Publikationsplattform

Kanton St.Gallen und St.Galler Gemeinden

Fall-Nr.:	VD/LA-16.04
Stelle:	Generalsekretariat Volkswirtschaftsdepartement
Instanz:	Volkswirtschaftsdepartement
Publikationsdatum:	29.05.2020
Entscheiddatum:	23.05.2016

Rekursentscheid VD; Landwirtschaftliche Direktzahlungen

Die Aufsichtsbeschwerde ist ein subsidiärer Rechtsbehelf, der nur dann zur Anwendung gelangt, wenn es dem Rechtsuchenden nicht möglich ist, seine Vorbringen auf dem ordentlichen Rechtsweg geltend zu machen (GVP 2000, Nr. 68). Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Aufsichtsbeschwerde ausschliesslich oder überwiegend zur Verfolgung privater Interessen eingereicht wird und keine öffentlichen Interessen auf dem Spiel stehen, die ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde von Amtes wegen erfordern (GVP 1988, Nr. 91). Vorliegend ist es dem Rekurrenten offensichtlich möglich, sein Anliegen, ihm die Direktzahlungen 2015 voll auszubezahlen, auf dem ordentlichen Rekursweg geltend zu machen. Auf die mit dem Rekurs gestellten aufsichtsrechtlichen Anträge ist daher nicht einzutreten. Die Rekursbegehren werden abgewiesen, da die Verletzung von Tierschutzvorschriften erwiesen sind.

vgl. PDF

Kanton St.Gallen
Volkswirtschaftsdepartement

VD/LA-16.04

Entscheid vom 23. Mai 2016

Rekurrent **A.___**

gegen

Vorinstanz **Landwirtschaftsamt**

Betreff Einspracheentscheid vom 14. Januar 2016 betreffend Kürzung der Direktzahlungen 2015

Sachverhalt

A. A.___ bewirtschaftet einen Landwirtschaftsbetrieb mit Mutterkuhhaltung.

Am 1. Oktober 2013 verfügte das Landwirtschaftsamt A.___ eine Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2013 um Fr. 1'380.--, weil er wegen Tierschutzverstössen den ökologischen Leistungsnachweis nicht vollständig erfüllt hatte. Begründet wurde die Kürzung mit ungenügender Sauberkeit bzw. mangelnder Stallhygiene und mit einer teilweise nicht tierschutzkonformen Anbindehaltung von Tieren. Die Verfügung erwuchs in Rechtskraft.

B. Am 13. März 2015 kontrollierte der Kontrolldienst für umweltschonende und tierfreundliche Qualitätsproduktion (KUT) die Tierhaltung von A.___ und bemängelte die Anbindehaltung von fünf Mutterkühen, weil deren Kälber dauernd Zugang zu den Mutterkühen hatten, und ungenügend eingestreute Liegeflächen. Der Kontrolleur fotografierte die bemängelten Feststellungen. Das Protokoll der Kontrolle bzw. die zugehörige Inspektionsbescheinigung vom 16. März 2015 stellte der KUT A.___ zur allfälligen Stellungnahme zu.

C. Noch im März 2015 bezog A.___ zuhanden des Landwirtschaftsamtes schriftlich Stellung. Er brachte sinngemäss vor, es sei unklar, ab welchem Alter Kälber von angebundenen Mutterkühen weggesperrt werden müssten. Da er am Tag der Kontrolle vorgesehen habe, die Tiere um die Mittagszeit auf die Weide zu lassen, habe er etwas weniger eingestreut. Auch seien die eigentlichen Liegeflächen mit einer mindestens 10 Zentimeter dicken Streuschicht versehen und würden zweimal am Tag eingestreut.

D. Mit Schreiben vom 17. Juli 2015 teilte das Landwirtschaftsamt A.___ mit, auf seinem Betrieb seien Mängel festgestellt worden. Kälber von angebundenen Mutterkühen hätten dauernd Zugang zur ihren Müttern gehabt und Liegeflächen seien zu wenig eingestreut gewesen. Das Landwirtschaftsamt führte dazu aus, nach Art. 40 Abs. 3 der Tierschutzverordnung (SR 455.1; abgekürzt TSchV) spiele das Alter der Kälber keine Rolle; Kälber dürften nur kurz zum Tränken Zugang zu ihren Mutterkühen erhalten, da sich die Mutterkühe in der Anbindehaltung den Kälbern nicht entziehen könnten. Die Kommission für Direktzahlungsprogramme habe deshalb eine Kürzung von A.___s Direktzahlungen für das Jahr 2015 um Fr. 1'200.- beantragt. Zur Stellungnahme räumte das Landwirtschaftsamt A.___ eine Frist von 14 Tagen ein.

E. Mit Schreiben vom August 2015 nahm A.___ Stellung. Zu den konkreten Vorwürfen führte er aus, er habe seine Kälber von den angebundenen Kühen nicht weggesperrt, weil das aus seiner Sicht völliger Unsinn sei. Es gäbe diesbezüglich kein einziges glaubwürdiges Argument, das angebundene von freilaufenden Mutterkühen unterscheide. Dieses Gesetz sei nur erfunden worden, um möglichst viele Betriebe zur Umstellung auf Freilauf zu bewegen. Der

Vorwurf betreffend zu wenig Einstreu sei ausserdem nicht glaubwürdig, da der Kontrolleur nur Fotos gemacht habe und erst gestützt auf die Fotos darüber entschieden worden sei, ob er genügend eingestreut hatte. Weiter brachte A.___ vor, es gehe auch nicht an, einfach einen Pauschalbetrag von Fr. 1'200.-- ohne detaillierte Abrechnung abzuziehen.

F. Am 9. November 2015 erliess das Landwirtschaftsamt folgende Verfügung:

1. A.___ hat wiederholt gegen die Tierschutzgesetzgebung verstossen.
2. Die Direktzahlungen 2015 für den Betrieb A.___ werden um Fr. 1'400.00 gekürzt.

Zur Begründung führte das Landwirtschaftsamt Folgendes aus:

- Bereits anlässlich der Kontrolle vom 13. März 2013 seien verschiedene Mängel auf dem Betrieb von A.___ festgestellt worden. Mit rechtskräftiger Verfügung vom 1. Oktober 2013 seien A.___ wegen freiem Zugang von Kälbern zu ihren angebundenen Müttern und wegen mangelnder Einstreu, was zu mangelnder Sauberkeit führe, die Direktzahlungsbeiträge um Fr. 1'380.-- gekürzt worden.
- Am 13. März 2015 habe der KUT festgestellt, dass fünf Mutterkühe angebunden gehalten wurden. Die im gleichen Stall gehaltenen Kälber konnten sich dagegen frei bewegen. Ferner sei festgestellt worden, dass die Einstreu ungenügend war. Der Kontrolleur habe dies mit den der Verfügung beigelegten Fotos dokumentiert.
- Damit Beiträge ausgerichtet werden könnten, müsse der ökologische Leistungsnachweis (ÖLN) erfüllt sein. Teil des ÖLN sei die Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung, zu der gemäss den Weisungen des Bundesamtes für Landwirtschaft neben dem Tierschutzgesetz auch die Tierschutzverordnung, die Tierschutz-Kontrollhandbücher des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) sowie die Anordnungen des Kantonstierarztes gehörten.
- Kälber von angebunden gehaltenen Mutter- und Ammenkühen dürften gemäss Art. 40 Abs. 3 TSchV nur kurzfristig Zugang zu ihren Müttern erhalten. Angebunden gehaltene Mutterkühe kämen äusserst selten vor. Dem Landwirtschaftsamt sei kein anderer Betrieb bekannt, der eine solche Haltung praktiziere. Angebunden gehaltene Mutterkühe könnten sich nicht wehren, wenn ihre Kälber, auch wenn die Mutterkühe leer getrunken sind, immer wieder an deren Eutern saugen, und sie damit belästigen und ihnen Schmerzen zufügen. Bei Freilaufhaltung könnten sich die Mutterkühe dagegen ohne weiteres aufdringlichen Kälbern entziehen.
- Auf A.___s Betrieb hätten die Kälber dauernd Zugang zu ihren Müttern. Die Bestimmungen der TSchV seien daher eindeutig nicht eingehalten. Es gebe auch keine Alterslimite, bis zu der Kälber frei zu angebundenen Mutterkühen gelassen werden könnten. Der St.Galler Kantonstierarzt habe anlässlich der Sitzung der Kommission für Direktzahlungsprogramme noch gemeint, Kälber bis zu einem Alter von einer Woche könnten allenfalls noch toleriert werden. Die Fotos der Tiere auf A.___s Betrieb zeigten aber, dass die betreffenden Kälber sicher älter als ein bis zwei Monate waren.
- Die Fotos der Kontrolle vom 15. März 2015 zeigten ferner, dass die Einstreue ungenügend war. Die Tiere stünden im Dreck. Genügend eingestreute Liegeflächen würden anders aussehen. Der Liegebereich für Kälber bis vier Monate und für Kühe müsse gemäss Art. 39 Abs. 1 TSchV aber eingestreut sein.

- Die Kürzung der Beiträge sei in Anhang 8 der Direktzahlungsverordnung (SR 910.13; abgekürzt DZV) definiert. Für Mängel beim qualitativen Tierschutz sei pro betroffene Grossvieheinheit (GVE) von einem Kürzungspunkt à Fr. 100.-- auszugehen. Zwar habe A.___ gemäss Betriebsdaten einen Bestand von sieben Kühen, da aber nur fünf Kühe fotographisch dokumentiert seien, sei zu seinen Gunsten nur von fünf Kühen bzw. einer Kürzung von Fr. 500.-- auszugehen.
- Bei der ungenügenden Einstreu hätte man eigentlich auch von 12 GVE ausgehen können. Das Landwirtschaftsamt habe zu Gunsten von A.___ aber nur die minimale Tierschutzkürzung von Fr. 200.-- gewählt.
- Da es sich vorliegend um einen Wiederholungsfall handle, sei die erwähnte Kürzung von gesamthaft Fr. 700.-- (Fr. 500.-- plus Fr. 200.--) auf Fr. 1'400.-- zu verdoppeln.

Der Verfügung legte das Landwirtschaftsamt die Fotos der Kontrolle vom 13. März 2015 bei.

G.

a. Mit Schreiben vom 16. November 2015 erhob A.___ Einsprache gegen die Verfügung vom 9. November 2015 und verlangte vom Landwirtschaftsamt pauschal weitere Unterlagen zu diversen von ihm in der Verfügung vom 9. November 2015 unterstrichenen Ausführungen des Landwirtschaftsamtes. Ausserdem verlangte er vom Landwirtschaftsamt, auf den Fotos der Kontrolle vom 13. März 2015 den Dreck einzukreisen.

b. Das Landwirtschaftsamt sandte A.___ darauf mit Schreiben vom 17. Dezember 2015 die rechtskräftige Verfügung vom 1. Oktober 2013 nochmals zu.

Dazu führte das Landwirtschaftsamt aus, die Verfügung vom 1. Oktober 2013 sei rechtskräftig und die neuerlichen Tierschutzverstösse seien ausführlich dargestellt. Es liege nun an A.___, seine Einsprache zu begründen.

c. Am 5. Januar 2016 begründete A.___ seine Einsprache gegen die Verfügung vom 9. November 2015 im Wesentlichen wie folgt:

- Eine Wiederholung liege weder bei der Einstreu noch bei den säugenden Kälbern vor. Am 13. März 2013 habe er ausser einem wenige Tage alten Kälbchen, dessen Mutter nicht angebunden gewesen sei, keine noch säugenden Kälber gehabt. Auf mangelnde Einstreu werde in der Verfügung vom 13. März 2013 mit keinem Wort hingewiesen.
- Der Kontrolleur verhalte sich irreführend. Wenn er ein Foto für das Veterinäramt mache, müsse er das auch so dokumentieren und dürfe nicht selber schreiben, es sei zu wenig eingestreut worden.
- Die Liegefläche der Kälber sei auf einer Gummimatte mit einer rund 10 Zentimeter dicken, festen Streuschicht, die täglich frisch mit Streu versehen werde. Beim angesprochenen Dreck handle es sich wahrscheinlich um Tretmist, den es halt auch bei Kälbern gebe.

- Es stimme nicht, dass sich Mutterkühe im Freilaufstall oder auf der Weide den Kälbern entziehen könnten, denn fast jedes Kalb sei schneller als seine Mutter. Es wäre vielmehr Tierquälerei, wenn er die Kälber wegsperren würde.

H. Am 14. Januar 2016 erliess das Landwirtschaftsamt folgenden Einspracheentscheid:

Die Einsprache von A.___ gegen die Verfügung des Landwirtschaftsamtes vom 9. November 2015 wird abgelehnt.

Zur Begründung führte das Landwirtschaftsamt zusammengefasst aus:

- In der Verfügung vom 1. Oktober 2013 sei zwar das Wort "Einstreu" nicht erwähnt, aber von mangelhafter Stallhygiene die Rede, was das Gleiche sei. Mit der Verfügung vom 1. Oktober 2013 seien A.___ daher die Beiträge bereits wegen denselben Punkten, Sauberkeit/Einstreu und angebunden gehaltene Mutterkühe mit frei laufenden Kälbern, gekürzt worden. Damit sei klar, dass es sich um einen Wiederholungsfall handle.
- Die Kontrolleure des KUT hätten den Auftrag, auf den kontrollierten Betrieben Abweichungen von den Anforderungen sorgfältig zu dokumentieren und zu beurteilen. Der Kontrolleur habe daher Fotos von A.___s Stall gemacht und im Kontrollbericht geschrieben, dass es zu wenig Stroh habe. Diesen Kontrollbericht habe A.___ unmittelbar nach der Kontrolle zugestellt bekommen, worauf er ihn nicht bestritten habe.
- Die Kontrolleure würden nicht direkt mit dem Veterinärdienst verkehren. Hingegen würden alle Kontrollberichte mit Abweichungen der Kommission für Direktzahlungsprogramme unterbreitet, in welcher auch der Kantonstierarzt Einsitz habe. Der Kontrolleur habe A.___ daher nicht getäuscht, sondern nur pflichtgemäss seine Beurteilung weitergereicht.
- A.___ schreibe, er arbeite mit dem Tretmistverfahren. Das Tretmistverfahren funktioniere wie folgt: Auf einer Liegefläche mit einigen Prozent Gefälle werde am vorderen Ende täglich eingestreut. Die Tiere würden den Mist und das Stroh dann allmählich nach unten treten. Beim Stallgang habe es eine Mistabbruchkante, bei welcher der Mist periodisch, zum Beispiel mit einem Schieber, entfernt werden müsse. In der Tierschutzgesetzgebung werde das Tretmistverfahren nicht erwähnt, weshalb dazu auf weitere (beigelegte) Unterlagen abgestellt werde. Alle diese Unterlagen zeigten, dass das Tretmistverfahren nur in Laufställen funktioniere. Mit A.___s angebundenen Mutterkühen könne das Tretmistverfahren dagegen nicht funktionieren, da die Tiere sich nicht frei bewegen und den Mist so nicht nach unten treten könnten. Die Beurteilung des Kontrolleurs, wonach zu wenig eingestreut worden war, sei daher richtig. Die Fotos zeigten klar einen dreckigen Stall.
- Eine nicht angebundene Kuh könne sich wesentlich besser gegen ihr Kalb wehren als eine der von A.___s angebundenen Mutterkühe. Die Tierschutzgesetzgebung beurteile dies auch so und erlaube daher nur den kurzfristigen Zugang von Kälbern zu angebundenen Mutterkühen. Auch der Kantonstierarzt sei der Meinung, man könne den Zugang zu angebundenen Mutterkühen höchstens bei Kälbern bis zum Alter von einer Woche tolerieren.

Dem Einspracheentscheid legte das Landwirtschaftsamt mehrere Unterlagen zum Tretmistverfahren bei.

I.

a. Gegen den Einspracheentscheid vom 14. Januar 2016 erhob A.___ am 28. Januar 2016 Rekurs beim Landwirtschaftsamt, das den Rekurs zuständigkeitshalber an das Volkswirtschaftsdepartement weiterleitete.

b. Mit der Rekursschrift vom 28. Januar 2016 verlangte A.___ sinngemäss die Aufhebung der Verfügung vom 9. November 2015 bzw. des Einspracheentscheids vom 14. Januar 2016, wobei er folgende Anträge stellte:

> Es ist zu untersuchen wieso B.___ gesagt hat: Ich mache ein Foto, damit das Veterinäramt entscheiden kann, ob genügend eingestreut worden ist, das aber nicht so kommentiert hat, sondern geschrieben hat, zu wenig eingestreut.
>
> Es ist zu untersuchen wieso C.___ meine Korrespondenz ständig zu seinen Gunsten abändert und so dem KUT usw. weitersendet.
>
> Es ist zu untersuchen, ob D.___ [Anmerkung: vom Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen], C.___, usw. in Sachen Tretmist und Co überhaupt berechtigt sind, Bussen auszusprechen, da sie nach meiner Ansicht dazu nicht ausgebildet sind und für die Schweiz keine betreffenden Vorschriften bestehen.
>
> Es ist zu untersuchen ob auch andere Bauern unberechtigt gebüsst worden sind.

Zur Begründung führte A.___ zusammengefasst aus:

- Aus den zugesendeten Tretmist-Unterlagen gehe hervor, dass er schon 2013 fälschlicherweise gebüsst worden sei. Es sei auch nicht berücksichtigt worden, dass er seine Tiere am Tag der Kontrolle habe auf die Weide lassen wollen. In den 20 Jahren, in denen er mit Tretmist arbeite, sei er noch nie auf die Idee gekommen, angebundene Tiere so zu halten.
- B.___ habe sich täuschend verhalten.
- Ein schmutziger Stall und zu wenig Einstreu sowie säugende Kälber und andere im Stall freilaufende Tiere seien jeweils zwei verschiedene Schuhe. Ein Wiederholungsfall sei in beiden Fällen nicht erwiesen.
- Er habe gebeten, ihm Unterlagen zuzusenden, aus denen hervor gehe, wieso nicht die Kälber sondern die Kühe für die Busse berechnet worden seien. Diese Unterlagen fehlten.

c. Am 17. Februar 2016 forderte der Rechtsdienst des Volkswirtschaftsdepartements das Landwirtschaftsamt zur Vernehmlassung unter gleichzeitiger Zustellung der Vorakten auf.

J. Mit Stellungnahme vom 26. Februar 2016 hielt das Landwirtschaftsamt an seinen Feststellungen fest und beantragte sinngemäss die Abweisung des Rekurses. Zur Begründung führte das Landwirtschaftsamt aus:

- A.___ habe nicht darlegen können, dass das Landwirtschaftsamt Unrecht habe. Seine Tierhaltung sei schmutzig, wie die Fotos klar zeigten, und auch nicht vorschriftsgemäss. Angebundene Kühe und freilaufende Kälber entsprächen nicht dem Tierschutz. Die Mutterkühe könnten sich gegen die Kälber nur schwer wehren.
- Die Berechnung der Kürzung sei klar ausgewiesen. Es seien die Faktoren der Mutterkühe und nicht der Kälber berücksichtigt worden, weil die angebundenen Mutterkühe, die sich nicht wehren könnten, das Problem seien und nicht die frei laufenden Kälber.
- Zu Gunsten von A.___ sei die Berechnung nicht mit seinem totalen Bestand von sieben Mutterkühen vorgenommen worden, sondern nur mit den fünf Mutterkühen, die auch fotographisch belegt seien. Die Kühe seien auf dem Foto markiert.

K. Mit Eingang vom 15. März 2016 reichte A.___ dem Volkswirtschaftsdepartement eine weitere Stellungnahme ein. Er führte aus:

- Was es in der Landwirtschaft nicht brauche, sei, dass nicht rechtskräftige Fichen versendet würden. Er legte dazu seiner Stellungnahme einen Qualitätsmanagement-Bericht "Schweizer Fleisch" vom Schweizerischen Bauernverband (agriquali) datierend vom 12. Oktober 2015 bei, der sich auf die KUT-Kontrolle vom 13. März 2015 abstützte und ihm androhte, die Anerkennung des QM-Schweizer-Fleisch zu entziehen, falls er die bemängelte Einstreu auf der Liegefläche nicht behebe.
- Sei dem Jahr 2014 dürften nur noch vom Kontrolleur registrierte Fehler geahndet werden. Es dürften nur die fünf Kälber und die ordnungsgemäss angebundenen Mutterkühe berechnet werden. Es dürften auch keine nicht registrierten Aussagen wie "Die Tiere stehen im Dreck, der Stall ist schmutzig, usw." gemacht werden.

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

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 grundsätzlich einzutreten.

Einer näheren Betrachtung bedürfen jedoch die vom Rekurrenten gestellten Anträge. Anfechtungsobjekt des Rekurses ist der Einspracheentscheid des Landwirtschaftsamtes vom 14. Januar 2016 bzw. die Verfügung des Landwirtschaftsamtes vom 9. November 2015, mit der dem Rekurrenten die Direktzahlungen 2015 um Fr. 1'400.- gekürzt worden sind. Streitgegenstand kann deshalb nur die Frage sein, ob dem Rekurrenten die Direktzahlungen 2015 um den entsprechenden Betrag gekürzt werden dürfen oder nicht. Soweit der Rekurrent sinngemäss die Aufhebung des Einspracheentscheids bzw. der Verfügung des Landwirtschaftsamtes verlangt, ist auf den Rekurs einzutreten.

Soweit der Rekurrent im Zusammenhang mit seinem Rekurs auch aufsichtsrechtliche Anträge stellt, namentlich gegen den KUT-Kontrolleur B.___, den Abteilungsleiter Direktzahlungen des Landwirtschaftsamts C.___ und D.___ vom Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen, ist dagegen nicht auf seine Anträge einzutreten. Die Aufsichtsbeschwerde ist ein subsidiärer Rechtsbehelf, der nur dann zur Anwendung gelangt, wenn es dem Rechtsuchenden nicht möglich ist, seine Vorbringen auf dem ordentlichen Rechtsweg geltend zu machen (GVP 2000, Nr. 68). Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Aufsichtsbeschwerde ausschliesslich oder überwiegend zur Verfolgung privater Interessen eingereicht wird und keine öffentlichen Interessen auf dem Spiel stehen, die ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde von Amtes wegen erfordern (GVP 1988, Nr. 91). Vorliegend ist es dem Rekurrenten offensichtlich möglich, sein Anliegen, ihm die Direktzahlungen 2015 voll auszubezahlen, auf dem ordentlichen Rekursweg geltend zu machen. Auf die mit dem Rekurs gestellten aufsichtsrechtlichen Anträge ist daher nicht einzutreten.

2.

2.1 Das Landwirtschaftsamt kürzte dem Rekurrenten die Direktzahlungen für das Jahr 2015 um Fr. 1'400.--, weil er fünf Mutterkühe angebunden hielt, deren Kälber permanent Zugang zu den Mutterkühen hatten, und weil die Einstreu ungenügend war, was zu mangelnder Sauberkeit führte. Damit habe der Rekurrent bereits zum wiederholten Mal gegen Tierschutzvorschriften verstossen und den ökologischen Leistungsnachweis im Jahr 2015 nur teilweise erfüllt. Für die Beurteilung des vorliegenden Rekurses sind dementsprechend die im Jahr 2015 anwendbaren landwirtschafts- und tierschutzrechtlichen Bestimmungen massgebend.

2.2 Gemäss Art. 70 Abs. 1 i.V.m. Art. 70a Abs. 1 Bst. b des Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1; abgekürzt LwG) richtet der Bund Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) Direktzahlungen aus. Der ÖLN ist demzufolge eine Bedingung für das Ausrichten von Direktzahlungen. Ein bäuerlicher Betrieb erfüllt den ÖLN, wenn er verschiedene in Art. 70a Abs. 2 LwG angeführte Kriterien erfüllt. Zu den Kriterien gehört gemäss Art. 70a Abs. 2 Bst. a LwG eine artgerechte Haltung der Nutztiere, was nach Art. 12 Direktzahlungsverordnung (SR 910.13, abgekürzt DZV) das Einhalten der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Vorschriften der Tierschutzgesetzgebung voraussetzt. Daneben ergibt sich die Pflicht zur Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung auch aus Art. 70a Abs. 1 Bst. c LwG, wonach Direktzahlungen nur ausgerichtet werden, wenn die für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung eingehalten werden.

2.3 Damit steht grundsätzlich fest, dass bei Verstössen gegen die für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen des Tierschutzgesetzes (SR 455, abgekürzt TSchG) oder der Tierschutzverordnung (SR 455.1, TSchV) die Voraussetzungen für das Ausrichten von Direktzahlungen nicht mehr vollständig erfüllt sind.

Für die weitere Beurteilung des Rekurses ist daher entscheidend, ob der Rekurrent gegen die Tierschutzgesetzgebung verstossen hat.

3.

3.1 Gemäss Art. 40 Abs. 3 TSchV dürfen Kälber von angebunden gehaltenen Mutter- und Ammenkühen im Stall nur kurzfristig zum Tränken Zugang zu ihren Müttern oder Ammen erhalten. Die Bestimmung soll verhindern, dass säugende Kühe von Kälbern bedrängt werden können, ohne dass sie sich diesen entziehen können. Saugen Kälber nämlich immer wieder an den Eutern von Mutter- oder Ammenkühen, auch wenn diese leer getrunken sind, kann dies bei den Mutter- oder Ammenkühen Schmerzen auslösen (vgl. die Erläuterungen zur Totalrevision der Tierschutzverordnung zu Art. 30 Entwurf der TSchV, S. 17, abrufbar unter https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1337/Bericht.pdf sowie die Technischen Weisungen des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV über den baulichen und qualitativen Tierschutz für Rinder vom 1. Oktober 2014, S. 17, Ziffer 9).

Die anlässlich der Kontrolle vom 13. März 2015 beim Rekurrenten aufgenommenen Fotos zeigen eindeutig, dass sich dessen Kälber zwischen den angebundenen Mutterkühen frei bewegen konnten. Der Rekurrent bestreitet nicht, dass seine Kälber ständigen Zugang zu den angebundenen Muttertieren haben, sondern er macht geltend, die Muttertiere könnten sich auch im Freilauf den Kälbern nicht entziehen, weil die Kälber schneller als die Muttertiere seien. Die Auffassung des Rekurrenten ist zumindest anzuzweifeln, ist es doch offensichtlich, dass sich am Hals angebundene Muttertiere schlechter gegen ihre Kälber wehren können als nicht angebundene. Unabhängig davon spielt es aber keine Rolle, ob der Rekurrent Art. 40 Abs. 3 TSchV für sinnvoll hält oder nicht, da Gesetze und Verordnungen unabhängig von der persönlichen Meinung der davon Betroffenen einzuhalten sind. Im vorliegenden Fall ist jedenfalls erstellt, dass der Rekurrent gegen Art. 40 Abs. 3 TSchV verstösst, indem er seinen Kälbern nicht nur kurzfristig zum Tränken den Zugang zu den angebundenen Muttertieren ermöglicht.

3.2 Gemäss Art. 39 Abs. 1 TSchV muss der Liegebereich für Kälber bis vier Monate, für Kühe, für hochträchtige Rinder, für Zuchtstiere sowie für Wasserbüffel und Yaks mit ausreichend geeigneter Einstreu versehen werden. Zudem müssen gemäss Art. 34 Abs. 1 TSchV befestigte Böden gleitsicher und ausreichend sauber sowie im Liegebereich ausreichend trocken sein.

Zum Vorwurf der ungenügenden Einstreu und Sauberkeit bringt der Rekurrent vor, er arbeite mit dem Tretmistverfahren. Das Landwirtschaftsamt vertrat in seinem Einspracheentscheid dagegen die Auffassung, das Tretmistverfahren des Rekurrenten könne mit den angebundenen Mutterkühen gar nicht funktionieren, weil die Tiere sich nicht frei bewegen und den Mist deshalb nicht nach unten treten könnten. Die Frage, ob der Rekurrent im Tretmistverfahren arbeitet oder nicht, kann im vorliegenden Fall allerdings offen gelassen werden, denn die anwendbaren Tierschutzvorschriften sind grundsätzlich bei allen verwendeten Stallsystemen einzuhalten. Art. 34 und Art. 39 TSchV, wonach Liegebereiche ausreichend eingestreut und Böden ausreichen sauber und trocken sein müssen, gelten zweifellos sowohl für Ställe mit Tiefstreu- als auch für Ställe mit Tretmistverfahren. Funktioniert das Tretmistverfahren in einem Stall nur mässig, z.B. aus baulichen Gründen, ist der Bewirtschafter daher gezwungen, mehr nachzustreuen oder öfters den Boden zu säubern. Die Fotos der Kontrolle vom 13. März 2015 belegen jedenfalls klar, dass die aufgenommenen Stallböden des Rekurrenten nur ungenügend eingestreut, auch im Liegebereich feucht und schon länger nicht gereinigt worden waren.

3.3 Im Ergebnis stellte das Landwirtschaftsamt auf dem Betrieb des Rekurrenten zurecht Verstösse gegen die Tierschutzverordnung fest. Nachfolgend ist daher noch zu klären, ob das Landwirtschaftsamt die daraus folgende Kürzung der Direktzahlungen 2015 richtig berechnete, insbesondere ob es dabei von einem Wiederholungsfall ausgehen und die Kürzung von Fr. 700.-- auf Fr. 1'400.-- verdoppeln durfte.

3.3.1 Die Kantone kürzen oder verweigern die Direktzahlungen gemäss Art. 105 Abs. 1 i.V.m. Anhang 8 DZV. Für Verstösse gegen den baulichen oder qualitativen Tierschutz sieht Anhang 8 Ziffer 2.3.1 Bst. a DZV ein Punktesystem vor. Pro Punkt sind die Direktzahlungen um Fr. 100.-- zu kürzen, wobei mindestens ein Punkt pro betroffene Grossvieheinheit zu berechnen ist. Eine ausgewachsene Kuh entspricht einer Grossvieheinheit (vgl. Anhang 1 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung, SR 919.91, abgekürzt LBV).

Die Vorinstanz legte ihrer Berechnung einen Punkt pro Grossvieheinheit zu Grunde, woraus sich für die fünf angebundenen und fotografierten Kühe zunächst eine Kürzung der Direktzahlungen um Fr. 500.-- ergab. Der Rekurrent macht hierzu geltend, es sei für die Berechnung nicht auf die Kühe sondern auf die Kälber und damit auf einen tieferen Umrechnungsfaktor in Grossvieheinheiten abzustellen. Dieser Auffassung des Rekurrenten ist nicht zu folgen. Art. 40 Abs. 3 TSchV dient dem Schutz der Mutter- bzw. Ammenkühe und nicht dem Schutz der Kälber vor Schmerzen. Bei einem Verstoss gegen Art. 40 Abs. 3 TSchV ist dementsprechend auf die Grossvieheinheiten der Mutter- bzw. Ammenkühe abzustellen.

Für die mangelhafte Einstreu bzw. Sauberkeit berechnete das Landwirtschaftsamt den minimalen Wert von Fr. 200.--. Die Berechnungsmethode bei der Einstreu blieb vom Rekurrenten grundsätzlich unbestritten.

3.3.2 Vom Rekurrenten bestritten wurde dagegen die Verdoppelung der Kürzung 2015 von insgesamt Fr. 700.-- auf Fr. 1'400.--, da seiner Ansicht nach kein Wiederholungsfall vorliege.

Gemäss Anhang 8 Ziffer 2.3.1 DZV sind die Kürzungen bei Tierschutzmängeln im ersten Wiederholungsfall zu verdoppeln. Ein Wiederholungsfall liegt nach Anhang 8 Ziffer 1.2 DZV vor, wenn beim selben Kontrollpunkt der gleiche oder ein analoger Mangel bereits in einer Kontrolle für das gleiche Beitragsjahr oder in einer Kontrolle für die drei vorangehenden Beitragsjahre beim selben Bewirtschafter oder bei derselben Bewirtschafterin festgestellt wurde.

Für allgemeine Verstösse gegen den qualitativen Tierschutz enthält Anhang 8 Ziffer 2.3.1 DZV nur einen Kontrollpunkt (Bst. a). Solche Verstösse gegen den qualitativen Tierschutz werden mit anderen Worten nicht mehr nach unterschiedlichen Tierschutzverstössen in weitere Kontrollpunkte unterteilt. Die im Jahr 2013 beim Rekurrenten festgestellten Verstösse gegen den qualitativen Tierschutz (ungenügende Sauberkeit bzw. mangelnde Stallhygiene, teilweise Anbindehaltung) betreffen daher alle denselben Kontrollpunkt, nämlich Ziffer 2.3.1 Bst. a, wie die im Jahr 2015 neuerlich festgestellten Tierschutzverstösse (mangelnde Einstreu/Sauberkeit, teilweise Anbindehaltung). Zwischen mangelnder Stallhygiene, mangelnder Sauberkeit und ungenügender Einstreu besteht regelmässig ein Zusammenhang, weshalb zumindest von einem analogen Mangel auszugehen ist. Gleiches gilt für die in den Jahren 2013 und 2015 festgestellten Verstösse bei der Anbindehaltung bzw. dem freien Zugang der Kälber zu den angebundenen Mutterkühen. Das Landwirtschaftsamt verdoppelte dem Rekurrenten deshalb zurecht die Kürzung für das Jahr 2015 von Fr. 700.-- auf Fr. 1'400.--.

4. Weiter rügt der Rekurrent sinngemäss eine Verletzung des rechtlichen Gehörs bzw. einen Verstoss gegen Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV), weil ihm der Kontrolleur nicht bereits an der Kontrolle vom 13. März 2015 das Resultat der Kontrolle direkt mitgeteilt habe, sondern der Kontrolleur erst nur Fotos zuhanden des Veterinäramts aufgenommen habe, danach aber die Einstreu selber schon als ungenügend beurteilt habe.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör gewährleistet es dem Einzelnen u.a., vor einer nachteiligen Anordnung seitens einer Behörde orientiert zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und sich zu allen wesentlichen Aspekten der beabsichtigten Anordnung vorgängig äussern zu können (vgl. z.B. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. vollständig überarbeitete Auflage Zürich/St.Gallen 2016, Rz. 1001 ff.).

Der Rekurrent erhielt nach der Kontrolle vom 13. März 2015 mehrfach die Gelegenheit, sich zuhanden des Landwirtschaftsamtes zu den Fotos und zum Ergebnis der Kontrolle zu äussern. Bereits mit Schreiben vom 16. März 2015 teilte der KUT dem Rekurrenten das Ergebnis der Kontrolle in Form der "Inspektionsbescheinigung Grundkontrolle Tierhaltung 2015" ein erstes Mal mit, worauf dieser noch im März 2015 Stellung nahm. Am 17. Juli 2015 teilte das Landwirtschaftsamt dem Rekurrenten den Antrag der Kommission für Direktzahlungsprogramme mit den festgestellten Mängeln mit und gewährte ihm eine Frist zur Stellungnahme, die er mit Schreiben vom August 2015 nutzte. Nach der Verfügung vom 9. November 2015 erhielt der Rekurrent im Rahmen des anschliessenden Einspracheverfahrens vor dem Landwirtschaftsamt neuerlich die Möglichkeit, sich zu den ihm vorgeworfenen Mängeln samt den an der Kontrolle aufgenommenen Fotos zu äussern, was er mit den beiden Schreiben vom 16. November 2015 und 5. Januar 2016 auch tat. Der Rekurrent hatte somit bereits im Verfahren vor dem Landwirtschaftsamt mehrfach die Gelegenheit, sich zu den anlässlich der Kontrolle aufgenommenen Fotos, der vom Landwirtschaftsamt beabsichtigten Kürzung seiner Direktzahlungen 2015 und den Gründen dafür zu äussern. Ein Verstoss gegen Art. 29 Abs. 2 BV liegt demzufolge nicht vor.

5. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der Rekurrent im Jahr 2015 gegen Tierschutzvorschriften verstossen hat, indem er Kälbern nicht nur kurzfristig den Zugang zu angebundenen Muttertieren ermöglichte und er seinen Stall nicht ausreichend einstreute bzw. sauber hielt. Wegen der bereits im Jahr 2013 rechtskräftig verfügten Vorfälle, bzw. der Direktzahlungskürzung 2013, verdoppelte das Landwirtschaftsamt die sich für das Jahr 2015 ergebende Direktzahlungskürzung zurecht auf Fr. 1'400.--. Der Rekurs ist daher vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vgl. oben Ziffer 1).

6. 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 Entscheidgebühr auf Fr. 1'000.-- festzusetzen. Da der Rekurs vollumfänglich abzuweisen ist, sind die amtlichen Kosten dem Rekurrenten aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- zu verrechnen. Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wurden keine gestellt.

Entscheid

1. Der Rekurs von A.___ wird abgewiesen soweit darauf eingetreten wird.

2. Die amtlichen Kosten von Fr. 1'000.-- werden A.___ auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- verrechnet.

3. Es werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.

VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
DES KANTONS ST.GALLEN
Der Vorsteher:

Benedikt Würth
Regierungspräsident

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid 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.