Fall-Nr.:	VD/LWA-19.30
Stelle:	Generalsekretariat Volkswirtschaftsdepartement
Instanz:	Volkswirtschaftsdepartement
Publikationsdatum:	04.09.2020
Entscheiddatum:	11.03.2020

Zwischenentscheid VD; landwirtschaftliche Direktzahlungen

Gegenstand des Zwischenentscheids ist die Frage, ob die Vorinstanz verpflichtet ist, dem Rekurrenten wegen der aufschiebenden Wirkung des Rekurses die landwirtschaftlichen Direktzahlungen für das Jahr 2019 provisorisch auszuzahlen. Eine Beitragsverfügung, in welcher Direktzahlungen für ein Beitragsjahr nicht im beantragten Umfang zugesprochen – d.h. teilweise verweigert – werden, ist im Umfang dieser Verweigerung eine negative Verfügung, bei der die aufschiebende Wirkung nicht zum Tragen kommt. Die Direktzahlung müssen nicht provisorisch ausbezahlt werden.

vgl. PDF

© Kanton St.Gallen 2026

Kanton St.Gallen
Volkswirtschaftsdepartement

VD/LWA-19.30

Zwischenentscheid vom 11. März 2020

Rekurrent

A.___, Z.___
vertreten durch RA B.___

gegen

Vorinstanz

Landwirtschaftsamt des Kantons St.Gallen

Betreff

Einspracheentscheid vom 19. Dezember 2019;
Kürzung und Rückforderung der Direktzahlungen 2015 bis 2018
und Verweigerung der Direktzahlungen 2019 bis 2022

Sachverhalt

A. A.___, Jahrgang jjjj, bewirtschaftet einen landwirtschaftlichen Betrieb in Z.___. Der Betrieb wies in den letzten Jahren eine landwirtschaftliche Nutzfläche von rund 7'100 Aren und einen Tierbestand zwischen 140 und 189 Grossvieheinheiten (GVE) auf, hauptsächlich Milchkühe und Mastschweine.

In den Jahren 2015 bis 2018 wurden A.___ landwirtschaftliche Direktzahlungen in folgendem Umfang zugesprochen und ausbezahlt:

- Jahr 2015 Fr. 130'235.–
- Jahr 2016 Fr. 128'992.–
- Jahr 2017 Fr. 143'526.–
- Jahr 2018 Fr. 148'589.–

B. Ab Herbst 2017 überprüfte das Amt für Umwelt (AfU) im Auftrag der Staatsanwaltschaft die Nährstoff- und Futterbilanzen des Betriebs für die Jahre 2015 und 2016 (geltend für die Beitragsjahre 2016 und 2017). Nach verschiedenen Abklärungen – deren genauer Umfang umstritten ist – berechnete das AfU am 12. Juli 2018 die Nährstoff- und Futterbilanzen neu. Die Berechnungen ergaben für das Jahr 2015 einen Nährstoffüberschuss von 19% Stickstoff und von 22.5% Phosphor sowie für das Jahr 2016 von 24.2% Stickstoff und 26.4% Phosphor. Zudem war im Jahr 2015 der Grenzwert von 3.0 DGVE/ha düngbare Fläche um 0.43 DGVE/ha und im Jahr 2016 um 0.39 DGVE/ha überschritten worden. Im Weiteren stellte das AfU fest, dass der für das GMF-Programm (graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion) vorgeschriebene Mindestanteil an Wiesen- und Weidefutter von 75% nicht erreicht worden sei, sondern im Jahr 2015 lediglich 69.6% und im Jahr 2016 71.3% betragen habe.

C. Das Landwirtschaftsamt teilte A.___ am 8. Mai 2019 mit, dass es aufgrund der Feststellungen des AfU sowie wegen weiteren Vorwürfen die Kürzung und Rückforderung von Direktzahlungen prüfe, und gab A.___ Gelegenheit zur Stellungnahme.

Nach einer Besprechung mit A.___ und Eingang einer schriftlichen Stellungnahme erliess das Landwirtschaftsamt am 22. Juli 2019 folgende Verfügung:

1. Es werden gesamthaft Direktzahlungen der Jahre 2015 bis 2018 in der Höhe von Fr. 422'153.60 zurückgefordert und A.___ in Rechnung gestellt.
2. Die Direktzahlungen der Beitragsjahre 2018 bis 2022 werden vollständig verweigert und der Betrieb somit für die Auszahlung der Direktzahlungen 2019 bis 2022 gesperrt.

Die Rückforderung von Fr. 422'153.60 setzte sich gemäss den Erwägungen des Landwirtschaftsamtes wie folgt zusammen:

Beitragsart/Beitragsjahr	**Kürzung in Fr.**
Extensobeiträge 2015	1'046.40
Direktzahlungen 2016	128'992.10
Direktzahlungen 2017	143'526.05
Direktzahlungen 2018 nachträglich verweigert	148'589.05

Die Verweigerung der Direktzahlungen für die Beitragsjahre 2018 bis 2022 wurde damit begründet, dass die Widerhandlungen betreffend die Beitragsjahre 2016 und 2017 vorsätzlich oder wiederholt erfolgt seien. Nach Anhang 8 Ziffer 1.7 der Direktzahlungsverordnung (SR 910.13; abgekürzt DZV) könne daher die Gewährung von Beiträgen während fünf Jahren verweigert werden.

D. Gegen die Verfügung vom 22. Juli 2019 erhob A.___, vertreten durch RA B.___, am 6. August 2019 Einsprache beim Landwirtschaftsamt. Die Einsprachebegründung reichte er innert erstreckter Frist am 25. September 2019 ein.

E. Am 11. Oktober 2019 scheint das Landwirtschaftsamt A.___ eine Abrechnung über die Direktzahlungen 2019 zugestellt zu haben aus der hervorging, dass für das Jahr 2019 keine Direktzahlungen ausgerichtet würden. (Die entsprechende Abrechnung befindet sich nicht bei den Akten).

Jedenfalls ersuchte RA B.___ das Landwirtschaftsamt mit Schreiben vom 25. Oktober 2019, seinem Mandanten die Direktzahlungen für das Jahr 2019 einstweilen auszuzahlen. Er wies darauf hin, dass die Verweigerung der Direktzahlungen für die Jahre 2018 bis 2020 noch nicht rechtskräftig sei.

F. Am 26. November 2019 eröffnete das Landwirtschaftsamt die jährlichen (Massen-)Verfügungen über die Beiträge gemäss DZV. Gegenüber A.___ setzt es den Anspruch auf null Franken fest. In der Verfügung wurde die Verweigerung nicht näher begründet, sondern das Landwirtschaftsamt trug einfach bei allen Beitragskategorien ein «Nein» in die Rubrik «Beitragsgesuche» ein.

G. Mit Schreiben vom 29. November 2019 lehnt das Landwirtschaftsamt den Antrag um einstweilige Auszahlung der Direktzahlungen 2019 ab. Es begründete dies damit, dass es in nächster Zeit über die Einsprache entscheiden werde. Zudem sei es bereits mit vielen Schwierigkeiten und Umständen verbunden, die bestehende Rückforderung von über Fr. 400'000.– durchzusetzen, weshalb das Landwirtschaftsamt den Rückforderungsbetrag nicht noch vergrössern wolle.

H. In der Folge erhob A.___, wiederum vertreten durch RA B.___, am 11. Dezember 2019 auch gegen die Verfügung vom 26. November 2019 Einsprache beim Landwirtschaftsamt. Er begründete die Einsprache im Wesentlichen damit, dass die Verfügung vom 22. Juli 2019 nicht rechtskräftig sei und daher nicht Grundlage für eine vollständige Verweigerung der Direktzahlungen 2019 sein könne.

I. Das Landwirtschaftsamt wies die Einsprache gegen die Verfügung vom 22. Juli 2019 am 19. Dezember 2019 ab. Auf die materielle Begründung des Einspracheentscheids muss im Rahmen des vorliegenden Zwischenentscheids nicht näher eingegangen werden.

In Bezug auf die Einsprache gegen die Verfügung vom 26. November 2019 führte das Landwirtschaftsamt aus, dass es sich bei dieser Verfügung um eine automatisch generierte Massenverfügung handle, die gegebenenfalls angepasst werde, wenn die Verfügung vom 22. Juli 2019 im Verlauf des Rechtsmittelverfahrens abgeändert werde. Dementsprechend gehe das Landwirtschaftsamt auf die Einsprache vom 11. Dezember 2019 nicht ein.

J. Gegen den Einspracheentscheid vom 19. Dezember 2019 erhob A.___, weiterhin vertreten durch RA B.___, am 30. Dezember 2019 Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement mit folgenden Anträgen:

1. Es sei der Entscheid vom 19. Dezember 2019 aufzuheben.
2. Es sei Ziff. 1 der Verfügung vom 22. Juli 2019 aufzuheben und es seien die Kürzungen und Rückforderungen der Direktzahlungen für die Beitragsjahre 2015 bis 2018 im Sinne der folgenden Begründung neu festzulegen.
3. Es sei Ziff.2 der Verfügung vom 22. Juli 2019 aufzuheben und es sei auf die Rückforderung der Direktzahlungen der Beitragsjahre 2018 bis 2022 sowie auf die Sperrung des Betriebs des Rekurrenten für die Beitragsjahre 2019 bis 2022 zu verzichten.
4. Eventualiter sei die Sache an die Rekursgegner zurückzuweisen.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzuglich 7.7% MWST) zu Lasten des Kantons St.Gallen.

Aus der Rekursbegründung geht hervor, dass vorab die Sanktion nach Anhang 8 Ziffer 2.2.3 Bst. b DZV in der Höhe von 110 Punkten – d.h. der Vorwurf einer unvollständigen, fehlenden, falschen oder unbrauchbaren Nährstoffbilanz – sowie die vollständige Verweigerung der Direktzahlungen für die Jahre 2018 bis 2022 angefochten werden. Ob und in welchem Umfang die übrigen Kürzungen angefochten sind, wird im Rekursentscheid zur Sache zu klären sein.

In Bezug auf die Weigerung des Landwirtschaftsamtes, A.___ die Direktzahlungen für das Jahr 2019 auszuzahlen, wird in der Rekursbegründung erneut geltend gemacht, dass die Verweigerung der Direktzahlungen für die Jahre 2018 bis 2020 noch nicht rechtskräftig sei. Der Rekurs habe aufschiebende Wirkung, so dass die Verfügung vom 22. Juli 2019 noch in der Schwebe stehe.

Das Landwirtschaftsamt versuche den Ausgang des Rekursverfahrens vorwegzunehmen und gefährde die wirtschaftliche Existenz des Betriebs von A.___. Die vorsorgliche Verweigerung aller Direktzahlungen würden Einbussen von rund 13.8 Prozent des landwirtschaftlichen Betriebsertrags ausmachen.

K. Das Landwirtschaftsamt hielt in seiner Vernehmlassung vom 17. Januar 2020 an den beiden Verfügungen [recte: am Einspracheentscheid] fest und beantragte die vollumfängliche Abweisung des Rekurses.

Auch hielt es daran fest, A.___ für das Jahr 2019 keine Direktzahlungen auszuzahlen. Zur Begründung führte es aus, dass es legitim sei, die offene Rückzahlungsforderung in der Höhe von rund Fr. 400'000.– mit dem Beitragsanspruch 2019 zu verrechnen. Rückforderungen würden, wenn immer möglich, mit den Direktzahlungen der Folgejahre verrechnet, was aufgrund der Betriebsübergabe von A.___ an seinen Sohn per 1. Januar 2020 nicht mehr möglich sein werde. Die Direktzahlungen für das Jahr 2019 würden zurückbehalten, um einen Anteil der Rückforderung sicherstellen zu können.

L. Der verfahrensleitende Rechtsdienst des Volkswirtschaftsdepartementes forderte den Rekurrenten mit Schreiben vom 22. Januar 2020 auf, im Hinblick auf einen Zwischenentscheid ergänzende Unterlagen zur wirtschaftlichen Situation des Betriebs einzureichen. Gleichzeitig ersuchte der Rechtsdienst um Auskunft, ob der Rekurrent seinen Betrieb inzwischen auf seinen Sohn übertragen habe.

Im Weiteren forderte der Rechtsdienst das Landwirtschaftsamt auf, verschiedene ergänzende Unterlagen einzureichen.

M. Die zusätzlichen Unterlagen des Rekurrenten gingen am 11. Februar 2020, diejenigen des Landwirtschaftsamtes am 12. Februar 2020 beim Rechtsdienst ein.

Der Rechtsvertreter des Rekurrenten bestätigte in seinem Begleitschreiben vom 10. Februar 2020, dass der Betrieb auf den Sohn des Rekurrenten übertragen worden sei, und reichte als Beleg hierfür die Anmeldung beim Grundbuchamt Y.___ zur Übertragung der (Betriebs-)Grundstücke Parz. Nrn. 001 und 002 ein.

Erwägungen

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

2. Gegenstand des vorliegenden Zwischenentscheids ist die Frage, ob die Vorinstanz verpflichtet ist, dem Rekurrenten wegen der aufschiebenden Wirkung des Rekurses die landwirtschaftlichen Direktzahlungen für das Jahr 2019 provisorisch auszuzahlen. Wird die Frage verneint, ist zu prüfen, ob angesichts der Höhe der streitigen Direktzahlungen vorsorgliche Massnahmen zum Schutz der Interessen des Rekurrenten anzuordnen sind.

3.

3.1. Nach Art. 51 Abs. 1 VRP hat der Rekurs aufschiebende Wirkung. Die aufschiebende Wirkung umfasst nicht nur die Vollstreckbarkeit, sondern sie hemmt die Wirksamkeit der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids umfassend. Die Verfügung oder der Entscheid entfaltet während der Dauer des Rekursverfahrens grundsätzlich noch keine Wirkung, das heisst, die im Dispositiv angeordnete Rechtsfolge tritt noch nicht ein (vgl. Praxiskommentar VRP, Hrsg. SALIM S. RIZVI, BENJAMIN SCHINDLER, URS PETER CAVELTI, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 51 N 14).

Dieser Grundsatz gilt allerdings nur bei positiven Verfügungen und Entscheiden. Bei negativen Verfügungen oder Entscheiden kommt die aufschiebende Wirkung nicht zum Tragen, da in diesen Fällen nichts angeordnet wurde, das aufgeschoben werden könnte (vgl. Praxiskommentar VRP, Art. 51 N 15 und 17). Eine negative Verfügung liegt insbesondere vor, wenn eine beantragte Änderung der Rechtslage abgelehnt wird (vgl. Praxiskommentar VRP, Art. 51 N 17).

3.2 Die Anwendung der oben dargelegten Regeln auf den vorliegenden Streitfall erfordert vorab einige Ausführungen zur Rechtsnatur des Anspruchs auf Direktzahlungen. Es stellt sich nämlich die Frage, ob der Anspruch auf Direktzahlungen direkt aus dem Gesetz folgt oder ob der Anspruch erst aufgrund einer Beitragsverfügung entsteht. Beruht der Anspruch direkt auf dem Gesetz, stellt die Verweigerung eine positive Verfügung dar, weil die Verfügung den gesetzlichen Anspruch aufhebt und damit die vorbestehende Rechtslage abändert. Entsteht der Anspruch hingegen erst durch die Beitragsverfügung, stellt die Verweigerung der Direktzahlungen eine negative Verfügung dar, denn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin hat vor und nach Erlass der Verfügung keinen Anspruch auf Direktzahlungen, d.h. die Rechtslage wird durch die Verfügung nicht verändert.

3.2.1 Nach Art. 70 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1; abgekürzt LwG) erhalten Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben Direktzahlungen zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Es handelt sich dabei nicht um Beiträge, die nach Ermessen ausgerichtet werden, sondern es besteht ein Rechtsanspruch auf die Direktzah-

lungen, wenn und soweit die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Die Anspruchsvoraussetzungen sind in Art. 70a LwG aufgelistet und in der DZV im Detail geregelt. Die DZV regelt auch die Bemessung der Beiträge im Detail, so dass eine Bewirtschafterin oder ein Bewirtschafter ihren bzw. seinen konkreten Direktzahlungsanspruch anhand der gesetzlichen Regelungen im Voraus genau berechnen kann.

Dennoch entsteht der Anspruch auf Direktzahlungen im Einzelfall nicht direkt von Gesetzes wegen. Art. 98 Abs. 1 DZV bestimmt klar, dass Direktzahlungen nur auf Gesuch hin ausgerichtet werden. Nach Art. 108 Abs. 1 DZV überprüft der Kanton die Beitragsberechtigung und setzt die Beiträge aufgrund der erhobenen Daten fest. Es steht somit eindeutig fest, dass der Anspruch auf Direktzahlungen in jedem Einzelfall durch Beitragsverfügung begründet wird. Dementsprechend ist eine Beitragsverfügung, in welcher Direktzahlungen für ein Beitragsjahr nicht im beantragten Umfang zugesprochen – d.h. teilweise verweigert – werden, im Umfang dieser Verweigerung eine negative Verfügung (vgl. dazu auch Praxiskommentar VRP, Art. 51 N 19).

3.2.2 Eine andere Frage ist, ob die oben dargestellte Rechtslage auch dann gilt, wenn die Direktzahlungen nicht in der Beitragsverfügung selbst gekürzt oder verweigert werden, sondern die Kürzung oder Verweigerung gesondert verfügt wird.

Eine selbständige Kürzungs- oder Verweigerungsverfügung kann vor Erlass der Beitragsverfügung ergehen – wie der vorliegende Fall zeigt sogar mehrere Jahre vor Beginn der betroffenen Beitragsperiode –, während der laufenden Beitragsperiode aber oder auch erst lange nach Abschluss der Beitragsperiode bzw. lange nachdem die Beitragsverfügung rechtskräftig geworden ist (vgl. Ziffer 1 der Verfügung der Vorinstanz vom 22. Juli 2019, mit welcher Beiträge aus den Jahren 2015–2018 zurückgefordert werden, was eine nachträgliche Kürzung beinhaltet):

- Bei einer nachträglichen Kürzung oder Verweigerung von Direktzahlungen – d.h. nach Rechtskraft der Beitragsverfügung – ist klar, dass die Rechtslage des Beitragsempfängers oder der Beitragsempfängerin durch die Kürzungs- oder Verweigerungsverfügung verändert wird. Vor Erlass der Kürzungs- oder Verweigerungsverfügung hatte der Beitragsempfänger oder die Beitragsempfängerin aufgrund der ursprünglichen Beitragsverfügung einen Anspruch auf Direktzahlungen. Dieser Anspruch wird durch die Kürzungs- oder Verweigerungsverfügung nachträglich ganz oder teilweise wieder aufgehoben. Die Kürzungs- oder Verweigerungsverfügung ist in diesem Fall somit eindeutig eine positive Verfügung, bei der die aufschiebende Wirkung eines Rekurses zum Tragen kommt.
- Werden die Direktzahlungen vor Erlass einer Beitragsverfügung für die laufende Beitragsperiode verweigert ist die materielle Rechtslage vor und

nach Erlass der Verweigerungsverfügung hingegen gleich – der Beitragsempfänger oder die Beitragsempfängerin hat weder vor noch nach Erlass der Verweigerungsverfügung einen verbindlichen individuellen Anspruch auf Direktzahlungen. Die Verweigerungsverfügung ist in diesem Fall eine negative Verfügung, bei der die aufschiebende Wirkung eines Rekurses nicht zum Tragen kommt. Werden die Direktzahlungen vollständig verweigert, braucht es zudem für diese Beitragsperiode keine Beitragsverfügung mehr, da das Beitragsgesuch bereits durch die Verweigerungsverfügung vollständig abgelehnt wurde. Werden die Direktzahlungen für die laufende Beitragsperiode lediglich gekürzt, ist die Kürzungsverfügung ebenfalls eine negative Verfügung. Der Unterschied zur vollständigen Verweigerung liegt lediglich darin, dass im Fall einer Kürzung über den restlichen Anspruch mittels Beitragsverfügung entschieden werden muss.

- Bei einer Verweigerung der Direktzahlungen für zukünftige Beitragsperioden ist die materielle Rechtslage vor und nach Erlass der Verweigerungsverfügung ebenfalls gleich. Allerdings handelt es sich bei einer Verweigerung nach Anhang 8 Ziffer 1.7 DZV funktional betrachtet nicht um eine Abweisung eines Beitragsgesuchs, sondern um die Anordnung einer Sanktion, bei der intuitiv eher das Vorliegen einer positiven Verfügung angenommen würde. Die Frage kann hier jedoch offengelassen werden, da im vorliegenden Zwischenentscheid nur über die Auszahlung der Direktzahlungen für das Jahr 2019 – d.h. für die im Zeitpunkt des Einspracheentscheids laufende Beitragsperiode – zu entscheiden ist.

3.2.3 Basierend auf den oben dargestellten allgemeinen Grundsätzen kann nun nachfolgend geklärt werden, ob und inwiefern sich die aufschiebende Wirkung des hängigen Rekurses auf die Auszahlung der Direktzahlungen für das Jahr 2019 auswirkt.

3.3

3.3.1 Die Vorinstanz verfügte im Dispositiv des Einspracheentscheids, dass die Einsprache abgelehnt werde. Aufgrund der Erwägungen im Einspracheentscheid ist zumindest klar, dass damit die Einsprache vom 6. August/ 25. September 2019 gegen die Verfügung vom 22. Juli 2019 materiell behandelt, aber abgewiesen wurde.

In Ziffer 2 der Verfügung vom 22. Juli 2019 werden die Direktzahlungen für die Jahre 2018–2022 vollständig verweigert und der Betrieb für die Auszahlung von Direktzahlungen für die Jahre 2019–2022 gesperrt. Es kann hier offengelassen werden, ob der zweite Satzteil von Ziffer 2 materiell eine eigenständige Bedeutung hat. Klar ist, dass der erste Satzteil von Ziffer 2 die Verweigerung aller Direktzahlungen für das Jahr 2019 enthält. Es handelt sich bei dieser Anordnung um eine selbständige Verweigerungsverfügung innerhalb einer laufenden Beitragsperiode und somit – entsprechend den Ausführungen in

Erw. 3.3.2 – um eine negative Verfügung, bei der die aufschiebende Wirkung eines Rekurses nicht zum Tragen kommt.

3.3.2 Unklar ist, ob die Vorinstanz mit dem angefochtenen Einspracheentscheid auch über die Einsprache vom 11. Dezember 2019 gegen die Beitragsverfügung vom 26. November 2019 entschieden hat. Im Dispositiv des Einspracheentscheids wird der Begriff «Einsprache» im Singular verwendet, woraus wohl zu schliessen ist, dass nur die Einsprache gegen die Verfügung vom 22. Juli 2019 abgewiesen wurde.

Damit stellt sich die Frage, ob die Einsprache vom 11. Dezember 2019 noch bei der Vorinstanz hängig ist. Wenig klärend sind diesbezüglich die Ausführungen der Vorinstanz, dass sie nicht auf die Einsprache vom 11. Dezember 2019 eingehe (vgl. Erw. 6 des Einspracheentscheids). Es ist eher zweifelhaft, dass die Vorinstanz damit nicht auf die Einsprache eingetreten ist, wie dies der Rekurrent annimmt (vgl. Ziff. 39 des Rekurses). Gegen die Annahme eines Nichteintretens spricht zumindest, dass dies im Dispositiv nicht ansatzweise zum Ausdruck kommt. Vielmehr ist anzunehmen, dass die Vorinstanz die Einsprache vom 11. Dezember 2019 einfach noch nicht behandelt hat.

Unklar ist im Weiteren, welche Bedeutung die (negative) Beitragsverfügung vom 26. November 2019 noch haben kann, nachdem die Direktzahlungen für das Jahr 2019 bereits in der Verfügung vom 22. Juli 2019 vollständig verweigert wurden.

Die Fragen können hier letztlich offengelassen werden. Es steht nämlich fest, dass die Vorinstanz dem Rekurrenten nie Direktzahlungen für das Jahr 2019 zugesprochen hat. Daran ändert weder der vorliegende Rekurs noch eine allenfalls noch hängige Einsprache etwas. In beiden Rechtsmitteln ist die Verweigerung der Direktzahlungen für das Jahr 2019 und damit eine negative Verfügung zu beurteilen, bei der die aufschiebende Wirkung nicht zum Tragen kommt, so dass sich weder aus der allfälligen Hängigkeit der Einsprache noch aus dem Rekurs ein Anspruch auf einstweilige Auszahlung der Direktzahlungen 2019 herleiten lässt.

3.4 Zusammenfassend ergibt sich, dass der Antrag des Rekurrenten, es seien ihm wegen der aufschiebende Wirkung seines Rekurses die Direktzahlungen für das Jahr 2019 provisorisch auszuzahlen (vgl. Ziffer 41 des Rekurses), abzuweisen ist. Beim Rekurs gegen die Verweigerung von Direktzahlungen kommt die aufschiebende Wirkung nicht zum Tragen, da sich der Rekurs gegen negative Anordnungen richtet.

Zuhanden des Landwirtschaftsamtes ist anzumerken, dass es vorliegend nicht um die Frage geht, ob der Direktzahlungsanspruch 2019 mit den offenen Rück-

forderungen aus den Beitragsjahren 2015–2018 verrechnet oder zur Sicherstellung zurückbehalten werden darf. Eine Verrechnung oder ein Sicherungsrückbehalt würde voraussetzen, dass dem Rekurrenten für das Jahr 2019 Direktzahlungen zustehen, was aber ja gerade streitig ist.

4. Nach Art. 18 Abs. 1 VRP kann die Behörde zur Erhaltung eines tatsächlichen oder rechtlichen Zustandes oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen vorsorgliche Massnahmen anordnen. Die Anordnung erfolgt im verwaltungsinternen Rekursverfahren auf Gesuch hin oder von Amtes wegen (vgl. URS PETER CAVELTI/THOMAS VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, zweite, vollständig überarbeitete Auflage, St.Gallen 2003, Rz. 1107).

Die vorsorgliche Massnahme setzt eine gewisse Dringlichkeit voraus, die dann vorliegt, wenn der Endentscheid nicht sofort getroffen werden kann. Sie dient dem Schutz wichtiger öffentlicher oder privater Interessen vor nicht wiedergutzumachenden Nachteilen (vgl. REGULA KIENER, § 6 VRG/ZH Rz. 16 in: ALAIN GRIFFEL (Hrsg.) Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Auflage Zürich 2014). Zudem sind die Interessen des Gesuchstellers gegen die Interessen der übrigen Beteiligten und der Öffentlichkeit abzuwägen (CAVELTI/ VÖGELI, Rz. 1112).

4.1 Der Rekurrent beantragte in seiner Rekursschrift nicht ausdrücklich die Anordnung vorsorglicher Massnahmen. Er führte aber sinngemäss aus, dass die Nichtauszahlung der streitigen Direktzahlungen die wirtschaftliche Existenz seines Betriebs gefährde.

Hierzu ist vorab festzuhalten, dass der Rekurrent den Betrieb gemäss eigenen Angaben inzwischen auf seinen Sohn C.___ übertragen hat (vgl. Eingabe des Rekurrenten vom 10. Februar 2020). Dementsprechend ist davon auszugehen, dass ab der Beitragsperiode 2020 C.___ Bewirtschafter im Sinn von Art. 70 Abs. 1 LwG ist und den Anspruch auf Direktzahlungen geltend machen wird. Die Verweigerung der Direktzahlungen gegenüber dem Rekurrenten hat somit ab dem Jahr 2020 keine Wirkung mehr und es ist nur zu prüfen, ob das (vorläufige) Nichtauszahlen der Direktzahlungen für das Jahr 2019 einen nicht wiedergutzumachenden Nachtteil für den Rekurrenten bewirkt.

4.2 Gemäss den eingereichten Jahresrechnungen betrug das betriebliche Eigenkapital des Rekurrenten in den Jahren 2014–2017 rund 600'000.– Franken. Der Ausfall sämtlicher Direktzahlungen im Jahr 2019 wird schätzungsweise zu einem Jahresverlust von 100'000.– bis 120'000.– Franken führen. Ein Verlust in dieser Grössenordnung ist bilanzmässig durch das Eigenkapital abgedeckt, so dass der Rekurrent seinem Sohn nicht einen völlig überschuldeten Betrieb übergeben musste.

Aufgrund der Bilanzstruktur ist immerhin anzunehmen, dass der Ausfall der Direktzahlungen die Liquidität des Betriebs im Jahr 2019 erheblich belastete. Da der Rekurrent den Betrieb nicht mehr selber weiterführt, wirkt sich die fehlende Liquidität des Betriebs aber zukünftig nicht direkt zu seinen Lasten aus. Im Weiteren ist wahrscheinlich, dass die verfügten Rückforderungen und der Ausfall der Direktzahlungen 2019 den Übergabewert des Betriebs erheblich vermindert haben. Aus den Akten ergeben sich aber keine Hinweise, dass das (vorläufige) Nichtauszahlen der Direktzahlungen für das Jahr 2019 einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil direkt für den Rekurrenten bewirkt. Sollte es sich im Entscheid zur Hauptsache ergeben, dass die Vorinstanz dem Rekurrenten die Direktzahlungen 2019 zu Unrecht verweigerte, so kann der entsprechende Betrag nachträglich ausbezahlt werden. Ein drohender Jahresverlust in der Jahresrechnung 2019 des Betriebs begründet für sich allein jedenfalls keinen nicht wiedergutzumachenden persönlichen Nachteil des Rekurrenten. Die Anordnung vorsorglicher Massnahmen erweist sich daher nicht als notwendig.

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. Der Antrag des Rekurrenten auf einstweilige Auszahlung der Direktzahlungen 2019 wird abgewiesen. Die amtlichen Kosten für den vorliegenden Zwischenentscheid sind daher gemäss Nr. 20.13.02 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) auf Fr. 1'000.– festzulegen und dem Rekurrenten aufzuerlegen. Sie werden nach Rechtskraft diese Zwischenentscheids dem Rekurrenten in Rechnung gestellt werden, also nicht mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

5.2 Dem Rekurrenten sind aufgrund des Verfahrensausgangs für den vorliegenden Zwischenentscheid keine ausseramtlichen Kosten zu entschädigen (Art. 98bis VRP).

6. Nach Art. 166 Abs. 2 LwG kann gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergehen, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Im vorliegenden Zwischenentscheid war zu entscheiden, ob die aufschiebende Wirkung des Rekurses einen Anspruch auf Auszahlung der Direktzahlungen 2019 begründet und ob vorsorgliche Massnahmen anzuordnen sind. Diese Fragen wurden vorab gestützt auf Art. 18 und Art. 51 VRP – d.h. anhand des kantonalen Rechts – beurteilt. Der Umfang der aufschiebenden Wirkung hat jedoch einen engen Zusammenhang mit der Regelung des Anspruchs auf Direktzahlungen, die im LwG und in der DZV enthalten ist (vgl. vorn Erw. 3.2.1). Aufgrund dieses engen Zusammenhangs erscheint es sachlich gerechtfertigt, in der Rechtsmittelbelehrung die Beschwerde an Bundesverwaltungsgericht anzuführen, zumal das kantonale Verwaltungsgericht nur dann für den einst-

weiligen Rechtsschutz zuständig ist, wenn es auch in der Hauptsache zuständig ist (vgl. Praxiskommentar VRP, Art. 60 N 15), was vorliegend nicht zutrifft. Die Frage, ob es sich um einen anfechtbaren Zwischenentscheid im Sinn von Art. 46 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021; abgekürzt VwVG) handelt, wird im Rahmen eines allfälligen Beschwerdeverfahrens vom Bundesverwaltungsgericht zu entscheiden sein.

Zwischenentscheid

1. Der Antrag von A.___, es seien ihm die Direktzahlungen für das Jahr 2019 einstweilen auszuzahlen, wird abgewiesen.

2. Es werden keine vorsorglichen Massnahmen angeordnet.

3. A.___ werden für diesen Zwischenentscheid amtliche Kosten von Fr. 1'000.– auferlegt.

4. Es werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.

Der Vorsteher

Bruno Damann
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

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