



**Fall-Nr.:** VD/LA-18.21  
**Stelle:** Generalsekretariat Volkswirtschaftsdepartement  
**Instanz:** Volkswirtschaftsdepartement  
**Publikationsdatum:** 20.05.2020  
**Entscheiddatum:** 03.06.2019

## **Rekursentscheid VD; Landwirtschaftliche Direktzahlungen**

**Lagerung von Material auf Pufferstreifen; Direktzahlungen sind zu kürzen, wenn der Bewirtschafter auf seiner landwirtschaftlichen Nutzfläche Verstösse Dritter gegen Vorschriften über Pufferstreifen duldet.**

vgl. PDF



VD/LA-18.21

## Entscheidung vom 3. Juni 2019

---

Rekurrent

A. \_\_\_\_

gegen

---

Vorinstanz

**Landwirtschaftsamt**

---

Betreff

Einspracheentscheid vom 12. Dezember 2018 betreffend Kürzung/Sanktion der Direktzahlungen 2018



## Sachverhalt

**A.** A.\_\_\_\_ bewirtschaftet einen Landwirtschaftsbetrieb in der politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_. Zum Betrieb gehört u.a. die Parzelle Nr. 001, die A.\_\_\_\_ vom Eigentümer B.\_\_\_\_ pachtet.

**B.** Am 13. März 2017 bestätigte A.\_\_\_\_ anlässlich der Strukturdatenerhebung für das Jahr 2017 eine Anpassung der für die Direktzahlungen 2017 massgeblichen Fläche der Parzelle Nr. 001 von 360 auf 387 Aren. Die Fläche von 387 Aren bestätigte A.\_\_\_\_ am 28. Februar 2018 anlässlich der Strukturdatenerhebung für das Jahr 2018 erneut. Gemäss Mutationsübersicht 2018 «Formular C - Flächen» wurden an der Parzelle Nr. 001 gegenüber dem Vorjahr keine Flächenänderungen vorgenommen (vor. act. 10).

**C.** Im Jahr 2018 führten mehrere kantonale Ämter im ganzen Kanton gezielt Pufferstreifenkontrollen durch. Am 14. Mai 2018 wurde die Parzelle Nr. 001 kontrolliert und festgestellt, dass auf einer Länge von 70 m entlang dem nördlich an die Landwirtschaftsfläche angrenzenden Wald Pflastersteine, Anhänger, Toi-Toi, Paletten, Armierungseisen und Stahlrohrkonstruktionen lagerten.

**D.** Mit Schreiben vom 13. Juli 2018 informierte das Landwirtschaftsamt A.\_\_\_\_ über die Feststellungen und teilte ihm mit, die Mängel führten zu einer Kürzung/Sanktion der Direktzahlungen 2018 gemäss folgender Übersicht:

Tatbestand	Parzelle	Bemerkungen	Kürzung/ Sanktion
Pflastersteine, Anhänger, Toi-Toi, Paletten, Armierungseisen und Stahlrohrkonstruktionen unerlaubt gelagert entlang Waldrand	Nr. 001 Z.____	auf 70 m Länge	Fr. 1'050.-

Das Landwirtschaftsamt teilte A.\_\_\_\_ mit, ohne seinen Gegenbericht werde die Kürzung mit der Schlusszahlung der Direktzahlungen 2018 verfügt. Er habe zuvor die Möglichkeit, innerhalb von 14 Tagen bei der Kommission für Direktzahlungsprogramme den Sachverhalt aus seiner Sicht darzulegen.

**E.** Mit Schreiben vom 25. Juli 2018 nahm A.\_\_\_\_ gegenüber der Kommission für Direktzahlungsprogramme wie folgt Stellung:

- Die Parzelle Nr. 001 stehe im Eigentum von B.\_\_\_\_. Er bewirtschaftete das Land lediglich als Pächter. Die aufgezählten Gegenstände (Pflastersteine, Anhänger, etc.) gehörten nicht ihm und seien auch nicht von ihm abgelagert worden. Er sei somit weder Eigentümer des Landes noch der abgelagerten Gegenstände, weshalb er den gesetzeswidrigen Zustand nicht verursacht habe und nicht sanktioniert werden könne.
- Die beanstandeten Gegenstände befänden sich auf einer Fläche von rund 8 m<sup>2</sup>. Er gehe davon aus, dass das aufgestapelte Holz zulässig sei.



- Selbst wenn die Messung von 70 m korrekt wäre, sei die angedrohte Sanktion unverhältnismässig, betrage die Sanktion doch das Fünffache des berechneten Erwerbspreises für die betroffene Fläche von Fr. 210.– (140 m<sup>2</sup> x Fr. 1.50).

**F.** Am 25. September 2018 erliess das Landwirtschaftsamt folgende Verfügung:

An der ausgesprochenen Kürzung der Direktzahlungen 2018 in der Höhe von Fr. 1'050.– wird festgehalten.

Das Landwirtschaftsamt begründete die Verfügung nach Rücksprache mit der Kommission für Direktzahlungsprogramme im Wesentlichen wie folgt:

- Für Verstösse auf Pufferstreifen sei der Bewirtschafter verantwortlich. Eine Sanktion erfolge unabhängig davon, ob deponiertes Material dem Bewirtschafter gehöre oder nicht. Der Bewirtschafter melde die Fläche mit den Strukturdaten und erhalte dafür die Direktzahlungen. Würden die Anforderungen an Pufferstreifen nicht eingehalten, stünden dem Bewirtschafter die entsprechenden Beiträge nicht zu und würden gemäss Anhang 8 zur Direktzahlungsverordnung (SR. 910.13; abgekürzt DZV) gekürzt. Es könne nicht sein, dass Verstösse legitim würden, sobald sie nicht vom Bewirtschafter selbst verursacht seien.
- Die Nichteinhaltung von Pufferstreifen werde gemäss Anhang 8 Ziff. 2.2.5 Bst. b DZV sanktioniert. Dabei sei die Länge des Verstosses im Pufferstreifen mit Fr. 15.– pro Meter, jedoch mindestens Fr. 200.– und maximal Fr. 2'000.–, zu sanktionieren. Der Verstoss werde somit nicht in Quadratmetern, sondern in Laufmetern gemessen, was bei einem Verstoss auf 70 m Länge zu einer Sanktion von Fr. 1'050.– führe.
- Die vorübergehende Lagerung von Schlepp-, Brenn- und Astholz sei grundsätzlich erlaubt, sofern das Holz unbehandelt sei. Das effektive Brennholz betreffe allerdings nur einen geringen Teil des beanstandeten Verstosses und sei jeweils kombiniert mit der Lagerung von anderen, nicht zugelassenen Materialien (Paletten, Schaltafeln, Metallgitter etc.). Deshalb könne dies bei der Länge nicht in Abzug gebracht werden.

**G.** Mit Schreiben vom 2. Oktober 2018 erhob A.\_\_\_\_ Einsprache gegen die Verfügung des Landwirtschaftsamtes vom 25. September 2018. Die Einsprache begründete er zusammengefasst wie folgt:

- Noch im Jahr 2016 seien lediglich 360 a Fläche auf der Parzelle Nr. 001 angegeben worden. Leider sei die Fläche automatisch vom System bzw. Landwirtschaftsamt angepasst worden. In den Jahren 2017 und 2018 sei dies leider übersehen und nicht geändert worden. Der Einsprache werde ein Plan [mit einer Fläche von 16 a] beigelegt, wie dies per sofort wieder zu ändern sei.
- Als Pächter wolle er den Eigentümer nicht belehren und keine Auseinandersetzung mit dem Eigentümer suchen.
- Leider sei es ohne missbräuchliche Absicht zu einem Fehler gekommen, für den er jetzt bestraft werde. Eine faire Lösung wäre es, die Direktzahlungen für die Jahre 2017 und 2018 je um 16 a zu kürzen.



**H.** Am 12. Dezember 2018 erliess das Landwirtschaftsamt folgenden Einspracheentscheid:

An der ausgesprochenen Kürzung der Direktzahlungen 2018 in der Höhe von Fr. 1'050.– wird festgehalten.

Das Landwirtschaftsamt verwies dazu auf seine Erwägungen in der Verfügung vom 25. September 2018 und ergänzte seine Begründung wie folgt:

- Mit dem Übergang zur Geodatenerfassung sei es bei einigen Flächen zu geringfügigen Anpassungen gekommen. Diese seien im Normalfall korrekt, da sie auf der aktuellsten Vermessung beruhten und nicht willkürlich gewählt würden. Nur das Landwirtschaftsamt könne landwirtschaftliche Nutzfläche neu hinzufügen oder ganz löschen. A.\_\_\_\_ könne für seinen Betrieb aber die Nutzung [mit der Strukturdatenerhebung] anpassen bzw. die landwirtschaftliche Fläche verkleinern und die Nutzung löschen, wenn er eine Fläche nicht bewirtschaftete. Eine solche Fläche wäre dann für seinen Betrieb korrekt deklariert, bliebe im Hintergrund aber grundsätzlich im Perimeter der landwirtschaftlichen Nutzfläche.
- A.\_\_\_\_ habe als Bewirtschafter die Pflicht, in der Strukturdatenerhebung anfangs Jahr die Flächenangaben zu überprüfen und wo nötig anzupassen. Für Unstimmigkeiten, die nicht selbst behoben werden könnten, stehe eine Hotline des Landwirtschaftsamtes zur Verfügung. Mit den Angaben, die A.\_\_\_\_ mit der Einsprache eingereicht habe, könne das Landwirtschaftsamt keine Anpassungen vornehmen. A.\_\_\_\_ werde gebeten, die Anpassungen bei der nächsten Strukturdatenerhebung selbst vorzunehmen und bei Fragen das Landwirtschaftsamt zu kontaktieren.
- Als Bewirtschafter sei A.\_\_\_\_ verpflichtet, die Flächen gemäss den Vorschriften zu bewirtschaften. Sei dies durch Fremdeinwirkung nicht gewährleistet, müsse er für die Behebung des Missstands oder die Abmeldung in den Strukturdaten sorgen. A.\_\_\_\_ müsse selber mit dem Verpächter nach einer Lösung suchen, falls dieser den Missstand verursacht habe. Für Beratungen und im Konfliktfall betreffend die Pacht biete das Landwirtschaftliche Zentrum St.Gallen Beratungsstellen an.
- Die wirtschaftliche Situation eines Betriebs könne bei der Sanktionierung nicht berücksichtigt werden. Die Verstösse seien von Amtes wegen zu sanktionieren und Kürzungsreduktionen seien nur bei sehr hohen Kürzungen im Verhältnis zu den ausgerichteten Direktzahlungen möglich, was vorliegend nicht der Fall sei.

**I.** Gegen den Einspracheentscheid des Landwirtschaftsamtes erhob A.\_\_\_\_ mit Schreiben vom 26. Dezember 2018 Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement. Mit Rekursergänzung vom 27. Dezember 2018 stellte er folgenden Antrag:

Die Verfügungen/Einspracheentscheide des Landwirtschaftsamtes St.Gallen vom 13. Juli 2018, 25. September 2018 und 12. Dezember 2018 in Sachen des Betriebes Nr. 002 betreffend Kürzung/Sanktion Direktzahlungen 2018 seien aufzuheben und es sei von einer Kürzung der Direktzahlungen 2018 gänzlich abzusehen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Landwirtschaftsamtes.



Begründet wurde der Rekurs zusammengefasst wie folgt:

- Das Landwirtschaftsamt habe A.\_\_\_\_ das rechtliche Gehör verweigert, indem es ohne Begründung und ohne Überprüfung der tatsächlichen Verhältnisse daran festhalte, die Pufferzone sei auf einer Länge von 70 m mit unzulässigen Gegenständen belegt. Die Pufferzone sei nicht auf einer Länge von 70 m belegt.
- Das Landwirtschaftsamt erläutere nicht, auf welcher gesetzlichen Grundlage es A.\_\_\_\_ erlaubt sein solle, fremdes Eigentum, vermutlich vom Eigentümer der Parzelle oder von anderen Personen, zu beseitigen. Er habe nie behauptet, die Ablagerung von Gegenständen sei legitim. Er habe lediglich darauf hingewiesen, er sei nicht der Verursacher.
- Das Landwirtschaftsamt wolle A.\_\_\_\_ nicht die Zeit zugestehen, eine Lösung zu finden. Es hätte ihm eine Nachfrist zur Behebung des Missstandes ansetzen müssen. Ihm stünden keine Zwangsmittel zur Verfügung, um den Eigentümer zu rechtmässigem Verhalten anzuhalten. Faktisch verlange das Landwirtschaftsamt von ihm nicht weniger als einen unzulässigen Eingriff in fremdes Eigentum, was gegen die Rechtsordnung verstosse. Ausserdem verlange Art. 103 Abs. 1 DZV, dass Mängel, die bei der Betriebskontrolle festgestellt würden, dem Bewirtschafter unverzüglich mitzuteilen seien. Ohne Ansetzen einer Nachfrist würde diese Mitteilung ad absurdum geführt. Primäres Ziel müsse es sein, den Mangel zu beheben und nicht, eine Sanktion auszusprechen.
- Es wäre Sache des Landwirtschaftsamtes gewesen, nicht nur A.\_\_\_\_ als Pächter, sondern auch den Eigentümer des Landes abzumahnern. Es gehe nicht an, vom Bewirtschafter zu verlangen, dass er den Pachtvertrag während der Laufzeit anpasse, während der Verursacher der Störung unbehelligt bleibe. Vielmehr müsse das Landwirtschaftsamt den Bewirtschafter dabei unterstützen, Druck auf den Landeigentümer auszuüben.
- Der Pachtvertrag beziehe sich nicht auf 360 a, was im Parzellenverzeichnis 2016 auch so korrigiert worden sei. Wer das nachträglich geändert habe, sei ihm nicht bekannt. Er würde das gerne mit dem Landwirtschaftsamt besprechen. Unter anderem wolle er wissen, weshalb das Landwirtschaftsamt der Ansicht sei, es könne die landwirtschaftliche Fläche mit den eingereichten Unterlagen nicht selber anpassen, und was er tun müsse, damit die Anpassung erfolgen könne.
- Der DZV könne nirgends entnommen werden, dass das Landwirtschaftsamt kein Spielraum zur Verfügung stehe. Insbesondere fehle eine Bestimmung, wonach es unzulässig sein sollte, eine Frist zur Behebung von Mängeln anzusetzen.
- Zusammengefasst habe das Landwirtschaftsamt somit das rechtliche Gehör von A.\_\_\_\_ verletzt und sei in Willkür verfallen, weil es von ihm faktisch verlangt habe, in fremdes Eigentum einzugreifen und ihm nicht genügend Zeit eingeräumt habe, eine Lösung mit dem Grundeigentümer herbeizuführen. Schliesslich sei die ausgefallte Sanktion auch unverhältnismässig, weil sie den Ertragswert der belegten Fläche weit übersteige.
- A.\_\_\_\_ verlange zudem Einsicht in die Akten des Landwirtschaftsamtes. Er wolle feststellen, wer die landwirtschaftlichen Nutzflächen geändert und Einzeichnungen im Geoportal vorgenommen habe und wann das geschehen sei.



**J.** Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 forderte das Volkswirtschaftsdepartement das Landwirtschaftsamt zur Vernehmlassung auf. Neben der Vernehmlassung mit sämtlichen Vorakten verlangte es insbesondere auch, die Strukturdatenerhebungen/-blätter 2016 bis 2018 und allfällige damit einhergehende Korrespondenzen einzureichen.

**K.** Mit Vernehmlassung vom 6. Februar 2019 beantragte das Landwirtschaftsamt die vollumfängliche Abweisung des Rekurses und führte zusammengefasst was folgt aus:

- Das rechtliche Gehör sei A.\_\_\_\_ nicht verweigert worden. Er habe sich bereits zum Sanktionsschreiben wie auch später im Einspracheverfahren gegen die Verfügung des Landwirtschaftsamtes äussern können. Beide Gelegenheiten habe A.\_\_\_\_ wahrgenommen.
- Das Argument, die betroffene Fläche würde lediglich 8 m<sup>2</sup> betragen, könne nicht stimmen. Auf den Fotos der Tatbestandsaufnahme seien u.a. 17 Europalettenplätze klar ersichtlich, die bei einem Standardmass von je 0.96 m<sup>2</sup> pro Palette alleine schon auf eine Grundfläche von 16.32 m<sup>2</sup> kämen. Hinzu käme weiteres unerlaubtes Material. Die Kürzung erfolge bei einem Pufferstreifenverstoss aber ohnehin nicht in Quadratmetern, sondern in Laufmetern.
- Die Gesamtlänge des Verstosses sei nicht mit einem Massband vermessen worden, sondern im agriGIS anhand des vor Ort festgestellten Beginns und des Endes des Verstosses. Der Streifen sei auf der ganzen Länge mit verschiedenen Materialien belegt gewesen. Das untere Ende des Verstosses, bestehend aus aufgeschichteten Mauersteinen, sei sogar auf Google Streetview, aufgenommen im November 2014, ersichtlich. Die angenommene Länge des Verstosses von 70 m sei in Anbetracht der illegalen Aufschüttung entlang dem Waldrand im östlichen Parzellenteil und der als Hangsicherung verwendeten Baumstämme noch zugunsten von A.\_\_\_\_ ausgefallen.
- Per Definition sei ein Pufferstreifen ein Grün- oder Streueflächenstreifen. Entlang eines Waldrandes müsse ein solcher eingehalten werden. Die vorübergehende Lagerung von Schlepp-, Brenn- oder Astholz sei zwar erlaubt. Die auf den Fotos ersichtliche Lagerung von Brennholz sei aber nicht vorübergehend. Zudem seien diverse andere Materialien und Fahrzeuge auf dem Pufferstreifen abgestellt.
- Als landwirtschaftliche Nutzfläche könnten sowohl Flächen im Eigentum als auch Pachtflächen gelten. Unabhängig davon sei die Hauptzweckbestimmung der vorliegend betroffenen Pufferstreifenfläche nicht mehr die landwirtschaftliche Nutzung.
- Das Landwirtschaftsamt habe A.\_\_\_\_ niemals aufgefordert, das Material selbst zu beseitigen oder sich strafbar zu machen, sondern eine Lösung mit dem Eigentümer zu suchen. Es habe sogar Unterstützung angeboten, falls es mit dem Verpächter nicht zu einer einvernehmlichen Lösung komme. Es bestreite, gegen die Rechtsordnung verstossen zu haben.
- Verstösse seien gemäss Art. 105 DZV nach Anhang 8 DZV zu ahnden. Bei Verstössen gegen Pufferstreifen sehe Anhang 8 DZV anders als bei einigen anderen Verstössen keine Möglichkeit einer Nachfrist zur Behebung des Mangels vor. Art. 103 Abs. 1 DZV lege nur fest, was mit den Kontrollergebnissen zu tun sei, impliziere aber keine Fristansetzung.



- Pufferstreifen seien in der DZV und in der Chemikalien-Risikoreduktionsverordnung (SR 814.81; abgekürzt ChemRRV) geregelt. Das Landwirtschaftsamt könne nur im Rahmen der DVZ [eigenständig] agieren und dabei nur gegen den Empfänger der Direktzahlungen vorgehen.
- Im Jahr 2015 habe die landwirtschaftliche Nutzfläche auf der Parzelle Nr. 001 396 a betragen, sei im Jahr 2016 auf 360 a reduziert und im Jahr 2017 wieder auf 387 a erhöht worden. Bis ins Jahr 2016 seien die Flächendaten von den Bewirtschaftern bei der obligatorischen Interneterfassung numerisch deklariert und ab dem Jahr 2017 als Geodaten erfasst worden. Bei der Ersterfassung der Geodaten hätten die Landwirte den klaren Auftrag erhalten, ihre Flächendaten zu kontrollieren und allenfalls zu korrigieren. Die Daten seien mit einer unterschriebenen Quittung, die bei der politischen Gemeinde einzureichen sei, jährlich zu bestätigen. Die entsprechenden Quittungen von A.\_\_\_\_ würden später zu den Akten nachgereicht, da der Verantwortliche der politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ in den Ferien weile.
- Über den Wechsel zur Geodatenerfassung ab dem Jahr 2017 seien die Landwirte intensiv auf verschiedenen Wegen informiert worden. Dass A.\_\_\_\_ nichts davon gewusst habe, sei kaum möglich. Mit der Strukturdatenerhebung 2018 habe sich ihm zudem ein zweites Mal die Gelegenheit geboten, die Flächen zu überprüfen. Die Korrektheit der Daten habe er jeweils mit dem Einreichen der unterschriebenen Formulare bestätigt. Auch eine Meldung kurz nach dem Einreichen der Formulare hätte sogar noch berücksichtigt werden können, nicht mehr aber eine Meldung erst nach der Kontrolle vom 14. Mai 2018.
- Nur das Landwirtschaftsamt könne landwirtschaftliche Nutzfläche neu dem Perimeter hinzufügen. A.\_\_\_\_ könne für seinen Betrieb aber die Nutzung [mit der Strukturdatenerhebung] deklarieren und so Flächen für die Direktzahlungen an- oder abmelden.
- Hätte das Landwirtschaftsamt die mit der Einsprache vom 2. Oktober 2018 geltend gemachte Flächenänderung um 16 a nachträglich noch berücksichtigt, hätte dies für A.\_\_\_\_ weniger Direktzahlungen 2018 und eine Rückforderung der Beiträge für das Jahr 2017 zur Folge gehabt. Dem Landwirtschaftsamt sei im Rahmen der Einsprache aber noch nicht ausreichend klar gewesen, was A.\_\_\_\_ mit den eingezeichneten 16 a genau wolle. Für das Jahr 2019 hätte er die Umdeklaration der 16 a selber vornehmen können.
- Die Strukturdaten seien im Jahr 2017 erstmals grafisch ersichtlich gewesen. A.\_\_\_\_ erhalte etwa Fr. 75'000.– Direktzahlungen im Jahr. Es sei sein eigenes Versäumnis, wenn er die Strukturdaten nicht kontrolliere. Ein gewisser Kontrollaufwand sei A.\_\_\_\_ für diesen Betrag zumutbar. Die Strukturdaten bildeten eine wesentliche Grundlage der Direktzahlungen und seien wichtig.

Am 11. Februar 2019 reichte das Landwirtschaftsamt die ihm von der politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ zugestellten, von A.\_\_\_\_ unterzeichneten Direktzahlungsanträge (mit den Strukturdatenmutationen) für die Beitragsjahre 2016 bis 2018 und die Schlussabrechnungsverfügung vom 27. November 2018 nachträglich zu den Akten.

**L.** Am 14. Februar 2019 stellte das Volkswirtschaftsdepartement sämtliche Akten (inklusive der am 11. Februar 2019 nachgereichten Akten) A.\_\_\_\_ zu und forderte ihn zur Replik auf.



**M.** Innert erstreckter Frist replizierte A.\_\_\_\_ am 14. März 2019 zusammengefasst was folgt:

- Der vermeintliche Pufferstreifen sei gar kein Pufferstreifen. Es sei nicht möglich, dass eine seit jeher bewaldete Fläche, die zudem nach wenigen Metern von einer mindestens 3 m breiten Strasse durchtrennt werde, als Pufferstreifen deklariert werde.
- Für eine Fläche, die er niemals als landwirtschaftliche Nutzfläche eintragen könne – geschweige denn als Pufferstreifen wegen der Strasse –, könne er auch nicht gebüsst werden, weil er die Fläche nicht entsprechend nutze, pflege oder unterhalte. Der Pufferstreifen könne bestenfalls auf der anderen Strassenseite beginnen.
- Er habe nachweislich nicht selbst die besagte Fläche im agriGIS oder sonstigen Geoportalen eingetragen. Er habe diese Eintragung übersehen, weil er schlicht nicht damit habe rechnen müssen, dass jemand aus dem Wald eine Wiese mache, weshalb er es nicht als Verstoss akzeptieren könne. An jener Stelle sei niemals ein Pufferstreifen gewesen. Gemäss dem Publikationsorgan der politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ würden zudem die Waldgrenzen in nächster Zeit neu festgelegt und nachgeführt. Selbst wenn er darauf poche, dass es sich bei der Fläche neben der Strasse um Wald handle, werde dies vielleicht nicht bereinigt. Da es sich nach seiner Ansicht aber um Wald handle, sei er mit seinem Wissen am Ende.
- Er könne nur einen kleinen Teil der Daten bearbeiten und das auch nur während einem kurzen Zeitraum von rund zwei Wochen je Jahr.
- Er sei nicht Eigentümer der Liegenschaft, sondern nur der Pächter. Er dürfe auf der Parzelle Nr. 001 350 a Futter für seine Tiere erwirtschaften. Die Grasernte sei auf der Parzelle nicht abgesteckt, sondern er dürfe nach Bedarf auf der ganzen Parzelle Gras eintragen. Den Rest trage er nach Bedarf für den Eigentümer ein. Der Pachtvertrag verweise einfach auf 350 a, ohne genaue Ortsangabe.

**N.** Mit Duplik vom 1. April 2019 verwies das Landwirtschaftsamt auf seine bereits vorgebrachten Begründungen ergänzte diese im Wesentlichen wie folgt:

- Es handle sich beim Pufferstreifen nicht um Wald. Es handle sich nur schon deshalb nicht um Wald, weil der Streifen praktisch überall breiter als die 2 m sei, die gemessen von der Stockgrenze noch als Wald gelten würden, weshalb in jedem Fall ein Pufferstreifen vorhanden sei. Auch gemäss amtlicher Vermessung handle es sich nicht um Wald.
- Pufferstreifen würden nicht vom Landwirt beantragt, sondern seien per Verordnung vorgegeben.
- Aus der von A.\_\_\_\_ mit der Replik eingereichten Bestätigung des landwirtschaftlichen Beraters vom 24. Februar 2019 könne er nichts zu seinen Gunsten herleiten. Es sei die Pflicht des Bewirtschafters, die Korrektheit der Daten jeweils zu prüfen, worauf ihn der landwirtschaftliche Berater gemäss der eingereichten Bestätigung aufmerksam gemacht habe. Sollte sich A.\_\_\_\_ tatsächlich regelmässig um die Anpassung der Daten bemüht haben, so sei es umso unglaubwürdiger, wenn er den sanktionierten Teil der Fläche einfach übersehen haben wolle.



- Unabhängig davon, ob A.\_\_\_\_ selber der Grundeigentümer sei oder nicht, sei die betroffene Fläche deklariert gewesen und daher zu sanktionieren.

**O.** 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. 43<sup>bis</sup> ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]). Auf den Rekurs ist einzutreten.

**2.** Die Vorinstanz kürzte dem Rekurrenten die Direktzahlungen für das Jahr 2018 um Fr. 1'050.–, weil er auf der Parzelle Nr. 001 entlang dem Wald nördlich der Strasse auf einer Länge von 70 m Pflastersteine, Anhänger, eine Toi-Toi-Toilette, Paletten, Armierungseisen und Stahlrohrkonstruktionen gelagert habe.

**2.1** Gemäss Art. 70 Abs. 1 i.V.m. Art. 70a Abs. 1 Bst. b des Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1; abgekürzt LwG) richtet der Bund Bewirtschaftern und Bewirtschaftnerinnen von landwirtschaftlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) Direktzahlungen aus. Der ÖLN stellt somit eine Bedingung für das Ausrichten von Direktzahlungen dar. Ein landwirtschaftlicher Betrieb erfüllt den ÖLN, wenn er verschiedene in Art. 70a Abs. 2 LwG aufgestellte Kriterien einhält. Der Bundesrat konkretisiert diese Kriterien bzw. den ÖLN und kann weitere Voraussetzungen und Auflagen für die Ausrichtung von Direktzahlungen festlegen (Art. 70a Abs. 3 Bst. a LwG und Art. 70a Abs. 4 LwG).

Der Bundesrat konkretisierte den ÖLN in Art. 11 bis 25 und Anhang 1 DZV und ergänzte ihn um die Pflicht, entlang von oberirdischen Gewässern, Waldrändern, Wegen, Hecken, Feld- und Ufergehölzen sowie Inventarflächen Pufferstreifen anzulegen (Art. 21 i.V.m. Anhang 1 Ziff. 9 DZV). Damit steht grundsätzlich fest, dass bei einem Verstoss gegen die Pflicht, Pufferstreifen entlang von Waldrändern anzulegen, die Voraussetzungen für Direktzahlungen nicht mehr vollständig erfüllt sind.

**2.2** Unbestritten ist, dass es sich bei dem nördlich der Strasse auf der Parzelle Nr. 001 gelegenen Gehölz um Wald im Sinne der Waldgesetzgebung handelt. Für die Beurteilung des Rekurses ist daher zu klären, ob dem fraglichen Wald entlang ein Pufferstreifen vom Rekurrenten hätte eingehalten werden müssen oder nicht. Entscheidend ist dafür in einem ersten Schritt die Antwort auf die Frage, ob die entsprechende Fläche im Jahr 2018 überhaupt zur landwirtschaftlichen Nutzfläche gehörte, die dem Betrieb des Rekurrenten zuzuordnen war, oder nicht.



**2.2.1** Zur Fläche von Landwirtschaftsbetrieben gehört gemäss Art. 13 Bst. a i.V.m. Art. 14 Abs. 1 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (SR 910.91; abgekürzt LBV) u.a. die landwirtschaftliche Nutzfläche, d.h. die einem Betrieb zugeordnete, für den Pflanzenbau genutzte Fläche, sofern sie dem Bewirtschafter ganzjährig zur Verfügung steht. Als landwirtschaftliche Nutzflächen gelten sowohl Flächen im Eigentum als auch gepachtete Flächen (vgl. Weisungen und Erläuterungen 2018 des Bundesamtes für Landwirtschaft vom November 2017 zur LBV zu Art. 14 Abs. 1 LBV).

Die einem Betrieb zuzuordnende landwirtschaftliche Nutzfläche ist vom Bewirtschafter jährlich mit dem Gesuch um Direktzahlungen zusammen mit den Betriebs- und Strukturdaten anzugeben (Art. 98 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Bst. b DZV) und die Korrektheit der Angaben nach Vorgabe des Kantons entweder mit handschriftlicher Unterzeichnung oder mit elektronischer Signatur zu bestätigen (Art. 98 Abs. 5 DZV). Im Kanton St.Gallen ist das vom Bewirtschafter (Gesuchsteller) unterzeichnete Betriebsdatenblatt samt Mutationsprotokoll mit den Änderungen gegenüber dem Vorjahr der zuständigen politischen Gemeinde einzureichen (Art. 4e Bst. a der Landwirtschaftsverordnung [sGS 610.11; abgekürzt LaV]). Das unterzeichnete Betriebsdatenblatt samt Mutationsprotokoll mit den Strukturdatenänderungen wird damit Teil des jährlich vom Bewirtschafter neu einzureichenden Gesuchs um Direktzahlungen (vgl. Art. 4d ff. LaV), für das er die Verantwortung trägt. Die Formvorschrift, wonach der Bewirtschafter das Betriebsdatenblatt samt Mutationsprotokoll zu unterzeichnen oder mit einer anerkannten elektronischen Signatur zu versehen hat, dient nicht nur Beweis Zwecken, sondern soll ihn auch auf die Bedeutung der einzureichenden Unterlagen hinweisen. Es obliegt somit dem Bewirtschafter, die jährlich mit seinem Direktzahlungsgesuch eingereichten Betriebsdaten und Flächenänderungen zu kontrollieren und unvollständige oder falsche Angaben in seinem Gesuch anzupassen.

**2.2.2** Der Rekurrent ist Pächter der Parzelle Nr. 001, die er jährlich mit dem Gesuch um Direktzahlungen zusammen mit den Strukturdaten deklariert. In der Vergangenheit änderte sich die auf der Parzelle Nr. 001 deklarierte Fläche mehrfach. Die deklarierte Fläche betrug im Jahr 2015 noch 396 a, wurde im Jahr 2016 auf 360 a verkleinert und im Jahr 2017 um 27 a auf 387 a vergrössert. Im Jahr 2018 betrug die deklarierte Fläche unverändert 387 a (siehe die Mutationsprotokolle, je Formular C – Flächen, für die Jahre 2016 bis 2018, vor. act. 10). Die Vergrösserung der deklarierten Fläche um 27 a in den Jahren 2017 und 2018 betraf die strittige Fläche entlang des Waldrands nördlich der Strasse auf der Parzelle Nr. 001.

Die strittige Fläche war somit im Jahr 2018 als landwirtschaftliche Nutzfläche des Rekurrenten für Direktzahlungen angemeldet. Daran ändert nichts, dass die zusätzliche Fläche von 27 a im Rahmen des Systemwechsels von der rein numerischen Deklaration hin zur Geodatenerfassung offenbar zuerst von der Vo-



rinstanz im Erfassungssystem eingetragen worden war. Der Rekurrent bestätigte nämlich die Korrektheit der Flächenänderung zusammen mit dem Gesuch um Direktzahlungen mit seiner Unterschrift auf dem Betriebsdatenblatt samt zugehörigen Mutationsprotokoll vom 13. März 2017. Zwar brachte der Rekurrent auf dem Betriebsdatenblatt vom 13. März 2017 handschriftlich den Vermerk «unter Vorbehalt» an, er unterliess es aber, diesen Vorbehalt näher zu spezifizieren, worauf er bereits im Jahr 2017 Direktzahlungen für 387 a erhielt. Die Fläche von 387 a bestätigte er mit dem unterschriebenen Betriebsdatenblatt samt zugehörigen Mutationsprotokoll vom 28. Februar 2018 für das Jahr 2018 erneut, dieses Mal vorbehaltlos (siehe die Betriebsdatenblätter für die Jahre 2017 und 2018, vor. act. 10).

Die strittige Fläche gehörte demzufolge zur landwirtschaftlichen Nutzfläche, für die der Rekurrenten im Jahr 2018 Direktzahlungen beantragte, weshalb er darauf den ÖLN einzuhalten hatte.

**2.3** In einem zweiten Schritt ist zu klären, ob der Rekurrent auf der deklarierten landwirtschaftlichen Nutzfläche gegen die ÖLN-Vorschriften über Pufferstreifen verstossen hat oder nicht.

**2.3.1** Gemäss Art. 21 DZV sind entlang von oberirdischen Gewässern, Waldrändern, Wegen, Hecken, Feld- und Ufergehölzen und Inventarflächen Pufferstreifen nach Anhang 1 Ziffer 9 DZV anzulegen. Die Pflicht, Pufferstreifen anzulegen, gilt von Gesetzes wegen und unabhängig davon, ob der Bewirtschafter die betroffene landwirtschaftliche Nutzfläche mit der Strukturdatenerhebung ausdrücklich als Pufferstreifen deklariert oder nicht. Pufferstreifen zwischen dem Kulturland und den erwähnten Lebensräumen sollen hauptsächlich verhindern, dass Dünger oder Pflanzenschutzmittel in diese Lebensräume gelangen. Dank der extensiven Nutzung spielen Pufferstreifen aber auch eine wichtige Rolle für die Artenvielfalt (vgl. Agridea-Merkblatt «Pufferstreifen richtig messen und bewirtschaften» vom Januar 2017).

Gemäss Anhang 1 Ziffer 9 DZV besteht ein Pufferstreifen entweder aus einem Grünflächenstreifen oder (in nassen Lagen) aus einem Streueflächenstreifen (Anhang 1 Ziffer 9.1 DZV). Entlang von Waldrändern hat die Breite des Pufferstreifens mindestens 3 m zu betragen (Anhang 1 Ziffer 9.3 Bst. a DZV).

**2.3.2** Die an der Kontrolle vom 14. Mai 2018 aufgenommenen Fotos zeigen, dass dem Waldrand entlang auf einer Länge von 70 m Material gelagert wurde, insbesondere verschiedene Arten von Bausteinen, Anhänger, eine Toi-Toi-Toilette, Holzbehältnisse zur Materiallagerung, Armierungseisen, Stahlrohrkonstruktionen, Europaletten, Holzbretter und weiteres Holz (vor. act. 1, inklusive agriGIS-Printscreen mit Längenangabe). Auf einer Länge von 70 m war deshalb kein Grünflächenstreifen nach Art. 20 LBV mehr vorhanden (vgl. auch Art. 19, insbesondere Art. 19 Abs. 2 LBV). Vielmehr war die Vegetation entlang dem Waldrand auf einer Länge von 70 m beeinträchtigt. An diesem Befund



würde sich auch nichts ändern, wenn das Material teilweise im Wald selber bzw. innerhalb von 2 m ab der Stockgrenze gestanden hätte (vgl. Art. 3 Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung [sGS 651.11]). Die an den Wald grenzende Grünfläche war jedenfalls mitbetroffen. Ebensov wenig eine Rolle spielte die nahe dem Wald gelegene Strasse, deren Distanz zur Stockgrenze im betroffenen Bereich gemäss den Fotos vom 14. Mai 2018 mehrere Meter beträgt, was durch die amtliche Vermessung bestätigt wird.

Im Ergebnis fehlte der dem Waldrand entlang vorgeschriebene Pufferstreifen von 3 m Breite, weil die Fläche zwischen Wald und Strasse auf einer Länge von 70 m mit Material zugestellt war.

Nicht Gegenstand des Direktzahlungsverfahrens ist die Frage, ob das Lagern von Material in dieser Form in der Landwirtschaftszone baurechtlich überhaupt zulässig war.

**2.4** Der Rekurrent argumentiert, es habe sich um fremdes Material gehandelt, dessen Eigentümer sein Verpächter sei. Die Vorinstanz hätte ihm deshalb wenigstens eine Nachfrist für die Beseitigung des Materials einräumen müssen.

Gemäss Art. 70 Abs. 1 i.V.m. Art. 70a Abs. 1 Bst. b LwG ist es Aufgabe des Bewirtschafters, auf seinem Betrieb den ÖLN einzuhalten. Da er die Direktzahlungen für den deklarierten Betrieb erhält, ist er derjenige, der für die Einhaltung der mit den Direktzahlungen einhergehenden Bedingungen und Auflagen zu sorgen hat.

Der Rekurrent, der die strittige Fläche deklarierte und zu bewirtschaften hatte, musste bei der gebotenen Sorgfalt Kenntnis davon haben, dass darauf Material gelagert wurde und durfte sich nicht erst um die Beseitigung des Materials bemühen, nachdem ihm die Vorinstanz den Pufferstreifenverstoss mitgeteilt hatte. Als verantwortlicher Bewirtschafter hätte er von alleine tätig werden müssen, weshalb ihm die Vorinstanz keine Nachfrist für die Beseitigung des Materials ansetzen musste. Duldet der Rekurrent, dass der ÖLN auf der von ihm deklarierten landwirtschaftlichen Nutzfläche von Dritten beeinträchtigt wird, kann er sich jedenfalls nicht im Nachhinein auf den Standpunkt stellen, ihm stünden die Direktzahlungen trotzdem vollumfänglich zu, weil er die Beeinträchtigung nicht aktiv selber verursacht hat. Denkbar wäre aus Sicht des Rekurrenten ein Vorgehen gemäss den in Art. 926 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) vorgesehenen Massnahmen über den Besitzschutz und notfalls das Geltendmachen von Schadenersatz gegenüber dem Störer.

**2.5** Gemäss Art. 105 DZV kürzen oder verweigern die Kantone Direktzahlungen nach den in Anhang 8 DZV vorgeschriebenen Tarifen. Für fehlende Pufferstreifen entlang von Waldrändern sieht Anhang 8 Ziffer 2.2.5 Bst. b DZV einen Abzug von Fr. 15.– je Laufmeter, mindestens Fr. 200.– und höchstens



Fr. 2'000.– vor. Fehlt der Pufferstreifen auf einer Länge von 70 m, sind die Direktzahlungen des Rekurrenten folglich um Fr. 1'050.– zu kürzen (70 mal Fr. 15.–).

**3.** Mit der Rekursergänzung vom 27. Dezember 2018 bringt der Rekurrent vor, ihm sei das rechtlichen Gehör verweigert worden, indem die Vorinstanz ohne Begründung und ohne Überprüfung der tatsächlichen Verhältnisse daran festgehalten habe, dass die Pufferzone am Waldrand nördlich des Wohnhauses auf einer Länge von 70 m mit Gegenständen belegt gewesen sei.

**3.1** Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV). Das rechtliche Gehör ist das zentrale Mitwirkungsrecht des Privaten im Verwaltungsverfahren und dient u.a. der Sachaufklärung. Darüber hinaus umfasst es das Recht des Privaten auf eine Begründung der an ihn gerichteten Verfügungen, das Recht, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit seinen Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. vollständig überarbeitete Auflage, Zürich/St.Gallen 2016, Rz. 1001 ff.).

**3.2** Die Vorinstanz führte am 14. Mai 2018 unangemeldete Pufferstreifenkontrollen in der politischen Gemeinde Z. \_\_\_ durch, u.a. kontrollierte sie den Betrieb des Rekurrenten. Die Kontrolle dokumentierte sie mit mehreren Fotos (vor. act. 1, rek. act. 1). Mit Schreiben vom 13. Juli 2018 orientierte die Vorinstanz den Rekurrenten über die Kontrolle und gab ihm die Gelegenheit, sich zu den anlässlich der Kontrolle festgestellten Mängeln zu äussern und den Sachverhalt aus seiner Sicht darzulegen. Der Rekurrent nahm die Gelegenheit mit Stellungnahme vom 25. Juli 2018 wahr.

Am 25. September 2018 verfügte die Vorinstanz unter Bezugnahme auf die Stellungnahme des Rekurrenten und unter Hinweis auf die anwendbare Kürzungsbestimmung (Anhang 8 Ziff. 2.2.5 Bst. b DZV) die strittige Direktzahlungskürzung von Fr. 1'050.–. Gegen diese Verfügung erhob der Rekurrenten am 2. Oktober 2018 schriftlich Einsprache bei der Vorinstanz, die seine Einsprache mit Entscheid vom 12. Dezember 2018 abwies. Damit gab die Vorinstanz dem Rekurrenten insgesamt zweimal die Gelegenheit, sich zu den von ihr vor Ort festgestellten Mängeln zu äussern. Sie setzte sich ausserdem mit den Vorbringen des Rekurrenten auseinander, insbesondere teilte sie dem Rekurrenten im Einspracheentscheid vom 12. Dezember 2018 mit, es liege in der Verantwortung des Bewirtschafters, was auf den mit den Strukturdaten erhobenen Flächen passiere. Sei die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung durch Fremdeinwirkung nicht gewährleistet, müsse der Bewirtschafter für die Behebung des Missstandes sorgen. Dies sei auch dann der Fall, wenn die Fremdeinwirkung vom Verpächter



verursacht werde. Die Vorinstanz begründete ihren Entscheid damit ausreichend und verletzte den Anspruch des Rekurrenten auf rechtliches Gehör nicht allein deshalb, weil sie der Argumentation des Rekurrenten nicht folgte.

Im Ergebnis erhob die Vorinstanz den Sachverhalt mit der Kontrolle vom 14. Mai 2018 ausreichend, räumte dem Rekurrenten vor dem Entscheid vom 12. Dezember 2018 zweimal die Gelegenheit zur Stellungnahme ein und begründete ihren Entscheid ausreichend. Sie verletzte den Anspruch des Rekurrenten auf rechtliches Gehör somit nicht.

**4.** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Rekurrent die strittige Fläche entlang dem Waldrand auf der Parzelle Nr. 001 zusammen mit seinem Direktzahlungsgesuch für das Jahr 2018 als landwirtschaftliche Nutzfläche deklarierte, der vorgeschriebene Pufferstreifen entlang dem Waldrand aber auf einer Länge von 70 m fehlte, weshalb dem Rekurrenten die Direktzahlungen für das Jahr 2018 um Fr. 1'050.– zu kürzen sind. Unerheblich ist, dass das auf dem Pufferstreifen gelagerte Material nicht Eigentum des Rekurrenten war. Die Vorinstanz gewährte dem Rekurrenten zudem das rechtliche Gehör, indem es den wesentlichen Sachverhalt abklärte, den Rekurrenten zweimal anhörte und ihren Entscheid ausreichend begründete. Der Rekurs ist demzufolge abzuweisen.

**5.** 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 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 daran anzurechnen.

Der Rekurrent stellt 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). Der Rekurrent war im Rekursverfahren nicht anwaltlich vertreten. Einer nicht berufsmässig vertretenen Partei wird der Zeitaufwand für die Erstellung von Rechtsschriften nicht entschädigt, da für persönlichen Arbeitsaufwand und Umtriebe grundsätzlich keine Parteientschädigung gewährt wird. Barauslagen werden nur ersetzt, sofern sie erheblich und nachgewiesen sind, was vorliegend nicht der Fall ist (vgl. GVP 1993 Nr. 52). Der mit seinem Begehren vollständig unterliegende Rekurrent hat daher unabhängig vom Verfahrensausgang keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten.



## 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<sup>bis</sup> VRP innert 30 Tagen seit Eröffnung Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St.Gallen, erhoben werden.