



Fall-Nr.:	VD/LA-16.09
Stelle:	Generalsekretariat Volkswirtschaftsdepartement
Instanz:	Volkswirtschaftsdepartement
Publikationsdatum:	29.05.2020
Entscheiddatum:	16.11.2016

Rekursentscheid VD; Landwirtschaftliche Direktzahlungen

Nach dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV sind

Biodiversitätsförderflächen nur anrechenbar, wenn sie "im Eigentum oder auf dem Pachtland des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin sind." Die Begriffe "Eigentum" und "Pacht" lassen sich wie auch der Begriff des "Bewirtschafters" bzw. der "Bewirtschafterin" präzise bestimmen. Der Begriff des Bewirtschafters ergibt sich aus Art. 2 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (SR 910.91; abgekürzt LBV). Demnach gilt als Bewirtschafter oder Bewirtschafterin die natürliche oder juristische Person oder die Personengesellschaft, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt und damit das Geschäftsrisiko trägt (Art. 2 Abs. 1 LBV). Der Wortlaut von Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV ist damit klar und eindeutig. Die Rekurrentin, die seit der Betriebsübernahme im Jahr 2014 den Betrieb Nr. 001 bewirtschaftet, hätte nach dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV selber Eigentümerin oder Pächterin der Parzellen Nr. 002, 003, 005 und 006 sein müssen. (Die Voraussetzung war gemäss Rekursentscheid nicht erfüllt.)

vgl. PDF

Hinweis: Die Erwägungen in Ziffer 2 zur Anwendbarkeit des Subventionsgesetzes sind durch spätere Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts überholt, vgl.

Rekursentscheid VD/LWA-19.30 vom 25. Mai 2020, Erw. 5.2



VD/LA-16.09

Entscheidung vom 16. November 2016

Rekurrentin

A. ____

gegen

Vorinstanz

Landwirtschaftsamt

Betreff

Einspracheentscheid vom 7. März 2016;
Rückforderung der Direktzahlungen 2014



Sachverhalt

A. A.____ und ihre Mutter B.____ meldeten dem Landwirtschaftsamt am 24. März 2014 die Übernahme des landwirtschaftlichen Betriebs Nr. 001. Gemäss dem Meldeformular hatte A.____ den Betrieb per 1. Januar 2014 als neue Bewirtschafterin von der bisherigen Bewirtschafterin B.____ übernommen.

Zum landwirtschaftlichen Betrieb von B.____ gehörten u.a. rund 474 Aren Pachtland, das ursprünglich ihr Ehemann C.____ von der Ortsgemeinde Z.____ gepachtet hatte (Pachtlandparzellen Nr. 002/1, 002/2, 003/004, 005, 006).

B. Mit Schreiben vom 28. Mai 2014 erklärte A.____ gegenüber der Ortsgemeinde Z.____, sie habe sich kurzfristig entschlossen, den landwirtschaftlichen Betrieb ihrer Eltern zu übernehmen, weshalb sie in den Pachtvertrag eintreten und das Pachtland weiterbewirtschaften wolle.

C. Mit Schreiben vom 5. Juni 2014 lehnte die Ortsgemeinde Z.____ A.____ als neue Pächterin ab. Eine Kopie des Schreibens stellte die Ortsgemeinde Z.____ am 20. Juni 2014 per E-Mail dem Landwirtschaftsamt zu. Ausserdem kündigte die Ortsgemeinde Z.____ am 24. Juni 2014 den Pachtvertrag gegenüber C.____ und B.____ vorzeitig auf den 31. Dezember 2014.

D. Im Juli 2014 teilte das Landwirtschaftsamt A.____ telefonisch mit, von einer Auszahlung der Direktzahlungen werde vorerst abgesehen, solange der Sachverhalt betreffend das Pachtland nicht geklärt sei.

E. Am 12. September 2014 erkundigte sich A.____ per E-Mail beim Landwirtschaftsamt, wie die Angelegenheit weiter behandelt werde. Gleichzeitig führte sie aus, die gepachteten Grundstücke seien im Jahr 2014 bewirtschaftet worden. Ihre Eltern hätten mit der Ortsgemeinde Z.____ einen Pachtvertrag, der unbestrittenermassen noch für das Jahr 2014 gelte. Im Pachtvertrag stehe zudem, dass Familienmitglieder die Grundstücke bewirtschaften dürften. Die Ortsgemeinde Z.____ lehne sie als Nachfolgerin nur ab, weil die Ortsgemeinde Z.____ den Boden bereits anderen Bewirtschaftern versprochen habe. Mit einer schnellen Lösung sei nicht zu rechnen.

F. Am 18. September 2014 teilte das Landwirtschaftsamt A.____ mit, die Akontozahlung der Direktzahlungen 2014 sei wegen der unklaren Verhältnisse betreffend die Pachtflächen unterblieben. Die Direktzahlungen 2014 würden aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse am Stichtag, dem 2. Mai 2014, ausbezahlt, wobei die Flächen dem Bewirtschafter ganzjährig zur Verfügung stehen müssten. Gemäss den Abklärungen des Landwirtschaftsamtes werde nicht bestritten, dass die Pachtflächen im Jahr 2014 von A.____ physisch bewirtschaftet worden seien. Es stehe aber die Frage im Raum, ob sie die Pachtflächen aus privatrechtlicher Sicht habe bewirtschaften dürfen. Über letzteres zu befinden sei nicht



Aufgabe des Landwirtschaftsamtes und die ausbezahlten Beiträge könnten Gegenstand von allfälligen Haftungs- und Schadenersatzansprüchen sein, wenn durch die Bewirtschaftung durch A.____ jemandem ein Schaden entstanden sei. Die Direktzahlungen 2014 und allenfalls folgende würden A.____ vollumfänglich ausbezahlt, sofern sämtliche Bedingungen und Auflagen erfüllt seien. Sobald rechtskräftig entschieden sei, wer die Pachtflächen rechtmässig bewirtschaften dürfe, werde das Landwirtschaftsamt die Situation neu beurteilen.

G. Mit der Hauptzahlung vom 29. Oktober 2014 und der Schlusszahlung vom 27. November 2014 richtete das Landwirtschaftsamt A.____ die Direktzahlungen 2014 aus. Den Direktzahlungsbetrag von Fr. 16'107.15 verfügte es A.____ am 27. November 2014 zusammen mit der Schlusszahlung.

H. Mit der Akontozahlung vom Juni 2015 zahlte das Landwirtschaftsamt A.____ einen Akontobetrag für die Direktzahlungen 2015 von Fr. 8'479.10 aus.

I. Mit Schreiben vom 17. Juli 2015 stellte der Rechtsvertreter der Ortsgemeinde Z.____ dem Landwirtschaftsamt einen Entscheid des Einzelrichters des Kreisgerichts Y.____ vom 13. Mai 2015 zu. Mit dem Entscheid stellte der Einzelrichter fest, die vorzeitige Kündigung des Pachtvertrags per 31. Dezember 2014 sei ungültig. Aus dem Entscheid ging hervor, dass bis zum ordentlichen Pachtende am 31. Dezember 2015 B.____ Pächterin des Pachtlands sei.

J. Am 7. September 2015 teilte das Landwirtschaftsamt A.____ mit, sie deklariere bei den Strukturdatenerhebungen in den Jahren 2014 und 2015 Parzellen, die nicht in ihrem Besitz seien. Gemäss Art. 14 Abs. 2 Bst. b der Direktzahlungsverordnung (SR 910.13; abgekürzt DZV) seien Biodiversitätsförderflächen anrechenbar, wenn sie im Eigentum oder auf dem Pachtland der Bewirtschafterin seien. Das Landwirtschaftsamt forderte A.____ deshalb auf, sämtliche Pachtverträge oder Eigentumsnachweise für die Biodiversitätsförderflächen innert 30 Tagen einzureichen, damit überprüft werden könne, ob diese anrechenbar seien oder nicht.

K. Mit Schreiben vom 15. September 2015 erklärte A.____ gegenüber dem Landwirtschaftsamt, die Pachtgrundstücke 002, 003, 005 und 006 der Ortsgemeinde Z.____ würden gemeinsam als Familie bewirtschaftet. Es bestehe ein gültiger Pachtvertrag, abgeschlossen am 20. April 2004 mit C.____. Gemäss Art. 21a Abs. 2 des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht (SR 221.213.2; abgekürzt LPG) sei es zulässig, den Pachtgegenstand durch Familienangehörige bewirtschaften zu lassen. Sollte man das Pachtland der Ortsgemeinde Z.____ auf Ende 2015 verlieren, würde die ökologische Ausgleichsfläche neu bei der Parzelle 007 angelegt.

L. Am 28. Oktober 2015 (versendet am 9. November 2015) erliess das Landwirtschaftsamt folgende Verfügung:



1. A.____ verfügt gemäss Kreisgerichtsurteil vom 13. Mai 2015 nicht über einen Pachtvertrag für die Parzellen Nr. 002, 003, 005 und 006 der Ortsgemeinde Z.____.
2. Aufgrund fehlender, anrechenbarer BFF erfüllt A.____ den ÖLN in den Jahren 2014 und 2015 nicht.
3. Die ausbezahlten Beiträge des Jahres 2014 in Höhe von Fr. 16'107.15 und die Beiträge 2015 in Höhe von Fr. 8'479.00 werden zurückgefordert.
4. Die obengenannten Beträge sind innert 30 Tagen auf den Kontokorrent der Staatsbuchhaltung zu überweisen.

Zur Begründung führte das Landwirtschaftsamt zusammengefasst aus:

- Die Direktzahlungen 2014 seien A.____ vollumfänglich ausbezahlt worden, weil wegen des laufenden privatrechtlichen Verfahrens unklar gewesen sei, ob A.____ rechtmässige Bewirtschafterin der Parzellen der Ortsgemeinde Z.____ war. Das Landwirtschaftsamt habe am 18. September 2014 darauf hingewiesen, dass es die Situation neu beurteilen werde, wenn ein rechtskräftiges Urteil vorliege.
- Per 1. April 2014 habe A.____ den Betrieb ihrer Eltern übernommen. Das Pachtverhältnis sei aber nicht auf sie übergegangen, was in den Erwägungen des Kreisgerichtsurteils vom 13. Mai 2015 so festgehalten werde.
- Gemäss Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV seien Biodiversitätsförderflächen (BFF) anrechenbar, wenn sie sich im Eigentum oder auf dem Pachtland der Bewirtschafterin befänden, was bei A.____ nicht erfüllt sei. Das betreffe auch die Hochstamm-Feldobstbäume auf den Pachtparzellen. A.____s Betrieb verfüge daher über keine anrechenbaren Biodiversitätsförderflächen, weshalb der Ökologische Leistungsnachweis (ÖLN) für die Jahre 2014 und 2015 nicht erfüllt sei. Die A.____ ausbezahlten Direktzahlungen 2014 von Fr. 16'107.15 und die bereits geleistete Akontozahlung 2015 von Fr. 8'479.00 seien deshalb zurückzufordern.

M. Am 10. November 2015 wies die Einzelrichterin des Kreisgerichts Y.____ eine Klage von B.____ auf Erstreckung des Pachtverhältnisses über den 31. Dezember 2015 hinaus ab.

N. Am 21. November 2015 erhob A.____ Einsprache gegen die Verfügung des Landwirtschaftsamtes vom 28. Oktober 2015 und stellte folgende Anträge:

1. Die Erwägungen des Landwirtschaftsamtes seien nochmals zu prüfen (Wiedererwägung) und der speziellen Situation Rechnung zu tragen.
2. Der bestehende Pachtvertrag meiner Mutter sei zu berücksichtigen und die BFF-Fläche auf dem Ortsgemeindeboden seien anzurechnen.
3. Die Verfügung des Landwirtschaftsamtes vom 28. Oktober 2015 sei vollumfänglich aufzuheben.
4. Die Rückforderung für die Direktzahlungen des Jahres 2014 und des Jahres 2015 seien aufzuheben.
5. Eventualiter sei für meinen "Überlegungsfehler" eine verhältnismässige/kleine Kürzung zu verfügen.



6. Es sei mir Akteneinsicht in meine Daten zu gewähren, die vom Landwirtschaftsamt über mich angelegt worden sind oder über mich beim Landwirtschaftsamt eingegangen sind.

O. Mit E-Mail vom 25. November 2015 ersuchte A.____ das Landwirtschaftsamt um Akteneinsicht. Das Landwirtschaftsamt stellte ihr die Akten mit Schreiben vom 1. Dezember 2015 zu.

P. Mit der Massenverfügung vom 25. November 2015 stellte das Landwirtschaftsamt A.____ die Schlussabrechnung 2015 samt Auszahlungsübersicht zu, aus der sich ergab, dass A.____ keinen Direktzahlungsanspruch hatte, so dass sie mit der Akontozahlung 2015 Fr. 8'479.10 zu viel erhalten hatte.

Q. Am 9. Dezember 2015 erhob A.____ auch gegen die Verfügung vom 25. November 2015 Einsprache. Sie verwies dabei auf die Anträge ihrer Einsprache vom 21. November 2015 und beantragte was folgt:

1. Die Erwägungen des Landwirtschaftsamtes seien nochmals zu prüfen (Wiedererwägung) und der speziellen Situation Rechnung zu tragen.
2. Der bestehende Pachtvertrag meiner Mutter sei zu berücksichtigen und die BFF-Fläche auf dem Ortsgemeindeboden seien anzurechnen.
3. Die Verfügung des Landwirtschaftsamtes vom 28. Oktober 2015 sei vollumfänglich aufzuheben.
4. Die Rückforderung für die Direktzahlungen des Jahres 2014 und des Jahres 2015 seien aufzuheben.

Ergänzend:

5. Die Tierzahlen seien gemäss TVD zu übernehmen (andere Kühe/keine Milchkühe).
6. Die Kürzung des Übergangsbeitrages sei aufgrund der definitiven Veranlagung DBSt 2013 anzupassen.
7. Die Direktzahlungen 2015 seien vollumfänglich auszuzahlen, eventualiter sei für meinen "Überlegungsfehler" eine verhältnismässige/kleine Kürzung zu verfügen.

R. Am 7. März 2016 (versendet am 14. März 2016) erliess das Landwirtschaftsamt zu den beiden Verfügungen vom 28. Oktober und 25. November 2015 folgenden Einspracheentscheid:

1. A.____ erfüllt den ÖLN für das Jahr 2014 aufgrund der nicht Anrechenbarkeit der BFF nicht. Entsprechend werden die A.____ für das Jahr 2014 ausbezahlten Beiträge in Höhe von Fr. 16'107.15 zurückgefordert.
2. A.____ hat einen Restanspruch betreffend die Beiträge für das Jahr 2015 von insgesamt Fr. 8'428.45. Dieser Restanspruch wird mit den von A.____ für das Jahr



2014 zurückzuzahlenden Beiträgen in Höhe von Fr. 16'107.15 verrechnet, weshalb A.____ dem Landwirtschaftsamt noch den Betrag von Fr. 7'678.70 zurückzahlen hat.

3. A.____ hat den oben genannten Betrag von Fr. 7'678.70 innert 30 Tagen auf das Kontokorrent der Staatsbuchhaltung zu überweisen. Nach der Erlangung der Rechtskraft des vorliegenden Entscheides wird ihr ein entsprechender Einzahlungsschein zugestellt.

Als Begründung führte das Landwirtschaftsamt zusammengefasst an:

- A.____ verfüge laut Urteil des Kreisgerichts vom 13. Mai 2015 nicht über einen Pachtvertrag für die im Eigentum der Ortsgemeinde Z.____ stehenden Parzellen Nr. 002, 003, 005 und 006. Sämtliche Biodiversitätsförderflächen von A.____ hätten sich im Jahr 2014 auf diesen Parzellen befunden.
- Die bisherige Bewirtschafterin B.____ wäre im Jahr 2014 [vom Alter her] noch beitragsberechtigt gewesen, weshalb die Betriebsübernahme durch A.____ noch nicht notwendig gewesen wäre. A.____ habe jedoch per 1. April 2014 – laut eigenen Aussagen kurzentschlossen – den Landwirtschaftsbetrieb ihrer Eltern übernommen und dies dem Landwirtschaftsamt mitgeteilt. Aufgrund der Betriebsübernahme habe A.____ ab 1. April 2014 für die Beitragsberechtigung sämtliche Voraussetzungen, Bedingungen und Auflagen gemäss der Landwirtschaftsgesetzgebung erfüllen müssen. Es sei nicht Aufgabe des Landwirtschaftsamtes, die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter über diese Voraussetzungen, Bedingungen und Auflagen zu informieren, zumal diese den massgebenden Erlassen entnommen werden könnten.
- Die Ortsgemeinde Z.____ habe am 5. Juni 2014 entschieden, A.____ nicht als Pachtfolgerin zu akzeptieren. Die Ortsgemeinde Z.____ – nicht aber A.____ – hätte das dem Landwirtschaftsamt am 20. Juni 2014 mitgeteilt. Seither sei dem Landwirtschaftsamt grundsätzlich bekannt gewesen, dass A.____ nicht Pächterin der Parzellen Nr. 002, 003, 005 und 006 war, weshalb das Landwirtschaftsamt ab diesem Zeitpunkt eine Verfügung über ihre Direktzahlungen hätte erlassen können. Hätte das Landwirtschaftsamt im Jahr 2014 eine solche Verfügung erlassen, hätte A.____ für das Jahr 2015 Anpassungen vornehmen und die Biodiversitätsförderflächen auf gepachtetes oder in ihrem Eigentum stehendes Land verlegen können. Das Landwirtschaftsamt sei daher bereit, A.____ die Direktzahlungen für das Jahr 2015 vollumfänglich zuzusprechen.
- In Bezug auf die Beiträge 2014 sei dagegen festzuhalten, dass A.____ den ÖLN nicht erfülle, weil die Biodiversitätsförderflächen (BFF) nicht anrechenbar seien. Die für das Jahr 2014 ausbezahlten Beiträge von Fr. 16'107.15 seien daher zurückzufordern und mit dem Restanspruch von Fr. 8'428.45 für das Jahr 2015 zu verrechnen, weshalb A.____ dem Landwirtschaftsamt noch Fr. 7'678.70 zurückzahlen habe.

Den Restanspruch von A.____ für das Jahr 2015 hatte das Landwirtschaftsamt gemäss A.____s ergänzenden Anträgen vom 9. Dezember 2015 neu berechnet.



S. Gegen den Einspracheentscheid des Landwirtschaftsamtes vom 7. März 2016 erhob A.____ am 24. März 2016 Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement. Mit Rekursergänzung vom 29. März 2016 stellte sie folgende Anträge:

1. Die BFF-Fläche sei auch für das Jahr 2014 vollumfänglich anzurechnen, der speziellen Situation Rechnung zu tragen und der ÖLN als erfüllt zu betrachten.
2. Die Direktzahlungen seien auch für das Jahr 2014 vollumfänglich zuzusprechen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

A.____ begründete den Rekurs zusammengefasst wie folgt:

- Es sei nicht damit zu rechnen gewesen, dass sie als Pächterin durch die Ortsgemeinde Z.____ abgelehnt werde. Die Ortsgemeinde Z.____ habe sie ohne Vorwarnung mit Schreiben vom 5. Juni 2014 abgelehnt.
- Das Landwirtschaftsamt sei mit einer Kopie des Schreibens der Ortsgemeinde Z.____ vom 5. Juni 2014 bedient worden. Seit Juni 2014 sei damit klar gewesen, dass sie als Pächterin des Ortsgemeindebodens nicht erwünscht sei.
- Trotz des Einschreibebriefs des Landwirtschaftsamtes vom 18. September 2014 seien ihr erstaunlicherweise die Direktzahlungen 2014 und die Akontozahlung 2015 ausgerichtet worden. Sie habe immer offen kommuniziert und niemand habe sie darauf hingewiesen, dass sie die Ökofläche vorsichtshalber auf Eigenland verlegen solle. Auch habe sie niemand darauf hingewiesen, dass die Biodiversitätsförderflächen zur Erfüllung des ÖLN zwingend auf eigenem Pachtland des Betriebsleiters stehen müssten. Leider sei ihr diese Tatsache nicht bekannt gewesen, zumal in der Landwirtschaft die bäuerliche Familie stets geschützt werde und auch ausdrücklich die Zulässigkeit der mitbewirtschaftenden Familienangehörigen im LPG erwähnt werde.
- Erst aus dem Schreiben des Landwirtschaftsamtes vom 7. September 2015 sei ersichtlich gewesen, dass die Biodiversitätsförderflächen nur anrechenbar seien, wenn sie im Eigentum oder auf Pachtland stehen. Bis zu diesem Zeitpunkt habe sie immer noch gedacht, es genüge, wenn ein Pachtvertrag im Betrieb vorhanden sei, was nachweislich bis 31. Dezember 2015 der Fall gewesen sei, zumal anlässlich der ÖLN-Kontrolle 2014 keine Mängel festgestellt worden seien. Mit Telefonanruf vom 30. Oktober 2015 habe ihr das Landwirtschaftsamt dann erstmals mitgeteilt, dass sie den ÖLN wegen des fehlenden Pachtvertrags nicht erfülle, obwohl dem Landwirtschaftsamt die Ablehnung als Pächterin seitens der Ortsgemeinde Z.____ seit Juni 2014 bekannt war.
- Die Ökofläche [Biodiversitätsförderfläche] sei im Jahr 2014 und 2015 wie in den vorangegangenen Jahren bewirtschaftet worden. Die Flächen seien seit dem Jahr 2004 an derselben Stelle. Sie hätte nicht daran gedacht, diese Biodiversitätsförderflächen wegen der Ablehnung als Pächterin durch die Ortsgemeinde Z.____ an eine andere Stelle zu versetzen.
- Das Gesetz verlange einen angemessenen Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen, die im Eigentum oder auf dem Pachtland des Bewirtschafters seien. Als Bewirtschafteter gelte, wer einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führe sowie das Geschäftsrisiko trage. Ihre Mutter als Pächterin könne daher nicht Bewirtschafteterin sein und sie selber könne nicht Pächterin sein. Dabei handle es sich



um einen gemeinsamen landwirtschaftlichen Familienbetrieb, der grundsätzlich über den notwendigen Pachtvertrag verfüge.

- Der ÖLN sei am Stichtag für das Jahr 2014, dem 2. Mai 2014, erfüllt gewesen. Dass sie als Pächterin abgelehnt werde, habe sie erst nach dem Stichtag und nach dem ersten Heuschnitt im Jahr 2014 erfahren. Zum Zeitpunkt der Ablehnung durch die Ortsgemeinde Z.____ habe sie keine anderen Ökoflächen mehr anlegen können, weil alle anderen Flächen bereits gemäht waren. Wenn es derart wichtig sei, dass der Pachtvertrag für die Biodiversitätsförderflächen auf den Namen des Betriebsleiters laute, müsste bei allen Betriebsübergaben zwingend ein Pachtvertrag oder ein Eigentümerschein durch das Landwirtschaftsamt verlangt werden.
- Sie habe nicht fahrlässig oder mutwillig ÖLN-Vorschriften missachtet und auch keine Falschangaben gemacht.
- Sinn und Zweck von Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV sei, dass der Standort der Fläche längerfristig gewährleistet werden könne, weil jährliche Verschiebungen der Ökoflächen den gewünschten Effekt nicht auslösten. Dies hätte mit dem seit 2004 bestehenden Pachtvertrag stets gewährleistet werden können.
- In ihrer Einsprache habe sie gebeten zu prüfen, ob der bestehende Pachtvertrag der Mutter als Grundlage für eine gemeinsame überbetriebliche Erfüllung des ÖLN gemäss Art. 22 DZV hinzugezogen werden könnte und der Mangel so beseitigt werden könnte. Das Landwirtschaftsamt habe dies weder bejaht noch verneint, weshalb der Punkt immer noch offen sei. Stattdessen habe das Landwirtschaftsamt nur wiederholt, dass sie den Betrieb im Jahr 2014 noch gar nicht hätte übernehmen müssen, da ihre Mutter noch beitragsberechtigt gewesen wäre. Dieser Hinweis sei irrelevant, da es eine ausdrückliche wenn auch kurzentschlossene Entscheidung ihrer Mutter gewesen sei, die Betriebsleitung an sie zu übergeben. Der Zeitpunkt der Betriebsübergabe stehe einer bäuerlichen Familie frei. Gemäss Bundesgericht müssten die Direktzahlungen sodann für die Monate Januar bis März 2014 der Mutter ausbezahlt werden.
- Auch wenn das Landwirtschaftsamt die Bereitschaft gezeigt habe, den ÖLN für das Jahr 2015 als erfüllt anzusehen, lasse es die Verhältnismässigkeit ausser Acht.
- Das Bundesgericht habe in zahlreichen Entscheiden die Rechtmässigkeit einer vollständigen Direktzahlungskürzung verneint, obwohl der ÖLN teilweise nicht erfüllt war. Der Sinn und Zweck der Direktzahlungen liege darin, die ökologischen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen bodenbewirtschaftender bäuerlicher Betriebe abzugelten, um damit die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten und die Kulturlandschaft zu pflegen. Voraussetzung der Beitragszahlung sei daher, dass diese ökologischen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen tatsächlich erbracht würden. Diese Leistungen seien von A.____ alle erbracht worden. Die Kontrollen seien allesamt positiv gewesen.
- Weiter verweise sie auf den Bundesgerichtsentscheid BGE 134 II 287, wo die Frage zu klären war, ob die Direktzahlungen während einem rechtswidrigen Verhalten noch ausbezahlt werden dürfen. In jenem Fall sei vollumfänglich auf die Verhältnisse am Stichtag und die rechtliche Selbständigkeit abgestellt worden. Da das Urteil des Kreisgerichts erst am 13. Mai 2015 ergangen sei, das Landwirtschaftsamt die daraus folgenden Erkenntnisse aber rückwirkend auf den Stichtag vom 2. Mai 2014 anwende, stünden ihr die Direktzahlungen 2014 noch zu. Wenn



das Landwirtschaftsamt dies schon rückwirkend beschliesse, dann müsse es ausserdem auch möglich sein, den Mangel rückwirkend durch eine überbetriebliche Erfüllung des ÖLN zu heilen.

T. Mit Stellungnahme vom 20. April 2016 hielt das Landwirtschaftsamt an seinen Feststellungen fest und verlangte sinngemäss die Abweisung des Rekurses, indem es folgende Anträge stellte:

1. Die Verfügung des Landwirtschaftsamtes vom 7. März 2016 ist zu schützen.
2. Die Direktzahlungen 2014 sind vollumfänglich zurückzufordern.
3. Unter Kostenfolge.

Als Begründung führte das Landwirtschaftsamt zusammengefasst an:

- Die Ortsgemeinde Z.____ habe das Landwirtschaftsamt im Mai 2014 telefonisch angefragt, ob die von A.____s Eltern gepachteten Flächen von den Direktzahlungen ausgeschlossen werden könnten, da A.____ nicht die Pächterin sei. Weil das Landwirtschaftsamt nicht für Pachtstreitigkeiten zuständig sei, habe es dieses Vorgehen gegenüber der Ortsgemeinde Z.____ abgelehnt, diese aber aufgefordert, einen allfälligen Schlichterspruch oder ein allfälliges Urteil an das Landwirtschaftsamt zu senden.
- Bei der ÖLN-Kontrolle vor Ort gemäss Acontrol, wie sie im Jahr 2014 bei A.____ durchgeführt wurde, werde nicht kontrolliert, ob Pacht- oder Kaufverträge für die Flächen vorhanden sind. Die Anrechenbarkeit aufgrund eines Eigentumsnachweises oder eines gültigen Pachtvertrages sei eine Grundvoraussetzung, welche in der Direktzahlungsverordnung unmissverständlich geregelt sei.
- Die Behauptung, wonach A.____ den ÖLN am 2. Mai 2014 (Stichtag) erfüllt habe, sei falsch. Sie habe auch an jenem Tag nicht über einen Pachtvertrag für die Ortsgemeindeflächen verfügt. Das Pachtverhältnis habe bis am 31. Dezember 2015 ununterbrochen mit B.____ bestanden.
- Bei sämtlichen Betriebsanerkennungen nach Art. 6 der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (SR 910.91, abgekürzt LBV) würden Pachtverträge und Eigentümersnachweise geprüft. Bei Bewirtschafterwechseln sei das Landwirtschaftsamt bisher davon ausgegangen, dass ein Pachtvertrag vorhanden sei oder ein Eigentumsübertrag stattgefunden habe. Bei Verdachtsfällen fordere das Landwirtschaftsamt von Amtes wegen diese Nachweise an.
- Gemäss Art. 22 Abs. 1 DZV könne ein Betrieb mit einem oder mehreren anderen Betrieben vereinbaren, dass der gesamte ÖLN oder Teile davon gemeinsam erfüllt werden. B.____ verfüge nach der Betriebsübergabe auf A.____ aber nicht mehr über einen Betrieb. Somit könne zwischen den beiden keine Vereinbarung für eine überbetriebliche Erfüllung des ÖLN abgeschlossen werden.
- Gemäss Art. 98 Abs. 2 Bst. a DZV müsse das [jährliche] Direktzahlungsgesuch durch den Bewirtschafter eingereicht werden, der den Betrieb am 31. Januar bewirtschaftete. Nachträgliche Veränderungen und Bewirtschafterwechsel seien gemäss Art. 100 Abs. 2 DZV bis zum 1. Mai zu melden. Nur der am 1. Mai im Direktzahlungsprogramm erfasste Bewirtschafter erhalte Beiträge. Eine Auszahlung pro rata an zwei verschiedene Bewirtschafter sei nicht möglich.



- Das Landwirtschaftsamt habe A.____ mit Schreiben vom 18. September 2014 darauf hingewiesen, dass nach Eintritt der Rechtskraft des Entscheides betreffend die Pachtangelegenheit eine Neubeurteilung der Situation vorgenommen werde. Diese Neubeurteilung sei die Grundlage für die angefochtene Verfügung gewesen.
- Abschliessend sei festzuhalten, dass A.____ nie über einen Pachtvertrag betreffend die Flächen der Ortsgemeinde Z.____ verfügt habe und die Biodiversitätsförderflächen deshalb nicht für den ÖLN anrechenbar seien. Die Verhältnismässigkeit sei nach Ansicht des Landwirtschaftsamtes mit der Zahlung der Beiträge 2015 gewahrt.

U. Mit Stellungnahme vom 18. Mai 2016 replizierte A.____ zusammengefasst was folgt:

- Im Mai 2014 habe es für sie noch nicht die geringsten Anzeichen dafür gegeben, dass sie als Pächterin abgelehnt würde. Ihre Familie sei im Mai 2014 noch völlig ahnungslos gewesen. Von dem Telefonat zwischen der Ortsgemeinde Z.____ und dem Landwirtschaftsamt im Mai 2014 hätten sie und ihre Familie nichts gewusst.
- Weder auf der Homepage des Landwirtschaftsamtes noch auf der des Bundesamtes für Landwirtschaft werde erwähnt, dass die Ökofläche auf Eigenland oder auf vom Bewirtschafter selber gepachteten Land liegen müsse. Dies sei nur in der 150 Seiten starken DZV aufgeführt. Es müsse doch möglich sein, dass ein Pachtvertrag, der auf ein Familienmitglied laute, ebenfalls für die Erfüllung des ÖLN berücksichtigt wird, besonders wenn die Ökofläche schon seit Jahren legaler Bestandteil des Betriebs sei.
- Die Acontrol-Kontrollpunkte seien ihr bis jetzt nicht bekannt gewesen. Für sie zähle einzig, dass sie ein Schreiben erhalten habe, wonach sie die ÖLN-Voraussetzungen erfülle.
- Gestützt auf Treu und Glauben habe sie per Stichtag davon ausgehen können, dass der Pachtvertrag von ihren Eltern auf sie übergehe, da sie nicht damit rechnen konnte und musste, als Nachfolgerin abgelehnt zu werden. Üblicherweise liefen die Pachtverträge einfach weiter. Bis 31. Dezember 2015 habe der Betrieb sodann über einen gültigen Pachtvertrag verfügt, wenn auch lautend auf die Eltern, und die Bewirtschaftung der Flächen sei analog den Vorjahren vorschrittmässig erfolgt.
- Es liege sodann ein Fall von höherer Gewalt nach Art. 106 DZV vor. Demnach sei bei höherer Gewalt auf eine Kürzung oder Verweigerung der Beiträge u.a. zu verzichten, wenn eine Enteignung eines grösseren Teils der Betriebsfläche bei Einreichung des Beitragsgesuchs nicht vorhersehbar war. Es handle sich in ihrem Fall zwar nicht um eine Enteignung im eigentlichen Sinne, aber um einen theoretischen Entzug der halben Betriebsfläche mit sofortiger Wirkung und ohne jegliche Vorwarnung.
- Anscheinend bleibe die Ökofläche für das Jahr 2014 unberücksichtigt. Eine überbetriebliche Erfüllung mit ihren Eltern sei gemäss Einschätzung des Landwirtschaftsamtes nicht möglich. In diesem Fall möchte sie anfügen, dass sie mit D.____, aus X.____, welcher sich innerhalb der zulässigen Fahrdistanz befände, den ÖLN überbetrieblich für das Jahr 2014 erfüllen könne. D.____ habe seit vielen Jahren ca. 90 Aren überschüssige Ökoflächen.



- In BGE 2c_588/2010 komme das Bundesgericht zum Schluss, dass ein Anspruch auf Direktzahlungen auch pro rata temporis bestehe.

V. Mit Stellungnahme vom 30. Mai 2016 duplizierte das Landwirtschaftsamt zusammengefasst was folgt:

- Betriebsübergaben würden in der Landwirtschaft üblicherweise von langer Hand geplant. Unter Beizug von Betriebsberatern des Landwirtschaftlichen Zentrums St.Gallen oder privaten Beratern würden genau solche Fragestellungen wie die Übernahme von Pachtland bei Bewirtschafterwechseln behandelt. Dabei würden die neuen Bewirtschafter darauf hingewiesen, dass die Verpächter zu orientieren sind. Im Direktzahlungskurs, den A.____ mit der Note "sehr gut" abgeschlossen habe, sei Art. 19 LPG ausführlich behandelt worden. Im Fach Agrarrecht habe A.____ die Note 6.0 erreicht. Als Mitglied der Verwaltungsrekurskommission sei ihr die Bedeutung von gesetzlichen Grundlagen bestens bekannt.
- Höhere Gewalt gemäss Art. 106 Abs. 1 Bst. b DZV liege nur bei Enteignungen vor. Da A.____ nicht Eigentümerin der Ortsgemeindeflächen war, könne aus Sicht des Landwirtschaftsamtes keine höhere Gewalt vorliegen.
- Die Auszahlung der Beiträge im Dezember 2014 sei gemäss den Ausführungen im Schreiben vom 18. September 2014 erfolgt. Das Landwirtschaftsamt sei davon ausgegangen, dass es im Gerichtsverfahren gegen die Ortsgemeinde darum ging, dass A.____ als Pächterin anerkannt werden müsse. Diese Annahme habe sich nach Erhalt des Kreisgerichtsurteils als falsch erwiesen, da nicht A.____, sondern ihre Eltern das Verfahren angestrengt hatten.
- Eine überbetriebliche Erfüllung des ÖLN hätte bis am 31. August vor dem Beitragsjahr (Art. 97 Abs. 1 DZV) angemeldet werden müssen. Der überbetriebliche ÖLN habe erhebliche Auswirkungen auf die Koordination der Kontrollen. Die Betriebe müssten nämlich gemäss Art. 22 Abs. 3 Bst. c DZV zusammen von der gleichen Kontrollstelle kontrolliert werden. Eine nachträgliche überbetriebliche Erfüllung des ÖLN könne das Landwirtschaftsamt deshalb nicht bewilligen.
- Für Anpassungen im Jahr 2014 sei es sowohl am 12. September 2014 als auch am 18. September 2014 bereits zu spät gewesen. Mit einer gut geplanten Betriebsübernahme wären die jetzt vorliegenden Probleme zu vermeiden gewesen.
- Abschliessend werde festgehalten, dass A.____ nie über einen Pachtvertrag mit der Ortsgemeinde Z.____ verfügt habe und die Verhältnismässigkeit mit der Auszahlung der Beiträge 2015 gewahrt sei.

W. Auf die (weiteren) Ausführungen der Beteiligten wird - soweit entscheidungswesentlich - in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Rekursvoraussetzungen sind sowohl hinsichtlich der Zuständigkeit und Rekursberechtigung als auch in Bezug auf die Form- und Fristenfordernisse erfüllt (Art. 43bis ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS



951.1; abgekürzt VRP]). Auf den Rekurs ist (mit den nachstehenden Einschränkungen) grundsätzlich einzutreten.

1.2 Anfechtungsobjekt des Rekurses ist der Einspracheentscheid des Landwirtschaftsamtes vom 7. März 2016, mit dem das Landwirtschaftsamt von der Rekurrentin die ihr für das Jahr 2014 ausbezahlten Direktzahlungen von Fr. 16'107.15 zurückfordert, weil der ÖLN im Jahr 2014 nicht erfüllt gewesen sei (Einspracheentscheid Ziffer 1), und diese Rückforderung mit dem Restanspruch der Rekurrentin auf Direktzahlungen für das Jahr 2015 verrechnet (Einspracheentscheid Ziffer 2). Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist damit nur noch die Frage, ob der Rekurrentin die Direktzahlungen 2014 zustehen und ob diese zurückgefordert werden dürfen oder nicht. Dagegen sind die im Einspracheverfahren noch umstrittenen Direktzahlungen für das Jahr 2015 nicht mehr Gegenstand des Rekursverfahrens.

1.3 Die von der Rekurrentin erstmals in ihrer Rekursbegründung aufgeworfene Frage, ob ihrer Mutter B.____ pro rata temporis Direktzahlungen für die Zeit vom 1. Januar bis 31. März 2014 zustehen oder nicht, kann nicht Gegenstand des vorliegenden Rekursverfahrens sein. B.____ war nicht Adressatin der Verfügungen vom 28. Oktober und 25. November 2015 sowie des Einspracheentscheids vom 7. März 2016. Die Rückforderung der Direktzahlungen 2014 betrifft nur die Rekurrentin, der die Direktzahlungen für das Jahr 2014 tatsächlich ausbezahlt worden sind.

2. Das Landwirtschaftsamt verfügte der Rekurrentin am 27. November 2014 Direktzahlungen von Fr. 16'107.15 für das Jahr 2014 und überwies den Betrag mit zwei Teilzahlungen. Die Verfügung erwuchs in Rechtskraft. Es ist daher zu prüfen, ob das Landwirtschaftsamt die rechtskräftige Direktzahlungsverfügung vom 27. November 2014 widerrufen und die bereits ausbezahlten Direktzahlungen 2014 zurückfordern durfte.

Gemäss Art. 171 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1; abgekürzt LwG) werden Direktzahlungen ganz oder teilweise zurückgefordert, wenn die Voraussetzungen, unter denen sie gewährt wurden, nicht mehr erfüllt sind oder wenn Auflagen oder Bedingungen nicht eingehalten werden. Zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile sind gemäss Art. 171 Abs. 2 LwG unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückzuerstatten oder zu verrechnen. Da Direktzahlungen Finanzhilfen nach Art. 3 Abs. 1 des Subventionengesetzes (SR 616.1; abgekürzt SuG) sind und weder im LwG noch in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss etwas Abweichendes vorgeschrieben ist (Art. 2 Abs. 2 SuG), sind zusätzlich zur Frage, ob die Voraussetzungen für die Direktzahlungen 2014 erfüllt waren oder nicht, auch die im SuG geregelten Widerrufsvoraussetzungen zu beachten (vgl. Entscheid Rekurskommission EVD vom 2. Februar 2006 in Sachen Direktzahlungen: JG/2004-10, Erw. 8.1. mit weiteren Hinweisen).



3. In einem ersten Schritt ist somit zu klären, ob die Verfügung vom 27. November 2014 fehlerhaft war, weil die Rekurrentin die Voraussetzungen für die Direktzahlungen im Jahr 2014 nicht erfüllte (Art. 171 LwG).

3.1 Das Landwirtschaftsamt macht sinngemäss geltend, die Verfügung vom 27. November 2014 sei fehlerhaft gewesen, weil die Rekurrentin wegen fehlender Biodiversitätsförderflächen den ÖLN nicht erfüllt habe. Die Rekurrentin sei weder Eigentümerin noch jemals selber Pächterin der Ortsgemeindeparzellen Nr. 002, 003, 005 und 006 gewesen, weshalb ihr die darauf liegenden Biodiversitätsförderflächen nicht angerechnet werden könnten. Über andere Biodiversitätsförderflächen habe die Rekurrentin im Jahr 2014 nicht verfügt.

3.2 Gemäss Art. 70 Abs. 1 i.V.m. Art. 70a Abs. 1 Bst. b des Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1; abgekürzt LwG) richtet der Bund zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) Direktzahlungen aus. Der ÖLN ist demzufolge eine Bedingung für das Ausrichten von Direktzahlungen. Ein bäuerlicher Betrieb erfüllt den ÖLN, wenn er verschiedene in Art. 70a Abs. 2 LwG angeführte Kriterien erfüllt. Zu den Kriterien gehört gemäss Art. 70a Abs. 2 Bst. c LwG ein angemessener Anteil an Biodiversitätsförderflächen. Der Bundesrat konkretisiert den ÖLN; er kann für die Ausrichtung der Direktzahlungen weitere Voraussetzungen und Auflagen festlegen (Art. 70a Abs. 3 Bst. a und Abs. 4 LwG).

3.3 Gemäss Art. 11 DZV werden Direktzahlungsbeiträge ausgerichtet, wenn die Anforderungen des ÖLN nach den Artikeln 12 – 25 DZV auf dem gesamten Betrieb erfüllt sind. Der Anteil an Biodiversitätsförderflächen muss mindestens 3,5 Prozent der mit Spezialkulturen belegten landwirtschaftlichen Nutzfläche und 7 Prozent der übrigen landwirtschaftlichen Nutzfläche betragen (Art. 14 Abs. 1 DZV). Gemäss Art. 14 Abs. 2 DZV sind als Biodiversitätsförderflächen anrechenbare Flächen nur dann anrechenbar, wenn sie:

- a. sich auf der Betriebsfläche und in einer Fahrdistanz von höchstens 15 km zum Betriebszentrum oder zu einer Produktionsstätte befinden; und
- b. im Eigentum oder auf dem Pachtland des Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin sind.

3.4 Umstritten ist vorliegend, ob die von der Rekurrentin geltend gemachten Biodiversitätsförderflächen die Voraussetzungen nach Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV erfüllen. Strittig ist namentlich, ob sich die Biodiversitätsförderflächen am Stichtag 2014 auf Pachtland der Rekurrentin befanden und falls nicht, ob die Biodiversitätsförderflächen der Rekurrentin im Jahr 2014 trotzdem anzurechnen waren oder nicht.

3.4.1 Die Rekurrentin argumentiert, am massgebenden Stichtag für die Strukturdatenerhebung im Jahr 2014, dem 2. Mai 2014, sei der ÖLN erfüllt gewesen, da sie erst danach von der Ablehnung als Pächterin durch die Ortsgemeinde Z.____ erfahren habe. Den Akten ist zu entnehmen, dass die Rekurrentin



mit Schreiben vom 28. Mai 2014 gegenüber der Ortsgemeinde Z.____ erklärte, in den Pachtvertrag ihrer Mutter einzutreten, worauf die Ortsgemeinde Z.____ sie mit Schreiben vom 5. Juni 2014 als neue Pächterin ablehnte (vorinstanzliche Akten, act. 4 und 7). Mit der Ablehnung der Rekurrentin durch die Ortsgemeinde Z.____ blieb das ursprüngliche Pachtverhältnis zwischen der Mutter der Rekurrentin und der Ortsgemeinde Z.____ rückwirkend bestehen (vgl. Art. 19 Abs. 2 Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht, SR 221.213.2, abgekürzt LPG). Die Rekurrentin war somit zu keinem Zeitpunkt, also auch nicht von der Betriebsübergabe bis zum Empfang des Ablehnungsschreibens der Ortsgemeinde Z.____, Pächterin der Parzellen Nr. 002, 003, 005 und 006. Daran vermag auch nichts zu ändern, dass die Rekurrentin nach eigenen Angaben die Ablehnung ihrer Person durch die Ortsgemeinde Z.____ nicht hat kommen sehen und deshalb am Stichtag noch darauf vertraute, dass die Ortsgemeinde Z.____ sie als neue Pächterin akzeptieren werde. Ein solches in die privatrechtlichen Handlungen der Ortsgemeinde Z.____ gesetztes Vertrauen kann der Vorinstanz bei ihrem Entscheid über die verwaltungsrechtlichen Voraussetzungen für den Direktzahlungsanspruch nicht entgegengehalten werden.

3.4.2 Einer näheren Prüfung bedarf die Frage, ob der Rekurrentin die von ihrer Mutter gepachteten Ortsgemeindeflächen für den ÖLN anzurechnen gewesen wären. Die Rekurrentin argumentiert, Sinn und Zweck von Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV sei, den Standort von Biodiversitätsförderflächen längerfristig zu gewährleisten, weil jährliche Verschiebungen den gewünschten Effekt nicht auslösen würden. Mit dem von ihrer Familie im Jahr 2004 abgeschlossenen Pachtvertrag sei diese Langfristigkeit stets gewährleistet gewesen.

Nach dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV sind Biodiversitätsförderflächen nur anrechenbar, wenn sie *"im Eigentum oder auf dem Pachtland des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin sind."* Die Begriffe *"Eigentum"* und *"Pacht"* lassen sich wie auch der Begriff des *"Bewirtschafters"* bzw. der *"Bewirtschafterin"* präzise bestimmen. Der Begriff des Bewirtschafters ergibt sich aus Art. 2 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (SR 910.91; abgekürzt LBV). Demnach gilt als Bewirtschafter oder Bewirtschafterin die natürliche oder juristische Person oder die Personengesellschaft, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt und damit das Geschäftsrisiko trägt (Art. 2 Abs. 1 LBV). Der Wortlaut von Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV ist damit klar und eindeutig. Die Rekurrentin, die seit der Betriebsübernahme im Jahr 2014 den Betrieb Nr. 001 bewirtschaftet, hätte nach dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV selber Eigentümerin oder Pächterin der Parzellen Nr. 002, 003, 005 und 006 sein müssen.

Auslegung ist notwendig, wo der Wortlaut einer Norm nicht klar ist oder wo Zweifel bestehen, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn einer Norm wiedergibt. Vom eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut einer Norm darf allerdings nur abgewichen werden, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass der scheinbar klare Wortlaut nicht dem wahren Sinn der Norm entspricht.



Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck der Norm. Wichtig ist auch die Bedeutung, welcher der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt (vgl. statt vieler BGE 140 II 289 E. 3.2 mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St.Gallen 2016, Rz. 179 ff.).

Nach Ansicht der Rekurrentin liegen Sinn und Zweck von Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV darin, den Standort von Biodiversitätsförderflächen langfristig zu gewährleisten, weshalb es auch genüge, diese Langfristigkeit anders als durch Eigentum oder einen eigenen Pachtvertrag, bzw. eben mit einem Pachtvertrag der Eltern, zu gewährleisten. Die Rekurrentin übersieht dabei, dass eine erweiterte Auslegung von Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV den langfristigen Bestand von Biodiversitätsförderflächen, wegen der schlechteren rechtlichen Absicherung der Flächen, eher gefährden würde. Darüber hinaus stellen die mit dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV gestellten rechtlichen Anforderungen auch sicher, dass jeder Bewirtschafter dauerhaft über ausreichende Biodiversitätsförderflächen verfügt, weil die in einer Region ohnehin vorhandenen Ökoflächen dadurch nicht einfach nach Bedarf mal diesem und mal jenem Bewirtschafter zugerechnet werden können. Es liegen demzufolge keine triftigen Gründe vor, um vom klaren Wortlaut von Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV abzuweichen.

3.4.3 Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass die Ortsgemeindeparzellen im Jahr 2014 nicht als Biodiversitätsförderflächen für den ÖLN der Rekurrentin anzurechnen waren, weil die Rekurrentin weder Eigentümerin noch jemals Pächterin der Ortsgemeindeparzellen war und daher die Voraussetzungen nach Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV nicht erfüllte. An diesem rechtlichen Mangel ändert auch nichts, dass mit der vor Ort durchgeführten ÖLN-Kontrolle vom 31. Mai 2014 keine sachlichen Mängel beim ÖLN durch den Kontrolleur festgestellt worden sind (Akten der Rekurrentin, act. 5).

3.5 Ergänzend macht die Rekurrentin in ihrer Replik vom 18. Mai 2016 geltend, sie könnte den ÖLN für das Jahr 2014 gemeinsam mit D.____, aus X.____, überbetrieblich erfüllen. D.____ habe seit vielen Jahren überschüssige Ökoflächen, welche er ihr falls nötig rechnerisch zur Verfügung stellen würde, um den Mangel an Biodiversitätsförderflächen zu heilen.

Zwar können zwei Betriebe den ÖLN gemeinsam erfüllen, wenn deren Bewirtschafter dazu eine Vereinbarung abschliessen, die auch die Wahl einer gemeinsamen Kontrollstelle für den ÖLN beinhaltet (Art. 22 DZV). Die Wahl der Kontrollstelle für den ÖLN hat aber in jedem Fall – und besonders wenn zwei Betriebe gemeinsam kontrolliert werden müssen – vor dem Stichtag für das Beitragsjahr zu erfolgen (Art. 22 Abs. 3 Bst. c DZV i.V.m. Art. 97 DZV). Dementsprechend sind Vereinbarungen über eine gemeinsame Erfüllung des ÖLN vor



dem Stichtag abzuschliessen und dem Landwirtschaftsamt zur Genehmigung einzureichen (Art. 22 Abs. 3 DZV).

Zwischen der Rekurrentin und D.____ bestand am Stichtag für das Beitragsjahr 2014 (2. Mai 2014) keine Zusammenarbeit zur Erfüllung des ÖLN. Damals auf dem Betrieb von D.____ allenfalls vorhandene und überschüssige Ökoflächen können der Rekurrentin daher nicht mehr nachträglich an den ÖLN 2014 angerechnet werden.

3.6 Nachdem somit feststeht, dass die Rekurrentin im Jahr 2014 über keine anrechenbaren Biodiversitätsförderflächen verfügte, stellt sich noch die Frage, wie hoch die Kürzung ihrer Direktzahlungen ausgefallen wäre, wenn die fehlenden Biodiversitätsförderflächen vom Landwirtschaftsamt rechtzeitig erkannt und die daraus resultierende Kürzung der Direktzahlungen bereits im Jahr 2014 verfügt worden wäre.

3.6.1 Gemäss Art. 105 Abs. 1 Bst. c aDZV (im Jahr 2014 anwendbare Fassung) kürzten oder verweigerten die Kantone die Beiträge im Jahr 2014 gemäss der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen (nachfolgend Kürzungsrichtlinie) sowie nach Anhang 8 aDZV, wenn Vorschriften der aDZV oder Auflagen nicht eingehalten wurden. Die Kürzungsrichtlinie sah für Mängel beim ÖLN ein abgestuftes (Straf-)Punktesystem für verschiedene Arten von Mängeln vor (Kürzungsrichtlinie Abschnitt C. Ziffer 1.1). Nach Abzug einer Toleranz von 10 Punkten wurde für jeden weiteren Punkt ein Prozent der Flächenbeiträge abgezogen. Ab 110 Punkten wurden die Direktzahlungen vollständig gestrichen. Das Punktesystem der Kürzungsrichtlinie war insofern verhältnismässig, als dass es unterschiedlich schwere Mängel mit unterschiedlichen Punktzahlen berücksichtigte und die Mängel bzw. Punkte zusammenzuzählen waren, was zu unterschiedlich hohen Kürzungen der Flächenbeiträge führte. Erst ab einer Punktzahl von 110 Punkten erfolgte eine vollständige Kürzung aller Direktzahlungen, weil der nach Art. 70a Abs. 1 Bst. b LwG für die Direktzahlungen vorausgesetzte ÖLN bei hohen Punktzahlen nicht mehr als erfüllt galt.

Wurde der von Art. 14 DZV für den ÖLN geforderte Prozentsatz von 7 Prozent Biodiversitätsförderflächen unterschritten, waren gemäss der Kürzungsrichtlinie 20 (Straf-)Punkte je fehlendes Prozent bzw. 2 (Straf-)Punkte je fehlende 0,1 Prozent anzurechnen (vgl. Kürzungsrichtlinie Abschnitt C. Ziffer 1.4). Waren keine anrechenbaren Biodiversitätsförderflächen vorhanden, führte das zu 140 Punkten und damit zu einer vollständigen Kürzung der Direktzahlungen ($7 \cdot 20 = 140$ Punkte; $140 > 110$ Punkte).

Das Landwirtschaftsamt ging in der Verfügung vom 28. Oktober 2015 und im Einspracheentscheid vom 7. März 2016 daher zurecht von einer vollständigen Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2014 aus.



Anzumerken ist, dass eine Anwendung der seit dem Jahr 2015 gültigen Fassung der DZV zum gleichen Ergebnis führen würde. Zwar verweist Art. 105 Abs. 1 DZV für die Berechnung der Kürzung nicht mehr auf die Kürzungsrichtlinie der Landwirtschaftsdirektoren, sondern vollständig auf den neuen Anhang 8 der DZV. In Bezug auf fehlende Biodiversitätsförderflächen wurde das Punktesystem der Kürzungsrichtlinie aber praktisch unverändert in den neuen Anhang 8 übernommen (vgl. Art. 105 Abs. 1 DZV i.V.m. Ziffer 2.2.1 und 2.2.4a Anhang 8 DZV).

3.6.2 Im Ergebnis wären der Rekurrentin die Direktzahlungen 2014 gemäss der Kürzungsrichtlinie vollständig zu kürzen gewesen, weil sie wegen der fehlenden bzw. ihr nicht zurechenbaren Biodiversitätsförderflächen den ÖLN nicht erfüllte. Die Verfügung des Landwirtschaftsamtes vom 27. November 2014, mit der es der Rekurrentin Fr. 16'107.15 Direktzahlungen zusprach, erweist sich somit als fehlerhaft, weshalb die Voraussetzungen für eine Rückforderung der Direktzahlungen nach Art. 171 Abs. 1 LwG erfüllt sind.

Ob die Vorinstanz deshalb die für das Jahr 2014 bereits ausbezahlten Direktzahlungen von der Rekurrentin zurückverlangen durfte, ist allerdings von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig.

4.

4.1 Nach Art. 30 Abs. 2 SuG verzichtet die zuständige Behörde auf den Widerruf einer Finanzhilfeverfügung, wenn der Rekurrent als Empfänger aufgrund der Verfügung Massnahmen getroffen hat, die nicht ohne unzumutbare finanzielle Einbussen rückgängig gemacht werden können (Bst. a), die Rechtsverletzung für ihn nicht leicht erkennbar war (Bst. b) und eine allfällig unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhaltes nicht auf schuldhaftes Handeln des Rekurrenten zurückzuführen ist (Bst. c). Sind alle drei angeführten Kriterien kumulativ erfüllt, muss auf die Rückforderung verzichtet werden. Eine Verrechnung mit später entstandenen Ansprüchen auf Direktzahlungen wäre dann nicht möglich (Entscheid Rekurskommission EVD vom 2. Februar 2006 in Sachen Direktzahlungen: JG/2004-10, Erw. 8.1.).

4.2 Vorliegend sind die Voraussetzung nach Art. 30 Abs. 2 Bst. a und b SuG für einen Verzicht auf die Rückforderung der Direktzahlungen 2014 nicht erfüllt. Es gibt keine Verfügung des Landwirtschaftsamtes, die dazu geführt hat, dass die Rekurrentin den Betrieb ihrer Eltern im Jahr 2014 übernommen und die Ausgleichsflächen auf dem Pachtland der Ortsgemeinde Z.____ belassen hat (Bst. a). Vielmehr hat die Rekurrentin eigenen Aussagen zufolge den Betrieb ihrer Eltern zu Beginn des Jahres 2014 einfach kurzentschlossen selber übernommen. Zudem war die Rechtsverletzung für die Rekurrentin erkennbar, nachdem das Landwirtschaftsamt ihr schon frühzeitig im Juli 2014 ankündigte, die Situation um die Pachtverträge sei unklar (Bst. b). Auf die Rückforderung der Direktzahlungsbeiträge 2014 ist daher nicht zu verzichten.



Die Direktzahlungsbeiträge 2015 sind nicht mehr Gegenstand des (Rekurs-)Verfahrens.

5. Weiter argumentiert die Rekurrentin, mit der Ablehnung als Pächterin durch die Ortsgemeinde Z.____ sei ihr – vergleichbar mit einer Enteignung – mit sofortiger Wirkung und ohne Vorwarnung die halbe Betriebsfläche entzogen worden, weshalb höhere Gewalt der Grund für den nicht erfüllten ÖLN sei.

5.1 Auf die Kürzung oder Verweigerung von Beiträgen ist nach Art. 106 Abs. 1 DZV zu verzichten, wenn höhere Gewalt dazu führt, dass Anforderungen des ÖLN nicht erfüllt werden können. Das Prinzip, wonach höhere Gewalt dem Bewirtschafter nicht zum Nachteil gereichen soll, ist im Grundsatz auch auf den Verlust von Betriebsflächen anwendbar. Gemäss Art. 106 Abs. 2 Bst. b DZV gilt insbesondere die Enteignung eines grösseren Teils der Betriebsfläche als höhere Gewalt, wenn die Enteignung bei Einreichung des Beitragsgesuchs nicht vorhersehbar war.

5.2 Der Verlust der für den ÖLN im Jahr 2014 notwendigen Biodiversitätsförderflächen ist vorliegend nicht auf eine Enteignung, sondern auf die Ablehnung der Rekurrentin als neue Pächterin durch die Ortsgemeinde Z.____ zurückzuführen (Art. 19 Abs. 2 LPG). Die in Art. 19 LPG gesetzlich geregelte Ablehnung eines neuen Pächters durch den Landeigentümer stellt dabei kein derart aussergewöhnliches Ereignis dar, dass diese Möglichkeit vom neuen Pächter nicht in Betracht gezogen werden müsste. Würde die in Art. 106 Abs. 2 Bst. b DZV aufgestellte Regel, wonach die Enteignung bei Einreichung des Beitragsgesuchs nicht vorhersehbar sein durfte, analog auf die Ablehnung eines Pächters angewendet, stellte sich sodann die Frage, ob die Ablehnung des neuen Pächters bei Einreichung des Beitragsgesuchs (bzw. bis spätestens zum Stichtag) nicht vorhersehbar war. Aus den im Recht liegenden Akten ergibt sich, dass die Ortsgemeinde Z.____ bereits im April 2013 und Februar 2014 den Kontakt mit den Eltern der Rekurrentin suchte, um die Zukunft des Landwirtschaftsbetriebs und der zugepachteten Parzellen zu klären, worauf die Ortsgemeinde aber keine Antwort erhielt. Erst am 21. Mai 2014 erfuhr die Ortsgemeinde Z.____ anlässlich eines Gesprächs mit den Eltern der Rekurrentin vom Pächterwechsel, worauf die Rekurrentin am 28. Mai 2014 der Ortsgemeinde Z.____ ihre Absicht zur Weiterbewirtschaftung der Pachtparzellen erklärte (vorinstanzliche Akten, act. 4 und 5; Akten der Rekurrentin, act. 2). Die Rekurrentin, die nach eigenen Angaben im Jahr 2014 kurzentschlossen den elterlichen Betrieb übernommen hatte, und ihre Eltern hatten es dabei schlicht versäumt, die Betriebsübergabe rechtzeitig zu planen und die Pachtübernahme der Pachtparzellen vor dem Stichtag 2014 (2. Mai 2014) mit der Ortsgemeinde Z.____ zu klären. Wenn die Rekurrentin durch diesen zeitlichen Ablauf nach der Ablehnung als Pächterin nicht mehr in der Lage war, im Jahr 2014 rechtzeitig für einen ausreichenden Ersatz an Biodiversitätsförderflächen zu sorgen, haben sie und ihre Eltern sich das selber anzulasten. Die Rekurrentin kann sich demzufolge nicht auf höhere Gewalt berufen.



Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass schon gemäss den Weisungen und Erläuterungen des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) zur alten Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 zu Art. 70a Abs. 2 Bst. b aDZV (Fassung bis 31. Dezember 2013), der damals die höhere Gewalt bei Enteignungen regelte, der Verlust von Pachtland nicht als Enteignung und als höhere Gewalt galt.

6. Abschliessend ist somit festzuhalten, dass die Rekurrentin nicht selber Pächterin der Ortsgemeindeparzellen Nr. 002, 003, 005 und 006 war, weshalb ihr die darauf stehenden Biodiversitätsförderflächen nicht an den ÖLN anzurechnen waren. Weil dadurch der für den Direktzahlungsanspruch im Jahr 2014 notwendige ÖLN nicht erfüllt war, die Vorinstanz bei der Rückforderung der bereits ausgerichteten Direktzahlungen nicht unverhältnismässig vorging und auch kein Fall von höherer Gewalt vorlag, sind die von der Rekurrentin mit der Rekursergänzung vom 29. März 2016 gestellten Anträge 1 und 2 abzuweisen.

7.

7.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Nach Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) ist die Entscheidgebühr für den vorliegenden Entscheid auf Fr. 1'500.– festzusetzen. Da der Rekurs vollständig abzuweisen ist, sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin aufzuerlegen, wobei der von ihr geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– anzurechnen ist. Die Rekurrentin hat somit noch einen Betrag von Fr. 500.– zu bezahlen.

7.2 Sowohl die Rekurrentin als auch die Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten. Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- oder Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die mit ihren Anträgen vollständig unterliegende Rekurrentin hat daher keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten. Die Vorinstanz hat nach ständiger Rechtsprechung keinen Anspruch auf Ersatz von ausseramtlichen Kosten (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, St.Gallen 2003, Rz. 825).

Entscheid

- 1.** Der Rekurs von A.____ wird abgewiesen.
- 2.** Die amtlichen Kosten von Fr. 1'500.– werden A.____ auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird daran angerechnet.



3. Es werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.

VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
DES KANTONS ST.GALLEN

Der Vorsteher:

Bruno Damann
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann nach Art. 166 Abs. 2 LwG i.V.m. Art. 59bis VRP innert 30 Tagen seit Eröffnung Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St.Gallen, erhoben werden.