



Fall-Nr.:	VD/LA-16.13
Stelle:	Generalsekretariat Volkswirtschaftsdepartement
Instanz:	Volkswirtschaftsdepartement
Publikationsdatum:	29.05.2020
Entscheiddatum:	24.08.2016

Rekursentscheid VD; Landwirtschaftliche Direktzahlungen

Voraussetzungen, unter denen auf ein Wiedererwägungsgesuch eingetreten werden muss. Im vorliegenden Fall besteht zwar kein Anspruch auf Wiedererwägung. Angesichts der konkreten Umstände war das Nichteintreten des Landwirtschaftsamtes jedoch unangemessen. Da das VD im Rekursverfahren über volle Kognition verfügt, wird der Einsprachentscheid aufgehoben und das Landwirtschaftsamt angewiesen, auf das Wiedererwägungsgesuch einzutreten.

vgl. PDF



VD/LA-16.13

Entscheid vom 24. August 2016

Rekurrent

A.____, Z.____

gegen

Vorinstanz

Landwirtschaftsamt

Betreff

Verfügung vom 19. Mai 2016;
Wiedererwägung der Direktzahlungen 2015



Sachverhalt

A. A.____ bewirtschaftet in Z.____ (Gemeinde Y.____) einen Landwirtschaftsbetrieb, wofür er im Jahr 2014 (nach Abzügen zugunsten der Landwirtschaftlichen Kreditkasse von Fr. 12'000.–) Direktzahlungen von Fr. 36'128.35 erhielt.

Gemäss der Auszahlungsübersicht, die der Direktzahlungsverfügung 2014 beilag, enthielten die Direktzahlungen unter anderem Kulturlandschaftsbeiträge von insgesamt Fr. 12'816.45, bestehend aus Offenhaltungsbeiträgen, allgemeinen Hangbeiträgen und Alpungsbeiträgen, sowie einen Übergangsbeitrag von Fr. 8'441.10.

B. Am 28. Februar 2015 reichte A.____ der Gemeinde Y.____ im Rahmen seines Gesuchs um Ausrichtung der Direktzahlungen 2015 das von ihm unterzeichnete Betriebsdatenblatt samt Mutationsübersicht über die Änderungen gegenüber dem Jahr 2014 ein. Nach eigenen Angaben hatte er zuvor beim Ausfüllen der internetbasierten Datenerfassung aus ihm später unerklärlichen Gründen den Haken bei den Kulturlandschaftsbeiträgen gelöscht, was auf dem Betriebsdatenblatt unter «Beitragsgesuch» zu einem «Nein» bei den Kulturlandschaftsbeiträgen und auf der Mutationsübersicht zu einem Eintrag führte.

C. Am 16. Juni 2015 teilte das Landwirtschaftsamt A.____ mit, ihm werde eine Akontozahlung von Fr. 11'007.50 für die Direktzahlungen 2015 ausgerichtet. Voraussichtlich würden ihm für das Jahr 2015 ohne den sogenannten Übergangsbeitrag insgesamt Direktzahlungen von Fr. 27'920.85 ausgerichtet.

D. Mit Schreiben vom 13. Oktober 2015 stellte das Landwirtschaftsamt A.____ die Hauptabrechnung der Direktzahlungen für das Jahr 2015 zu, die allerdings den sogenannten Übergangsbeitrag noch nicht enthielt. Im Begleitschreiben forderte das Landwirtschaftsamt A.____ auf, die Abrechnung zu überprüfen und Fehler bis spätestens 6. November 2015 zu melden, damit mit der definitiven Schlusszahlung im Dezember 2015 neben dem Übergangsbeitrag auch allfällige Nachzahlungen ausgerichtet werden könnten. Für Rückfragen enthielt das Begleitschreiben eine Liste mit Telefonnummern verschiedener Mitarbeiter des Landwirtschaftsamtes.

Gemäss der Auszahlungsübersicht zur Hauptabrechnung erhielt A.____ für das Jahr 2015 nach den Abzügen für die Landwirtschaftliche Kreditkasse und ohne den Übergangsbeitrag Direktzahlungen von Fr. 15'920.80. Kulturlandschaftsbeiträge waren nicht aufgeführt.

E. Am 25. November 2015 verfügte das Landwirtschaftsamt die definitive Schlussabrechnung der Direktzahlungen 2015. Die Verfügung war mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen, wonach A.____ gegen die Verfügung innert 14 Tagen Einsprache beim Landwirtschaftsamt erheben könne.



Gemäss der Auszahlungsübersicht zur Schlussabrechnung erhielt A. ____ für das Jahr 2015 zusammen mit dem Übergangsbeitrag von Fr. 4'996.05 und nach den Abzügen für die Landwirtschaftliche Kreditkasse Direktzahlungen von Fr. 20'916.85. Kulturlandschaftsbeiträge waren nicht aufgeführt.

Die Schlussabrechnungsverfügung erwuchs in Rechtskraft.

F.

a. Am 16. Februar 2016 ersuchte A. ____ das Landwirtschaftsamt um die Nachzahlung von Kulturlandschaftsbeiträgen für das Jahr 2015.

b. Mit Schreiben vom 29. März 2016 teilte das Landwirtschaftsamt A. ____ mit, seinem Gesuch um Nachzahlung der Kulturlandschaftsbeiträge 2015 könne nicht entsprochen werden. Es führte aus, es habe A. ____ mit der Hauptabrechnung und der Schlussabrechnung 2015 eine Zusammenfassung und detaillierte Abrechnungen der Direktzahlungen 2015 zugeschickt. Die Kontrolle der Direktzahlungsabrechnung und ein allfälliger Vergleich mit den bisherigen Abrechnungen sowie das fristgerechte Ergreifen eines Rechtsmittels sei Sache der Bewirtschafter. Die Einsprachefrist sei im Dezember 2015 ungenutzt verstrichen.

c. Mit Schreiben vom 19. April 2016 ersuchte A. ____ das Landwirtschaftsamt um Wiedererwägung der Direktzahlungen 2015 bzw. um Nachzahlung der Kulturlandschaftsbeiträge für das Jahr 2015. Dazu führte er aus, er sei sich bewusst, dass der Fehler im Grundsatz bei ihm gelegen habe und es sei für ihn auch nicht erklärbar, wieso er die Anmeldung für die Kulturlandschaftsbeiträge rückgängig gemacht habe. Weiter führte er aus, das Landwirtschaftsamt weise zurecht darauf hin, dass er die Akontozahlungen, die Hauptabrechnung und die Schlusszahlung hätte kontrollieren müssen. Insbesondere wegen der neuen Agrarpolitik sei es für ihn aber schwierig gewesen, die veränderten Direktzahlungen mit den Vorjahren zu vergleichen. Vor allem die stark rückläufigen Übergangsbeiträge hätten zu einer grossen Unsicherheit geführt. Der fehlende Direktzahlungsbetrag von über Fr. 12'000.– würde ihm grundsätzlich zustehen und sei für ihn existenziell.

G.

a. Am 19. Mai 2016 verfügte das Landwirtschaftsamt gegenüber A. ____ was folgt:

Auf das Wiederwägungsgesuch wird nicht eingetreten.

b. Zusammengefasst hielt es dazu fest:

- Der Grund für die nicht ausbezahlten Kulturlandschaftsbeiträge sei der fehlende Gesuchshaken bei den Kulturlandschaftsbeiträgen gewesen. Den Gesuchshaken habe A. ____ irrtümlich bei der internetbasierten Strukturdatenerhebung gelöscht. Die deshalb nicht ausbezahlten Kulturlandschaftsbeiträge beliefen sich auf Fr. 11'965.65.



- Auf den mit der Haupt- und Schlussabrechnung 2015 zugestellten Auszahlungsübersichten sei der Beitragsanspruch von A.____ übersichtlich dargestellt gewesen.
- Nach Art. 27 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (SGS 951.1; abgekürzt VRP) seien Wiedererwägungsgesuche zulässig, begründeten aber keinen Anspruch auf eine Stellungnahme. Die Rechtsprechung anerkenne folgende Eintretensbegründungen:
 - wenn eine gegenüber dem Tatbestand der ersten Verfügung wesentlich veränderte Sachlage bestehe;
 - wenn der Gesuchsteller für eine Neubeurteilung der Verhältnisse erhebliche Tatsachen oder Beweismittel anrufe, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand;
 - bei schwerwiegenden materiellen Fehlern einer Verfügung.

Aus A.____s Schreiben ginge keine wesentlich veränderte Sachlage hervor. A.____ führe keine Tatsachen oder Beweismittel an, die ihm nicht schon im Zeitpunkt der Eröffnung der Verfügung bekannt waren. Für schwerwiegende materielle Fehler der Verfügung bestünden keine Anhaltspunkte.

- Das Landwirtschaftsamt habe den Grundsatz, auf Einsprachen und Begehren, die nach Rechtskraft der Schlussabrechnung eintreffen, nicht einzutreten, konsequent bei allen Landwirten durchgezogen. Es würde gegen das Gebot der Gleichbehandlung verstossen, wenn auf das Wiedererwägungsgesuch von A.____ eingetreten würde.

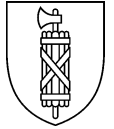
H.

a. Gegen die Verfügung des Landwirtschaftsamtes vom 19. Mai 2016 erhob A.____ am 1. Juni 2016 Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement und stellte folgende Anträge:

1. Auf das Wiedererwägungsgesuch vom 19. April 2016 sei einzutreten.
2. Die Kulturlandschaftsbeiträge im Betrag von Fr. 11'965.65 seien in Ergänzung zu den bereits geleisteten Direktzahlungen für das Jahr 2015 nachträglich auszuführen.

b. Zusammengefasst führte er dazu aus:

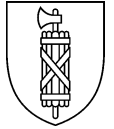
- Bei der Erfassung der Betriebsstrukturdaten im Frühjahr 2015 habe er aus ihm unerklärlichen Gründen den Haken bei den Kulturlandschaftsbeiträgen nicht gesetzt bzw. den bisherigen Eintrag gelöscht. Mit der Schlussabrechnung der Direktzahlungen 2015 habe er zwar eine detaillierte aber auch sehr unübersichtliche Zusammenstellung aller Direktzahlungsbeiträge erhalten. Es sei ihm nicht möglich gewesen, eine genaue Beurteilung der Direktzahlungen vorzunehmen oder sich auch nur annähernd ein Urteil über die Richtigkeit der Abrechnung zu bilden. Die Auswirkungen der nicht ausbezahlten Kulturlandschaftsbeiträge habe er erst mit Erstellung der Betriebsbuchhaltung anfangs Januar gemerkt, als die Rechtsmittelfrist für eine Korrektur der Beiträge schon verstrichen war.



- Für ihn als Landwirt und Laie in der Anwendung des Internets sei die Erfassung der notwendigen Daten in der richtigen Qualität nicht einfach, zumal bei der Erfassung die Daten nicht verifiziert werden könnten und weder vom Landwirtschaftsamt noch von der Gemeinde entsprechende Prüfungen in Bezug auf die Anmeldung für die Direktzahlungen erfolgten. Gerade mit der obligatorischen Interneterfassung und der damit verbundenen Fehleranfälligkeit müsste der Kanton St.Gallen bei der Beurteilung von Wiedererwägungsgesuchen grosszügiger sein, besonders wenn die Grundlagendaten wegen einer unterlassenen Anmeldung nicht mit der Praxis übereinstimmten.
- Es sei nicht nachvollziehbar, wieso der Bezug für die einzelnen Direktzahlungsarten jährlich neu beantragt werden müsse. Wenn der Betrieb die Grundbedingungen für den Bezug von Direktzahlungen erfülle, sei auch die Berechtigung für die Kulturlandschaftsbeiträge, die Versorgungssicherheitsbeiträge und die Biodiversitätsbeiträge gegeben. Hier sei eine Praxisanpassung notwendig.
- Der Hinweis des Landwirtschaftsamtes, dass mit der Schlussabrechnung ein Rechtsmittel bestanden habe, sei wohl richtig. Es sei ihm aber beim besten Willen nicht möglich gewesen, den gegenüber den Vorjahren stark veränderten Betrag auf seine Richtigkeit hin zu überprüfen. Mit dem Jahr 2014 hätten die Beitragsarten in verschiedener Hinsicht geändert und zudem sei ein Übergangsbeitrag eingeführt worden, der bereits auf das Jahr 2015 hin gesenkt worden sei. Ebenfalls erfolge die Auszahlung der GAÖL-Beiträge nicht mehr wie in den Vorjahren gemeinsam mit den Direktzahlungen. Die sehr detaillierten Abrechnungen seien für ihn und seine Berufskollegen nur schwer verständlich, weshalb sie für eine Überprüfung und Erkennung von Berechnungsfehlern nur bedingt nutzbar seien.
- Er sei der Ansicht gewesen, die Direktzahlungsverfügung beruhe auf verlässlichen Daten und habe deshalb blind auf die Abrechnung vertraut. Er reiche den Rekurs daher in der Überzeugung ein, nach bestem Wissen und Gewissen gehandelt und keine Falschangaben gemacht zu haben.

I. Das Landwirtschaftsamt stellte mit Stellungnahme vom 18. Juli 2016 keinen Antrag zum Rekurs, hielt aber an seiner bisherigen Darstellung des Sachverhalts und seinen bisherigen Argumenten in der angefochtenen Verfügung fest. Zu A.____s Rekursbegründung führte es zusammengefasst was folgt aus:

- Es treffe zu, dass die Abrechnungen umso schwieriger lesbar seien, je detaillierter diese seien. Erfahrungsgemäss müssten die Detailabrechnungen aber die Berechnungen bis auf Stufe Parzelle, einzelner Beitrag und einzelne Tierkategorie zeigen, denn nur so könnten die meist telefonisch erfolgenden Nachfragen der Beitragsberechtigten ohne grossen Aufwand und ohne nachträgliche, schriftliche Dokumentation durch das Landwirtschaftsamt beantwortet werden. Als Zusammenfassung liege den Beitragsverfügungen aber die sogenannte Auszahlungsübersicht auf einem einzigen Blatt bei. Der Bewirtschafter müsse nur die Auszahlungsübersicht vom aktuellen Jahr mit der Auszahlungsübersicht vom Vorjahr vergleichen und schon werde klar, welcher Beitrag sich um wie viel geändert habe. Es müssten also nur zwei A4-Blätter miteinander verglichen werden.
- A.____s Auffassung, wonach die Daten nicht verifiziert werden könnten, treffe nicht zu. Die Interneterfassung (www.agriportal.sg.ch) mit den Daten sei für die Landwirte das ganze Jahr über zugänglich. Der Menüpunkt «2.6 Mutationsübersicht» müsse bei der Interneterfassung im Januar/Februar ausgedruckt, unterschrieben



und der Gemeinde eingereicht werden. Darauf sei ersichtlich, was für Daten der Bewirtschafter geändert habe. Die entsprechenden Dokumente von A.____ befänden sich bei der Gemeinde Y.____.

- Es treffe zu, dass A.____s Anmeldedaten vom Landwirtschaftsamt nicht geprüft worden seien. Ab dem Jahr 2017 werde das Landwirtschaftsamt prüfen, ob die Haken für quasi obligatorische Beiträge gesetzt worden sind. Im Jahr 2015 sei dies noch nicht gemacht worden.
- A.____ beanstandete die fehlende Grosszügigkeit des Landwirtschaftsamtes. Das Landwirtschaftsamt habe in den Jahren 2014 und 2015 das Überschreiten von Einsprachefristen, Anmeldefristen und Falscheinträgen wegen Missverständnissen usw. relativ grosszügig toleriert und korrigiert. Es sei aber auch festgestellt worden, dass ein Teil der Kunden sich überhaupt nicht mit den Direktzahlungen befasse. Damit die vom Gesetz vorgegebenen Fristen und Abläufe eingehalten werden, müssten diese Personen die Konsequenzen ihrer Fehler selbst tragen, sonst gebe es im Vollzug der Direktzahlungen keine Ordnung. Das Landwirtschaftsamt habe daher entschieden, die Fristen für die Rechtsmittel ab der Schlussrechnung 2015 konsequent umzusetzen und in den letzten Monaten verschiedene Begehren um Nachzahlungen, die teilweise ähnlich hohe Beträge wie bei A.____ betrafen, abgelehnt.
- A.____ bemängelte, dass die verschiedenen Direktzahlungsarten jährlich neu beantragt werden müssten. Dies sei aber gesetzlich in Art. 98 der Direktzahlungsverordnung (SR 910.13; abgekürzt DZV) so vorgeschrieben. Demnach werden Direktzahlungen nur auf Gesuch ausgerichtet. Gemäss Art. 98 Abs. 3 DZV genüge keine generelle Anmeldung sondern es müssten die einzelnen Direktzahlungsarten beantragt werden. Das Gesuch müsse bei der vom Kanton bezeichneten Behörde «bis am 31. Januar» eingereicht werden, was eine jährliche Anmeldung impliziere.
- A.____ argumentiere, dass ein Vergleich zwischen den Jahren wegen den stark ändernden Beiträgen nicht möglich gewesen sei. Der Übergangsbeitrag, den A.____ erhalten habe, habe im Jahr 2014 Fr. 8'441.10 und im Jahr 2015 Fr. 4'996.05 betragen. Der Übergangsbeitrag sei damit viel kleiner als die fehlenden Kulturlandschaftsbeiträge von Fr. 11'965.85 gewesen.
- Zusammenfassend lasse sich sagen, dass das Landwirtschaftsamt korrekt gehandelt und in durchaus verständlicher Art und Weise über die Direktzahlungen 2015 orientiert habe. A.____ habe sich aber anscheinend nie die Mühe gemacht, die verschiedenen Beiträge 2014 und 2015 zu vergleichen und es verpasst festzustellen, dass es da eine Differenz von über Fr. 11'000.– gegeben habe. Die Einsprachefrist für die Beitragsverfügung vom 25. November 2015 sei mit der erstmaligen schriftlichen Reaktion von A.____ am 16. Februar 2016 eindeutig nicht eingehalten worden. Schon aus Gründen der Gleichbehandlung mit anderen Betrieben, denen das Landwirtschaftsamt Nachzahlungen nach der abgelaufenen Einsprachefrist ebenfalls verweigert habe, könne das Landwirtschaftsamt A.____s Begehren nicht entsprechen.

J. Am 19. Juli 2016 stellte der Rechtsdienst des Volkswirtschaftsdepartements die Stellungnahme des Landwirtschaftsamts vom 18. Juli 2016 samt Aktenverzeichnis A.____ zu und räumte ihm eine Frist bis 3. August 2016 für allfällige Bemerkungen ein, nach deren Ablauf von einem Verzicht auf eine weitere



Stellungnahme ausgegangen werde. Gleichzeitig forderte der Rechtsdienst des Volkswirtschaftsdepartements die Gemeinde Y.____ auf, ihm die vom Landwirtschaftsamt in dessen Stellungnahme erwähnte und von A.____ unterzeichnete Gesuchserfassung bzw. «Mutationsübersicht 2015» bis zum 3. August 2016 zu den Akten zu reichen und teilte dies A.____ mit.

Am 26. Juli 2016 reichte die Gemeinde Y.____ das von A.____ unterzeichnete Betriebsdatenblatt mit der «Mutationsübersicht 2015» zu den Akten.

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

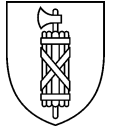
Erwägungen

1.

1.1 Die Rekursvoraussetzungen sind sowohl hinsichtlich der Zuständigkeit und Rekursberechtigung als auch in Bezug auf die Form- und Fristenfordernisse erfüllt (Art. 43bis ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]). Auf den Rekurs ist grundsätzlich einzutreten.

1.2 Einer näheren Betrachtung bedürfen jedoch die vom Rekurrenten gestellten Anträge. Anfechtungsobjekt des Rekurses ist die Verfügung des Landwirtschaftsamtes vom 19. Mai 2016, mit der das Landwirtschaftsamt nicht auf das Wiedererwägungsgesuch des Rekurrenten vom 19. April 2016 eintrat. Streitgegenstand kann daher nur die Frage sein, ob das Landwirtschaftsamt auf das Wiedererwägungsgesuch des Rekurrenten hätte eintreten müssen. Soweit der Rekurrent mit seinem Antrag 1 sinngemäss verlangt, die Verfügung vom 19. Mai 2016 sei aufzuheben und das Landwirtschaftsamt anzuweisen, auf das Wiedererwägungsgesuch einzutreten, ist im vorliegenden Rekursverfahren darauf einzutreten. Nicht einzutreten ist dagegen auf den Antrag 2 des Rekurrenten, mit dem er verlangt, ihm seien nachträglich für das Jahr 2015 Kulturlandschaftsbeiträge von Fr. 11'965.65 auszubezahlen. Tritt die Vorinstanz nämlich gar nicht auf ein Wiedererwägungsgesuch ein, d.h. erachtet sie die Voraussetzungen für eine Anpassung der ursprünglichen Verfügung nicht als gegeben, so kann der Rekurs nur die Frage zum Gegenstand haben, ob die Zurückweisung des Wiedererwägungsgesuchs begründet war, nicht aber die Frage, ob die rechtskräftige ursprüngliche Verfügung (vom 25. November 2015) materiell richtig war oder nicht (vgl. GVP 1991, Nr. 44 mit weiteren Hinweisen).

1.3 Zusammenfassend ist im Rekursverfahren nur die Frage zu beurteilen, ob das Landwirtschaftsamt auf das Wiedererwägungsgesuch des Rekurrenten hätte eintreten müssen (Antrag 1). Weil sich die Antwort auf diese Frage aus dem allgemeinen Verfahrensrecht und nicht aus dem Landwirtschaftsrecht des Bundes herleitet, ist gegen den vorliegenden Rekursentscheid als Rechtsmittel



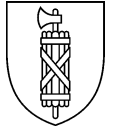
die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht und nicht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zu ergreifen.

2.

2.1 Gemäss Art. 27 VRP sind Wiedererwägungsgesuche zulässig, begründen aber keinen Anspruch auf eine Stellungnahme der Behörde in der Sache und hemmen den Fristenlauf nicht. Das VRP regelt so zwar die Wiedererwägung in den Grundzügen, lässt aber offen, unter welchen Voraussetzungen eine Behörde von sich aus eine Verfügung in Wiedererwägung ziehen darf oder muss bzw. unter welchen Voraussetzungen die Behörde auf ein Wiedererwägungsgesuch eintreten soll. Entgegen dem Wortlaut von Art. 27 VRP anerkennt die Rechtsprechung unter bestimmten Voraussetzungen einen unmittelbar aus Art. 29 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) fliessenden Anspruch auf Wiedererwägung. Demnach besteht ein Anspruch auf Wiedererwägung, wenn sich die Umstände seit Erlass der ursprünglichen Verfügung wesentlich geändert haben (nachträgliche Fehlerhaftigkeit) oder wenn erhebliche Tatsachen und Beweismittel namhaft gemacht werden, die im früheren Verfahren nicht bekannt waren, die früher aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht geltend gemacht werden konnten oder die mangels Veranlassung nicht geltend gemacht werden mussten (ursprüngliche Fehlerhaftigkeit). Ein Anspruch auf Wiedererwägung besteht überdies bei schwerwiegenden materiellen Fehlern einer Verfügung, namentlich bei klaren Verstössen gegen materielle Verfassungsgrundsätze (GVP 1993, Nr. 87; vgl. zum Ganzen: BGE 138 I 61, E. 4.3 mit weiteren Hinweisen; GVP 1991, Nr. 44; Gerold Steinmann, Die schweizerische Bundesverfassung, St.Galler Kommentar, 3. Auflage 2014, Kommentar zu Art. 29 BV, Rz. 38).

Im vorliegenden Fall entspricht die Schlussabrechnungsverfügung vom 25. November 2015 zwar dem Direktzahlungsgesuch des Rekurrenten. Weil der Rekurrent aber den Haken für die Kulturlandschaftsbeiträge bei der internetbasierten Daten- bzw. Gesuchserfassung für das Jahr 2015 gelöscht hatte, war die an ihn gerichtete Schlussabrechnungsverfügung schon zum ursprünglichen Verfügungszeitpunkt am 25. November 2015 unvollständig bzw. fehlerhaft. Es liegt somit ein Fall von ursprünglicher Fehlerhaftigkeit vor.

2.2 Bei ursprünglicher Fehlerhaftigkeit einer Verfügung ist es angezeigt, auf den Anspruch auf Wiedererwägung die für die Wiederaufnahme eines Verfahrens in Art. 81 VRP aufgestellten Regeln analog anzuwenden. Analog zu Art. 81 Abs. 2 VRP muss daher auf ein Wiedererwägungsgesuch nur eingetreten werden, wenn die dafür angeführten Gründe mit einem ordentlichen Rechtsmittel nicht geltend gemacht werden können und das auch bei zumutbarer Sorgfalt unmöglich war. Die Wiedererwägung kann nämlich wie die Wiederaufnahme des Verfahrens nicht einfach dazu dienen, vermeidbare Unterlassungen eines Verfahrensbeteiligten im ersten, formell rechtskräftig erledigten Verfahren nachträglich zu beheben. Namentlich kann die Wiedererwägung nicht einfach dazu

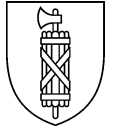


dienen, eine verpasste Rechtsmittelfrist wiederherzustellen. Von den Verfahrensbeteiligten darf vielmehr erwartet werden, dass sie alle zumutbare Sorgfalt darauf verwenden, rechtzeitig die notwendigen Vorkehrungen zu treffen. Im Interesse der Rechtssicherheit dürfen an die zumutbare Sorgfalt keine zu geringen Anforderungen gestellt werden (vgl. GVP 1991, Nr. 44; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. vollständig überarbeitete Auflage, Zürich/St.Gallen 2016, S. 275, Rz. 1274).

2.2.1 Im vorliegenden Fall steht fest, dass der Rekurrent die Schlussabrechnungsverfügung vom 25. November 2015 zum Zeitpunkt seines Wiedererwägungsgesuchs vom 19. April 2016 nicht mehr mit einem ordentlichen Rechtsmittel anfechten konnte, da die Verfügung längst in Rechtskraft erwachsen war. Dasselbe gilt für den Zeitpunkt seines ersten Ersuchens vom 16. Februar 2016. Zu prüfen bleibt aber, ob es ihm bei zumutbarer Sorgfalt möglich gewesen wäre, innerhalb der ordentlichen Rechtsmittelfrist von 14 Tagen Einsprache gegen die verfügte Schlussabrechnung zu erheben.

2.2.2 Allein dass der Rekurrent nun ausführt, er habe blind auf die Abrechnung bzw. auf die der Abrechnung zugrunde liegenden Daten vertraut, zeigt, dass nicht von einer sorgfältigen Prüfung der ihm verfügbaren Direktzahlungsabrechnung ausgegangen werden kann. Schon im Begleitschreiben zur Hauptabrechnung vom 13. Oktober 2015 forderte das Landwirtschaftsamt den Rekurrenten auf, die Abrechnung zu überprüfen und Fehler bis spätestens 6. November 2015 zu melden. Mit der Schlussverfügung vom 25. November 2015 erhielt der Rekurrent neuerlich eine Abrechnung (jetzt inklusive Übergangsbeitrag) samt Auszahlungsübersicht. Ein Vergleich der Auszahlungsübersicht 2015 mit der Auszahlungsübersicht 2014 durch den Rekurrenten hätte zumindest zu Nachfragen beim Landwirtschaftsamt führen müssen, weil die noch im Jahr 2014 aufgeführten Kulturlandschaftsbeiträge (Offenhaltungsbeiträge, allgemeine Hangbeiträge und Alpungsbeiträge) nicht mehr aufgeführt waren und der Auszahlungsbetrag um insgesamt mehr als Fr. 13'000.– bzw. um rund 40 Prozent gegenüber dem Jahr 2014 gesunken war. An der mangelnden Sorgfalt des Rekurrenten ändert auch nichts, dass die landwirtschaftlichen Direktzahlungen mit der Neuen Agrarpolitik per 2014 Änderungen erfahren haben und sich seither aus neuen Einzelbeiträgen zusammensetzen. Die Änderungen führen zwar beim Rekurrenten wie bei allen anderen Landwirten zu einem zusätzlichen Zeitaufwand, um sich über die neuen Beiträge zu informieren. Es muss aber vom Rekurrenten angesichts der ausbezahlten Direktzahlungsbeiträge von mehr als Fr. 20'000.– im Jahr 2015 bzw. mehr als Fr. 30'000.– im Jahr 2014 auch die Bereitschaft erwartet werden, sich rechtzeitig mit den neuen Beiträgen auseinanderzusetzen.

2.2.3 Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass der Rekurrent die zumutbare Sorgfalt bei der Überprüfung der ihm verfügbaren Direktzahlungen 2015 hat vermissen lassen, weshalb er die Rechtsmittelfrist von 14 Tagen aus eigenem Verschulden verpasst hat. Ein gesetzlicher oder unmittelbar aus Art. 29 BV



fliessender Anspruch auf Wiedererwägung der Schlussabrechnungsverfügung vom 25. November 2015 durch das Landwirtschaftsamt bestand daher nicht, zumal es der Rekurrent selber war, der den Haken für die Kulturlandschaftsbeiträge bei der Datenerfassung gelöscht hatte.

3. Unabhängig davon, dass der Rekurrent keinen Anspruch auf Wiedererwägung hatte und das Landwirtschaftsamt deshalb nicht auf das Wiedererwägungsgesuch hat eintreten müssen, stellt sich allerdings die Frage, ob das Landwirtschaftsamt im Rahmen des ihm bei der Anwendung von Art. 27 VRP zustehenden Ermessens nicht trotzdem auf das Wiedererwägungsgesuch hätte eintreten sollen, bzw. ob es unter Berücksichtigung aller Umstände nicht angemessener gewesen wäre, auf das Wiedererwägungsgesuch einzutreten. Das Volkswirtschaftsdepartement als verwaltungsinterne Rekursinstanz und organisatorisch vorgesetzte Stelle kann zu dieser Frage das eigene Ermessen an dasjenige des Landwirtschaftsamtes setzen, wofür es die Gründe für und wider eine Wiedererwägung abzuwägen hat (Art. 46 Abs. 1 VRP; siehe z.B. Werner E. Hagmann, Die st.gallische Verwaltungsrechtspflege und das Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat, Dissertation an der Universität Zürich 1979, S. 177 f.).

3.1 Für den Entscheid des Landwirtschaftsamtes nicht auf das Wiedererwägungsgesuch einzutreten sprachen mehrere objektive Gründe. Rechtsmittelfristen müssen nicht nur wegen der sich daraus ergebenden Rechtssicherheit eingehalten werden, sondern wie das Landwirtschaftsamt zurecht ausführt auch deshalb, weil der Vollzug der Direktzahlungen kaum zu bewerkstelligen wäre, wenn bei mehreren tausend Direktzahlungsberechtigten regelmässig ein Teil der rechtskräftigen Beitragsverfügungen zu einem späteren Zeitpunkt in Wiedererwägung gezogen würde. Auch ist es nachvollziehbar, wenn das Landwirtschaftsamt gestützt auf das Gebot der Gleichbehandlung alle nach Ablauf der Einsprachefrist vorsprechenden Bewirtschafter gleichermassen abweisen wollte. Das Landwirtschaftsamt hatte dementsprechend die Wiedererwägung aus sachlichen Gründen verweigert, weshalb es nicht willkürlich handelte, als es nicht auf das Wiedererwägungsgesuch des Rekurrenten eintrat.

3.2 Nichtsdestotrotz hätten gute Gründe für ein Eintreten auf das Wiedererwägungsgesuch des Rekurrenten gesprochen. Zum einen handelt es sich bei den fraglichen Kulturlandschaftsbeiträgen um «quasi obligatorische» Beiträge, die der Rekurrent schon im Jahr 2014 erhalten hatte und die er auch im Jahr 2015 ohne weiteres erhalten hätte, wenn er ein Gesuch gestellt hätte. Faktisch wurden mit der Nichtanmeldung auch keine Kontrollen vereitelt – wie das etwa bei RAUS-Beiträgen der Fall gewesen wäre –, handelt es sich bei den für die Kontrolle der Kulturlandschaftsbeiträge nötigen Daten doch hauptsächlich um Plandaten (aus dem Geoinformationssystem), die dem Landwirtschaftsamt schon aus dem Jahr 2014 vorlagen und die somit bereits aktenkundig waren. Insofern liesse sich eine Wiedererwägung des vorliegenden Einzelfalls nicht einfach auf alle anderen Fälle von nicht angemeldeten Direktzahlungsarten übertragen, weshalb sich der Verwaltungsaufwand des Landwirtschaftsamtes selbst



bei einem Eintreten auf das Wiedererwägungsgesuch des Rekurrenten künftig in Grenzen halten sollte. Zum anderen ist davon auszugehen, dass das Landwirtschaftsamt die unterlassene Anmeldung der Kulturlandschaftsbeiträge selber korrigiert oder den Rekurrenten von sich aus darauf aufmerksam gemacht hätte, wenn die beantragten Beiträge nicht automatisch durch das Computersystem in die Abrechnung eingesetzt und ausgerechnet worden wären. Zu berücksichtigen ist ausserdem, dass die fraglichen Kulturlandschaftsbeiträge von rund Fr. 12'000.– einen massgeblichen Anteil an den gesamten Direktzahlungen des Rekurrenten ausmachen und es sich nicht um einen Bagatellbetrag handelt, weshalb der Fehler bei der Erfassung der Direktzahlungen zu einer empfindlichen finanziellen Einbusse beim Rekurrenten führte.

3.3 Eine Abwägung der aufgezeigten Gründe für und wider eine Wiedererwägung ergibt, dass der Entscheid des Landwirtschaftsamtes, nicht auf das Wiedererwägungsgesuch einzutreten, unangemessen war. Die Verfügung des Landwirtschaftsamtes vom 19. Mai 2016 ist daher im Rahmen der dem Volkswirtschaftsdepartement zustehenden Ermessenskontrolle aufzuheben und das Landwirtschaftsamt anzuweisen, die ursprüngliche Verfügung vom 25. November 2015 in Wiedererwägung zu ziehen bzw. dem Rekurrenten die Kulturlandschaftsbeiträge auszurichten.

Es steht dem Landwirtschaftsamt dabei offen, dem Rekurrenten für die wiedererwägungsweise angepasste Direktzahlungsverfügung eine Bearbeitungsgebühr aufzuerlegen, die angesichts des vom Rekurrenten verursachten Aufwands durchaus mehrere hundert Franken betragen darf. Das Landwirtschaftsamt wird sodann zu prüfen haben, ob die erst im Rahmen des Wiedererwägungsgesuchs erfolgte Anmeldung der Kulturlandschaftsbeiträge analog zu einer verspäteten Anmeldung zu einer Kürzung der Direktzahlungen führt.

4. Zusammenfassend ist demnach festzuhalten, dass das Landwirtschaftsamt zwar nicht verpflichtet war, auf das Wiedererwägungsgesuch des Rekurrenten einzutreten, es aber unangemessen handelte, als es nicht darauf eintrat. Im Rahmen der Ermessenskontrolle, die dem Volkswirtschaftsdepartement zusteht, ist die Verfügung vom 19. Mai 2016 daher aufzuheben und das Landwirtschaftsamt anzuweisen, die ursprüngliche Verfügung vom 25. November 2015 gemäss den oben stehenden Erwägungen neu zu beurteilen. Der Rekurs ist deshalb gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist.

5. Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Nach Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) ist die Gebühr für diesen Entscheid auf Fr. 1'500.– festzusetzen. Da der Rekurs im Ergebnis gutgeheissen wird, sind die amtlichen Kosten der Vorinstanz aufzuerlegen. 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. Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wurden keine gestellt.

Entscheid

1. Der Rekurs von A.____, Z.____, wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Die Verfügung des Landwirtschaftsamtes vom 19. Mai 2016 wird aufgehoben und das Landwirtschaftsamt angewiesen, auf das Wiedererwägungsgesuch des Rekurrenten einzutreten.
2. Die Gebühr für die amtlichen Kosten wird auf Fr. 1'500.– festgesetzt und dem Landwirtschaftsamt auferlegt. Auf die Erhebung der amtlichen Kosten wird verzichtet.
3. Es werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird A.____ zurückerstattet.

VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
DES KANTONS ST.GALLEN
Der Vorsteher:

Bruno Damann
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann nach Art. 59bis VRP innert 14 Tagen seit Eröffnung Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen (Spisergasse 41, 9001 St.Gallen) erhoben werden.