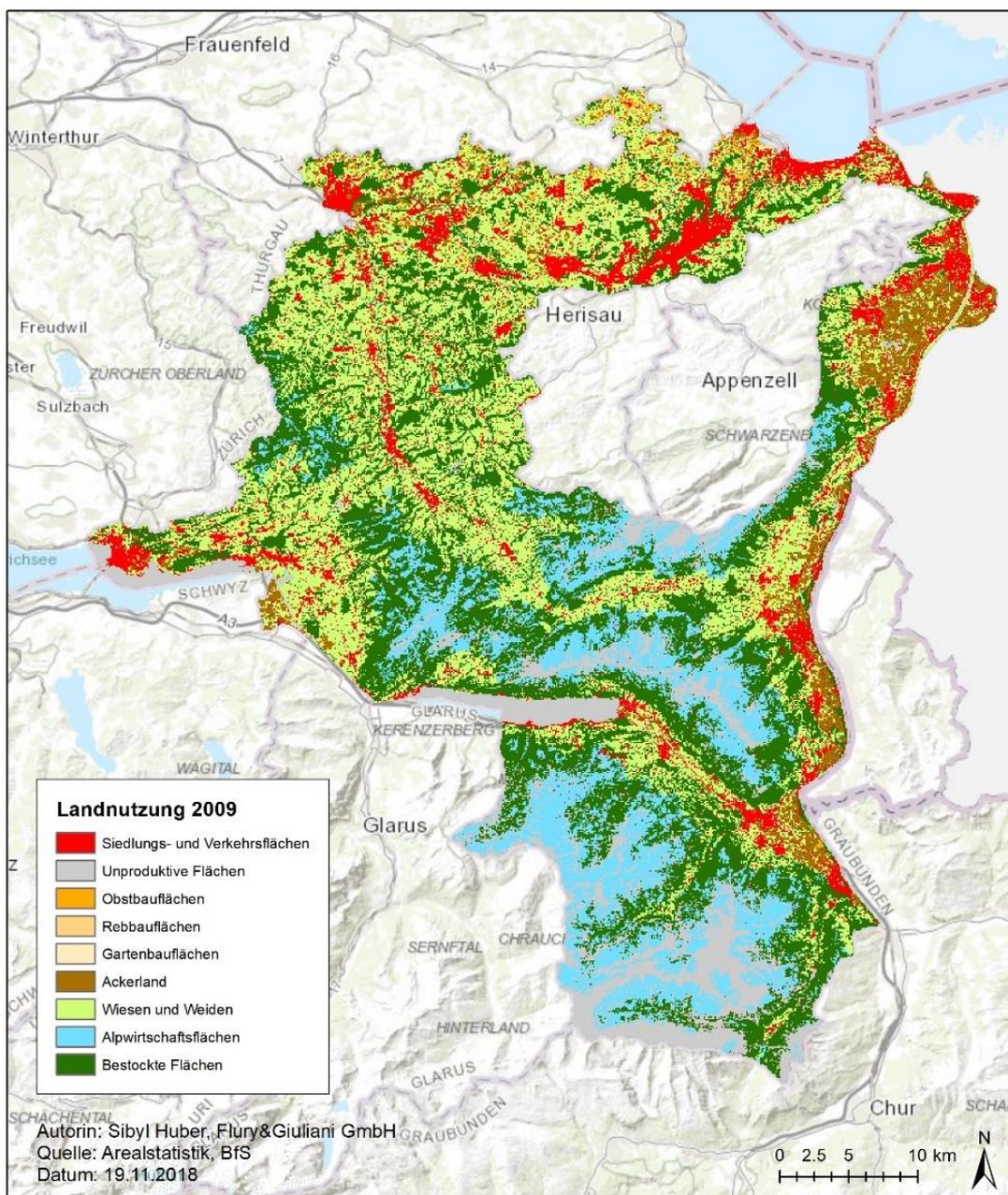
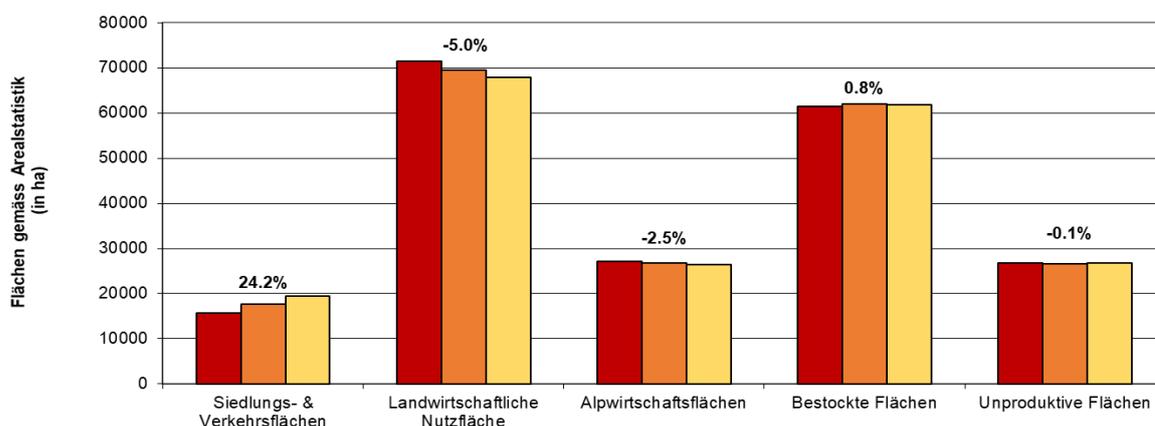


Abbildung 1: Arealnutzung im Kanton St.Gallen 2009 (Bundesamt für Statistik, Arealstatistik, 2018).

Die Teilregionen des Kantons sind durch verschiedene landwirtschaftliche Nutzungen geprägt, die sich durch die naturräumlichen Potenziale und ihre Eignung für die Landwirtschaft ergeben. Wiesen und Weiden prägen die Landschaft im Toggenburg und See-Gaster. Im Rheintal wird grossflächig Ackerbau und Gemüsebau betrieben, und auch in Werdenberg, Wil und im Sarganserland liegen jeweils über 1'000 ha Acker- und Gemüsefläche. Obst wird primär in den Wahlkreisen St.Gallen, Wil und Rorschach angebaut. Reben werden primär im Rheintal und Sarganserland sowie am Zürichsee kultiviert. Alpwirtschaftsflächen sind primär im Toggenburg und Sarganserland zu finden. Die insgesamt sehr hohe Diversität der Bewirtschaftungsformen und Landnutzungen trägt massgeblich zur Vielfalt und Attraktivität der Kulturlandschaft bei.

Die Bodennutzung hat sich seit den 1980er-Jahren deutlich verändert (siehe Abbildung 2). Während landwirtschaftliche Nutzflächen (-5 Prozent) und Alpweiden (-2,5 Prozent) rückläufig sind, dehnen sich Siedlungs- und Verkehrsflächen (+24,2 Prozent) sowie bestockte Flächen (+0,8 Prozent) aus. Die Siedlungs- und Verkehrsflächen weiten sich analog zur schweizweit beobachteten Entwicklung primär zulasten der landwirtschaftlichen Nutzflächen aus (siehe Abbildung 2); zu 65 Prozent auf Wiesen und Weiden, zu 14 Prozent auf Ackerland und zu 12 Prozent auf Obstbauflächen¹. Ein Waldzuwachs ist vor allem im Sömmerungsgebiet zu beobachten.



Innerhalb der Landwirtschaftlichen Nutzfläche:

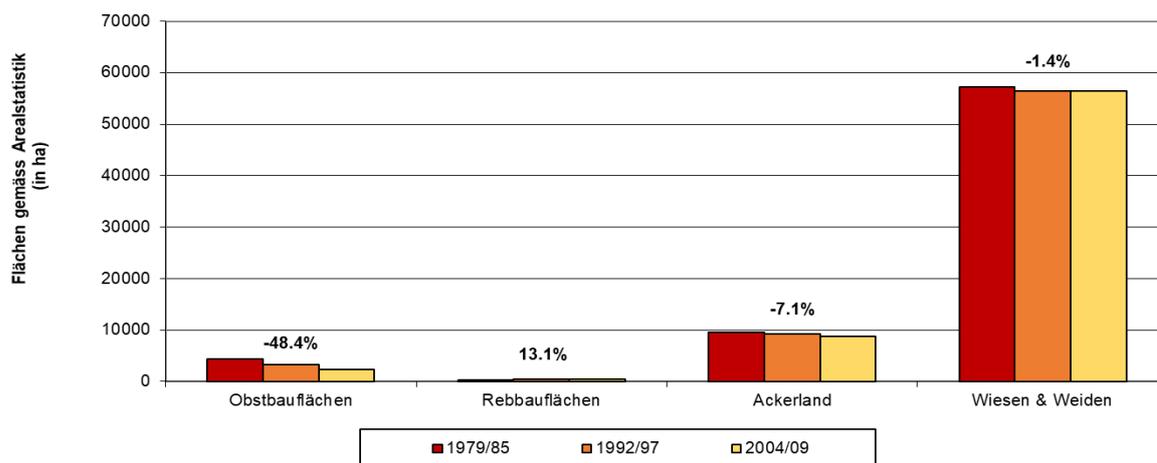


Abbildung 2: Entwicklung der Bodennutzung im Kanton St.Gallen zwischen 1979/85 und 2004/09 (Bundesamt für Statistik, Arealstatistik).

¹ Diese Zahlen sind errechnet aus den Daten der beiden Arealstatistiken 1979/85 und 2004/09, wie sie in Tabelle 1 zusammengefasst sind.

Neben dem Flächenverbrauch durch die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung werden Kulturlandflächen auch durch landwirtschaftliche Bauten und Infrastrukturen beansprucht. So hat das landwirtschaftliche Gebäudeareal im Kanton St.Gallen seit den 1980er-Jahren um 19 Prozent auf fast 2'000 ha zugenommen. Diese Veränderung liegt über dem Schweizer Durchschnitt (siehe Tabelle 1). Die Ausweitung der landwirtschaftlichen Gebäude lässt sich erstens durch den Strukturwandel und die als Folge des Betriebswachstums steigenden Tierbestände erklären. In diesem Prozess haben sich viele auf die intensive Produktion ausgerichtete Betriebe² spezialisiert, indem sie z.B. voll auf die Milchproduktion setzen. In Kombination mit höheren Tierschutzauflagen werden dabei heute mehrheitlich Laufställe gebaut, die relativ viel Fläche beanspruchen. Zweitens haben diverse Betriebe in den letzten Jahren eine Strategie mit innerer Aufstockung verfolgt (z.B. Geflügelmast), was ebenfalls zusätzlicher Gebäudeinfrastrukturen bedarf.

Kanton	Arealnutzung in den Jahren 2004/2009 und Veränderung seit den Jahren 1979/1985					
	Siedlungsfläche		landwirtschaftliche Nutzfläche		landwirtschaftliches Gebäudeareal	
	Fläche (in ha)	Veränderung (in %)	Fläche (in ha)	Veränderung (in %)	Fläche (in ha)	Veränderung (in %)
St.Gallen	19'402	24,2	67'926	-5,0	1'945	19,3
Zürich	37'791	18,3	71'878	-7,6	2'318	4,2
Luzern	14'385	31,7	71'689	-4,2	2'288	20,5
Appenzell Ausser- rhoden	2'231	21,9	11'780	-3,3	328	11,2
Appenzell Inner- rhoden	815	39,6	6'531	-3,3	194	27,6
Graubünden	13'863	22,8	40'673	-6,6	1'004	13,8
Thurgau	12'174	26,5	51'497	-4,8	1'508	12,5
Bern	41'198	19,3	170'928	-3,3	5'249	8,4
<i>Schweiz</i>	<i>307'897</i>	<i>23,4</i>	<i>967'809</i>	<i>-5,4</i>	<i>26'023</i>	<i>10,5</i>

Tabelle 1: Veränderung der Arealnutzung im Vergleich mit ausgewählten Kantonen (Bundesamt für Statistik, Arealstatistik).

Innerhalb der landwirtschaftlichen Nutzfläche haben in den letzten Jahrzehnten insbesondere die Obstbauflächen (unter anderem wegen des Feuerbrands) stark abgenommen. Diese markante Abnahme ist gesamtschweizerisch zu beobachten (-45 Prozent im Schnitt). Seit dem Jahr 2005 haben die Obstbauflächen im Kanton St.Gallen allerdings wieder um 40 ha auf rund 290 ha zugenommen. Prozentual am stärksten haben die für Rebbau genutzten Flächen zugenommen, auch wenn sie relativ einen geringen Anteil der Nutzfläche ausmachen. Ackerland wird zunehmend als Weidefläche genutzt oder für Siedlungs- und Verkehrsflächen beansprucht. Seit dem Jahr 1985 wurden rund acht Prozent der Wiesen und Weiden an günstigen Lagen für Infrastrukturen aufgegeben. Da aber gleichzeitig Ackerland und Obstbauflächen zu Weideland umgenutzt wurden, hat sich die Wiesen- und Weidefläche insgesamt nur wenig verändert.

Der Kanton St.Gallen trägt mit gegenwärtig knapp 13'700 ha Fruchtfolgeflächen (FFF) zu einer ausreichenden Versorgungsbasis der Schweiz bei (siehe in Tabelle 2).

² Als intensive Produktion ist jene mit einem hohen Ertrag von landwirtschaftlichen Produkten je landwirtschaftliche Nutzfläche gemeint. Intensive Betriebe produzieren somit mit derselben landwirtschaftlichen Nutzfläche mehr landwirtschaftliche Produkte als weniger intensive Betriebe. Dabei ist nicht definiert, was die konkreten Produkte sind. Diese Intensivierung ist meist mit einem höheren Tierbesatz sowie einem grösseren Einsatz von Hilfsmitteln (Einsatz von Gülle, künstlichen Düngemitteln, Pflanzenschutzmitteln usw.) verbunden.

Als FFF wird dabei das qualitativ bestgeeignete ackerfähige Kulturland bezeichnet, für das spezielle Schutzbedingungen gelten. So hat der «Sachplan Fruchtfolgeflächen»³ zum Ziel, wenigstens 438'460 ha FFF zu erhalten, wobei jeder Kanton ein vom Bundesrat festgelegtes Kontingent zu sichern hat. Dieses Kontingent liegt im Kanton St.Gallen bei 12'500 ha Fruchtfolgeflächen (abgekürzt FFF), womit der Kanton schweizweit den grössten Handlungsspielraum zwischen verfügbaren Fruchtfolgeflächen und dem vorgegebenen Kontingent ausweist.

Kanton	Fruchtfolgeflächen (FFF)	Ackerland	Anteil FFF an landwirtschaftlicher Nutzfläche	Kantonales Kontingent im Sachplan FFF	FFF-Spielraum ⁴
	Fläche (in ha)	Fläche (in ha)	Anteil (in %)	Fläche (in ha)	Fläche (in ha)
St.Gallen	13'684	8'804	14,5	12'500	1'184
Zürich	44'500	38'228	61,8	44'400	100
Luzern	27'543	25'732	34,5	27'500	43
Appenzell Ausserrhoden	813	7	6,1	790	23
Appenzell Innerrhoden	347	0	3,7	330	17
Graubünden	7'040	3'715	3,4	6'300	740
Thurgau	30'422	26'246	59,1	30'000	422
Bern	82'492	78'752	32,5	82'200	292
<i>Schweiz</i>	<i>444'708</i>	<i>407'069</i>	<i>30,0</i>	<i>438'460</i>	<i>6'248</i>

Tabelle 2: Kennzahlen Fruchtfolgeflächen im Vergleich mit ausgewählten Kantonen (Bundesamt für Statistik, Arealstatistik, Faktenblätter FFF, BLW).

Innerhalb des Kantons nimmt die landwirtschaftliche Nutzfläche besonders stark in Rorschach und im Rheintal ab, wohingegen der Rückgang im Toggenburg relativ gering ist (siehe Tabelle 3). Die Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen ist in allen Teilregionen relativ ähnlich, am stärksten im Rheintal und am schwächsten im Sarganserland. Die Waldfläche nimmt ausschliesslich im Sarganserland und Werdenberg zu. In den übrigen Teilregionen nimmt sie minimal ab.

Region	Arealnutzung in den Jahren 2004/2009 und Veränderung seit den Jahren 1979/1985							
	bestockte Flächen ⁵		landwirtschaftliche Nutzfläche		Sömmerungsweiden		Siedlungs- und Verkehrsflächen	
	Fläche (in ha)	Veränderung (in %)	Fläche (in ha)	Veränderung (in %)	Fläche (in ha)	Veränderung (in %)	Fläche (in ha)	Veränderung (in %)
Rheintal	2'953	-1,0	6'961	-9,2	453	-1,3	2'920	30,0
Werdenberg	6'868	1,4	6'231	-6,2	3'753	-1,8	1'870	27,7
Sarganserland	17'589	3,5	6'004	-4,2	13'805	-3,1	2'040	19,9

³ Vgl. <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-fruchtfolgeflaechen-sp-fff.html>.

⁴ Der FFF-Spielraum ist die Differenz zwischen den im kantonalen Inventar vorhandenen und im Kontingent des Sachplans bezeichneten FFF.

⁵ Die bestockten Flächen setzen sich gemäss Definition der Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik aus den drei Klassen «Wald», «Gebüschwald» und «übrige Gehölze» zusammen. Für den Kanton St.Gallen betragen diese drei Klassen für die Arealstatistik 2004/09 rund 54'010 ha Wald, 2'380 ha Gebüschwald und 5'530 ha Gehölze. Gemäss dem kantonalen Forstamt hat der Kanton 60'267 ha Wald, wobei die Grundlage für die Grössenerhebung jedoch von jener der Arealstatistik abweicht.

Arealnutzung in den Jahren 2004/2009 und Veränderung seit den Jahren 1979/1985								
Region	bestockte Flächen ⁵		landwirtschaftliche Nutzfläche		Sömmerungsweiden		Siedlungs- und Verkehrsflächen	
	Fläche (in ha)	Veränderung (in %)	Fläche (in ha)	Veränderung (in %)	Fläche (in ha)	Veränderung (in %)	Fläche (in ha)	Veränderung (in %)
See-Gaster	9'044	-0,3	9'456	-4,4	2'447	-5,0	2'457	23,7
Toggenburg	17'444	-0,5	19'962	-2,0	6'032	-0,6	2'658	25,2
Wil	3'335	-0,3	8'358	-5,6	0	0,0	2'605	23,2
St.Gallen	3'716	-0,4	8'502	-6,5	0	0,0	3'342	21,4
Rorschach	966	-1,5	2'452	-9,5	0	0,0	1'501	22,3
<i>Kanton St.Gallen</i>	<i>61'915</i>	<i>0,8</i>	<i>67'926</i>	<i>-5,0</i>	<i>26'490</i>	<i>-2,5</i>	<i>19'393</i>	<i>24,2</i>

Tabelle 3: Veränderung der Arealnutzung nach Teilregionen im Vergleich mit ausgewählten Kantonen (Bundesamt für Statistik, Arealstatistik).

2.2 Land- und alpwirtschaftliche Strukturentwicklungen

2.2.1 Betriebszahl und Betriebsgrößenstrukturen

Die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe im Kanton St.Gallen ist zwischen den Jahren 2000 und 2017 von 5'459 auf 3'993 Betriebe gesunken (siehe Abbildung 3). Von diesen Betrieben werden 76 Prozent im Haupterwerb geführt, 24 Prozent im Nebenerwerb. Verglichen mit dem gesamtschweizerischen Haupterwerbsanteil von 71 Prozent weist der Kanton somit einen hohen Anteil an Haupterwerbsbetrieben auf (siehe **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

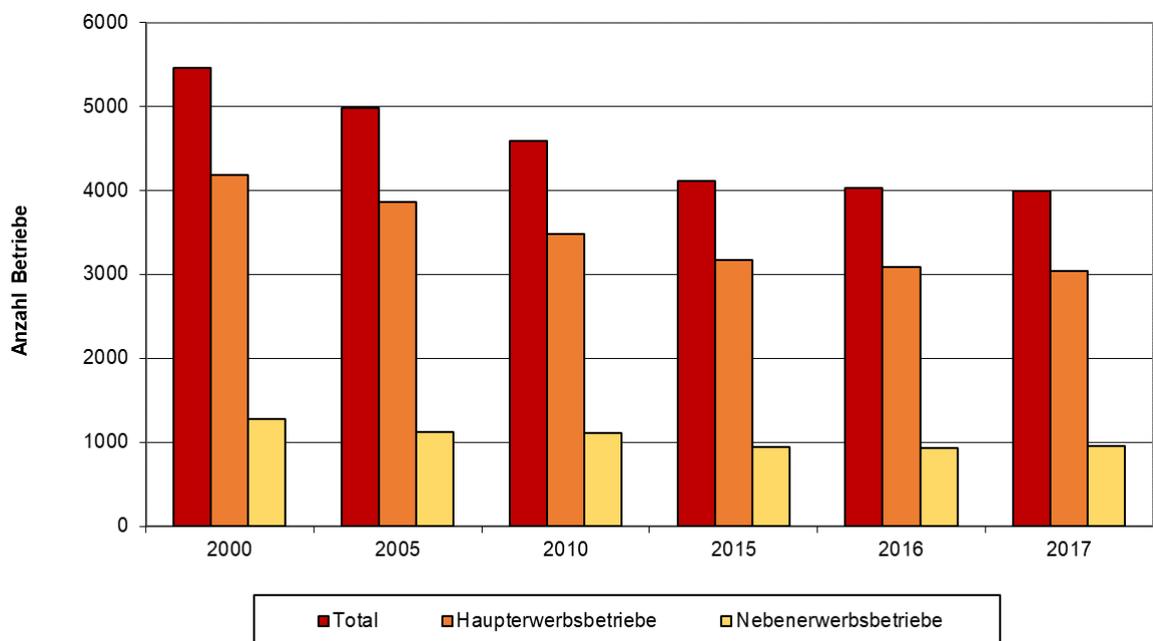


Abbildung 3: Entwicklung der Anzahl Betriebe im Kanton St.Gallen (Bundesamt für Statistik, Landwirtschaftliche Betriebszählungen und Betriebsstrukturerhebungen). Man beachte die unterschiedlichen Zeiträume zwischen den Betriebsangaben (zunächst fünf Jahre, danach nur noch ein Jahr).

Die beobachtete Betriebsabnahme entspricht einem Strukturwandel von 1,6 Prozent je Jahr. Der Strukturwandel verläuft dabei gleichermassen über die Haupt- und die Nebenerwerbsbetriebe. Der Rückgang bei den Haupteinwerbungsbetrieben ist ähnlich wie in angrenzenden Kantonen, aber etwas schneller als im Schweizer Durchschnitt. Bei den Nebenerwerbsbetrieben verläuft der Strukturwandel ebenfalls etwas schneller als in den Vergleichskantonen – mit Ausnahme von Graubünden – im Vergleich zur Gesamtschweiz jedoch deutlich weniger schnell.

Kanton	Anzahl Betriebe		Anteil Haupterwerbsbetriebe		durchschnittliche landwirtschaftliche Nutzfläche je Betrieb		Anteil Biobetriebe	
	im Jahr 2017	Veränderung seit dem Jahr 2000 (in % je Jahr)	im Jahr 2017 (in %)	Veränderung seit dem Jahr 2000 (% je Jahr)	im Jahr 2017 (in ha)	Veränderung seit dem Jahr 2000 (in % je Jahr)	im Jahr 2017 (in %)	Veränderung seit dem Jahr 2000 (in % je Jahr)
St.Gallen	3'993	-1,58	76,1	-0,04	17,9	1,70	11,3	0,21
Zürich	3'432	-1,63	66,0	-0,24	21,4	2,00	10,9	0,25
Luzern	4'601	-1,20	72,5	-0,42	16,5	1,20	8,4	0,26
Appenzell Ausserrhoden	709	-1,48	73,5	-0,02	16,8	1,60	16,9	0,19
Appenzell Innerrhoden	465	-1,69	77,4	-0,25	15,4	2,10	5,6	0,13
Graubünden	2'318	-1,76	71,7	0,52	24,1	2,90	56,1	1,39
Thurgau	2'569	-1,47	77,6	-0,16	19,2	1,60	12,3	0,42
Bern	10'561	-1,49	74,2	0,14	18,2	1,97	11,8	0,21
Schweiz	51'620	-1,58	71,1	0,11	20,3	1,96	12,9	0,35

Tabelle 4: Strukturentwicklung im Vergleich mit ausgewählten Kantonen (Bundesamt für Statistik, Landwirtschaftliche Betriebszählungen).

Die durch den Strukturwandel freiwerdenden Flächen stehen den verbleibenden Betrieben für das Flächenwachstum zur Verfügung. Im Mittel sind die Betriebe im Kanton St.Gallen zwischen den Jahren 2000 bis 2017 um 1,7 Prozent je Jahr gewachsen, die Haupteinwerbungsbetriebe von 16,4 ha auf 21,1 ha (+1,7 Prozent je Jahr) und die Nebenerwerbsbetriebe von 5,3 ha auf 7,5 ha (+2,4 Prozent je Jahr, siehe Abbildung 4). Die durchschnittliche Betriebsgrösse im Kanton St.Gallen liegt mit 18 ha etwa im Mittel vergleichbarer Kantone (siehe Abbildung 5). Auch das Flächenwachstum der Betriebe über die Zeit verhält sich ähnlich wie in den Vergleichskantonen, wobei dieses Wachstum zwischen 1,2 Prozent je Jahr in Luzern und 2,9 Prozent je Jahr in Graubünden stark variiert.

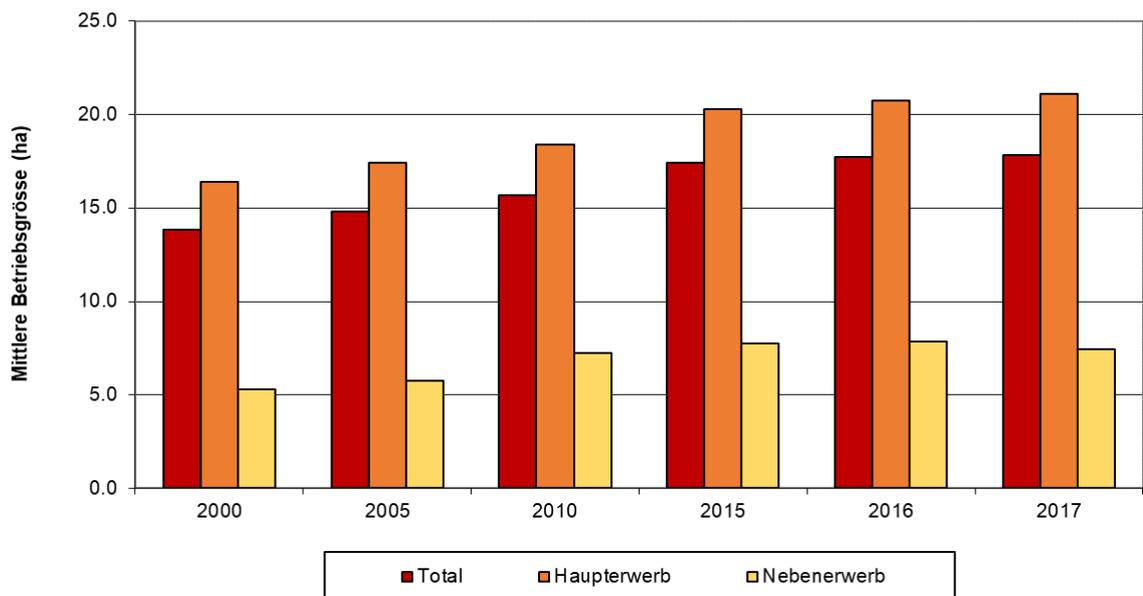


Abbildung 4: Entwicklung der Anzahl Betriebe im Kanton St.Gallen (Bundesamt für Statistik, Landwirtschaftliche Betriebszählungen und Betriebsstrukturhebungen).

Als Folge des Strukturwandels und des damit einhergehenden Betriebsgrössenwachstums ist der Betriebs- und Flächenanteil der Betriebe mit mehr als 20 ha Nutzfläche seit dem Jahr 2000 deutlich gestiegen (siehe Abbildung 5). Im Jahr 2017 bewirtschafteten die Betriebe dieser Gruppe knapp 65 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche, während der Flächenanteil der Betriebe mit weniger als 10 ha Nutzfläche auf unter zehn Prozent gesunken ist. Somit bewirtschafteten im Jahr 2017 die kleinen Betriebe, die rund 28 Prozent der gesamten Anzahl ausmachen, weniger als zehn Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Kanton und die rund 40 Prozent grossen Betriebe bewirtschafteten rund 65 Prozent Fläche. Diese Entwicklung deckt sich mit den beobachteten Veränderungen in den Vergleichskantonen. Die gegenwärtige Struktur der Betriebsgrössen im Kanton St.Gallen ist ähnlich wie in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Thurgau. Graubünden und Zürich weisen deutlich mehr Betriebe mit über 20 ha Nutzfläche auf, Appenzell Innerrhoden und Luzern weniger.

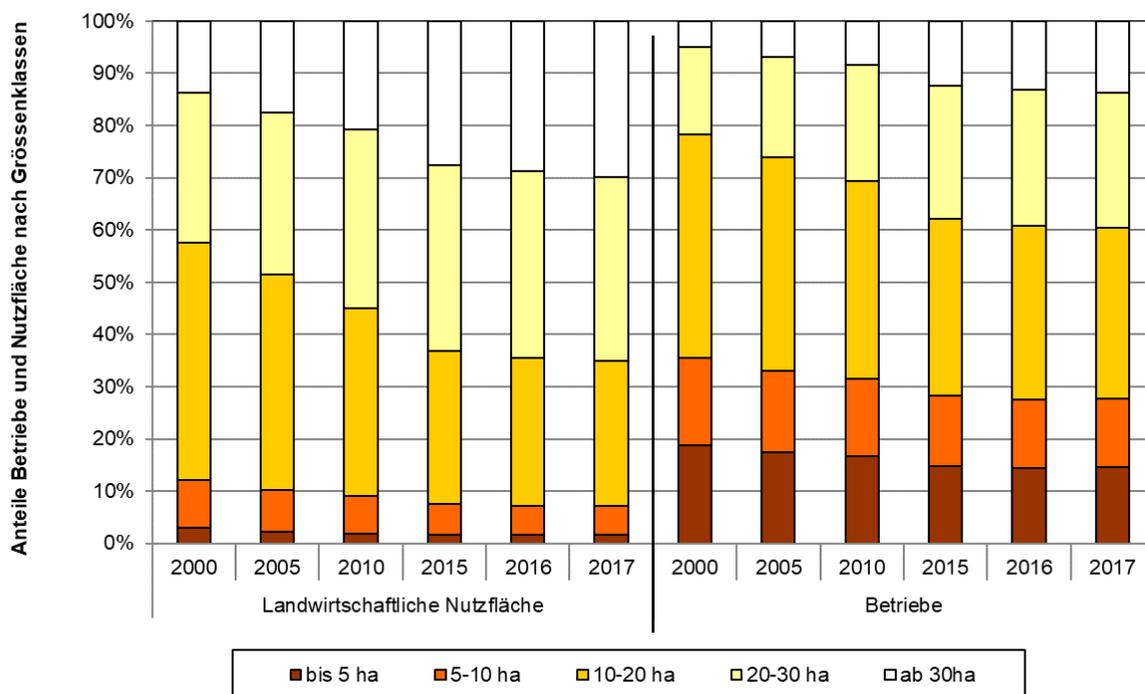


Abbildung 5: Entwicklung der Betriebsgrößenstrukturen im Kanton St.Gallen (Bundesamt für Statistik, Landwirtschaftliche Strukturerhebung).

Der Strukturwandel verläuft je nach Teilregion unterschiedlich. Am schnellsten nimmt die Anzahl Betriebe im Rheintal (–2,1 Prozent je Jahr), in St.Gallen (–1,8 Prozent je Jahr) und im Sarganserland (–1,7 Prozent je Jahr) ab. Unterdurchschnittlich schnell verläuft der Strukturwandel in Wil (–1,4 Prozent je Jahr), Rorschach und im Toggenburg (beide –1,3 Prozent je Jahr), während See-Gaster und Werdenberg im Kantonsdurchschnitt liegen. Entsprechend dieser Betriebsaufgaben steigen die Betriebsgrößen der verbleibenden Betriebe. Die Entwicklung der mittleren Betriebsgrösse verläuft aufgrund der unterschiedlichen Grössen der aufgegebenen Betriebe ebenfalls regional unterschiedlich. Im Rheintal (+2,5 Prozent je Jahr), in St.Gallen und in See-Gaster (beide +1,9 Prozent je Jahr) liegt der Flächenzuwachs der Betriebe über dem Kantonsdurchschnitt. In Werdenberg ist das Flächenwachstum (+1,2 Prozent je Jahr) im Vergleich zu den Betriebsaufgaben (–1,6 Prozent je Jahr) am kleinsten.

Mit dem Strukturwandel hat sich seit dem Jahr 2000 auch die Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft um 1,4 Prozent je Jahr reduziert, wobei der Rückgang bei den Vollzeitbeschäftigten mit –1,7 Prozent je Jahr deutlich schneller verläuft als bei den Teilzeitbeschäftigten mit –1,1 Prozent je Jahr. Gesamthaft arbeiteten im Jahr 2017 noch 10'623 Beschäftigte in der Landwirtschaft, wovon 47 Prozent vollzeitig tätig gewesen sind. Die Anzahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft und ihre Veränderung variiert nach Teilregionen unter anderem aufgrund des unterschiedlich schnellen Strukturwandels, der bestehenden Betriebs- und Altersstrukturen und der regional unterschiedlichen Sogwirkung der übrigen Wirtschaftssektoren. Im Toggenburg sind am meisten Personen in der Landwirtschaft beschäftigt (2'750) und die Abnahme der Beschäftigung in der Landwirtschaft verläuft relativ langsam. Überdurchschnittlich schnell sinkt der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft in St.Gallen (–1,7 Prozent je Jahr) und im Sarganserland (–1,6 Prozent je Jahr), unterdurchschnittlich schnell im Vergleich zum Kantonsmittel in Rorschach (–0,7 Prozent je Jahr), wobei in dieser Teilregion die Anzahl der Beschäftigten mit rund 500 Personen deutlich kleiner ist als im Rest des Kantons.

2.2.2 Tierhaltung

Mit dem Strukturwandel sinkt auch die Zahl der Tierhaltungsbetriebe (siehe Abbildung 6). Im Vergleich zur Abnahme der Betriebszahl von –1,6 Prozent je Jahr sinkt die Zahl der Pferde- (–1,8 Prozent je Jahr), Schaf- (–2,2 Prozent je Jahr) und Schweinehalterinnen und -halter (–3,2 Prozent je Jahr) überdurchschnittlich stark. Die Entwicklung der Anzahl Rindviehhalterinnen und -halter verläuft mit –1,7 Prozent je Jahr hingegen parallel zur Entwicklung aller Betriebe. Die Anzahl Betriebe mit Ziegenhaltung sinkt am wenigsten stark (–1,2 Prozent je Jahr) und die Zahl der Geflügelhalterinnen und -halter hat in den letzten zwei Jahren wieder zugenommen.

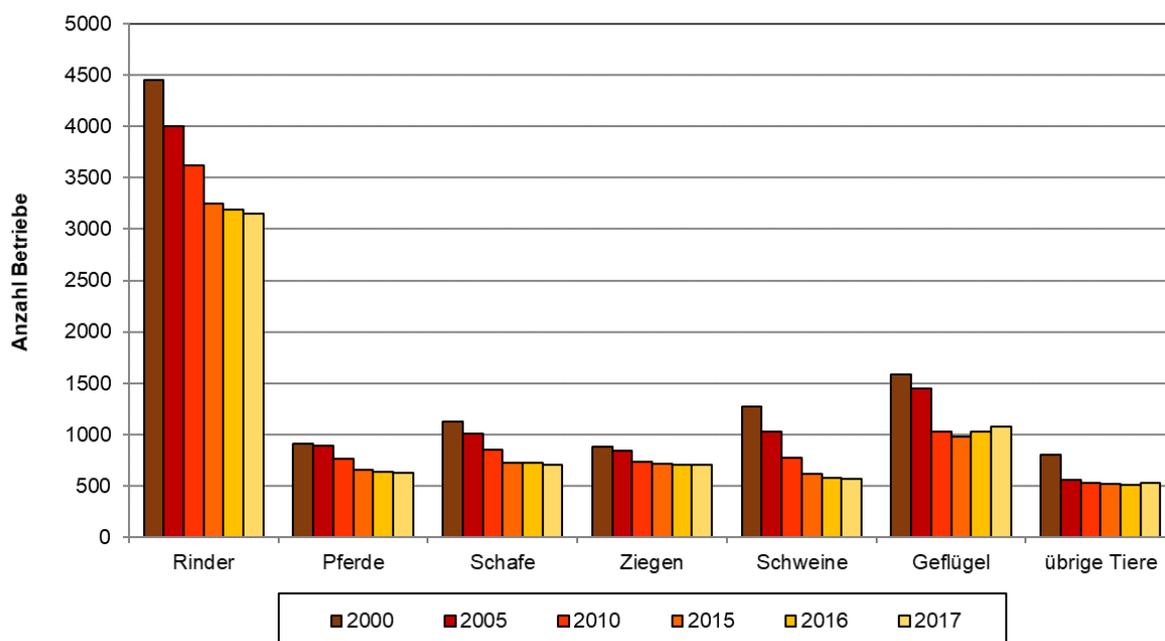


Abbildung 6: Entwicklung der Zahl der Nutztierhalterinnen und -halter im Kanton St.Gallen (Bundesamt für Statistik, Landwirtschaftliche Betriebszählungen).

Trotz abnehmender Betriebe mit Nutztierhaltung sind die totalen Tierbestände im Kanton St.Gallen zwischen den Jahren 2000 und 2016 weitgehend stabil (siehe Abbildung 7). Im Verhältnis zum Tierbestand im Jahr 2000 reduziert sich der Tierbestand um 1 Prozent auf 123'953 Grossvieheinheiten (GVE). Davon entfallen 71 Prozent auf die Rindvieh- und 19 Prozent auf die Schweinehaltung. Durch die Verkleinerung der landwirtschaftlichen Nutzfläche bei gleichbleibenden Tierbeständen hat die mittlere Intensität der Flächennutzung zwischen 2000 und 2016 von 1,67 GVE/ha auf 1,74 GVE/ha zugenommen. Gesamtschweizerisch liegt der Durchschnittswert bei 1,26 GVE/ha. Diese Mittelwerte widerspiegeln allerdings nicht die bipolare Intensitätsentwicklung: Auf der einen Seite extensivieren Betriebe selbst an besten Standorten ihre Produktion, zudem haben auch insbesondere Milchbetriebe mit dem Ziel einer Produktivitäts- und Effizienzsteigerung ihre Tierbestände aufgestockt und die Produktion intensiviert. Während der Anstieg der Intensität in der Tierhaltung aus ökonomischen Überlegungen nachvollziehbar ist, steht dies, abhängig von den naturräumlichen und strukturellen Gegebenheiten, im Widerspruch zu den Umweltzielen der Landwirtschaft, indem sie zum Beispiel einen hohen Anteil der Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft verursacht oder sich negativ auf die Artenvielfalt auswirkt.

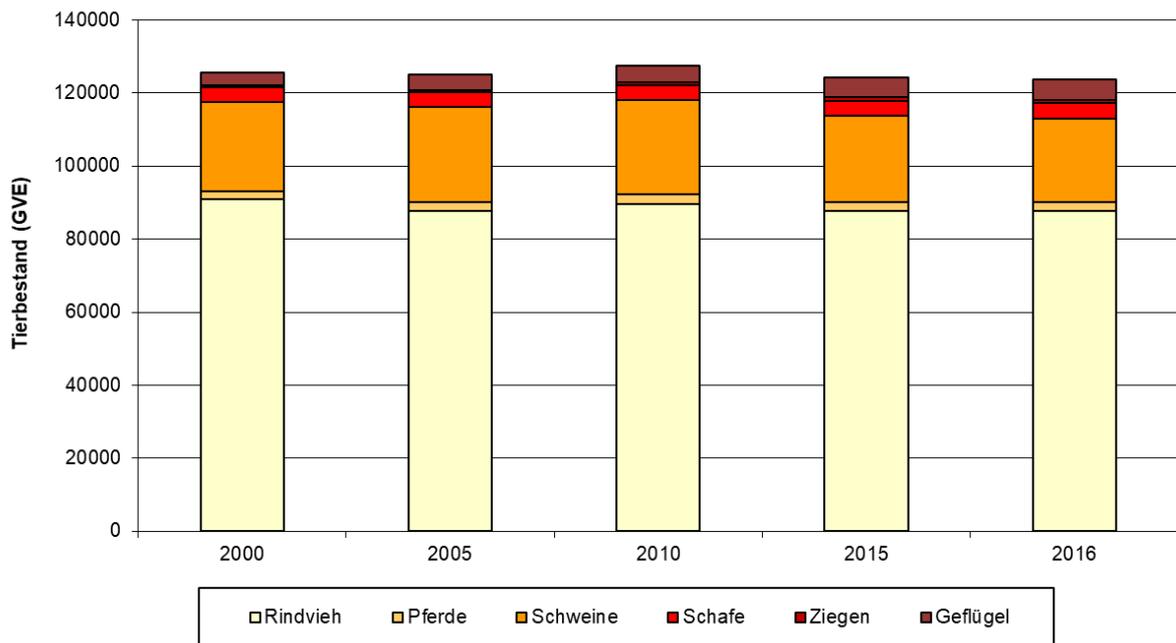


Abbildung 7: Entwicklung der totalen Tierbestände im Kanton St.Gallen (Bundesamt für Statistik, Landwirtschaftliche Betriebszählungen).

2.2.3 Biobetriebe und Beteiligung an ökologischen und tierfreundlichen Programmen des Bundes

Während die Anzahl der ausschliesslich nach dem ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN)⁶ geführten Betriebe («konventionell geführte Betriebe») stetig abnimmt, verläuft die Entwicklung der Anzahl der Biobetriebe im Kanton St.Gallen von 2000 bis 2017 nicht linear. Nach einem deutlichen Anstieg bis ins Jahr 2004 ist die Zahl bis ins Jahr 2010 wieder gesunken. Seit dem Jahr 2010 steigt die Zahl der Biobetriebe stetig an. Mit 453 Biobetrieben im Jahr 2017 liegt der Anteil der Biobetriebe (11,3 Prozent) unter dem Schweizer Durchschnitt von 12,9 Prozent (siehe Abbildung 8). In den Vergleichskantonen – wie auch gesamtschweizerisch – variiert der Anteil der Biobetriebe allerdings stark und reicht von 5,6 Prozent in Appenzell Innerrhoden bis zu 56,1 Prozent in Graubünden.

Entsprechend dieser Entwicklungen nimmt auch die landwirtschaftliche Nutzfläche im Kanton, die nach Bio-Richtlinien bewirtschaftet wird, um zwei Prozent je Jahr zu, während die konventionell nach ÖLN genutzte Fläche um 0,5 Prozent je Jahr abnimmt. Im Jahr 2017 werden 12,5 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Biolandbau genutzt, zwei Prozent weniger als im Schweizer Durchschnitt.

Der Anteil der Biobetriebe variiert allerdings stark nach Zone (siehe Abbildung 8). In den Bergzonen 3 bis 4 liegt der Anteil bei 31 Prozent und 40 Prozent, in den Bergzonen 2 und 1 sowie in der Hügelzone sind es 16 Prozent, 13 Prozent und zehn Prozent. Demgegenüber liegt der Bioanteil in der flächenmässig wichtigen Talzone bei sieben Prozent. Hintergrund dieser sehr unterschiedlichen Anteile sind die bestehenden Betriebsstrukturen und die je nach Zone unterschiedliche Produktionsausrichtung. Speziell im Ackerbau und bei den Spezialkulturen ist eine Erfüllung der Anforderungen des biologischen Landbaus wesentlich schwieriger als dies im Futterbau und in der graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion der Fall ist.

⁶ Hinweis: Auch Biobetriebe müssen, neben zusätzlichen Auflagen, den ÖLN erfüllen. Betriebe, die den ÖLN nicht erfüllen, erhalten keine Direktzahlungen.

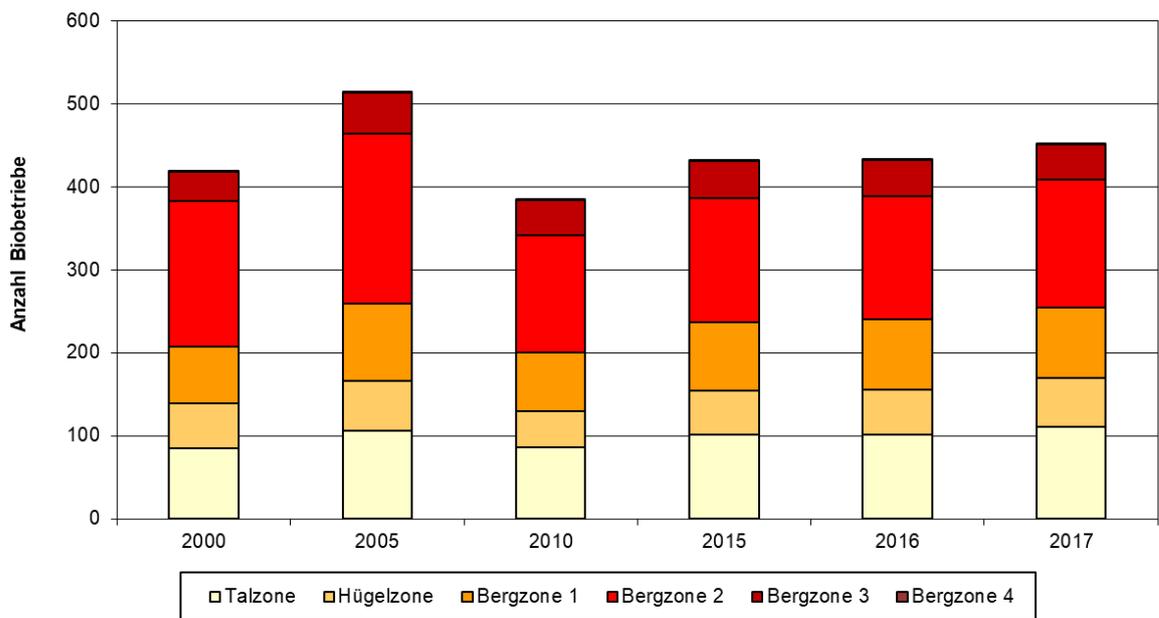


Abbildung 8: Entwicklung der Biobetriebe nach Zonen (Bundesamt für Statistik, Landwirtschaftliche Betriebszählungen).

Neben der Beteiligung am Biolandbau ist seit dem Jahr 2000 auch die Beteiligung an den Tierhaltungsprogrammen «Besonders tierfreundliche Stallhaltung» (BTS) und «Regelmässiger Auslauf im Freien» (RAUS) deutlich gestiegen (siehe Abbildung 9). Während sich im Jahr 2000 nur gerade 15 Prozent der Betriebe am BTS-Programm beteiligten, sind es im Jahr 2017 über 40 Prozent. Am RAUS-Programm beteiligen sich über 70 Prozent der Betriebe. Die im Vergleich zum RAUS-Programm tiefere Beteiligung bei BTS erklärt sich vor allem dadurch, dass dieses Programm einen Laufstall voraussetzt und die Beteiligung damit in der Regel eine Investition in einen entsprechenden Stall bedingt. Gemessen an den Tierbeständen werden heute knapp 70 Prozent der Tiere im RAUS-Programm gehalten, beim BTS-Programm sind es 45 Prozent des Tierbestands. Bezogen auf die Tierbestände liegt die Beteiligung im Kanton St.Gallen im Vergleich zu den Vergleichskantonen eher unter dem Schnitt.

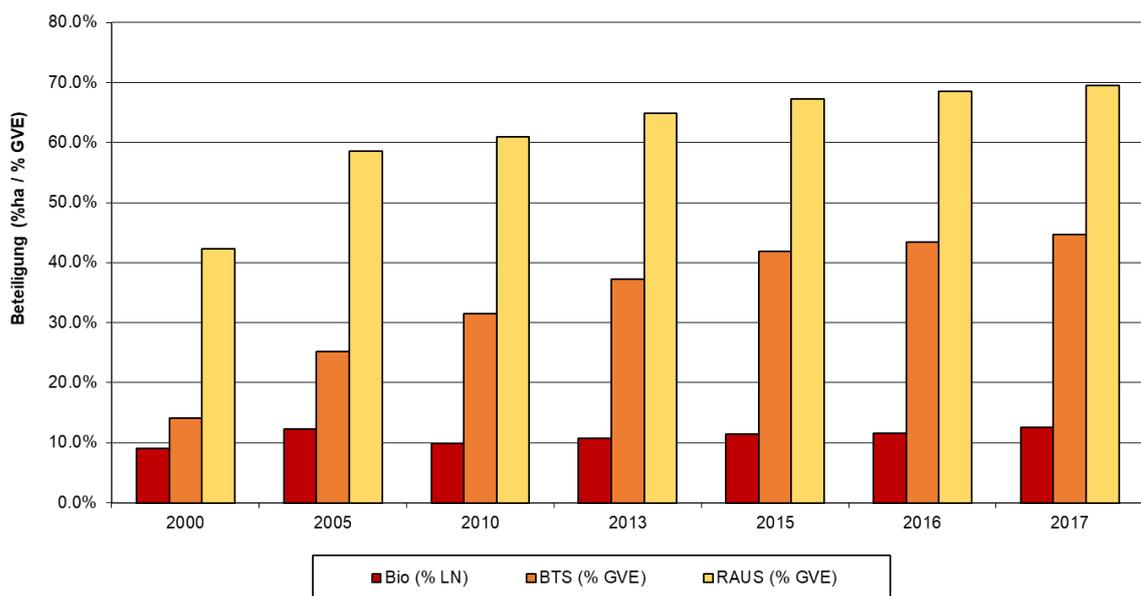


Abbildung 9: Entwicklung der Beteiligung am biologischen Landbau und an den Tierhaltungsprogrammen (Bundesamt für Statistik, Landwirtschaftliche Betriebsstrukturerhebungen).

2.2.4 Biodiversitätsförderflächen

Die ökologischen Ausgleichsflächen setzen sich aus zwei Flächentypen zusammen, einerseits den Biodiversitätsförderflächen (BFF) nach der eidgenössischen Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (SR 910.13) und andererseits den kantonalen Naturschutzflächen (nachfolgend GAöL-Flächen) nach dem Gesetz zur Abgeltung ökologischer Leistungen (sGS 671.7; abgekürzt GAöL). Es zeigt sich bei den ökologischen Ausgleichsflächen in den letzten Jahren eine deutliche Erhöhung um rund 2'300 ha.⁷ Zwischen 2014 bis 2018 haben sich im Kanton St.Gallen die Flächen um 2'300 ha und der Anteil insgesamt von 10,9 Prozent auf 13,2 Prozent erhöht (siehe Abbildung 10).

Umgekehrt haben sich die GAöL-Flächen in diesem Zeitraum um rund 250 ha reduziert. Dies sind Flächen, die neu nicht mehr einem Naturschutzvertrag unterstehen und in der Regel nun als reine BFF geführt werden.

Ebenfalls zu den BFF mitgezählt werden Bäume auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche wie Einzelbäume, Hochstammfeldobstbäume, Edelkastanienbäume und Nussbäume. Die für die Direktzahlungen erfassten Bäume sind von total 243'000 Stück im Jahr 2014 auf 253'000 Stück im Jahr 2018 angestiegen, was einem Plus von 9,6 Prozent entspricht.⁸ In diesem Zeitraum hat sich auch die Anzahl Bäume mit der Qualitätsstufe II (siehe Abbildung 11) um rund 20 Prozent und mit Vernetzung um rund 60 Prozent stark erhöht.

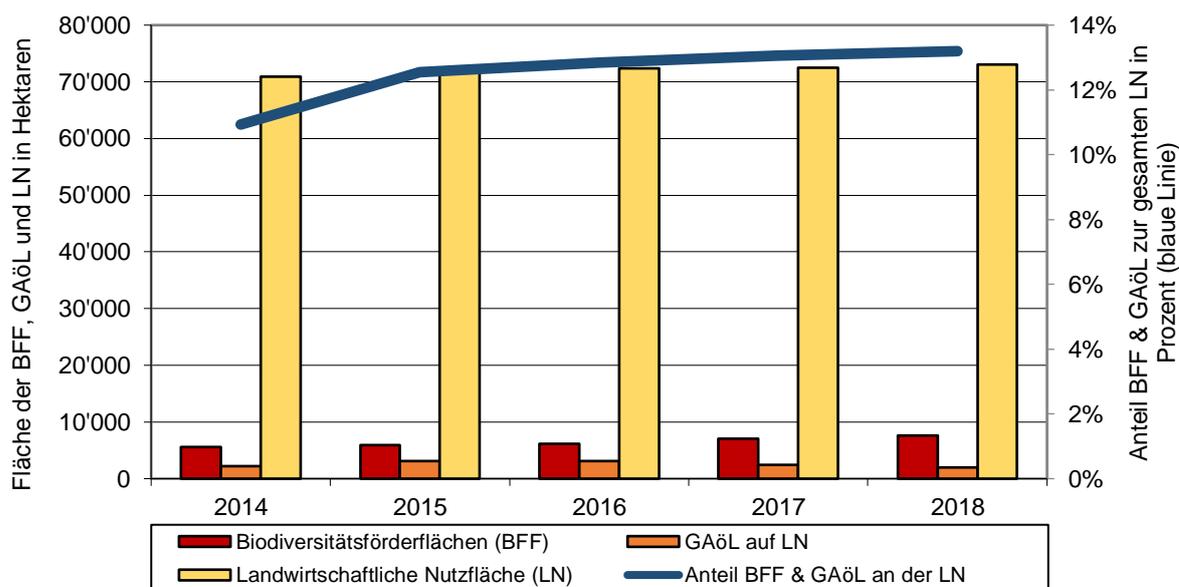


Abbildung 10: Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzfläche, der Biodiversitätsförderflächen (ohne Bäume) und der GAöL-Flächen in den Jahren 2014 bis 2018 (Direktzahlungsdaten des Kantons St.Gallen). Hinweis: Es handelt sich hierbei um sämtliche vom Kanton St.Gallen administrierten Flächen und nicht nur um jene von direktzahlungsberechtigten Landwirtschaftsbetrieben.

Auf einer längeren Zeitachse ist der Anstieg noch klarer. Im Jahr 2011 wurden total 7'775 ha ökologische Ausgleichsfläche bewirtschaftet. Bis im Jahr 2018 ist diese auf 9'637 ha angewachsen (siehe Abbildung 10), was einer Erhöhung um 24 Prozent gleichkommt.

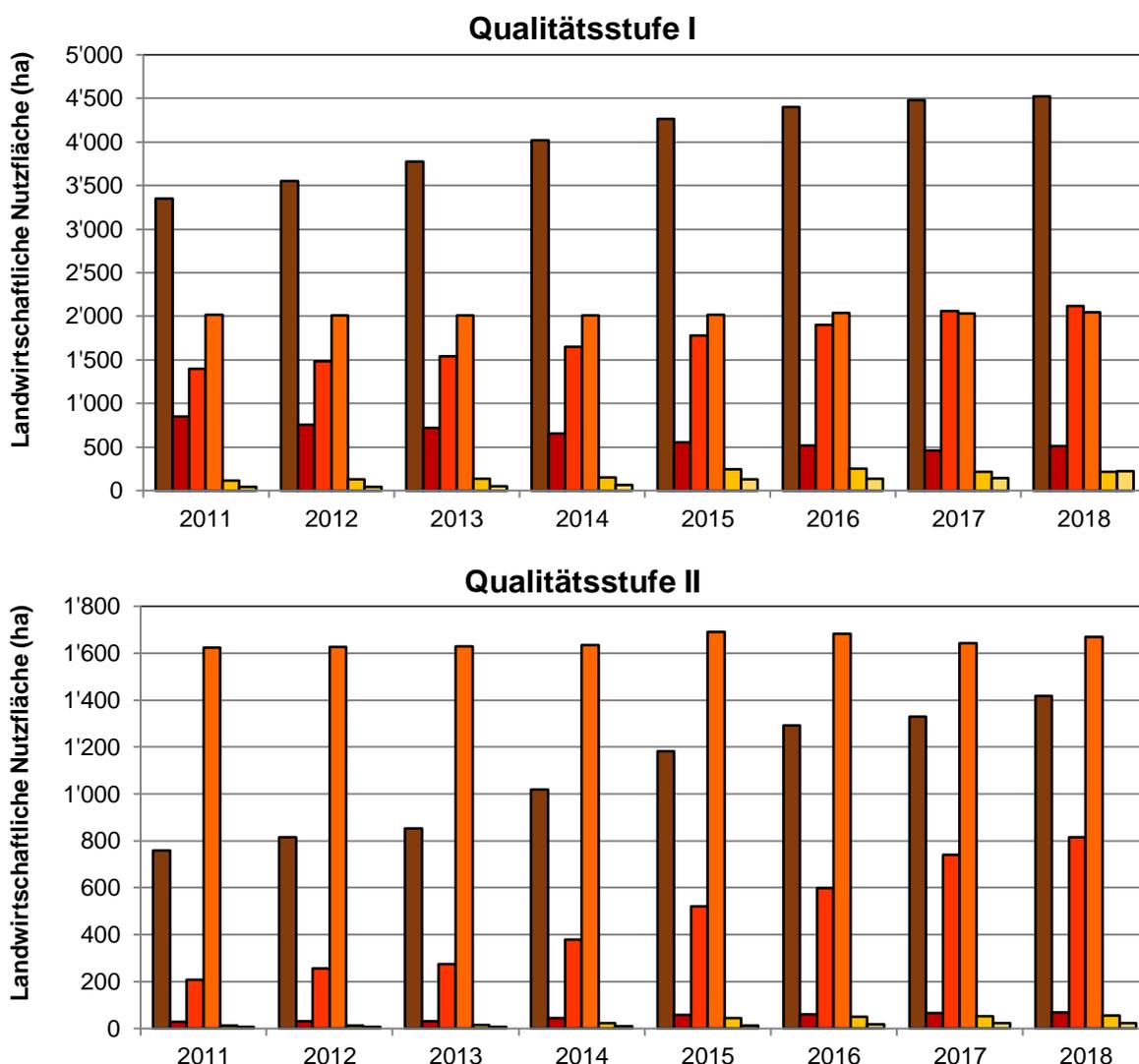
Mit Blick auf die Erhaltung und Förderung der Biodiversität ist neben den absoluten Flächen primär ihre Qualität und Vernetzung von Bedeutung. Die ökologischen Ausgleichsflächen werden dazu in drei verschiedene Kategorien eingeteilt:

⁷ Hinweis: In diese Berechnungen sind ausschliesslich die flächenbezogenen BFF eingeflossen. Die Bäume sind somit nicht mitgerechnet.

⁸ Hinweis: Diese Zahlen sind nicht in Abbildung 10 und Abbildung 11 eingerechnet.

1. Qualitätsstufe I (Q1) definiert die Grundanforderungen für ökologische Ausgleichsflächen und entspricht daher der Gesamtmenge;
2. Qualitätsstufe II (Q2) definiert verschärfte Anforderung an die Bewirtschaftung und an die botanische Qualität und ist eine Teilmenge der Q1-Flächen;
3. Die Vernetzungsflächen sind eine Teilmenge der Q1- und Q2-Flächen. Die Förderung der Vernetzung erfolgt auf der Basis von regionalen Vernetzungsprojekten. Ziel dieser Projekte ist es, die natürliche Artenvielfalt zu erhalten und zu fördern, indem durch die Anordnung und Bewirtschaftung der Biodiversitätsförderflächen günstige Bedingungen für die Entwicklung und Verbreitung von Tieren und Pflanzen geschaffen werden.

Hierzu zeigt sich sowohl bei der Vernetzung wie auch bei den Q2-Flächen eine deutliche Verbesserung. Die Q2-Flächen haben sich von total 2'640 ha im Jahr 2011 auf 4'050 ha im Jahr 2018 erhöht (+54 Prozent). Die Vernetzungsflächen haben sich von 3'640 ha im Jahr 2011 auf 7'180 ha im Jahr 2018 (+97 Prozent) ausgedehnt (siehe Abbildung 11).



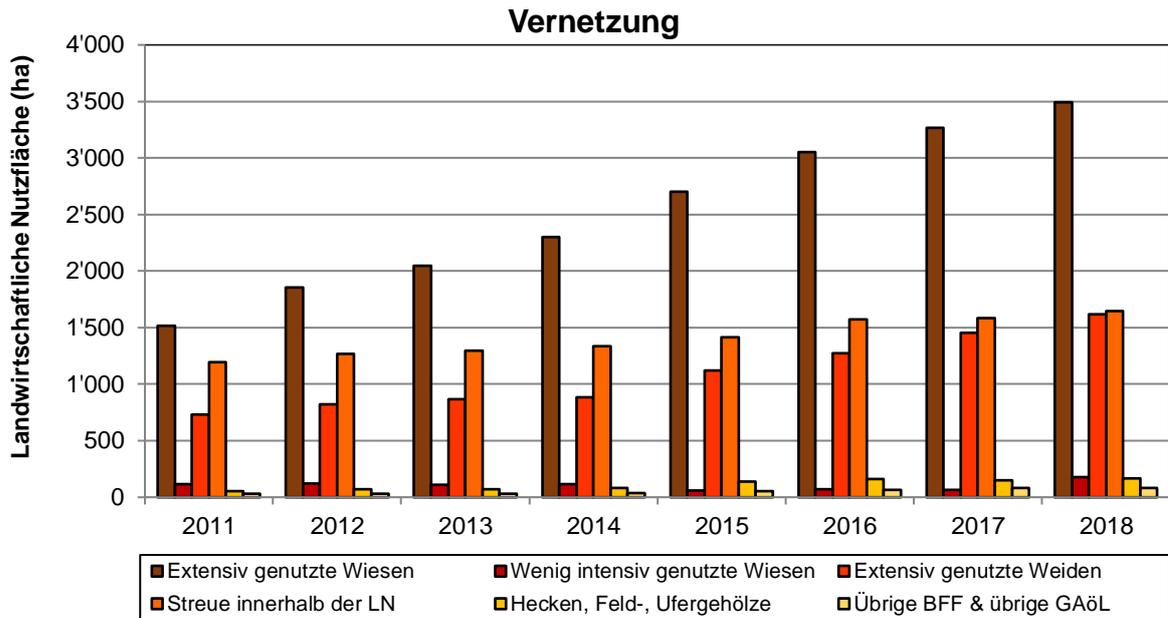


Abbildung 11: Entwicklung der Biodiversitätsförderflächen (Landwirtschaftsamt St.Gallen, 2019). Hinweis: Die Q1-Flächen umfassen definitionsgemäss sämtliche BFF. Q2- und Vernetzungsflächen sind Teilmengen davon.

Trotz der Zunahme der ökologischen Ausgleichsflächen ist deren räumliche Verteilung im Kanton St.Gallen ungleichmässig. Die Anteile der ökologischen Ausgleichsflächen an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche nehmen mit zunehmender Höhenstufe zu. Dies ist jedoch keine Eigenheit des Kantons St.Gallen, sondern in allen Kantonen schweizweit vergleichbar zu beobachten.

Die landwirtschaftliche Nutzfläche wird in sechs verschiedene Produktionszonen eingeteilt, die von der Talzone über die Hügelzone bis zu den vier abgestuften Bergzonen reichen. In Abbildung 12 aus dem Jahr 2018 sind die Anteile der ökologischen Ausgleichsflächen an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche für alle sechs Produktionszonen aufgeführt. Es ist deutlich zu erkennen, dass sowohl der Anteil der ökologischen Ausgleichsflächen, wie auch deren Qualität und der Anteil der vernetzten Flächen mit zunehmender Höhenstufe deutlich ansteigen. In der Tal-, Hügel- und Bergzone 1 ist die Bedeutung der Nahrungsmittelproduktion viel wichtiger als in den oberen Höhenstufen, was sich direkt im Anteil der ökologischen Ausgleichsflächen widerspiegelt. In der Bergzone 4 sind 55 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche als ökologische Ausgleichsfläche bewirtschaftet, während dies in der Tal- und Hügelzone jeweils bei rund zehn Prozent liegt. Besonders auffällig ist der Anteil der Q2-Flächen: Während in der Bergzone 4 39 Prozent aller Flächen diese Qualität aufweisen, beträgt dieser Wert in der Talzone und der Hügelzone lediglich jeweils 2,8 Prozent. Tal- und Hügelgebiet weisen folglich anteilmässig weniger Q2-Flächen auf. Bei den vernetzten Flächen ist diese Untervertretung deutlich weniger erkennbar.

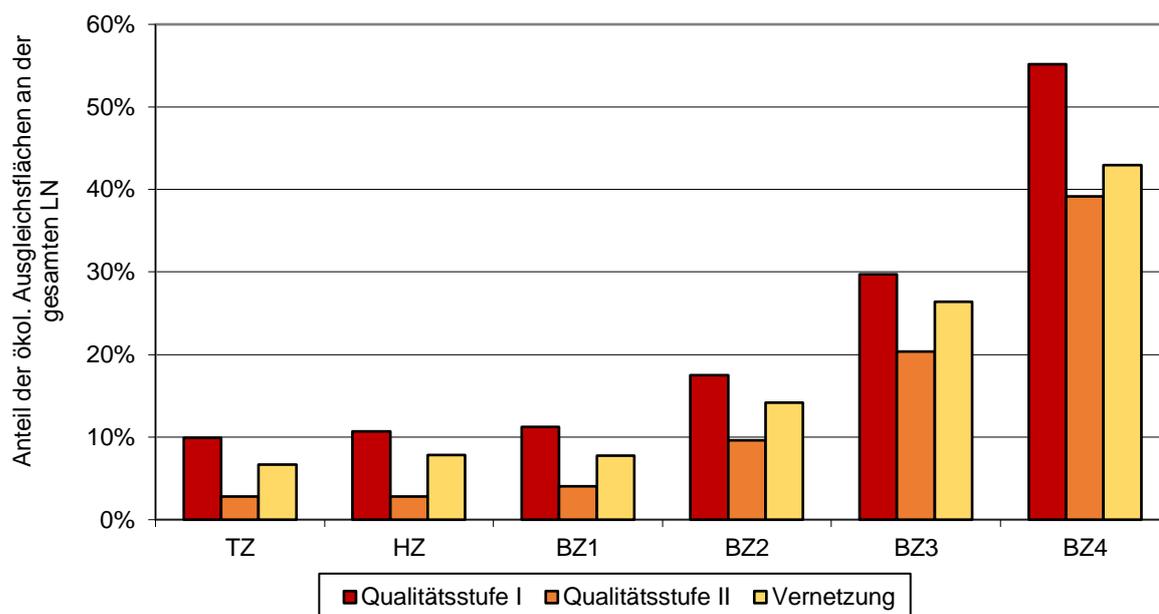


Abbildung 12: Verteilung der ökologischen Ausgleichsflächen (BFF und GAÖL-Flächen) im Jahr 2018 als Anteile an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche zwischen den verschiedenen landwirtschaftlichen Produktionszonen (Landwirtschaftsamt des Kantons St.Gallen, Direktzahlungsdaten). Legende: TZ = Talzone, HZ = Hügelzone, BZ1–4 = Bergzone 1–4, LN = landwirtschaftliche Nutzfläche. Hinweis: Die Q1-Flächen umfassen definitionsgemäss sämtliche BFF. Q2- und Vernetzungsflächen sind Teilmengen davon.

Die positive Entwicklung bei den BFF rührt insbesondere von der stärkeren Gewichtung dieser seit der Agrarpolitik 2014–2017 und der damit verbundenen veränderten Förderkriterien und Zahlungsansätzen her. Darüber hinaus hat in der Landwirtschaft ein verstärktes Bewusstsein für die Biodiversität im Allgemeinen Einzug gehalten. Trotzdem stellen sich Probleme, welche die kantonale Biodiversitätsstrategie im Bereich der ökologischen Ausgleichsflächen in folgenden Bereichen nennt:

- Grundsätzlich nimmt die Biodiversität im Kanton St.Gallen und schweizweit ab. Die Entwicklungen in der Landwirtschaft gehen zwar in die richtige Richtung. Die Biodiversitätsförderflächen nehmen laufend zu. Deren ökologische Qualität ist vielerorts jedoch noch tief. Gemäss dem Statusbericht aus dem Jahr 2016 über die «Umweltziele Landwirtschaft» können die Umweltziele ohne zusätzliche Anstrengungen nicht erreicht werden.
- Der Anteil ökologischer Ausgleichsflächen im Talgebiet ist zu gering (Stand 2015). Ziel waren hier zehn Prozent. Dies ist zwar mittlerweile erreicht, jedoch ist anzunehmen, dass dies je nach Region (nicht Höhenstufe) noch variiert.
- Die ökologische Qualität der geschützten Moore von nationaler Bedeutung hat sich in den letzten 20 Jahren deutlich verschlechtert, auch wenn dies aus Abbildung 11 nicht hervorgeht (siehe Streueflächen bei den Q2-Flächen, die seit dem Jahr 2011 konstant ist).

2.2.5 Alpwirtschaftliche Strukturen

Die Alpfläche im Kanton St.Gallen hat in den letzten Jahrzehnten nur geringfügig abgenommen (siehe Abbildung 2) und macht mit rund 26'500 ha rund 28 Prozent der gesamten kantonalen Landwirtschaftsflächen aus. Eine Waldzunahme findet nur im begrenzten Rahmen statt, wo die Bewirtschaftung aufgegeben wird, und wird daher nicht als grundsätzliches Problem eingestuft. Im Vergleich zu anderen Kantonen wird damit ein bedeutender Teil der Kantonsfläche alpwirtschaftlich genutzt (13 Prozent, siehe Tabelle 5). Der Futterbasis im Sömmerungsgebiet kommt damit eine sehr hohe Bedeutung für die Landwirtschaft zu.

Am meisten Alpflächen finden sich im Sarganserland, Werdenberg und Toggenburg. Das Alp-system unterscheidet sich zwischen dem Norden und dem Süden des Kantons. Im Toggenburg gehören die Alpen zu den Heimbetrieben. Sie werden als Einzelalpen mit einem hohen Anteil an Eigenpersonal bewirtschaftet und bilden mit dem zusätzlichen Futterangebot eine wichtige Existenzgrundlage vieler Betriebe. Neben einigen Privat- und Ortsgemeidealpen mit wenigen Normalstössen (NST)⁹ finden sich vor allem im oberen Toggenburg grosse Korporationsalpen mit mehreren 100 NST, die nach Anteilsrechten an die einzelnen Alpbetriebe vergeben werden. Im Süden des Kantons (Werdenberg und Sarganserland) ist die Bewirtschaftung gemeinschaftlich geregelt. Je Alp steht in der Regel ein Alpbetrieb, der Kühe von verschiedenen Heimbetrieben sömmert. Rund zwei Drittel der Alpen sind im Besitz der Ortsgemeinden, ein Drittel sind Korporationsalpen mit Anteilsrechten.

Kanton / Teilregion	landwirtschaftliche Nutzfläche (in ha) ¹⁰	Anteil an Kantons- / Regionsfläche (in %)	Alpfläche (in ha) ¹¹	Anteil an Kantons- / Regionsfläche (in %)
St.Gallen	67'930	33	26'494	13
Zürich	71'875	42	139	0
Appenzell Ausserrhoden	11'778	48	1'532	6
Appenzell Innerrhoden	6'530	38	2'731	16
Graubünden	40'673	6	163'680	23
Thurgau	51'498	52	0	0
Luzern	77'582	52	8'138	5
Rheintal	6'962	50	453	3
Werdenberg	6'231	30	3'757	18
Sarganserland	6'004	11	13'803	26
See-Gaster	9'457	36	2'449	9
Toggenburg	19'961	41	6'031	12
Wil	8'358	49	0	0
St.Gallen	8'505	54	0	0
Rorschach	2'452	49	0	0

Tabelle 4: Flächenanteile der landwirtschaftlichen Nutzfläche und Alpfläche in ausgewählten Kantonen und Teilregionen (Bundesamt für Statistik, Arealstatistik 2004/09).

Im Jahr 2018 weideten insgesamt über 60'000 Tiere auf St.Galler Alpen, darunter rund 22'000 Rinder, 20'000 Kühe, 12'000 Schafe und 10'000 Kälber (siehe Abbildung 12). Seit dem Jahr 2001 hat die Anzahl Kälber, jüngeren Aufzuchtrinder und Mutterkühe zugenommen. Dagegen hat die Schafalpage aufgrund der Aufgabe einiger Alpen im letzten Jahrzehnt abgenommen.

⁹ Ein NST entspricht der Sömmierung einer raufutterverzehrenden Grossvieheinheit (GVE) während 100 Tagen.

¹⁰ Arealstatistik NOAS04_72: Kategorien 37–44.

¹¹ Arealstatistik NOAS04_72: Kategorien 45–49.

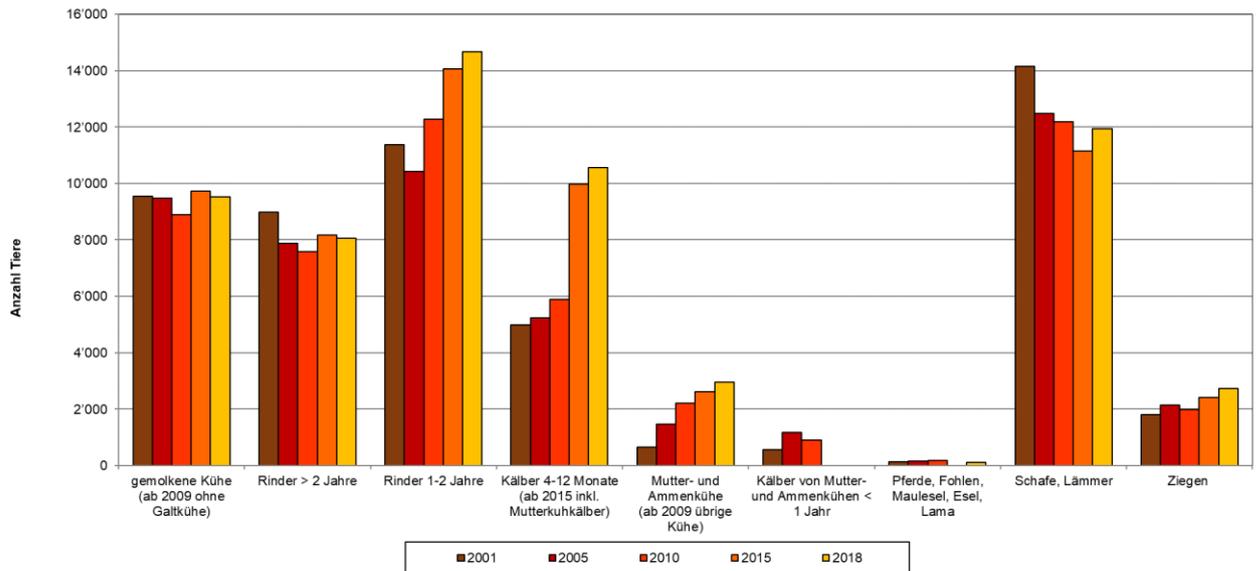


Abbildung 13: Entwicklung der Tierzahl auf St.Galler Alpen (Landwirtschaftsamt St.Gallen, 2019).

Trotz insgesamt steigenden Tierzahlen hat die Gesamtbestossung der Alpen in NST nur leicht zugenommen. Gemessen am Normalbesatz von rund 22'600 NST, der seit Jahren etwa konstant ist, werden bei einem tatsächlichen Besatz von 21'000 NST die Alpen zu 93 Prozent ausgestossen. Von 2014 bis 2018 zeigt sich dabei ein leichter Trend nach oben, was sich bei einer weitgehend unveränderten bzw. als Folge der Einwaldung nur leicht sinkenden Sömmerungsfläche durch die höheren Tierzahlen erklärt. Letzteres hängt aber auch mit der im Laufe der Zeit geänderten Datenerfassung zusammen, die heute deutlich genauer und umfassender ist.

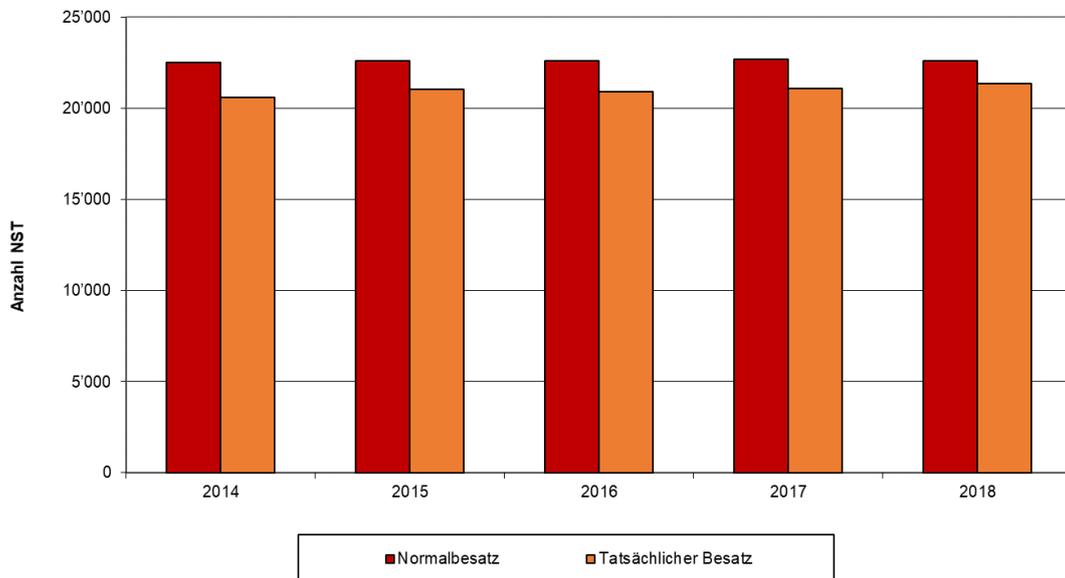


Abbildung 14: Entwicklung der Bestossung der St.Galler Alpen (Landwirtschaftsamt St.Gallen, 2019).

Der Strukturwandel auf den Alpen kann aus eigentumsrechtlichen und organisatorischen Gründen insbesondere im Toggenburg nicht mit dem Strukturwandel der Heimbetriebe mithalten. Dies hat zur Folge, dass viele Bäuerinnen und Bauern nicht mehr ihren ganzen Tierbestand auf der gleichen Vor- und Hochalp oder in einem Ganzsömmerungsbetrieb alpen können, weil die Alp-

betriebe im Vergleich zu den Heimbetrieben zu klein geworden sind. Entsprechend ist der Arbeits-, Koordinations- und Transportaufwand für die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter angestiegen.

2.3 Land- und alpwirtschaftliche Produktion und Verarbeitung

2.3.1 Tierhaltung

Wichtigster Produktionsbereich der St.Galler Landwirtschaft ist mit einem Produktionswert von rund 490 Mio. Franken die Tierhaltung (siehe Abbildung 15). Die wichtigsten Bereiche sind der Verkauf von Milch und Milchprodukten, die Schweineproduktion sowie die Geflügel- und Eierproduktion. Nach einem Rückgang des Produktionswerts zwischen den Jahren 2000 und 2010 steigt dieser seither wieder an. Neben den jährlichen Unterschieden, die sich primär durch Schwankungen der Marktpreise erklären, gibt es innerhalb der tierischen Produktion Verschiebungen: Die Milchproduktion verliert im Zeitverlauf wirtschaftlich an Bedeutung, während die Fleischproduktion zunehmend wichtiger wird. Im Jahr 2000 lag der Anteil der Milch am tierischen Produktionswert bei 47 Prozent, 2017 sind es noch 44 Prozent. Geflügel und Eier gewinnen an wirtschaftlicher Bedeutung; der Anteil am Produktionswert hat sich seit dem Jahr 2000 von 5 Prozent auf 10 Prozent verdoppelt.

Die Milchproduktion ist nach wie vor das wichtigste Standbein der St.Galler Landwirtschaft. Im Jahr 2017 produzierten 2'273 Betriebe, davon 157 Sömmerungsbetriebe, gut 350'000 t Milch. Im Vergleich zu den Nachbarkantonen liegen im Kanton St.Gallen mehr als doppelt so viele Arbeitsstätten für die Milchverarbeitung zur Herstellung von Käse, mit Abstand am meisten in der gesamten Nordostschweiz. Im Jahr 2015 verarbeiteten 68 Käsereien, acht Betriebe der Herstellung von Frischmilchprodukten und drei Hersteller von Speiseeis mit rund 1'000 Vollzeitangestellten die anfallende Milch aus den Betrieben. Schweizweit hat nur der Kanton Bern mehr Arbeitsstätten für die Produktion von Käse als St.Gallen.

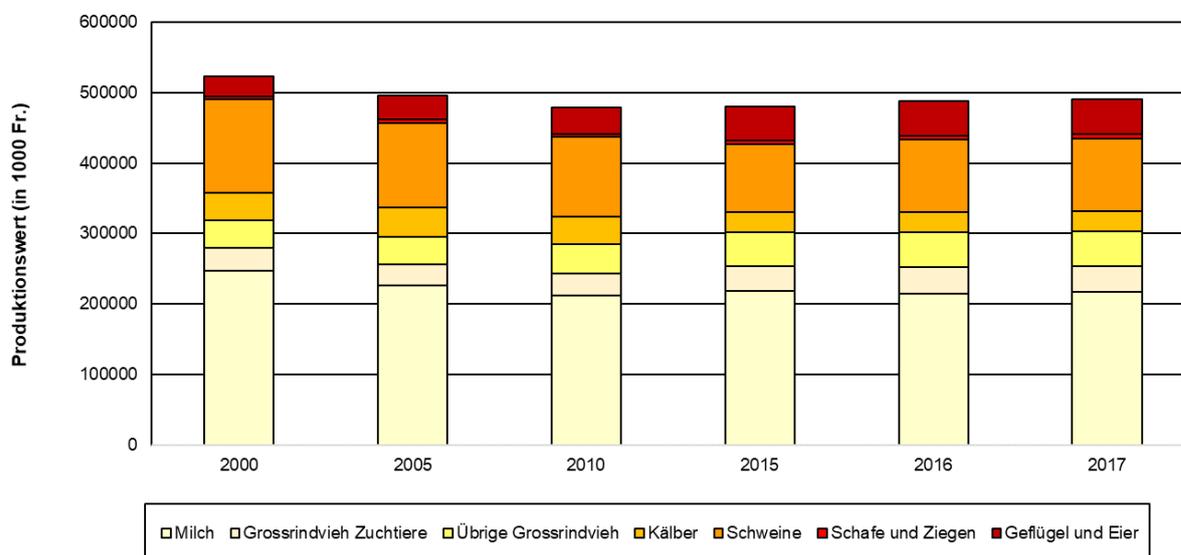


Abbildung 15: Entwicklung des Produktionswerts aus der Tierhaltung im Kanton St.Gallen (Bundesamt für Statistik, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung).

Schweizweit hat sich der Anteil des Gesamtproduktionswerts der Biolandwirtschaft in der Tierhaltung zwischen den Jahren 2000 und 2017 auf 12 Prozent verdoppelt. Den bedeutendsten Marktanteil erreichen die Bioproduzenten mit 23 Prozent des Produktionswerts bei den Eiern. Bei Erzeugnissen aus der Rindviehhaltung erzielen die Biobetriebe einen Anteil von 16 Prozent, bei der Milch einen Wertanteil von rund 11 Prozent.

Im Kanton St.Gallen liegt der Anteil der Biolandwirtschaft an der tierischen Erzeugung bei 11 Prozent¹², wobei die Anteile in den verschiedenen Produktionsbereichen der Tierhaltung weitgehend den gesamtschweizerischen Anteilen entsprechen. Ausnahme ist die Rindviehhaltung (ohne Milchproduktion), wo der Bioanteil mit 14 Prozent unter dem schweizweiten Anteil liegt. Ebenfalls unterdurchschnittlich ist der Bioanteil bei den Schafen und Ziegen (17 Prozent) sowie bei den Schweinen (4 Prozent). Über dem Schweizer Mittel liegen die Bioanteile der St.Galler Landwirtschaft in der Eierproduktion (25 Prozent) und in der Geflügelhaltung (6 Prozent).

Insgesamt dürfte der Bio-Produktionswert in der tierischen Produktion bei rund 54 Mio. Franken liegen. Auf die konventionelle Produktion nach ÖLN entfällt ein Produktionswert von rund 440 Mio. Franken. Absolut betrachtet ist der Verkauf von Biomilch mit einem Produktionswert von 24 Mio. Franken der wichtigste Produktionsbereich für die Biobetriebe, gefolgt von der Rindviehhaltung mit 16,5 Mio. Franken, der Eierproduktion mit 7,2 Mio. Franken und der Schweinehaltung mit 3,7 Mio. Franken.

2.3.2 Pflanzenbau

Seit dem Jahr 2010 hat der Produktionswert der pflanzlichen Erzeugnisse im Kanton wieder zugenommen (siehe Abbildung 16). Die St.Galler Betriebe erzielten im Pflanzenbau im Jahr 2017 einen Produktionswert von rund 184 Mio. Franken. Die wichtigsten Bereiche sind die Futterpflanzen (42 Prozent), die Erzeugnisse des Gemüse- und Gartenbaus (29 Prozent) und der Obstbau (17 Prozent). In den letzten zwei Jahrzehnten hat die Futterpflanzenproduktion wirtschaftlich an Bedeutung verloren, während der Gemüse-, Garten- und Obstbau zunehmend wichtiger wird. Die steigende Bedeutung des Gemüsesektors in der kantonalen landwirtschaftlichen Wertschöpfung zeigt sich auch in der Zunahme der Anbaufläche von Gemüse um 500 ha zwischen den Jahren 2001 und 2015. Trotz steigender Produktion hat seither die Anbaufläche von rund 2'000 ha nicht mehr zugenommen, weil zunehmend rohertragsstarkes Frischgemüse und weniger rohertragschwaches Verarbeitungsgemüse kultiviert wird.

¹² Für den Biolandbau sind keine statistischen Angaben zum Produktionswert nach Kantonen verfügbar, sondern nur Zahlen für die Schweiz. Die Bioanteile für den Kanton St.Gallen wurden daher auf der Basis der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung des Bundesamtes für Statistik geschätzt, indem die nationalen Produktionswerte über den kantonalen Bioanteil bei den genutzten Flächen und den Tierbeständen disaggregiert wurden.

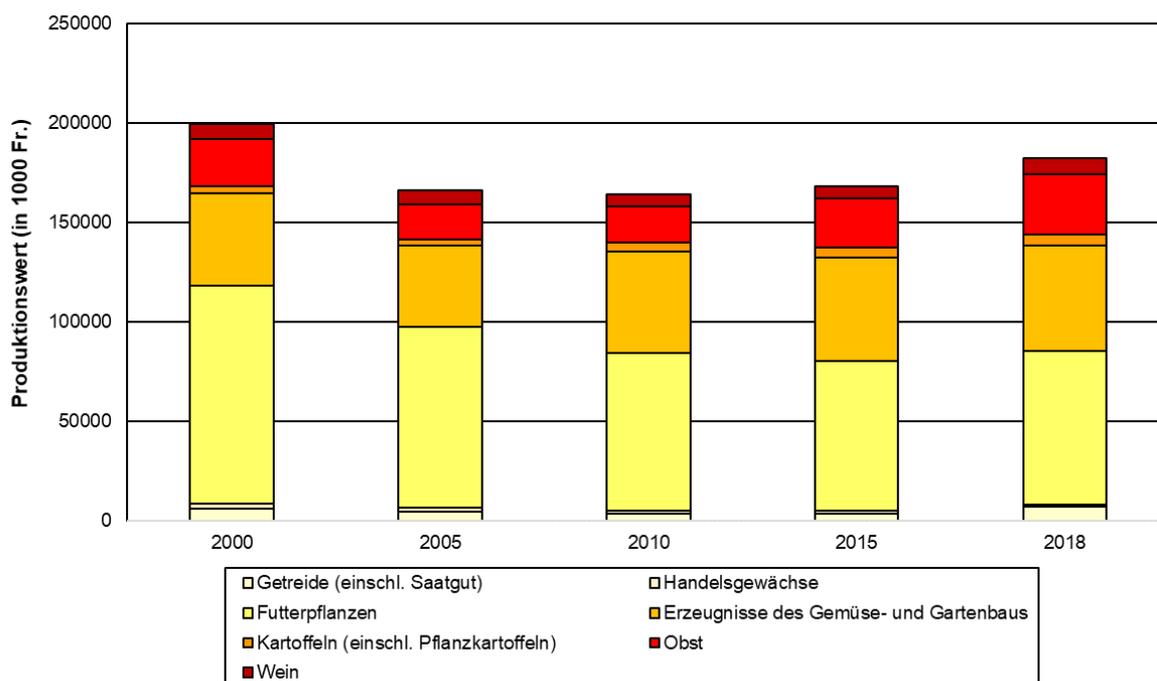


Abbildung 16: Entwicklung des Produktionswerts im Pflanzenbau im Kanton St.Gallen (Bundesamt für Statistik, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung).

Wie in der tierischen Produktion sind die Bioanteile am Produktionswert auch im Pflanzenbau schweizweit in den letzten Jahren gestiegen. Insgesamt stammen 10 Prozent der pflanzlichen Erzeugung aus dem Biolandbau. Im Ackerbau liegt der Anteil bei 7 Prozent, bei den Spezialkulturen bei 9 Prozent und im Futterbau bei 17 Prozent.

Im Kanton St.Gallen liegt der Anteil der Biolandwirtschaft im Pflanzenbau bei rund 8 Prozent¹³, leicht unter dem gesamtschweizerischen Anteil. Im Ackerbau liegt der Bioanteil bei 2 Prozent, was deutlich unter dem Wert für die Gesamtschweiz liegt. Bei den Futterpflanzen dürfte der Bioanteil bei rund 13 Prozent, bei den Spezialkulturen bei gut 4 Prozent und im Gemüsebau bei unter einem Prozent liegen.

Gesamthaft erzielen die Biobetriebe im Kanton St.Gallen im Pflanzenbau einen Produktionswert von rund 13 Mio. Franken, die konventionellen Betriebe nach ÖLN erreichen 162 Mio. Franken. Für den Biolandbau ist neben den Futterpflanzen vor allem der Anbau von Spezialkulturen – speziell Obst – wichtig.

2.3.3 Alpwirtschaftliche Produktion

Aufgrund der unterschiedlichen alpwirtschaftlichen Strukturen unterscheiden sich auch die Wertschöpfungsketten der Alpprodukte zwischen dem Norden und Süden des Kantons (vgl. Abschnitt 2.2.5). Im Toggenburg wird ein Grossteil der auf den Alpen produzierten Milch in den Industriemilchkanal geliefert. Einige wenige Betriebe verarbeiten die Alpmilch auf der Alp zu Alpkäse oder beliefern die Bergkäsereien in Unterwasser und Nesslau oder die Alpkäserei auf der Schwägalp. Im Gegensatz dazu wird im Sarganserland und in Werdenberg fast die gesamte auf den Alpen anfallende Milch verkäst, mit entsprechend grösserer Wertschöpfung für die Betriebe. Die grösseren Strukturen ermöglichen die Erstellung zweckmässiger und wirtschaftlicher Verarbeitungsbetriebe. Im Jahr 2017 wurden auf Alpen im Sarganserland rund 2'000'000 kg Milch zu rund 185'000 kg Käse verkäst (siehe Abbildung 17). Seit dem Jahr 2001 hat der Anteil der verkästen

¹³ Alle Bioanteile für den Kanton St.Gallen sind geschätzt (vgl. Fussnote 12).

Milch stetig zugenommen, wodurch die Menge verkäster Milch trotz abnehmender Gesamtproduktion konstant geblieben ist.

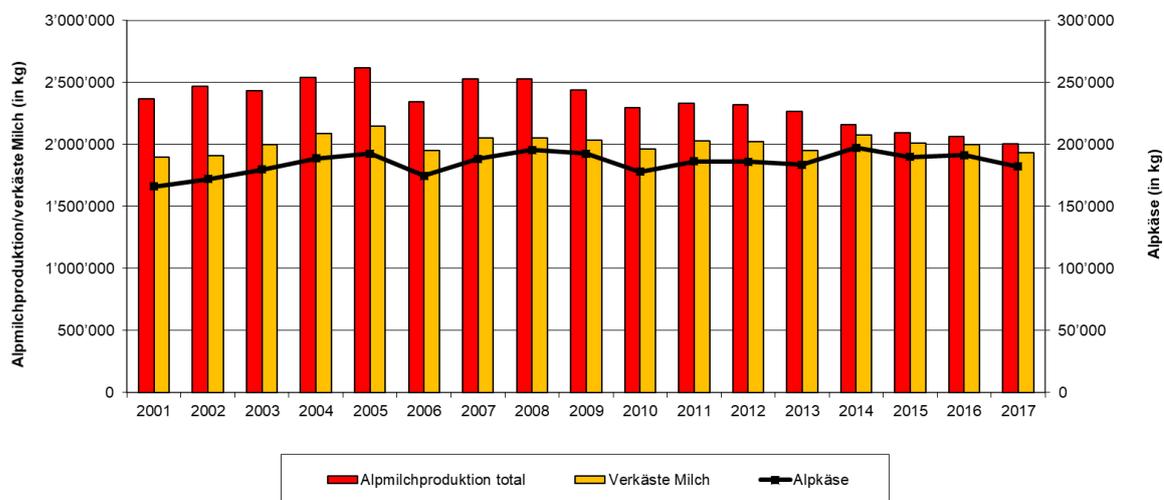


Abbildung 17: Entwicklung der Alpmilch- und Alpkäseproduktion im Sarganserland (Landwirtschaftsamt des Kantons St.Gallen und Treuhandstelle Milch).

2.4 Entwicklung der Direktzahlungen

Die multifunktionalen Leistungen der St.Galler Betriebe wurden im Jahr 2013 – vor der Einführung der AP 2014–2017 – mit 200 Mio. Franken Direktzahlungen gefördert. Rund 77 Prozent der Zahlungen entfielen auf die allgemeinen Direktzahlungen, wobei die Flächenbeiträge und die Beiträge für Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen die wichtigsten Positionen waren. Die Hangbeiträge waren aus finanzieller Perspektive mit zehn Mio. Franken weniger bedeutend, trugen aber massgeblich zur Erhaltung der Bewirtschaftung der Hang- und Steillagen bei. Die ökologischen Direktzahlungen sind seit dem Jahr 2000 deutlich gestiegen. Die im Jahr 2003 neu eingeführten Qualitäts- und Vernetzungsbeiträge waren im Jahr 2013 die viertwichtigste Zahlungskategorie. Die Zahlungen für RAUS und BTS haben sich seit dem Jahr 2000 mit der höheren Beteiligung und den höheren Beitragsansätzen verdoppelt (RAUS) und verdreifacht (BTS). Eine wichtige Zahlungskategorie mit einem Volumen von rund zehn Mio. Franken war im Jahr 2013 auch der ökologische Ausgleich.

Nach einem anfänglichen Rückgang der Direktzahlungssumme beim Inkrafttreten der AP 2014–2017 im Jahr 2014 haben sich die Beiträge seither jährlich erhöht (siehe Tabelle 6). Im Jahr 2017 wurden nationale und kantonale Direktzahlungen in der Höhe von insgesamt 199 Mio. Franken an die St.Galler Land- und Alpwirtschaftsbetriebe ausgerichtet, annähernd dieselbe Summe wie im Jahr 2013. Die kantonalen Beiträge machten mit 5,3 Mio. Franken im Jahr 2017 rund 2,6 Prozent der Gesamtsumme aus.

Beiträge (in Mio. Franken) / Jahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018
pauschale tier- und flächenbezogene Direktzahlungen nach altem Direktzahlungssystem	163	0	0	0	0	0
Kulturlandschaftsbeiträge	0	39	41	40	42	41
Versorgungssicherheitsbeiträge	0	71	71	71	71	71
Biodiversitätsbeiträge	38	23	25	26	27	28
Landschaftsqualitätsbeiträge	0	1	4	10	10	10
Produktionssystembeiträge	0	35	36	36	38	39
Übergangsbeitrag	0	25	14	13	11	9
<i>Total</i>	<i>201</i>	<i>194</i>	<i>191</i>	<i>196</i>	<i>199</i>	<i>198</i>

Tabelle 5: Vergleich der Direktzahlungen nach altem und neuem System (Landwirtschaftsamt des Kantons St.Gallen, Zahlen 2013–2017 Agrarberichte; Bundesamt für Landwirtschaft, Zahlen 2018).

Am meisten zugenommen haben in den letzten Jahren die vom Kanton kofinanzierten Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge. Dabei haben die Biodiversitätsflächen seit dem Jahr 2014 nicht nur zugenommen, sondern sie erfüllen auch vermehrt die erhöhten ökologischen Anforderungen der Qualitätsstufen I und insbesondere II. Nach der Lancierung von insgesamt 14 Landschaftsqualitätsprojekten stiegen die entsprechenden Beiträge von 2014 bis 2016 stark an. Im Schnitt beteiligen sich die Landwirtinnen und Landwirte mit 70 Prozent der im Perimeter befindlichen landwirtschaftlichen Nutzfläche und 88 Prozent der Sömmerungsfläche an Landschaftsqualitätsprojekten. Zusätzlich beteiligen sich im Jahr 2018 rund 70 Prozent der Bäuerinnen und Bauern an den mittlerweile 54 Vernetzungsprojekten mit Vernetzungsverträgen. Durch die grosse Beteiligung an diesen freiwilligen Programmen konnten die Rückgänge bei den Übergangsbeiträgen kompensiert werden.

2.5 Wirtschaftliche Situation

2.5.1 Landwirtschaftliche Gesamtrechnung

Die landwirtschaftliche Gesamtrechnung beschreibt die wirtschaftliche Seite der Landwirtschaft vom Produktionswert und den Direktzahlungen über die Vorleistungen, Abschreibungen, Löhne und Zinsen zum sogenannten Nettounternehmenseinkommen der Betriebe. Im Jahr 2017 erzielt die St.Galler Landwirtschaft ein Nettounternehmenseinkommen von 189 Mio. Franken (siehe Abbildung 18). Gegenüber dem Jahr 1999 entspricht dies einem Rückgang um sechs Prozent. Der Anteil der Direktzahlungen an den totalen Rohleistungen der St.Galler Landwirtschaft liegt mit 22,4 Prozent im Schweizer Durchschnitt (23 Prozent), aber höher als z.B. im Vergleichskanton Luzern (19,4 Prozent).

Die Auswertung zur wirtschaftlichen Situation zeigt, dass die Nettounternehmenseinkommen von Jahr zu Jahr variieren. Die Jahre mit hohen bzw. tiefen Nettounternehmenseinkommen sind dabei identisch mit den Ausschlägen beim landwirtschaftlichen Produktionswert, da die Direktzahlungen und Produktionskosten zwischen den Einzeljahren nur geringfügig schwanken. In Jahren mit guten Erträgen im Pflanzenbau und einer guten Marktsituation für tierische Produkte resultieren hohe Produktionswerte, was sich in hohen Nettounternehmenseinkommen niederschlägt. Umgekehrt schlagen sich starke Rückgänge beim Produktionswert unmittelbar negativ auf die Unternehmenseinkommen nieder. Während das Maximum und das Minimum des Produktionswerts um 3,5 Prozent bzw. 5,3 Prozent vom Mittelwert der Jahre 1999 bis 2017 abweichen, sind es bei den Vorleistungen, Abschreibungen sowie den Löhnen, Schuld- und Pachtzinsen zwischen 3,6 Prozent und 5,5 Prozent (Abweichung des Maximums zum jeweiligen Mittelwert) bzw. zwischen 3,5 Prozent und 6,0 Prozent (Abweichung des Minimums zum jeweiligen Mittelwert).

Bei den Direktzahlungen sind die Abweichungen mit 9,5 Prozent und 13,9 Prozent etwas höher, wobei die Direktzahlungen gemäss landwirtschaftlicher Gesamtrechnung im Zeitverlauf ansteigen. Entsprechend entfällt das Minimum auf das Jahr 2001 und das Maximum auf das Jahr 2013. Im Jahr 2017 wurde, nach einem anfänglichen Rückgang der Direktzahlungssumme beim Inkrafttreten der AP 2014–2017, annähernd dieselbe Summe wie im Jahr 2013 ausbezahlt (siehe Abschnitt 2.4).

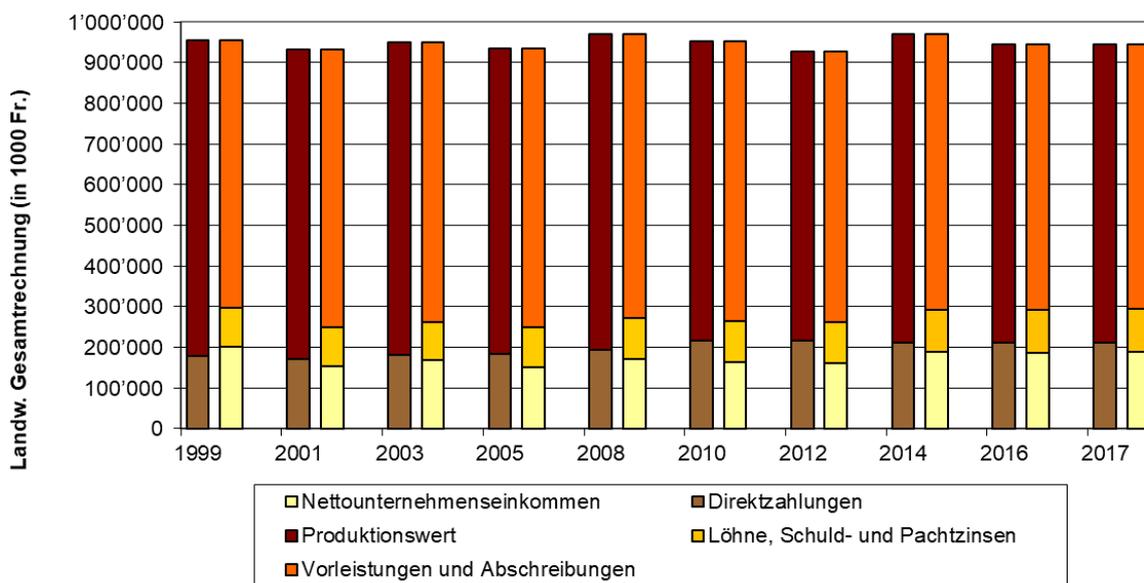


Abbildung 18: Landwirtschaftliche Gesamtrechnung der St.Galler Landwirtschaft (Bundesamt für Statistik, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung).

2.5.2 Einkommenssituation der St.Galler Betriebe

Für eine allgemeine Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung und Situation ist festzuhalten, dass die Einkommenssituation und die Entwicklung der Einkommen sehr betriebsspezifisch sind, weil der Einfluss der Betriebsleiterfamilie für den wirtschaftlichen Erfolg des Betriebs zentral ist. Entsprechend gibt es Betriebe, die trotz struktureller Nachteile überdurchschnittlich hohe Einkommen aufweisen, wogegen auch grosse, gut strukturierte Betriebe mit günstigen Voraussetzungen wirtschaftliche Probleme aufweisen können.

Das landwirtschaftliche Einkommen¹⁴ der St.Galler Betriebe ist seit dem Jahr 2006 stetig gestiegen (siehe Tabelle 6). Zwischen den Jahren 2013 und 2015 beträgt das landwirtschaftliche Einkommen je Betrieb im Schnitt rund 71'000 Franken und liegt damit um sechs Prozent höher als zwischen den Jahren 2006 und 2010. Der Rückgang des Einkommens im Jahr 2015 im Vergleich zu den zwei Vorjahren erklärt sich durch höhere Direkt- und Strukturkosten, ist aber auch durch die unterschiedlichen Stichproben der Betriebe in den verschiedenen Jahren bedingt. Bei steigendem Einkommen ist die Zahl der Familienarbeitskräfte gesunken, so dass der Arbeitsverdienst pro Familienarbeitskraft deutlich höher liegt. Bei den ausgewählten Betrieben entwickelt sich das Einkommen analog zu den Rohleistungen, die entgegen der sektoralen Rohleistung der St.Galler Betriebe auf Stufe Gesamtrechnung (siehe Abbildung 19) zunehmen. Das Gesamteinkommen der Betriebe beträgt zwischen den Jahren 2013 und 2015 im Schnitt rund 98'000 Franken, wobei der Anteil des landwirtschaftlichen Einkommens mit 72 Prozent über dem Schweizer Durchschnitt von 69 Prozent liegt.

¹⁴ Das landwirtschaftliche Einkommen berechnet sich als Differenz zwischen Rohleistung und Fremdkosten. Es steht zur Entschädigung des Eigenkapitals und der familieneigenen Arbeit zur Verfügung.

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015	2015
Anzahl Betriebe	283	281	283	274	264	243	unteres Quartil	oberes Quartil
Rohleistungen	276'594	282'949	296'450	314'914	324'165	320'059	194'877	375'448
davon DZ ¹⁵	59'594	60'769	62'418	62'433	61'974	61'459	42'437	76'335
Direktkosten	-91'941	-91'822	-98'170	-101'886	-102'565	-105'325	-124'806	-40'095
DB ¹⁶ Gesamtbetrieb	184'652	191'126	198'280	231'028	221'600	214'734	137'536	258'420
Strukturkosten total	-123'185	-127'188	-135'025	-138'788	-147'164	-149'961	-181'507	-91'210
landwirtschaftliches Einkommen	61'468	63'938	63'255	74'240	74'436	64'773	37'127	87'304
Zinsanspruch Eigenkapital	-7'721	-7'916	3'385	-4'677	-3'679	0	0	0
Arbeitsverdienst	53'746	56'022	59'870	69'563	70'757	64'773	37'127	87'304
Familienarbeitskräfte	1,40	1,41	1,36	1,34	1,32	1,35	1,10	1,60
Arbeitsverdienst / FAK¹⁷	38'482	39'696	44'067	52'092	53'788	48'089	29'535	66'558
betriebsfremdes Einkommen	1'428	1'438	3'059	2'690	4'290	2'419	0	431
unselbstständiger Erwerb	15'573	15'719	16'554	17'244	17'048	17'097	0	21'247
Zulagen / Renten	7'321	7'024	7'147	7'188	5'842	5'909	0	7'926
Gesamteinkommen	85'790	88'119	90'015	101'361	101'915	90'198	60'746	109'380

Tabelle 6: Einkommensentwicklung der St.Galler Landwirtschaft (Beratungs- und Buchhaltungsverein, Landwirtschaftliche Einkommensberichte der Kantone SG, AR und AI 2010–2015). Sämtliche Angaben sind in Schweizer Franken (mit Ausnahme der Anzahl Betriebe in Stück) und aus Platzgründen nicht in der Tabelle angegeben. Die Schwankungen sind durch unterschiedliche Stichproben bedingt.

Im Mittel erzielen die St.Galler Betriebe in den Jahren 2010 bis 2015 in allen Regionen ein leicht bis deutlich höheres landwirtschaftliches Einkommen als die entsprechenden Schweizer Durchschnittsbetriebe (siehe Abbildung 19). In der Talregion liegt das Einkommen mit rund 77'000 Franken sieben Prozent über dem Schnitt, in den Hügeregionen mit rund 65'000 Franken 13 Prozent darüber und in den Bergregionen mit rund 58'000 Franken 25 Prozent über dem Schnitt. Neben methodischen Gründen¹⁸ erklären sich die höheren Einkommen primär durch die im Vergleich intensivere Produktion und die höheren Tierbestände pro Betrieb, was sich in Jahren mit hohen Erträgen und höheren Preisen positiv auf die Einkommenssituation der Betriebe auswirkt.

¹⁵ DZ = Direktzahlungen.

¹⁶ DB = Deckungsbeitrag.

¹⁷ FAK = Familienarbeitskraft.

¹⁸ Für den Vergleich der Einkommen ist zu berücksichtigen, dass in der gesamtschweizerischen Auswertung die verschiedenen Betriebstypen gemäss ihrem Vorkommen in der Gesamtlandwirtschaft gewichtet werden. In der Auswertung für die Kantone St.Gallen, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Auserrhoden ist dies nicht der Fall. Aus diesem Grund sind die Zahlen nur bedingt miteinander vergleichbar. Für die Interpretation der Einkommensentwicklung ist zudem zu beachten, dass die Zahl und Zusammensetzung der ausgewerteten Betriebe sich von Jahr zu Jahr verändert.

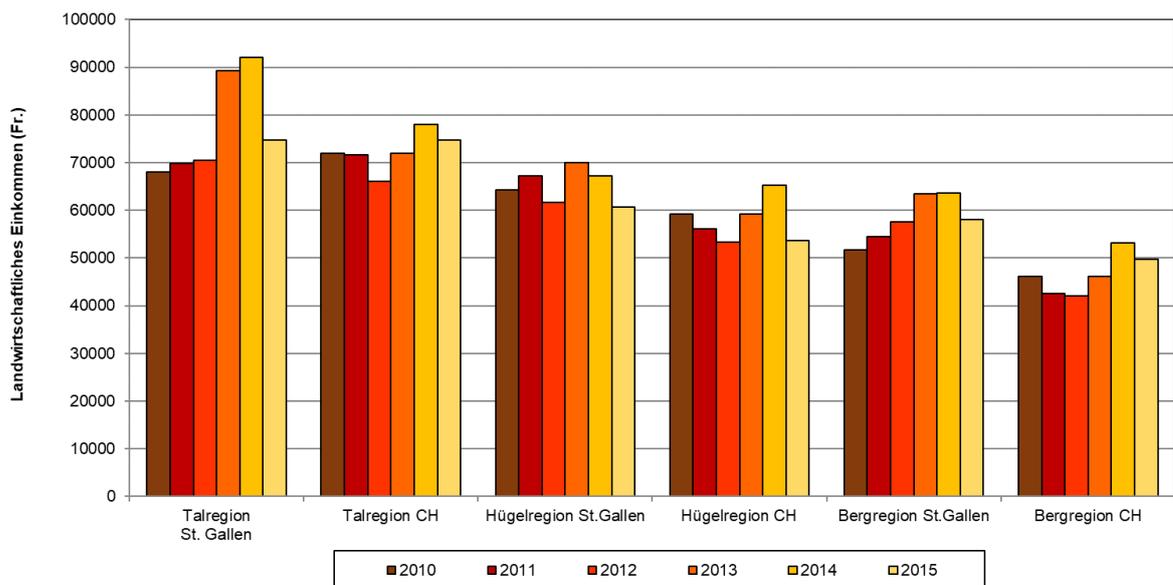


Abbildung 19: Landwirtschaftliches Einkommen in verschiedenen Zonen in St.Gallen und der Schweiz (Beratungs- und Buchhaltungsverein, Landwirtschaftliche Einkommensberichte der Kantone SG, AR und AI 2010–2015).

Aktuellere Zahlen zur Einkommensentwicklung der St.Galler Landwirtschaftsbetriebe fehlen, weil der per Ende des Jahres 2015 ausgelafene Leistungsauftrag mit dem Beratungs- und Buchhaltungsverein (BBV Treuhand) vom Kanton nicht erneuert wurde. Zur Einkommensentwicklung in den letzten Jahren kann daher nur auf die gesamtschweizerischen Buchhaltungsauswertungen abgestellt werden. Für den ganzen Kanton zeigt sich, dass die landwirtschaftlichen Einkommen seit dem Jahr 2015 stetig gestiegen sind. Im Vergleich zum Mittel der Jahre 2014 bis 2015 liegen die landwirtschaftlichen Einkommen je Betrieb in der Talregion im Mittel der Jahre 2017 bis 2018 um zwölf Prozent höher, in der Hügelregion beträgt der Anstieg zwei Prozent und in der Bergregion fünf Prozent. Im Jahr 2018 erzielten die Betriebe in der Talregion ein landwirtschaftliches Einkommen von Fr. 87'390.–, die Betriebe in der Hügel- und Bergregion ein solches von Fr. 61'960.– bzw. Fr. 55'210.–.

2.6 Entwicklung der Aus- und Weiterbildung

Landwirtinnen und Landwirte, die offen für Weiterbildungen sind, sind für die Weiterentwicklung der St.Galler Landwirtschaft zentral. Am Landwirtschaftlichen Zentrum SG (LZSG) in Salez ist die landwirtschaftliche Berufsbildung lokalisiert. Das zuständige Berufs- und Weiterbildungszentrum Buchs deckt dort gegenwärtige und zukünftige Aufgaben und neue Unterrichtsformen im Bereich der landwirtschaftlichen Grundbildung und höheren Berufsbildung bedarfsgerecht ab. Zwischen den Jahren 2015 und 2018 wurden je Jahr im Schnitt 105 Grundausbildungen abgeschlossen, deutlich mehr als in den zehn Jahren zuvor (siehe Abbildung 20). Auch Weiterbildungen (Berufsprüfung / eidgenössischer Fachausweis, Meisterprüfung, Direktzahlungskurs und Bäuerin mit Fachausweis) werden seit dem Jahr 2010 zahlreicher besucht. Zudem ist eine verbesserte Motivation der Teilnehmenden der Weiterbildungsveranstaltungen sowie eine hohe Leistungsbereitschaft erkennbar.

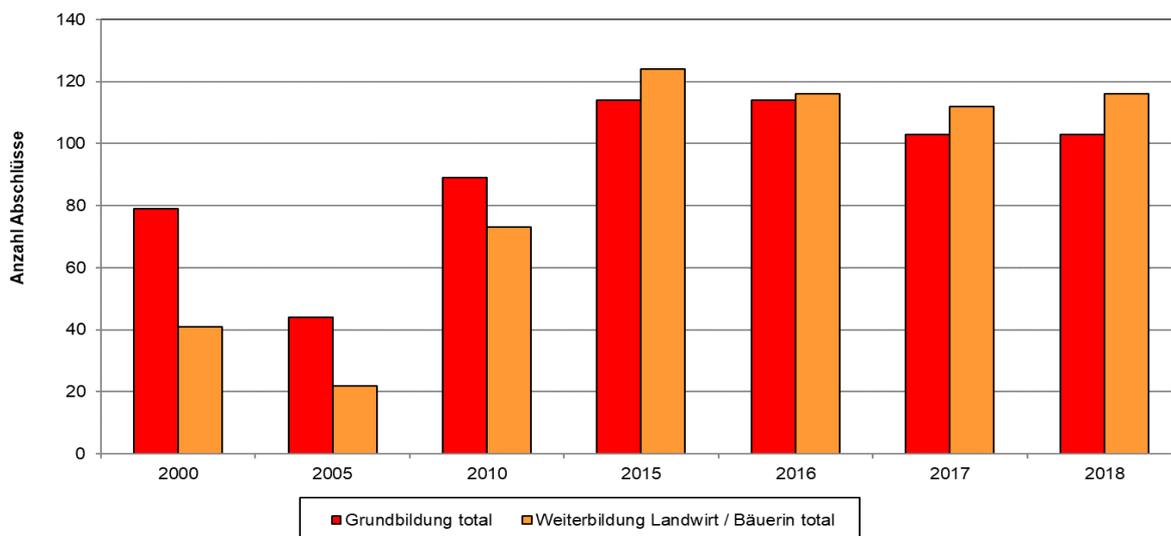


Abbildung 20: Entwicklung der Aus- und Weiterbildung im Kanton St.Gallen (Berufs- und Weiterbildungszentrum Rheinhof).

2.7 Stärken und Schwächen

Tabelle 7 zeigt eine umfassende Zusammenstellung der Stärken und Schwächen der St.Galler Land- und Alpwirtschaft, die basierend auf der Entwicklungsanalyse (Abschnitt 2.1 bis 2.6) und insbesondere einem iterativen Prozess im Rahmen von zwei Workshops mit internen und externen Anspruchsgruppen erstellt wurde. Die Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern widerspiegelt lediglich die Resultate der Workshops.

Bereich	Stärken	Schwächen
Strukturen	kontinuierlicher Strukturwandel und relativ wenig Betriebsaufgaben in den letzten Jahren	* langsame Strukturentwicklung in strukturschwachen Teilgebieten
	* hoher Anteil an Haupterwerbsbetrieben und hohe Produktivität der Betriebe	* bestehende Anreize (z.B. Direktzahlungen), Verbundenheit zur Landwirtschaft und fehlende Perspektiven verhindern Betriebsaufgaben
	* innovative und unternehmerische Betriebsleiterinnen und -leiter setzen neue Produktionstechniken ein	Entwicklung in Richtung Hobbylandwirtschaft, teilweise an besten Lagen
	* effiziente Organisation und Professionalisierung in einzelnen Regionen und Produktionsausrichtungen	hohe Strukturkosten, viele kleinstrukturierte Betriebe
	positive Grundeinstellung und starkes Selbstbewusstsein, bäuerliche Kultur als etablierter und anerkannter Wert	* tiefe Bereitschaft zu betrieblichen Kooperationen (z.B. Betriebsgemeinschaften) und gemeinsamen Lösungen
	Ortsgemeinden als wichtige Landeigentümerinnen bzw. Verpächterinnen mit «vernünftigen» Pachtzinsen	mangelndes Unternehmertum, zu einseitige Ausrichtung der Betriebe auf die (intensive) Produktion
		Konkurrenz um knappe Produktionsflächen führt zu hohen Pachtzinsen
Alpwirtschaft	* standortgerechte und produktionsorientierte Bewirtschaftung der Alpen	* Nebenerwerbsbetriebe mit tiefem Produktionsanteil und teils ungenügend professionalisierten Strukturen
	funktionierendes Alpssystem, guter Zustand der Alpen, ausreichende Bestossung und flächendeckende Bewirtschaftung	tiefe Wertschöpfung auf Milchkuhalpen ohne Milchverarbeitung z.T. starre und komplizierte Einzelalpsysteme

Bereich	Stärken	Schwächen
Produktion und Verarbeitung	* Alpbetriebe als wichtige Ergänzung der Heimbetriebe und Existenzgrundlage dank zusätzlichem Futterangebot	* unterschiedlich schneller Strukturwandel auf Heimbetrieben und auf Alpen führt zu ineffizienten Strukturen
	starke Verankerung der Alpwirtschaft in der gelebten, bäuerlichen Kultur	* erneuerungsbedarf von Alpinfrastrukturen (Käsereien, Wasserversorgung)
	gute Zuerwerbsmöglichkeiten im Tourismus	Personalrekrutierung auf gemeinschaftlich bewirtschafteten Alpen wird immer schwerer
	* breit abgestützte, vielfältige Produktion und Wertschöpfung, bedeutender Marktanteil bei Milch, Fleisch, Gemüse und Obst	sehr grosse Heterogenität der Produktionspotenziale im Kanton und damit der Produktion und Wertschöpfung
	* traditionsreiche Qualitätsprodukte, lokale Spezialitäten und Alpkäse als wichtige Wertschöpfungsprodukte	hoher Wertschöpfungsanteil im Bereich Milch und Käse als Risiko, grosse Abhängigkeit von Milchpreisentwicklung
	etablierte regionale Marken und Absatzkanäle	negative Milchabsatzbilanz
	fortschreitende Diversifizierung in neue Nischenprodukte und Dienstleistungen und Spezialisierung in der Produktion	* hohe Abhängigkeit von Direktzahlungen, insbesondere bei extensiven Grünlandbetrieben mit tiefem Produktionsanteil
	* natürliche Rahmenbedingungen (Böden, Klima) bergen Potenzial für neue Produktionsrichtungen und Produkte	* hohe Abhängigkeit vom Grenzschutz ¹⁹ bei produktionsorientierten Betrieben
	regionale Verarbeitung durch zahlreiche Verarbeitungsbetriebe gewährleistet	Marktmacht der Grossverteiler und fortschreitende vertikale Integration
		* mangelnde Image- und Überzeugungsarbeit, fehlendes Wissen der Gesellschaft
	Ausweitung der intensiven Produktion im Bereich der Spezialkulturen tangiert Bodenfruchtbarkeit und erhöht das Risiko von bodenbürtigen Krankheiten	
	* Potenzial für regionale Wertschöpfung und Vermarktung nicht ausgeschöpft	
Ökologie und Raumentwicklung	flächendeckende Bewirtschaftung und Pflege der landwirtschaftlichen Nutzfläche und der Alpweiden	Flächendruck durch Siedlung, Industrie, Verkehr und Gewässerraum
	* hohe Beteiligung an Öko- und Vernetzungsprogrammen und Abnahme des Antibiotika-Einsatzes	* hohe Regulierungsdichte im Agrarbereich sowie im Umwelt-, Natur- und Tierschutz, relevanter Anteil der Betriebe mit Verstössen zu Kontrollpunkten
	* gepflegte Kulturlandschaft und Erhalt der Produktionsgrundlagen hat hohen Stellenwert bei den Bäuerinnen und Bauern	Das Umweltbewusstsein der Landwirtschaft ist unterschiedlich ausgeprägt
	* hohe Diversität der Bewirtschaftungsformen und Landnutzungen	* hohe Tierbestände und Produktionsintensität im Spannungsfeld der zunehmenden Ökologisierung der Gesellschaft und im Konflikt mit Biodiversität
	gute Infrastrukturen: landwirtschaftliche Siedlungen, Erschliessungen, realisierte Gesamtmeliorationen	* Verlust an Bodenfruchtbarkeit und -qualität tangiert in Kombination mit Flächendruck das landwirtschaftliche Produktionspotenzial
Bildung und Soziales	* vielseitige Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten am LZSG und breites Beratungsangebot, auch für das Alppersonal	* geringes Interesse der Betriebsleiterinnen und Betriebsleitern an betriebswirtschaftlicher Aus- und Weiterbildung sowie Administration
	steigende Anzahl Abschlüsse und Lehrgänge, stabile Zahl der Lernenden auf den Betrieben	enger Arbeitsmarkt (z.B. keine Forschungsinstitutionen) für Absolventinnen und Absolventen tertiärer landwirtschaftlicher Ausbildungen erschwert Stellenbesetzung
	im Kantonsvergleich insgesamt relativ gute Einkommenssituation der Betriebe	* tiefe Einkommen im Vergleich zu übriger Wirtschaft ziehen innovative, junge Bäuerinnen und Bauern in andere Wirtschaftszweige
		tiefe Einkommen in der Berglandwirtschaft

Tabelle 7: Sammlung von Stärken und Schwächen der St.Galler Land- und Alpwirtschaft. Mit einem Stern (*) markiert sind priorisierte Aspekte.

Im Bereich der *Strukturen* sind der hohe Anteil an Haupterwerbsbetrieben und die hohe Produktivität der Betriebe sowie die effiziente Organisation und Professionalisierung in einzelnen Regionen und Produktionsausrichtungen zentrale Stärken der St.Galler Landwirtschaft. Umgekehrt verhindern bestehende Anreize (z.B. Direktzahlungen), die Verbundenheit zur Landwirtschaft und fehlende Perspektiven die Betriebsaufgabe. Dies manifestiert sich in zum Teil ungenügend professionalisierten Strukturen, speziell bei Nebenerwerbsbetrieben. Weitere Schwächen sind die tiefe Bereitschaft zu betrieblichen Kooperationen und gemeinsamen Lösungen.

Die *Alpwirtschaft* im Kanton St.Gallen wird standortgerecht und produktionsorientiert betrieben und ist durch das zusätzliche Futterangebot eine wichtige Ergänzung der Heimbetriebe und Existenzgrundlage der Bauernfamilien. Zentrale Schwächen im System liegen im langsameren Strukturwandel auf den Alpen als in den Heimbetrieben, der – insbesondere im Einzelalpsystem – zu ineffizienten Strukturen führt sowie der zum Teil unzureichende Zustand der Alpinfrastrukturen (Käsereien, Wasserversorgung).

Die breit abgestützte und vielfältige Produktion, der bedeutende Marktanteil bei Milch, Fleisch, Gemüse und Obst und die bestehenden Verarbeitungsstrukturen sind wichtige Stärken im Bereich *Produktion und Wertschöpfung*. Ausserdem bergen die natürlichen Rahmenbedingungen im Kanton (Böden und Klima) Potenzial für die Einführung neuer Produktionsrichtungen und Produkte. Im Gegensatz dazu sind die relevanten Schwächen bei der hohen Abhängigkeit vom Grenzschutz¹⁹ der produktionsorientierten Betriebe und der Marktmacht der Grossverteiler bei fortschreitender vertikaler Integration zu finden. Dies gilt nicht nur für die St.Galler, sondern für die gesamte Schweizer Landwirtschaft.

Wichtige Stärken im Bereich *Ökologie und Raumentwicklung* sind die flächendeckende Bewirtschaftung und Pflege der landwirtschaftlichen Nutzfläche und der Alpweiden mit einer ausreichenden Bestossung der Alpen, sowie eine hohe Beteiligung an Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsprogrammen im Kanton. Als zentrale Schwäche werden die hohen Tierbestände und die steigende Produktionsintensität, die im Spannungsfeld mit der zunehmenden Ökologisierung der Gesellschaft und im Konflikt mit der Biodiversität stehen, erachtet. Ebenso tangieren die Verluste bei der Bodenfruchtbarkeit, bei der Flächenverfügbarkeit wie auch der Zustand der altersbedingt sanierungswürdigen Meliorationswerke mittel- und langfristig das Produktionspotenzial der St.Galler Landwirtschaft.

Die vielseitigen Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten am LZSG, das breite Beratungsangebot und die steigende Anzahl Abschlüsse und Lehrgänge sind wichtige Stärken im Bereich *Bildung und Soziales*. Das teilweise geringe Interesse an betriebswirtschaftlichen Bildungsinhalten und Administration bei den Betriebsleiterinnen und Betriebsleitern und die tiefen Einkommen im Vergleich zu der übrigen Wirtschaft, die innovative Jungbäuerinnen und Jungbauern in andere Wirtschaftszweige ziehen, zählen zu den relevanten Schwächen in diesem Bereich.

3 Wirkungsanalyse der kantonalen Fördermassnahmen

3.1 Grundlagen, Ziele und Massnahmen

Grundlage für die Ziele der kantonalen Landwirtschaftspolitik ist Art. 104 BV, der die Ausrichtung der Agrarpolitik des Bundes und damit die Oberziele für die Landwirtschaft festlegt. Gemäss Verfassung sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet. Zur Gewährleistung der Ernährungssicherheit soll der Bund

¹⁹ Damit ist der Grenzschutz für Agrarprodukte und Lebensmittel gemeint, der den Import von diesen Produkten zugunsten von einheimischer Produktion und Wertschöpfung einschränkt.

zudem Voraussetzungen für die Sicherung der landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen, insbesondere des Kulturlands, für eine standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion sowie eine auf den Markt ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft schaffen.

Die kantonale Landwirtschaftspolitik unterstützt und ergänzt diese Bestrebungen und die entsprechenden Massnahmen des Bundes zur Förderung der Landwirtschaft. Gemäss der Botschaft zum Nachtrag des Landwirtschaftsgesetz aus dem Jahr 2014 (22.14.03) verfolgt die kantonale Agrarpolitik in St.Gallen folgende Leitsätze (ABI 2014, 1122 ff.):

- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Landwirtschaft;
- Unterstützung der Strukturentwicklung und Förderung der Zusammenarbeit;
- Förderung einer umweltgerechten und gesunden Produktion;
- Pflege der Landschaft und Erhaltung der dezentralen Besiedlung;
- Förderung von Professionalität und Wissenstransfer;
- zielgerechter Einsatz der staatlichen Mittel.

Innerhalb dieser Förderschwerpunkte formuliert der Kanton im LaG eine Reihe von Massnahmen (siehe Tabelle 8), die den Strukturwandel erleichtern, die Produktion von marktfähigen Produkten fördern und eigenständige Betriebe erhalten sollen.

Leitsatz (Förderschwerpunkt)	Ziel	Massnahme	Artikel
Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft stärken	Förderung der Entwicklung von innovativen Produkten und Dienstleistungen	Beiträge an Versuche und Entwicklungskosten, Förderpreise	Art. 2
	Absatzförderung	Massnahmen zur Qualitätssicherung, regionale Massnahmen von Produzentinnen und Produzenten	Art. 3
	Förderung der Zucht von Nutztieren	Beiträge an Zuchtorganisationen, Viehschauen und Viehmärkte	Art. 5
	qualitative Weinbauprodukte fördern	AOC-Herkunftsschutz im Weinbau	Art. 8
Strukturentwicklung unterstützen und Zusammenarbeit fördern	Verbesserung der Betriebsgrundlagen	Strukturverbesserungen und Investitionskredite	Art. 11–16
	Förderung der Zusammenarbeit zwischen Alp-, Berg- und Tallandwirtschaft	Beiträge für arbeitsteilige Produktionsformen	Art. 5 Abs. 2 Ziff. 3
	Abfederung sozialer Härtefälle	Betriebshilfe, Überbrückungsmassnahmen	Art. 13, 17–18
umweltgerechte und gesunde Produktion	Förderung eines umweltschonenden Pflanzenbaus sowie die Bekämpfung von Schädlingen und ansteckenden Krankheiten	Beiträge an umweltschonenden Pflanzenbau und zur Abfindung von Schäden	Art. 6–7
Landschaft pflegen und dezentrale Besiedlung erhalten	Erhaltung und Förderung der Landschaftsqualität	Landschaftsqualitätsbeiträge	Art. 1b und 1c
	Erhaltung und Förderung der Vernetzung	Vernetzungsbeiträge	Art. 1b
Professionalität und Wissenstransfer fördern	Förderung einer leistungsfähigen und nachhaltig produzierenden Landwirtschaft	kantonaler Beratungsdienst	Art. 9 und 10
zielgerechter Einsatz der staatlichen Mittel	Direktzahlungen nach Bundesrecht	Direktzahlungen	Art. 1a

Tabelle 8: Ziele und Massnahmen nach LaG.

3.2 Mitteleinsatz

Die Erbringung der multifunktionalen Leistungen durch die St.Galler Landwirtschaft wird jährlich mit Direktzahlungen in der Höhe von insgesamt rund 198 Mio. Franken abgegolten (siehe Abschnitt 2.4). Neben den Direktzahlungen fördert der Kanton St.Gallen die Landwirtschaft mit zusätzlichen Massnahmen (siehe Tabelle 9). Die kantonale Unterstützung summierte sich in den Jahren von 2015 bis 2018 im Schnitt auf rund 5 Mio. Franken je Jahr. Zusätzlich wird die Landwirtschaft über die Berufsbildung, die Finanzierung des LZSG sowie die Beratung unterstützt.

Im Jahr 2018 wurden rund 60 Prozent der Mittel, insgesamt 3 Mio. Franken, für Strukturverbesserungsmassnahmen im Hoch- und Tiefbau aufgewendet. Daneben förderte der Kanton ökologische Leistungen über die Landschafts- und Vernetzungsprojekte mit gut 1,7 Mio. Franken, was rund 35 Prozent der jährlichen Ausgaben für landwirtschaftliche Fördermassnahmen entspricht. Die kantonalen Ausgaben für die Strukturverbesserung sowie für die Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsprojekte sind jeweils an einen Bundesbeitrag gekoppelt. Für die Strukturverbesserung übernimmt der Bund rund 60 Prozent der Beiträge und Investitionen, für die Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsprojekte 90 Prozent. Ohne einen kantonalen Beitrag werden auch die entsprechenden Bundesbeiträge nicht ausgelöst, so dass eine Abnahme der kantonalen Unterstützung in den kofinanzierten Massnahmen das totale Stützungs niveau der St.Galler Landwirtschaft direkt senken würde. Der verbleibende, ungebundene Unterstützungsbeitrag von rund 235'000 Franken je Jahr wurde bisher in erster Linie für Absatzförderungsmassnahmen sowie Viehschauen und Märkte geleistet. Insgesamt rund 225'000 Franken bzw. 5 Prozent der kantonalen Mittel flossen in entsprechende Massnahmen. Zusätzlich werden im Bereich der Qualitätssicherung jährlich rund 10'000 Franken in die Alpberatung investiert.

Massnahme / Jahr	2015	2016	2017	2018
Strukturverbesserungen Hochbau (in Fr.)	1'738'600.–	1'807'500.–	1'048'100.–	1'471'270.–
Strukturverbesserungen Tiefbau (in Fr.)	1'956'308.–	1'778'826.–	2'450'628.–	1'578'551.–
Landschaftsqualität (in Fr.)	418'372.–	986'239.–	929'228.–	1'030'434.–
Vernetzung (in Fr.)	527'154.–	594'696.–	630'750.–	680'372.–
Absatzförderung (in Fr.)	134'500.–	142'600.–	121'000.–	121'000.–
Viehschauen (in Fr.)	70'000.–	70'000.–	70'000.–	70'000.–
Märkte (Kälbermärkte, Schafmärkte, Auktionen) (in Fr.)	40'163.–	33'312.–	33'000.–	33'882.–
Alpberatung (in Fr.)	9'800.–	9'800.–	10'000.–	10'000.–
Total Ausgaben (in Fr.)	4'894'897.–	5'422'973.–	5'292'706.–	4'995'509.–

Tabelle 9: Kantonale Unterstützung der St.Galler Landwirtschaft von 2015 bis 2018 (Landwirtschaftsamt des Kantons St.Gallen, 2019).

Ein direkter Vergleich der Unterstützung der Kantone ist insofern schwierig, als die Kantone ihre Mittel sehr unterschiedlich einsetzen. Gemäss einer aktuellen Publikation²⁰ variiert die Unterstützung von 2013 bis 2016 zwischen 340 Franken und rund 20 Franken je Jahr und Hektar Nutzfläche, der Mittelwert der Kantone liegt bei 90 Franken. Gemäss dieser Publikation förderte der Kanton St.Gallen die Landwirtschaft von 2013 bis 2016 je Hektar Nutzfläche mit 125 Franken je Jahr, was deutlich über dem Wert gemäss der Rechnung von 2015 bis 2018 zwischen 68 Franken und 75 Franken je Hektar Nutzfläche liegt. Dies dürfte daran liegen, dass in den 125 Franken/ha landwirtschaftlicher Nutzfläche auch die Leistungen des LZSG (Schule, Beratungen, Kurse) und allenfalls die kantonale Kofinanzierung der GAöL-Flächen eingerechnet sind.

²⁰ S. Binder / S. Mann, Wie fördern die Kantone ihre Landwirtschaft?, in: Agrarforschung Schweiz 10 (9), 2019, S. 316 ff.

3.3 Wirkungsbeurteilung

Die Beurteilung der Wirkung der wichtigsten kantonalen Fördermassnahmen basiert auf verschiedenen Informations- und Datenquellen:

- Daten zur Beteiligung der Landwirtschaftsbetriebe im Kanton St.Gallen an den verschiedenen Massnahmen bzw. zur Inanspruchnahme;
- Angaben aus den Staatsrechnungen des Kantons St.Gallen von 2014 bis 2018;
- Jahresberichte des Landwirtschaftsamtes des Kantons St.Gallen von 2014 bis 2018;
- Agrarberichte von 2014 bis 2017 des Bundesamtes für Landwirtschaft;
- Literaturquellen sowie Studien und Berichte zur Wirkung vergleichbarer Fördermassnahmen in anderen Kantonen oder auf nationaler Ebene.

Für die Beurteilung der Wirkung ist allgemein zwischen Beteiligung und Wirkung der Massnahmen zu unterscheiden. Die Beteiligung ist für die einzelnen Massnahmen einfach messbar und kann quantitativ dargestellt werden. Eine Einschätzung der Wirkung ist aber insofern schwierig, da bei den einzelnen Fördermassnahmen teilweise klare Ziele und Messgrössen sowie ein Monitoring fehlen oder gar nicht messbar sind. Entsprechend kann die Wirkung ebenso wie die Zielerreichung für viele Massnahmen nur qualitativ eingeschätzt werden.

3.3.1 Strukturverbesserungsmassnahmen (Investitionshilfen)

Im Bereich des Hochbaus werden zinslose und rückzahlungspflichtige Investitionskredite für einzelbetriebliche und gemeinschaftliche Massnahmen, in der Hügel- und in den Bergzonen auch Beiträge à fonds perdu für Ökonomiegebäude gesprochen. Sie orientieren sich an folgenden Zielen: Verbesserung der Betriebsgrundlagen und Senkung der Produktionskosten, Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum, Wiederherstellung und Sicherung landwirtschaftlicher Bauten und Anlagen und des Kulturlands sowie Erhaltung und Förderung einer ökonomisch und ökologisch nachhaltigen Landwirtschaft.

Im Bereich des Tiefbaus werden Beiträge an Bodenverbesserungs- und Strukturverbesserungsprojekte vergeben mit dem Ziel der Sicherung der Produktionsgrundlagen und der landwirtschaftlichen Produktion (Bodenqualität, Erschliessung, Wasserversorgung, Drainagen), oder Wiederherstellung von Unwetterschäden an landwirtschaftlichen Infrastrukturen.

Mitteleinsatz (Zusicherungen)²¹ / Jahr		2014	2015	2016	2017	2018
Hochbau	Bund (in Fr.)	2'504'700.–	1'795'300.–	1'723'300.–	1'096'300.–	2'756'500.–
	Kanton (in Fr.)	1'862'900.–	1'614'500.–	1'754'200.–	1'048'100.–	1'503'470.–
Tiefbau	Bund (in Fr.)	3'066'048.–	2'758'321.–	2'067'247.–	2'414'556.–	1'613'108.–
	Kanton (in Fr.)	2'349'266.–	2'080'408.–	1'832'126.–	2'450'628.–	1'240'978.–
Total	Bund (in Fr.)	5'570'748.–	4'553'621.–	3'790'547.–	3'510'856.–	4'369'608.–
	Kanton (ohne GVA, in Fr.)	4'212'166.–	3'694'908.–	3'586'326.–	3'498'728.–	2'744'448.–
unterstützte Projekte (Referenz Bund, weicht von Kanton ab) / Jahr		2014	2015	2016	2017	2018
Hochbau	Ökonomiegebäude Heimbetrieb	24	26	25	16	17
	Alpgebäude	8	8	11	6	4
	gewerbliche Kleinbetriebe	1	0	1	0	0
	Projekte zur regionalen Entwicklung	7	0	0	0	1
	Starthilfesuche	1	1	0	0	1
Tiefbau	Wege und Ausbau Wege	19	22	17	18	13

²¹ Beim Bund werden die Löschwasserversorgungen auch in den Kredit «Strukturverbesserungen Tiefbau» eingeteilt. Die kantonale Kofinanzierung wird nicht aus dem Strukturverbesserungsbudget des Landwirtschaftsamtes, sondern aus zweckgebundenen Mitteln der Gebäudeversicherung finanziert. Die entsprechenden Bundesbeiträge sind in dieser Tabelle nicht aufgeführt. Weiter sollten Zusicherungen nicht mit Abrechnungen verwechselt werden. Dies ist der Grund, warum die Zusicherungen von den Budgetzahlen (vgl. Abschnitt 3.2) abweichen.

periodische Wiederinstandstellungen	4	3	0	0	0
Drainagen	0	2	0	4	1
Elektrizitätsversorgung	1	0	2	0	2
Wasserversorgungen	10	4	5	8	6
Wiederherstellungen Unweterschäden	13	5	11	6	4
Voruntersuchungen	1	0	1	0	1

Tabelle 10: Übersicht über die zugesicherten Strukturverbesserungsprojekte der Jahre 2014 bis 2018 (Landwirtschaftsamt des Kantons St.Gallen, 2019).

Eine generelle Beurteilung der Wirkung der einzelbetrieblichen Strukturverbesserungsmassnahmen ist schwierig, da diese von Betrieb zu Betrieb verschieden ist. Grundsätzlich sind solche Massnahmen aber unbestritten, insbesondere, weil sie den Betrieben die notwendigen strukturellen Anpassungen an die ändernden Rahmenbedingungen oder an sich ändernde Gesetzesvorschriften erleichtern und einen längeren zeitlichen Wirkungshorizont als etwa Direktzahlungen aufweisen. Der für die Unterstützung notwendige Nachweis der Finanzier- und Tragbarkeit führt dazu, dass in den allermeisten Fällen wirtschaftlich sinnvolle Projekte unterstützt werden, die zu einer Arbeiterleichterung oder einer rationelleren Produktion führen. Ohne Investitionshilfen dürften viele Betriebe die notwendigen einzelbetrieblichen oder gemeinschaftlichen Ersatz- oder Neuinvestitionen nicht mehr tätigen können, weil diese ohne öffentliche Unterstützung nicht tragbar oder über den Kapitalmarkt nicht finanzierbar sind.

Eine Evaluation der Strukturverbesserungsmassnahmen des Bundesamtes für Landwirtschaft zeigt, dass Investitionshilfen im Bereich des Hochbaus die Produktionskosten leicht senken, und die Wirtschaftsverhältnisse (Einkommen, Produktivität, Rentabilität) sowie die Arbeitsbedingungen und Lebensqualität deutlich verbessern. Während sie einen positiven Beitrag zum Tierschutz leisten, ist ein bloss geringer Beitrag des Instruments zu den ökologischen Zielen nachgewiesen.

Eine Evaluation von Meliorationen des Bundesamtes für Landwirtschaft zeigt, dass die einzelbetriebliche Wirkung von Meliorationen von der Art der Massnahme und der Weiterentwicklung der Betriebe abhängt. Nutzen für die einzelnen Betriebe ergeben sich durch die Sicherung und Erhöhung der Bodenfruchtbarkeit, Erhöhung der Sicherheit in der Produktion und der Senkung der Produktionskosten. Zusätzlich können betriebsspezifische Effekte wie Qualitätssteigerungen, Diversifizierungen, Nachfolgesicherungen oder ein verstärkter Austausch zwischen den Landwirtinnen und Landwirten nachgewiesen werden. Noch wichtiger als der private Nutzen ist gemäss der Evaluation der vielfältige öffentliche Nutzen der Meliorationen einzuschätzen. Zu diesem Nutzen zählen die erhöhte Verkehrssicherheit der Bevölkerung, die Attraktivitätssteigerung der Wohn- und Lebensräume im ländlichen Gebiet, die Qualität der Naherholungsräume, der erhöhte Schutz vor Naturgefahren oder die bessere Trinkwasserqualität.

Insofern sind die Strukturverbesserungsmassnahmen nicht nur als landwirtschaftliches, sondern indirekt auch als regionalwirtschaftliches Förderinstrument einzuordnen. Die Unterstützung löst im ländlichen Raum grössere Investitionen aus. Insbesondere die Investitionen im Tiefbau z.B. Erschliessungswege, Strassen und Wasserversorgung, die einen grossen Teil des Budgets ausmachen, stehen auch weiteren Sektoren, z.B. der Forstwirtschaft und dem Tourismus, sowie der Bevölkerung offen. Die Werterhaltung der Strassen und Wasserversorgungen und die damit verbundenen Kosten und Nutzen werden insbesondere im Kontext des Klimawandels immer bedeutender. Auch die Bodenverbesserungsmassnahmen werden zunehmend wichtiger, um die Bewirtschaftbarkeit von anthropogen degradierten Böden zu verbessern und die Produktivität von begrenztem und durch Nutzungskonflikte geprägtem Landwirtschaftsland längerfristig zu erhalten. Zudem müssen die Werke die heutigen Anforderungen an eine Förderung der Biodiversität bzw. den ökologischen Ausgleich erfüllen.

3.3.2 Landschaftsqualität und Vernetzung

3.3.2.a Landschaftsqualitätsprojekte

Ziel der Landschaftsqualitätsprojekte ist die Erhaltung und Weiterentwicklung attraktiver Kulturlandschaften und die Förderung regionsspezifischer Landschaftsleistungen. Ausgerichtet werden projektbezogene Beiträge. Auf der Grundlage regionaler kulturlandschaftlicher Zielsetzungen reicht der Kanton dem Bund projektspezifische Massnahmenkonzepte zur Bewilligung ein. Bewilligte Projekte werden vom Bund zu 90 Prozent finanziert. Der Kanton setzt sie im Rahmen von achtjährigen Bewirtschaftungsvereinbarungen um.

	Jahr	2014	2015	2016	2017	2018
Mittel-einsatz	Bund (90 %, in Fr.)	536'145.–	3'195'642.–	7'830'252.–	8'363'060.–	9'284'213.–
	Kanton (10 %, in Fr.)	59'572.–	355'071.–	870'028.–	929'229.–	1'031'583.–
	Jahr	2014	2015	2016	2017	2018
Beteili-gung	Anzahl Projekte	1	7	14	14	14
	beteiligte Betriebe	161	1'110	2'800	2'855	2'857
	Anteil Betriebe	4 %	27 %	70 %	72 %	73 %

Tabelle 11: Übersicht über die Landschaftsqualitätsprojekte von 2014 bis 2018 (Landwirtschaftsamt des Kantons St.Gallen, 2019).

Im Kanton St.Gallen sind flächendeckend 14 Landschaftsqualitätsprojekte aufgebaut worden. Die Beteiligung der Landwirte steigerte sich dabei über die Jahre auf rund 73 Prozent (siehe Tabelle 12). Eine Evaluation des Bundesamtes für Landwirtschaft zeigt, dass Landschaftsqualitätsprojekte gezielt die Kulturlandschaft aufwerten, wo eine gesellschaftliche Nachfrage besteht, und dass die Beiträge sich insgesamt als wirksames Instrument zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen eignen. Der Einbezug von Landwirtinnen und Landwirten in die Projektentwicklung stellt sicher, dass die Landschaftspflege einen Bezug zu den Abläufen der landwirtschaftlichen Produktion behält und authentisch bleibt.

Die Landwirtinnen und Landwirte setzen grösstenteils Massnahmen um, die für sie keinen oder nur wenig zusätzlichen Aufwand mit sich bringen. Es handelt sich um Massnahmen, die der Erhaltung von Landschaftsqualität dienen und teilweise als Mitnahmeeffekte zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen zu betrachten sind. Neue Massnahmen werden nur zu einem kleineren Teil realisiert, in erster Linie Neupflanzungen von Bäumen.

Die Landschaftsqualitätsprojekte werden – wenn auch grösstenteils noch schwach – von der Bevölkerung wahrgenommen und die Beiträge als berechtigte Abgeltung für die Landschaftspflege der Landwirtinnen und Landwirte begrüsst. Zudem haben die Beiträge das Landschaftsbewusstsein der Landwirtinnen und Landwirte gestärkt. Eine Diskrepanz besteht allerdings zu der fehlenden Identifikation eines Teils der Landwirtinnen und Landwirte mit der Funktion der Landschaftspflegerin oder des Landschaftspflegers.

3.3.2.b Vernetzungsprojekte

Mit Vernetzungsprojekten soll die Qualität und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft zur Erhaltung der natürlichen Artenvielfalt sowie zur Aufwertung der Landschaft gefördert werden. Für die Vernetzung von Biodiversitätsförderflächen werden projektbezogene Beiträge an vom Kanton genehmigte regionale Vernetzungsprojekte ausgerichtet. Bewilligte Projekte werden vom Bund zu 90 Prozent finanziert und dauern jeweils acht Jahre.

	Jahr	2014	2015	2016	2017	2018
Mittel-einsatz	Bund (90 %, in Fr.)	4'095'936.–	4'744'121.–	5'336'685.–	5'676'750.–	6'295'203.–
	Kanton (10 %, in Fr.)	455'104.–	527'125.–	592'965.–	630'750.–	699'467.–
	Jahr	2014	2015	2016	2017	2018
Beteili-gung	Anzahl Projekte	52	53	54	54	54
	beteiligte Betriebe	2'141	2'469	2'620	2'742	2'780
	Anteil Betriebe	51 %	60 %	65 %	69 %	70 %

Tabelle 12: Übersicht über die Vernetzungsprojekte von 2014 bis 2018 (Landwirtschaftsamt des Kantons St.Gallen, 2019).

Im Kanton St.Gallen sind bis im Jahr 2018 insgesamt 54 Vernetzungsprojekte umgesetzt worden. Die Beteiligung der Landwirtschaftsbetriebe hat sich dabei über die Jahre auf rund 70 Prozent erhöht (siehe Tabelle 13). Aus Sicht der Fachstellen für Natur- und Landschaftsschutz in verschiedenen Kantonen haben sich Vernetzungsprojekte bewährt und sind ein bei den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern sowie den Trägerschaften akzeptiertes Instrument, um die Biodiversität in der Landwirtschaft zu fördern und die Bevölkerung für die Themen Biodiversität, Landwirtschaft und Landschaft zu sensibilisieren. Dank der Vernetzungsprojekte bestehen in den Kantonen zunehmend auch personell vernetzte Arbeitsgruppen mit Vertreterinnen und Vertretern aus Landwirtschaft, Naturschutz, Politik und Verwaltung, die sich mit weiteren Aufgaben zum Thema Biodiversität beschäftigen (z.B. Umsetzung Naturschutzinventar oder Öffentlichkeitsarbeit).

Eine Evaluation von abgeschlossenen Vernetzungsprojekten des Bundesamtes für Landwirtschaft zeigt, dass die Qualität der Flächen mit den Projekten deutlich verbessert wurde. Als wesentliche Erfolgsfaktoren wurden eine professionelle Projektbegleitung, eine individuelle Betreuung und Beratung der Bäuerinnen und Bauern, eine enge Zusammenarbeit mit der Trägerschaft, finanzielle Anreize, die Information und der Einbezug der Bevölkerung, eine gesamtbetriebliche Sichtweise und ein differenziertes Beitragssystem identifiziert.

Ein Vorzeigebispiel aus dem Kanton St.Gallen ist das Isenriet, das gemeinsam von der bäuerlichen Bezirksvereinigung und dem regional engagierten Naturschutzverein Pro Riet Rheintal lanciert wurde. Durch eine kontinuierliche und sachgerechte Beratung wurden zahlreiche Kleinstrukturen angelegt und in sechs Jahren 21 ha neue Blumenwiesen realisiert. Durch Rundbriefe, Medienorientierungen und Flurbegehungen geniesst das Projekt hohe Bekanntheit und breite Akzeptanz, nicht nur bei den Landwirtinnen und Landwirten, sondern auch bei den Verpächterinnen und Verpächtern sowie in der Bevölkerung.

3.3.3 Absatzförderung, Qualitätssicherung und Innovation

Die Absatzförderung für landwirtschaftliche Produkte zielt auf die Erhöhung der regionalen Wertschöpfung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft. An Projekte und Massnahmen zur Förderung des Absatzes und der Qualität von Landwirtschaftsprodukten und der Entwicklung von innovativen Produkten und Dienstleistungen werden befristete Beiträge gewährt. Der Förderbeitrag beträgt höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Kosten und wenigstens zwei Drittel der erwarteten Wertschöpfung muss im Kanton St.Gallen realisiert werden. Das Total der Beitragsgesuche übersteigt regelmässig den budgetierten Betrag, weshalb stets der budgetierte Betrag ausgeschöpft wurde (Tabelle 14).

Mittel- einsatz	Jahr	2014	2015	2016	2017	2018
	Kosten Kanton (in Fr.)	121'000.– je Jahr (Budget)				
Beteiligung	Jahr	2014	2015	2016	2017	2018
	Anzahl Projekte	11	14	14	12	13

Tabelle 13: Übersicht über die Projekte und Massnahmen zur Förderung des Absatzes und der Qualität von Landwirtschaftsprodukten und der Entwicklung von innovativen Produkten und Dienstleistungen von 2014 bis 2018 (Landwirtschaftsamt des Kantons St.Gallen, 2019).

Evaluationen über die Absatzförderung des Bundes aus den Jahren 2002 und 2015 zeigen, dass in den meisten Branchen eine Erhöhung der Wertschöpfung grundsätzlich möglich ist und dass die Produktion und Vermarktung von Spezialitäten zur Beschäftigung und Einkommenssicherung beitragen kann. Die Wertschöpfung kann zumeist aus der Verdrängung von Importen sowie der Erhöhung der Kauf- und Zahlungsbereitschaft der Konsumentinnen und Konsumenten generiert werden. Im Fall von exportorientierten Branchen wie dem Käse kann die Wertschöpfung zusätzlich aus einem Mengenwachstum stammen. Im Fall der importgeschützten Märkte von Milch und Kartoffeln lässt sich eine zusätzliche Wertschöpfung nur durch Substitution anderer Nahrungsmittel erreichen. Die mittels Befragungen erhobenen Einstellungen von Konsumentinnen und Konsumenten zeigen, dass die Absatzförderung in einem Umfeld agiert, in dem sich potenziell Wirkungen erzielen lassen: Die Herkunft und die Qualität spielen beim Kaufentscheid eine wichtige Rolle. Die Schweizer Landwirtschaft geniesst eine grosse Sympathie und die Konsumentinnen und Konsumenten attestieren den Schweizer Produkten eine hohe Qualität. Sowohl die Sympathie wie auch die Qualitätsvermutung und Zahlungsbereitschaft für inländische landwirtschaftliche Produkte nehmen im Verlauf der Zeit zu. Ein Beitrag der Absatzförderung zu dieser Entwicklung kann qualitativ vermutet werden.

Als wesentliche Erfolgsfaktoren von Projekten zur Absatzförderung haben sich die Sicherung von Managementkapazitäten, eine langfristige Finanzierungsperspektive, eine Planung mit überprüf- baren Zielsetzungen und eine überregionale Orientierung der Projekte herausgestellt. Im Gegen- satz dazu haben sich hohe Vermarktungskosten im Vergleich zur Produktionsmenge, fehlende Langfristplanungen oder fehlende Innovation verbunden mit fehlender Finanzkraft als wichtige Stolpersteine erwiesen. Gleichzeitig sind die Märkte für regionale Produkte, vor allem im Bereich Milch, zunehmend gesättigt.

3.3.4 Förderung der Viehzucht

Ziel der Förderung der Viehzucht ist die Unterstützung der Zucht von Nutztieren und Vieh- schauen. Die Vorgaben und Richtlinien des Tierschutzes und des Tierwohls sind an den Vieh- schauen und -märkten einzuhalten. Ausgeschüttet werden Beiträge an Viehschauen und an regionale Viehmärkte. Vorausgesetzt wird, dass diese von anerkannten Zuchtorganisationen durchgeführt werden und ein Vergleich der züchterischen Qualität möglich ist. Die Höhe der Unterstützung ist über eine Leistungsvereinbarung geregelt, weshalb der Durchschnitt über die Jahre gleichbleibend ist (siehe Tabelle 14).

Mitteleinsatz	Jahr	2014	2015	2016	2017	2018
	Kosten Kanton (in Fr.)	70'000.– plus 1'200 Arbeitsstunden (im Durchschnitt)				
Beteiligung	Jahr	2014	2015	2016	2017	2018
	Anzahl Viehschauen	61	58	57	57	57

Tabelle 14: Übersicht über die Förderung der Zucht von Nutztieren und die Unterstützung von Viehschauen von 2014 bis 2018 (Landwirtschaftsamt des Kantons St.Gallen, 2019).

Aus landwirtschaftlicher Sicht sind die Beiträge an die Viehschauen und -märkte positiv zu beur- teilen, weil die für die züchterische Standortbestimmung sowie die Zucht- und Absatzförderung

notwendigen Auffuhrzahlen gehalten werden konnten. Gleichzeitig sind die Schauen und der öffentliche Viehmarkt wichtige Treffpunkte für alle Bäuerinnen und Bauern aus dem Kanton mit der übrigen Bevölkerung. Auf sehr vielen Schauplätzen wird mit grossem Engagement wirkungsvoll Öffentlichkeitsarbeit betrieben. Traditionelle Aktivitäten wie Degustationen, ein Streichelzoo, oder die sennische Auffuhr werden mit neuen Erlebnissen für die Zuschauerinnen und Zuschauer wie Kuhfladenlotto, Tierfoto-Ausstellungen oder Miss-Wahlen durch das Publikum ergänzt. Die aufgeführten Aktivitäten erhöhen nicht nur die Zuschauerzahlen, sondern tragen massgebend zu der Zielerreichung bei: Erlebnisse für die Konsumentin oder den Konsumenten schaffen, Imagepflege betreiben, Vertrauen in die Produkte der Schweizer Rindviehhalter stärken und damit den Absatz der einheimischen Produkte fördern.

Darüber hinaus leisten die (kulturellen) Veranstaltungen einen Beitrag zur Förderung des Bilds der Landwirtschaft im Kanton und sind damit ein wichtiges Kommunikationselement. In diesem Zusammenhang stellt sich aber die Frage, inwieweit die Veranstaltungen einen öffentlichen Charakter haben und über öffentliche Mittel mitfinanziert werden sollen. Andererseits würden die Klein- und Grossviehschauen ohne Kantonsbeitrag wohl aufgegeben werden oder mit den steigenden Kosten für die Tierauffuhr ihre Breitenwirkung verlieren.

3.4 Fazit zu den kantonalen Fördermassnahmen

Der Kanton St.Gallen hat die Landwirtschaft von 2014 und 2017 mit 5,1 Mio. Franken je Jahr unterstützt. Mehr als die Hälfte der Mittel wurde für langfristig orientierte Strukturverbesserungsmassnahmen (Hoch- und Tiefbau) aufgewendet. Weitere wichtige Ausgabenbereiche stellen die im Jahr 2014 lancierten Landschaftsqualitäts- und die Vernetzungsprojekte dar. Die kantonalen Aufwände für die drei grössten Ausgabenbereiche wurden jeweils durch Bundesbeiträge kofinanziert.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass nicht alle im LaG formulierten Ziele gleichermassen verfolgt werden und Massnahmen, wie z.B. Massnahmen zur Förderung einer umweltgerechten und gesunden Produktion, weitgehend fehlen. Eine abschliessende Wirkungsbeurteilung der verschiedenen Programme ist insofern schwierig, als neben den Angaben zur Beteiligung der Betriebe bzw. zur Zahl der geförderten Projekte für die verschiedenen Massnahmen klare (quantitative sowie auch qualitative) Ziele und Messergebnisse fehlen. Dennoch kann festgehalten werden, dass die Effektivität praktisch in allen Fördermassnahmen gegeben ist, da die bestehenden Instrumente und Förderkriterien auf eine zielgerichtete Entwicklung der St.Galler Landwirtschaft und die Erbringung der geförderten Leistungen ausgerichtet sind.

Den Strukturverbesserungsmassnahmen kommt eine grosse Bedeutung zu, weil sie den Betrieben die notwendigen strukturellen Anpassungen an die sich ändernden Rahmenbedingungen erleichtern und längerfristig die Produktionsgrundlagen erhalten. Ohne Investitionshilfen im Hochbau könnte ein hoher Anteil der einzelbetrieblichen oder gemeinschaftlichen Ersatz- oder Neuinvestitionen nicht (mehr) getätigt werden, was die Entwicklung der Landwirtschaft mittel- und langfristig in Frage stellen würde. Damit wirkt die einzelbetriebliche Strukturförderung auch strukturerhaltend: Betriebe, die ohne öffentliche Investitionsförderung mittelfristig aufgegeben würden, können so weiterhin im Sektor bleiben. Entsprechend kommt der Definition der Förderkriterien sowie der Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Investitionen eine hohe Bedeutung zu.

Die gemeinschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen im Bereich des Tiefbaus zur Sicherung der Produktionsgrundlagen sind insbesondere in den peripheren Gebieten nicht nur ein landwirtschaftliches, sondern auch ein regionalwirtschaftliches Förderinstrument. Die betriebsunabhängigen Investitionen sind mit einem hohen öffentlichen Interesse und diversen öffentlichen Nutzen, wie z.B. der Erschliessung der Landschaft, einer erhöhten Verkehrssicherheit und

Sicherheit vor Naturgefahren, einer verbesserten Trinkwasserqualität, Sicherung der Löschwasserversorgung, verbesserter Stromversorgung oder vielfältigen Naherholungsräumen, verbunden. Sowohl auf nationaler Ebene als auch im Kanton zeigt sich, dass der Bedarf nach Wiederinstandstellungen und Gesamterneuerungen hoch ist (vgl. Abschnitt 3.3.1). Dennoch haben im Kanton St.Gallen die totalen Beiträge für Strukturverbesserungen von Bund und Kanton seit dem Jahr 2001 abgenommen (siehe Abbildung 21). Seit sich im Jahr 2008 die Anteile der Kofinanzierung für Bund und Kanton verändert haben, ist die finanzielle Unterstützung um rund 1 Mio. Franken gesunken. In Zukunft dürften Investitionen im Bereich Tiefbau zur Sicherung der Produktionsgrundlagen noch wichtiger werden, insbesondere wird der Bedarf für Bewässerung und Wasserversorgungen im Kontext des Klimawandels an Relevanz gewinnen. Zudem erreichen viele Bauwerke das Ende der technischen Lebensdauer, was die Frage nach der zeitgemässen Erneuerung aufwirft. Dabei müssen die heutigen Anforderungen hinsichtlich der Förderung von Biodiversität und dem Gewässerschutz (Gewässerraum) eingehalten und die Werke dahingehend zeitgemäss angepasst werden.

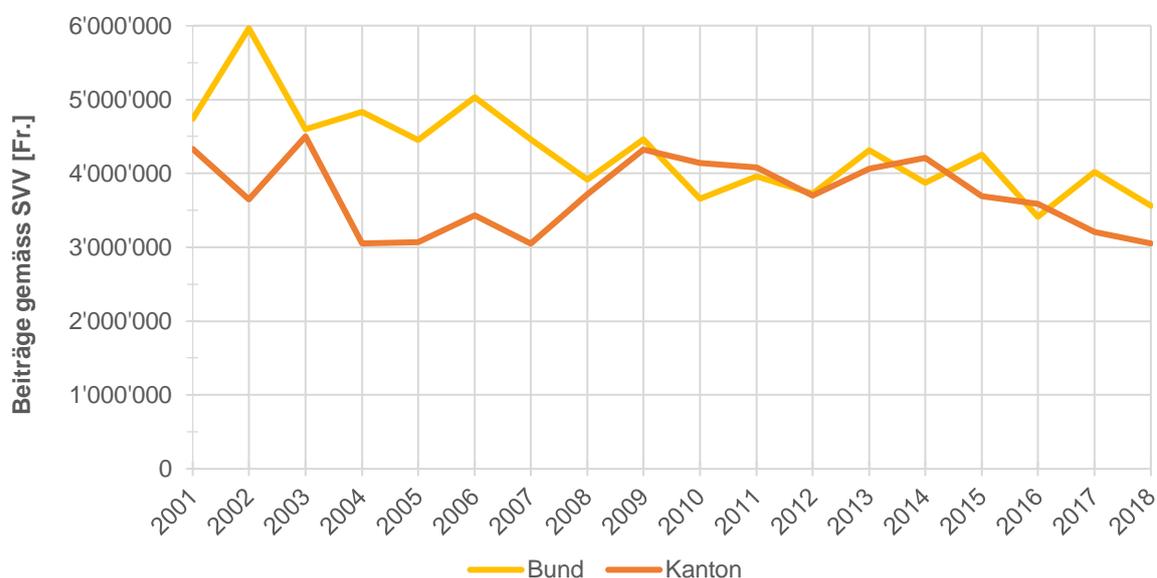


Abbildung 21: Beiträge für Strukturverbesserungsmassnahmen von Bund und Kanton; der Hoch- und Tiefbau sind aufsummiert (Landwirtschaftsamt des Kantons St.Gallen, 2019).

Die Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsprojekte gelten die Bäuerinnen und Bauern für gemeinwirtschaftliche Leistungen und den Erhalt der Kulturlandschaft, der Biodiversität sowie naturnaher, vernetzter Lebensräume ab. Die Qualität und Quantität von entsprechenden Flächen und Strukturen konnten in diversen Projekten kontinuierlich verbessert werden. Ausserdem werden die Projekte auch von der Bevölkerung positiv wahrgenommen und die Öffentlichkeit wird für die Themen Landwirtschaft, Landschaft und Umwelt sensibilisiert. In Kombination mit der hohen Beteiligung sind diese Programme als erfolgreich einzustufen.

Die Wirkung der ökologisch ausgerichteten Massnahmen hängt zentral von der Erfüllung der Auflagen durch die Landwirtschaft ab. Verstösse gegen Auflagen sind speziell bei Massnahmen zu erwarten, die das Produktionspotenzial der Betriebe bzw. die produktive oder die düngbare Fläche reduzieren. Dies bestätigen zum Beispiel die Pufferstreifenkontrollen, die in den Jahren 2018 und 2019 durch den Kanton durchgeführt wurden. Die Wirkung verschiedener Programme zur Verbesserung der Umweltziele wird damit durch die produktionsorientierte Ausrichtung der St.Galler Landwirtschaft, die hohen Tierbestände und Produktionsintensität mitbeeinflusst. Daher sind entsprechende Anstrengungen im Bereich Ausbildung / Beratung, bei den Förderprogrammen und im Gesetzesvollzug nötig.

4 Entwicklungsperspektiven für die St.Galler Land- und Alpwirtschaft

4.1 Relevante Umfeldentwicklungen

Die Rahmenbedingungen für die St.Galler Land- und Alpwirtschaft werden sich in den nächsten Jahren weiter verändern. Neben den Anpassungen in der Agrarpolitik und auf den Märkten sind insbesondere auch Veränderungen des natürlichen Umfelds und der Umwelt- und Raumpolitik, gesellschaftliche Trends sowie technologische Neuerungen relevant (siehe Abbildung 22).

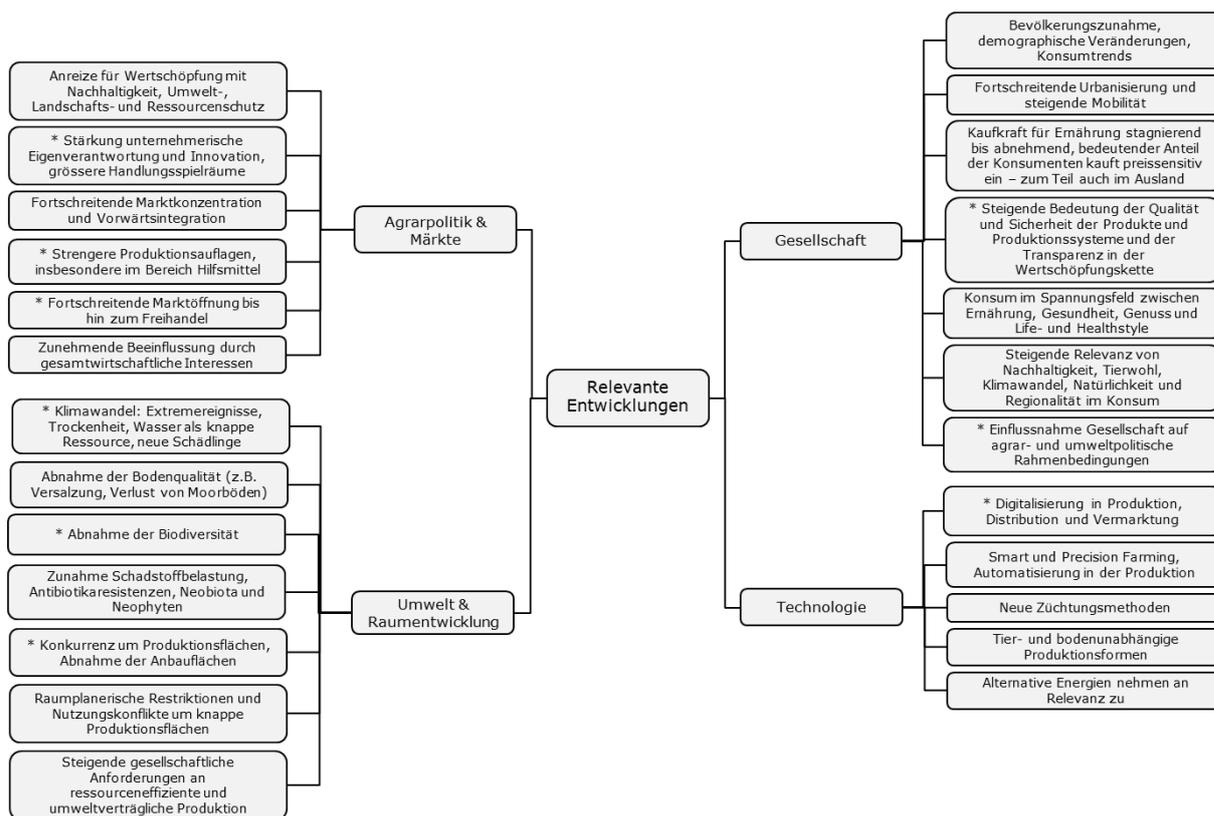


Abbildung 22: Sammlung von relevanten Umfeldentwicklungen für die St.Galler Land- und Alpwirtschaft. Mit einem Stern (*) markiert sind von Kern- und Begleitgruppe priorisierte Aspekte.

4.1.1 Veränderungen in der Agrarpolitik und den Agrarmärkten

Die im Jahr 2014 eingeführte Agrarpolitik AP 2014–2017 wird grundsätzlich noch bis ins Jahr 2021 weitergeführt. Mit der Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik vom 1. November 2017²² hat der Bundesrat ein Konzept für die Agrarpolitik ab dem Jahr 2022 (AP22+) vorgelegt. Der Bundesrat hat am 12. Februar 2020 die Botschaft zur AP22+ verabschiedet und in die Vernehmlassung geschickt. Mit der AP22+ sollen die agrarpolitischen Rahmenbedingungen in den drei Bereichen Markt, Betrieb und Umwelt so angepasst werden, dass die Land- und Ernährungswirtschaft auf den in- und ausländischen Märkten erfolgreich agieren, die Ressourcen effizient nutzen und die Umwelt schonen kann.

²² Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Bericht des Bundesrates vom 1. November 2017; abrufbar unter <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/politik/agrarpolitik/gesamtschau.html>.

Die AP22+ orientiert sich an folgenden Leitlinien:

- Im Marktbereich soll die Position und Wettbewerbskraft der Land- und Ernährungswirtschaft gestärkt und die Wertschöpfung durch konsequente Marktausrichtung und Nutzung der Synergien zwischen Nachhaltigkeit und Markt erhöht werden. Stützungsmaßnahmen, z.B. die Milchpreisstützung, sollen in Zukunft stärker auf wertschöpfungsstarke Produkte fokussiert werden.
- Im Bereich Betrieb steht die Stärkung des Unternehmertums und die Steigerung der Innovationskraft durch Aufhebung staatlicher Beschränkungen und die Stärkung der betrieblichen Effizienz bei gleichzeitiger Erhaltung von vielfältigen bäuerlichen Betriebsstrukturen im Fokus. Der technologische Fortschritt und die Digitalisierung sollen optimal genutzt werden können. In der Folge werden sich die Handlungsspielräume der Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter vergrössern und deren Eigenverantwortung wird steigen.
- Im Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen sollen die Agrarökosystemleistungen langfristig gesichert, die Umweltbelastung sowie der Verbrauch an nicht erneuerbaren Ressourcen weiter reduziert und eine standortangepasste Landwirtschaft gefördert werden. Produktionsauflagen werden insbesondere im Bereich Hilfsstoffeinsatz (Pflanzenschutz, Dünger, Futtermittel, Antibiotika) steigen und Anpassungen der landwirtschaftlichen Produktion erfordern.

Im Bereich der Agrarmärkte könnte längerfristig (sprich: über den Zeitraum der AP22+ hinaus) eine fortschreitende Marktöffnung bis hin zum Freihandel den inländischen Agrarmarkt substantiell verändern, den Druck auf die Landwirtschaft markant erhöhen und diese vor grosse Herausforderungen stellen. Nachdem die Marktliberalisierung seit den 1990er-Jahren primär durch multilaterale Handelsabkommen geprägt wurde, die zu einem substantiellen Abbau der Zölle und der Inlandstützung sowie zu einer Reduktion und weitgehenden Abschaffung der Exportsubventionen geführt haben, hat die Schweiz in den letzten Jahren eine Reihe von bilateralen Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union (EU) und verschiedenen Partnern ausserhalb der EU abgeschlossen. Bisher musste die Schweiz jeweils nur geringe Konzessionen eingehen, weil ihre Partner primär Länder sind, deren Exportinteressen – ähnlich wie die der Schweiz – bei Industrieprodukten liegen. Entsprechend waren die Auswirkungen auf die Schweizer Landwirtschaft nicht sehr gross. In Zukunft werden aber vermehrt Verhandlungen mit Partnern geführt, deren Interesse speziell auch den Agrarprodukten gilt. Die Interessen der Landwirtschaft stehen dabei den Forderungen der exportorientierten Wirtschaft gegenüber, die durch weitergehende Marktöffnungen die Rahmenbedingungen für die exportorientierte Volkswirtschaft Schweiz verbessern will. Mit einem raschen Abschluss neuer Freihandelsabkommen soll ein Vorteil gegenüber ausländischen Konkurrenten erschlossen werden, indem in Märkte wichtiger Exportländern früh Einzug gehalten wird – dies mit Blick auf laufende und absehbare Verhandlungen zu weiteren Handelsabkommen wichtiger Handlungspartner bzw. Konkurrenten.

Eine weitere Marktöffnung würde die Konkurrenzsituation auf den landwirtschaftlichen Märkten verschärfen und einen deutlichen Preisdruck nach sich ziehen, der den wirtschaftlichen Druck auf die Betriebe erhöht. Neben den langfristigen Preistrends stellt auch die zunehmende Volatilität der Preise eine Herausforderung für die Betriebe dar. Wie in den letzten Jahren dürfte sich die Schere zwischen den Produkterlösen und -kosten weiter öffnen, indem die Fremdkosten je Flächeneinheit – trotz fortschreitendem Strukturwandel und Flächenwachstum – weiter ansteigen. Das Flächenwachstum der Betriebe zieht zudem Investitionen (z.B. neuere und grössere Ökonomiegebäude) nach sich. Gesamthaft ist davon auszugehen, dass Fragen zur Wirtschaftlichkeit der Landwirtschaft und zum Potenzial der Betriebe, Investitionen finanzieren zu können, in einem zunehmend volatileren Umfeld an Bedeutung gewinnen.

Für die zukünftige Entwicklung der St.Galler Land- und Alpwirtschaft ist auch die allgemeine Wirtschaftsentwicklung bedeutend: Mit einem starken Wirtschaftswachstum erhöht sich die Anziehungskraft auf landwirtschaftliche Arbeitskräfte, insbesondere auch auf potenziell innovative und unternehmerische Jungbäuerinnen und Jungbauern, in andere wirtschaftliche Branchen abzuwandern.

4.1.2 Umwelt- und Raumentwicklung

Grosse Herausforderungen für die Landwirtschaft dürften sich in Zukunft im Bereich der Umwelt- und Raumentwicklung ergeben. Die Abnahme der Biodiversität (z.B. Insektensterben) ist ein zentrales Thema, mit dem sich die Landwirtschaft immer stärker auseinandersetzen muss. Der Nationalbericht des Bundes über die Biodiversität in der Schweiz aus dem Jahr 2014 zeigt, dass der Zustand der Biodiversität in der Schweiz generell ungenügend ist und dass die Intensivierung der Landnutzung in Tallagen neben der Ausdehnung des Siedlungsraums und der Infrastrukturanahmen eine wichtige Ursache des Biodiversitätsverlusts ist. Der Kanton St.Gallen verfügt dank seiner geologischen und klimatischen Vielfalt, der topografisch stark gegliederten Landschaft und den vielen verschiedenen Landnutzungssystemen über eine grosse Diversität an Lebensräumen. Dementsprechend gross ist die Vielfalt an Flächen, auf denen die Biodiversität Vorrang vor anderen Nutzungen hat: 9,2 Prozent der St.Galler Kantonsfläche geniessen heute einen Schutzstatus, festgelegt entweder in einer kommunalen Schutzverordnung oder in Verträgen. Allerdings zeigt die Biodiversitätsstrategie St.Gallen 2018–2025 basierend auf Erhebungen für mehrere Lebensräume und Organismengruppen, dass diese Schutzbestimmungen und Instrumente nicht ausreichen, den Biodiversitätsverlust im Kanton zu stoppen. Im Bereich der Landwirtschaftsflächen ist insbesondere der Unterhalt von vielen Trockenwiesen und -weiden ungesichert und ihre Bewirtschaftung entspricht nicht den ökologischen Vorgaben. Da sich diese Perimeter erwartungsgemäss oft mit Wald bzw. bestockten Flächen überlagern, dürften hier künftig Nutzungskonflikte entstehen. Ausserdem werden viele Hecken aufgegeben oder nicht fachgerecht gepflegt.

In Zukunft werden die bauliche Verdichtung im Siedlungsraum, die Zunahme von Freizeitaktivitäten in bisher ungestörten Regionen, die Platzierung von Infrastrukturanlagen in der Landschaft sowie die Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten den bereits starken Druck auf die Biodiversität im Kanton St.Gallen noch weiter erhöhen. Immer häufiger überlagern sich diese Prozesse, was die Effekte vervielfacht. Die Landwirtschaft steht dabei in enger Wechselwirkung mit der Biodiversität: Einerseits haben Veränderungen in der landwirtschaftlichen Praxis unmittelbare Konsequenzen für die Biodiversität. Während Entwicklungen wie die Intensivierung der Landnutzung (z.B. Abschwemmung von Düngern und Pflanzenschutzmitteln in Gewässer oder intensive Schnittnutzung) die lokale Biodiversität gefährden, kann die Landwirtschaft z.B. über Biodiversitätsförderflächen, Hecken oder Pufferstreifen zum Erhalt und der Vernetzung von Habitaten beitragen. Andererseits sind die landwirtschaftliche Produktivität und Multifunktionalität von der Biodiversität abhängig. Die Verfügbarkeit von widerstandsfähigen Biozönosen zur Sicherung der Produktion wird insbesondere auch im Kontext eines reduzierten Einsatzes von Hilfsstoffen und klimatischen Schwankungen zunehmend relevanter.

Gehäufte überdurchschnittlich warme und trockene Sommer in den letzten Jahren zeigen, dass der Klimawandel die Land- und Alpwirtschaft im Kanton zunehmend tangiert. Höhere Temperaturen, geringere Niederschläge und häufigere Extremereignisse führen zu Futter- und Wasserknappheit, neuen Schädlingen, Krankheiten, Ertragsausfällen und -schwankungen. Ebenso ist mit vermehrten Schäden an der Infrastruktur zu rechnen. Da die klimatischen Veränderungen global zu grösseren Schwankungen der Erntemengen führen, wird sich auch die Volatilität der Märkte erhöhen. Bäuerinnen und Bauern im Talgebiet werden sich mit Ernteschwankungen, Wasser- und Futterknappheit auseinandersetzen müssen. Risikomanagement und Strategien zur Sicherung der Resilienz von Produktionsflächen gewinnen an Relevanz. Neue Produktionsformen wie «Agroforestry»²³ sind als alternative Bewirtschaftungsformen zu prüfen. Gleichzeitig können klimatische Veränderungen längerfristig neue Produktionsmöglichkeiten und damit Diversifizierungspotenziale eröffnen. Im Alpgebiet wird sich längerfristig die Waldgrenze nach oben ver-

²³ Agroforstwirtschaft oder Agrarforstwirtschaft bezeichnet ein landwirtschaftliches Produktionssystem, das Elemente des Ackerbaus mit denen der Forstwirtschaft kombiniert.

schieben, was den Aufwand für die Offenhaltung der Alpen in Gebieten mit schwacher Nutzungsintensität erhöht. Andererseits kann die Alpzeit in Lagen ohne Hitzestress bzw. Trockenheit ausgedehnt werden, der Futterzuwachs nimmt bei genügender Wasserversorgung zu und höhere Lagen können beweidet werden. Insgesamt ist allerdings zu erwarten, dass die Weideorganisation, der Wegunterhalt und die Wasserversorgung im Alpgebiet anspruchsvoller werden.

Die Konkurrenz um den knappen Faktor Boden wird in Zukunft unverändert hoch bleiben. Aufgrund der Versiegelung von Anbauflächen durch Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung, raumplanerischer Restriktionen und dem Schutz des Gewässerraums werden Nutzungskonflikte in der Landwirtschaftszone zunehmen, gerade in für die landwirtschaftliche Produktion wichtigen Tal-lagen. Relevant werden weitere Revisionen des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700) – insbesondere hinsichtlich der Unterscheidung zwischen bodenabhängiger und -unabhängiger Produktion, Speziallandwirtschaftszonen und der Beseitigungspflicht von Bauten ausserhalb der Bauzonen. Grundsätzlich unterstützt das gegenwärtige Raumplanungsrecht die bodenabhängige Landwirtschaft und den Erhalt der landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Der Druck von Konsumentinnen und Konsumenten sowie des Detailhandels zu einer Minimierung der Umweltauswirkungen der landwirtschaftlichen Produktion und der Sicherung der an die Bewirtschaftung des Kulturlands gebundenen öffentlichen Leistungen wird steigen. Eine ressourceneffiziente Produktion, die Reduktion von Food Waste²⁴, der Klimaschutz und die Minimierung des chemischen Pflanzenschutzes sind wichtige Themen, die in der öffentlichen Diskussion weiter an Bedeutung gewinnen.

4.1.3 Gesellschaftliche Entwicklungen

Demografische Entwicklungen in der Bevölkerung, die erhöhte Mobilität und Vernetzung sowie veränderte Konsumtrends und Lebensstile werden die Land- und Ernährungswirtschaft nachhaltig beeinflussen. Die Kaufkraft wäre vorhanden, für die Ernährung stagniert sie jedoch und ein bedeutender Anteil der Konsumentinnen und Konsumenten wird auch in Zukunft preissensitiv im Ausland einkaufen. Verarbeitete Frischprodukte und Verpflegung für unterwegs gewinnen weiter an Bedeutung und die Nachfrage nach immer neuen Produkten steigt. Gleichzeitig besteht ein Trend zu Frische, Natürlichkeit, regionaler Herkunft, Einfachheit und Nachhaltigkeit. Unabhängig von der Konsumbewegung herrscht eine generelle Verbraucherskepsis. Transparenz in der Wertschöpfungskette, Rückverfolgbarkeit der Produkte und Lebensmittelsicherheit und -qualität werden zunehmend wichtiger.

Eine Studie des Bundesamtes für Landwirtschaft aus dem Jahr 2015 zeigt die Erwartungen der Schweizer Bevölkerung an die Landwirtschaft auf. Obwohl die Erwartungen vielfältig sind und variieren, werden fünf Aspekte von allen Bevölkerungsgruppen als überdurchschnittlich wichtig eingestuft:

- die naturnahe Produktion von Nahrungsmitteln und die Erhaltung der ökologischen Vielfalt durch schonende Produktionsverfahren;
- die Erhaltung des fruchtbaren Bodens für die Produktion von Nahrungsmitteln;
- die Sicherung guter Lebensbedingungen für die in der Landwirtschaft tätigen Menschen;
- eine breite Auswahl an regional und lokal produzierten Nahrungsmitteln;
- die Einhaltung hoher Standards in den Bereichen Umwelt- und Tierschutz.

Die Relevanz von Ansprüchen zum Umwelt-, Tier- und Ressourcenschutz von Seiten der Konsumentinnen und Konsumenten wird folglich in der gesamten Wertschöpfungskette zunehmen. Dies auch mit Blick darauf, dass sich die Lebensmittelverarbeitung und der Detailhandel mit entsprechenden Programmen positionieren und sich so einen Wettbewerbsvorteil sichern wollen. Zudem

²⁴ Food Waste steht für das Wegwerfen von Lebensmitteln, die eigentlich zum Verzehr vorgesehen waren.

zeigt sich in den letzten Jahren ein starker Trend zur Regionalität, die als Kaufkriterium im Vergleich zu Bio-Labels wichtiger geworden ist. Generell tiefer bewertet werden Kriterien, welche die wirtschaftliche Rentabilität von Betrieben, die kostengünstige Produktion oder tiefe Preise für landwirtschaftliche Produkte in den Vordergrund stellen.

Allgemein zeigt sich, dass die (unerfüllten) Erwartungen der Bevölkerung an die Land- und Ernährungswirtschaft und die Ansprüche der Gesellschaft bezüglich Schonung der natürlichen Ressourcen bzw. Reduktion von Umweltwirkungen der Landwirtschaft über Volksinitiativen zunehmend in die Agrarpolitik einfließen werden. Obwohl bisher der allergrösste Teil der Initiativen in der Landwirtschaft abgelehnt wurde²⁵, wird die Einflussnahme der Gesellschaft auf die agrar- und umweltpolitischen Rahmenbedingungen in Zukunft steigen, indem die entsprechenden Anliegen in der Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Gesetzgebung durch die Legislative aufgenommen werden.

4.1.4 Technologische Entwicklungen

Technologische Entwicklungen, insbesondere die Digitalisierung in der Administration, der Produktion, im Handel und in der Distribution von Lebensmitteln werden die Wertschöpfungskette in Zukunft verändern. Produzentinnen und Produzenten, Zwischenhändlerinnen und -händler sowie Abnehmerinnen und Abnehmer, aber auch Maschinen und Produkte, werden in Zukunft zeitgleich und verlässlich miteinander vernetzt sein und kommunizieren können. In der landwirtschaftlichen Produktion können neue Züchtungsmethoden («Cis-Gentechnik»²⁶) und Produktionstechniken, insbesondere «Smart Farming»²⁷ und Präzisionslandwirtschaft zur Bewässerung, Bewirtschaftung und Düngung eingesetzt und zur Optimierung der Produktionssysteme genutzt werden. Der Onlinehandel von Frischprodukten wird zunehmen und neue digitale Plattformen ohne physische Lager werden den Markt durchdringen. Dadurch wird die Kundin oder der Kunde immer mehr ins Zentrum der Wertschöpfungskette rücken.

Auch wenn viele Technologien gegenwärtig noch zu teuer oder zu wenig erprobt sind, wird ihre Bedeutung in Zukunft ansteigen. Nicht zuletzt bergen die modernen, technisch hochstehenden und flexiblen Produktionssysteme das Potenzial, die Ressourceneffizienz der Landwirtschaft zu steigern und ihre Umwelteinwirkungen zu reduzieren. Da Verbesserungen der Ressourceneffizienz in vielen Bereichen zu tieferen Produktionskosten führen, würde damit auch zu einer besseren Wettbewerbsfähigkeit bei einer geöffneten Marktsituation beigetragen. Gleichzeitig könnten die Betriebsleitenden durch den Einsatz von Smart Farming-Technologien zunehmend von Routinearbeiten entlastet werden, so dass ihre Ressourcen anderweitig eingesetzt werden können. Neue Kernkompetenzen werden entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben und Innovation ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Zukunft.

4.2 Handlungsbedarf

Im Folgenden wird der Handlungsbedarf für die St.Galler Land- und Alpwirtschaft basierend auf ihren spezifischen Stärken und Schwächen (siehe Abschnitt 2.7) und im Kontext der zu erwartenden Umfeldentwicklungen (siehe Abschnitt 4, Abbildung 22) abgeleitet.

²⁵ Übersicht über die letzten Jahre: Initiative «Ernährungssouveränität» im Jahr 2018 angenommen, «Hornkuhinitiative» im Jahr 2018 abgelehnt, «Fair-Food-Initiative» im Jahr 2018 abgelehnt, Initiative «Für Ernährungssicherheit» im Jahr 2017 zurückgezogen, Initiative «Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln» im Jahr 2016 abgelehnt.

²⁶ Cisgene Pflanzen sind gentechnisch veränderte Pflanzen, die jedoch ausschliesslich arteigenes Erbmaterial enthalten.

²⁷ Smart Farming bezeichnet den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in der Landwirtschaft, z.B. von Robotern, Agrardrohnen oder Assistenzsystemen.

4.2.1 Handlungsbedarf aufgrund der bisherigen Entwicklung der Landwirtschaft

Der Kanton St.Gallen gehört zu den wichtigsten Agrarkantonen der Schweiz und ist durch einen relativ grossen Anteil an Haupterwerbsbetrieben, die eine hohe Produktivität aufweisen, sowie durch eine starke Alpwirtschaft geprägt. Die Landwirtschaft zeichnet sich durch eine hohe Bedeutung der Milch- und der raufutterbasierten Fleischproduktion aus, wobei in den letzten Jahren neue Betriebszweige wie der Gemüsebau oder die Geflügelhaltung deutlich ausgebaut wurden. Die produktionsorientierten Betriebe sind – wie überall in der Schweiz – stark vom Grenzschutz und von den Absatz- und Verarbeitungsstrukturen abhängig. Mit Blick auf die fortschreitende Liberalisierung der Agrarmärkte gilt es, die Wertschöpfung der (Haupterwerbs-)Betriebe zu steigern und die Produktionskosten zu senken, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Neben der Förderung kostengünstiger und rationeller Betriebs- und Produktionsstrukturen sind zusätzlich alle Möglichkeiten zur Steigerung der Wertschöpfung gezielt zu nutzen. Potenziale bestehen in der Beteiligung an Betriebs- und Produktionssystemen mit einer höheren Wertschöpfung (z.B. Biolandbau), der Stärkung der Innovationskraft der Betriebe oder in einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Betrieben und entlang der Wertschöpfungskette, wie z.B. durch die Schweizerische Vereinigung der AOP-IGP, wo St.Gallen ein Pionier und Spitzenreiter in der Ostschweiz ist. Letzteres steht jedoch im Widerspruch zur allgemein tiefen Bereitschaft zu betrieblichen Kooperationen und gemeinsamen Lösungen. Gleichzeitig werden durch bestehende Anreize (z.B. Direktzahlungen), die Verbundenheit zur Landwirtschaft und fehlende Perspektiven ausserhalb der Landwirtschaft Betriebsaufgaben verhindert und zum Teil ungenügend professionalisierte Strukturen erhalten (vgl. Abschnitt 2.7).

Bestehende Anreize in der Agrarpolitik, der zunehmende Preisdruck auf den Agrarmärkten und der fortschreitende Flächenverbrauch durch Siedlungen, Industrie, Gewerbe, Verkehr und Freizeitaktivitäten sowie ein gestärktes Bewusstsein für Umweltanliegen in der Bevölkerung haben zu einer heterogenen Intensitätsentwicklung der Landwirtschaft im Kanton geführt. Auf der einen Seite wurden Betriebe selbst an besten Standorten extensiviert, umgekehrt haben insbesondere Milchbetriebe mit dem Ziel einer Produktivitäts- und Effizienzsteigerung ihre Tierbestände ausgebaut und die Produktion intensiviert. Die hohe Produktionsintensität steht im Spannungsfeld mit der zunehmenden Ökologisierung der Gesellschaft und hat negative Auswirkungen auf die Biodiversität, die Wasserqualität und Treibhausgasemissionen. Ebenso tangieren Verluste bei der Bodenfruchtbarkeit, bei der Flächenverfügbarkeit wie auch der Zustand der in die Jahre gekommenen Meliorationswerke mittel- und langfristig das Produktionspotenzial der St.Galler Landwirtschaft.

Entsprechend gilt es, die Produktionsgrundlagen zu erhalten, eine ressourcenschonende Landwirtschaft zu fördern, die Umweltbelastungen auf ein für die Ökosysteme tragbares Niveau zu reduzieren und dem Verlust von Kulturland entgegenzuwirken. Hierzu sind weitere Fortschritte bei der Ressourceneffizienz der Produktionssysteme nötig, z.B. durch die gezielte Nutzung von natürlichen Prozessen und Regulierungsmechanismen wie dies z.B. im Biolandbau der Fall ist, der Förderung einer boden- und klimaschonenden, sowie hilfsmittelarmen landwirtschaftlichen Praxis oder dem Einsatz von neuen (digitalen) Technologien zur Steigerung der Effizienz und Reduktion der Umweltbelastung von Produktionssystemen. Gleichzeitig können standortangepasste Produktionssysteme und gezielte Pflanzenzüchtungen dazu beitragen, sowohl die direkten und lokalen Umwelteinwirkungen der Landwirtschaft als auch indirekt anfallende negative Wirkungen (z.B. durch den Transport von Futtermitteln, Maschineneinsatz usw.) zu reduzieren und die lokale Biodiversität zu schützen.

4.2.2 Handlungsbedarf aufgrund der Umfeldentwicklungen

Die gegenwärtige Agrarpolitik des Bundes und die geplanten Anpassungen im Rahmen der AP22+ tangieren die St.Galler Landwirtschaft stark. Es ist zu erwarten, dass Produktionsauflagen

insbesondere im Bereich des Hilfsstoffeinsatzes steigen und Anpassungen der landwirtschaftlichen Produktion und ihrer Systeme erfordern werden. Zudem steht eine Reduktion der zulässigen Nährstoffüberschüsse je Fläche zur Diskussion. Gleichzeitig sieht die AP22+ eine Stärkung der unternehmerischen Spielräume und Innovation vor, wodurch sich die Handlungsspielräume der Betriebe vergrössern. Der Kanton kann die Weiterentwicklung der Betriebe unterstützen, indem er die unternehmerischen Kompetenzen der Betriebsleitenden fördert und Massnahmen zur Stärkung ressourceneffizienter Produktionssysteme mit möglichst geringen Umweltwirkungen vorausschauend lanciert. Letzteres dürfte insbesondere in der graslandbasierten Produktion von Milch und Rindfleisch gelingen und es der St.Galler Landwirtschaft ermöglichen, sich langfristig erfolgreich im Markt für ökologisch bzw. biologisch produzierte Nahrungsmittel zu positionieren.

Grosse Herausforderungen für die St.Galler Landwirtschaft ergeben sich durch die kontinuierliche Abnahme der Qualität und Quantität der natürlichen Produktionsgrundlagen. Die Abnahme der Biodiversität (z.B. Insektensterben), der Verlust der Bodenfruchtbarkeit und prognostizierte Auswirkungen des Klimas (z.B. Wasserknappheit, Ertragsschwankungen) erfordern Anpassungen in den Infrastrukturen (z.B. Be- und Entwässerung), den Produktionssystemen und ein vorausschauendes Risikomanagement (z.B. durch Kultur- und Sortenwahl). Die Konkurrenz um den knappen Faktor Boden wird sich, gerade in den für die landwirtschaftliche Produktion wichtigen Gunstlagen, in Zukunft noch verstärken. Um die landwirtschaftliche Produktivität im Kanton längerfristig erhalten zu können und negative Auswirkungen auf die Umwelt zu reduzieren, braucht es Massnahmen zur Sicherung der Basisinfrastrukturen und der Produktionsgrundlagen, zur Aufwertung und Pflege der Böden und der Kulturlandschaft sowie zur Förderung der Biodiversität. Diese agrarpolitischen Schwerpunkte decken sich auch mit den zunehmenden Forderungen der Gesellschaft, die – z.B. über Volksinitiativen – eine Ökologisierung der Landwirtschaft antreibt und sich naturnah und tiergerecht produzierte Nahrungsmittel z.B. aus dem Biolandbau wünscht.

5 Zukünftige kantonale Agrarpolitik

5.1 Ziele und Handlungsachsen

Die übergeordneten Ziele der kantonalen Agrarpolitik sollen weiterhin auf Art. 104 f. BV aufbauen und diese notfalls ergänzen (vgl. Abschnitt 3). Darauf gestützt wurde unter Berücksichtigung der Stärken und Schwächen und Entwicklungsperspektiven der St.Galler Landwirtschaft für die zukünftige kantonale Agrarpolitik der folgende Leitsatz formuliert: *«Die kantonale Agrarpolitik stellt Rahmenbedingungen sicher, welche die Spielräume und die Eigenverantwortung der St.Galler Landwirtschafts- und Alpbetriebe erhöhen sowie Unternehmertum, Professionalität und Innovation fördern, damit längerfristig marktfähige Betriebe mit ressourceneffizienten, umweltschonenden, tiergerechten und standortangepassten Produktionssystemen wettbewerbsfähig bleiben.»*

Zur Erreichung dieser Ziele sollen sich die im LaG formulierten Massnahmen (vgl. Abschnitt 3.1, Tabelle 9) an folgenden überarbeiteten Handlungsachsen orientieren:

1. Sicherung der Produktionsgrundlagen;
2. Förderung einer umweltschonenden Produktion und ressourceneffizienter Produktionssysteme;
3. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Land- und Ernährungswirtschaft;
4. Steigerung der Wertschöpfung durch Schaffung günstiger Rahmenbedingungen;
5. Unterstützung einer regionsspezifischen Strukturentwicklung und Förderung der Zusammenarbeit entlang der Wertschöpfungskette;
6. Aufwertung und Pflege der Kulturlandschaft und Förderung regionsspezifischer Biodiversität;
7. Förderung von Professionalität und Wissenstransfer.

5.2 Massnahmen

Die überarbeiteten Handlungsachsen erfordern eine Anpassung des bisherigen kantonalen Massnahmenkatalogs (vgl. Tabelle 16). Ein Teil der Fördermassnahmen kann mit dem bisherigen Mittelbedarf und bestehenden Zielen weiter umgesetzt werden, andere sollten in ihrem Mittelbedarf oder ihren Inhalten angepasst werden. Ausserdem ergeben sich durch neu definierte Handlungsachsen neue Massnahmen. Die meisten Massnahmen können ohne Änderung der Rechtsgrundlage wie z.B. der kantonalen Landwirtschaftsgesetzgebung (LaG und Landwirtschaftsverordnung [sGS 610.11; abgekürzt LaV]) umgesetzt werden. Eine Ausweitung der Massnahmen soll im Rahmen der nächsten Revision der kantonalen Landwirtschaftsgesetzgebung, die im Zusammenhang mit der AP22+ wahrscheinlich in Kürze anstehen wird, diskutiert werden. Im Folgenden werden die vorgeschlagenen kantonalen Fördermassnahmen genauer erläutert.

Massnahme	Ziele	Status ²⁸	Rechtliche Grundlage	Mittelbedarf
Absatzförderung und Qualitätssicherung (Abschnitt 5.2.1.a)	<ul style="list-style-type: none"> – Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Land- und Ernährungswirtschaft; – Koordination der Aktivitäten der Land- und Ernährungswirtschaft. 	umgesetzt	Art. 2–3 LaG; Art. 5 ff., 12–21 LaV	Das Budget ist seit 2020 von Fr. 121'000.– auf Fr. 200'000.– erhöht worden.
Förderung der Strukturentwicklung (Abschnitt 5.2.1.b)	Unterstützung der regionsspezifischen Strukturentwicklung.	bisher	Art. 11–16 LaG; Art. 5 ff., 43–45 LaV	Der Mittelbedarf entspricht den heutigen kantonalen Mitteln für Strukturverbesserungen.
Förderung der Strukturentwicklung auf den Alpen (Abschnitt 5.2.1.c)	Förderung effizienter Strukturen auf den Alpen, insbesondere grösserer Betriebseinheiten im Einzelalgebiet.	bisher	Art. 11–16 LaG; Art. 5 ff., 43–45 LaV	Der Mittelbedarf entspricht den heutigen kantonalen Mitteln für Strukturverbesserungen.
Unterhalt und Erneuerung der Wasserversorgung und (zentraler) Verarbeitungsinfrastrukturen auf Alpen (Abschnitt 5.2.1.c)	<ul style="list-style-type: none"> – Sicherstellung der Wasserversorgung auf den Alpen im Zuge des fortschreitenden Klimawandels; – Erhöhung der Wertschöpfung auf den Milchkuhalpen. 	angepasst, ohne Gesetzesrevision Anpassung der Rechtsgrundlagen	Art. 11–16 LaG; Art. 5 ff., 43–45 LaV	Der geschätzte Investitionsbedarf bis zum Jahr 2040 beträgt rund 45 Mio. Franken (Bausumme total), die Finanzierung erfolgt z.T. über heutige kantonale Mittel für Strukturverbesserungen. Eine Erhöhung der kantonalen Mittel für Strukturverbesserungen um rund 200'000 Franken jährlich ist nötig.
Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsprogramme (Abschnitt 5.2.1.d)	<ul style="list-style-type: none"> – Aufwertung und Pflege des Kulturlands; – Förderung regionsspezifischer Biodiversität; – Sensibilisierung der Bevölkerung für Multifunktionalität und gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft. 	bisher	Art. 1b–1c, 31 Bst. a ^{bis} LaG; Art. 4b–4c LaV	Der bisherige Kredit für kofinanzierte Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsprogramme ist ausreichend.
Anpassungen im Weiterbildungs- und Beratungsangebot, Versuchswesen	<ul style="list-style-type: none"> – Förderung Professionalität und Wissenstransfer; – Verankerung von betriebswirtschaftlichem, produktivem 	bisher	Art. 9–10 LaG; Art. 5 ff. LaV	Im Rahmen des Leistungsauftrags ist das Angebot zu definieren. Die Schätzung des Mehrbedarfs beträgt 40–50 Stellenprozente.

²⁸ Der Status bezieht sich auf den Mittelbedarf. Vorschläge für inhaltliche Anpassungen der bisherigen Massnahmen sind im Text aufgezeigt.

Massnahme	Ziele	Status ²⁸	Rechtliche Grundlage	Mittelbedarf
und Förderung des Biolandbaus (Abschnitte 5.2.1.e bis 5.2.1.g)	<ul style="list-style-type: none"> onstechnischem und ökologischem Wissen bei Bäuerinnen und Bauern; – Förderung von Pilotprojekten und dem Beratungsangebot für die biologische Landwirtschaft; – Projekte zur Förderung der Pflanzengesundheit; – Digitalisierung in der Landwirtschaft. 			
kantonal geführte Landwirtschaftsbetriebe (Abschnitt 5.2.1.f)	<ul style="list-style-type: none"> – Verstärkte Ausrichtung der kantonal geführten Landwirtschaftsbetriebe auf die künftigen Anforderungen der Beratung, Aus- und Weiterbildung sowie den Justizvollzug unter Berücksichtigung einer nachhaltig produzierenden, ressourcenschonenden und auf den Markt ausgerichteten Landwirtschaft (Einsatz neuer Technologien, Prüfung Umstellung auf Biolandbau); – Überprüfung einer engeren Zusammenarbeit und eines Ausbaus der Praxisversuche (LZSG und Saxerriet). 	neu, ohne Anpassung der Rechtsgrundlagen	Art. 9–10, LaG; Art. 11 LaV	Die Umstellung auf ressourcenschonendere Bewirtschaftung wird arbeitsintensiver. Die Schätzung des Mehrbedarfs beträgt 200–400 Stellenprozent.
Strategie zur langfristigen Sicherung und Erneuerung der natürlichen und technischen Produktionsgrundlagen (Produktionsgrundlagenstrategie) (Abschnitt 5.2.2.a)	<ul style="list-style-type: none"> – Erhaltung und Aufwertung der technischen und natürlichen Produktionsgrundlagen (Böden, Biodiversität usw.); – Erneuerung der Basisinfrastrukturen als Grundlage für die landwirtschaftliche Produktion und die Erbringung multifunktionaler Leistungen; – Entwicklung der Meliorationswerke zu multifunktionalen Räumen und mehr Gewichtung von ökologischen Ausgleichsflächen (BFF, Gewässerräume, Biotope) oder der Erholungsfunktion. 	neu, ohne Anpassung der Rechtsgrundlagen	Art. 11–16 LaG; Art. 5 ff., 43–45 LaV	<p>Für die Planung wird bei einem etappiertem Vorgehen mit Kosten von rund 150'000 Franken jährlich über einen Zeitraum von fünf bis sechs Jahren ausgegangen, die dem Strukturverbesserungsbudget zuzuordnen sind.</p> <p>Die Kosten der Umsetzung werden nach erfolgter Planung bekannt sein.</p>
Unterstützung von Ressourcenprogrammen im Bereich Pflanzenschutz (Abschnitt 5.2.2.b)	<ul style="list-style-type: none"> – Förderung umweltschonender Pflanzenbau; – Reduktion des Hilfsmittelsinsatzes. 	neu, ohne Anpassung der Rechtsgrundlagen	Art. 6–7 LaG; Art. 5 ff., 27–29 LaV	Die Kosten sind projektabhängig und belaufen sich für den Kanton auf rund 200'000 Franken jährlich. Für die Planung werden Fr. 80'000.– veranschlagt.
Planung des ökologischen Ausgleichs für	<ul style="list-style-type: none"> – Förderung einer Positivplanung des ökologischen Ausgleichs für öffentlich- 	neu, ohne Anpassung der	Art. 87–88 LwG ²⁹ ;	Die Massnahme führt zu Mehrkosten im Bereich der Struktur-

²⁹ Bundesgesetz über die Landwirtschaft (SR 910.1; abgekürzt LwG).

Massnahme	Ziele	Status ²⁸	Rechtliche Grundlage	Mittelbedarf
öffentlich-rechtliche Meliorationen (Abschnitt 5.2.2.c)	<ul style="list-style-type: none"> rechtliche Meliorationswerke; Anknüpfung an die Richtlinie zum ökologischen Ausgleich und dem Ökopool des Amtes für Natur, Jagd und Fischerei. 	Rechtsgrundlagen	Art. 130 PBG ³⁰ ; Art. 5 MelG ³¹ ; Art. 5 der Vollzugsverordnung zum MelG ³²	verbesserungen. Aus kantonalen Mitteln sind jährlich Fr. 50'000.– veranschlagt.
Unterstützung von Ressourcenprogrammen in weiteren Themenbereichen (Abschnitt 5.2.3.a)	<ul style="list-style-type: none"> Förderung ressourceneffizienter, umweltschonender, tiergerechter und standortangepasster Produktionssysteme; Reduktion der negativen Effekte auf Wasser-, Boden- und Luftqualität sowie Biodiversität. 	neu, mit Anpassung der Rechtsgrundlagen	zu definieren	Aus kantonalen Mitteln sind für die Erarbeitung Fr. 160'000.– und während der Projektdauer jährlich bei zwei Projekten rund 400'000 Franken vorgesehen.
Projekte für eine «Regionale Landwirtschaftliche Strategie» [RLS] (Abschnitt 5.2.3.b)	<ul style="list-style-type: none"> Überführung der heutigen Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsprogramme in die neuen Programmstrukturen gemäss AP22+; Aufwertung und Pflege des Kulturlands; Förderung regionsspezifischer Biodiversität; Sensibilisierung der Bevölkerung für Multifunktionalität und gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft; Etablierung von «Biodiversität» als ein Produkt der Landwirtschaft. 	neu, mit Anpassung der Rechtsgrundlagen	Heute gelten für Vernetzung und Landschaftsqualität: Art. 1b–1c, 31 Bst. a ^{bis} LaG; Art. 4b–4c LaV	Der bisherige Kredit für kofinanzierte Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsprogramme ist ausreichend. Dieser wird zukünftig überführt und im Rahmen der RLS-Programme gemäss der AP22+ weiterentwickelt.
Förderung der Ausgleichsmassnahmen für alle Strukturverbesserungsprojekte (Abschnitt 5.2.3.c)	Verknüpfung von Strukturverbesserung mit anderen umweltrelevanten Themen im Rahmen der geplanten RLS-Programme.	neu, mit Anpassung der Rechtsgrundlagen	Art. 88 LwG; Art. 5 MelG	Die Massnahme führt lediglich zu marginalen Mehrkosten im Bereich der Strukturverbesserungen. Keine Budgeterhöhung ist erforderlich.

Tabelle 15: Übersicht über bisherige, angepasste und neue kantonale Fördermassnahmen.

5.2.1 Bisherige und angepasste Massnahmen

5.2.1.a Absatzförderung und Qualitätssicherung

In einem zunehmend liberalisierten Marktumfeld mit tendenziell sinkenden und volatileren Preisen für landwirtschaftliche Rohstoffe und der Notwendigkeit, die produzierten Rohstoffe durch spezifische Qualitätsmerkmale zu differenzieren, wird die Nutzung regionaler Potenziale zur Steigerung der Wertschöpfung immer bedeutender. Marktpotenziale – in der Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte ebenso wie im Bereich landwirtschaftsnaher Dienstleistungen – sind gezielt zu nutzen.

³⁰ Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG).

³¹ Meliorationsgesetz (sGS 633.1; abgekürzt MelG).

³² Vollzugsverordnung zum Meliorationsgesetz (sGS 633.11).

Einerseits sollen mit der kantonalen Fördermassnahme wie bisher einzel- und überbetriebliche innovative Projekte in der Diversifikation und im Wertschöpfungsbereich unterstützt werden. Andererseits sollen mit dem Ziel der Erschliessung zusätzlicher Wertschöpfung und der Koordination der Produktions-, Verarbeitungs- und Vermarktungsaktivitäten der Land- und Ernährungswirtschaft die Vorbereitung und Begleitung von Vermarktungsprojekten gefördert werden. Innovationsprojekte (z.B. Projekte der eidgenössischen Verordnung über die Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft [SR 910.16] oder Projekte zum Herkunftsschutz der schweizerischen Vereinigung der AOP-IGP) sollen durch das LZSG bei den Vorarbeiten und der Eingabe der Projektanträge sowie bei der Beschaffung der notwendigen Eigenmittel unterstützt werden. Die Umsetzung der Massnahmen orientiert sich dabei an der Qualitätsstrategie für nachhaltige, tiergerechte und qualitativ hochwertige Nahrungsmittel.

Im Rahmen der Qualitätsstrategie und -sicherung für regionale Produkte und Wertschöpfungsketten sollen auch Massnahmen wie Sortenprüfungen und die Erhaltungszüchtung unterstützt werden, um das Krankheitsrisiko durch Pilzkrankheiten, die durch den Klimawandel verstärkt auftreten, zu vermindern. Vor allem Mykotoxine (Toxine von z.B. Fusariumpilzen) werden immer mehr zu einer Herausforderung im innovativen Getreideanbau (z.B. bei Braugerste oder Speisemais).

Die Massnahmen zur Absatzförderung und Qualitätssicherung wurden gestützt auf geltendes kantonales Recht bereits umgesetzt (Art. 2–3 LaG und Art. 5 ff., Art. 12–21 LaV). Angesichts der zu erwartenden Markt- und Umfeldentwicklungen wird somit der Förderung von Wertschöpfungsinitiativen und Innovationsprojekten eine grössere Bedeutung beigemessen. Das Budget im Bereich Absatzförderung wurde ab dem Jahr 2020 bereits von Fr. 121'000.– auf Fr. 200'000.– erhöht. Auf die Bereitstellung von Risikokapital für innovative Ideen in der Produktion und Vermarktung sowie im Bereich landwirtschaftlicher Dienstleistungen wurde mit Blick auf die Gleichbehandlung mit anderen Branchen ausserhalb der Landwirtschaft, die solche Förderinstrumente nicht kennen, verzichtet.

5.2.1.b Strukturverbesserungen

Die Strukturpolitik liegt grundsätzlich in der Verantwortung des Bundes. Dies betrifft neben dem bäuerlichen Bodenrecht, das insbesondere den Einstieg in die Landwirtschaft regelt und damit den Strukturwandel massgeblich beeinflusst, auch für die Strukturverbesserungen. Dabei übernimmt der Kanton die Vorgaben der kofinanzierten Strukturverbesserungen des Bundes.

Die Strukturverbesserungsmassnahmen sind ein zentrales Instrument, um die Strukturentwicklung der Betriebe zu unterstützen und durch effizientere Strukturen und die Sicherung der Produktionsgrundlagen die Wettbewerbsfähigkeit sowie die Ressourcen- und Kosteneffizienz der Betriebe längerfristig zu stärken. Betriebliche Investitionshilfen (im Bereich Hochbau) ermöglichen den Betriebsleitern, die notwendigen einzelbetrieblichen oder gemeinschaftlichen Ersatz- oder Neuinvestitionen zu tätigen, die ohne öffentliche Unterstützung nicht tragbar oder über den Kapitalmarkt nicht finanzierbar sind. Gemeinschaftliche Strukturverbesserungsmassnahmen (im Bereich Tiefbau) zum Erhalt der Produktionsgrundlagen sind ausserdem mit vielfältigen Synergien im Rahmen der Weiterentwicklung der Gemeindeinfrastrukturen, Effekten zugunsten der Landschaftsentwicklung und der Biodiversitätsförderung sowie der Naherholung verbunden. Entsprechend würde ein Verzicht auf die vom Bund kofinanzierten Strukturverbesserungen die Entwicklungsperspektiven der Landwirtschaft sowie der ländlichen Räume generell mittel- und langfristig infrage stellen.

Die Förderung des Tief- und Hochbaus lässt sich gestützt auf geltendes kantonales Recht umsetzen (Art. 11–16 LaG und Art. 5 ff., Art. 43–45 LaV) und voraussichtlich auch innerhalb des bestehenden Strukturverbesserungs-Budgets abhandeln. Allerdings sollen zusätzliche Auflagen für einzelbetriebliche Strukturverbesserungen, die auf eine Reduktion der negativen Auswirkungen

von Projekten auf die Produktionsgrundlagen und die Biodiversität abzielen, geprüft werden (vgl. Abschnitt 5.2.2.c und 5.2.3.c). Der Strukturwandel im Kanton soll umwelt- und ressourcenschonend sowie standortgerecht erfolgen. Zudem sollen für die Gewährung von Investitionshilfen zusätzliche Anforderungen im Bereich Aus- und Weiterbildung, z.B. in Form der Berufsprüfung oder des Besuchs von betriebswirtschaftlichen Weiterbildungsmodulen sowie bezüglich der Wirtschaftlichkeit der Investitionen, definiert werden. Für Strukturverbesserungen im Bereich Tiefbau werden in den folgenden Abschnitten weiterführende Massnahmen vorgeschlagen.

Im Bereich Hochbau wird heute eine Beschränkung der Beiträge beim Stallbau angewendet: Es werden nur soweit Stallbauten unterstützt, wie auf dem eigenen Betrieb die Futtergrundlage für die darin eingestellten Tiere zur Verfügung steht. Zudem werden die Beiträge auf Fr. 100'000.– limitiert. Dies wirkt bei grossen Vorhaben hemmend und soll verhindern, dass zu grosse Tierbestände gehalten werden, wo die futterbauliche Grundlage nicht vorhanden ist und folglich Futtermittel zugekauft werden muss. Es ist aus Sicht des Umweltschutzes (vgl. Kapitel 2.7) zu prüfen, ob diese Obergrenze gemäss heutigen Erkenntnissen angepasst werden muss. Dies hat in Zusammenarbeit zwischen der Landwirtschaftlichen Kreditgenossenschaft und dem Amt für Umwelt unter Berücksichtigung der Bundesvorgaben (AP22+) zu erfolgen.

Eine weitere Möglichkeit zur Förderung von innovativen Projekten stellt die Erarbeitung von Projekten zur regionalen Entwicklung (PRE) im Rahmen der eidgenössischen Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (SR 913.1; abgekürzt SVV) dar. Die Abwicklung dieser Projekte ist für alle Akteure aufgrund des komplexen Aufbaus und der verschiedenen Akteure sehr herausfordernd, weshalb künftig bevorzugt andere Förderungsmöglichkeiten anzuwenden sind.

5.2.1.c Alpwirtschaft

Die Förderung einer rationellen und nachhaltigen Bewirtschaftung der Alpen erfolgt neben den vom Bund ausgerichteten Alpungs- und Sömmerungsbeiträgen vor allem über die Strukturverbesserungen und die Absatzförderung (Art. 11–16 LaG und Art. 5 ff., Art. 43–45 LaV). In Anbetracht der zunehmend ineffizienten Strukturen im Einzelalpgebiet sind im Rahmen der Strukturverbesserungen strukturorientierte Förderkriterien wie z.B. regionale Alpkonzepte oder überbetriebliche Bewirtschaftungskonzepte zu prüfen. Für eine aktivere Förderung grösserer Einheiten und Zusammenführung von Einzelalpbetrieben wäre eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen notwendig (Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [sGS 911.1]).

Bei steigendem finanziellem Druck auf die Betriebe und im Zuge des fortschreitenden Klimawandels kommen Verarbeitungs- und Wasserversorgungsinfrastrukturen auf den Alpen eine steigende Bedeutung zu. Der Investitionsbedarf für den Unterhalt und die Verbesserung der Wasserversorgung (z.B. zusätzliche Quelfassungen, Brunnen, Erneuerung von Wasserleitungen) sowie für zentrale, qualitativ hochstehende Verarbeitungsstrukturen zur Erhöhung der Wertschöpfung auf Milchalpen wird bis zum Jahr 2040 auf rund 45 Mio. Franken geschätzt. Ein Teil dieser Kosten wird über eine Erhöhung des kantonalen Budgets von rund 200'000 Franken jährlich für die Strukturverbesserungen finanziert.

5.2.1.d Landschaftsqualität und Vernetzung

Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsprojekte werten gezielt die Kulturlandschaft auf, fördern die regionsspezifische Biodiversität und sensibilisieren die Bevölkerung für die Themen Multifunktionalität, gemeinwirtschaftliche Leistungen und Biodiversität in der Landwirtschaft. Die Unterstützung der Landwirtinnen und Landwirte erfolgt über die Ausrichtung von projektbezogenen Beiträgen auf der Grundlage regionaler Zielsetzungen (Landschaftsqualitätsprojekte) bzw. abgestimmt auf lokal vorkommende Ziel- und Leitarten (Vernetzungsprojekte). Die Finanzierung wird zurzeit zu 90 Prozent vom Bund getragen.

In Anbetracht des steigenden Nutzungsdrucks auf die Landschaft und des voranschreitenden Biodiversitätsverlusts ist der Kredit für die kofinanzierten Programme beizubehalten (nach Art. 1b–1c, Art. 31 a^{bis} LaG und Art. 4b–4c LaV). Im Rahmen von neuen Projekten und Verträgen mit den Betrieben ist zudem die Ergänzung von weiteren Auflagen für eine noch gezieltere Förderung der Biodiversität und der Landschaftsqualität zu prüfen.

Im Rahmen der AP22+ des Bundes ist vorgesehen, die heutigen Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsprojekte auf das Jahr 2025 in ein Projektvorhaben zusammenzuführen. Hierfür sollen Projekte für eine «regionale standortangepasste Strategie» eingeführt werden. Entsprechende Ausführungen sind in Abschnitt 5.2.3.b zu finden.

5.2.1.e Bildung, Beratung und Versuchswesen

Das Berufs- und Weiterbildungszentrum Buchs, mit dem Angebot der beruflichen Grundbildung und höheren Berufsbildung, sowie das LZSG, mit dem Kurswesen und der Beratung, unterstützen die Land- und Alpwirtschaft im Kanton massgeblich. Mit Blick auf die zu erwartenden Umfeldentwicklungen ist eine Prüfung der Weiterbildungsinhalte und -formen sowie der Dienstleistungen und der zukünftigen Organisationsstrukturen hinsichtlich der neuen Leitbilder geplant. Gemeinsam mit den zuständigen Akteuren ist der Leistungsauftrag des LZSG auf die Entwicklungen anzupassen, der als anschliessender Folgeauftrag zu diesem Postulatsbericht erfolgt. Dies betrifft erstens die Befähigung der Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter zu unternehmerischen und betriebswirtschaftlichen Fragen, aber auch die Agilität, die Anpassungsfähigkeit und die Freude am Lernen von Neuem. Die aktiven und angehenden Landwirtinnen und Landwirte sollen befähigt werden, wirtschaftliche Potenziale zu erkennen und erfolgreich zu nutzen. Zweitens verlangen die fortschreitende Ökologisierung, die zunehmenden Nutzungskonflikte und die abnehmende Bodenqualität besondere Aufmerksamkeit. Themen wie Wassermanagement, Gewässer-, Umwelt- und Bodenschutz, Biodiversität, die biologische Landwirtschaft und der Umgang mit Hilfsstoffen müssen in Zukunft in der Bildung und Beratung ausreichend berücksichtigt werden. Im Bereich Ressourceneffizienz soll auch die Verwendung von neuen (digitalen) Technologien zunehmend Platz in der Aus- und Weiterbildung einnehmen. Entsprechende Anpassungen lassen sich im Rahmen des geltenden Rechts vornehmen (Art. 9–10 LaG und Art. 5 ff. LaV), sofern die nötigen personellen Ressourcen bereitgestellt werden können. Die berufliche Grundbildung und die höhere Berufsbildung basieren auf den gültigen schweizerischen Rahmenlehrplänen der entsprechenden Aus- oder Weiterbildung.

Neben der klassischen Beratung bietet das LZSG verschiedene darauf aufbauende Dienstleistungen im Bereich Monitoring und Versuchswesen an. Das Jahr 2020 ist das internationale Jahr der Pflanzengesundheit. Darauf aufbauend hat das LZSG das Projekt zur Förderung der Pflanzengesundheit etabliert. Es umfasst folgende Schwerpunkte:

- *die Züchtung robusterer Pflanzen*: Anstatt vorwiegend auf Pflanzenschutzmittel zu setzen, sollen zielgerichtet resistenterere Sorten mit hoher Qualität gezüchtet werden;
- *technologische Lösungen*: Der technische Fortschritt im Bereich der digitalisierten Landwirtschaft eröffnet neue Möglichkeiten, um umwelt- und ressourcenschonend zu produzieren. Anstelle von Herbiziden kommen z.B. Jät-Roboter zum Einsatz;
- *biotechnische Lösungen*: Anstelle von Insektiziden werden Fallen und Verwirrungstechnik eingesetzt;
- *Informationsbeschaffung durch Monitoring der Schadorganismen und Prognosesysteme*: Diese Systeme dienen als Entscheidungshilfen für oder gegen den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln;
- *Projektförderung für Pflanzenzüchtung*: Mit der Umsetzung der Motion 18.3144 «Stärkung der Schweizer Pflanzenzüchtung jetzt!» soll eine Projektförderung für die Pflanzenzüchtung und die Sortenprüfung erfolgen. Die Kriterien für die Unterstützung dieser Projekte sind gemäss Art. 140 LwG definiert: Beiträge werden für die Züchtung von Nutzpflanzen ausgerichtet, die ökologisch oder qualitativ hochwertig oder standortangepasst sind.

Im Ackerbau und der Viehhaltung steht die Digitalisierung am Anfang, nimmt aber Fahrt auf. Sie wird neue ressourcenschonende Verfahren, von denen die Umwelt stark profitieren wird, bringen. Roboter werden mit optischer Erkennungstechnik die Äcker von den Unkräutern befreien. Intelligente Düngungssysteme bringen dort Nährstoffe aus, wo sie tatsächlich fehlen. Smarte Roboter teilen nur noch dort gezielt Pflanzenschutzmittel aus, wo sich Schadorganismen befinden. Grüne Gentechnik mit den neuen präzisen Verfahren schafft resistenterere Pflanzen. Dank diesen erfolgversprechenden Verfahren wird der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in der konventionellen Landwirtschaft nach ÖLN stark zurückgehen. Zudem wird es auch in der biologischen Landwirtschaft neue Möglichkeiten schaffen, da aufgrund der neuen Möglichkeiten teilweise auf Pflanzenschutzmittel verzichtet werden kann. Auf diese Entwicklung wurde bereits mit der Schaffung einer entsprechenden Kompetenzstelle beim LZSG reagiert. Die zukünftige Entwicklung wird zeigen, inwiefern diese Kompetenzstelle, welche heute mit 100 Stellenprozent besetzt ist, noch ausgebaut werden muss.

Im Rahmen der vielfältigen Herausforderungen im Bereich Boden (Bodenfruchtbarkeit, Meliorationswerke, Umwelteinflüsse usw.; vgl. Abschnitt 4.2) ist neben der grundsätzlichen Sicherung und Erneuerung der Produktionsgrundlagen (siehe Abschnitt 5.2.2.a) auch Fachwissen im Bereich Bildung und Beratung notwendig. Es ist daher bereits eine Kompetenzstelle für Boden beim LZSG aufgebaut worden. Im Rahmen der regelmässigen Überarbeitung des Leistungsauftrags des LZSG ist zu prüfen, ob diese Kompetenzstelle weiter ausgebaut werden soll.

Da die Beratung des LZSG in Zukunft mehr Angebote für eine ressourcenschonende Landwirtschaft anbieten will, ist eine Ausrichtung der kantonalen Landwirtschaftsbetriebe auf die Anwendung und Einführung dieser Technologien vorgesehen (siehe Abschnitt 5.2.1.f).

Der Wissenstransfer zum Thema «Bauen ausserhalb der Bauzone» oder gar die Schaffung einer Anlaufstelle für Fragen in diesem Zusammenhang wurde nicht als Staatsaufgabe qualifiziert. Dieser Thematik müsste sich die Branche annehmen.

5.2.1.f Kantonal geführte Landwirtschaftsbetriebe

Der Kanton St.Gallen führt im Rahmen seiner Aufgaben an folgenden Standorten Landwirtschaftsbetriebe:

- LZSG (einschliesslich Staatswingert Frümsen), Rheinhofstrasse 11, 9465 Salez;
- Strafanstalt Saxerriet, Saxerrietstrasse 1, 9465 Salez;
- Psychiatrie St.Gallen Nord, Zürcherstrasse 30, 9500 Wil SG;
- Massnahmenzentrum Bitzi, Bitzi 1682, 9607 Mosnang.

Beim Betrieb der Psychiatrie St.Gallen Nord handelt es sich um einen Kleinbetrieb mit nur rund fünf Hektaren landwirtschaftlicher Nutzfläche, die sich auf dem Gelände rund um die Klinik in Wil befindet. Dieser Betrieb wird seit dem Jahr 2014 gemäss den Vorgaben zur biologischen Landwirtschaft bewirtschaftet. Gleiches gilt für den Landwirtschaftsbetrieb des Massnahmenzentrums Bitzi in Mosnang, der seit 2012 Bio-Knospen zertifiziert ist. Die beiden Betriebe in Salez werden bis heute konventionell nach ÖLN bewirtschaftet und sind deutlich grösser (siehe Tabelle 16).

Betrieb	LN	SAK	GVE
LZSG, Salez	36,72 ha	5,55	79,76
Strafanstalt Saxerriet, Salez	139,47 ha	8,86	221,29
Psychiatrie St.Gallen Nord, Wil	5,22 ha	0,95	2,02
Massnahmenzentrum Bitzi, Mosnang	25,23 ha	1,82	32,87

Tabelle 16: landwirtschaftliche Nutzungsfläche (LN), Standardarbeitskräfte (SAK) und Grossvieheinheiten (GVE) der Staatsbetriebe des Kantons St.Gallen (Landwirtschaftsamt des Kantons St.Gallen, 2019).

Da die Beratung des LZSG in Zukunft mehr Angebote im Bereich des biologischen Landbaus anbieten will, ist eine Umstellung der kantonalen Landwirtschaftsbetriebe vorgesehen. Im Vordergrund steht nicht die Auszeichnung mit dem Bio-Label, sondern eine gezielte Erweiterung des bisherigen Beratungsangebots rund um die biologische Bewirtschaftung. Es sollen alle Betriebszweige ein Beratungs- und Versuchsangebot in diesem Bereich aufbauen. Daneben soll aber sichergestellt werden, dass das Beratungsangebot für konventionell nach ÖLN geführte Landwirtschaftsbetriebe trotzdem aufrechterhalten bleibt. Das übergeordnete Ziel ist die Transformation hin zu Landwirtschaftsbetrieben, welche die natürlichen Ressourcen bestmöglich schonen und die übrige Landwirtschaft für diesen Weg begeistern können.

Der Kanton unterstützt bereits heute die nach ÖLN produzierenden Betriebe in der Anwendung von neuen Technologien durch entsprechende Beratungs- und Weiterbildungsangebote (vgl. Abschnitt 5.2.1.e). Ausserdem testet er mit Praxisversuchen auf den Anlagen des LZSG in Salez und Flawil und in Zusammenarbeit mit Praxisbetrieben verschiedene Technologien und formuliert regionale Empfehlungen für deren Anwendung. Dieses Engagement ist im Hinblick auf die fortschreitende Digitalisierung in der Landwirtschaft weiter auszubauen. Das Ziel ist, in Zukunft mehr Angebote für eine ressourcenschonende Landwirtschaft anzubieten. Daher ist eine entsprechende Ausrichtung der kantonalen Landwirtschaftsbetriebe auf die Anwendung und Einführung solcher Technologien nötig.

Den grossen Nutzen einer Umstellung der kantonalen Gutsbetriebe auf eine ressourcenschonende Produktionsweise wird in der Nähe zur Praxis gesehen. In allen drei Bereichen (Ausbildung, Beratung und Versuchswesen) können neue Erkenntnisse innerhalb dieser Produktionsrichtung direkt und effizient weitergegeben bzw. im Fall des Versuchswesens angewandt werden. Wie und wo die Umstellung konkret erfolgen soll, ist in jedem Fall genau zu prüfen, da dies auch Folgen für die Beratung und das Versuchswesen von konventionellen Anbaumethoden nach ÖLN haben wird, welche auch weiterhin abgedeckt werden müssen. Im Rahmen dieser Prüfung ist auch eine engere Zusammenarbeit und ein Ausbau der Praxisversuche der Landwirtschaftsbetriebe Strafanstalt Saxerriet und LZSG zu berücksichtigen.

5.2.1.g Förderung des Biolandbaus

Am Biolandbau interessierte Bäuerinnen und Bauern können auf ein breites Aus- und Weiterbildungsangebot und eine professionelle Beratung im Biolandbau zurückgreifen. Das heutige Angebot ist durchaus mit dem der Berner Bio-Offensive 2020 / 2025³³ vergleichbar. Damit besteht eine tragfähige Basis zur Förderung von biologischen Anbausystemen (siehe Tabelle 18).

³³ Siehe auch www.bernerbiooffensive.ch.

Nr. Aktuelle Förderung	Bemerkung und Einschätzung
<p>1. <i>Bio-Information</i> Die Biobäuerinnen und -bauern werden regelmässig mittels eines Rundbriefs informiert.</p>	Eine Weiterführung ist vorgesehen.
<p>2. <i>Bio-Einzelberatungen</i> Das LZSG hat zwei Bioberater, die Einzelberatungen wie auch Umstellungsberatungen (s. Ziff. 3.) anbieten. Die Beratungen sind für die Betriebe kostenpflichtig und werden auf Stundenbasis verrechnet.</p>	Im Moment arbeiten die Bio-Berater im LZSG auf Stundenbasis. Es ist vorgesehen, die Ressourcen im LZSG in diesem Bereich aufzustocken bzw. umzulagern.
<p>3. <i>Bio-Umstellungsberatung</i> Das LZSG bietet eine Umstellungsberatung zu den üblichen Verrechnungsansätzen an.</p> <p>Einführungskurse Biolandbau für Umsteller und Interessierte werden angeboten (als Berufsprüfungsmodul BF01 «Umstellung auf den biologisch-organischen Landbau» für die Weiterbildung Berufsprüfung, Umsteller und Interessierte).</p>	Zum Vergleich mit der Bio-Offensive 2020 des Kantons Bern: Der Kanton Bern hat total 10'550 Betriebe (Mittel von 2016 bis 2018). Der Bioanteil liegt bei zwölf Prozent, gleich hoch wie im Kanton St.Gallen. Die Umstellung von 50 Betrieben entspricht einem Anteil von 0,5 Prozent. Umgerechnet auf den Kanton St.Gallen ergibt sich ein Wert von 19 neuen Biobetrieben je Jahr. Dieser Wert wurde 2017 und 2018 erreicht, in den Vorjahren aber, wie in den übrigen Kantonen, deutlich verfehlt.
<p>4. <i>Versuchswesen</i> Das LZSG führt im Staatswingert Frümsern Versuche mit pilzwiderstandsfähigen Traubensorten durch, die auf Biobetrieben angebaut werden.</p> <p>Der Kanton St.Gallen hat mit dem Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, die es ermöglicht, dass Biobetriebe vergünstigte Spezialberatungen des FiBL in Anspruch nehmen können und Versuche und Projekte mit Leistungen des LZSG unterstützt werden können.</p>	Weiterführung vorgesehen. <p>Die Vereinbarung mit dem FiBL soll weitergeführt und neu verhandelt werden. Potenzial besteht insbesondere bei der Unterstützung von Projekten und Versuchen. Eine Umstellung der staatlichen Landwirtschaftsbetriebe beim LZSG und allenfalls bei der Strafanstalt Saxerriet wird weitere Möglichkeiten für Kurse und Versuchsmöglichkeiten schaffen (siehe Abschnitt 5.2.1.f).</p>
<p>5. <i>Bio-Arbeitskreise und -Kurse</i> Arbeitskreise im Bereich der Tierhaltung (finanziert durch ProVieh und Bio Suisse) werden organisiert.</p> <p>Das LZSG betreut und organisiert regionale Arbeitskreise zu Tierhomöopathie, Arbeitskreise zu Homöopathie bei Pflanzen, den Kurs «Homöopathie bei Tieren» sowie weitere in Zusammenarbeit mit Bio Ostschweiz.</p>	Derzeit besteht beim LZSG eine Lücke in der Bioberatung im Bereich Tierhaltung. Dies wird mit dem Engagement im Bereich der Verbesserung des Tierwohls (ausgebautes Beratungs- und Kursangebot zu Kuhsignalen und zur Klauenpflege) und den Homöopathiekursen teilweise kompensiert. Änderungen sind nicht ausdrücklich vorgesehen, können sich aber im Rahmen des allgemeinen Ausbaus hinsichtlich der biologischen Landwirtschaft ergeben.
<p>6. <i>Bio-Flurbegehungen</i> Gezielte Flurbegehungen für Umstellungsbetriebe, für den Biomilchstamm und den Erfahrungsaustausch finden statt; der Umstellungskurs Milchwirtschaft (4–6 je Jahr) sowie weitere in Zusammenarbeit mit Bio Ostschweiz (z.B. Pflanzenkommunikation) werden angeboten.</p>	Die Nachfrage nach Flurbegehungen ist grösser als das Angebot, welches das LZSG mit seinen begrenzten personellen Ressourcen bieten kann. Ab dem Jahr 2020 werden Flurbegehungen für Umsteller-Ackerbaubetriebe angeboten werden. Je nach Marktentwicklung bei der Biomilch wird auf die Flurbegehung bei den Milchviehbetrieben verzichtet werden.

Tabelle 17: Förderungspunkte des Kantons St.Gallen im Bereich Biolandbau.

Die in der Tabelle oben erwähnten Förderpunkte und allfällige Umlagerungen bzw. neue Angebote können im Rahmen des heutigen Leistungsauftrags des LZSG erfüllt werden. Im Rahmen der personellen Veränderungen der nächsten Jahre und der Entwicklung der Biobetriebe der letzten Jahre ist vorgesehen, das Beratungsangebot für die biologische Landwirtschaft weiter auszubauen. Das LZSG stellt im Moment eine Zunahme der Anfrage von Ackerbaubetrieben für den Biolandbau fest, jedoch sind die personellen Ressourcen in diesem Bereich im Moment nicht vorhanden. Die Fachstelle Biolandbau muss im Jahr 2022 aufgrund personeller Änderungen auf

eine neue Grundlage gestellt werden (verfügbare Ressourcen Bioberatung, Schliessen der Lücke im Bereich Bioberatung Tierhaltung). Diese Frage ist im Kontext mit einer Umstellung des Gutsbetriebs des LZSG zu beantworten. Dies schafft die Möglichkeit von Versuchen auf dem Gutsbetrieb oder dem Aufbau von Know-how im Bereich des biologischen Ackerbaus, wo im Moment die Beratungsnachfrage nicht gedeckt werden kann. Die konventionelle Versuchstätigkeit (nach ÖLN) soll daneben auch zukünftig weitergeführt werden.

Mit Blick auf die knappen personellen Ressourcen und im Sinn einer Gleichbehandlung aller Landwirtschaftsbetriebe wurde auf die Idee verzichtet, die Bioberatung künftig kostenlos anzubieten.

5.2.2 Neue und weitergehende Massnahmen ohne Gesetzesrevision

5.2.2.a Strategie zur langfristigen Sicherung und Erneuerung der natürlichen und technischen Produktionsgrundlagen (Produktionsgrundlagenstrategie)

Mit Blick auf den Zustand und das Alter der Meliorationswerke wurde als weiteres Massnahmenfeld im Bereich der Strukturverbesserung des Tiefbaus die Sicherung der natürlichen Produktionsgrundlagen (Böden, Biodiversität, usw.) und die Sicherung und Erneuerung der landwirtschaftlichen Basisinfrastrukturen (Erschliessung, Drainagen, usw.) identifiziert. Da zahlreiche Infrastrukturanlagen am Ende ihrer technischen Lebensdauer angelangt sind, werden zusätzliche Anstrengungen zu ihrem Erhalt erforderlich sein, welche die heutigen Aufwände deutlich übersteigen. Zudem zeigen auch die natürlichen Produktionsgrundlagen Defizite auf (vgl. Abschnitt 4.1.2). Eine hohe Bodenqualität, vitale Ökosysteme und angemessene Infrastrukturen für die landwirtschaftliche Produktion und die Erbringung der multifunktionalen Leistungen sind nicht nur entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, sondern auch für die Resilienz der Landwirtschaft gegenüber klimatischen Extremereignissen und den steigenden Anforderungen bezüglich einer Reduktion der Umweltwirkungen der landwirtschaftlichen Produktion (z.B. Gewässerräume, spezifische Artenförderungen, ökologischer Ausgleich). Die Notwendigkeit der Sanierung von landwirtschaftlichen Basisinfrastrukturen und die Relevanz der Erhaltung der natürlichen Produktionsgrundlagen zeigen sich landesweit. Aus diesem Grund sind beim Bundesamt für Landwirtschaft im Bereich der Strukturverbesserungen Abklärungen zu einer schweizweiten Infrastrukturstrategie im Gang. Daneben ist im Rahmen der AP22+ eine Integration der Strukturverbesserung in die neuen Projekte für eine standortangepasste Landwirtschaft angedacht (vgl. Abschnitt 5.2.1.d). Der Kanton St.Gallen soll daher ebenfalls eine entsprechende Strategie ausarbeiten, welche die vielfältigen Anforderungen wie Bodenqualität, Biodiversität, Umwelteinwirkungen und die landwirtschaftlichen Infrastrukturen berücksichtigt und die zukünftige Entwicklung dieser Systeme aufzeigt.

Der steigende Flächendruck, vielfältige Nutzungskonflikte sowie die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben (Gewässerräume, Hochwasserschutzprojekt Rhesi) werden in Zukunft zusätzliche Anstrengungen des Kantons zur Sicherung der produktiven landwirtschaftlichen Nutzfläche und der Bodenfruchtbarkeit erfordern. Übersektorale Überlegungen werden nötig und die Ziele der Landwirtschaft sollten mit Zielen aus der Raumplanung sowie des Gewässer- und Umweltschutzes abgestimmt werden. Eine Aufgabe der Produktion auf degenerierten Böden und eine räumlich optimierte Produktion und Ausrichtung der Bewirtschaftung nach den jeweiligen Standortbedingungen, z.B. kein Ackerbau auf Moorböden oder eine Verschiebung von Biodiversitätsflächen in den Gewässerraum, könnten die Produktionsgrundlagen schonen und die Bodenfruchtbarkeit längerfristig erhalten.

Eine langfristige Sicherung dieser natürlichen Produktionsgrundlagen muss interdisziplinär unter Berücksichtigung sämtlicher relevanter Einflüsse angegangen werden. Erste Anstrengungen in diesem Bereich erfolgen im Rahmen des Hochwasserschutzprojekts Rhesi, bei dem in den Jahren 2019 und 2020 sämtliche drainierte landwirtschaftlich genutzte Böden im Rheintal hinsichtlich der Bodenqualität kartiert werden. Es dient einerseits als Grundlage dafür, auf welchen Flächen

die zukünftige landwirtschaftliche Nutzung sinnvoll ist, wo diese nur noch mit Bewirtschaftungsauflagen möglich und nicht mehr zukunftsfähig sein wird. In Zusammenhang mit dem für Bodenverbesserungen nötigen ökologischen Ausgleich wird dann auch definiert werden müssen, wo diese Ausgleichsflächen sinnvoll sind. Bei diesen Planungsarbeiten müssen alle betroffenen staatlichen Stellen sowie die verschiedenen Interessenvertreter involviert werden. Ziel muss die Entwicklung der Meliorationswerke zu multifunktionalen Räumen sein, wo auch ökologische Ausgleichsflächen (z.B. Biodiversitätsförderflächen, Gewässerräume, Biotop für verschiedene Tierarten), die Erholungsfunktion oder der stoffliche Gewässerschutz berücksichtigt werden. In diesem Rahmen können auch Vorgaben zur Bewirtschaftung der betroffenen Flächen und Werke gemacht werden.

Die bereits erfolgten Anstrengungen sollten mit einer allgemeinen Strategie zur Sicherung der natürlichen und technischen Produktionsgrundlagen (Produktionsgrundlagenstrategie) ergänzt werden. Die betroffenen Akteure, insbesondere die öffentlich-rechtlichen Meliorationen, sollen sensibilisiert werden für die Problematik und mittels Beiträgen aus der Strukturverbesserung für die Erarbeitung (Grundlagenbeschaffung) soll ein Anreiz für die Umsetzung der Strategie geschaffen werden.

Zur Abschätzung des realen Investitionsbedarfs sind als unabdingbare Voraussetzungen der Zustand der natürlichen und technischen Produktionsgrundlagen kantonsweit zu inventarisieren und ein Kriterienkatalog zur Priorisierung von Projekten zu erarbeiten. Dabei sind sämtliche Anspruchs- und Interessensgruppen früh in die Ausarbeitung dieser Kriterien miteinzubeziehen. Ausserdem werden projekt- und standortspezifische Interessensabwägungen zwischen der Produktion auf der einen Seite und dem Schutz der Böden, der Gewässer und der Biodiversität auf der anderen Seite nötig sein. Im Rahmen eines solchen Prozesses muss auch eine verbesserte Integration und Koordination von Landwirtschaft, Ökologie und Raumplanung angestrebt werden. Aufbauend auf definierten Kriterien und Prioritäten soll ein mittel- bis langfristiger flächendeckender Investitionsplan zur Sicherung eines leistungsfähigen Produktionssystems für eine standortangepasste Landwirtschaft in den verschiedenen Regionen des Kantons erarbeitet werden (vgl. Abschnitte 5.2.3.b und 5.2.3.c). In Anbetracht des zu erwartenden hohen Umfangs an benötigten finanziellen Mitteln ist eine Diskussion über das Mass der staatlichen Unterstützung bei der Sicherung der Basisinfrastrukturen und Produktionsgrundlagen notwendig (Art. 11–16 LaG und Art. 5 ff., 43–45 LaV). Aufgrund des Kofinanzierungsmodells der Strukturverbesserungsmassnahmen müssen auch die Haltung und die finanziellen Möglichkeiten des Bundes berücksichtigt werden. Das Vorgehen ist in jedem Fall mit der vorgesehenen Infrastrukturstrategie des Bundesamtes für Landwirtschaft zu koordinieren. Zudem muss die Beschlussfassung der eidgenössischen Räte über den Botschaftsentwurf zur AP22+ abgewartet werden, damit mögliche Verknüpfungen zu den geplanten Projekten für eine regional standortangepasste Landwirtschaft geklärt sind.

5.2.2.b Ressourcenprogramme im Bereich Pflanzenschutz

Der Förderung besonders umwelt- und tiergerechter, landschaftsverträglicher und ressourceneffizienter Bewirtschaftungsmethoden und Produktionssysteme kommt im Kontext des Leitsatzes einer ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft sowie angesichts der zunehmenden Ökologisierung der Gesellschaft und der abnehmenden Qualität der Produktionsgrundlagen sowie des Biodiversitätsverlustes eine zentrale Rolle zu. Bisher wurden im Kanton – zusätzlich zu den Förderprogrammen und Auflagen des Bundes – keine spezifischen Massnahmen in diesem Bereich umgesetzt. Das LZSG bietet bereits verschiedene Angebote im Bereich Monitoring, Beratung und Versuchswesen an und möchte diese in Zukunft noch weiter ausbauen (vgl. Abschnitt 5.2.1.e). Eine weitere Möglichkeit zur Stärkung der St.Galler Land- und Alpwirtschaft im Bereich der Ressourceneffizienz und zur Erhaltung der Biodiversität sind die vom Bund geförderten Ressourcenprogramme.

Ressourcenprogramme sind Innovationsprogramme der Landwirtschaft, die technische, organisatorische und strukturelle Neuerungen umsetzen, die nachweislich wirksam sind und deren Erprobung in einer Region oder Branche einen Erkenntnisgewinn über die Projektregion bzw. -branche ergibt. Die ökologische Verbesserung soll dabei nicht durch die Reduktion der inländischen Produktion, sondern durch eine Steigerung der Effizienz beim Ressourceneinsatz erreicht werden. Im Rahmen von Ressourcenprojekten übernimmt der Bund 50 Prozent bis 80 Prozent der Projektkosten. Die Trägerschaft sichert die Restfinanzierung des Projekts. Je nach Art, Umfang und Perimeter der Programme variieren die Kosten für den Kanton stark. Erfahrungen aus umliegenden Kantonen zeigen, dass sich die Kosten in der Grössenordnung zwischen 0,5 und 1 Mio. Franken zuzüglich personeller Ressourcen belaufen.

Derzeit besteht im Kanton keine ausdrückliche Rechtsgrundlage, welche die Leistung von Kantonsbeiträgen an Ressourcenprogramme in allen Bereichen zulässt. Allerdings besteht die Möglichkeit, gestützt auf Art. 6–7 LaG sowie Art. 5 ff. und 27–29 LaV, Kantonsbeiträge an umweltschonende Pflanzenschutzmassnahmen zu leisten. Die Voraussetzungen für die Ausrichtung dieser kantonalen Beiträge decken sich weitgehend mit den Auflagen der Ressourcenprogramme, z.B. die überbetriebliche Anwendung und die Beibehaltung der Ressourceneffizienz. Unter geltendem Recht können also Ressourcenprogramme zur Förderung des umweltschonenden Pflanzenbaus und damit Massnahmen zur Reduktion des Hilfsmitelesinsatzes (z.B. Pflanzenschutzmittel oder Dünger) unterstützt und damit dringliche Themen im Bereich des Ressourcenschutzes angegangen werden. Die Umsetzung soll an bestehende Projekte anknüpfen, im Austausch mit anderen Kantonen erfolgen und sich auf Initiativen der Landwirtschaft stützen. Um die Lancierung und Umsetzung von Ressourcenprojekten zu unterstützen, sind die Bäuerinnen und Bauern und die Bevölkerung über die Möglichkeiten der Ressourcenprogramme zu informieren und personelle Ressourcen in Beratung und Vollzug sicherzustellen. Bestehende Angebote aus Bildung, Beratung und Versuchswesen sind in diese Projekte zu integrieren (vgl. Abschnitt 5.2.1.e). Durch eine Erweiterung der kantonalen Rechtsgrundlagen sollen auch weitere Themenfelder der Ressourcenprogramme zugänglich gemacht werden (vgl. Abschnitt 5.2.3.a).

Mit der Agrarpolitik sind Projekte für eine «standortangepasste Landwirtschaft» vorgesehen. Diese sind als eine Weiterentwicklung der bestehenden Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsprojekte vorgesehen (vgl. Abschnitt 5.2.1.d). Darin wird der nachhaltige Umgang mit natürlichen Ressourcen als neuer und zwingender Bestandteil der Projekte aufgenommen. Es ist zum jetzigen Zeitpunkt unklar, ob diese Überschneidungspunkte mit den bereits etablierten Ressourcenprogrammen haben werden. Um Parallelen bzw. Doppelspurigkeiten zu vermeiden, ist es zwingend nötig, die Beschlussfassung zur AP22+ abzuwarten, bevor allfällige Planungen im Bereich Ressourcenprogramme vorangetrieben werden.

5.2.2.c Planung des ökologischen Ausgleichs für öffentlich-rechtliche Meliorationen
Wie in Abschnitt 2.2.4 zur Biodiversitätsförderflächen festgestellt, gibt es insbesondere im Talgebiet und in der Hügelzone anteilmässig weniger ökologische Ausgleichsflächen als in den höheren Lagen. Gemäss Biodiversitätsstrategie sind zehn Prozent Ausgleichsflächen als Ziel definiert. Zwar ist dies mittlerweile auch im Tal- und Hügelgebiet erreicht, jedoch ist die Qualität dieser Flächen immer noch tief (vgl. Abbildung 12). Dieser Mittelwert wurde über die gesamten Höhenstufen erzielt. Es ist zu erwarten, dass diese Werte in den grossen Meliorationsgebieten eher tiefer sind und daher Handlungsbedarf besteht. Zudem stellen wiedereingeführte und unter Schutz stehende Arten wie der Biber die Werke vor Herausforderungen. Diese Werke sind nicht darauf ausgelegt worden, dass Arten wie der Biber in den Entwässerungsanlagen leben können. Wenn sich dennoch ein Tier dort niederlässt, versagt das technische Werk in diesem Teilbereich. Dies äussert sich in der Vernässung teils grosser Flächen. Will man solchen Arten in einem Meliorationsgebiet Platz einräumen, so sind die Werke entsprechend darauf auszulegen und spezifische Lebensräume zu schaffen.

Grundsätzlich ist es schwierig, neue Räume für einen ökologischen Ausgleich zu finden, da die Grundeigentümerinnen und -eigentümer nicht zur Anlage solcher Flächen verpflichtet sind, sofern sie raumplanerisch bzw. baulich keine Veränderungen an ihrem Grundstück vornehmen. In grossen Meliorationsprojekten ist allerdings ein steter Unterhalt notwendig, der einen baulichen Eingriff nötig macht. Dazu gehören z.B.:

- Leeren von Kiesfängen;
- Bodenverbesserungen von Moorböden mit geeignetem Material;
- Sanierung von Drainagesystemen;
- Sanierung von Gewässern;
- Sanierung und Ausbau von Erschliessungen;
- Landumlegungen.

Diese erwähnten Beispiele bedingen zwingend einen ökologischen Ausgleich gemäss dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451). Im Kanton St.Gallen wird der Ausgleich in der «Vollzugshilfe: Praxistaugliche Regelung des ökologischen Ausgleichs bei raumwirksamen Tätigkeiten» des Volkswirtschaftsdepartementes beschrieben.³⁴ Der ökologische Ausgleich wird grundsätzlich am Projektperimeter bemessen und beläuft sich auf die Grössen gemäss Tabelle 19.

Projekte mit Pflicht zum ökologischen Ausgleich	höchstmöglicher Anteil des ökologischen Ausgleichs am Projektperimeter
Strukturverbesserungen (mit regionaler Bedeutung)	12 %
Strukturverbesserungen (mit Landumlegung)	15 %
übrige Bodenverbesserungen mit einem Volumen grösser als 6'000 m ³	10 %
Eindolungen / Gewässerverbauungen	7 %

Tabelle 18: Projektliste mit Vorgaben zum Anteil des zu leistenden ökologischen Ausgleichs gemäss «Vollzugshilfe: Praxistaugliche Regelung des ökologischen Ausgleichs bei raumwirksamen Tätigkeiten» des Volkswirtschaftsdepartementes vom Dezember 2017.

Bei den Meliorationswerken kann der ökologische Ausgleich zur Herausforderung werden. Die Werke werden nicht als Ganzes saniert und unterhalten, sondern in der Regel laufend und in kleinen Etappen. Dies zwingt bei jeder Etappe bzw. bei jedem Teilvorhaben zu einer Auseinandersetzung mit dem ökologischen Ausgleich. Bei sehr kleinen Teilprojekten führt dies dazu, dass auch der ökologische Ausgleich kleiner ausfällt. Somit wird er wie ein Flickenteppich auf zahlreichen Kleinstflächen realisiert. Selten ist dieses Vorgehen zielführend, da man sich mit dem Finden solcher Kleinstflächen für den ökologischen Ausgleich schwertut.

Abhilfe schaffen kann ein planerisches Vorgehen: Öffentlich-rechtliche Meliorationsunternehmen sollten dazu verpflichtet werden, den ökologischen Ausgleich auf ihrem gesamten Meliorationsperimeter festzulegen. Dies würde gemäss Tabelle 19 bedeuten, dass der Zielzustand von 15 Prozent planerisch vordefiniert wird. Dies hat verschiedene Vorteile:

- Ökologische Ausgleichsflächen können dort angelegt werden, wo sie am sinnvollsten sind. Dies fördert auf der einen Seite die Qualität der Ausgleichsflächen und ermöglicht andererseits die Sicherstellung der landwirtschaftlichen Produktion auf den dafür geeigneten Flächen.
- Grössere ökologische Ausgleichsvorhaben können definiert werden, wo diese sinnvoll sind. Dies ermöglicht eine gezielte Arten- und Lebensraumförderung.
- Eine räumliche Verteilung der ökologischen Ausgleichsflächen im gesamten Perimeter wird ermöglicht.

³⁴ Abrufbar unter https://www.sg.ch/umwelt-natur/natur-landschaft/oekologischer-ausgleich/_jcr_content/Par/sgch_accordion_list/AccordionListPar/sgch_accordion/AccordionPar/sgch_downloadlist/DownloadListPar/sgch_download.ocFile/Vollzugshilfe_%C3%B6A-Dezember2017_def.pdf.

- Im Vorfeld wird der Zielzustand definiert, der bei jeder Etappe und jeder Teilsanierung des Werks schrittweise realisiert wird.
- Wird der Zielzustand schliesslich einmal erreicht, dann kann das Werk seinen ökologischen Ausgleich als erfüllt betrachten (sofern die Prozentzahlen nicht in Zukunft weiter erhöht werden). Zukünftige Sanierungsarbeiten können sich dann auf die qualitative Verbesserung dieser Flächen konzentrieren, anstatt laufend weitere Flächen dafür auszuscheiden.

Dem Landwirtschaftsamt wird daher der Auftrag erteilt, den öffentlich-rechtlichen Meliorationsunternehmen die Möglichkeit dieses planerischen Vorgehens aufzuzeigen. Die Erarbeitung ist dabei in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Fachstellen des Kantons und den Fachorganisationen zu erstellen. Die Umsetzung muss sich an der bestehenden Praxis des ökologischen Ausgleichs (siehe kantonale Vollzugshilfe) unter Berücksichtigung des Ökopools St.Gallen orientieren. Zudem sind diese Planungen mit den zukünftigen Projekten zu den «Regionalen Landwirtschaftlichen Strategien» (RLS; siehe Abschnitt 5.2.3.b) abzustimmen.

Da diese Arbeiten eine Berichterstattung und das Erstellen von Planungsgrundlagen erfordern, werden diese voraussichtlich von externen Planungsunternehmen erstellt werden. Die Auftraggeberinnen für diese Arbeiten sind die öffentlich-rechtlichen Meliorationen. In Gebieten ohne Meliorationen ist auch die politische Gemeinde als Auftraggeberin zulässig. Als Anreiz für die Realisierung dient dabei, dass Grundlagenbeschaffungen und Untersuchungen in Zusammenhang mit Strukturverbesserungsprojekten nach Art. 14 Abs.1 Ziff. f und h SVV beitragsberechtigt sind. Somit kann die Erarbeitung der planerischen Grundlagen für den ökologischen Ausgleich mit Strukturverbesserungsbeiträgen von Bund und Kanton unterstützt werden, was den Anreiz für deren Erarbeitung weiter erhöht.

Die Umsetzung einer Planung für den ökologischen Ausgleich ist grundsätzlich freiwillig und soll lediglich über finanzielle Anreize (Beiträge an die Ausarbeitung) gefördert werden. Es ist absehbar, dass mit den zukünftigen RLS-Projekten eine umfassende Betrachtung des ökologischen Ausgleichs sowie der landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen (vgl. Abschnitt 5.2.2.a) zwingend nötig sein wird. Zudem ist vorgesehen, dass dann die Strukturverbesserungsbeiträge ein starkes Anreizsystem bieten, wenn eine solche Planung vorliegt. Aus diesem Grund wird der Anreiz als genug hoch betrachtet und von einer obligatorischen Planung abgesehen.

Erste Erfahrungen in diesem Bereich sind bereits beim Hochwasserschutzprojekt Rhesi gesammelt worden: Durch die Sanierung des Flussbetts des Rheins wird eine grosse Menge an geeignetem Material freigegeben, die für die Bodenverbesserung der Talflächen der Meliorationsgebiete ideal ist. Jedoch muss zunächst geklärt werden, welche Böden in den Meliorationsgebieten vorhanden sind und wie sich diese für die weitere landwirtschaftliche Nutzung eignen. Aus diesem Grund wurde eine Kartierung in Auftrag gegeben. Die Erarbeitung dieser Grundlage wird (wie als Möglichkeit oben erwähnt) mit Beiträgen gemäss SVV unterstützt. Diese Arbeiten könnten nun ergänzt werden mit Abklärungen zum ökologischen Ausgleich. Dazu müssten in einem zweiten Schritt bereits vorhandene und geeignete neue Flächen für den ökologischen Ausgleich definiert werden. Dabei ist eine Interessenabwägung zwischen geeigneter landwirtschaftlicher Produktion (aus der Bodenkartierung) und möglichen ökologischen Werten (gemäss Arbeiten zum ökologischen Ausgleich) vorzunehmen. Ziel muss es sein, die Vorgaben für den ökologischen Ausgleich bestmöglich umzusetzen, während die landwirtschaftliche Produktion auf dafür geeigneten Flächen sichergestellt werden kann.

5.2.3 Neue Massnahmen mit einer Anpassung der Rechtsgrundlagen

5.2.3.a Ressourcenprogramme in weiteren Themenbereichen

Im Rahmen einer späteren Gesetzesrevision soll die Ausweitung der Unterstützung im Rahmen von Ressourcenprogrammen um weitere Themenbereiche (z.B. Antibiotika in der Tierhaltung, Ammoniak, Bodenschutz, Klima) ergänzt werden. Grundlage bilden Art. 77a LwG und die vom

Bund vorgegebenen Richtlinien für die Ressourcenprogramme. Die ausdrückliche Verankerung einer entsprechenden Förderregelung in der kantonalen Gesetzgebung würde gezielter ressourceneffiziente, umweltschonende, tiergerechte und standortangepasste Produktionssysteme fördern, so dass negative Effekte auf die Wasser-, Boden- und Luftqualität und auf die Biodiversität vermindert würden. Dabei sollte sich der Kanton an übergeordneten Strategien und schweizweiten Richtlinien orientieren und mit relevanten Branchen und Anspruchsgruppen zusammenarbeiten. Ziel der Förderung ist, eine über die rechtlichen Vorgaben hinausgehende Wirkung im Bereich der Ressourcennutzung und -schonung zu erreichen. Wie bereits im Abschnitt 5.2.2.b «Ressourcenprogramme im Bereich Pflanzenschutz» angesprochen, ist es zielführend, zunächst die Beschlussfassung der eidgenössischen Räte zur AP22+ abzuwarten, bevor konkrete Umsetzungsschritte im Bereich Ressourcenprogramme geplant werden.

5.2.3.b Projekte für eine «Regionale Landwirtschaftliche Strategie»

Im Rahmen der AP22+ des Bundes ist vorgesehen, die heutigen Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsprojekte auf das Jahr 2025 in ein Projektvorhaben zusammenzuführen. Hierfür sollen Projekte zur «Standortangepassten Landwirtschaft» eingeführt werden. Grundlage dafür bilden regionale landwirtschaftliche Strategien, die von den Projekten oder dem Kanton ausgearbeitet werden müssen. Neben den bestehenden Bereichen Vernetzung und Landschaftsqualität soll neu auch der nachhaltige Umgang mit natürlichen Ressourcen ein wesentlicher Bestandteil der Projekte sein. Auch die Anknüpfung an die Strukturverbesserung ist angedacht. Die Projekte müssen zu allen Bereichen Ziele und Massnahmen definieren. Auf Stufe Betrieb müssen Massnahmen in allen Teilbereichen umgesetzt werden, in denen Ziele definiert worden sind, damit Beiträge ausgerichtet werden.

In einer Weiterentwicklung der Projekte soll «Biodiversität» als Produkt entwickelt werden. Dies kommt dem Teil der Landwirtschaft entgegen, der sich primär als Produzent sieht. Dies könnte z.B. durch Massnahmen zur Insektenförderung durch das Anlegen von entsprechenden Förderflächen konkretisiert werden. Zudem sind die Projektorganisationen und die Administration der Projekte zu überdenken, da die Komplexität der Planung steigen dürfte und damit auch die Schnittstellen auf den Landwirtschaftsbetrieben.

Im Moment laufen sechs Pilotprojekte des Bundes. Die konkreten Rahmenbedingungen werden erst mit dem Beschluss über die Botschaft zur AP22+ des Bundesrates geklärt sein. Erst dann können konkrete Aussagen über die anstehenden Aufwendungen gemacht werden. Es ist zudem absehbar, dass eine Überführung der heutigen Projekte in die RLS, was auf das Jahr 2025 vorgesehen ist, auf kantonaler Stufe eine Anpassung der Rechtsgrundlagen nötig machen wird.

5.2.3.c Förderung von Ausgleichsmassnahmen für alle Strukturverbesserungsprojekte

Heute werden die Strukturverbesserungsprojekte, die in Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton gefördert werden, vielfach nicht mit anderen staatsrelevanten Themenfeldern verknüpft. Dies äussert sich z.B. dadurch, dass die Förderung von Umwelt- und Biodiversitätszielen nicht mit den Zielen der Strukturverbesserung kombiniert wird. Da die Strukturverbesserungsprojekte einen Grossteil der kantonalen Förderung ausmachen, ist es angezeigt, eine solche Verknüpfung zu verfolgen.

Ein Bereich, wo dies bereits heute praktiziert wird, ist der ökologische Ausgleich bei Bautätigkeiten. Gemäss der «Vollzugshilfe: Praxistaugliche Regelung des ökologischen Ausgleichs bei raumwirksamen Tätigkeiten» ist der ökologische Ausgleich jedoch nicht für alle Strukturverbesserungsprojekte vorgeschrieben (vgl. Abschnitt 5.2.2.c). Erst ab einem bestimmten Volumen, einer Landumlegung oder Projekten mit regionaler Bedeutung wird ein ökologischer Ausgleich Pflicht. Für die meist kleineren Strukturverbesserungsprojekte ist kein ökologischer Ausgleich erfordert. Im Hochbau wurden in den Jahren 2014 bis 2017 insbesondere Ökonomiegebäude bei Ganz-

jahresbetrieben und Alpgebäude im Sömmerungsgebiet unterstützt. Im Tiefbau sind es in dieser Zeit insbesondere Wegebauten, Wiederherstellung von Unwetterschäden und Wasserversorgungen. Zusammen macht dies anzahlmässig 90 Prozent aller unterstützten Fälle aus. Bei einer Gesamtmelioration, die mehrere dieser Massnahmen umfassen würde, ist ein ökologischer Ausgleich wiederum Pflicht. Die Gesamtmeliorationen im Kanton St.Gallen sind zwar weitestgehend abgeschlossen und keine weiteren geplant, jedoch wird die technisch bedingte Erneuerung der Werke erneut einen ökologischen Ausgleich beinhalten.

Eine allgemeine Koppelung der heutigen Strukturverbesserungsprojekte an ökologische oder landschaftliche Ausgleichs- bzw. Fördermassnahmen gibt es keine. Eine Pflicht für einen ökologischen Ausgleich wurde diskutiert, aufgrund der geringen flächenmässigen Auswirkungen bei den meisten Strukturverbesserungsprojekten aber wieder verworfen. Mit Hinblick auf die Defizite bezüglich die ökologischen Ausgleichsflächen und der vorgeschlagenen Forcierung einer Planung zum ökologischen Ausgleich für öffentlich-rechtliche Meliorationen (vgl. Abschnitt 5.2.2.c) ist vorgesehen, eine solche Koppelung mittels Anreizsystem zu erarbeiten.

Auf Bundesstufe wird voraussichtlich mit Einführung der RLS-Projekte im Rahmen der AP22+ eine solche Erweiterung geschehen. Vorgesehen ist ein Anreizsystem: Strukturverbesserungsprojekte, die ebenfalls Massnahmen, (z.B. im Bereich Biodiversität oder Landschaftsqualität) vorsehen, sollen einen erhöhten Beitrag erhalten. Dies lässt sich im Kanton St.Gallen mittels des ökologischen Ausgleichs unter Berücksichtigung der bereits etablierten Vernetzungsprojekte realisieren. Im Rahmen der Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen, welche die AP22+ zwangsläufig auslösen wird, ist daher vorgesehen, diese Koppelung weiterzuverfolgen und ein entsprechendes Anreizsystem in Abstimmung mit den geplanten RLS-Projekten und dem kantonalen ökologischen Ausgleich zu entwickeln.

6 Aufwandschätzung für die vorgesehenen Massnahmen

Die Umsetzung der kantonalen Fördermassnahmen kann mehrheitlich ohne rechtliche Anpassungen vorgenommen werden. Wo eine Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen nötig wird, soll diese im Rahmen der Umsetzung der AP22+ vorangetrieben werden, entsprechend sind diese Massnahmen zeitlich versetzt einzuführen und zu budgetieren.

Tabelle 20 führt die detaillierten Auswirkungen aus. In personeller Hinsicht sind im Bereich Beratung erhöhte Kompetenzen im Bereich Bio-Landbau zu erwarten und je nach Erkenntnis besteht auf den kantonalen Landwirtschaftsbetrieben erheblicher Zusatzbedarf an Fachkräften. In finanzieller Hinsicht lassen sich die kantonalen Massnahmen in drei wesentliche Bereiche aufteilen: die Produktionsgrundlagen, den Ressourcenschutz sowie die Projekte zur Anpassung an die nationale Agrarpolitik. Bei der Sicherung der Produktionsgrundlagen sind grössere Mehraufwendungen für den Kanton zu erwarten, die mit der Erarbeitung einer Produktionsgrundlagenstrategie in den nächsten Jahren entwickelt und konkretisiert werden müssen. Ebenfalls in diesen Bereich fallen die Massnahmen im Bereich Wasserversorgung und Verarbeitungsstrukturen auf Alpen, sowie die Planung des ökologischen Ausgleichs bei öffentlich-rechtlichen Meliorationen. Insgesamt sind momentan rund 400'000 Franken jährlich vorgesehen. Im Bereich Ressourcenschutz besteht ein grosses Potenzial, die Landwirtinnen und Landwirte für entsprechende Massnahmen zu gewinnen – sei dies in der Förderung umweltschonender Produktionssysteme, bei der Digitalisierung oder mit Blick auf Massnahmen im Bereich des Klimaschutzes. Es sind für die Planung einmalig rund 240'000 Franken und für die Umsetzung von drei Ressourcenprogrammen jährliche Kosten von rund 400'000 bis 600'000 Franken für den Kanton vorgesehen.

Die Kosten zur Umsetzung der Programme der Agrarpolitik lassen sich derzeit nur schwer abschätzen. Momentan ist davon auszugehen, dass sich die Beiträge im bisherigen Rahmen bewegen, jedoch externe Kosten für die Ausarbeitung der Programme entstehen, die noch nicht beziffert werden können. Bei den kofinanzierten Massnahmen ist ausschlaggebend, ob der Bund die entsprechenden Mittel bereitstellen kann.

Massnahme	Personalbedarf	Finanzbedarf	Zeithorizont
Absatzförderung und Qualitätssicherung (Abschnitt 5.2.1.a)	keine Änderung	keine Änderung	in Umsetzung
Förderung der Strukturentwicklung (Abschnitte 5.2.1.b und 5.2.1.c)	keine Änderung	keine Änderung	ab dem Jahr 2021
Unterhalt und Erneuerung Wasserversorgung und (zentrale) Verarbeitungsinfrastrukturen auf Alpen (Abschnitt 5.2.1.c)	keine Änderung	+ Fr. 200'000.– jährlich	ab dem Jahr 2021
Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsprogramme (Abschnitt 5.2.1.d)	keine Änderung	keine Änderung	von 2021 bis 2024
Anpassungen im Weiterbildungs- und Beratungsangebot, Versuchswesen und Förderung des Biolandbaus (Abschnitte 5.2.1.e bis 5.2.1.g)	+ 40 bis 50 Stellenprozent	keine Änderung	ab dem Jahr 2022
Umstellung kantonal geführter Landwirtschaftsbetriebe auf ressourcenschonende Produktionsweise (Abschnitt 5.2.1.f)	+ 200 bis 400 Stellenprozent	keine Änderung	Planung ab dem Jahr 2021 Umsetzung ab dem Jahr 2022
Strategie zur langfristigen Sicherung und Erneuerung der natürlichen und technischen Produktionsgrundlagen (Produktionsgrundlagenstrategie; Abschnitt 5.2.2.a)	externe Bearbeitung	+ Fr. 150'000.– jährlich Kosten Umsetzung noch unbekannt	Planung von 2021 bis 2025 Umsetzung ab dem Jahr 2026
Unterstützung von Ressourcenprogrammen im Bereich Pflanzenschutz (Abschnitt 5.2.2.b)	externe Bearbeitung	+ Fr. 80'000.– einmalig + Fr. 200'000.– jährlich	Planung ab dem Jahr 2021 Umsetzung ab dem Jahr 2022
Planung des ökologischen Ausgleichs für öffentlich-rechtliche Meliorationen (Abschnitt 5.2.2.c)	externe Bearbeitung	+ Fr. 50'000.– jährlich	ab dem Jahr 2021
Unterstützung von Ressourcenprogrammen in weiteren Themenbereichen (Abschnitt 5.2.3.a)	externe Bearbeitung	+ Fr. 160'000.– einmalig + Fr. 400'000.– jährlich	Gesetzgebung im Jahr 2021 Umsetzung ab dem Jahr 2022
RLS-Projekte (Abschnitt 5.2.3.b)	keine Änderung	noch nicht bekannt	ab dem Jahr 2022
Förderung von Ausgleichsmassnahmen für alle Strukturverbesserungsprojekte (Abschnitt 5.2.3.c)	keine Änderung	keine Änderung	ab dem Jahr 2022
Total aller Massnahmen	+ 240 bis 450 Stellenprozent	+ Fr. 240'000.– einmalig + Fr. 1'000'000.– jährlich	

Tabelle 19: Zusammenstellung der vorgesehenen Massnahmen mit Personal- und Finanzbedarf und dem vorgesehenen Zeithorizont.

Für die Bewilligung der Mittel für die neuen Massnahmen sind zwei mögliche Wege vorgesehen. Wo keine Anpassung der Rechtsgrundlagen nötig ist, sollen die zusätzlichen Mittel auf dem regulären Budgetierungsprozess beschafft werden.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den vorliegenden Bericht einzutreten.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang

Fragen des Postulats 43.17.06 «Perspektiven der St.Galler Landwirtschaft»³⁵

Fragen aus dem Postulat 43.17.06 «Perspektiven der St.Galler Landwirtschaft» 43.17.06	Abschnitt mit Antworten / Massnahmen
Welchen Einfluss hat die nationale Agrarpolitik jetzt und in Zukunft auf die St.Galler Landwirtschaft?	1.1
In welchen Bereichen hat der Kanton St.Gallen eigene Handlungsräume und Entscheidungskompetenzen?	1.1
Wie stellt der Kanton sicher, dass die landwirtschaftliche Nutzfläche und die Bodenfruchtbarkeit längerfristig gesichert werden?	2.1, 5.2.2.a
Welche Möglichkeiten stehen dem Kanton offen, damit die gesamte Wertschöpfungskette vom Boden bis auf den Teller gestärkt werden kann?	5.2.1.a, 5.2.1.b, 5.2.1.e
Wie kann die Wertschöpfung in der Lebensmittelproduktion und bei der Erbringung von Dienstleistungen unter Einbezug eines schonenden Ressourcenverbrauchs gesteigert werden?	5.2.2.b, 5.2.3.a
Welchen Einfluss haben die klimatischen Veränderungen auf die künftigen Produktionsbedingungen und wie kann die Landwirtschaft darauf reagieren?	1.1, 4.1.2, 5.2.3.c
Mit welchen raumplanerischen Massnahmen will der Kanton die St.Galler Landwirtschaft in ihren Grundaufträgen und bei Innovationen fördern?	2.1, 5.2.2.a
Wie kann das Raumplanungsrecht bei Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone zu Gunsten der Landwirtschaft umgesetzt werden und sieht die Regierung Einflussmöglichkeiten auf Bundesebene?	4.1.2
Sieht der Kanton die Möglichkeit, mit verbesserten Rahmenbedingungen die Vermarktung sowie die Absatzmärkte zu stärken?	5.2.1.a
Welche Bedeutung kommt der produzierenden Landwirtschaft unter Anwendung der künftigen modernen Produktionsmethoden zu?	4.1.4, 4.2
Wie kann die St.Galler Alpwirtschaft für die Zukunft fit gemacht und ihre volkswirtschaftliche Leistung gesichert werden?	2.7, 4.2, 5.2.1.c
Wie sieht der Kanton im Grundsatz seinen künftigen Auftrag in der landwirtschaftlichen Grund- und Weiterbildung sowie in der Beratung?	5.2.1.e–g
Mit welchen Massnahmen kann der Kanton die administrativen Abläufe in der Landwirtschaft sowie in den vor- und nachgelagerten Stufen optimieren?	4.1.4, 5.2.1.d

³⁵ Hinweis: Die Postulate 43.19.11 «St.Galler Bio-Offensive» und 43.19.16 «Landwirtschaft: Klima- und Artenschutz umfassend berücksichtigen» sind ohne konkrete Fragen verabschiedet worden, weshalb hier auch keine Verweise aufgeführt sind.