

II. Abgeltungen gemäss kantonalem Landwirtschaftsgesetz

73 Abgeltung ökologischer Leistungen gemäss § 28 ff. des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes.

- **Auslegung von sogenannten "Bewirtschaftungsverträgen" im Falle einer unverschuldeten Teilunmöglichkeit für den Bewirtschafter, die vereinbarte Leistung zu erbringen. Nach Massgabe der vertraglichen Bestimmungen dürfen in derartigen Fällen nicht sämtliche Beiträge verweigert werden (Erw. II/1, 2, 4, 5).**

Aus dem Entscheid der Landwirtschaftlichen Rekurskommission vom 15. September 2008 in Sachen H. gegen Departement Finanzen und Ressourcen, Abteilung Landwirtschaft (5-BE.2007.12).

Aus den Erwägungen

II.

1. Sind in einem zusammenhängenden Gebiet einer oder mehrerer Gemeinden Massnahmepläne zur qualitativen Verbesserung von Trinkwasservorkommen, Gewässern oder Böden vorgesehen, die besondere Einschränkungen der Bewirtschaftung oder besonders belastende Betriebsumstellungen erfordern, können die Gemeinden diese im Rahmen von vertraglichen Vereinbarungen mit Beiträgen unterstützen (§ 28b Abs. 1 LwG-AG). Der Kanton beteiligt sich unter der Voraussetzung eines formellen Gemeinderatsbeschlusses über den Massnahmeplan und der Genehmigung durch das zuständige Departement zu maximal 50 % an den Beiträgen (§ 28b Abs. 2 LwG-AG).

2. Ein verwaltungsrechtlicher Vertrag entsteht durch übereinstimmende Willensäusserung der Parteien, wobei die Vorschriften des Obligationenrechts analog Anwendung finden, soweit das öffentliche Recht keine eigenen Regeln vorsieht und die für zivilrechtliche

Verträge geltenden Grundsätze sich als sachgerecht erweisen (BGE 105 Ia 207, Erw. 2c; BGE 122 I 328, Erw. 7b; ZBl 1982, S. 73, Thomas Müller-Tschumi in: Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, Isabelle Häner, Bernhard Waldmann (Hrsg.), Zürich/Basel/Genf 2007, S. 58 f., Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht., 5. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 1102). Als sachgerecht ist die zivilrechtliche Lösung für verwaltungsrechtliche Verträge dann anzusehen, wenn sie der Beteiligung der Verwaltungsbehörden am Rechtsverhältnis und dem involvierten öffentlichen Interesse ausreichend Rechnung trägt (Müller-Tschumi, a.a.O., S. 59). Die Rechte und Pflichten ergeben sich unmittelbar aus dem Vertrag respektive aus dem Parteiwillen (vgl. § 6 ÖkoV; Müller-Tschumi, a.a.O., S. 69) und wirken lediglich zwischen den Parteien (Ingeborg Schwenzer, Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil, 4. Auflage, Bern 2006, Rz. 4.06).

Der Beschwerdeführer behauptet sinngemäss, die vollständige Leistungserfüllung sei ohne sein Verschulden unmöglich geworden. Damit wird eine sogenannte Leistungsstörung vorgebracht. Zunächst ist zu prüfen, ob tatsächlich eine unverschuldete Unmöglichkeit vorliegt. Sowohl das kantonale Landwirtschaftsgesetz als auch die Ökoverordnung regeln die sogenannten Leistungsstörungen (vgl. zu diesem Begriff Erw. 4 hiernach) nicht. Falls effektiv eine unverschuldete Unmöglichkeit besteht, ist folglich zu ermitteln, welches die Rechtsfolgen in einer analogen zivilrechtlichen Konstellation sind. Schliesslich stellt sich die Frage, ob die gefundene Lösung für den konkreten Fall als sachgerecht anzusehen ist.

3. (...)

4.

4.1. Grundsätzlich bestreitet der Beschwerdeführer nicht, dass die betroffene Parzelle "S." durch seinen Verpächter gepflügt und somit "falsch bewirtschaftet" worden ist. Seitens der Vorinstanz ist unbestritten, dass der Verpächter ohne das Wissen des Beschwerdeführers den Umbruch der Naturwiese vorgenommen hat. Dieser Sachverhalt ist nicht vergleichbar mit den Fällen, welche die Arbeitsgruppe Nitratfeld bereits zu entscheiden hatte. Dort handelte die Person, welche die vertragswidrige Bodenbearbeitung vornahm, grund-

sätzlich im Einverständnis mit dem Bewirtschafter und somit als eigentliche Hilfsperson. Vorliegend fehlte indessen ein Einverständnis des Beschwerdeführers. Das Verhalten des Verpächters kann deshalb nach Massgabe des Zivilrechts nicht dem Beschwerdeführer zugerechnet werden; es liegt weder in seinem Gefahrenkreis noch handelte der Verpächter als Hilfsperson des Beschwerdeführers (Peter Gauch/Walter R. Schluep/Jörg Schmid/Heinz Rey, OR Allgemeiner Teil, 8. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2003, Rz. 2870). Folglich muss der Beschwerdeführer für das Verhalten des Verpächters nicht einstehen; es trifft ihn diesbezüglich kein Verschulden.

4.2. Die Abteilung Landwirtschaft legt dem Beschwerdeführer zur Last, dass er von sich aus weder der Arbeitsgruppe noch der kontrollierenden Fachperson eine Mitteilung über die veränderte Situation gemacht habe. Durch diese Unterlassung verletzte der Beschwerdeführer als Vertragspartner seine Mitteilungspflicht. Solche vertraglichen Nebenpflichten ergeben sich aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, vor allem auch aus dem Gebot von Treu und Glauben (Art. 2 ZGB). Die Verletzung vertraglicher Nebenpflichten stellt eine positive Vertragsverletzung dar, welche eine Schadenersatzpflicht nach Art. 97 Abs. 1 OR nach sich zieht, sofern die erforderlichen Voraussetzungen (Schaden, Kausalzusammenhang zwischen positiver Vertragsverletzung und eingetretenem Schaden, Verschulden) erfüllt sind (Schwenzer, a.a.O., N 67.01 ff.). Vorliegend mangelt es jedoch bereits am Vorliegen eines Schadens gemäss Art. 97 Abs. 1 OR. Darüber hinaus war die Verletzung der Mitteilungspflicht durch den Beschwerdeführer nicht kausal für die Nichterfüllung der vertraglichen Leistung bzw. den Umbruch der Wiese. Vielmehr konnte die Leistung bereits im Zeitpunkt des Umbruchs der Naturwiese nicht mehr erbracht werden.

4.3. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass den Beschwerdeführer hinsichtlich der Überführung einer Teilfläche von 40 Aren Naturwiese in offenes Ackerland im Frühjahr 2006 kein Verschulden trifft. Die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtung, keine Überführung in die offene Ackerbaufläche bzw. keine Bodenbearbeitung vorzunehmen, ist ohne sein Verschulden unmöglich geworden.

5.

5.1. Bei vollkommen zweiseitigen Verträgen stehen die Leistungspflichten in einem Austauschverhältnis. Die eine Partei verspricht der anderen eine Leistung nur, damit und weil die andere Partei ihrerseits eine Leistung verspricht und erbringt. Die gegenseitigen Leistungspflichten stehen in einem Abhängigkeitsverhältnis. Wird eine Leistung, die im Austauschverhältnis steht, ohne Verschulden des Gläubigers oder des Schuldners unmöglich, so wird gemäss der zivilrechtlichen Regelung der andere Teil von seiner Gegenleistungspflicht befreit (Art. 119 Abs. 2 OR; Schwenzer, a.a.O., N 3.21 und N 3.23). Doch tritt diese Rechtsfolge selbstverständlich nur ein, wenn die Parteien nicht etwas anderes vereinbart haben (Art. 119 OR ist dispositives Recht).

5.2.

5.2.1. Gemäss den Verträgen "Verlängerte Nutzungsdauer von Kunstwiesen" können bei Zuwiderhandlungen die Abgeltungen gekürzt oder verweigert werden. Strikter ist die Regelung des Trinkwasservertrages. Danach werden keine Abgeltungen ausgerichtet, wenn der Trinkwasservertrag oder auch nur Teile davon nicht erfüllt worden sind. Fraglich ist nun, ob diese Klauseln auch im Falle einer unverschuldeten Unmöglichkeit anwendbar sind (wodurch sich eine Abweichung von den dargestellten dispositiven Bestimmungen des Obligationenrechts ergäbe) bzw. ob eine Kürzung oder Verweigerung der Abgeltungen unabhängig vom Verschulden des Beschwerdeführers vorgenommen werden kann.

5.2.2. Die drei Verträge stellen offensichtlich von der Vorinstanz vorformulierte, standardisierte Verträge dar. Die vorgedruckten Formulare wurden lediglich mit den persönlichen Angaben des Beschwerdeführers (Betriebsnummer, Name und Adresse) sowie mit den konkreten Flächenmassen ergänzt.

Vorformulierte Vertragsbestimmungen sind grundsätzlich nach den gleichen Regeln wie individuell verfasste Vertragsklauseln auszulegen. So erfolgt denn auch die Ermittlung des mutmasslichen Parteiwillens nach dem Vertrauensgrundsatz. Dabei hat das Gericht vom Wortlaut auszugehen und zu berücksichtigen, was sachgerecht erscheint. Es orientiert sich dabei am dispositiven Recht, weil derje-

nige Vertragspartner, der dieses verdrängen will, das mit hinreichender Deutlichkeit zum Ausdruck bringen muss (unpubliziertes Urteil des Bundesgerichts vom 20. April 2007, 5C.21/2007 mit weiteren Hinweisen).

5.2.3. Der Wortlaut von Ziffer 2.7 des Trinkwasservertrages sowie von Ziffer 2.7 der Verträge betreffend "Verlängerte Nutzungsdauer von Kunstwiesen" äussert sich nicht ausdrücklich zu den rechtlichen Auswirkungen der Unmöglichkeit. In genereller Weise wird einzig festgehalten, dass der Betrieb die Voraussetzungen erfüllen muss bzw. die Abgeltungen bei Zuwiderhandlung gekürzt oder verweigert werden können. Ob davon neben der verschuldeten auch die unverschuldete Leistungsstörung erfasst ist, lässt sich jedoch weder aus dem Wortlaut noch aus dem Zusammenhang mit den weiteren vertraglichen Regelungen bestimmen. Folglich ergibt sich aus den Verträgen kein Anlass, aufgrund dessen vom dispositiven (Zivil-)Recht abgewichen werden müsste. Die getroffene Lösung lässt sich somit nicht als eigenständige Regelung der Folgen der Unmöglichkeit auffassen. Vielmehr muss der Fall der Unmöglichkeit anhand der allgemeinen zivilrechtlichen Konzeption gelöst werden. Dies gilt umso mehr, als es nicht sachgerecht erscheint, dem Beschwerdeführer das Risiko der unverschuldeten Unmöglichkeit zur Gänze aufzuerlegen.

Nichts anderes kann den Ausführungen der Vorinstanz entnommen werden, wonach der Beschwerdeführer als "offiziell anerkannter Bewirtschafter für den Vorgang und dessen Auswirkungen" verantwortlich zeichnen muss. Sinngemäss rechnet die Vorinstanz – fälschlicherweise - das Handeln des Verpächters dem Beschwerdeführer zu (vgl. dazu Erw. 4.3). Folglich setzt auch die Vorinstanz für die Anwendung von Ziffer 2.7 der Verträge ein persönliches Verschulden voraus.

5.2.4. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die durch die Parteien getroffene Lösung auch keine Konventionalstrafe darstellt. Eine solche setzt gemäss Art. 163 Abs. 2 OR im Fall der nicht zu vertretenden Unmöglichkeit voraus, dass Entsprechendes ausdrücklich vereinbart worden ist.

5.3.

5.3.1. Die vertragliche Leistung besteht bei allen Verträgen darin, dass auf der Fläche innerhalb des Nitratgebietes "kein Umbruch von Naturwiesen und Überführung in Ackerbau" erfolgen darf bzw. die Parzellen mit Dauerwiesen gemäss Flächendeklaration "nicht in offene Ackerfläche überführt werden dürfen und darauf keine Bodenbearbeitung vorgenommen werden darf". Durch das Handeln des Verpächters kann die Vertragsleistung durch den Beschwerdeführer nicht mehr erbracht werden; somit ist eine Unmöglichkeit der Leistungserbringung zumindest hinsichtlich der Parzelle "S." eingetreten (vgl. Erw. 4).

5.3.2. Ist bei einer teilbaren Leistung nur ein Teil der Leistung unmöglich, so stellt sich die Frage, ob der Gläubiger die noch mögliche Restleistung gegen Bezahlung einer verminderten Vergütung annehmen muss, weil Leistungs- und Gegenleistungspflicht nur teilweise entfallen. Vertretbar ist aber auch, dass der Gläubiger die Restleistung unter vollständiger Befreiung von der eigenen Leistungspflicht ausschlagen darf. Massgebend in dieser Frage ist entsprechend Art. 20 Abs. 2 OR, ob der Gläubiger an der Annahme der Restleistung ein Interesse hat oder nicht (Schwenzer, a.a.O., N 64.31).

Aufgrund der Vertragsfreiheit kann der Inhalt des Vertrages innerhalb der Schranken des Gesetzes beliebig festgesetzt werden (Art. 19 Abs. 1 OR; vgl. auch Schwenzer, a.a.O., N 32.41). Deshalb ist zur Beantwortung der obenstehenden Frage bzw. hinsichtlich des Interesses der Vorinstanz zunächst auf die vertragliche Regelung der Parteien zurückzugreifen.

5.3.3. Die Verträge "Verlängerte Nutzungsdauer von Kunstwiesen" sehen selber die Möglichkeit einer blossen Kürzung der Beiträge vor. Nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips erscheint daher eine vollständige Verweigerung der Abgeltungen als Ausnahme. Dagegen muss der Trinkwasservertrag auf den Flächen innerhalb des Nitratgebietes "jährlich als Ganzes erfüllt werden". Sinngemäss wird der Trinkwasservertrag somit insgesamt als nicht erfüllt betrachtet, selbst wenn nur einzelne Flächen betroffen sind. Diese Schlussfolgerung spricht dafür, dass das Interesse an einer Restleistung nicht vorhanden ist. Zentral ist jedoch, dass nur eine

Fläche von 40 Aren in offene Ackerfläche überführt worden ist. Angesichts der vom Beschwerdeführer bewirtschafteten Gesamtfläche im Nitratgebiet von 15.05 Hektaren ergibt sich aus dem "Ziel und Zweck" des Trinkwasservertrags durchaus ein Interesse an der Restleistung. Durch die annähernd vollständige Einhaltung der vertraglichen Auflagen werden sicherlich günstigere Voraussetzungen zur Nitratgehaltnreduktion geschaffen. Dies muss umso mehr gelten, als der Umbruch auf der Parzelle "S." auf das Ziel der Nitratgehaltsreduktion "keinen grossen Einfluss" hat. Eine vollständige Streichung der Projektbeiträge erscheint somit auch aufgrund des Flächenverhältnisses zwischen der Parzelle "S." und der gesamten Projektfläche unverhältnismässig. Insgesamt ist es somit nicht vertretbar, dass die Abgeltungspflicht vollständig entfallen soll. Vielmehr werden die Vertragspartner des Beschwerdeführers von ihrer Gegenleistungspflicht nur hinsichtlich des anteilmässigen Beitrages für die Parzelle "S." befreit.

5.4. Zusammenfassend ergibt sich, dass sich die Unmöglichkeit der Leistungserfüllung allein auf die Parzelle "S." bezieht. Folglich ist der Gemeindeverband B. bzw. der Kanton Aargau nicht berechtigt, die Beiträge vollständig zu verweigern. Vielmehr müssen grundsätzlich die gesamten Beiträge mit Ausnahme des Anteils für die Fläche "S." ausgerichtet werden.

Hinsichtlich der anteilmässigen Berechnung der Beiträge ergibt sich Folgendes: Von der Teilunmöglichkeit ist eine Fläche von 40 Aren betroffen; die bewirtschaftete Gesamtfläche des Beschwerdeführers im Nitratgebiet beträgt 15.05 Hektaren. Demnach ist rund ein Vierzigstel der Fläche von der Teilunmöglichkeit betroffen. Die Beiträge sind daher grundsätzlich um einen Vierzigstel zu reduzieren.

5.5. Auch aus anderen Gründen erscheint es sachgerecht, dass sich die vertraglichen Auswirkungen des Umbruchs der Naturwiese auf die Parzelle "S." beschränken und im Übrigen die gegenseitigen Leistungspflichten erhalten bleiben. Dem öffentlichen Interesse des Natur- und Umweltschutzes wird auch durch eine teilweise Erfüllung der Verträge gedient (vgl. Erw. 5.3.2). Zudem würde sich eine vollständige Streichung der Beiträge auch anhand des Prinzips der Verhältnismässigkeit, welches im ganzen Bereich des öffentlichen

Rechts Geltung hat (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 581 ff.), nicht rechtfertigen; ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff würde durch das Vorgehen der Vorinstanz nicht gewahrt.