

Das Urteil – kommentiert

# Urteil BGer [2C\\_446/2022](#) vom 20. März 2024 Die Verweigerung, Kürzung und Rückforderung von Direktzahlungen nach [Art. 170 Abs. 2 LwG](#) i.V.m. Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV

Pius Koller, lic. iur., dipl. Ing. Agr. FH, Rechtsanwalt Fachanwalt SAV Erbrecht Ritter Koller AG, Möhlin

Fabian Ceppi, Werkstudent Ritter Koller AG, Möhlin

## Inhalt

### I. Übersicht

269

### II. Sachverhalt

270

### III. Bundesgerichtliche Erwägungen

271

### IV. Kommentar

274

## I. Übersicht

Die vorliegende Urteilsbesprechung behandelt das Bundesgerichtsurteil BGer [2C\\_446/2022](#) vom 20. März 2024. Das Bundesgericht befasste sich dabei mit der Kürzung bzw. Verweigerung und der Rückerstattung von Direktzahlungen gestützt auf Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 der Direktzahlungsverordnung (DZV).<sup>1</sup> Es bestätigte die Gesetzeskonformität der Ordnungsbestimmung und folgte der Vorinstanz. Gemäss Bundesgericht sei dem Verordnungsgeber ein weiter Spielraum gewährt worden, den er rechtmässig ausgenutzt habe. Die Anwendung von Art. 170 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG)<sup>2</sup> i.V.m. Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV entleere [Art. 171 LwG](#) nicht seines Sinnes und sei neben den Strafbestimmungen des LwG anwendbar, da dies keine Strafe darstelle. Die Berufung des Beschwerdeführers auf höhere Gewalt fand kaum Beachtung und der damit verbundene Subeventualantrag auf Zurückweisung an die Vorinstanz zur richtigen Sachverhaltsfeststellung wurde abgelehnt.

## II. Sachverhalt

Beschwerdeführer A. führt einen Landwirtschaftsbetrieb im Kanton Bern. Ab dem 1. November 2011 pachtete er vom Gemeindeverband C. u.a. verschiedene Grundstücke in U., die in einer Ökozone der Schutzzone für die Grundwasserfassung liegen. Als Bestandteil des Pachtvertrages schlossen A. und der Gemeindeverband C. eine

Bewirtschaftungsvereinbarung für Vernetzungsobjekte. Zudem schlossen A. und die Projektträgerschaft für das Vernetzungsprojekt V. am 1. Januar 2017 die Vereinbarung «Vernetzungsprojekte» nach DZV. Gegenstand der Vereinbarung bilden insbesondere bestimmte Grundstücksflächen und die Regelung der Nutzungsvariante. Bei den Grundstücksflächen handelt es sich um extensiv genutzte Flächen. Für die von A. gewählte «Variante 3, flexibler Schnitt» der Vereinbarung gelten insbesondere folgende Bewirtschaftungsvorschriften:

- Datum des 1. Schnittes frei wählbar;
- Nutzungsintervall bis zum 31. August mindestens 8 Wochen;
- Fläche wird jährlich mindestens zweimal genutzt;
- Bei jedem Schnitt 10% der Wiese als Rückzugsfläche stehen lassen.

Die Rückzugsfläche bleibt maximal ein Jahr am selben Standort, darf nicht separat geschnitten werden und muss nach der Herbstweide sichtbar sein. Die Vereinbarung enthält keine eigenen Bestimmungen zur Kürzung von Beiträgen. Gemäss Vereinbarung werden jedoch zu Unrecht bezogene Beiträge zurückgefordert.

Am 16. Oktober 2018 führte die Kontrollorganisation für umweltschonende und tierfreundliche Landwirtschaft bei A. eine unangemeldete Kontrolle durch. Sie hielt fest, dass die Bewirtschaftungsauflagen der Vereinbarung nicht eingehalten worden seien und es bei einigen Parzellen an der erforderlichen Rückzugsfläche mangle. Zudem stellte sich heraus, dass ein Mitarbeiter von A. am 12. Oktober 2018 versehentlich den Rückzugsstreifen mit einer Mähmaschine befahren hatte.

Folglich strich das Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT) mit der Direktzahlungsabrechnung für das Jahr 2018 die gesamten Vernetzungsbeiträge für die betroffenen Parzellen für die beiden Jahre 2017 und 2018 in Höhe von jeweils CHF 9'408.00, insgesamt CHF 18'816.00. Die Rückforderung der bereits ausbezahlten Vernetzungsbeiträge für das Jahr 2017 von insgesamt CHF 9'408.00 erfolgte im Rahmen der Direktzahlungsabrechnung für das Jahr 2018 in der Höhe von CHF 9'288.90 mittels Verrechnung mit dem sogenannten Basisbeitrag für die Versorgungssicherheit und im restlichen Umfang von CHF 119.10 durch Verrechnung mit den Vernetzungsbeiträgen für eine andere Parzelle, die nicht Verfahrensgegenstand bildete. Die dagegen erhobene Einsprache an das LANAT wurde mit Entscheid vom 7. März 2019 abgewiesen. Der Beschwerdeführer gelangte daraufhin mit Beschwerde an die Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion des Kantons Bern. Die Beschwerde wurde mit Entscheid vom 31. März 2021 abgewiesen. Schliesslich wen-

dete sich der Beschwerdeführer an das Bundesverwaltungsgericht, welches die Beschwerde mit Entscheid vom 25. April 2022 ebenfalls abwies. Somit eröffnete sich dem Beschwerdeführer der Gang an das Bundesgericht.

A. gelangte mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht und beantragte die Aufhebung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. April 2022, eventualiter eine maximale Beitragskürzung von CHF 3'136.00. Subeventualiter beantragte er die Rückweisung des Verfahrens an die Vorinstanz zur richtigen Sachverhaltsfeststellung. In der Beschwerde machte A. in tatsächlicher Hinsicht geltend, entgegen der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung sei der Rückzugsstreifen nicht gemäht bzw. geschnitten worden. Es sei vielmehr nach dem Hitzesommer im Jahr 2018 und der nur rund zwei Monate zuvor erfolgten Nutzung praktisch kein Gras mehr vorhanden gewesen. Der Mitarbeiter von A. hatte nach Aussage von A. den Rückzugsstreifen am 12. Oktober 2018 deshalb versehentlich befahren. Aus Sicht des Bundesgerichts hielt er damit der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung seine eigene Sichtweise entgegen, ohne dabei Willkür aufzuzeigen. Das Bundesgericht legte den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde.

Die Beschwerde wurde mit Urteil vom 20. März 2024 abgewiesen.

### III. Bundesgerichtliche Erwägungen

Das Bundesgericht erläutert in den Erwägungen zu 5. die rechtlichen Voraussetzungen für die Ausrichtung und Kürzung bzw. Verweigerung von Direktzahlungen. Zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität werden nach [Art. 73 Abs. 1 LwG](#) Biodiversitätsbeiträge ausgerichtet, welche unter anderem nach [Art. 55 Abs. 1 Bst. a DZV](#) für extensiv genutzte Wiesen gewährt werden. Die Bewirtschafterin verpflichtet sich, solche Wiesen während mindestens acht Jahren entsprechend zu bewirtschaften (Art. 57 Abs. 1 Abs. d DZV), wobei die Beiträge entweder als Qualitätsbeitrag (Art. 58 und 59 DZV) oder als Vernetzungsbeitrag ausgerichtet ([Art. 61 DZV](#)) werden.

Der Vernetzungsbeitrag ([Art. 61 DZV](#)) wird nach [Art. 62 Abs. 1 DZV](#) gewährt, wenn die Flächen und Bäume die Anforderungen gemäss Abs. a-c erfüllen. Ein Vernetzungsprojekt dauert jeweils acht Jahre.

Die Beiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller das Landwirtschaftsgesetz, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt ([Art. 170 Abs. 1 LwG](#)). Die Kürzung oder Verweigerung gilt dabei mindestens für die Jahre, in denen der Gesuchsteller die Bestimmungen verletzt hat. Bei Nichteinhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung kann die Kürzung und Verweigerung bei allen Direktzah-

lungsarten erfolgen. Der Bundesrat regelt die Kürzungen bei Verletzungen von Vorschriften im Bereich der Direktzahlungen und des Pflanzenbaus. Sind die Voraussetzungen, unter denen ein Beitrag gewährt wurde, nicht mehr erfüllt oder werden Auflagen oder Bedingungen nicht eingehalten, so werden Beiträge oder Vermögensvorteile ganz oder teilweise zurückgefordert. Zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile sind unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückzuerstatten oder zu verrechnen.

Das Bundesgericht folgt in Erwägung 5.5. sinngemäss Ziff. 2.4a.2. Anhang 8 DZV. Bei einer erstmaligen nicht vollständigen Erfüllung der Voraussetzungen und Auflagen des durch den Kanton genehmigten regionalen Vernetzungsprojekts sind nach Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV mindestens die Beiträge des laufenden Jahres zu kürzen und die Beiträge des vergangenen Jahres zurückzufordern. Die Kürzung gilt für Flächen und Elemente, für welche die Voraussetzungen und Auflagen nicht vollständig eingehalten werden.

In Erwägung 7.1. ist das Bundesgericht der Meinung, der Gesetzgeber habe dem Bundesrat in der Delegationsnorm von Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV, [Art. 170 Abs. 3 LwG](#), einen weiten Spielraum eingeräumt, die inhaltliche Ausgestaltung der Kürzungshöhe und -modalitäten festzulegen. In Ausübung dieser Ermächtigung erliess der Bundesrat in Anhang 8 DZV detaillierte Kürzungsvorschriften, die ein einheitliches und verbindliches Kontrollsystem ermöglichen, das den allgemeinen Anforderungen des Rechtsgleichheitsgebots und der Verhältnismässigkeit entsprechen soll.

Nach jener Vorschrift (Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV) sind bei einer erstmaligen nicht vollständigen Erfüllung der Voraussetzungen und Auflagen des durch den Kanton genehmigten regionalen Vernetzungsprojekts mindestens die Beiträge des laufenden Jahres zu kürzen und die Beiträge des vergangenen Jahres zurückzufordern.

Das Bundesgericht ist in Erwägung 7.4. der Ansicht, aus dem Wortlaut der Bestimmung ([Art. 170 Abs. 2 LwG](#)) und dem Ausdruck «mindestens» ergebe sich im Umkehrschluss, dass auch Beiträge von Jahren gekürzt bzw. verweigert werden können, in denen keine Bestimmungen verletzt wurden. Gestützt auf eine grammatikalische Auslegung erscheine nicht ausgeschlossen, dass bereits ausbezahlte Beiträge für vergangene Jahre gekürzt bzw. verweigert werden, zumal [Art. 170 Abs. 2 LwG](#) keine weiteren Vorgaben mache, wie die Kürzung oder

Verweigerung der Beiträge zu erfolgen habe.

Der Beschwerdeführer brachte vor, dass es nicht mit [Art. 170 Abs. 2 LwG](#) vereinbar sei, wenn Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV bei einer erstmaligen nicht vollständigen Erfüllung der Auflagen und Voraussetzungen des Vernetzungsprojekts mindestens eine Rückforderung von zwei Beitragsjahren vorsieht, da auf Gesetzesstufe lediglich eine Mindestkürzung betreffend die Jahre vorgesehen ist, in denen gegen die Bestimmungen verstossen wurde.

---

BIAR 03/2024 | S. 269–280 273 | ↑

---

Die vom Beschwerdeführer beanstandete Verschärfung der Mindestkürzung bleibt gemäss Bundesgericht insoweit innerhalb des gesetzlichen Rahmens, als sie nicht alle Direktzahlungsarten betrifft ([Art. 70 Abs. 2 LwG](#)). [Art. 170 Abs. 1 LwG](#) ist als «Kann-Vorschrift» ausgestaltet, jedoch sieht Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV zwingend eine Kürzung bzw. Rückforderung vor.

Weiter argumentiert das Bundesgericht in Erwägung 7.5., auch eine systematische Auslegung unter Berücksichtigung von [Art. 171 LwG](#) schliesse nicht aus, dass gestützt auf [Art. 170 Abs. 2 LwG](#) Beiträge eines vergangenen Jahres gekürzt bzw. verweigert werden können. Nach [Art. 171 LwG](#) würden Beiträge ganz oder teilweise zurückgefordert, wenn die Voraussetzungen, unter denen ein Beitrag gewährt worden seien, nicht mehr erfüllt seien oder Auflagen oder Bedingungen nicht eingehalten würden (Abs. 1). Zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile seien unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmung zurückzuerstatten oder zu verrechnen (Abs. 2). Die in [Art. 171 LwG](#) aufgeführten Gründe seien nicht deckungsgleich mit den in [Art. 170 LwG](#) aufgeführten sanktionsauslösenden Pflichtverletzungen. Gestützt auf [Art. 170 LwG](#) könne ein grundsätzlich bestehender Beitragsanspruch gekürzt oder verweigert werden, während [Art. 171 LwG](#) diejenigen Konstellationen, in denen von Beginn an keine Beitragsberechtigung bestand oder diese nachträglich wegfiel, betreffe. Aufgrund der unterschiedlichen Tatbestandsvoraussetzungen der beiden Bestimmungen werde [Art. 171 LwG](#) nicht seines Sinnes entleert, wenn gestützt auf [Art. 170 Abs. 2 LwG](#) i.V.m. Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV Beiträge für vergangene Jahre nachträglich verweigert bzw. gekürzt und somit zurückgefordert werden können.

Gemäss der bundesgerichtlichen Erwägung 7.6. hat die Verweigerung der Beiträge ihren Grund darin, dass die Leistungen, welche mit den Zahlungen abgegolten werden sollen, nicht erbracht werden. Mit anderen Worten müsse ein Zusammenhang zwischen der Sanktion und der verletzten Bestimmung bestehen. Die Vorinstanz habe zu Recht festgehalten, dass das Ziel der Förderung und des Erhalts der natürlichen Artenvielfalt sich auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Zeitraum der betroffenen Vernetzungsprojekte niederschlage. Bereits die einmalige Nichteinhaltung der Vereinbarung könne dabei das ganze Projekt gefährden und das langfristig angelegte Ziel, Habitate für Biodiversität zu schaffen, vereiteln.

Schliesslich kommt das Bundesgericht in Erwägung 7.7. zum Ergebnis, die Regelung von Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV erweise sich als gesetzeskonform. Ein Verstoß gegen die Delegationsgrundsätze sei aufgrund des sehr weiten Spielraumes sowie unter Berücksichtigung des Wortlauts, der Tragweite, des Sinn und Zwecks von Art. [170 Abs. 1 und 2 LwG](#) und der Gesetzessystematik nicht auszumachen.

Weiter prüft das Bundesgericht in den Erwägungen zu 8. die verfassungskonforme Anwendung von Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV. Die Kürzung der Beiträge zweier Beitragsjahre gestützt auf Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV stelle eine geeignete Massnahme dar, um den Gesetzesvollzug sicherzustellen. Insbesondere im Hinblick auf die Dauer des Projekts (acht Jahre) und das öffentliche Interesse, solche Projekte

---

BIAR 03/2024 | S. 269–280 274 | ↑

---

Das Dokument "Urteil BGer 2C\_446/2022 vom 20. März 2024 Die Verweigerung, Kürzung und Rückforderung von Direktzahlungen nach Art. 170 Abs. 2 LwG i.V.m..." wurde von Ritter Koller AG, Möhlin am 25.01.2025 auf der Website [blar.recht.ch](http://blar.recht.ch) erstellt. | © Staempfli Verlag AG, Bern - 2025

über die gesamte Dauer hin zu realisieren, erscheine die Kürzung von zwei Jahren auch erforderlich. Aufgrund der Bedeutung der Rückzugsfläche für Vernetzungsprojekte erscheine die verletzte Pflicht, diese zu belassen, zentral. Daher könne die Kürzung als zumutbar gelten. Dass der Rückzugstreifen bloss für maximal ein Jahr am gleichen Ort sein müsse und dieser während der Vegetationsruhe ohnehin irrelevant gewesen sei, ändere nichts daran, dass es das Vernetzungsprojekt gefährden könne, wenn entgegen den Vorgaben kein Rückzugstreifen belassen werde.

In Erwägung 8.3.2. widerspricht das Bundesgericht dem Beschwerdeführer, wonach die Kürzung gestützt auf Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV unverhältnismässig sei, weil es sich um ein erstes und einmaliges Fehlverhalten gehandelt habe und sein Verschulden höchstens leicht wiege. Die Vorinstanz habe zu Recht darauf verwiesen, dass Direktzahlungskürzungen nach Anhang 8 DZV grundsätzlich kein Verschulden des Beitragsempfängers voraussetzten. Auch könne er aus seiner jahrelangen guten Arbeit, mit der der Gemeindeverband C. sehr zufrieden gewesen sei, nichts zu seinen Gunsten ableiten.

Schliesslich ist nach Erwägung 8.3.3. keine Ermessensunterschreitung auszumachen. Das BGer habe sich dazu bereits wiederholt geäussert, so bspw. in [BGE 137 V 71](#) E. 5.2, [BGE 116 V 307](#) E. 2 und im Urteil BGer [8C\\_528/2018](#) vom 18. Januar 2019 Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV räume den zuständigen Behörden kein Rechtsfolgeermessen ein. Handle es sich wie vorliegend um eine erstmalige nicht vollständige Erfüllung der Voraussetzungen und Auflagen des durch den Kanton genehmigten Vernetzungsprojekts, seien mindestens die Beiträge des laufenden Jahres zu kürzen und die Beiträge des vergangenen Jahres zurückzufordern. Nach [Art. 106 DZV](#) könne der Kanton auf die Kürzung oder Verweigerung verzichten, wenn die Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises sowie der Direktzahlungen aufgrund höherer Gewalt nicht erfüllt werden (Abs. 1). Die Aufzählung von Gründen höherer Gewalt in [Art. 106 Abs. 2 DZV](#) sei nicht abschliessend.

## IV. Kommentar

Nach [Art. 170 Abs. 2 LwG](#) gilt die Kürzung bzw. Verweigerung mindestens für die Jahre, in denen der Gesuchsteller die Bestimmungen verletzt hat. Dem Wort «mindestens» kommt in dieser Bestimmung keine selbständige Bedeutung zu, da es für Jahre, in welchen die massgeblichen Bestimmungen nicht verletzt wurden, keine Kürzung oder Verweigerung geben kann. Verwaltungsrechtliche Sanktionen können sich nicht auf Beitragsjahre beziehen, in welchen die massgeblichen Bestimmungen nicht verletzt wurden. Eine Kürzung kann nicht mehr umfassen als die zur Diskussion stehenden Beiträge des fraglichen Jahres. Ein Einbezug von Jahren, in welchen keine Bestimmungen verletzt wurden, hätte pönalen Charakter, was gemäss Bundesgericht jedoch nicht Ziel der Bestimmung sei. Soll neben der Kürzung oder Verweigerung der Beiträge des fraglichen Jahres eine Strafe ausgesprochen werden, hat dies

gemäss Andreas Wasserfallen gestützt auf die im LwG enthaltenen Strafbestimmungen zu erfolgen.<sup>3</sup> Das Bundesgericht folgt somit dieser Lehrmeinung nicht.

Gemäss [Art. 108 Abs. 3 DZV](#) berücksichtigt der Kanton für Kürzungen nach [Art. 105 DZV](#) (mit Verweis auf Anhang 8 DZV) alle vom 1. Januar bis zum 31. Dezember festgestellten Mängel. Er kann die Kürzungen im folgenden Beitragsjahr vornehmen, wenn die Mängel nach dem 1. September festgestellt werden. Direktzahlungskürzungen dürfen somit nur für jenes Beitragsjahr vorgenommen werden, auf das sich der zu der Kürzung Anlass gebende Sachverhalt bezieht. Wird ein Sachverhalt erst nach dem 31. August festgestellt, ist die Kürzung zwar erst im nächsten Beitragsjahr zu verfügen, was jedoch nichts daran ändert, dass die Kürzung sich zwingend auf die Beiträge jenes Jahres zu beziehen hat, in welchem der festgestellte Sachverhalt sich ereignet hat. Entsprechend

sind bei einer Verletzung, welche sich über mehrere Jahre erstreckt, die jeweiligen Jahre zu berücksichtigen.<sup>4</sup>

[Art. 171 LwG](#) erfasst Tatbestände, in welchen Beiträge schon ausgerichtet wurden. Kommt eine Rückforderung in Frage, ist durch die Behörde, welche die Beiträge ausgerichtet hat, zuerst zu entscheiden, ob die Akontozahlung bzw. die Beitragsverfügung fehlerhaft ist. Die Fehlerhaftigkeit einer Akontozahlung kann in der definitiven Beitragsverfügung korrigiert werden. Bei Fehlerhaftigkeit der rechtskräftigen Beitragsverfügung, hat die Änderung im Rahmen eines Widerrufs zu erfolgen.<sup>5</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht erwog im Urteil [B-7795/2016](#) E. 10.2 vom 16. Oktober 2018, [Art. 171 Abs. 2 LwG](#) stelle klar, dass alle zu Unrecht bezogenen Beiträge zurückzufordern seien. Ein Verschulden des Beitragsempfängers sei nicht Voraussetzung für eine Rückforderung. Es sei nicht möglich, aufgrund einer speziellen Situation auf die Rückforderung von Direktzahlungen zu verzichten.<sup>6</sup>

Ferner handelt es sich bei den gestützt auf das LwG entrichteten Beiträgen häufig um jährlich ausbezahlte Beiträge, namentlich Direktzahlungen. Ist eine Rückforderung rechtskräftig verfügt worden, kann die entsprechende Forderung durch Rückerstattung oder durch Verrechnung getilgt werden. Andreas Wasserfallen folgt hier der von Michael Ritter vertretenen Auffassung, wonach eine Verrechnung ausgeschlossen ist, solange die Rückforderungsverfügung noch nicht rechtskräftig ist.<sup>7</sup> Die Autoren dieses Aufsatzes folgen dieser Auffassung. Das Vorgehen des LANAT, welches A. die Vernetzungsbeiträge für die Jahre 2017 und 2018 für die drei betroffenen Parzellen strich und die Restforderung aus den bereits ausgezahlten Beiträgen aus dem Jahr 2017 mit dem Beitragsanspruch aus dem Jahr 2017 mit dem

Beitragsanspruch aus einer vierten Parzelle verrechnete, ist nach der hier vertretenen Meinung gesetzeswidrig.

Wie erläutert, ist die Rechtskraft der Beitragsverfügung Voraussetzung für die Verrechnung. Formelle Rechtskraft bedeutet, dass die Verfügung nicht mehr mit ordentlichen Rechtsmitteln angefochten werden kann.<sup>8</sup> A. hat Beschwerde eingereicht und gemäss [Art. 55 Abs. 1 VwVG](#) hat die Beschwerde aufschiebende Wirkung. Die Verrechnung hätte nicht vor Eintritt der formellen Rechtskraft vorgenommen werden dürfen und ist demzufolge nach Ansicht der Autoren gesetzeswidrig.

Das Bundesgericht ist in seiner Überprüfung von Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV zum Schluss gekommen, die Bestimmung sei gesetzeskonform. Dem ist Folgendes zu entgegnen:

Wenn Private durch die Missachtung von verwaltungsrechtlichen Vorschriften zu unrechtmässigen Vorteilen gelangen, können diese eingezogen werden.<sup>9</sup> Verweigert werden dürfen staatliche Leistungen, wenn dies ein Gesetz ausdrücklich vorsieht.<sup>10</sup> Jedoch ist bei der Durchsetzung verwaltungsrechtlicher Pflichten mit Hilfe der Verweigerung von staatlichen Leistungen die Verhältnismässigkeit zwischen Zweck und Wirkung der Massnahme von besonders grosser Bedeutung, insbesondere wenn es um für Private wichtige Leistungen geht, auf die sie angewiesen sind.<sup>11</sup> Diese Massnahmen werden unter dem Oberbegriff der administrativen Rechtsnachteile zusammengefasst. Dagegen dienen Verwaltungsstrafen der Sanktionierung von Verstössen gegen das Verwaltungsrecht und bezwecken damit dessen Durchsetzung.<sup>12</sup> Für die Verhängung einer Verwaltungsstrafe ist grundsätzlich eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage in einem Gesetz erforderlich.<sup>13</sup> Im Allgemeinen setzen Verwaltungsstrafen grundsätzlich ein Verschulden voraus.<sup>14</sup> Wird diese Lehrmeinung auf [Art. 170 Abs. 2 LwG](#) und [Art. 171 LwG](#) angewendet, zeigt sich, dass es sich bei diesen Bestimmungen um administrative Rechtsnachteile handelt. Es dürfen zu Unrecht bezahlte Beiträge nachträglich verweigert bzw. gekürzt und zurückgefordert werden.

Aus der Systematik des LwG ergibt sich, dass, wie der Beschwerdeführer geltend machte, die Rückforderung von

Direktzahlungen bereits durch [Art. 171 LwG](#) abschliessend geregelt ist, da gestützt darauf zu Unrecht ausbezahlte Beiträge zurückgefordert werden können. [Art. 170 Abs. 2 LwG](#) i. V. m. Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV

besagt, dass bei einer erstmaligen nicht vollständigen Erfüllung der Voraussetzungen und Auflagen des Vernetzungsprojekts sowohl die Beiträge des laufenden Jahres zu kürzen als auch die Beiträge des vergangenen Jahres zurückzufordern sind. Nach [Art. 171 LwG](#) werden die zu Unrecht ausbezahlten Beiträge bei Nichteinhaltung der Bedingungen oder Auflagen ganz oder teilweise zurückgefordert. Mit der Verbindung von Art. 170 Abs. 2 LwG und Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV wird [Art. 171 LwG](#) faktisch ausgehöhlt. Wird [Art. 170 Abs. 2 LwG](#) i. V. m. Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV angewendet, ist [Art. 171 LwG](#) überflüssig, da die Rückforderung dann durch Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV geregelt wird. Es erschliesst sich nicht, in welchen Fällen [Art. 171 LwG](#) dann noch Anwendung finden könnte.

Aus Sicht der Autoren kommen bei der Kürzung bzw. Verweigerung von Beiträgen zwei Möglichkeiten in Frage: Wird ein Verstoss gegen die Vereinbarung vor der Auszahlung der Beiträge festgestellt, werden die auszuzahlenden Beiträge des betreffenden Jahres verweigert. Es kommt in diesem ersten Fall [Art. 170 Abs. 2 LwG](#) zur Anwendung. Wird demgegenüber ein Verstoss erst nach Ausrichtung der Beiträge festgestellt, werden die zu Unrecht bezahlten Beiträge für das betreffende Jahr zurückgefordert und es kommt [Art. 171 LwG](#) zur Anwendung. Bei beiden Szenarien würde der Bewirtschafter einzig für die Jahre sanktioniert werden, in denen er sich tatsächlich vereinbarungswidrig verhalten hat.

Das Bundesgericht hat Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV den pönalen Charakter abgesprochen, da diese Bestimmung ihren Grund darin habe, dass die Leistungen, welche mit den Zahlungen abgegolten werden sollten, nicht erbracht werden. Jedoch werden mit dieser Bestimmung auch Jahre betroffen, in denen die Leistungen vereinbarungsgemäss erbracht wurden. Es ist schwierig nachzuvollziehen, wie im Vorgehen nach [Art. 170 Abs. 2 LwG](#) i. V. m. Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV keine Strafzahlung erkannt werden kann. Damit erhält ein Bewirtschafter während mindestens zweier Jahre keine Beiträge, bzw. er muss ausbezahlte Beiträge zurückbezahlen, obwohl er sich einzig in einem Jahr nicht vereinbarungsgemäss verhielt. Die Mindestkürzung bzw. -rückforderung der Beiträge von zwei Jahren kann und muss als Strafzahlung interpretiert werden. Wie erörtert, bedürfen verwaltungsrechtliche Strafbestimmungen einer gesetzlichen Grundlage, eine Verordnungsnorm ist nicht ausreichend. Zudem regeln [Art. 170 Abs. 2 LwG](#) und [Art. 171 LwG](#) die Kürzung, Verweigerung und Rückerstattung von Direktzahlungen abschliessend. Es läuft dem Gerechtigkeitsgedanken der Autoren zuwider, wenn ein Bewirtschafter keine Leistungen erhält, bzw. sie zurückzahlen muss, für Jahre, in denen er die Leistungen korrekt erbracht hat. Vorliegend widerspricht die Anwendung von Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV zudem dem Verbot der Mehrfachbestrafung, da dem Betroffenen aufgrund desselben Sachverhalts sowohl Direktzahlungen verweigert als auch gekürzt werden.

Weiter sind Zweck und Wirkung der Massnahme nach Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV nicht verhältnismässig. Die Massnahme geht zu weit und es ist nicht ersichtlich, inwiefern ein öffentliches Interesse an der Rückerstattung von Direktzahlungen für Jahre, in denen die Leistungen korrekt erbracht wurden, besteht. Weiter ist zu

beachten, dass die Argumentation des Bundesgerichts in Erwägung 7.6., wonach bereits die einmalige Nichteinhaltung von Auflagen die Ziele des Vernetzungsprojektes vereiteln könnte, zu allgemein formuliert ist. Vielmehr müssten die Auswirkungen der Nichteinhaltung im Einzelfall überprüft und bewertet werden. Die Norm widerspricht dem Verhältnismässigkeitsgebot von [Art. 5 Abs. 2 BV](#) und ist folglich verfassungswidrig.

Das Dokument "Urteil BGer 2C\_446/2022 vom 20. März 2024 Die Verweigerung, Kürzung und Rückforderung von Direktzahlungen nach Art. 170 Abs. 2 LwG i.V.m..." wurde von Ritter Koller AG, Möhlin am 25.01.2025 auf der Website [blar.recht.ch](http://blar.recht.ch) erstellt. | © Staempfli Verlag AG, Bern - 2025

An dieser Stelle ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat in seiner Botschaft zum neuen Landwirtschaftsgesetz als Kommentar zum heutigen [Artikel 170 Abs. 1 LwG](#) ausführte, aufgrund der Kann-Formulierung sei die Vorschrift nicht zwingend. Unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips werde festzulegen sein, ob und inwieweit beispielsweise die Rechtsverletzung ... die Kürzung oder Verweigerung von Beiträgen ... (z.B. Direktzahlungen) zur Folge haben soll.<sup>15</sup> In [Art. 170 Abs. 2 LwG](#) findet sich zwar keine Kann-Bestimmung. Aber das kann nicht bedeuten, dass dort kein Ermessen besteht. Vielmehr ist aufgrund der historischen und der systematischen Auslegung die Praxis nach Abs. 2 im Licht von Abs. 1 zu konzipieren, was bedeutet, dass im Einzelfall die Verhältnismässigkeit zu prüfen und je nach Ergebnis auf eine Kürzung ganz oder teilweise zu verzichten ist. Dies gilt auch für den vorliegenden Fall, wie die vorstehenden Ausführungen zeigen.

Weiter hat sich das Bundesgericht in Erwägung 8.3.3 zum Ermessen der Behörden geäußert. Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV räume den zuständigen Behörden kein Rechtsfolgeermessen ein. Allgemein ist das Ermessen die Entscheidungsbefugnis der Verwaltungsbehörden, die ihr der Gesetzgeber durch die offene Normierung überträgt.<sup>16</sup> Nach herrschender Lehre führt die gesetzliche Einräumung von Ermessen dazu, dass Verwaltungsgerichte die Angemessenheit der von den Verwaltungsbehörden getroffenen Entscheidungen grundsätzlich nicht überprüfen dürfen.<sup>17</sup> Das Rechtsfolgeermessen setzt sich aus dem Entschliessungsermessen und dem Auswahlermessen zusammen. Räumt ein Rechtssatz der zuständigen Behörde einen Spielraum beim Entscheid, ob eine Massnahme zu treffen sei, ein, so liegt Entschliessungsermessen vor.<sup>18</sup> Dagegen liegt Auswahlermessen vor, wenn ein Rechtssatz der zuständigen Behörde einen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Wahl zwischen verschiedenen Massnahmen bzw. der Ausgestaltung einer Massnahme einräumt.<sup>19</sup> Bezogen auf den vorliegenden Fall wurde den Behörden, wie das Bundesgericht korrekterweise ausgeführt hat, kein (Rechtsfolge-)Ermessen eingeräumt. Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV schreibt vor, wann eine Massnahme zu treffen ist und wie die Massnahme mindestens ausgestaltet werden muss.

Die Strafbestimmungen des LwG enthalten indessen keine Delegationsnorm, auf die sich der Verordnungsgeber stützen kann, um weitere Strafbestimmungen zu erlassen. Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV steht somit im Widerspruch zu den Strafbestimmungen von Art. 172-176 LwG und ist folglich gesetzeswidrig.

Nach dem Gesagten ergibt sich, dass Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV und deren Anwendung aufgrund der Missachtung des Verbots der Mehrfachbestrafung und des Verhältnismässigkeitsgebots verfassungswidrig und sie aufgrund ihres pönalen Charakters und der fehlenden Delegationsnorm nach Meinung der Autoren auch gesetzeswidrig ist.

Weiter hat der Beschwerdeführer A. einen Subeventualantrag auf Zurückweisung des Verfahrens an die Vorinstanz aufgrund fehlerhafter Sachverhaltsfeststellung gestellt. Auch diesem Antrag ist das Bundesgericht nicht nachgekommen. Es lässt die Ausführungen des Beschwerdeführers zum Hitzesommer 2018 ausser Acht, erwähnt jedoch die Gründe für einen Verzicht auf die Beitragskürzung und Beitragsverweigerung am Rande.

Gemäss [Art. 106 Abs. 1 DZV](#) kann auf die Kürzung oder Verweigerung der Beiträge verzichtet werden, wenn aufgrund höherer Gewalt Anforderungen der Vereinbarung nicht erfüllt werden. Die Aufzählung von [Art. 106 Abs. 2 DZV](#) ist nicht abschliessend. Nach Bst. g der betreffenden Aufzählung gehört eine Dürreperiode zu ausserordentlichen meteorologischen Vorkommnissen. Nachdem bereits der Sommer 2017 für viele Bewirtschafter herausfordernd war, spitzte sich die Lage für sie mit dem Hitzesommer 2018 noch weiter zu. Gemäss MeteoSchweiz war das Jahr 2018 das wärmste seit Messbeginn. Von April bis September 2018 fielen landesweit 31 Prozent weniger Regen als üblich. Zusätzlich herrschten Ende Juli/Anfang August mehrtägige Hitzewellen. Extrem niederschlagsarm waren insbesondere die Monate April, Juni und Juli mit teilweise lediglich 20-40 Prozent der sonst üblichen Niederschlagsmengen.<sup>20</sup> Weiter herrschte eine hartnäckige Trockenheit.

Ausschlaggebend für die Bestimmung der Trockenheit ist die Wasserbilanz. Ist die Differenz von Niederschlag und Verdunstung negativ, so trocknet der Boden aus, weil mehr Wasser verdunstet, als dem Boden zugeführt wird.<sup>21</sup> Die Auswirkungen auf die Landwirtschaft waren teilweise prekär. Die Wiesen wurden insbesondere im August immer brauner und mancherorts verdorrte das Gras.<sup>22</sup> Der Bund forderte deshalb die Kantone auf, den gesetzlichen Spielraum bei den Bestimmungen zu den Direktzahlungen auszunutzen. Diese Aufforderung umfasste namentlich die Beweidung von extensiv und wenig intensiv genutzten Wiesen und Rotationsbrachen.<sup>23</sup> Der Beschwerdeführer brachte diese Tatsache in der Beschwerdeschrift an das Bundesge-

richt vor. Jedoch sah das Bundesgericht in diesen Ausführungen lediglich die Darstellung der eigenen Sichtweise auf den Sachverhalt und nicht das Aufzeigen von Willkür in der Sachverhaltsfeststellung.

Das Bundesgericht hat es verpasst, den meteorologischen Gegebenheiten zu diesem Zeitpunkt und dem Bericht des Bundesamts für Umwelt (BAFU) Beachtung zu schenken, da die Auswirkungen für Mensch und Umwelt darin klar dargelegt werden und somit offensichtlich ist, dass eine Dürreperiode herrschte und der Kanton gestützt auf [Art. 106 Abs. 2 Bst. g DZV](#) sowie auf die Aufforderung des Bundes auf die Kürzung bzw. Verweigerung der Direktzahlungen hätte verzichten können und sollen.

Zusammenfassend erscheint das Urteil fragwürdig. Das Bundesgericht hat es verpasst, den Problemfall der Anwendung von [Art. 170 Abs. 2 LwG](#) i. V. m. Ziff. 2.4a.2 Anhang 8 DZV zu erkennen und zu besprechen. Das Urteil ist unverhältnismässig und es widerspricht dem Gerechtigkeitsgedanken, einen Betroffenen für ein Fehlverhalten rückwirkend auf einen Zeitpunkt zu bestrafen, während dem kein Fehlverhalten festgestellt wurde. Es wäre wünschenswert, wenn der Verordnungsgeber die Bestimmung überarbeiten und begrenzen würde. Abschliessend ist schwer nachzuvollziehen, dass der vorliegende Fall, der offensichtlich unter [Art. 106 Abs. 2 Bst. g DZV](#) als höhere Gewalt subsumiert werden kann, in der Beurteilung des Bundesgerichts keine Anwendung findet, obschon zu diesem Zeitpunkt nachweislich eine Dürreperiode herrschte und diese als Einfluss höherer Gewalt gilt.

---

1 [SR 910.13](#).

2 [SR 910.1](#).

3 Andreas Wasserfallen, in: Roland Norer (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar Landwirtschaftsgesetz (LwG), Bern 2019, Art. 170 N 21.

4 Wasserfallen (Fn. 3), Art. 170 N 20.

5 Wasserfallen (Fn. 3), Art. 171 N 5.

6 Wasserfallen (Fn. 3), Art. 171 N 8.

7 Wasserfallen (Fn. 3), Art. 171 N 11.

8 Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, N 1091.

9 Häfelin/Müller/Uhlmann (Fn. 8), N 1520.

10 Häfelin/Müller/Uhlmann (Fn. 8), N 1525.

11 Häfelin/Müller/Uhlmann (Fn. 8), N 1531.

12 Häfelin/Müller/Uhlmann (Fn. 8), N 1484.

13 Häfelin/Müller/Uhlmann (Fn. 8), N 1492.

14 Häfelin/Müller/Uhlmann (Fn. 8), N 1493.

15 Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik. 2. Etappe (Agrarpolitik 2002), BBl 1996 IV 278.

16 Häfelin/Müller/Uhlmann (Fn. 8), N 396.

17 Häfelin/Müller/Uhlmann (Fn. 8), N 397.

18 Häfelin/Müller/Uhlmann (Fn. 8), N 398.

19 Häfelin/Müller/Uhlmann (Fn. 8), N 401.

20 Bericht BAFU, Hitze und Trockenheit im Sommer 2018, S. 12.

21 Bericht BAFU (Fn. 20), S. 13.

22 Bericht BAFU (Fn. 20), S. 41.

23 Bericht BAFU (Fn. 20), S. 44.