



Fall-Nr.:	VD/LA-18.05
Stelle:	Generalsekretariat Volkswirtschaftsdepartement
Instanz:	Volkswirtschaftsdepartement
Publikationsdatum:	20.05.2020
Entscheiddatum:	20.02.2019

Rekursentscheid VD; Landwirtschaftliche Direktzahlungen

Biodiversitätsbeiträge setzen voraus, dass die betroffene Fläche wenige Tage nach dem zulässigen Schnittzeitpunkt geschnitten und das Schnittgut abgeführt wird. Liegt der frühest zulässige Schnittzeitpunkt im Spätsommer/Herbst, darf mit dem Schnitt nicht bis zum darauffolgenden Frühling gewartet werden.

vgl. PDF



VD/LA-18.05

Entscheid vom 20. Februar 2019

Rekurrent

A. ____

gegen

Vorinstanz

Landwirtschaftsamt

Betreff

Einspracheentscheid («Verfügung») vom 26. Februar 2018 betreffend
die Direktzahlungen 2017



Sachverhalt

A. A.____ bewirtschaftet in Z.____ (Politische Gemeinde Y.____) einen Landwirtschaftsbetrieb.

B. Am 15. September 1993 schlossen A.____ und die Politische Gemeinde Y.____ einen Bewirtschaftungsvertrag nach dem Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen (sGS 671.7; abgekürzt GAöL). Der Vertrag regelte von A.____ zu erbringende, besondere Pflege- und Bewirtschaftungsmassnahmen auf einer Fläche von 40 Aren auf der Parzelle Nr. 001, wofür ihm jährliche Beiträge zugesprochen wurden. Als Objekttyp nannte der Vertrag «Magerwiese, Flachmoor».

Der Vertrag vom 15. September 1993 enthält Pflege- und Bewirtschaftungsvorschriften wie folgt:

- Frühester Schnittzeitpunkt: 1. September (Ried), 1. August (Magerwiese)
- Schnitthäufigkeit: jährlich
- Nach erfolgtem Schnitt ist das Schnittgut wegzuführen.
- Unzulässig sind:
 - Ausbringen von Dünger
 - Verwendung von Pflanzenschutzmitteln
 - Befahren (mit Ausnahme zur Bewirtschaftung und Pflege der Magerwiese)
 - Beweidung und Viehtrieb
 - Bodenveränderungen und Veränderungen des Wasserhaushaltes, soweit sie nicht als Sanierungsmassnahme dem Schutzgebiet dienen

C. Am 7. Oktober 2010 schlossen A.____ und die Politische Gemeinde Y.____ einen zweiten Bewirtschaftungsvertrag nach dem GAöL. Der zweite Vertrag betraf das Flachmoor von acht Aren auf der Parzelle Nr. 001. Auf die verbleibende Fläche von 32 Aren wurde weiterhin der Vertrag vom 15. September 1993 angewendet.

Für die Bewirtschaftung des Flachmoors vereinbarten die Parteien einen jährlichen Beitrag. Die vereinbarten Bewirtschaftungsvorschriften lauteten u.a. wie folgt:

a. Allgemein

...

Das Schnittgut ist wegzuführen.

Frühester Schnittzeitpunkt und Schnitthäufigkeit: vgl. Beitragsberechnung

Beitragsberechnung für Moore, Magerwiesen, Rückführungsflächen und Pufferzonen

...

Schnittzeitpunkt 01. September

Schnitthäufigkeit 1x jährlich



D. Am 18. April 2016 schlossen A.____ und das Landwirtschaftsamt eine Vereinbarung über Vernetzungsbeiträge nach Art. 73 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (SR 910.1; abgekürzt LWG).

Gemäss der «Biodiversitätsliste Vernetzung VP – Y.____ – X.____ – W.____» sind die Biodiversitätsförderflächen auf der Parzelle Nr. 001 Teil des Vernetzungsprojekts (vor. act. 2.3). Die vereinbarten Leistungen des Bewirtschafters lauteten u.a. wie folgt:

Der Bewirtschafter bewirtschaftet und pflegt die auf der Biodiversitätsliste aufgeführten beitragsberechtigten Biodiversitätsförderflächen (BFF):

- auf eigene Rechnung und Gefahr;
- primär entsprechend den im Vernetzungsprojekt Y.____ – X.____ – W.____ beschriebenen Grundsätzen, Auflagen und Bedingungen, wobei er die BFF durch keinerlei andere Massnahmen beeinträchtigt; ergänzend gelten die Vorschriften der DZV. Besteht ein GAöL-Vertrag und/oder eine Qualitätsstufe II Bewirtschaftungsbestätigung (ehemals Vereinbarung zum Bezug von ÖQV-Qualitätsbeiträgen) gelten zusätzlich die darin festgelegten Bewirtschaftungsvorschriften. ...

Gemäss der Biodiversitätsliste betrug die Fläche des Flachmoors acht Aren und die Fläche des Krautsaums 32 Aren. Die Biodiversitätsliste enthielt ausserdem Zusatzbedingungen für die Flächen auf der Parzelle Nr. 001 wie folgt:

Nutzung	Fläche	Zusatzbedingung	GAöL (Ja/Nein)
Extensiv genutzte Wiesen	24	Z2: Rückzugsstreifen, Altgrasbestand	Nein
Flachmoor	8	Z16: Wandernder Rückzugsstreifen auf Streueflächen	Ja
Krautsaum	32	Z10: Mähen mit Einachs-Motormäher	Ja

E. In der Folge wurden die Flächen des Flachmoors und des Krautsaums angepasst. Der Vorgang ist in den Akten nicht belegt. In der detaillierten Aufstellung der Direktzahlungen 2017 von A.____ waren auf der Parzelle Nr. 001 jedenfalls ein Flachmoor von 14 Aren (davon 8 Aren der Qualitätsstufe 2) und ein Krautsaum von 41 Aren ausgewiesen. Die Fläche der extensiv genutzten Wiesen betrug weiterhin 24 Aren (vor. act. 2.4 und 2.5):

Beitrag Qualitätsstufe 1				
GBNr.	Nutzung	Aren	Fr./Are	Fr.
001	Flachmoor	14.00	8.55	119.70
001	Krautsaum	41.00	4.95	202.95
001	Extensiv genutzte Wiesen (...)	24.00	4.95	118.80
Beitrag Qualitätsstufe 2				
GBNr.	Nutzung	Aren	Fr./Are	Fr.
001	Flachmoor	8.00	15.95	127.60
Beitrag Vernetzung				
GBNr.	Nutzung	Aren	Fr./Are	Fr.
001	Flachmoor	14.00	10.00	140.00
001	Krautsaum	41.00	10.00	410.00
001	Extensiv genutzte Wiesen (...)	24.00	10.00	240.00



F. Am 8. November 2017 kontrollierte das Landwirtschaftsamt den Betrieb von A.____. Dabei stellte es fest, dass die 14 Aren Flachmoor und daran angrenzende 17 Aren Krautsaum auf der Parzelle Nr. 001 nicht geschnitten worden waren. Das Landwirtschaftsamt fotografierte diesen Sachverhalt.

G. Mit Schreiben vom 24. November 2017 orientierte das Landwirtschaftsamt A.____ über den am 8. November 2017 auf der Parzelle Nr. 001 angetroffenen Sachverhalt. Es teilte ihm mit, der fehlende Schnitt habe gemäss Anhang 8 der Direktzahlungsverordnung (SR 910.13; abgekürzt DZV) folgende Kürzungen und Sanktionen zur Folge:

Kontrollpunkt	Bemerkungen	Kürzung/Sanktion
Biodiversitätsförderflächen > Q1 – Extensiv genutzte Wiesen > Voraussetzungen und Auflagen	17 a Krautsaum im Jahr 2017 nicht gemäht	Fr. 168.30 (200 % der Q1-Beiträge)
Biodiversitätsförderflächen > Q1 – Streueflächen > Voraussetzungen und Auflagen	14 a Flachmoor im 2017 nicht gemäht	Fr. 239.40 (200 % der Q1-Beiträge)
Vernetzung: Krautsaum: - Z10: Mähen mit Einachs-Motormäher Flachmoor: - Z16: Rückzugsstreifen auf Streue	Q1 bei 17 a Krautsaum und 14 a Flachmoor nicht eingehalten (total 31 a)	Fr. 620.00 (200% der Vernetzungsbeiträge)
Biodiversitätsförderflächen > Q2 – Streueflächen > Anforderungen Qualitätsstufe I eingehalten	bei 8 a Flachmoor Q1-Anforderungen nicht eingehalten	Fr. 127.60 (100 % der Q2-Beiträge)

Das Landwirtschaftsamt teilte A.____ mit, die Kürzung werde mit der Schlusszahlung der Direktzahlungen 2017 verrechnet und verfügt. Ohne Gegenbericht innerhalb von 14 Tagen gehe es davon aus, dass A.____ die Kürzung akzeptiere.

H. Mit Verfügung vom 27. November 2017 sprach das Landwirtschaftsamt A.____ für das Jahr 2017 Direktzahlungen von Fr. 53'064.35 zu.

I. Mit E-Mail vom 6. Dezember 2017 nahm A.____ zum Schreiben vom 24. November 2017 Stellung. Er führte an, die Flächen müssten erst bis Ende des Jahres 2017 gemäht werden. Am 28. November 2017 seien sie gemäht worden. Zum Beweis legte er Fotos bei (vor. act. 1.2). Die am Boden liegende Streue und das Wiesenmaterial werde er, wenn der Schnee weg sei, trocknen und im Frühling des nächsten Jahres zusammenrechnen, bevor die Vegetation anfangen.

J. Das Landwirtschaftsamt bestätigte A.____ am 7. Dezember 2017 den Empfang der Stellungnahme und nahm diese als Einsprache gegen die geplante Kürzung entgegen.

K. Mit E-Mail vom 8. Dezember 2018 äusserte sich das Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) gegenüber dem Landwirtschaftsamt zu den betroffenen GAÖL-Flächen auf der Parzelle Nr. 001. Nach Ansicht des ANJF gebe der GAÖL-Vertrag nicht vor, bis wann die Fläche gemäht werden müsse. Diese solle praxisgemäss bis allerspätestens Beginn der folgenden Vegetationsperiode geschnitten sein. Das Schnittgut sei gemäss GAÖL-Vertrag «nach erfolgtem



Schnitt [...] abzuführen». Das sei so zu verstehen, dass das Schnittgut nach maximal einigen Tagen abgeführt werden müsse und sicherlich nicht erst im Frühjahr. Das längere Lagern des Schnittguts führe zu einer unerwünschten Nährstoffanreicherung.

L. Am 26. Februar 2018 erliess das Landwirtschaftsamt folgenden Einspracheentscheid:

1. Die Nichteinhaltung der BFF-Anforderungen der Qualitätsstufe 1 hat eine Kürzung der Q1-Beiträge 2017 von A.____ von insgesamt Fr. 407.70 zur Folge.
2. Die Nichteinhaltung der BFF-Anforderungen der Qualitätsstufe 1 hat eine Kürzung der Vernetzungsbeiträge 2017 von A.____ von insgesamt Fr. 620.00 zur Folge.
3. Die Nichteinhaltung der BFF-Anforderungen der Qualitätsstufe 1 hat eine Kürzung der Q2-Beiträge 2017 von A.____ von Fr. 127.60 zur Folge.

Das Landwirtschaftsamt begründete seinen Entscheid wie folgt:

- Nach dem Schnitt am 28. November 2017 könne das Abführen des Schnittguts im Frühling 2018 nicht akzeptiert werden. Das Schnittgut liege zu lange auf der Biodiversitätsförderfläche. Somit seien die GAöL-Anforderungen für die 17 Aren Krautsaum und die 14 Aren Flachmoor nicht erfüllt.
- Die Grundvoraussetzung für den Erhalt von Vernetzungsbeiträgen und von Beiträgen der Qualitätsstufe 2 sei die Erfüllung der Anforderungen der Qualitätsstufe 1.
- Die Kürzung richte sich nach Anhang 8 DZV. Die Beiträge der Qualitätsstufe 1 seien demnach um 200 % ($2 * [\text{Fr. } 84.15 + 119.70]$) und die Beiträge der Qualitätsstufe 2 um 100 % (Fr. 127.60) zu kürzen. Die Vernetzungsbeiträge müssten um die Beiträge des laufenden Jahres gekürzt und zudem die Beiträge des vergangenen Jahres zurückgefordert werden, was zu einer Kürzung von 200 % ($2 * [\text{Fr. } 170.- + 140.-]$) führe.

M. Gegen den Einspracheentscheid des Landwirtschaftsamtes erhob A.____ am 16. März 2018 Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement mit folgendem Antrag:

Die Verfügung Punkte 1 – 3 sei aufzuheben und die Fr. 1'115.30 seien auszubehalten.

Begründet wurde der Rekurs im Wesentlichen wie folgt:

- Die Fläche auf der Parzelle Nr. 001 sei vor Ende des Jahres 2017 gemäht worden.
- Das Schnittgut sei dem regnerischen Wetter zum Opfer gefallen. Danach habe es eine Schneedecke gegeben, die nicht mehr weggegangen sei. Das Einwintern sei ein Fall von höherer Gewalt.
- Die Kürzung von mehr als 1'000.– Franken sei sehr einschneidend angesichts seines geringen Einkommens.



N. Das Landwirtschaftsamt beantragte mit Vernehmlassung vom 23. Mai 2018 die vollumfängliche Abweisung des Rekurses und hielt in allen Punkten an der angefochtenen «Verfügung» vom 26. Februar 2018 fest.

Es führte dazu Folgendes aus:

- Die schwer verständlichen Kürzungszahlen in der Verfügung vom 27. November 2017 seien auf mehrere Umstände zurückzuführen. Sie enthielten noch Kürzungen aus dem Jahr 2016 wegen Tierschutzverstössen und Falschdeklarationen von A.____, die erst in die Abrechnung 2017 eingeflossen seien. Auch sei es zu einer Fehlbuchung, bzw. zu einer um Fr. 717.60 zu hohen Beitragskürzung gekommen. Das Landwirtschaftsamt habe die Direktzahlungen 2017 bis 14. November 2017, also bereits vor dem Schreiben vom 24. November 2017, in das Informatikprogramm (Agricola) eintragen müssen. Mit der Nachzahlung vom 26. April 2018 sei der Fehlbetrag von Fr. 717.60 korrigiert worden.

Zum Beleg reichte das Landwirtschaftsamt neben der Nachzahlungsverfügung vom 26. April 2018 eine Übersicht («Kürzung und Nachzahlungen 2017 für A.____, Stand Nachzahlung im April 2018»), mit der es die Zahlen erläuterte, zu den Rekursakten.

- A.____ habe die beiden Flächen erst nach der Kontrolle durch das Landwirtschaftsamt geschnitten. Wie aus der rechtskräftigen Verfügung vom 28. April 2017 hervorgehe, habe er bereits im Jahr 2016 als Wiesen deklarierte Flächen, die er hätten schneiden müssen, nur beweiden lassen. Es handle sich um einen Wiederholungsfall.
- Im vorliegenden Fall gehe es nur noch um die Frage, ob das Schnittgut unmittelbar nach dem Schnitt hätte abgeführt werden müssen oder nicht. Das ANJF habe deutlich gemacht, dass das Schnittgut spätestens nach einigen Tagen abgeführt werden müsse und sicher nicht erst im Frühling, weil dies zu einer unerwünschten Nährstoffanreicherung führe. Das Landwirtschaftsamt unterstütze fachlich diese Argumentation. Ein Liegenlassen des Schnittguts habe die gleiche Wirkung wie eine Düngung. Die im Schnittgut vorhandenen Nährstoffe würden durch Verrottung freigesetzt und düngten die Naturschutz- oder Biodiversitätsförderflächen auf unerwünschte Art.
- Gemäss Art. 19 Abs. 2 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (SR 910.91; abgekürzt LBV) müssten Wiesen mindestens einmal jährlich zur Futtergewinnung geschnitten werden. Streueflächen müssten gemäss Art. 21 LBV mindestens alle drei Jahre geschnitten werden. Der GAöL-Vertrag von A.____ verlange allerdings einen jährlichen Schnitt.
- Es sei eine Ausrede, wenn A.____ höhere Gewalt (Regen, Schnee) dafür geltend mache, dass er das Schnittgut nicht mehr abführen könne. Er habe die Flächen erst nach dem Besuch des Landwirtschaftsamtes vom 8. November 2017 geschnitten, um eine Beitragskürzung zu vermeiden. Landwirte mit gutem Management würden die Flächen so früh als möglich nach dem vorgegebenen Schnittzeitpunkt schneiden. Je länger damit zugewartet werde, desto schwieriger werde es, das Schnittgut zu trocknen, was sowohl für die Futter- als auch für die Streuenutzung und den leichteren Abtransport nötig sei.
- A.____ erhalte jährlich rund Fr. 55'000.– Direktzahlungen und GAöL-Beiträge. Eine Kürzung um Fr. 1'155.30, d.h. um rund zwei Prozent der Beiträge, sei verhältnismässig.



O. Am 5. Juli 2018 reichte A.____ ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ein. Gleichzeitig replizierte er im Rekursverfahren was folgt:

- Es liege kein Wiederholungsfall vor. Im Jahr 2016 seien Flächen beweidet statt geschnitten worden. Im vorliegenden Fall werde vom Landwirtschaftsamt nicht bestritten, dass die Flächen geschnitten worden seien.
- Ein Schnittzeitpunkt im Frühjahr und auch das Abführen des Schnittguts im Frühjahr seien möglich. Hätte er die Fläche erst im Frühjahr und nicht auf Druck des Landwirtschaftsamtes bereits im November geschnitten, hätte er das Schnittgut trocknen und innert nützlicher Frist abführen können. Konsequenterweise hätte auch die Sanktion erst im Frühjahr ausgesprochen werden dürfen.
- Zur Düngungswirkung von liegengelassenem Schnittgut: Es gebe keinen Düngungsunterschied zwischen stehen lassen (Schnitt alle drei Jahre) und schneiden. Mähen habe keine Düngungswirkung.
- Das Wetter könne man mit bestem Betriebsmanagement nicht beeinflussen. Die topografischen Verhältnisse im Mühleboden verlangten mehrere Schönwettertage, um die Wintervorräte sicher zu stellen. Diese seien im letzten Herbst [2017] sehr rar gewesen, weshalb er in Verzug geraten sei. Für ihn und seine Familie seien jegliche Kürzungen von Direktzahlungen schmerzhaft.

P. Mit Verfügung vom 31. Juli 2018 wies das Sicherheits- und Justizdepartement das Gesuch von A.____ um unentgeltliche Rechtspflege für das Rekursverfahren vor dem Volkswirtschaftsdepartement wegen fehlender Bedürftigkeit ab.

Q. Am 15. Oktober 2018 duplizierte das Landwirtschaftsamt im Wesentlichen was folgt:

- Es bestünden Wechselwirkungen zwischen dem GAöL und der DZV, weshalb sich die Rechtslage in jedem Fall leicht anders präsentiere.
- Ein Wiederholungsfall liege vor, wenn beim selben Kontrollpunkt der gleiche oder ein analoger Mangel bereits in einer Kontrolle für das gleiche Beitragsjahr oder in einer Kontrolle für die drei vorangehenden Beitragsjahre beim selben Bewirtschafter festgestellt worden sei. Das Nichteinhalten der GAöL-Verträge in den Jahren 2016 und 2017 sei ein gleicher oder analoger Mangel.
- Gemäss Art. 58 Abs. 9 DZV würden die Nutzungsaufgaben der GAöL-Verträge die Vorgaben der DZV übersteuern. Deshalb müssten die betroffenen Flächen jährlich geschnitten werden.
- Zur Möglichkeit den Schnitt erst im Frühling durchzuführen: Selbst wenn es das ANJF [im E-Mail vom 8. Dezember 2017] so geschrieben habe, sei dies falsch. Die Bedingung des jährlichen Schnitts sei nicht eingehalten, wenn erst im nächsten Frühling geschnitten werde. Mit den übrigen St.Galler Bauern gebe es jeweils Diskussionen, weil sie den Schnittzeitpunkt für Streue vorverlegen wollten, weshalb sogar eine Interpellation im Kantonsrat eingereicht worden sei. Nur A.____ lasse es bis zum Alleräussersten kommen, so dass sein Schnittgut eingeschneit werde. Dafür sei er selber schuld. Hätte er seine Flächen im September geschnitten, wie die anderen Bauern auch, so wäre das Problem gar nicht entstanden.



- A. ___ habe für die GAöL-Flächen ein weiteres Jahr die vereinbarten Leistungen nicht erbracht. Gemäss Art. 2 LwG gelte der Bund gemeinwirtschaftliche Leistungen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben mit Direktzahlungen ab. Die Böden müssten bewirtschaftet werden, auch wenn es mühsam sei. Es müsse für die Direktzahlungen immer eine Leistung erbracht werden. Ohne die Kontrolle des Landwirtschaftsamtes wäre vermutlich gar nicht gemäht worden. Die Leistung, für die A. ___ Geld erhalte, nämlich das Schneiden und Zusammennehmen des Schnittguts auf mühsam zu bewirtschaftenden Flächen, sei nicht vollständig erbracht worden, weshalb er keinen Anspruch auf die Beiträge habe.

R. Am 5. November 2018 reichte A. ___ eine weitere Stellungnahme mit folgender Begründung ein:

- Die im Jahr 2016 beweidete und sanktionierte Fläche habe die Parzelle Nr. 002 betroffen und sei nicht identisch mit der im Jahr 2017 vermeintlich nicht gemähten Fläche auf der Parzelle Nr. 001.
- Es sei eine Unterstellung, dass ohne Besuch des Landwirtschaftsamtes nicht gemäht worden wäre. Das Liegenlassen des Schnitts über den Winter erachte er als unproblematisch. Die Zeit zwischen November und April sei vegetationslose Zeit, während der der Boden keine Nährstoffe aufnehmen könne und kältebedingt auch kein biologischer Abbau stattfinde.
- Die geforderte Leistung (Mähen und Abführen des Schnittguts) sei nach DZV im Rahmen des GAöL-Vertrags erbracht worden. Eine Wiederholung im Sinne des DZV-Vollzugs existiere erst recht nicht. Weiter habe er die Flächen im Jahr 2018 bereits gemäht und die Streue und das Magerheu eingebracht.

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

Erwägungen

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 einzutreten.

2. Anfechtungsobjekt im Rekursverfahren ist der Einspracheentscheid vom 26. Februar 2018, mit dem das Landwirtschaftsamt dem Rekurrenten die Direktzahlungen 2017 kürzte, weil er das Schnittgut auf 17 Aren Krautsaum und 14 Aren Flachmoor nicht innert weniger Tage nach dem Schnitt abgeführt hatte. Es kann im vorliegenden Fall offenbleiben, ob es sich bei der Verfügung, die diesem Einspracheentscheid zugrunde lag, um das Schreiben des Landwirtschaftsamtes vom 24. November 2017 oder um die Verfügung vom 27. November 2017 handelte, nachdem das Landwirtschaftsamt am 7. Dezember 2017 die Stellungnahme des Rekurrenten vom 6. Dezember 2017 ausdrücklich als Einsprache gegen die errechnete Kürzung entgegennahm.



Im Rekursverfahren nicht zu beantworten ist die Frage, ob es sich um einen Wiederholungsfall handelt oder nicht. Das Landwirtschaftsamt ging im angefochtenen Einspracheentscheid vom 26. Februar 2018 nicht von einem Wiederholungsfall aus.

3.

3.1 Gemäss Art. 70 Abs. 1 LwG werden Bewirtschaftern von landwirtschaftlichen Betrieben zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen Direktzahlungen ausgerichtet. Teil der Direktzahlungen sind unter anderem Biodiversitätsbeiträge (Art. 70 Abs. 2 Bst. c LwG). Die zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität ausgerichteten Biodiversitätsbeiträge umfassen einerseits Qualitätsbeiträge zur Förderung der Vielfalt von Arten und Lebensräumen auf bestimmten Biodiversitätsförderflächen (Art. 73 Abs. 1 Bst. a LwG) und andererseits Vernetzungsbeiträge für die Vernetzung solcher Biodiversitätsförderflächen (Art. 73 Abs. 1 Bst. b LwG).

Die Biodiversitätsbeiträge werden gemäss Art. 55 Abs. 1 DZV unter anderem für extensiv genutzte Wiesen (Abs. 1 Bst. a) und für Streueflächen (Abs. 1 Bst. e) gewährt. Extensiv genutzte Wiesen und Streueflächen werden dazu in Qualitätsstufen eingeteilt. Erfüllen sie die Mindestanforderungen, werden Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe 1 ausgerichtet. Werden weitergehende Anforderungen an die Biodiversität erfüllt, können zusätzlich zu den Beiträgen der Qualitätsstufe 1 Beiträge der Qualitätsstufe 2 ausgerichtet werden (Art. 56 DZV).

3.2 Die Voraussetzungen und Auflagen für den Beitrag der Qualitätsstufe 1 richten sich nach Art. 58 i.V.m. Anhang 4 DZV (siehe für extensiv genutzte Wiesen Ziff. 2 Anhang 4 DZV und für Streueflächen Ziff. 5 Anhang 4 DZV). Grundvoraussetzung für die Beiträge der Qualitätsstufe 2 ist das Einhalten der Voraussetzungen und Auflagen der Qualitätsstufe 1 (Art. 59 Abs. 1 DZV).

Neben den im Anhang 4 aufgestellten Voraussetzungen und Auflagen gilt für extensiv genutzte Wiesen und Streueflächen schon nach Art. 58 Abs. 5 DZV, dass Schnittgut abzuführen ist. Für Flächen, für die nach dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451; abgekürzt NHG) eine schriftliche Nutzungs- und Schutzvereinbarung mit der kantonalen Fachstelle besteht, können gemäss Art. 58 Abs. 9 DZV zudem Nutzungsaufgaben festgelegt werden, welche die Bestimmungen nach Art. 58 Abs. 2 bis 8 und nach Anhang 4 DZV ersetzen. Im Kanton St.Gallen werden diese Vereinbarungen (nachfolgend GAÖL-Verträge) durch die politischen Gemeinden abgeschlossen.

3.3 Der Rekurrent hat mit der Gemeinde Y.____ am 15. September 1993 und am 7. Oktober 2010 zwei GAÖL-Verträge abgeschlossen:

- Der GAÖL-Vertrag vom 15. September 1993 umfasst gemäss Planbeilage die gesamten zur Diskussion stehenden Flächen, d.h. sowohl das Flachmoor («Ried») von heute 14 Aren als auch den Krautsaum («Magerwiese») von



17 Aren. Als frühester Schnittzeitpunkt für das Ried wurde der 1. September und als frühester Schnittzeitpunkt für die Magerwiese der 1. August festgelegt. Als Schnitthäufigkeit wurde «jährlich» vereinbart. Zudem heisst es im Vertrag: «Nach erfolgtem Schnitt ist das Schnittgut wegzuführen.»

- Der GAöL-Vertrag vom 7. Oktober 2010 umfasst jene Teilfläche von 8 Aren der bereits am 15. September 1993 berücksichtigten Flachmoorfläche, für die zusätzlich Beiträge der Qualitätsstufe 2 ausgerichtet werden. Als frühester Schnittzeitpunkt für diese Fläche wurde wiederum der 1. September festgelegt. Als Schnitthäufigkeit wurde «1 x jährlich» vereinbart. Zudem heisst es im Vertrag: «Das Schnittgut ist wegzuführen.»

3.4 Der Rekurrent argumentiert, er hätte das Schnittgut nach dem Schnitt vom 28. November 2017 auch noch im Frühling 2018 entfernen dürfen. Darüber hinaus macht er geltend, er hätte das Flachmoor und den Krautsaum grundsätzlich auch erst nach dem Winter im folgenden Frühling vor der nächsten Vegetationsperiode schneiden und dann das Schnittgut entfernen dürfen, habe die Flächen aber im Jahr 2017 auf Druck der Vorinstanz noch kurzfristig am 28. November 2017 geschnitten.

3.4.1 Mit den GAöL-Verträgen vom 15. September 1993 und 7. Oktober 2010 liegen für die betroffenen Flächen vertraglich vereinbarte Nutzungsaufgaben nach Art. 58 Abs. 9 DZV vor. Der Rekurrent hat beiden Verträgen unterschrieben zugestimmt. Vorliegend stellt sich somit die Frage, ob die beiden Verträge vom Rekurrenten so interpretiert werden durften, dass er das am 28. November 2017 gemähte Schnittgut auch noch im Frühling des Folgejahres hätte wegführen dürfen.

Nach dem klaren Wortlaut beider Verträge sind die betroffenen Flächen einmal pro Jahr zu schneiden und ist das Schnittgut nach dem Schnitt wegzuführen. Nicht eindeutig äussern sich die beiden GAöL-Verträge darüber, ob der Schnitt jeweils im laufenden Kalenderjahr erfolgen muss oder auch noch im nachfolgenden Frühjahr zulässig ist sowie über die Zeitdauer, die zwischen dem Schnitt und dem Abführen des Schnittguts höchstens vergehen darf.

3.4.2 Ist der Wortlaut von verwaltungsrechtlichen Verträgen unklar, sind diese wie privatrechtliche Verträge nach dem Vertrauensprinzip auszulegen. Einer Willensäusserung ist derjenige Sinn zu geben, den ihr der Empfänger aufgrund der Umstände, die ihm im Zeitpunkt des Empfangs bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, in guten Treuen beilegen durfte oder musste (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. vollständig überarbeitete Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, N. 1342 ff.). Massstab bei unterschiedlichen Vertragsauffassungen ist ein vernünftiges Verstehen der einzelnen Willensäusserungen und Formulierungen, so wie es von einem durchschnittlichen Empfänger der Willensäusserung erwarten werden durfte oder



musste. Dabei sind auch die Verkehrssitte, d.h. die üblichen Verkehrsanschauungen, Bräuche und Übungen zu berücksichtigen (Theo Guhl/Alfred Koller, Das Schweizerische Obligationenrecht, 9. Auflage, Zürich 2000, § 12 N. 31). Bei der Auslegung verwaltungsrechtlicher Verträge ist ausserdem zu beachten, dass die Verwaltungsbehörde beim Abschluss von Verträgen dem öffentlichen Interesse Rechnung zu tragen hat. In Zweifelsfällen ist daher zu vermuten, dass sie keinen Vertrag abschliessen wollte, der mit dem öffentlichen Interesse im Widerspruch steht, und dass sich der Vertragspartner darüber Rechenschaft gab (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, a.a.O., N. 1343).

Vorinstanz und Rekurrent sind sich offenkundig nicht einig darüber, ob der Rekurrent den Wortlaut der GAÖL-Verträge so verstehen durfte, dass er die betroffenen Flächen auch noch im nächsten Jahr schneiden oder noch im alten Jahr gemähtes Schnittgut erst im nächsten Jahr vor der Vegetationsperiode abführen durfte. Es stellt sich daher die Frage, ob der Rekurrent den Wortlaut der Verträge, wonach die betroffenen Flächen einmal pro Jahr zu schneiden sind und das Schnittgut nach dem Schnitt wegzuführen ist, so interpretieren durfte, dass das jeweils auch noch im Frühling des Folgejahres möglich sei. Die Frage ist zu verneinen. Nach der Verkehrssitte ist es üblich, dass ein Schnitt wenige Tage nach dem zulässigen Schnittzeitpunkt – üblicherweise sobald es trocken genug ist – durchgeführt wird und das Schnittgut, etwa nach dem Heuen, erst wenige Tage trocknen gelassen und dann zusammengenommen wird. Beim Rekurrenten, der einen Landwirtschaftsbetrieb bewirtschaftet, ist das als bekannt vorauszusetzen. Selbst wenn es ihm mit der Formulierung «frühester Schnittzeitpunkt» im Bereich der Naturschutzflächen grundsätzlich erlaubt ist, auch noch etwas über die angeführten Daten (1. August und 1. September) hinaus mit dem Schnitt zuzuwarten, musste die vertragsschliessende Behörde jedenfalls nicht damit rechnen, dass der Rekurrent die Formulierung so interpretieren würde, dass er den Schnitt erst im Folgejahr durchführen darf. Ebenso wenig musste sie damit rechnen, dass der Rekurrent die Formulierungen «Nach erfolgtem Schnitt ist das Schnittgut wegzuführen» und «Das Schnittgut ist wegzuführen» so interpretieren würde, dass er das Schnittgut erst noch mehrere Monate über den Winter auf der gemähten Fläche liegen lassen darf.

3.4.3 Aus den genannten Gründen durfte der Rekurrent die GAÖL-Verträge vom 15. September 1993 und 7. Oktober 2010 in guten Treuen nicht so verstehen, dass er den Schnitt der vereinbarten Flächen oder das Wegführen des Schnittguts auf bereits gemähten Flächen auch noch im Frühling des jeweiligen Folgejahrs vornehmen darf. Indem er das Schnittgut nach dem Schnitt vom 28. November 2017 nicht abführte, sondern über den Winter liegen liess, versties er somit gegen schriftliche Nutzungs- und Schutzvereinbarungen im Sinn von Art. 58 Abs. 9 DZV.

3.5 Vernetzungsbeiträge nach Art. 73 Abs. 1 Bst. a LwG werden mit schriftlicher Vereinbarung gewährt. Auch für Flächen mit Vernetzungsbeiträgen gilt, dass bezüglich Schnittzeitpunkt und Nutzungsart von den Anforderungen



der Qualitätsstufe I abweichende Nutzungsvorschriften festgelegt werden können (Art. 62 Abs. 5 DZV). Die Nutzungsvorschriften sind zwischen dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin und dem Kanton oder der vom Kanton bezeichneten Stelle schriftlich zu vereinbaren. Der Kanton beaufsichtigt die Umsetzung. Der Rechtsschutz richtet sich gemäss Art. 27 Abs. 2 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes (sGS 610.1; abgekürzt LaG) nach dem Verfahren über die Direktzahlungen.

Die Vorinstanz hat mit dem Rekurrenten am 18. April 2016 eine Vereinbarung über Vernetzungsbeiträge auf der Parzelle Nr. 001 abgeschlossen. Gemäss Ziffer 2.2 der Vernetzungsvereinbarung («Leistungen des Bewirtschafters») sind als Voraussetzung für die Vernetzungsbeiträge zusätzlich die für die Parzelle Nr. 001 abgeschlossenen GAöL-Verträge und deren Bewirtschaftungsvorschriften einzuhalten. Ein Verstoss gegen die GAöL-Verträge vom 15. September 1993 oder 7. Oktober 2010 führt demzufolge auch zu einem Verstoss gegen die Vernetzungsvereinbarung vom 18. April 2016. Das Liegenlassen des Schnittguts nach dem Schnitt vom 28. November 2017 durch den Rekurrenten führt somit auch zu einer Kürzung der Vernetzungsbeiträge.

3.6 Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass der Rekurrent gegen die GAöL-Verträge vom 15. September 1993 und 7. Oktober 2010 verstiesst, indem er nach dem Schnitt vom 28. November 2017 das Schnittgut auf den betroffenen Flächen nicht wie vorgeschrieben abgeführt hatte. Weil die Vernetzungsvereinbarung vom 18. April 2016 an die beiden GAöL-Verträge anknüpft, sind ihm zusätzlich zu den betroffenen Qualitätsbeiträgen die Vernetzungsbeiträge zu kürzen.

4.

4.1 Für die Höhe der Kürzungen sind die deklarierten und in der detaillierten Aufstellung der Direktzahlungen 2017 zur Auszahlung an den Rekurrenten vorgesehenen Biodiversitätsbeiträge massgebend (vor. act. 2.4 und 2.5, jeweils S. 9).

Auf den Qualitätsbeitrag für die 17 Aren Krautsaum ist demnach der Beitragssatz für extensiv genutzte Wiesen (Q1: Fr. 4.95/Are) anzuwenden. Auf die Qualitätsbeiträge für die 14 bzw. 8 Aren Flachmoor sind die Beitragssätze für Streueflächen (Q1: Fr. 8.55/Are; Q2: Fr. 15.95/Are) anzuwenden (vgl. Anhang 7 Ziff. 3.1 DZV in der im Jahr 2017 geltenden Fassung). Auf den Vernetzungsbeitrag ist der Beitragssatz von Fr. 10.–/Are anzuwenden (Anhang 7 Ziff. 3.2.1 Bst. b DZV in der im Jahr 2017 geltenden Fassung).

4.2 Die Kürzung richtet sich gemäss Art. 105 DZV nach Anhang 8 DZV. Demnach sind bei extensiv genutzten Wiesen und bei Streuflächen 200 Prozent der Beiträge der Qualitätsstufe 1 zu kürzen, wenn Voraussetzungen und Auflagen nicht eingehalten werden (siehe Ziffern 2.4.6.a. und 2.4.10.a Anhang 8 DZV).



Daraus ergibt sich für die Beiträge der Qualitätsstufe 1 folgende Kürzung:

- 17 Aren Krautsaum (extensiv genutzte Wiese) x Fr. 4.95/Are x 200 Prozent = Fr. 168.30
- 14 Aren Flachmoor (Streue) x Fr. 8.55/Are x 200 Prozent = Fr. 239.40

Gemäss Ziffer 2.4.3 Anhang 8 DZV sind zudem die Beiträge der Qualitätsstufe 2 vollständig zu kürzen, wenn auf der betroffenen Fläche schon die Anforderungen der Qualitätsstufe 1 nicht eingehalten werden. Daraus ergibt sich für die Beiträge der Qualitätsstufe 2 folgende Kürzung:

- 8 Aren Flachmoor (Streue) x Fr. 15.95/Are = Fr. 127.60

Die Kürzung der Vernetzungsbeiträge richtet sich nach Ziffer 2.4a.2 Anhang 8 DZV. Demnach sind bei einer erstmaligen nicht vollständigen Erfüllung der Voraussetzungen und Auflagen des durch den Kanton genehmigten, regionalen Vernetzungsprojekts mindestens die Beiträge des laufenden Jahres zu kürzen und die Beiträge des vergangenen Jahres zurückzufordern. Die Kürzung gilt für die Flächen und Elemente, für welche die Voraussetzungen und Auflagen nicht vollständig eingehalten werden. Daraus ergibt sich für die Vernetzungsbeiträge folgende Kürzung:

- 31 Aren Krautsaum und Flachmoor x Fr. 10.–/Are x 2 = Fr. 620.–

Die Addition der einzelnen Kürzungen ergibt folgenden Gesamtbetrag:

- Fr. 168.30 + Fr. 239.40 + Fr. 127.60 + Fr. 620.– = Fr. 1'155.30

Die von der Vorinstanz errechnete Beitragskürzung um gesamthaft Fr. 1'155.30 erweist sich somit als richtig.

5. Der Rekurrent argumentiert, die Kürzung der Direktzahlungen 2017 um Fr. 1'155.30 sei für ihn und seine Familie einschneidend.

Die Kürzung der Direktzahlungen um Fr. 1'155.30 ergibt sich wie beschrieben aus Anhang 8 DZV, der für die verschiedensten Verstösse und Mängel auf einem Betrieb detaillierte Kürzungsvorgaben enthält. Die Beiträge eines Jahres werden beim Feststellen von Mängeln entweder mit Abzügen von Pauschalbeträgen, Beträgen pro Einheit, eines Prozentsatzes eines betreffenden Beitrags oder eines Prozentsatzes aller Direktzahlungen gekürzt (vgl. Anhang 8 Ziff. 1.1 DZV). Der ausführliche Anhang 8 DZV verleiht so der Verhältnismässigkeit Ausdruck und sorgt für eine rechtsgleiche Behandlung aller von Beitragskürzungen betroffenen Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter. Demzufolge erweist sich die von der Vorinstanz gestützt auf Anhang 8 DZV errechnete Beitragskürzung von Fr. 1'155.30 als verhältnismässig und ist nicht zu beanstanden.



6. Der Rekurrent macht höhere Gewalt als Grund für das Liegenlassen des Schnittguts geltend. Das Einschneien des Schnittguts habe verhindert, dass er es umgehend habe abführen können.

6.1 Werden aufgrund höherer Gewalt Anforderungen des ÖLN sowie der Direktzahlungsarten nach Art. 2 Bst. a Ziff. 6 und Bst. c bis f DZV nicht erfüllt, so kann der Kanton auf die Kürzung oder Verweigerung der Beiträge verzichten (Art. 106 Abs. 1 DZV).

6.2 Vorliegend hat keine höhere Gewalt das beanstandete Liegenlassen des Schnittgutes auf den Biodiversitätsförderflächen verursacht. Der Rekurrent hat die Flächen eigenen Angaben zufolge am 28. November 2017 gemäht, das Schnittgut aber liegengelassen. Auf den bereits der Vorinstanz eingereichten Fotos ist zu sehen, dass zwar in der Ebene, auf der noch Kühe grasen, etwas Schnee liegt, die beanstandeten Biodiversitätsförderflächen aber schneefrei sind und das Abführen des Schnittguts grundsätzlich zugelassen hätten (vor. act. 1.2). Auch war es dem Rekurrenten offensichtlich möglich, die Biodiversitätsförderflächen am 28. November 2017 zu schneiden, was bei zugeschnittenen Flächen nicht mehr der Fall gewesen wäre. Demzufolge hätte der Rekurrent grundsätzlich auch das Schnittgut noch einbringen können.

6.3 Im Übrigen setzt höhere Gewalt ein unvorhersehbares, aussergewöhnliches Ereignis voraus, das mit unwiderstehlicher Kraft von aussen hereinbricht und dementsprechend auch nicht einfach abgewendet werden kann (vgl. BGE 111 II 429). Als höhere Gewalt gelten nach Art. 106 Abs. 2 Bst. g DZV insbesondere ausserordentliche meteorologische Vorkommnisse wie Starkniederschläge, Dürre, Frost, Hagelschläge oder wesentliche Abweichungen von langjährigen Mittelwerten. Ende November einsetzende Schneefälle sind in der Schweiz auf rund 820 Meter über Meer aber nicht derart unvorhersehbar und aussergewöhnlich, dass überhaupt nicht damit gerechnet werden müsste. Der Rekurrent musste bei einem Schnitt am 28. November vielmehr damit rechnen, dass das Schnittgut Probleme bereiten könnte und er hätte diese Probleme mit einem näher an den vorgegebenen Schnittzeitpunkten (1. August und 1. September) liegenden Schnitt leicht abwenden können.

7. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der Rekurrent sich nicht an die mit ihm abgeschlossenen Verträge gehalten und damit gegen Auflagen und Voraussetzungen bei den betroffenen Biodiversitätsförderflächen verstossen hat. Die daraus für das Jahr 2017 resultierende Beitragskürzung um Fr. 1'155.30 wurde von der Vorinstanz gestützt auf Anhang 8 DZV richtig berechnet und erweist sich als verhältnismässig. Des Weiteren kann sich der Rekurrent nicht auf höhere Gewalt berufen. Der Rekurs ist demzufolge abzuweisen.

8. Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Da



der Rekurs vollständig abzuweisen ist, sind die amtlichen Kosten (Gebühr) dem Rekurrenten aufzuerlegen. Gemäss Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) ist die Gebühr für den vorliegenden Entscheid auf Fr. 1'500.– festzusetzen. Der vom Rekurrenten geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– ist anzurechnen. Begehren um Ersatz von ausseramtlichen Kosten wurden keine gestellt.

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. 59^{bis} VRP innert 30 Tagen seit Eröffnung Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St.Gallen, erhoben werden.