



Abteilung II
B-5948/2016

Urteil vom 20. März 2018

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz),
Pascal Richard und Maria Amgwerd;
Gerichtsschreiberin Kinga Jonas.

Parteien

X._____,
vertreten durch Dr. iur. Peter Philipp, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführer,

gegen

**Departement für Volkswirtschaft
und Soziales Graubünden,**
Vorinstanz,

Fachstelle Weinbau, Plantahof,
Erstinstanz.

Gegenstand

Rebbaukataster.

Sachverhalt:

A.

Der Beschwerdeführer ist Eigentümer der Rebparzelle Nr. [...] in der Gemeinde Y._____. Im Jahr 2009 pflanzte er – soweit hier interessierend – auf 178m² des südlichen Teils dieser Parzelle neu die autochtone Completer-Rebe an und vergrösserte damit die bestockte Fläche.

A.a Mit Schreiben vom 21. Mai 2010 (vgl. act.16 Dossier 3 Vorakten) informierte die Erstinstanz die Rebbauern darüber, dass die Selbstdeklarationen betreffend Rebflächen aus dem Jahr 2009 überprüft worden und den effektiven Gegebenheiten anzupassen seien.

Am 14. Juni 2010 fand ein Treffen zwischen dem Sohn des Beschwerdeführers, Z._____, und dem Rebbaukommissär, A._____, in dessen Büro statt, anlässlich dessen die Fläche der Parzelle Nr. [...] am Computer ausgemessen wurde.

Mit E-Mail vom 30. Januar 2015 (vgl. act. 1 Dossier 3 Vorakten) erkundigte sich der Rebbaukommissär beim Sohn des Beschwerdeführers, ob er bereit sei, die Pflanzung auf der Parzelle Nr. [...], die über den Rebbaukataster hinausgehe, bis zum 28. Februar 2015 an den Kataster anzupassen.

Am 6. Februar 2015 stellte der Beschwerdeführer bei der Erstinstanz ein Gesuch um Aufnahme einer Teilfläche der Parzelle Nr. [...] in Y._____, Ortsbezeichnung „B._____“, in den Rebbaukataster (vgl. act. 3 Dossier 3 Vorakten). Am 9. Februar zog der Beschwerdeführer dieses Gesuch zurück und ersetzte es durch ein „Gesuch um eine Anpassung (Korrektur/Berichtigung) der Rebgrenze auf der Parzelle [...]“ (vgl. act. 4 Dossier 3 Vorakten).

Am 10. April 2015 führte die Kommission Rebbaukataster einen Augenschein auf der Parzelle Nr. [...] durch (vgl. act. 7 Dossier 3 Vorakten).

Mit Schreiben vom 13. April 2015 an die Erstinstanz (vgl. act. 8. Dossier 3 Vorakten) wies der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers darauf hin, dass die Rebbaufäche auf der Parzelle Nr. [...] auf Grund der Besprechung mit dem Rebbaukommissär im Juni 2010 auf 1'482m² angepasst worden sei. Da der Beschwerdeführer damals nicht aufgefordert worden sei, Reben zu entfernen, habe er darauf vertrauen können, dass seine Pflanzung den gesetzlichen Anforderungen entspreche.

A.b Mit Verfügung vom 16. September 2015 entschied die Erstinstanz wie folgt:

„1. Das Gesuch von X. _____ wird gemäss beiliegendem Plan, der die im Rebbaukataster liegende Fläche zeigt, teilweise bewilligt (act. 6).

Gemeinde	Ortsbezeichnung	Parzellen Nr.	Fläche in m ²
Y. _____	B. _____	[...] (Teilfläche)	ca. 100

Der westliche Teil der Neuanpflanzung wird nachträglich in die Rebbauzone aufgenommen, die neu eingezonte Fläche beträgt schätzungsweise 100m². Die Teilfläche der Parzelle Nr. [...], die im Rebbaukataster liegt, beträgt gemäss Verfügung ca. 1'100m².

Die Aufnahme des unteren Teils der Parzelle hingegen, der über die bestehende Rebbauzone hinausgeht, wird abgelehnt. Die ausserhalb des Rebbaukatasters gepflanzten Reben sind zu roden und der Drahtrahmen und die Anker sind entsprechend zurückzusetzen.

...“

Die Erstinstanz zog in Erwägung, der Beschwerdeführer habe die Rebanlage auf der Parzelle Nr. [...] im Jahr 2009 Richtung Westen und Süden erweitert, ohne die erforderliche Bewilligung einzuholen. Da die Fachstelle damit über die Ausweitung der Rebfläche nicht informiert worden sei, habe sie dieser weder ausdrücklich noch stillschweigend zugestimmt. Der südliche Teil der Parzelle sei im Gegensatz zum nördlichen Teil flach und profitiere entsprechend weniger von der Sonneneinstrahlung. Zudem sei das Frostrisiko im unteren Teil der Parzelle erhöht. Stosse kalte Luft auf ein Hindernis, wie die Remise und die Hecke entlang des Bachs auf der Parzelle Nr. [...], werde sie gestaut und bilde insbesondere in Talböden mit geringem Gefälle Kaltluftseen, die in der Regel zu Frostschäden an empfindlichen Kulturen führten. Es sei wichtig, die Rebbauzonen auf Hanglagen zu beschränken, weil dort eine bessere Traubenqualität erreicht werde als in der Ebene. Aus diesen Gründen sei die Aufnahme des unteren Teils der Parzelle Nr. [...] in den Rebbaukataster abzulehnen.

A.c Mit Departementsverfügung vom 29. August 2016 entschied die Vorinstanz wie folgt:

„1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die vorinstanzliche Verfügung wird mit Ausnahme der auf Parzelle Nr. [...] in Y. _____ festgelegten Grenzen des Rebbaukatasters (gemäss vorinst. act. 9.6) aufgehoben.

2. Es wird festgestellt, dass die mit Reben bestockte Fläche auf Parz. Nr. [...] in Y. _____ innerhalb des Rebbaukatasters ca. 1'140m² beträgt. Die anrechenbare Rebfläche beträgt 1'250m². Die Vorinstanz wird angewiesen, die anrechenbare Rebfläche entsprechend zu führen.

3. Die mit Reben bestockte Fläche, die über den Rebbaukataster hinausgeht (ca. 178m²), ist innerhalb von zwölf Monaten ab Erhalt der vorliegenden Verfügung zu roden.

...“

Die Vorinstanz zog im Wesentlichen in Erwägung, indem die Katasterkommission vor dem Entscheid der Erstinstanz einen begründeten schriftlichen Antrag gestellt und die Ergebnisse der Begehung der Parzelle zusammengefasst habe, genüge das erstinstanzliche Verfahren den gesetzlichen Anforderungen. In den Ermessensentscheid der Erstinstanz, der durch eine Expertenkommission mitgebildet worden sei, sei nicht ohne Not einzugreifen. Der Beschwerdeführer habe die Reben im Jahr 2009 vor der vermeintlichen Vertrauensschaffung durch den Rebbaukommissär im Juni 2010 getätigt. Da keine gesetzeswidrige Bewilligungspraxis bestehe, habe der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht. Die Rodungsanordnung der Erstinstanz sei mangels Zuständigkeit nicht rechtmässig, jedoch materiell nicht zu beanstanden und deshalb vom Departement im Rechtsmittelverfahren anzuordnen.

B.

Gegen diesen Entscheid erhob der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 28. September 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt Folgendes:

- „1. Ziff. 1 der Departementsverfügung vom 29. August 2016 sei aufzuheben, soweit darin die festgelegte Grenze des Rebbaukatasters für die Parzelle Nr. [...] bestätigt wird.
2. Ziff. 3 der Departementsverfügung vom 29. August 2016 sei aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, die Grenzen des Rebbaukatasters zu bereinigen.
3. Ziff. 4 der Departementsverfügung vom 29. August 2016 sei mit Ausnahme der zugesprochenen ausseramtlichen Entschädigung von Fr. 3'000.00 aufzuheben und festzustellen, dass keine Verfahrenskosten gegenüber dem Departement geschuldet sind.
4. Ziff. 5 der Departementsverfügung vom 29. August 2016 sei aufzuheben und festzustellen, dass gegenüber der Fachstelle Weinbau keine Verfahrenskosten geschuldet sind.
5. Alles unter gesetzlicher Kosten- und Entschädigungsfolge.“

Im Falle einer Abweisung der Beschwerde sei die Frist zur Rodung innert 12 Monate an die Rechtskraft des Urteils zu knüpfen.

Der Beschwerdeführer macht geltend, sein Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden, da ihm das am Augenschein vom 10. April 2015 ausgefüllte Formular „Beurteilung und Antrag der Kommission Rebbaukataster“ nicht zur Stellungnahme zugestellt worden sei. Zudem fehle darauf

eine Beurteilung der einzelnen Kriterien für die Eignung gemäss Weinverordnung. Die Katasterkommission habe die Eignung nicht mit der notwendigen Sorgfalt geprüft. Des Weiteren habe der Rebbaukommissär, der von der umstrittenen Pflanzung im Juni 2010 Kenntnis erhalten habe, den unrechtmässigen Zustand geduldet und berechtigtes Vertrauen begründet, dass die Pflanzung den gesetzlichen Vorgaben entspreche. Sein Sohn und der Rebbaukommissär seien als Zeugen zum Inhalt ihrer Besprechung im Jahr 2010 einzuvernehmen. Bei der Beurteilung der Eignung des Standorts für den Weinbau seien Erfahrungswerte und die Qualität der geernteten Reben unabhängig von der Rechtmässigkeit der Pflanzung zu berücksichtigen. Aus den Completer-Trauben werde ein exklusiver Weisswein gekeltert. Der Umstand, dass ein Gebiet flach sei, schliesse die Eignung nicht aus. Entscheidend sei das Zusammenspiel zwischen Höhenlage, Ausrichtung, Neigung, Bodenbeschaffenheit, Lokalklima und den Bodenwasserverhältnissen. So sei im Talgrund in Y. _____ die Parzelle Nr. [...] für den Rebbau zugelassen worden. Die Akten dieses Bewilligungsverfahrens seien von der Vorinstanz zu edieren. Es sei ein Gutachten zur Eignung für den Rebbau einzuholen.

C.

C.a Mit Vernehmlassung vom 3. November 2016 beantragt die Erstinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie macht geltend, der Beschwerdeführer habe auf der umstrittenen Fläche Frostkerzen aufgestellt und angezündet, wie der ausgebrannte Behälter beweise. Dies zeige, dass er gewusst habe, dass die Fläche frostgefährdet sei. Was die Parzelle Nr. [...] angehe, so sei deren südlicher und flacher Teil nicht im Rebbaukataster aufgenommen worden. Dieser Teil sei auch nicht mit Reben bestockt, und es sei dafür auch keine Bewilligung für die Pflanzung von Reben erteilt worden.

Mit Vernehmlassung vom 4. November 2016 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie erklärt, das Departement habe weder Kenntnis noch Akten betreffend eine Bewilligung für eine Neuanpflanzung auf der Parzelle Nr. [...]. Der Antrag des Beschwerdeführers auf Einholung eines Gutachtens sei abzuweisen, da er ein Rechtsgutachten beantrage. Der Sachverhalt sei erstellt und unbestritten. Die Traubenqualität sei kein Kriterium für die Eignung.

C.b Mit Stellungnahme als Fachbehörde vom 6. Dezember 2016 erklärt das BLW, da auf dem fraglichen Parzellenteil vor der nicht bewilligten Pflanzung durch den Beschwerdeführer beinahe 40 Jahre lang keine Reben kultiviert worden seien, handle es sich um eine Neuanpflanzung. Die Aufzählung in der Weinverordnung betreffend die Eignung für den Weinbau sei

nicht abschliessend. Grundsätzlich komme keinem der darin genannten Kriterien vorrangige Bedeutung zu. Die Kantone hätten einen grossen Spielraum bei der Anwendung dieser Bestimmung. Die Ansicht, dass Hangneigung und -richtung beim Weinbau massgebende Bedeutung hätten, sei absolut vertretbar. Zudem könnten diese Kriterien Einfluss haben auf andere Kriterien, wie beispielsweise auf dasjenige des Lokalklimas. Die Erstinstanz sei mit Bezug auf den südlichen Teil der Parzelle Nr. [...] auf Grund der uneinheitlichen Hangneigung und -ausrichtung zu Recht zu einem anderen Schluss gelangt als mit Bezug auf den anderen Teil. Die Eignung eines Standorts sei vor einer Pflanzung zu prüfen.

C.c Auf entsprechende Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts hin führte die Erstinstanz mit Eingabe vom 15. August 2017 aus, die negative Beurteilung eines Kriteriums könne grundsätzlich nicht durch die positive Beurteilung anderer Kriterien aufgewogen werden. Im Bündner Rheintal lägen die Rebberge zwischen 500 und 600 m.ü.M., womit die Parzelle Nr. [...], die zwischen [...] und [...] m.ü.M. liege, das Kriterium der Höhenlage erfülle. Durch die erhöhte Frostgefahr sei jedoch das Lokalklima beeinträchtigt. Im unteren Teil der Parzelle sei das Frostrisiko erhöht, weil kalte Luft zum tiefsten Punkt im Gelände fliesse. Stosse sie auf ein Hindernis, werde sie gestaut und bilde insbesondere in Talböden mit geringem Gefälle Kaltluftseen. Auf der Parzelle Nr. [...] seien hierfür eine Remise und eine Hecke entlang des C. _____ ausschlaggebend. Die Bodenbeschaffenheit und Bodenwasserverhältnisse seien auf der Parzelle Nr. [...] in Ordnung. Das für die Beurteilung der naturschützerischen Bedeutung der Fläche zuständige Amt für Natur und Umwelt habe auf eine Stellungnahme verzichtet, weil die Pflanzung bereits erfolgt sei. Es sei wichtig, dass sämtliche in der Weinverordnung vorgesehenen Kriterien erfüllt seien.

Mit Eingabe vom 20. Oktober 2017 hält der Beschwerdeführer an seinen Rechtsbegehren fest. Er macht geltend, die Katasterkommission habe sich nicht mit der gebotenen Sorgfalt mit der Eignung befasst und die Vorgaben der Weinverordnung nicht eingehalten. Deshalb sei die Sache zu erneuter Beurteilung an die Erstinstanz zurückzuweisen, falls sie nicht aus anderen Gründen gutgeheissen werde. Der Rebbaukommissär sei derart in den Fall verstrickt, dass von ihm keine objektive Beurteilung zu erwarten sei; seine Beurteilung sei eine reine Parteibehauptung. Die Eignung sei aufgrund einer Gesamtbetrachtung zu prüfen, womit die fehlende Hangneigung durch die gute Bodenbeschaffenheit aufgewogen werden könne. Der Boden sei im unteren Teil der Parzelle besonders fruchtbar und für Reben grundsätzlich besser geeignet als im steilen Bereich. Dies zeige eine Analyse des Traubenguts durch das Weinbauzentrum Wädenswil (WBZW). Das Risiko

von Frostschäden trage der Winzer, weshalb nicht ersichtlich sei, weshalb dieses statistisch geringe Risiko zu einem Bewirtschaftungsverbot führen solle. Ein Gutachter hätte zu beurteilen, ob am umstrittenen Standort Trauben gewonnen würden, die sich für die Weinerzeugung eigneten. An einem Augenschein könne sich das Gericht davon überzeugen, dass die Trauben sich im unteren Bereich der Parzelle gleich gut entwickelten wie im oberen Teil.

Mit Eingabe vom 14. November 2017 hält die Erstinstanz an ihren Anträgen fest und führt aus, die in der Weinverordnung genannten Kriterien müssten alle Mindestanforderungen erfüllen, wobei die Verordnung richtigweise keine Möglichkeit der Kompensation eines Kriteriums durch ein anderes vorsehe. Es wäre absurd, Reben an einem Nordhang zu bewilligen, nur weil der Boden dort sich gut eigne. Des Weiteren sei die Art der Probenahme durch das WBZW mangelhaft gewesen, was sich in den Resultaten zeige. Zudem sei das Labor am WBZW nicht akkreditiert. Die Mitglieder der Katasterkommission seien erfahrene Winzer, die die klimatischen Bedingungen der Region bestens kennen würden.

D.

Auf die Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird – soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich – im Rahmen der folgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit voller Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auf eine Beschwerde einzutreten ist.

1.1 Gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. a-c des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) ist beschwerdeberechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer erfüllt diese Voraussetzungen und ist damit zur Beschwerde berechtigt.

1.2 Die Beschwerde wurde form- und fristgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

1.3 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, die von den als Vorinstanzen in Art. 33 VGG genannten Behörden erlassen wurden.

1.3.1 Mit Verfügung vom 16. September 2015 lehnte die Erstinstanz die Aufnahme des südlichen Teils der Parzelle Nr. [...] in den Rebbaukataster ab und verfügte, dass die ausserhalb des Rebbaukatasters gepflanzten Reben zu roden und der Drahtrahmen und die Anker entsprechend zurückzusetzen seien (Dispositiv-Ziff. 1). Die Vorinstanz hob in Dispositiv-Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids vom 29. August 2016 die Verfügung der Erstinstanz mit Ausnahme der auf Parzelle Nr. [...] festgelegten Grenzen des Rebbaukatasters auf.

Soweit der angefochtene Entscheid der Vorinstanz die (nachträgliche) Erteilung der Bewilligung für die Neuanpflanzung auf dem südlichen Teil der Parzelle Nr. [...] betrifft, handelt es sich um einen Beschwerdeentscheid, der von einer letzten kantonalen Instanz (Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 49 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Graubünden vom 31. August 2006 [VRG, BR 370.100]) in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes (Art. 60 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1] und Art. 2 der Weinverordnung vom 14. November 2007 [SR 916.140]) erlassen worden ist. Insoweit ist das Bundesverwaltungsgericht zur Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 31 und 33 Bst. i VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 LwG).

1.4 Mit Dispositiv-Ziff. 3 der angefochtenen Departementsverfügung hat die Vorinstanz die Rodung der mit Reben bestockten Fläche, die über den Rebbaukataster hinausgeht (ca. 178 m²), angeordnet. Sie zieht diesbezüglich in Erwägung, die Rodungsanordnung der Erstinstanz sei mangels Zuständigkeit zwar nicht rechtmässig, jedoch materiell nicht zu beanstanden. Das Departement könne die Rodung im Rechtsmittelverfahren selbst anordnen.

Im Kanton Graubünden ist der Vollzug der (eidgenössischen) Weinverordnung in den Ausführungsbestimmungen zur Weinverordnung (BR 917.400; nachfolgend: kt. Ausführungsbestimmungen) geregelt. Der Vollzug obliegt dem Departement für Volkswirtschaft und Soziales (der Vorinstanz), soweit er nicht der Fachstelle Weinbau (der Erstinstanz) oder dem Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit übertragen wird (Art. 2 kt. Ausführungsbestimmungen). Gemäss Art. 6 Abs. 1 Weinverordnung, verfügt der

Kanton die Beseitigung widerrechtlich angepflanzter Reben. Im Kanton Graubünden verfügt gemäss Art. 12 kt. Ausführungsbestimmungen das Departement die Beseitigung widerrechtlich gepflanzter Reben und ordnet allenfalls deren Rodung auf Kosten der fehlbaren Person an.

Gemäss Art. 28 Abs. 3 des kantonalen VRG können Entscheide der Departemente und der Standeskanzlei mit Verwaltungsbeschwerde an die Regierung weitergezogen werden, wenn das Gesetz dies ausdrücklich vorsieht. Gegen Entscheide und Verfügungen des Departements ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig (Art. 29 Abs. 2 des Gesetzes über die Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft des Kantons Graubünden vom 25. September 1994 [LwG-GR, BR 910.000]).

Damit entscheidet das Departement mit Bezug auf die Rodung widerrechtlich angepflanzter Reben jeweils erstinstanzlich, womit es sich bei der in Dispositiv-Ziff. 3 des angefochtenen Entscheids angeordneten Rodung nicht um einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid handelt, der mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgerichts angefochten werden könnte (Art. 33 Bst. i VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 LwG).

Somit ist auf die Beschwerde, soweit sie sich gegen Dispositiv-Ziff. 3 der angefochtenen Departementsverfügung richtet, mangels Zuständigkeit nicht einzutreten.

2.

Mit der Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) – einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) gerügt werden. Demgegenüber ist, wenn – wie im vorliegenden Fall – eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat, die Rüge der Unangemessenheit unzulässig (Art. 49 Bst. c VwVG; vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, N. 2.149 f.). Eine Verletzung von Art. 49 Bst. b VwVG liegt insbesondere dann vor, wenn eine dem Untersuchungsgrundsatz unterworfenen Behörde den Sachverhalt nicht von Amtes wegen abgeklärt oder dies nur unvollständig getan hat. Der Sachverhalt ist namentlich dann unvollständig, wenn nicht über alle rechtserheblichen Umstände Beweis geführt wurde oder wenn eine entscheidungsrelevante Tatsache zwar erhoben, diese jedoch daraufhin nicht gewürdigt wurde und nicht in den Entscheid

einfluss (vgl. BVGE 2012/21 E. 5.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.149, ZIBUNG/HOFSTETTER, Praxiskommentar VwVG, Art. 49 N 40).

3.

Die Grundsätze für die Bewilligung von Rebpfanzungen sind in den Art. 60 ff. LwG sowie in der vom Bundesrat gestützt darauf erlassenen Weinverordnung geregelt.

Wer Reben neu anpflanzt, braucht eine Bewilligung des Kantons (Art. 60 Abs. 1 LwG). Erneuerungen von Anlagen müssen dem Kanton gemeldet werden (Art. 60 Abs. 2 LwG). Der Kanton bewilligt das Anpflanzen von Reben für die Weinerzeugung, wenn der vorgesehene Standort für den Weinbau geeignet ist (Art. 60 Abs. 3 LwG). Der Bundesrat legt die Grundsätze für die Bewilligung und Meldung von Rebpfanzungen fest; er kann Ausnahmen vorsehen (Art. 60 Abs. 4 LwG). Die Kantone führen nach den Grundsätzen des Bundes einen Rebbaukataster, in dem sie die Besonderheiten der Rebpfanzungen festhalten (Art. 61 LwG). Als Rebfläche gilt eine zusammenhängend mit Reben bepflanzte und einheitlich bewirtschaftete Fläche (Art. 1 Abs. 1 Weinverordnung). Der Kanton regelt das Bewilligungs- und das Meldeverfahren. Er sieht für das Bewilligungsverfahren vor, dass die kantonalen Fachstellen für Natur und Landschaftsschutz angehört werden (Art. 2 Abs. 5 Weinverordnung).

Als Neuanpflanzung gilt das Anpflanzen von Reben auf einer Fläche, die länger als zehn Jahre nicht als Rebfläche bewirtschaftet wurde (Art. 2 Abs. 1 Weinverordnung). Neuanpflanzungen bedürfen einer Bewilligung (Art. 4 kt. Ausführungsbestimmungen). Gesuche für Neuanpflanzungen sind mindestens ein Jahr vor der Pflanzung auf dem amtlichen Formular unter Beilage eines Grundbuchplans bei der Fachstelle einzureichen (Art. 5 kt. Ausführungsbestimmungen). Die Fachstelle Weinbau entscheidet über die Erteilung der Bewilligungen (Art. 7 Abs. 1 kt. Ausführungsbestimmungen).

3.1 Der Beschwerdeführer hat im Jahr 2009 auf der Parzelle Nr. [...] die autochtone Completer-Rebe neu angepflanzt und damit die bestockte Fläche auf dieser Parzelle gegen Süden unbestritten vergrössert (vgl. Beschwerde Rz. 16). Diesbezüglich kann den Vorinstanzen darin beigeplichtet werden – wobei der Beschwerdeführer dies im vorliegenden Verfahren nicht (mehr) bestreitet –, dass es sich bei dieser Pflanzung, deren Rodung vorliegend umstritten ist, nicht um eine Erneuerung von Rebflächen (Art. 3 Abs. 1 Bst. a Weinverordnung), sondern um eine Neuanpflanzung i.S.v.

Art. 2 Abs. 1 Weinverordnung handelt, da diese Fläche länger als zehn Jahre nicht als Rebfläche bewirtschaftet wurde (vgl. ang. Entscheid E. 3). Dass die Fläche, wie der Beschwerdeführer festhält, bis ins Jahr 1970 bestockt gewesen sein soll, ändert hieran nichts.

Des Weiteren besass der Beschwerdeführer im Jahr 2009, als er die südliche Teilfläche der Parzelle Nr. [...] mit der Completer-Rebe neu bepflanzt hat, unbestritten keine Bewilligung für eine Neuanpflanzung, und er hatte bei der zuständigen Behörde auch kein entsprechendes Gesuch gestellt. Damit ist diese Pflanzung im Jahr 2009 mangels Bewilligung widerrechtlich erfolgt (Art. 6 Abs. 1 Weinverordnung und Art. 12 kt. Ausführungsbestimmungen).

3.2 Neuanpflanzungen für die Weinerzeugung werden nur an Standorten bewilligt, deren Eignung für den Weinbau nachgewiesen wird. Dabei sind insbesondere zu berücksichtigen (Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung):

- „a. die Höhenlage;
- b. die Hangneigung und -richtung;
- c. das Lokalklima;
- d. die Bodenbeschaffenheit;
- e. die Bodenwasserverhältnisse;
- f. die naturschützerische Bedeutung der Fläche.“

3.2.1 Die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „Eignung für den Weinbau“ gemäss Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung ist eine Rechtsfrage, die das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich frei überprüft (Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich dabei allerdings dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn der Entscheid besondere Fachkenntnisse voraussetzt, denen es nichts Gleichwertiges entgegenzusetzen hat, und die Vorinstanz ihren Entscheid gestützt auf die Berichte von Fachbehörden gefällt hat. In solchen Fällen hat das Bundesverwaltungsgericht primär zu klären, ob alle berührten Interessen ermittelt und beurteilt sowie ob bei der Entscheidungsfindung die möglichen Auswirkungen berücksichtigt wurden. Es untersucht daher lediglich, ob die Vorinstanz sich von sachgerechten Erwägungen hat leiten lassen und weicht nicht leichthin von deren Auffassung ab. Voraussetzung für diese Zurückhaltung ist allerdings, dass es im konkreten Fall keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gibt und davon ausgegangen werden kann, dass die Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (vgl. BGE

139 II 185 E. 9.3, 133 II 35 E. 3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 442 ff., m.w.H.).

3.2.2 Mit Bezug auf die Auslegung von Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil B-8822/2010 vom 31. Januar 2012 Folgendes festgehalten: „Wie der französische Verordnungstext mit dem einleitenden Passus "On tiendra compte notamment" zeigt, ist die Aufzählung der Kriterien nicht abschliessender Natur. Damit weicht Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung von der früheren Ordnung gemäss Art. 5 Abs. 1 des Weinstatuts vom 23. Dezember 1971 (AS 1972 54 ff.) insofern ab, als die Produktionsbedingungen Lokalklima, Bodenbeschaffenheit, Hangrichtung, Höhe und geographische Lage seinerzeit kumulativ eine gute Traubenernte in einem Normaljahr gewährleisten mussten. Lediglich in begründeten Ausnahmefällen konnte nach damals geltender Praxis die Eignung auch dann bejaht werden, wenn nicht jedes einzelne Kriterium für die Eignung sprach. Mit Blick auf den nicht abschliessenden Charakter der Aufzählung von Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung und das frühere Recht ist davon auszugehen, dass den Behörden bei der Anwendung dieser Bestimmung ein grosser Spielraum zusteht. Als in jedem Fall unverzichtbar erscheint jedoch eine abwägende Gesamtwürdigung der in dieser Vorschrift genannten Kriterien im Einzelfall.“ (Urteil des BVGer B-8822/2010 vom 31. Januar 2012 E. 3.2).

Des Weiteren hielt das Bundesverwaltungsgericht in diesem Urteil fest, der Nachweis der Eignung für den Rebbauplan könne nicht mittels des am fraglichen Standort erzeugten Traubenguts bzw. dessen Qualität erbracht werden, wenn Reben ohne die erforderliche Bewilligung angepflanzt worden seien, da dies nicht bewilligten Versuchspflanzungen Vorschub leisten würde. Zudem dürfe ein Bewirtschafter, der (jedenfalls teilweise) ohne die erforderliche Bewilligung Reben gepflanzt habe, nicht besser gestellt werden als einer, der sich an die Vorschriften gehalten und vorgängig die erforderliche Bewilligung eingeholt habe (Urteil des BVGer B-8822/2010 vom 31. Januar 2012 E. 6.4 zweiter Absatz).

Der Beschwerdeführer bringt nichts vor, was Anlass gäbe, von dieser Rechtsprechung abzuweichen. Vielmehr kommt im vorliegenden Fall hinzu, dass der Einbezug des geernteten Traubenguts – was eine ex post Beurteilung der Eignung des Standorts bedeuten würde – bereits deshalb ausgeschlossen ist, weil im Kanton Graubünden ausdrücklich vorgesehen ist, dass Gesuche für Neuanpflanzungen mindestens ein Jahr vor der

Pflanzung auf dem amtlichen Formular unter Beilage eines Grundbuchplans bei der Fachstelle einzureichen sind (Art. 5 Abs. 5 Weinverordnung i.V.m. Art. 5 kt. Ausführungsbestimmungen). Zudem widerspricht die Auffassung des Beschwerdeführers, wonach (allein) der Umstand die Eignung beweise, dass an einem Standort mit Erfolg Reben geerntet wurden, grundsätzlich dem Sinn und Zweck einer Bewilligungspflicht und damit nicht nur den kantonalen Bestimmungen, sondern auch dem Landwirtschaftsgesetz (Art. 60 LwG). Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass bereits der Wortlaut von Art. 60 Abs. 3 LwG und Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung zeigt, dass im Rahmen des Bewilligungsverfahrens eine (vorgängige) Beurteilung der Eignung eines bestimmten Standorts und nicht eine (nachträgliche) Beurteilung einer bestimmten, konkret angepflanzten Rebsorte und damit des erzielten Produkts zu erfolgen hat. Ein solcher Tatbeweis könnte sich nämlich wesensgemäss lediglich auf eine spezifische Rebsorte – und nur punktuell auf einen bestimmten Zeitpunkt – beziehen, was offensichtlich Sinn und Zweck der Überprüfung der generellen Eignung eines Standorts für den Weinbau widerspräche. Damit erweisen sich die Vorbringen, Beweismittel und entsprechenden Anträge des Beschwerdeführers im Zusammenhang mit der Qualität der widerrechtlich angepflanzten Trauben bzw. des daraus hergestellten Weins als nicht rechtserheblich für die Beurteilung der Eignung des südlichen Teils der Parzelle Nr. [...] für den Weinbau und sind aus dem Recht zu weisen.

4.

Am 6. Februar 2015 stellte der Beschwerdeführer bei der Erstinstanz ein Gesuch um Aufnahme einer Teilfläche der Parzelle Nr. [...] in Y._____, Ortsbezeichnung „B._____,“ in den Rebbaukataster (vgl. act. 3 Dossier 3 Vorakten). Unter der Rubrik „Bemerkungen“ hielt er Folgendes fest: „Wie mit A._____ besprochen betrifft es die bereits bepflanzte Parzelle zur Berichtigung.“ Am 9. Februar zog der Beschwerdeführer dieses Gesuch um Aufnahme in den Rebbaukataster zurück und ersetzte es durch ein „Gesuch um eine Anpassung (Korrektur/Berichtigung) der Rebgränze auf der Parzelle [...]“ (vgl. act. 4 Dossier 3 Vorakten).

Am 10. April 2015 führte die Katasterkommission einen Augenschein auf der Parzelle Nr. [...] durch (vgl. act. 7 Dossier 3 Vorakten). An der Begehung der Parzelle Nr. [...] durch vier Mitglieder die Katasterkommission am 10. April 2015 war der Beschwerdeführer zusammen mit seinem Sohn und seinem Rechtsvertreter anwesend. Zudem waren als Vertreter der Fachstelle der Rebbaukommissär und ein Mitarbeiter des Amtes für Natur und

Umwelt anwesend; die beiden letzteren aber lediglich mit beratender Stimme (Art. 6 Abs. 2 kt. Weinverordnung).

Mit Schreiben vom 13. April 2015 an die Erstinstanz (vgl. act. 8. Dossier 3 Vorakten) wies der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers darauf hin, dass die Rebbaufäche auf der Parzelle Nr. [...] auf Grund der Besprechung mit dem Rebbaukommissär im Juni 2010 auf 1'482m² angepasst worden sei. Da der Beschwerdeführer damals nicht aufgefordert worden sei, Reben zu entfernen, habe er darauf vertrauen können, dass seine Pflanzung den gesetzlichen Anforderungen entspreche.

4.1 Der Beschwerdeführer macht in formeller Hinsicht geltend, die Sache sei – wie im Urteil des B-8822/2010 des BVGer vom 31. Januar 2012 – zu erneuter Beurteilung an die Erstinstanz zurückzuweisen, da die Katasterkommission die Eignung des südlichen Teils der Parzelle Nr. [...] für den Weinbau nicht mit der notwendigen Sorgfalt geprüft und die Vorgaben der Weinverordnung nicht eingehalten habe. Einerseits sei ihm das am Augenschein vom 10. April 2015 ausgefüllte Formular „Beurteilung und Antrag der Kommission Rebbaukataster“ nicht zur Stellungnahme zugestellt worden. Zudem sei auf diesem Antrag der Katasterkommission nichts zu der Beurteilung der Höhenlage, Hangneigung, Hangrichtung, des Lokalklimas, der Bodenbeschaffenheit, der Bodenwasserverhältnisse sowie der naturschützerischen Bedeutung der umstrittenen Fläche festgehalten.

4.2 Der aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) fließende Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids, der in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift, dar. Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden sowie an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (vgl. BGE 142 I 86 E. 2.2, 135 I 187 E. 202).

Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt insbesondere, dass die Gerichte die rechtserheblichen Vorbringen der Parteien anhören und bei der Entscheidfindung berücksichtigen (vgl. BGE 136 I 184 E. 2.2.1, 134 I 83 E. 4.1). Damit die Parteien sich ein Bild über die Erwägungen des Gerichts machen können, ist sein Entscheid zu begründen. Die Begründung muss

kurz die Überlegungen nennen, von denen sich das Gericht hat leiten lassen und auf die sich sein Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist hingegen, dass der Entscheid sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Es genügt, wenn der Entscheid gegebenenfalls sachgerecht angefochten werden kann (vgl. BGE 142 III 433 E. 4.3.2, 136 I 184 E. 2.2.1, m.w.H.).

Auch eine Rechtsmittelbehörde, der – wie dem Bundesverwaltungsgericht – volle Kognition zusteht, soll in Gewichtungsfällen den Beurteilungsspielraum der Vorinstanz respektieren. Sie muss zwar eine falsche Entscheidung korrigieren, darf aber die Wahl unter mehreren sachgerechten Lösungen der Vorinstanz überlassen. Wenn es um die Beurteilung technischer oder wirtschaftlicher Spezialfragen geht, kann sie sich mit Blick auf deren Fachwissen eine gewisse Zurückhaltung auferlegen, ohne damit ihre Kognition in unzulässiger Weise zu beschränken, falls im konkreten Fall keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts bestehen und die spezialisierte Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (vgl. BGE 136 I 184 E. 2.2.1).

4.3 Gemäss Art. 6 Abs. 3 und 4 kt. Ausführungsbestimmungen beurteilen die Katasterkommissionen die weinbauliche Eignung der Standorte und unterbreiten der Fachstelle, der Erstinstanz, einen begründeten Antrag. Die Erstinstanz entscheidet über die Erteilung der Bewilligung (Art. 7 Abs. 1 kt. Ausführungsbestimmungen).

Damit ist die Rechtsfrage, ob die Katasterkommission die Eignung des südlichen Teils der Parzelle Nr. [...] mit der gebotenen Sorgfalt geprüft hat – was der Beschwerdeführer verneint – auf Grund der in deren Antrag an die Erstinstanz enthaltenen Feststellungen und Würdigungen mit Bezug auf die Kriterien gemäss Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung zu beantworten.

4.3.1 Im vorliegenden Fall enthält das von der Katasterkommission ausgefüllte vorgedruckte Formular „Beurteilung und Antrag der Kommission Rebbaukataster“ (nachfolgend: Antrag; vgl. act. 7 Dossier 3 Vorakten), das zwar unterschrieben, jedoch nicht datiert ist, den Antrag der Kommission an die Erstinstanz. Darin stellt die Kommission den Antrag: „Gesuch ablehnen“.

Unter der Rubrik „Begründung bei negativem Entscheid“ steht lediglich: „Talsohle; im unteren Teil flach; Erweiterung nach unten ablehnen“. Die auf

dem Formular für die Kriterien gemäss Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung vorgesehenen Rubriken Höhenlage, Hangneigung, Hangrichtung, Lokalklima, Bodenbeschaffenheit, Bodenwasserverhältnisse und naturschützerische Bedeutung wurden von der Kommission vollständig leer gelassen.

Was diese Begründung der Katasterkommission angeht, so kann sie weder als „begründeter Antrag“ i.S.v. Art. 6 Abs. 3 und 4 kt. Ausführungsbestimmungen noch mit Blick auf Art. 29 Abs. 2 BV als rechtsgenügend beurteilt werden: Einerseits geht aus dem Antrag der Katasterkommission der am Augenschein erhobene und für den Bewilligungsentscheid rechtserhebliche Sachverhalt nicht hervor, da sämtliche Felder betreffend die Kriterien gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. a-f Weinverordnung (Höhenlage, Hangneigung, Hangrichtung, Lokalklima, Bodenbeschaffenheit, Bodenwasserverhältnisse, naturschützerische Bedeutung) leer gelassen sind. Zwar könnte auf Grund des Stichworts „Talsohle“ implizit geschlossen werden, dass die Kommission die geringe Hangneigung als ausschlaggebend für die Verneinung der Eignung des südlichen Teils der Parzelle Nr. [...] angesehen haben mag. Es fehlen jedoch die entsprechenden Messwerte und insbesondere eine dazugehörige begründete Würdigung. Des Weiteren bleibt offen, ob die geringe Hangneigung im vorliegenden Einzelfall nicht durch weitere – allenfalls auch andere als die in der nicht abschliessenden Aufzählung in der Weinverordnung genannte – Kriterien ausgeglichen werden kann und weshalb dies nicht der Fall sein sollte. Inwiefern bzw. ob die Katasterkommission dem Umstand, dass die in der Weinverordnung aufgelisteten Kriterien nicht kumulativ zu erfüllen sind, überhaupt Rechnung getragen hat, wird aus ihrem Antrag nicht ersichtlich. Schliesslich kann mangels Begründung nicht festgestellt werden, ob die Kommission die erforderliche Gesamtwürdigung der in der Weinverordnung genannten sieben Kriterien vorgenommen hat, oder ob sie die Eignung allein auf Grund der fehlenden Hangneigung verneint hat, was im Lichte der Rechtsprechung (vgl. E. 3.2 hiavor) jedoch nicht zulässig wäre. Jedenfalls deuten die Stellungnahmen der Erstinstanz im vorliegenden Verfahren darauf hin, dass im erstinstanzlichen Verfahren zu Unrecht davon ausgegangen wurde, dass die Kriterien gemäss Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung kumulativ zu erfüllen seien.

Zusammengefasst ist somit festzuhalten, dass im Antrag der Katasterkommission – für den Art. 6 Abs. 3 und 4 kt. Ausführungsbestimmungen ausdrücklich statuiert, dass er begründet sein muss – nicht nur die Überlegungen fehlen, von denen sich die Fachkommission bei ihrem Entscheid hat leiten lassen, sondern dass es auch beinahe gänzlich an rechtserheblichen Feststellungen und Daten fehlt, auf die sie ihren Antrag stützt. Damit bleibt

im vorliegenden Fall offen, ob die Katasterkommission den ihr zustehenden, erheblichen Beurteilungsspielraum bisher überhaupt genutzt hat und von den richtigen rechtlichen Prämissen ausgegangen ist.

4.3.2 Wie ausgeführt, hat das Bundesverwaltungsgericht – ausgehend vom Antrag der Katasterkommission – zu überprüfen, ob der angefochtene Bewilligungsentscheid die Vorgaben der Weinverordnung einhält, wobei das Gericht nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung der zuständigen Fachkommission abweicht.

Da im vorliegenden Fall auf Grund des Antrags der Katasterkommission jedoch nicht nachvollzogen werden kann, ob diese Fachkommission sämtliche entscheiderelevanten Elemente berücksichtigt hat und ob sie ihren Entscheid, wie von der Rechtsprechung verlangt, auf eine Gesamtwürdigung des Einzelfalls abgestützt hat, kann das Gericht nicht feststellen, ob die Kommission sich mit der Frage der Eignung des Standorts für den Weinbau rechtsgenügend auseinandergesetzt hat oder ob ihr allenfalls eine unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 VwVG Bst. b) vorzuwerfen ist. Die Verletzung der Begründungspflicht ist damit als schwerwiegend zu qualifizieren.

4.4 Zu alledem kommt hinzu, dass der Antrag der Katasterkommission dem Beschwerdeführer unbestritten erst im Beschwerdeverfahren vor der Vorinstanz zur Stellungnahme zugestellt wurde, nicht jedoch vor Erlass der erstinstanzlichen Verfügung. Den Feststellungen der Katasterkommission betreffend die in der Weinverordnung aufgelisteten Kriterien kommt Beweiswert zu, da es sich dabei um rechtserhebliche Sachverhaltselemente handelt, die Grundlage für den Bewilligungsentscheid der Erstinstanz bilden. Als Gesuchsteller muss der Beschwerdeführer die Möglichkeit erhalten, sich zum Beweisergebnis zu äussern (vgl. BGE 142 I 86 E. 2.2). Zwar hat er im Rahmen der Beweiserhebung am Augenschein vom April 2015 die Möglichkeit erhalten, sich mündlich zum Antrag der Kommission zu äussern. Dabei hat sein Rechtsvertreter die Stichworte „Verhältnismässigkeit, Vertrauensschutz, Gleichbehandlung“ und sein Sohn die Bemerkungen „Bereinigung im Büro vor ca. 3 Jahren“ sowie „Anpassung der Grenze, kein Gesuch um Aufnahme mit eingeschriebenem Brief“ angebracht.

Da im Antrag der Katasterkommission die rechtserheblichen Feststellungen zu den Kriterien gemäss Weinverordnung und die Überlegungen fehlen, von denen die Kommission sich bei ihrem Entscheid hat leiten lassen, kann diese Äusserungsmöglichkeit vor Ort nicht als eine rechtsgenügende

Gewährung des rechtlichen Gehörs zum Beweisergebnis gewertet werden. Damit wurde im erstinstanzlichen Verfahren auch das Recht des Beschwerdeführers auf Stellungnahme zum Beweisergebnis missachtet.

Ob dem Anspruch auf Stellungnahme zum Beweisergebnis im Einzelfall Genüge getan werden kann, wenn einem Gesuchsteller zum – begründeten – Antrag der Katasterkommission nur eine mündliche Stellungnahme vor Ort ermöglicht wird, braucht hier nicht abschliessend beurteilt zu werden.

4.5 Nach der Rechtsprechung kann eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Darüber hinaus ist von einer Rückweisung der Sache an die Verwaltung selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem – der Anhörung gleichgestellten – Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2; 136 V 117 E. 4.2.2.2, m.w.H.). In der Lehre wird teilweise die Auffassung vertreten, Heilungen von Gehörsverletzungen seien abzulehnen bzw. wesentlich zurückhaltender zuzulassen, als dies in der Praxis effektiv geschehe. Begründet wird diese Auffassung einerseits damit, dass der Instanzenzug dadurch verkürzt werde und der Betroffene sich gegenüber einem negativen Entscheid einer Behörde durchsetzen müsse. Vor allem aber mache ihn die Behörde durch die Gehörsverweigerung zum Verfahrensobjekt, statt ihn als Partner zu behandeln. Dies könne nicht geheilt werden, sondern müsse sanktioniert werden. Das Nachschieben von Motiven im Beschwerdeverfahren genüge dafür in der Regel nicht, weil damit der Zweck der Begründungspflicht nicht erfüllt werde (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1178; WALDMANN/BICKEL, in: Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Rz. 111 ff.).

Vorliegend war das erstinstanzliche Verfahren, das zum Erlass der Verfügung vom 16. September 2015 geführt hat, mit derart schwer wiegenden Verfahrensfehlern behaftet – zumal die Begründungspflicht und die Stellungnahme zum Beweisergebnis zu den Kerngehalten des Anspruchs auf rechtliches Gehör zählen –, dass eine Heilung ausser Betracht fällt. Damit

ist die Vorinstanz im vorliegenden Fall zu Unrecht davon ausgegangen, dass allfällige Gehörsverletzungen geheilt werden könnten.

Über die festgestellten Gehörsverletzungen kann vorliegend im Übrigen umso weniger hinweggesehen werden, als die in der erstinstanzlichen Verfügung enthaltene Begründung keine nachvollziehbare Stütze im Antrag der Katasterkommission oder in den Vorakten findet. Darin wird denn auch mit keinem Wort auf den Antrag der Kommission Bezug genommen. Zudem kann es nicht Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts sein, die erforderliche Gesamtwürdigung der Kriterien gemäss Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung gleichsam erstinstanzlich anstelle der mit den örtlichen Verhältnissen besser vertrauten Fachbehörden selbst vorzunehmen oder durch einen neutralen Gutachter vornehmen zu lassen und dann selbst darüber zu entscheiden, ob der südliche Teil der Parzelle Nr. [...] den gesetzlichen Vorgaben für die Eignung für den Weinbau entspricht oder nicht. Schliesslich beantragt der Beschwerdeführer selbst, dass die Sache zu erneuter Beurteilung an die Erstinstanz zurückzuweisen sei, falls sie nicht aus anderen Gründen gutgeheissen werde, da die Katasterkommission sich nicht mit der gebotenen Sorgfalt mit der Eignung des Standorts für den Weinbau befasst habe.

4.6 Gemäss Art. 61 Abs. 1 VwVG entscheidet die Beschwerdeinstanz in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (vgl. WEISSENBERGER/HIRZEL, in: Praxis-kommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 61 Rz. 15 ff., m.w.H.). Wenn es die Umstände rechtfertigen, ist in Ausnahmefällen auch eine Rückweisung an die Erstinstanz möglich (sog. Sprungrückweisung; vgl. Urteile des BVGer B-7115/2013 vom 9. März 2015 E. 4.1, B-6249/2009 vom 10. Juni 2010 E. 6.4; WEISSENBERGER/HIRZEL, a.a.O., Art. 61 Rz. 21, m.w.H.).

Vorliegend ist infolge der schwerwiegenden Gehörsverletzungen im erstinstanzlichen Verfahren und damit sichergestellt wird, dass der Sachverhalt durch die mit den Verhältnissen besser vertraute und über spezifische Fachkenntnisse verfügende Instanz umfassend abgeklärt wird und diese das ihr zustehende Ermessen ausschöpft, eine Rückweisung an die Erstinstanz und damit an die Katasterkommission angezeigt. Zudem soll dem Beschwerdeführer in der Folge der ganze Instanzenzug offenstehen. Mit dieser Rückweisung ist freilich noch nichts über die materiellen Erfolgsaussichten des Bewilligungsgesuchs gesagt.

In Anwendung von Art. 61 Abs. 1 VwVG und in Gutheissung der Beschwerde ist die angefochtene Departementsverfügung vom 29. August 2016, soweit sie den südlichen Teil der Parzelle Nr. [...] betrifft (vgl. dazu E. 5, 6a und 7 ang. Entscheid), aufzuheben.

Die Sache ist damit zu einem erneuten Entscheid an die Erstinstanz zurückzuweisen, damit diese nach Durchführung eines neuen Augenscheins und gestützt auf einen objektiv nachvollziehbar begründeten Antrag der fachkundigen Katasterkommission, die umfassend von ihrem Beurteilungsspielraum Gebrauch zu machen hat, in abwägender Gesamtwürdigung der in Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung genannten Kriterien erneut über das Gesuch des Beschwerdeführers entscheidet. Der Erstinstanz wird dabei überlassen, ob sie einen unabhängigen Gutachter hinzuziehen möchte.

5.

Trotz Rückweisung der Sache an die Erstinstanz rechtfertigt es sich, den Beschwerdeführer auf Grund seiner Rügen sowie aus prozessökonomischen Gründen auf Folgende Punkte hinzuweisen:

5.1 Auf den Vertrauensschutz kann sich nur berufen, wer von der Vertrauensgrundlage Kenntnis hatte. Da der Beschwerdeführer die umstrittene Pflanzung bereits im Jahr 2009 vorgenommen hat, also bereits ein Jahr bevor auf Grund des Treffens seines Sohns mit dem Rebbaukommissär im Jahr 2010 bzw. durch die Untätigkeit der Behörde überhaupt ein Anknüpfungspunkt für den Vertrauensschutz hätte geschaffen werden können, kann er sich nicht auf die Schaffung einer Vertrauensgrundlage im bzw. nach dem Juni 2010 durch die zuständige Behörde berufen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 624 ff., 654 m.w.H.).

Ob die Tatsache, dass der Beschwerdeführer vom Rebbaukommissär, soweit aktenkundig, erstmals im Jahr 2015 auf die Widerrechtlichkeit der Pflanzung aufmerksam gemacht worden ist (vgl. act. 1 Dossier 3 Vorakten), allenfalls gegen die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands spricht, wird im Beschwerdeverfahren betreffend die Rodungsanordnung zu prüfen sein. Gleiches gilt für die Verhältnismässigkeit der Rodungsanordnung.

5.2 Soweit der Beschwerdeführer sich auf das Rechtsgleichheitsgebot beruft, gilt Folgendes:

Mit Bezug auf die Parzelle Nr. [...] erklärt die Vorinstanz, dass das Departement weder Kenntnis noch Akten betreffend eine Bewilligung für eine Neuanpflanzung auf dieser habe. Die Erstinstanz erklärt, es treffe nicht zu, dass die Parzelle Nr. [...] sich praktisch gänzlich im Talgrund befinde. Nur der südlich gelegene Teil des Grundstücks (Teilflächen 3 und 4) lägen in der Ebene (vgl. Höhenprofile Beilagen 9 und 10). Der südliche und flache Teil der Parzelle befinde sich nicht im Rebbaukataster; es liege auch keine Bewilligung zur Anpflanzung von Reben vor, und dieser Teil sei auch nicht mit Reben bestockt.

Der in Art. 8 Abs. 1 BV verankerte Grundsatz der Rechtsgleichheit verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht wird nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung jedoch nur dann anerkannt, wenn die rechtsanwendende Behörde eine eigentliche ständige gesetzwidrige Praxis pflegt und überdies zu erkennen gibt, auch in Zukunft nicht davon abweichen zu wollen (vgl. BGE 139 II 49 E. 7.1, 136 I 65 E. 5.6; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 565 ff., 599). Die Vorinstanz erklärt, es bestehe keine Praxis im Kanton, wonach widerrechtlich gepflanzte Reben oder über den Rebbaukataster hinausgehende Rebflächen nicht gerodet werden müssten. Allein auf Grund der unbelegten Behauptung des Beschwerdeführers kann nicht vom Bestand einer rechtswidrigen Praxis der Behörden mit Bezug auf die Eignung der Standorte für den Weinbau (Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung) oder die Anordnung der Rodung widerrechtlich angepflanzter Reben (Art. 6 Abs. 1 Weinverordnung) ausgegangen werden. Allfällige gesetzwidrig geduldete Einzelfälle – falls deren Vergleichbarkeit in tatsächlicher Hinsicht mit dem vorliegenden Fall überhaupt gegeben wäre – gäben dem Beschwerdeführer ohnehin keinen Anspruch auf eine Gleichbehandlung im Unrecht. Damit gehen die diesbezügliche Rüge des Beschwerdeführers und sein Antrag um Aktenedition ins Leere.

6.

Die Rückweisung der Sache zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid gilt für die Frage der Auferlegung der Gerichtskosten wie auch der Parteientschädigung als volles Obsiegen der beschwerdeführenden Partei, unabhängig davon, ob diese beantragt oder das entsprechende Begehren im Haupt- oder im Eventualantrag gestellt wurde (vgl. BGE 137 V 210 E. 7.1).

Dem Beschwerdeführer sind deshalb keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.43). Der von ihm geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Vorinstanzen haben keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

7.

Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]).

Die Entschädigung ist in Anwendung von Art. 9 f. VGKE sowie aufgrund der Akten und nach gerichtlichem Ermessen zu bestimmen, da der Beschwerdeführer für seine anwaltliche Vertretung keine Kostennote eingereicht hat (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Auf Grund der Akten erscheint eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 3'000.– als angemessen.

Die Parteientschädigung ist dem Kanton Graubünden als der Körperschaft, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

8.

Im Kostenpunkt ist die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen zur Regelung der Kosten- und Entschädigungsfrage für das kantonale Verfahren.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird, soweit sie sich gegen Dispositiv-Ziff. 3 der angefochtenen Departementsverfügung richtet, nicht eingetreten.

Soweit weitergehend, wird die Beschwerde gutgeheissen. Die angefochtene Departementsverfügung vom 29. August 2016 wird, soweit sie den südlichen Teil der Parzelle Nr. [...] betrifft, aufgehoben.

Die Sache wird zum neuen Entscheid an die Erstinstanz zurückgewiesen mit der Weisung, nach Durchführung eines neuen Augenscheins und ge-

stützt auf einen objektiv nachvollziehbar begründeten Antrag der fachkundigen Katasterkommission, die umfassend von ihrem Beurteilungsspielraum Gebrauch zu machen hat, in abwägender Gesamtwürdigung der Kriterien für die Eignung des Standorts für den Weinbau erneut über das Gesuch des Beschwerdeführers zu entscheiden.

Im Kostenpunkt wird die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen zur Regelung der Kosten- und Entschädigungsfrage für das kantonale Verfahren.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Dem Beschwerdeführer wird der einbezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

3.

Der Kanton Graubünden hat den Beschwerdeführer für das bundesverwaltungsgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.– zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde;
Beilage: Rückerstattungsformular);
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde);
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde);
- das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Gerichtsurkunde);
- das Bundesamt für Landwirtschaft (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Stephan Breitenmoser

Kinga Jonas

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tage nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 20. März 2018