



Fall-Nr.:	VD/LA-12.26
Stelle:	Generalsekretariat Volkswirtschaftsdepartement
Instanz:	Volkswirtschaftsdepartement
Publikationsdatum:	15.09.2020
Entscheiddatum:	27.03.2013

Rekursentscheid VD, landwirtschaftliche Direktzahlungen

Massgebend für die Berechnung der Nährstoffbilanzen sind grundsätzlich die landwirtschaftlichen Nutzflächen im landwirtschaftlichen Flächenverzeichnis, die jährlich per Stichtag im Mai zusammen mit dem Bewirtschafter auf dem Formular Flächenerhebung erhoben werden. Für die Berechnung der Nährstoffbilanz 2010 massgebend sind die im Flächenverzeichnis 2010 angeführten landwirtschaftlichen Nutzflächen. Auf dem Formular Flächenerhebung des Rekurrenten für das Jahr 2010, das eine landwirtschaftliche Nutzfläche von 535 Aren ausweist, werden die strittigen Baulandparzellen zwar erwähnt, aber ausdrücklich als Flächen ohne landwirtschaftliche Hauptzweckbestimmung angeführt und daher auf dem Formular auch nicht der landwirtschaftlichen Nutzfläche zugewiesen (vgl. Art. 16 Abs. 1 Bst. a der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung [SR 910.91; abgekürzt LBV]; vorinst. act. 4). Gemäss Ziffer 2.9 der Wegleitung Suisse-Bilanz sind allerdings auch solche nicht zur landwirtschaftlichen Nutzfläche gehörenden Baulandflächen ausnahmsweise in die Berechnung der Nährstoffbilanz miteinzubeziehen, wenn die Flächen bewirtschaftet worden sind, bzw. Dünger erhalten haben. Die fraglichen Baulandparzellen befinden sich mitten im Dorf Z.____. Den Nachweis, dass der Rekurrent darauf im für die Nährstoffbilanz 2010 massgeblichen Kalenderjahr 2010 tatsächlich Dünger ausgebracht hat, ist er bis heute schuldig geblieben.

vgl. PDF



VD/LA-12.26

Entscheid vom 27. März 2013

Rekurrent

A. ____

gegen

Vorinstanz

Landwirtschaftsamt

Betreff

Einspracheentscheid des Landwirtschaftsamts vom 20. August 2012
betreffend Abrechnung der Direktzahlungen 2011 (Nährstoffbilanz und
Schafhaltung)



Sachverhalt

A. A.____ bewirtschaftet in Z.____ einen Landwirtschaftsbetrieb mit Rindvieh, Schafen und Geflügel.

Am 16. September 2011 teilte das Amt für Umwelt und Energie (nachfolgend AFU) A.____ mit, bei der Überprüfung der Nährstoffbilanz 2010 sei ein Phosphorüberschuss von rund 96 Prozent und gleichzeitig ein Mangel an Grundfutter von rund 32 t festgestellt worden. A.____ werde die Gelegenheit eingeräumt, sich bis 4. Oktober 2011 zur Nährstoffbilanz 2010 (Version vom 16. September 2011) zu äussern. Ohne seinen Gegenbericht werde das AFU gestützt auf die Nährstoffbilanz 2010 dem Landwirtschaftsamt eine Kürzung der Direktzahlungen beantragen.

B. Mit Stellungnahme vom Oktober 2011 reichte A.____ dem AFU in-nerter erstreckter Frist eine selber angepasste Nährstoffbilanz 2010 (Version vom 28. Oktober 2011) ein und führte dazu Folgendes aus:

- Die landwirtschaftliche Nutzfläche sei um 56 Aren nicht direktzahlungsberechtigte Fläche ergänzt worden. Es handle sich dabei um Baulandparzellen, die im Flächenverzeichnis ersichtlich seien.
- Sieben Mutterkühe hätten im Herbst 2010 während rund zwei Monaten auf den Flächen von B.____ geweidet und seien in ihrer Nährstoffbilanz deklariert worden. Die Tiere seien jedoch nicht in der Tierverkehrsdatenbank (nachfolgend TVD) an- und abgemeldet worden.
- Die Schafe hätten den Jahresstart 2010 in der Winterung und den Sommer auf der Alp verbracht sowie die meiste restliche Vegetationszeit auf fremden Parzellen geweidet, weshalb bei dieser Tierkategorie ein zusätzlicher Abzug gemacht worden sei. Wie ihm vom AFU telefonisch mitgeteilt worden sei, laufe eine solche Beweidung meist auf eine Nullsummenrechnung hinaus, da die Schafe vor Ort fressen und zugleich düngen würden.
- Bei den Grünlandflächen seien die Erträge angemessen erhöht worden. Die Teilflächen in Steillagen seien als mittel-intensiv, diejenigen in Hanglagen als intensiv eingestuft worden.

C. Im November 2011 rechnete das Landwirtschaftsamt im Massenverfahren die Direktzahlungen 2011 ab. Die Direktzahlungen von A.____ legte es noch nicht definitiv fest und behielt die Restzahlung 2011 zurück.

D. Am 6. Dezember 2011 erhielt das AFU weitere Unterlagen zur Tierhaltung von A.____ im Jahr 2010. Die Unterlagen betrafen unter anderem den Zu- und Weggang von Schafen zwischen dem 1. Januar und



31. Dezember 2010. Demnach betrug der durchschnittliche Schafbestand von A.____ im Jahr 2010 rund 9,6 Schafe pro Tag. Am 1. Januar 2010 betrug der Schafbestand 10 Auen und am 3. Mai 2010, dem Stichtag für die Direktzahlungen 2010, 43 Auen.

E. Mit Schreiben vom 17. Januar 2012 stellte das AFU A.____ und dem Landwirtschaftsamt eine korrigierte Nährstoffbilanz 2010 (Version vom 17. Januar 2012) zu. Die korrigierte Nährstoffbilanz ergab noch einen Phosphorüberschuss von 16,8 Prozent bzw. 6,8 Prozent nach Abzug der maximalen Fehler-toleranz. Das AFU führte dazu Folgendes aus:

- Zum Schafbestand sei aus den Unterlagen zu entnehmen, dass sich die Schafe nur sehr kurz auf dem Betrieb von A.____ befunden hätten. Unter Berücksichtigung der ungenauen Angaben betreffend Frühjahrs- und Herbstweide seien deshalb insgesamt 10 Auen während 35 Tagen in der Bilanz erfasst worden.
- Die Abwesenheit der sieben Mutterkühe, die auf den Betrieb von B.____ verstellt worden waren, sei der TVD nicht gemeldet worden. Das AFU berücksichtigte die Abwesenheit der besagten sieben Mutterkühe in der korrigierten Nährstoffbilanz vom 17. Januar 2012 trotzdem mit einem Abzug von 7 mal 59 Tagen, führte dazu aber weiter aus, es müsse dazu noch eine nachträgliche Änderung bei der TVD beantragt werden.
- Von den als Flächen ohne landwirtschaftliche Hauptzweckbestimmung im Parzellenverzeichnis deklarierten Baulandparzellen (Nr. 001, 002, 003 und 004) werde nur eine Futterzufuhr von 40 dt in der Bilanz erfasst, da kein Nachweis eingegangen sei, dass diese Flächen wie die landwirtschaftlichen Nutzflächen bewirtschaftet worden seien.

F. Mit Schreiben vom 19. Januar 2012 forderte das Landwirtschaftsamt A.____ auf, die korrigierten Tierverkehrsdaten entsprechend der Nährstoffbilanz vom 17. Januar 2012 nachzureichen.

In der Folge reichte A.____ die korrigierten Tierverkehrsdaten zunächst nicht ein.

G. Am 19. Juli 2012 erliess das Landwirtschaftsamt folgende Verfügung:

1. Der Betrieb von A.____ hat die Anforderungen an den ÖLN im Jahr 2011 nicht erfüllt.
2. Die bereits ausbezahlten Direktzahlungen 2011 von Fr. 13'250.- müssen zurückbezahlt werden.

Als Begründung führte das Landwirtschaftsamt sinngemäss aus, die Nährstoffbilanz des AFU (Version vom 17. Januar 2012) für das Jahr 2010 habe zwar



einen Phosphorüberschuss von nur noch 6,8 Prozent ergeben. Da der in der Nährstoffbilanz deklarierte Tierbestand aber nicht mit dem Auszug aus der TVD belegt worden sei, könne diese Nährstoffbilanz nicht akzeptiert werden, sondern es sei die Nährstoffbilanz vom 16. September 2011 massgebend, die einen Phosphorüberschuss von 96 Prozent ausgewiesen habe. Dies habe zur Folge, dass der ökologische Leistungsnachweis für das Jahr 2011 nicht erfüllt sei.

H. Mit Schreiben vom 20. Juli 2012 (Postaufgabe 2. August 2012) erhob A.____ gegen die Verfügung vom 19. Juli 2012 Einsprache beim Landwirtschaftsamt und beantragte sinngemäss die vollständige Auszahlung der Direktzahlungen 2011.

Zur Einsprache führte A.____ aus, er sei daran, Bestätigungen für die Ausbringung von Hofdünger auf den bewirtschafteten Baulandparzellen von deren Eigentümern zu sammeln, so dass der Düngerbedarf dieser Baulandparzellen bei der Nährstoffbilanz angerechnet werden könne. Danach würde kein Phosphorüberschuss mehr bestehen. Zudem legte er der Einsprache die einverlangten Tierverkehrsdaten bei. Indes reichte er dem Landwirtschaftsamt die angekündigten Bestätigungen betreffend den Hofdünger nicht nach.

I. Am 20. August 2012 erliess das Landwirtschaftsamt folgenden Einspracheentscheid:

1. Der Betrieb von A.____ hat die Anforderungen an den ÖLN im Jahr 2011 teilweise erfüllt.
2. Für den Phosphorüberschuss von 6,8 Prozent in der Nährstoffbilanz 2010 werden die Flächenbeiträge 2011 um Fr. 1'373.00 gekürzt.
3. Die Nachzahlung des Restbetrages von Fr. 8'015.00 erfolgt mit der Schlussabrechnung der Direktzahlungen 2012 im November 2012.

Das Landwirtschaftsamt führte dazu zusammengefasst Folgendes aus:

- Die massgebende Nährstoffbilanz 2010 des AFU habe einen Phosphorüberschuss von 6,8 Prozent ergeben. Der Rindviehbestand sei anhand der Tierverkehrsdaten überprüft worden und stimme mit der Nährstoffbilanz des AFU überein. Folgedessen könne die Nährstoffbilanz (Version vom 17. Januar 2012) nun akzeptiert werden.
- Die Einwände zur Nährstoffbilanz hätte A.____ dem AFU vorbringen müssen. Entsprechend dem vom AFU festgestellten Phosphorüberschuss von 6,8 Prozent seien ihm die Flächenbeiträge von Fr. 5'720.00 gemäss der Kürzungsrichtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz um 34 Kürzungspunkte (6,8 mal 5 Punkte) abzüglich 10 Punkte Toleranz um 24 Prozent bzw. Fr. 1'372.80 zu kürzen.



- Gemäss der Nährstoffbilanz 2010 habe A.____ die Schafe nur 30 Tage auf seinem Betrieb gehalten. Daraus sei zu erkennen, dass er die Schafe entweder am 1. Januar oder am Stichtag nicht auf seinem Betrieb gehalten habe wie dies gemäss Art. 29a der Direktzahlungsverordnung notwendig sei. Das habe zur Folge, dass ihm für das Jahr 2011 keine Direktzahlungen für Tiere der Schafgattung ausbezahlt würden. In der Beilage zum Einspracheentscheid finde er die Direktzahlungsabrechnung 2011 [ohne Tiere der Schafgattung], die noch wie folgt ergänzt werden müsse:

Direktzahlungen 2011 [ohne Schafe]	Fr.	22'138.00
Beiträge ÖQV-Vernetzung BLW	Fr.	400.00
Beiträge ÖQV-Vernetzung ANJF/Gemeinde	Fr.	100.00
Total Direktzahlungen 2011	Fr.	22'638.00
Abzüge:		
Kürzung NB Phosphorüberschuss	Fr.	-1'373.00
Amortisation Darlehen LKG St.Gallen	Fr.	-12'000.00
Auszahlung Akontozahlung 2011	Fr.	-1'250.00
Total Nachzahlung Direktzahlungen 2011	Fr.	8'015.00

J. Gegen den Einspracheentscheid des Landwirtschaftsamts vom 20. August 2012 erhob A.____ am 1. September 2012 Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement und stellte sinngemäss den Antrag, die Direktzahlungen 2011 seien ungekürzt auszubezahlen. Zur Begründung führte er zusammengefasst Folgendes aus:

- Die Nährstoffbilanz 2010 sei wegen seines sehr hohen Tierbesatzes am Limit gewesen. Trotzdem sei er davon überzeugt, dass die Nährstoffbilanz ausgeglichen gewesen sei.
- Wie seiner Beilage 1 zum Rekurs zu entnehmen sei, würden Eigentümer oder angrenzende Anwohner bestätigen, dass er im Jahr 2011 41 Aren Bauland gedüngt habe, was den Phosphorüberschuss aufheben sollte.
- Es sei ihm auch nicht klar, weshalb die Nährstoffbilanz vom AFU nur mit 535 Aren statt mit 550 Aren landwirtschaftlicher Nutzfläche berechnet worden sei, wenn doch das Flächenerhebungsformular 2011 550 Aren ausweise.
- Nicht einverstanden sei er auch mit der Kürzung für die Schafe. Auch wenn diese nicht das ganze Jahr über gehalten würden, müssten die Werte an den Stichtagen nicht gleich Null sein. Ihm stünden daher Direktzahlungen für 10 Auen (kleinerer Wert) zu.

K.a. Am 9. Oktober 2012 forderte der Rechtsdienst des Volkswirtschaftsdepartements das Landwirtschaftsamt zur Vernehmlassung auf.



b. Am 24. Oktober 2012 teilte eine im Auftrag von A.____ handelnde Frau C.____ dem Rechtsdienst telefonisch mit, A.____ werde dem Landwirtschaftsamt noch eine aktualisierte Nährstoffbilanz einreichen. Der Rechtsdienst werde mit einer Kopie des Begleitbriefs bedient werden. In der Folge erhielt der Rechtsdienst jedoch kein weiteres Schreiben von A.____. Die angekündigte Nährstoffbilanz fand sich später auch nicht in den zusammen mit der Vernehmlassung eingereichten Akten des Landwirtschaftsamts.

L.a. Mit Stellungnahme vom 9. November 2012 reichte das Landwirtschaftsamt innert erstreckter Frist die Vorakten ein und stellte folgenden Antrag:

1. Die Verfügung des Landwirtschaftsamts vom 20. August 2012 sei vollumfänglich zu stützen.

b. Zur Begründung führte das Landwirtschaftsamt zusammengefasst Folgendes aus:

- A.____ habe in den Unterlagen, die er dem AFU habe zukommen lassen, bestätigt, dass die Schafe nicht ununterbrochen während der Winterfütterung auf seinem Betrieb gehalten worden seien. Die Tierverkehrsdokumente und die Zusammenstellung der Schafhaltung A.____s zeigten dies. Gemäss Art. 29a der Direktzahlungsverordnung sei eine ununterbrochene Haltung während der Winterfütterung aber eine Voraussetzung für die Tierbeiträge.
- Das Landwirtschaftsamt habe A.____ rechtsgleich und verhältnismässig behandelt.

c. Das Landwirtschaftsamt legte seiner Begründung eine Stellungnahme des AFU vom 6. November 2012 bei. Darin führte das AFU zusammengefasst Folgendes aus:

- Das AFU halte an seiner Beurteilung der Nährstoffbilanz 2010 fest. Die Berechnung sei auf Basis der vorhandenen Unterlagen und den bestätigten zusätzlichen Angaben A.____s erfolgt.
- Üblicherweise gelte für den Rindviehbestand der am Stichtag von der TVD übermittelte Durchschnittsbestand. Da im Laufe des Jahres 2010 auf dem Betrieb von A.____ einiges geändert worden sei, habe das AFU zu seinen Gunsten den Rindviehbestand des Kalenderjahrs gewählt. Dementsprechend sei auch die Herbstweide der Kühe berücksichtigt worden.
- Der Schafbestand entspreche etwa A.____s Angaben vom 2. November und 6. Dezember 2011.
- Für die nach Angaben von A.____ bewirtschafteten Baulandparzellen seien schriftliche Bestätigungen der Eigentümer gefordert worden. Solche Bestätigungen habe das AFU aber nicht



erhalten, weshalb für diese Flächen lediglich der Futterertrag in der Bilanz erfasst worden sei.

M. Am 12. November 2012 forderte der Rechtsdienst das Landwirtschaftsamt auf, weitere Akten einzureichen. Das Landwirtschaftsamt reichte diese mit Schreiben vom 13. November 2012 ein.

N.a. Am 6. Februar 2013 telefonierte A.____ dem Rechtsdienst des Volkswirtschaftsdepartements und teilte diesem mit, er werde in Kürze noch Bestätigungen der Nachbarn der Baulandparzellen nachreichen, wonach er die Baulandparzellen bewirtschaftet habe.

b. Nachdem die angekündigten Bestätigungen der Nachbarn bis zum 20. Februar 2013 nicht beim Rechtsdienst eingetroffen waren, forderte dieser A.____ unter Ansetzung einer Frist bis 6. März 2013 auf, die angekündigten Bestätigungen, aus denen hervor geht, dass die von der Vorinstanz bei der Nährstoffbilanz 2010 unberücksichtigt gebliebenen Baulandparzellen von ihm bewirtschaftet wurden, nachzureichen. Ohne seinen Bescheid bis zum 6. März 2013 werde das Volkswirtschaftsdepartement aufgrund der vorliegenden Akten entscheiden.

c. Mit E-Mail und Schreiben vom 5. März 2013 reichte A.____ dem Rechtsdienst des Volkswirtschaftsdepartements darauf unter anderem fünf Bestätigungen von D.____, E.____, F.____, G.____ und H.____ ein, wonach er auf den Parzellen 001, 002, 003 und 004 im Jahr 2011 Gülle und Mist ausgebracht habe.

O. Auf die weiteren Ausführungen der Beteiligten wird - soweit entscheidungswesentlich - in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

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

2. Das Landwirtschaftsamt kürzte dem Rekurrenten die Flächenbeiträge für das Jahr 2011 um 24 Prozent, weil die Nährstoffbilanz 2010 für seinen Betrieb einen Phosphorüberschuss von 16,8 Prozent bzw. – nach Abzug des maximalen Fehlerbereichs von 10 Prozent – von 6,8 Prozent aufgewiesen habe. Aus diesem Grund habe der Rekurrent den ökologischen Leistungsnachweis nur teilweise erbracht.



2.1 Direktzahlungen, zu denen auch die Flächenbeiträge zählen, können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller das Landwirtschaftsgesetz (SR 910; abgekürzt LwG), die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt (Art. 170 Abs. 1 LwG). Nach Art. 70 Abs. 1 Bst. d der Direktzahlungsverordnung (SR 910.13; abgekürzt DZV) kürzen oder verweigern die Kantone die Beiträge, wenn der Gesuchsteller die Bedingungen und Auflagen der DZV nicht einhält.

2.2 Gemäss Art. 70 Abs. 1 LwG richtet der Bund Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen, Ökobeiträge und Ethobeiträge aus. Ein bäuerlicher Betrieb erfüllt den ökologischen Leistungsnachweis, wenn er verschiedene, in Art. 70 Abs. 2 LwG aufgeführte Kriterien erfüllt. Eines dieser Kriterien ist gemäss Art. 70 Abs. 2 Bst. b LwG eine ausgeglichene Düngerbilanz. Damit eine solche ausgeglichene Düngerbilanz erreicht wird, sind die Nährstoffkreisläufe auf einem bäuerlichen Betrieb möglichst zu schliessen und es ist anhand einer Nährstoffbilanz zu zeigen, dass kein überschüssiger Phosphor oder Stickstoff ausgebracht wird (Art. 6 DZV).

2.3 Damit steht grundsätzlich fest, dass eine ausgeglichene Dünger- bzw. Nährstoffbilanz als Teil des ökologischen Leistungsnachweises eine Bedingung für das Ausrichten von Direktzahlungen darstellt. Das Landwirtschaftsamt kann demzufolge die Direktzahlungen verweigern oder kürzen, wenn ein Betrieb eine unausgeglichene Düngerbilanz aufweist.

3. Für die Beurteilung des Rekurses ist damit zunächst entscheidend, ob der Betrieb des Rekurrenten für das Direktzahlungsjahr 2011 eine ausgeglichene Nährstoffbilanz aufweist.

3.1 Nach Art. 6 Abs. 2 und 3 DZV muss der Rekurrent dazu anhand einer Nährstoffbilanz zeigen, dass kein überschüssiger Phosphor und Stickstoff auf seinem Betrieb ausgebracht wird. Die zulässige Phosphor- und Stickstoffmenge bemisst sich nach dem Pflanzenbedarf und dem betrieblichen Bewirtschaftungspotential. Für die konkrete Berechnung ist gemäss den technischen Regeln im Anhang zur DZV (abgekürzt "Technische Regeln") auf die Methode "Suisse-Bilanz" des Bundesamtes für Landwirtschaft und der Schweizerischen Vereinigung für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums oder eine gleichwertige Berechnungsmethode abzustellen. Die Methode "Suisse-Bilanz" erlaubt es, gestützt auf die vorhandenen Tiere und Flächen, die Nährstoffproduktion mit dem Nährstoffverbrauch eines Betriebes zu vergleichen. Unter Berücksichtigung der vertraglich vereinbarten Zu- und Wegfuhr von Hofdünger berechnet die Methode "Suisse Bilanz" so die jährliche Phosphor- und Stickstoffbilanz eines Betriebs. Seit einigen Jahren wird dabei im Kanton St.Gallen nicht mehr auf die laufende Nährstoffbilanz sondern auf die abgeschlossene Nährstoffbilanz des Vorjahres abgestellt (vgl. Variante "Ka-



lenderjahr" in Ziffer 2.5 der Wegleitung Suisse-Bilanz, Auflage 1.9 vom August 2011). Für den Anspruch des Rekurrenten auf Direktzahlungen im Jahr 2011 ist damit die abgeschlossene Nährstoffbilanz des Jahres 2010 massgebend.

Zuständige Stelle für die Berechnung der Nährstoffbilanzen ist im Kanton St.Gallen das AFU. Es stellt dem Landwirtschaftsamt die berechneten Nährstoffbilanzen für die Beurteilung der Direktzahlungsansprüche zur Verfügung.

3.2 Anhand der Nährstoffbilanz 2010 vom 17. Januar 2012, welche das Landwirtschaftsamt seiner Verfügung und dem Einspracheentscheid zu Grunde legte, stellte das AFU fest, dass der Betrieb des Rekurrenten im Jahr 2010 einen Phosphorüberschuss von 16,8 Prozent bzw. von 6,8 Prozent nach Abzug der Fehlertoleranz aufweist.

Bei der Berechnung der Nährstoffbilanz 2010 umstritten sind vorliegend noch die Baulandparzellen Nr. 001, 002, 003 und 004, die nach der Auffassung des Rekurrenten bei der Berechnung hätten berücksichtigt werden müssen. Vom Rekurrenten im Rekursverfahren dagegen nicht mehr beanstandet werden die der Nährstoffbilanz zu Grunde liegenden Tierzahlen. Dies nachdem das AFU sowohl die Abwesenheit der sieben Mutterkühe mit einem Abzug von sieben Tieren à 59 Tagen und die Abwesenheit der Schafe mit einem Abzug von 10 Tieren à 330 Tagen in der Nährstoffbilanz vom 17. Januar 2012 bereits berücksichtigt hatte. Nachfolgend ist daher nur noch zu prüfen, ob der Nährstoffbedarf der Baulandparzellen Nr. 001, 002, 003 und 004 in die Berechnung der Nährstoffbilanz 2010 hätte miteinfließen müssen.

3.3 Massgebend für die Berechnung der Nährstoffbilanzen sind grundsätzlich die landwirtschaftlichen Nutzflächen im landwirtschaftlichen Flächenverzeichnis, die jährlich per Stichtag im Mai zusammen mit dem Bewirtschafter auf dem *Formular Flächenerhebung* erhoben werden. Für die Berechnung der Nährstoffbilanz 2010 massgebend sind die im Flächenverzeichnis 2010 angeführten landwirtschaftlichen Nutzflächen. Auf dem *Formular Flächenerhebung* des Rekurrenten für das Jahr 2010, das eine landwirtschaftliche Nutzfläche von 535 Aren ausweist, werden die strittigen Baulandparzellen zwar erwähnt, aber ausdrücklich als *Flächen ohne landwirtschaftliche Hauptzweckbestimmung* angeführt und daher auf dem Formular auch nicht der landwirtschaftlichen Nutzfläche zugewiesen (vgl. Art. 16 Abs. 1 Bst. a der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung [SR 910.91; abgekürzt LBV]; vorinst. act. 4). Gemäss Ziffer 2.9 der Wegleitung Suisse-Bilanz sind allerdings auch solche nicht zur landwirtschaftlichen Nutzfläche gehörenden Baulandflächen ausnahmsweise in die Berechnung der Nährstoffbilanz miteinzubeziehen, wenn die Flächen bewirtschaftet worden sind, bzw. Dünger erhalten haben.

Die fraglichen Baulandparzellen befinden sich mitten im Dorf Z.____. Den Nachweis, dass der Rekurrent darauf im für die Nährstoffbilanz 2010 massgeblichen Kalenderjahr 2010 tatsächlich Dünger ausgebracht hat, ist er bis heute



schuldig geblieben. Obschon sowohl das AFU als auch das Landwirtschaftsamt diesen Nachweis einverlangten und der Rekurrent zumindest im Verfahren vor dem Landwirtschaftsamt bereits am 20. Juli 2012 selber ankündigte, er werde diesbezügliche Bestätigungen der Grundeigentümer einreichen, legte er keiner der beiden Instanzen eine Bestätigung von Grundeigentümern oder Nachbarn vor. Im vorliegenden Rekursverfahren reichte der Rekurrent am 1. September 2012 zunächst eine nur von ihm selber unterzeichnete Bestätigung ein (rek. act. 1). Am 6. Februar 2013 kündigte er dem Rechtsdienst des Volkswirtschaftsdepartements telefonisch an, er werde die Bestätigungen in Kürze nachreichen, worauf ihm am 20. Februar 2013 eine Frist bis 6. März 2013 gewährt wurde, um die Bestätigungen für die *Nährstoffbilanz 2010* einzureichen, ansonsten aufgrund der vorliegenden Akten entschieden werde. In der Folge reichte der Rekurrent dem Volkswirtschaftsdepartement zwar Bestätigungen von fünf Personen ein. Die Bestätigungen betreffen aber den Düngeraustrag im Jahr 2011 statt – wie explizit verlangt – im für die Nährstoffbilanz 2010 massgeblichen Jahr 2010. Der Düngeraustrag auf den Baulandparzellen Nr. 001, 005, 003 und 004 bleibt daher für das Jahr 2010 unbestätigt.

3.4 Im Ergebnis ist der Düngeraustrag auf den Baulandparzellen Nr. 001, 005, 003 und 004 für das Jahr 2010 nicht belegt, weshalb das AFU bei der Berechnung der Nährstoffbilanz 2010 am 17. Januar 2012 richtigerweise nur die im Flächenverzeichnis 2010 ausgewiesenen 535 Aren landwirtschaftliche Nutzfläche berücksichtigte. Der Rekurs ist daher abzuweisen, soweit er sich gegen den bei der Berechnung der Nährstoffbilanz 2010 vom 17. Januar 2012 festgestellten Phosphorüberschuss und die daraus abgeleitete Kürzung der Flächenbeiträge 2011 um Fr. 1'373.- richtet.

4. Die Vorinstanz verweigerte dem Rekurrenten die Schafbeiträge für das Jahr 2011, weil die Schafe gemäss Nährstoffbilanz nur 30 Tage auf dem Betrieb gehalten worden seien. Der Rekurrent habe daher entweder am 1. Januar oder am Stichtag keine Schafe gehalten.

4.1 Gemäss Art. 73 LwG richtet der Bund für die Haltung von Nutztieren auf Rauhfutterbasis Beiträge aus. Die Beiträge werden ausgerichtet für die Haltung von rauhfutterverzehrenden Nutztieren, die auf dem Betrieb gehalten werden und für die eine betriebseigene Rauhfutterbasis vorhanden ist. Bei Schafen besteht dieser Anspruch gemäss Art. 29a Abs. 1 DZV nur für Tiere, die während der Winterfütterungsperiode ununterbrochen auf dem Betrieb gehalten wurden, oder für Tiere, die nachweislich als Ersatz für solche Tiere angeschafft wurden. Gemäss Art. 29a Abs. 2 DZV wird der Tierbestand bestimmt, indem der Tierbestand am 1. Januar mit dem Tierbestand am Stichtag verglichen wird. Massgebend ist der tiefere der beiden Werte. Entscheidend sind dabei jeweils der 1. Januar und der Stichtag des laufenden Jahres. Für das Beitragsjahr 2011 ist daher auf den 1. Januar 2011 und den 3. Mai 2011 abzustellen (vgl. Art. 67 Abs. 2 DZV i.V.m. Art. 5 Abs. 1 der Landwirtschaftlichen Datenverordnung [SR 919.117.71; abgekürzt LDV]).



4.2 Für die Kürzung der Schafbeiträge im Jahr 2011 hätte die Vorinstanz folglich auf die Winterfütterungsperiode 2010/2011 (1. Januar bis 3. Mai 2011) und den Schafbestand im Jahr 2011 abstellen müssen. Wie sich aus den Akten aber unzweifelhaft ergibt, stellte die Vorinstanz auf den Schafbestand im Jahr 2010 ab. Die Vorinstanz leitete den Schafbestand in ihrem Einspracheentscheid vom 20. August 2012 nämlich aus der Nährstoffbilanz des AFU ab, die für das Jahr 2010 berechnet wurde. Demzufolge stellte die Vorinstanz bei der Kürzung der Schafbeiträge 2011 fälschlicherweise auf die Schafbestände am 1. Januar und am Stichtag 2010 statt 2011 ab.

4.3 Im Ergebnis ist der Rekurs insofern berechtigt, als die Verweigerung der Schafbeiträge 2011 auf einer falschen Begründung beruht.

Die Vorinstanz bezifferte die Höhe der verweigerten Schafbeiträge weder in der Verfügung vom 19. Juli 2012 noch im Einspracheentscheid vom 20. August 2012 genau. Aus dem vorliegenden Verfahren ist ausserdem nicht ersichtlich, ob dem Rekurrenten für die Schafe, wie offenbar in den Jahren zuvor, auch im Jahr 2011 Beiträge für regelmässigen Auslauf im Freien (nachfolgend RAUS-Beiträge) zugestanden wären. In Bezug auf die verweigerten Schafbeiträge ist der Einspracheentscheid vom 20. August 2012 deshalb aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, den massgebenden Schafbestand im Jahr 2011 zu ermitteln und dann unter Berücksichtigung dieses Bestandes die Direktzahlungen 2011 neu zu berechnen. Der Rekurrent wird allerdings bereits hier darauf hingewiesen, dass die Beitragsberechtigung für Schafe nicht einfach darauf abstellt, ob am 1. Januar und am Stichtag Schafe auf dem Betrieb gehalten wurden, sondern massgebend ist, ob zumindest ein Teil dieser Tiere während der Winterfütterungsperiode ununterbrochen auf dem Betrieb gehalten wurde.

Dem Landwirtschaftsamt steht es zudem frei, eine Rückforderung der Schafbeiträge für das Jahr 2010 zu prüfen. Es wird allerdings darauf hingewiesen, dass eine Kürzung der Schafbeiträge im Jahr 2010 wahrscheinlich deutlich kleiner als im Jahr 2011 ausfallen würde. Weil der Betrieb des Rekurrenten im Jahr 2010 deutlich mehr Grossvieheinheiten als im Jahr 2011 aufwies, kam nämlich bei der Berechnung der Beiträge für die Haltung Rohfutter verzehrender Nutztiere nicht das *Total massgebender Tierbestand*, sondern der kleinere *maximal mögliche Tierbestand inklusive Sommerung* zur Anwendung. Eine Kürzung des *Total massgebenden Tierbestands* um zehn Schafe bzw. 1,700 GVE hätte daher im Jahr 2010 auf die Beiträge für die Haltung Rohfutter verzehrender Nutztiere wahrscheinlich keine Auswirkungen. Dies im Gegensatz zum Jahr 2011, wo der effektive Tierbestand massgebend ist.

5. Zusammengefasst ergibt sich, dass der Rekurs in Bezug auf die Nährstoffbilanz 2010 abzuweisen, in Bezug auf die Verweigerung der Tierbeiträge für die Schafe im Jahr 2011 dagegen teilweise gutzuheissen und die Sache zur Neubeurteilung dieser Tierbeiträge ans Landwirtschaftsamt zurückzuweisen ist.



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. 1'500.- festzusetzen. Da der Rekurs in Bezug auf die Schafe teilweise gutzuheissen, in Bezug auf die Nährstoffbilanz dagegen abzuweisen ist, sind die amtlichen Kosten zu 2/3 dem Rekurrenten (Fr. 1'000.-) und zu 1/3 der Vorinstanz (Fr. 500.-) zu auferlegen. Der geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'000.- wird dem Rekurrenten angerechnet. Auf die Erhebung der Kosten bei der Vorinstanz ist nach Art. 95 Abs. 3 VRP zu verzichten. Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wurden keine gestellt.

Entscheid

1. Der Rekurs von A.____ wird in Bezug auf die Nährstoffbilanz 2010 und die daraus resultierende Kürzung der Flächenbeiträge 2011 um Fr. 1'373.- abgewiesen.
2. In teilweiser Gutheissung des Rekurses wird der Einspracheentscheid vom 20. August 2012 aufgehoben und das Landwirtschaftsamt angewiesen, den Direktzahlungsanspruch 2011 unter Berücksichtigung der im Jahr 2011 gehaltenen Schafe neu zu berechnen.
3. Die amtlichen Kosten von Fr. 1'500.-- werden zu 2/3 A.____ und zu 1/3 dem Landwirtschaftsamt auferlegt. Auf die Erhebung der amtlichen Kosten beim Landwirtschaftsamt wird verzichtet.
4. Es werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.

VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
DES KANTONS ST.GALLEN
Der Vorsteher:

Benedikt Würth
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

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