



Fall-Nr.:	VD/LA-17.04
Stelle:	Generalsekretariat Volkswirtschaftsdepartement
Instanz:	Volkswirtschaftsdepartement
Publikationsdatum:	20.05.2020
Entscheiddatum:	16.08.2017

Rekursentscheid VD; Landwirtschaftliche Direktzahlungen

Weder das Landwirtschaftsgesetz (SR 910.1; LWG) noch die Direktzahlungsverordnung (SR 910.13; DZV) statuiert das ununterbrochene Vorhandensein einer Kontrollstelle als formelle Voraussetzung des ÖLN. Zwar geht Art. 101 DZV davon aus, dass der ÖLN nur mittels der in der DZV und der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben vom 23. Oktober 2013 (SR 910.15; abgekürzt VKKL) vorgesehenen Kontrollen erbracht werden kann, was mithin voraussetzt, dass im Zeitpunkt der Kontrolle eine zugelassene Kontrollstelle vorhanden ist. Eine Verpflichtung des Bewirtschafters, dauernd und ununterbrochen eine Kontrollstelle zu haben, lässt sich dem LWG und der DZV aber nicht entnehmen.

vgl. PDF



VD/LA-17.04

Entscheid vom 16. August 2017

Rekurrent

A.____, vertreten durch
B.____

gegen

Vorinstanz

Landwirtschaftsamt

Betreff

Einspracheentscheid vom 2. Februar 2017 betreffend die
Direktzahlungen 2016



Sachverhalt

A. A.____ bewirtschaftet in Z.____ einen auf Obstbau und Beeren ausgerichteten Landwirtschaftsbetrieb. Für die Direktzahlungen 2016 deklarierte er gesamthaft 1460 Aren landwirtschaftliche Nutzfläche, davon 1351 Aren Spezialkulturen, bestehend aus 759 Aren Äpfeln, 142 Aren Birnen, 377 Aren Steinobst und 73 Aren Beeren. Aus den Äpfeln produzierte er getrocknete Apfelringe.

Für die 1460 Aren landwirtschaftliche Nutzfläche beantragte A.____ u.a. Produktionssystembeiträge für Biolandbau. Mit den Kontrollen beauftragte er die C.____AG. Gemäss dem Kontroll- und Zertifizierungsvertrag übernahm die C.____AG sowohl die Kontrollen für die öffentlich-rechtlichen Direktzahlungen als auch die Kontrollen der privatrechtlichen Richtlinien für die Bio Suisse-Zertifizierung.

B. Am 17. März 2016 kontrollierte die C.____AG mit der Hauptkontrolle 2016 den Betrieb von A.____. Der Schwerpunkt der Kontrolle lag auf den Anforderungen der Verordnung über die biologische Landwirtschaft und die Kennzeichnung biologisch produzierter Erzeugnisse und Lebensmittel (SR 910.18; abgekürzt Bio-Verordnung) und der Bio Suisse-Richtlinien. Gemäss dem Inspektionsbericht wurden keine Abweichungen von den überprüften Verordnungsbestimmungen und Richtlinien festgestellt. Auf dem Inspektionsbericht wurde lediglich vermerkt, dass auf Pufferstreifen gelagertes Material bis 1. Mai 2016 zu entfernen sei.

C.

a. Am 6. Juli 2016 meldete der Verband Bio Suisse der C.____AG, in Apfelringen aus der Produktion von A.____ seien Sulfid-Rückstände von 18 mg/kg festgestellt worden.

b. Die C.____AG nahm deswegen am 11. Juli 2016 Kontakt mit A.____ auf, der sich die Herkunft des Sulfids nicht erklären konnte und eine Vermischung bei seinem Abnehmer vermutete. A.____ teilte der C.____AG ausserdem mit, der Lebensmittelinspektor des St.Galler Amtes für Verbraucherschutz und Veterinärwesen (nachfolgend AVSV) sei bereits involviert und habe Rückstellmuster von seinem Betrieb beschlagnahmt. Noch am 11. Juli 2016 teilte das AVSV der C.____AG mit, es habe A.____ die weitere Produktion von Apfelringen unter Auflagen provisorisch freigegeben.

c. Am 14. Juli 2016 ergaben von A.____ mit Unterstützung der D.____AG durchgeführte Analysen von Rückstellmustern einen Sulfidgehalt von weniger als 1 mg/kg. Gleichentags teilte das AVSV der C.____AG mit, es seien anlässlich des letzten Besuchs bei A.____ Zweifel betreffend die Warenflüsse aufgetaucht. Die produzierten und die verkauften Mengen seien nicht stimmig. Neben der D.____AG würde auch die E.____AG von A.____ beliefert.



D.

a. Am 29. Juli 2016 führte die C.____AG gemeinsam mit dem AVSV eine Zusatzkontrolle auf dem Betrieb von A.____ durch. Die C.____AG verwendete dazu die Checkliste «Verarbeitung, Handel und Lagerung». Als Ergebnis der Kontrolle wurde festgehalten, dass künftige Rückstände der Zertifizierungsstelle und Bio Suisse zu melden, das Verarbeitungsjournal exakt zu führen und die Ursachenfindung für die Schwefelrückstände zu veranlassen seien. Ausserdem wurden Proben von Apfel-Blättern zur Analyse genommen.

Auf der Checkliste vergab die Kontrollperson A.____ unter «Bemerkungen des Kontrolleurs» sieben von acht möglichen Punkten für die Vorbereitung der Kontrolle und sechs von acht möglichen Punkten für die Übersichtlichkeit der Dokumente.

b. Die Kontrollperson der C.____AG ging nach Abschluss der Kontrolle davon aus, dass die errechneten Warenflüsse plausibel bzw. die produzierten Mengen unter Einbezug von Bioobstzukaufen theoretisch möglich seien. Allerdings sei abzuklären, ob solche Zukäufe von Bioobst Schweizer Knospequalität aufgewiesen hätten.

E. Am 31. Juli 2016 kündigte A.____ per sofort die Mitgliedschaft bei Bio Suisse.

F.

a. Am 9. August 2016 teilte die C.____AG dem AVSV und dem Landwirtschaftsamt per E-Mail mit, A.____ habe den mit der C.____AG vereinbarten Kontroll- und Zertifizierungsvertrag per 8. August 2016 gekündigt. Die C.____AG dürfe daher keine weiteren Untersuchungen betreffend die Sulfit-Rückstände mehr durchführen.

Dem E-Mail fügte die C.____AG eine Kopie des Zertifikates bei, das sie am 8. August 2016 für A.____ ausgestellt hatte. Gemäss dem Zertifikat verweigerte die C.____AG A.____ die Bio Suisse-Anerkennung für Äpfel und Birnen für das Jahr 2016 vollständig. Für andere pflanzliche Erzeugnisse zertifizierte es ihm den Bio Suisse-Standard bis 8. August 2016.

b. Noch am 9. August 2016 antwortete das AVSV der C.____AG und teilte ihr und dem Landwirtschaftsamt mit, A.____ habe dem AVSV gegenüber wechselnde Angaben über zugekaufte Obstmengen gemacht. Ausserdem habe F.____ (gemeint ist offenbar die F.____AG) gemeldet, dass A.____ 69 Tonnen Ware zugekauft habe, davon 3365 Kilogramm konventionelle Ware.

G.

a. Am 15. August 2016 schrieb das Landwirtschaftsamt der C.____AG, es wolle A.____ die Bio-Beiträge für das Jahr 2016 verweigern und bat dazu um Zustellung der Unterlagen und Kontrollergebnisse.



b. Die C.____AG teilte dem Landwirtschaftsamt darauf am 16. August 2016 mit, anlässlich der Hauptkontrolle vom 17. März 2016 seien keine Mängel festgestellt worden. Die undeklarierten Zukäufe von teilweise nicht biologischer Ware seien erst zusammen mit dem AVSV im Rahmen der Ursachenfindung der Sulfit-Rückstände auf den Apfelingen im Verkauf festgestellt worden. Es würden in Kürze Analyseresultate von Blattproben vorliegen. Sobald diese vorlägen, werde die C.____AG einen Schlussbericht erstellen und dem Landwirtschaftsamt zukommen lassen.

H.

a. Gemäss Untersuchungsbericht vom 16. August 2016 ergab die Analyse der am 29. Juli 2016 entnommenen Blattproben einen Schwefelgehalt von 430 mg/kg, wobei es gemäss der G.____AG, welche die Analyse vornahm, für den Schwefelgehalt keinen Grenzwert gebe. Pestizide wurden keine gefunden.

b. Daraufhin schrieb die C.____AG dem Landwirtschaftsamt am 8. September 2016, die Analyseresultate deuteten nicht auf eine unerlaubte Anwendung von Betriebsmitteln in der Obstanlage von A.____ hin.

I. Am 13. September 2016 listete die C.____AG dem Landwirtschaftsamt und dem AVSV die Ereignisse des Jahres 2016 in einer E-Mail chronologisch auf und wies abermals darauf hin, dass sie wegen der Kündigung des Kontroll- und Zertifizierungsauftrags durch A.____ keine weiteren Untersuchungen mehr durchführen werde.

J. Am 13. Oktober 2016 erliess das Landwirtschaftsamt folgende Verfügung an A.____:

1. Für das Jahr 2016 wird Ihr Betrieb für den ÖLN nicht anerkannt.
2. Die Kündigung der Kontrollorganisation während des Jahres hat eine Kürzung der Direktzahlungen 2016 von A.____ um 100 Prozent zur Folge.

Zur Begründung führte das Landwirtschaftsamt zusammengefasst aus:

- Bewirtschafter, die ein Gesuch für Direktzahlungen einreichten, müssten spätestens bis zum 31. August vor dem Beitragsjahr eine Kontrollstelle für die Kontrolle der Direktzahlungsanforderungen, einschliesslich des Ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) bestimmen. A.____ habe dem Kanton St.Gallen die C.____AG als Kontrollorganisation gemeldet.
- Durch die Kündigung des Vertrages mit der C.____AG per 8. August 2016 durch A.____ könne dieser nicht mehr belegen, dass die Anforderungen an die biologische Produktion und den ÖLN ganzjährig erfüllt seien. Vom 9. August bis mindestens 31. Dezember 2016 sei er bei keiner Kontrollorganisation mehr unter Vertrag.
- Die Kündigung der Kontrollorganisation könne einer Verweigerung der Kontrolle gleichgesetzt werden. Der Kanton habe keine Möglichkeit mehr, spezifische Kontrollaufträge zu erteilen. Es sei bekannt, dass eine Bio-Hauptkontrolle am 17. März 2016 von der C.____AG durchgeführt worden sei. Wegen der Kündigung könnten



keine weiteren Zusatz- oder Nachkontrollen mehr in Auftrag gegeben werden. Solche wären aber vom Kanton in Auftrag gegeben worden, da aufgrund der Meldungen vom AVSV und der C.____AG der Verdacht bestanden habe, dass nicht alle Anforderungen an den biologischen Landbau erfüllt worden seien.

- Anhang 8 der Direktzahlungsverordnung (SR 910.13, abgekürzt DZV) lege fest, wie die Beiträge zu kürzen seien. Die Verweigerung der Kontrolle im Bereich der biologischen Landwirtschaft werde mit 120 Prozent der entsprechenden Beiträge sanktioniert. Die Verweigerung der Kontrolle im Bereich ÖLN führe zu einer Kürzung der gesamten Direktzahlungen. A.____ würden deshalb die gesamten Direktzahlungen 2016 um 100 Prozent gekürzt und bereits ausbezahlte Akontozahlungen für das Jahr 2016 nach Eintritt der Rechtskraft der Verfügung zurückverlangt.
- Die Kürzung sei nicht unverhältnismässig, da A.____ den Kontrollvertrag von sich aus gekündigt habe, als Mängel im Bereich seiner Apfelingli-Produktion festgestellt worden seien. Daraus sei zu schliessen, dass A.____ den Vertrag gekündigt habe, damit keine weiteren für ihn ungünstigen Kontrollen mehr gemacht werden könnten.

K. Mit Schreiben vom 28. Oktober 2016 erhob A.____, vertreten durch B.____, beim Landwirtschaftsamt Einsprache gegen die Verfügung vom 13. Oktober 2016 und stellte folgende Anträge:

1. Auf die Kürzung der Direktzahlungen 2016 um 100 Prozent ist zu verzichten.
2. Eventuell ist die Kürzung der Direktzahlungen 2016 auf die Kürzung des Direktzahlungsbeitrags für die biologische Landwirtschaft (Art. 66 DZV) zu beschränken.
3. Eventuell ist die Kürzung der Direktzahlungen 2016 auf 50 Prozent des Direktzahlungsbeitrags zu beschränken.
4. Eventuell ist auf die Rückforderung der bereits ausbezahlten Akontozahlung der Direktzahlungen 2016 zu verzichten.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Landwirtschaftsamtes.

Die Anträge wurden zusammengefasst wie folgt begründet:

- Im Vertrag zwischen der C.____AG und A.____ sei nicht vereinbart worden, welche Folgen mit einer sofortigen Kündigung des Vertrags verbunden seien. Aus dem Vertrag könne insbesondere nicht herausgelesen werden, dass eine sofortige Kündigung des Vertrages auch die Aberkennung des Bio-Zertifikates zur Folge habe.
- Das Landwirtschaftsamt stütze sich mit seiner Verfügung nicht auf das Kontrollergebnis, sondern allein auf die sofortige Kündigung des Kontrollvertrags. Die C.____AG habe am 17. März 2016 auf dem Betrieb von A.____ eine Hauptkontrolle durchgeführt, anlässlich derer keine Abweichungen zu den überprüften Verordnungsbestimmungen und Richtlinien festgestellt worden seien. Am 29. Juli 2016 sei eine Zusatzkontrolle durchgeführt worden, welche die Anforderungen der Bio-Verordnung und der Richtlinien Bio Suisse umfasste. In drei Bereichen seien zwar Mängel festgestellt worden, aus dem Kontrollergebnis seien aber keine Auswirkungen auf die Feststellung der Beitragsberechtigung ersichtlich. Es sei somit festzuhalten, dass auf dem Betrieb von A.____ im Jahr 2016 zwei Kontrollen durch die beauftragte Kontrollorganisation durchgeführt worden seien. Die Begründung



des Landwirtschaftsamtes, wonach die Kündigung des Vertrags als Verweigerung der Kontrolle beurteilt werde, widerspreche somit dem tatsächlichen Sachverhalt.

- Aus dem Anhang 8 der DZV sei keine Sanktion oder Kürzungsmassnahme ersichtlich, die bei sofortiger Kündigung des Kontrollvertrags vorzunehmen sei. Die Beurteilung des Landwirtschaftsamtes, die sofortige Kündigung mit einer Verweigerung der Kontrolle gleichzusetzen, entbehre jeder Grundlage.
- Gemäss dem Bundesgericht bestehe bei den Direktzahlungen grundsätzlich ein Anspruch auf die Beiträge. Dieser Anspruch sei zu befolgen und die Beiträge seien auszurichten, wenn die im Gesetzes- und Verordnungsrecht festgelegten Voraussetzungen erfüllt seien. Aus der Verfügung des Landwirtschaftsamtes sei jedenfalls nicht ersichtlich, welche konkreten Voraussetzungen aus dem Gesetzes- und Verordnungsrecht nicht erfüllt seien.
- Falls das Landwirtschaftsamt zum Schluss komme, dass die in der Zusatzkontrolle festgehaltenen Mängel genügten, um sowohl die Berechtigung für die Bio-Beiträge als auch die Erfüllung des ÖLN zu bemängeln, so fehle dazu ein im Detail begründeter Entscheid. Es werde bestritten, dass mit den in der Zusatzkontrolle aufgeführten Mängeln die Erfüllung des ÖLN nicht anerkannt werden könne. Ebenfalls werde bestritten, dass die in der Verfügung angeführten Mängel bei der Apfelringli-Produktion – so diese denn tatsächlich festgestellt würden – die Nichterfüllung des ÖLN zur Folge haben könnten. Tatsächlicher Auslöser der Kündigung sei der Anbau einer neuen Kultur gewesen, die sich nicht mit der biologischen Landwirtschaft verträge.
- Falls an der Verweigerung der Direktzahlungen festgehalten werde, sei auf die Rückforderung der bereits ausbezahlten Akontozahlung zu verzichten. Gemäss Bundesverwaltungsgericht stelle der Verzicht auf die Rückforderung der bereits ausbezahlten Akontozahlung keine Überschreitung und auch kein Missbrauch des Ermessens der rechtsanwendenden Behörde dar.

L. Mit Entscheid vom 2. Februar 2017 wies das Landwirtschaftsamt die Einsprache ab. Zusammengefasst führte es dazu aus:

- Was im Vertrag zwischen A.____ und der C.____AG stehe, sei für das Landwirtschaftsamt nicht relevant. Für das Landwirtschaftsamt sei der Text der DZV massgebend. Gemäss Art. 101 DZV liege die Nachweispflicht für die Einhaltung der Anforderungen der verschiedenen Direktzahlungsarten beim Bewirtschafter.
- Die C.____AG habe dem Landwirtschaftsamt am 9. August 2016 mitgeteilt, dass die Kontrolle vom 17. März 2016 ohne Zertifizierung abgeschlossen worden sei. Obwohl für den Erhalt von Bio-Beiträgen kein Zertifikat notwendig sei, habe die Kontrolle der Bio-Anforderungen auf A.____s Betrieb wegen der Kündigung des Vertrags mit der C.____AG offensichtlich nicht abgeschlossen werden können. So habe von der Kontrollorganisation nicht abschliessend geklärt werden können, woher die Sulfid-Rückstände in den Apfelringen stammten. Damit seien A.____ mindestens die Bio-Beiträge zu verweigern.
- Es treffe zu, dass sich das Landwirtschaftsamt bei seiner Verfügung nicht auf das Kontrollergebnis, sondern auf die sofortige Kündigung des Kontrollvertrags durch A.____ gestützt habe. Bei gekündigtem Vertrag sei es für das Landwirtschaftsamt gar nicht mehr möglich gewesen, der C.____AG einen Kontrollauftrag zu erteilen. A.____ habe sich nach der Vertragskündigung auch nie darum bemüht, dass ein anderer Kontrolldienst die geforderten Zertifikate erbringt. Er habe sich zwar neu



bei der ÖLN-Kontrollstelle KUT angemeldet, dies aber nur für das Jahr 2017 und sich nicht für das Jahr 2016 um eine andere Kontrollstelle bemüht.

- Zwar möge es sein, dass am 17. März 2016 keine Verstösse von der C.____AG festgestellt worden seien. Die Zusatzkontrolle vom 29. Juli 2016 sei von der C.____AG aber nie abgeschlossen worden, weil A.____ den Kontrollvertrag mitten in den Abklärungen gekündigt habe. Ob das Resultat dieser Kontrolle auch noch einen Einfluss auf die Anforderungen des ÖLN gehabt hätte, habe so nie geklärt werden können.
- Das Argument von A.____, wonach physisch zwei Kontrollen hätten durchgeführt werden können, stimme zwar, jedoch seien nachträgliche Abklärungen durch die Kündigung abrupt beendet worden. Damit habe A.____ verhindert, dass die abgeschlossenen Kontrollresultate in der korrekten rechtlichen Form an das Landwirtschaftsamt hätten übermittelt werden können. Es könne nicht sein, dass ein Bio-Produzent, wenn ihm seine Kontrollstelle Fehler nachweise, den Vertrag kündigen könne und so bei den Direktzahlungen fein raus sei.
- Es treffe zu, dass Anhang 8 DZV keine Sanktion für die sofortige Kündigung eines Kontrollauftrags vorsehe. Die Kündigung habe aber zur Folge, dass gar kein fertiges Kontrollresultat mehr ausgestellt werden könne. Die Kontrollresultate könnten so nicht erfasst und dem Landwirtschaftsamt nicht übermittelt werden, weil die Kontrollstelle gar keinen Auftrag dazu mehr habe. Dies komme einer Verweigerung der Kontrolle gleich.
- A.____ habe die in Gesetz und Verordnungen festgelegten Voraussetzungen für die Direktzahlungen nicht erfüllt. Ein nachträglicher Nachweis, dass die Bedingungen im Jahr 2016 erfüllt waren, sei nicht mehr möglich.
- Betreffend den Anbau einer neuen Kultur, welche sich nicht mit der biologischen Landwirtschaft vertragen habe und die angeblich der Grund für die Kündigung gewesen sei, habe das Landwirtschaftsamt die Flächenverzeichnisse 2015 und 2016 verglichen. Auf dem Betrieb seien in beiden Jahren die gleichen Kulturen extensiv genutzte Wiese, Obstanlagen Äpfel, Obstanlagen Birnen, Obstanlagen Steinobst, Hochstambäume, mehrjährige Beeren und übrige Dauerwiesen deklariert. Eine neue Kultur hätte von A.____ bei der Strukturdatenerhebung 2016 deklariert werden müssen. Bei der mysteriösen neuen Kultur handle es sich vermutlich um den Hanfanbau von A.____, der in der Ostschweizer Presse abgehandelt worden sei. Diesen Hanfanbau im Nachhinein als Kündigungsgrund darstellen zu wollen, sei unglaubwürdig. Es stehe nirgends in den Bio-Richtlinien, dass der Anbau von legalen Hanfsorten nicht zulässig sei.
- Auf eine Rückerstattung der bereits geleisteten Akontozahlung 2016 könne nicht verzichtet werden, da A.____ keinen Anspruch auf die Direktzahlungen 2016 habe und zu Unrecht ausgerichtete Beiträge zurückerstattet werden müssten.

M. Am 15. Februar 2017 erhob B.____ im Auftrag von A.____ Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement gegen den Einspracheentscheid des Landwirtschaftsamtes vom 2. Februar 2017 und stelle folgende Anträge:

1. Der Entscheid des Landwirtschaftsamtes vom 2. Februar 2017 ist aufzuheben. Das Landwirtschaftsamt ist anzuweisen, die Erfüllung der Anforderungen nach der Bio-Verordnung und des ÖLN für den Landwirtschaftsbetrieb von A.____ anzuerkennen und die entsprechenden Direktzahlungen für das Beitragsjahr 2016 auszurichten.



2. Eventuell ist der Entscheid des Landwirtschaftsamtes vom 2. Februar 2017 aufzuheben und das Landwirtschaftsamt anzuweisen, die Erfüllung der Anforderungen der Bio-Verordnung und des ÖLN für das Beitragsjahr 2016 aufgrund der Ergebnisse der Kontrollen durch die Kontrollorganisation C.____AG vom 17. März 2016 und 29. Juli 2016 zu prüfen. Falls erforderlich, hat das Landwirtschaftsamt die für die Prüfung der Anforderungen der Bio-Verordnung und des ÖLN notwendigen Angaben bei der Kontrollorganisation C.____AG einzufordern.
3. Eventuell ist die Kürzung der Direktzahlungen 2016 auf 50 Prozent des Direktzahlungsbeitrags zu beschränken.
4. Eventuell ist auf die Rückforderung der bereits ausbezahlten Akontozahlung der Direktzahlungen 2016 zu verzichten.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Landwirtschaftsamtes.

Begründet wurde der Rekurs zusammengefasst wie folgt:

- Die Anforderungen der Bio-Verordnung würden den ÖLN-Anforderungen nicht widersprechen. Die Bio-Verordnung stelle jedoch zusätzliche Anforderungen auf, die nicht schon in den ÖLN-Anforderungen enthalten seien. Anlässlich der Hauptkontrolle vom 17. März 2016 der Bio-Verordnung seien keine Abweichungen zu den überprüften Verordnungsbestimmungen und Richtlinien festgestellt worden. Gemäss Art. 6 Abs. 5 der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (SR 910.15; abgekürzt VKKL) wäre die Kontrollperson zudem verpflichtet gewesen, offensichtliche und gravierende Verstösse gegen die DZV der Vollzugsbehörde (Landwirtschaftsamt) zu melden, was offensichtlich nicht erfolgt sei. Auch wenn die Zertifizierung aufgrund ungeklärter Fragen offenbar nicht habe abgeschlossen werden können, zeigten die vorhandenen Unterlagen, dass die Anforderungen der Bio-Verordnung und des ÖLN eingehalten worden seien.
- Insbesondere sei auch festzuhalten, dass keine Sanktion betreffend Durchführung der Kontrolle gemäss dem Kontrollpunkt 05.01.04 des Sanktionsreglements der Bio Suisse (rek.act. 5) vorgenommen worden sei. Die Kontrollen hätten vollumfänglich und ungehindert durchgeführt werden können.
- Die vom Landwirtschaftsamt angeführte Begründung, wonach wegen der Vertragskündigung die Herkunft der Sulfid-Rückstände nicht abschliessend habe geklärt werden können, betreffe nicht die Produktion, sondern den Bereich «Verarbeitung, Handel und Lagerung». Damit wolle das Landwirtschaftsamt die Erfüllung der Bio-Verordnung und des ÖLN nicht anerkennen, nur weil die vage Möglichkeit bestehe, dass ein Abschluss der Kontrolle des Bereichs «Verarbeitung, Handel und Lagerung» einen Einfluss auf die Erfüllung der Bio- und ÖLN-Anforderungen hätte haben können. Welche konkreten Anforderungen A.____ nicht eingehalten habe, lege das Landwirtschaftsamt nicht dar.
- Die VKKL sehe Grundkontrollen, zusätzliche Kontrollen basierend auf Risiken der einzelnen Betriebe und zusätzliche Kontrollen auf zufällig ausgewählten Betrieben vor. Durch die Koordination der Grundkontrollen durch das Landwirtschaftsamt werde dafür gesorgt, dass ein Betrieb in der Regel nicht mehr als einmal pro Kalenderjahr kontrolliert werde (Art. 3 Abs. 2 VKKL). Aus der VKKL sei nicht ersichtlich, dass das Landwirtschaftsamt einen weiteren Kontrollauftrag hätte erteilen müssen. Der Inspektionsbericht zur Hauptkontrolle 2016 stelle eine genügende Grundlage dar, um die Erfüllung der Bio-Verordnung und der ÖLN-Anforderungen



nachzuweisen. Es lägen jedenfalls genügend Kontrollergebnisse vor, um die Erfüllung der Bio-Verordnung und der ÖLN-Anforderungen anzuerkennen.

- Würden die offenbar festgestellten Rückstände in den Verarbeitungsprodukten zu einer Sanktionierung führen, seien gemäss «Sanktionsreglement biologische Landwirtschaft» der Bio Suisse Sanktionen vorgesehen, die in keiner Weise einer Kürzung von 100 Prozent aller Direktzahlungen entsprechen würden. Bei einer Sanktion allein aufgrund von Nichteinhalten von Bioanforderungen könne höchstens der Beitrag für biologische Landwirtschaft gekürzt werden.
- Für A.____ sei nicht ersichtlich, wie die korrekte rechtliche Form für die Übermittlung der Kontrollresultate ausgesehen hätte, da die Kontrollresultate von der Kontrollorganisation jeweils direkt an die Vollzugsbehörde weitergeleitet würden. Er habe keinen Einfluss auf die Übermittlung der Kontrollergebnisse und habe nie die Absicht gehabt, die Kontrollresultate nicht an das Landwirtschaftsamt weiterzuleiten. Weder aus Vertrag noch aus Ordnungsbestimmungen seien entsprechende Konsequenzen ersichtlich. Auch sei er weder von der Kontrollorganisation noch vom Landwirtschaftsamt über die Auswirkungen orientiert worden. Erst mit der Verfügung vom 13. Oktober 2016 sei er darüber informiert worden, dass der Nachweis des ÖLN wegen der Kündigung nicht erfüllt sei.
- Bereits in der Einsprache sei darauf hingewiesen worden, dass Anhang 8 DZV keine Sanktion für die Kündigung des Kontrollvertrags vorsehe. Trotzdem halte das Landwirtschaftsamt an seiner Schlussfolgerung fest, dass die Kündigung einer Verweigerung der Kontrolle gleichkomme. Damit ordne das Landwirtschaftsamt die Situation völlig unzutreffend ein und stütze sich auf einen unzutreffenden Sachverhalt. Tatsächlich sei eine Kontrolle erfolgt, an der keine Verstösse festgestellt worden seien.
- Die neue Kultur sei bei der Strukturdatenerhebung nicht deklariert worden, weil die Kultur bei der Strukturdatenerhebung 2016 noch nicht angebaut war. Der Anbau sei erst auf Herbst 2016 geplant gewesen, womit sie bei der Strukturdatenerhebung nicht habe deklariert werden können.
- Eventuell sei die Kürzung auf 50 Prozent zu beschränken, weil bis zum Zeitpunkt der Kontrolle vom 29. Juli 2016 ungefähr ein halbes Kalenderjahr vergangen sei und die Anforderungen der Bio-Verordnung und des ÖLN für das erste Halbjahr zweifellos erfüllt gewesen seien.
- Eventuell sei auf die Rückforderung der Akontozahlung zu verzichten, weil zwischen der Auszahlung der Akontozahlung und der Rückforderungsverfügung mehrere Monate vergangen seien, während denen der Betrieb weitergelaufen sei und die anfallenden Kosten hätten bezahlt werden müssen. Damit stelle die Rückforderung eine erhebliche finanzielle Belastung dar, zumal bis zur zusätzlichen Kontrolle und der Kündigung keine Verstösse festgestellt worden seien.
- Es sei zudem auf das Verhältnismässigkeitsprinzip hinzuweisen. Gemäss Ziffer 1.6 des Anhangs 8 zur DZV könne der Kanton bei begründeten speziellen betrieblichen Situationen und wenn die Summe aller Kürzungen mehr als 20 Prozent der gesamten Direktzahlungen des betreffenden Jahres ausmache, die Kürzung um maximal 25 Prozent erhöhen oder reduzieren. Mit der vollständigen Kürzung der Direktzahlungen oder auch nur der Beiträge für die biologische Landwirtschaft sei die Schwelle von 20 Prozent überschritten. Ausserdem liege eine spezielle betriebliche Situation vor und es sei zu berücksichtigen, dass keine klaren Verstösse gegen die Bio- oder ÖLN-Anforderungen festgestellt worden seien.



N. Innert erstreckter Frist reichte das Landwirtschaftsamt am 27. April 2017 eine Stellungnahme samt Vorakten ein und beantragte sinngemäss die Abweisung des Rekurses. Zur Begründung führte das Landwirtschaftsamt aus:

- Das Landwirtschaftsamt halte an seinen bisherigen Feststellungen und Entscheidungen fest. Das Grundproblem sei, dass nach Art. 101 DZV die Nachweispflicht für die Anforderungen der einzelnen Direktzahlungsprogramme beim Bewirtschafter liege. Der Bewirtschafter müsse bei der Gesuchseinreichung eine Kontrollstelle bezeichnen, welche die Kontrollergebnisse an die Vollzugsbehörde weiterleite. Durch die Kündigung des Vertrages mit der C.____AG durch A.____ sei kein korrekter Nachweis, dass der Bio-Landbau und der ÖLN ganzjährig erfüllt gewesen seien, mehr möglich gewesen.
- Das Landwirtschaftsamt hätte den Betrieb von A.____ aufgrund der Vorfälle im Sommer 2016 nochmals kontrollieren wollen. Der Kontrollzeitpunkt im März, den die C.____AG gewählt hatte, sei nämlich für die Kontrolle eines Bio-Obstbaubetriebes nur bedingt geeignet gewesen. Eine vernünftige Kontrolle des Pflanzenschutzes wäre erst im Sommer möglich gewesen. Wegen der Kündigung habe aber kein zusätzlicher Kontrollauftrag mehr erteilt werden können.
- Es könne nicht sein, dass Bewirtschafter ihre Kontrollstelle ohne Konsequenzen kündigen und so die Möglichkeiten der Vollzugsbehörden stark einschränken könnten, sobald Schwierigkeiten auftauchten. Die Kündigung sei daher zurecht als Verweigerung der Kontrolle gewertet worden.

O. Am 31. Mai 2017 reichte B.____ für A.____ eine weitere Stellungnahme ein. Unter Bezugnahme auf die Vorakten führte sie zusammengefasst aus:

- Mit den Ergebnissen der Pestizid-Analyse der Proben vom 29. Juli 2016 sei die Kontrolle des Pflanzenschutzes erfolgt. Dem Landwirtschaftsamt hätten somit bereits im Herbst genügend Informationen vorgelegen, um auf seine frühere Einschätzung vom 15. August 2016, die Direktzahlungen zu verweigern, zurückzukommen.
- A.____ sei bisher nicht bekannt gewesen, dass weitere Untersuchungen betreffend die Sulfit-Rückstände nicht hätten gemacht werden dürfen. Das Landwirtschaftsamt hätte A.____ sodann zur Stellungnahme zum E-Mail der C.____AG vom 13. September 2016 einladen sollen.
- Die Kontrollorganisation habe klar festgehalten, dass anlässlich der Hauptkontrolle kein Mangel festgestellt worden sei. Trotzdem sei seitens des Landwirtschaftsamtes schon am 15. August 2016, d.h. vor Eingang der Analyseresultate der Blattproben, von einer Verweigerung der Beiträge ausgegangen worden, weshalb das Landwirtschaftsamt die gesetzlichen Bestimmungen danach voreingenommen und nicht richtig angewendet habe.
- Mit den Analyseresultaten der G.____AG vom 16. August 2016 sei die in Betracht gezogene Beanstandung hinfällig geworden. Diese Analyseresultate würden in der Verfügung des Landwirtschaftsamtes mit keinem Wort erwähnt und daher nicht gebührend gewürdigt. Auch aus dem E-Mail der C.____AG vom 13. September 2016 ergäben sich keine Gründe, die zu einer Verweigerung der Direktzahlungen führen könnten.



- Der Gesamtbetrag der verweigeren Direktzahlungen betrage Fr. 50'840.40 und nicht, wie die Schlusszeilenbeschriftung im Buchungsprotokoll vom 10. Oktober 2016 vermuten lasse, bloss Fr. 25'420.20.

P. Am 19. Juni 2017 duplizierte das Landwirtschaftsamt zusammengefasst was folgt:

- Das Landwirtschaftsamt habe die Argumente von A.____ in seinen beiden Verfügungen ausführlich gewürdigt. Bislang seien keine neuen Argumente vorgebracht worden.
- Es sei nicht Aufgabe des Landwirtschaftsamtes, alle Unterlagen der Kontrollstellen den betroffenen Landwirten zuzustellen. Es bestehe auch keine Verpflichtung, jedes Schriftstück, das im Verfahren erzeugt werde, in den Verfügungen zu erwähnen, zumal das Landwirtschaftsamt nicht mit den Kontrollergebnissen sondern mit der Verhinderung weiterer Kontrollen argumentiere. A.____ hätte sich nun aber zu den Unterlagen äussern können.
- Das Landwirtschaftsamt habe nie behauptet, es läge ein konkreter Verstoss gegen die Vorschriften des Bio-Landbaus vor. Die Argumentation des Landwirtschaftsamtes gehe vielmehr dahin, dass es nicht sein könne, dass ein Landwirt, sobald Missstände festgestellt würden, einfach den Vertrag mit der Kontrollorganisation kündigen und so weitere Kontrollen verhindern könne. Nach Art. 4 VKKL hätten bei begründetem Verdacht auf Mängel zusätzliche Kontrollen durchgeführt werden müssen. Nachdem das AVSV die Verwendung unerlaubter Hilfsstoffe in den Bio-Apfelringen festgestellt habe, wäre es denkbar gewesen, dass auch deren Anbau nicht regelkonform erfolgte. Zusätzliche Kontrollen seien nach der Kündigung des Kontrollvertrages aber nicht mehr möglich gewesen.
- Die Kündigung des Kontrollauftrags an sich löse bereits den Verdacht aus, dass bestimmte Anforderungen nicht erfüllt werden. Wäre alles in Ordnung gewesen, hätte A.____ nicht mitten im Jahr den Kontrollvertrag gekündigt. Nach Angaben des Rekurrenten sei die neu angebaute Kultur der Grund für die Kündigung gewesen, wobei es sich vermutlich um die aus der Presse bekannte Indoor-Hanfanlage gehandelt haben dürfte, die nach den Vorschriften des Bio-Landbaus verboten sei und zur Sache mit den Apfelringen dazu komme. Mindestens die Bio-Beiträge seien A.____ daher zu verweigern.
- Die Analyse der Blattproben, bei der nichts gefunden wurde, sei nicht zwingend ein Nachweis dafür, dass der Pflanzenschutz auf dem Betrieb von A.____ biokonform gewesen sei. Dazu hätte es zusätzlicher Kontrollen bedurft, z.B. der Aufzeichnungen im Pflanzenschutzkalender, des Zustands der Kulturen oder des Pflanzenschutzmittellagers. Dies sei nach der Kündigung des Vertrages mit der C.____AG aber nicht mehr möglich gewesen.
- Das Buchungsprotokoll vom 10. Oktober 2016 zeige nur die Buchungen. Das «Total Beitragsjahr» zeige, was als Resultat der Buchungen bereits ausbezahlt worden sei. Die ungekürzte Auszahlung für das Beitragsjahr 2016 würde demnach Fr. 42'367.00 und nicht Fr. 50'840.00 betragen. Ziehe man von Fr. 42'367.00 die Akontozahlung von Fr. 25'420.20 ab, erhalte man den provisorischen Abzug von Fr. 16'946.80 für das laufende Verfahren.

Q. 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. Mit Einspracheentscheid vom 2. Februar 2017 bzw. Verfügung vom 13. Oktober 2016 verweigerte das Landwirtschaftsamt dem Rekurrenten die Anerkennung des ÖLN für das Jahr 2016 und kürzte ihm die Direktzahlungen um 100 Prozent, weil der Rekurrent nach der Kündigung des Vertrags mit der Kontrollstelle – der C.____AG – ab dem 9. August 2016 nicht mehr habe nachweisen können, dass sein Betrieb ganzjährig den ÖLN und die Anforderungen an die biologische Produktion erfüllt habe.

2.1 In einem ersten Schritt ist deshalb die Bedeutung der Kontrollstelle für die Direktzahlungsberechtigung des Rekurrenten zu klären. Insbesondere ist zu prüfen, ob die ganzjährige, ununterbrochene Verfügbarkeit einer Kontrollstelle Voraussetzung des ÖLN ist.

2.1.1 Gemäss Art. 70a Abs. 1 Bst. b des Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1.; abgekürzt LwG) werden Direktzahlungen ausgerichtet, wenn der ÖLN erbracht wird. Der ÖLN umfasst gemäss Art. 70a Abs. 2 LwG eine artgerechte Haltung der Nutztiere (Bst. a), eine ausgeglichene Düngerbilanz (Bst. b), einen angemessenen Anteil an Biodiversitätsförderflächen (Bst. c), die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Natur- und Heimatschutzobjekten (Bst. d), eine geregelte Fruchtfolge (Bst. e), einen geeigneten Bodenschutz (Bst. f) sowie eine gezielte Auswahl und Anwendung der Pflanzenschutzmittel (Bst. g).

Der Bundesrat kann den ÖLN konkretisieren sowie weitere Voraussetzungen und Auflagen für die Ausrichtung von Direktzahlungen festlegen (Art. 70a Abs. 3 Bst. a und Abs. 4 LwG). Entsprechend konkretisierte er den ÖLN in den Art. 11 bis 25 i.V.m. Anhang 1 der Direktzahlungsverordnung (SR 910.13; abgekürzt DZV) und ergänzte den ÖLN gleichzeitig um Vorgaben betreffend Saat- und Pflanzgut (Art. 19 DZV), Spezialkulturen (Art. 20 DZV), Pufferstreifen (Art. 21 DZV), den überbetrieblichen ÖLN (Art. 22 DZV), den Flächenabtausch (Art. 23 DZV), die Bewirtschaftung von Nebenkulturen (Art. 24 DZV) und Aufzeichnungspflichten (Art. 25 DZV).

Hingegen statuieren weder das LwG noch die DZV das ununterbrochene Vorhandensein einer Kontrollstelle als formelle Voraussetzung des ÖLN. Zwar geht Art. 101 DZV davon aus, dass der ÖLN nur mittels der in der DZV und der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben vom



23. Oktober 2013 (SR 910.15; abgekürzt VKKL) vorgesehenen Kontrollen erbracht werden kann, was mithin voraussetzt, dass im Zeitpunkt der Kontrolle eine zugelassene Kontrollstelle vorhanden ist. Eine Verpflichtung des Bewirtschafters, dauernd und ununterbrochen eine Kontrollstelle zu haben, lässt sich dem LwG und der DZV aber nicht entnehmen.

2.1.2 Die Wahl einer Kontrollstelle ist somit nur – aber immerhin – eine im 3. Titel der DZV («Verfahren») geregelte Verfahrensvorschrift. Gemäss Art. 97 Abs. 2 DZV müssen Bewirtschafter für die koordinierte Planung der Kontrollen nach der VKKL, zusammen mit der Anmeldung für die Direktzahlungsarten, bis spätestens am 31. August vor dem Beitragsjahr eine Kontrollstelle für den ÖLN bestimmen. Hierbei handelt es sich aber nur um eine Ordnungsvorschrift und nicht um eine formelle Voraussetzung des ÖLN (vgl. dazu Ziffer 2.1.2 Bst. a Anhang 8 DZV).

Bestimmt der Bewirtschafter zwar rechtzeitig eine Kontrollstelle, kündigt diese aber vor Ablauf des Beitragsjahres, stellt sich demzufolge die Frage, ob der Nachweis des ÖLN mit den bis dahin durchgeführten Kontrollen bereits erbracht worden ist oder nicht.

2.2 Ob ein genügender Nachweis des ÖLN vorliegt, bestimmt sich in erster Linie danach, ob die in der VKKL vorgesehenen Kontrollen durchgeführt werden konnten und welche Ergebnisse die Kontrollen erbrachten. Art. 2 VKKL und Art. 3 i.V.m. Anhang 1 VKKL sehen dazu in bestimmten jährlichen Abständen Grundkontrollen vor. Zusätzlich zu den Grundkontrollen sieht Art. 4 VKKL die Durchführung risikobasierter Zusatzkontrollen vor, namentlich wenn bei früheren Kontrollen Mängel festgestellt worden sind (Art. 4 Abs. 1 Bst. a VKKL) oder ein begründeter Verdacht auf Nichteinhalten von Vorschriften besteht (Art. 4 Abs. 1 Bst. b VKKL). In Ergänzung zu den erwähnten Grund- und Zusatzkontrollen werden auf nach dem Zufallsprinzip ausgesuchten Betrieben weitere Kontrollen durchgeführt (Art. 4 Abs. 2 VKKL). Bei der Festlegung der Kontrollen von Bio-Betrieben ist zusätzlich Art. 30 der Verordnung über die biologische Landwirtschaft und die Kennzeichnung biologisch produzierter Erzeugnisse und Lebensmittel vom 22. September 1997 (SR 910.18, abgekürzt Bio-Verordnung) zu berücksichtigen (Art. 4 Abs. 4 VKKL). Ausserdem verlangt Art. 30a Bio-Verordnung die Entnahme und Analyse von Proben, wenn der Verdacht besteht, dass unzulässige Produktionsmittel oder Produktionsverfahren eingesetzt werden.

2.2.1 Unbestritten ist, dass der Rekurrent mit der C.____AG rechtzeitig vor dem Beitragsjahr 2016 eine Kontrollstelle bestimmt hatte und diese mit der Hauptkontrolle vom 17. März 2016 und der Zusatzkontrolle vom 29. Juli 2016 zwei physische Kontrollen auf dem Betrieb des Rekurrenten durchgeführt hat. Ebenso unbestritten ist aber auch, dass der Rekurrent den Kontrollauftrag, den er mit der C.____AG abgeschlossen hatte, per 8. August 2016 kündigte und dadurch spätere Kontrollen durch die C.____AG nicht mehr möglich waren.



2.2.2 Im Jahr 2016 ist der Betrieb des Rekurrenten folglich zweimal durch die C.____AG kontrolliert worden. Am 17. März 2016 fand die Grundkontrolle (auf dem Inspektionsbericht als «Hauptkontrolle» bezeichnet) mit Schwerpunkt auf der Bio-Verordnung statt. Gemäss dem Inspektionsbericht zur Hauptkontrolle wurden keine Abweichungen zu den überprüften Verordnungsbestimmungen und Richtlinien festgestellt. Nachdem auf Apfelfringen aus dem Betrieb des Rekurrenten Schwefelrückstände gefunden worden waren, fand am 29. Juli 2016 eine verdachtsbasierte Zusatzkontrolle statt, anlässlich derer Blattproben auf dem Betrieb des Rekurrenten entnommen wurden. Gemäss Laborbericht vom 16. August 2016 fanden sich auf den Blattproben aber keine unzulässigen Pestizidrückstände. Einzig der Schwefelgehalt, für den keine Grenzwerte existieren, war ungewöhnlich hoch (vgl. dazu auch Anhang 1 der Verordnung des WBF über die biologische Landwirtschaft; SR 910.181). Dem Landwirtschaftsamt waren diese Analyseergebnisse des Labors spätestens seit dem 8. September 2016 bekannt (Vor. act. 4).

2.2.3 Zusätzlich zur Grundkontrolle wurde der Betrieb des Rekurrenten somit einer verdachtsbasierten Zusatzkontrolle nach Art. 4 Abs. 1 Bst. b VKKL bzw. Art. 30 f. Bio-Verordnung unterzogen, wobei weder die Grundkontrolle noch die Zusatzkontrolle unzulässige Produktionsmethoden nachzuweisen vermochten. Am Ende der Zusatzkontrolle vergab der Kontrolleur dem Rekurrenten auf dem Inspektionsbericht vom 29. Juli 2016 unter «Bemerkungen des Kontrolleurs» sieben von acht möglichen Punkten für die Vorbereitung der Kontrolle und sechs von acht möglichen Punkten für die Übersichtlichkeit der Dokumente, was einer guten bis sehr guten Note auf der Skala entsprach. Nach Durchführung der beiden Betriebskontrollen im Jahr 2016 und dem Laborbericht vom 16. August 2016, der keine Pestizidrückstände über der Nachweisgrenze ergab, lagen damit keine auf den Betriebskontrollen basierenden Hinweise mehr dafür vor, dass der Rekurrent im Jahr 2016 den ÖLN nicht eingehalten oder gegen Vorschriften der Bio-Produktion verstossen hatte. Das Landwirtschaftsamt führte im vorliegenden Rekursverfahren dementsprechend selber aus, es habe nie behauptet, dass der Rekurrent gegen Vorschriften des Bio-Landbaus verstossen habe (siehe dazu insbesondere die Duplik des Landwirtschaftsamtes vom 19. Juni 2017, S. 1).

Damit stellt sich die Frage, ob das Landwirtschaftsamt dem Rekurrenten alleine wegen der Kündigung des Vertrages mit der C.____AG die Direktzahlungen für das Jahr 2016 vollständig verweigern dürfte.

3. Das Landwirtschaftsamt vertritt den Standpunkt, mit der abrupten Kündigung des Kontrollvertrages mit der C.____AG habe der Rekurrent weitere Kontrollen verunmöglicht. Das sei einer Verweigerung der Kontrollen in den Bereichen ÖLN und biologische Landwirtschaft gemäss Ziffer 2.1.4 Bst. b Anhang 8 DZV gleichzusetzen, weshalb dem Rekurrenten die Direktzahlungen zu verweigern seien (vgl. Art. 105 DZV).



3.1 Nach dem klaren Wortlaut von Ziffer 2.1.4 Bst. b Anhang 8 DZV ist eine Kürzung der Direktzahlungen um 100 Prozent nur bei einer «Verweigerung der Kontrolle» vorzunehmen. Die Verweigerung der Kontrolle setzt aber voraus, dass eine Kontrolle überhaupt stattfinden soll und der Bewirtschafter des zu kontrollierenden Betriebs zumindest davon weiss, dass die zuständige Behörde den Versuch unternimmt, eine Kontrolle durchzuführen. Der Bewirtschafter kann nämlich keine Kontrolle verweigern, die gar nicht durchgeführt werden soll oder von der er gar nicht weiss, dass sie stattfinden soll.

Im vorliegenden Fall konnten auf dem Betrieb des Rekurrenten am 17. März 2016 eine Grundkontrolle und am 29. Juli 2016 eine Zusatzkontrolle durchgeführt werden. Der Kontrolleur vergab dem Rekurrenten auf dem Inspektionsbericht der Zusatzkontrolle vom 29. Juli 2016 sogar sieben von acht möglichen Punkten für die Vorbereitung der Kontrolle. Aus den Akten ergeben sich daher keine Hinweise auf die Verweigerung von konkreten Kontrollen durch den Rekurrenten. Erst nach der Durchführung der zweiten Kontrolle kündigte der Rekurrent den Kontrollvertrag mit der beauftragten C.____AG per 8. August 2016. Über die Kündigung des Kontrollvertrages wurde das Landwirtschaftsamt bereits einen Tag später, nämlich am 9. August 2016, von der C.____AG informiert. Wenn das Landwirtschaftsamt trotz zweier problemlos durchgeführter Kontrollen ab diesem Zeitpunkt noch weitere Kontrollen auf dem Betrieb des Rekurrenten hätte anordnen wollen, so hätte es den Rekurrenten auffordern müssen, eine neue Kontrollstelle zu bezeichnen. Da das Landwirtschaftsamt vom Rekurrenten aber weder eine neue Kontrollstelle noch zusätzliche Kontrollen verlangte, kann dem Rekurrenten nicht vorgeworfen werden, er habe Kontrollen verweigert.

Das schliesst nicht aus, dass die Kündigung eines Kontrollvertrags im Einzelfall der Verweigerung einer Kontrolle entsprechen kann. Würde ein Kontrollvertrag beispielsweise von einem Bewirtschafter oder einer Bewirtschafterin gekündigt, um eine konkrete Kontrolle zu verhindern, weil etwa der Kontrolleur bereits unangemeldet vor der Tür steht, ist nicht auszuschliessen, dass eine solche Kündigung wie die Verweigerung einer Kontrolle zu behandeln wäre.

3.2 Im Ergebnis hat der Rekurrent keine Kontrollen nach Ziffer 2.1.4 Bst. b Anhang 8 DZV verweigert. Weil Anhang 8 DZV auch keine andere Sanktion für die Kündigung von Kontrollaufträgen vorsieht und das Bereithalten einer Kontrollstelle nicht selber Teil des ÖLN ist, erweist sich die Kürzung der Direktzahlungen als unzulässig. Der Rekurs ist daher im Grundsatz gutzuheissen.

3.3 Der Rekurrent beantragt, den Einspracheentscheid des Landwirtschaftsamtes aufzuheben und das Landwirtschaftsamt anzuweisen, die Direktzahlungen für das Jahr 2016 auszurichten (Antrag 1) oder eventuell den Einspracheentscheid des Landwirtschaftsamtes aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an das Landwirtschaftsamt zurückzuweisen (Antrag 2).



Das Landwirtschaftsamt stellt keinen Antrag auf Rückweisung der Sache zur Neu Beurteilung der Anforderungen des ÖLN und der Beiträge für biologische Landwirtschaft für den Fall, dass seiner Begründung nicht gefolgt wird.

Aufgrund der Kontrollen vom 17. März 2016 und 29. Juli 2016, an denen keine wesentlichen Verstösse gegen Direktzahlungsvorschriften festgestellt worden sind, sowie der Laboranalyse der Blattproben vom 16. August 2016, die keinen unerlaubten Pestizideinsatz ergab, erscheint eine Rückweisung der Sache zur Neu Beurteilung an die Vorinstanz nicht sinnvoll. Wegen der zeitlichen Distanz dürften kaum mehr neue, eindeutig dem Jahr 2016 zurechenbare Erkenntnisse über den ÖLN und den biologischen Landbau des Rekurrenten gewonnen werden können. Eine Rückweisung zur Neu Beurteilung erscheint daher auch aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht angezeigt. Der Einspracheentscheid vom 2. Februar 2017 ist demzufolge aufzuheben und das Landwirtschaftsamt anzuweisen, die Direktzahlungen des Rekurrenten für das Jahr 2016 zu berechnen und ungekürzt, inklusive der Beiträge für die biologische Landwirtschaft, auszurichten.

4. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der Rekurs in der Hauptsache (Antrag 1 des Rekurrenten) gutzuheissen ist. Dem Rekurrenten kann insbesondere nicht vorgeworfen werden, er habe gemäss Ziffer 2.1.4 Bst. b Anhang 8 DZV Kontrollen verweigert. Über die Eventualanträge des Rekurrenten ist folglich nicht mehr zu befinden.

5.

5.1 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 gutzuheissen ist, sind die amtlichen Kosten (Gebühr) der Vorinstanz 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. Auf die Erhebung der amtlichen Kosten bei der Vorinstanz ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– ist dem Rekurrenten zurückzuerstatten.

5.2 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). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Im Übrigen werden die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272) über die Parteientschädigung sachgemäss angewendet (Art. 98^{ter} VRP).

Die sich im vorliegenden Rekursverfahren stellenden Fragen sind in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht nicht einfach zu beantworten. Die verfügte Kürzung



der Direktzahlungen stellte zudem eine einschneidende Massnahme für den Rekurrenten dar. Eine Entschädigung der ausseramtlichen Kosten erscheint damit notwendig und angemessen. Allerdings handelt es sich bei B.____ des Rekurrenten, bzw. den beiden ausführenden Mitarbeitenden, nicht um freischaffende Anwältinnen oder Anwälte, sondern um Fachexperten der B.____, die nicht nach der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten (sGS 963.75, abgekürzt HonO) zu entschädigen sind. In der Praxis wird in solchen Fällen eine gegenüber der HonO reduzierte Entschädigung zugesprochen (Urs Peter Cavelti/Thomas Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, 2. Auflage, St.Gallen 2003, Rz. 835 ff., insbesondere Rz. 839). Eine von der Vorinstanz an den Rekurrenten zu bezahlende Entschädigung von Fr. 1'000.– (inklusive Barauslagen und MWST) für die beiden Eingaben vom 15. Februar 2017 (9 Seiten) und 31. Mai 2017 (3 Seiten) erscheint daher angemessen.

Für das vorinstanzliche Einspracheverfahren sind keine ausseramtlichen Kosten zu entschädigen (Art. 98 Abs. 3 Bst. b VRP).

Entscheid

1. Der Rekurs von A.____ wird gutgeheissen. Der Einspracheentscheid vom 2. Februar 2017 wird aufgehoben und das Landwirtschaftsamt angewiesen, A.____ die Direktzahlungen 2016 ungekürzt auszurichten.
2. Die amtlichen Kosten werden auf Fr. 1'500.– festgelegt und dem Landwirtschaftsamt auferlegt. Auf die Erhebung der amtlichen Kosten wird verzichtet.
3. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird A.____ zurückerstattet.
4. Das Landwirtschaftsamt bezahlt A.____ eine Entschädigung für die Vertretung durch B.____ von Fr. 1'000.– (inklusive Barauslagen und MWST).

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.