

(Entscheid des Bundesrates vom 1. April 1992)

Verfahren der Aufnahme eines Grundstücks in den Rebbaukataster.

- Mikroklimatologische Forschungsarbeit zwecks Ausräumung von Zweifeln bezüglich der unbestreitbaren Eignung eines Grundstücks in einem Grenzfall obliegt nicht der Beschwerdeinstanz, sondern dem Gesuchsteller (Art. 12 VwVG).
- Keine Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit.
- Die welsche oder wallisische Herkunft der Mitglieder der Expertenkommission, welche ein Gesuch aus der deutschen Schweiz prüft, stellt für sich allein keinen Ausstandsgrund dar (Art. 10 Bst. d VwVG).

Procédure d'admission d'une parcelle au cadastre viticole.

- Les travaux de recherches micro climatologiques destinés à lever les doutes sur la vocation viticole incontestable d'un terrain dans un cas limite n'incombent pas à l'autorité de recours, mais au requérant (art. 12 PA).
- Aucune violation de la liberté du commerce et de l'industrie.
- L'origine romande ou valaisanne des membres de la Commission d'experts chargée d'examiner une demande provenant de Suisse allemande ne constitue pas à elle seule un motif de récusation (art. 10 let. d PA).

Procedura d'ammissione di un fondo nel catasto viticolo.

- Il lavoro di ricerca micro-climatologica allo scopo di sciogliere i dubbi, in un caso limite, circa l'idoneità incontestabile di un fondo non incombe all'autorità di ricorso, ma al richiedente (art. 12 PA).
- Nessuna violazione della libertà di commercio e d'industria.
- L'origine romanda o vallesana dei membri della commissione peritale che esamina una domanda proveniente dalla Svizzera tedesca non costituisce per se stessa un motivo di ricsuzione (art. 10 lett. d PA).

I

A. Die Familie X hat am 19. März 1987 das Rebbaukommissariat des Kantons Zürich ersucht, die Parzellen Nrn. ... und ..., Gemeinde Buchs (ZH), in den Rebbaukataster aufzunehmen.

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) hat das Gesuch am 23. November 1987 abgelehnt und eine gegen diese Verfügung erhobene Einsprache nach Begutachtung durch die Eidgenössische Expertenkommission für den Rebbaukataster (hiernach Expertenkommission genannt) am 21. April 1988 abgewiesen.

B. Das EVD hat am 1. Mai 1989 eine gegen diesen Einspracheentscheid erhobene Beschwerde abgewiesen. Aus der Begründung: Die Parzellen lägen westlich von Buchs auf einer Höhe von 450 m ü. M., seien südlich exponiert, die Hangneigung betrage 15%. Nach der «Wärmegliederungskarte der Schweiz» befänden sich die Parzellen nicht in der Weinbaustufe, sondern nur im Grenzbereich der beiden Klimastufen «mild» (Obst- und Ackerbaustufe) und «ziemlich warm» (Grenzklima des erwerbsmässigen Weinbaus). Damit erweise sich die Parzelle in klimatischer Hinsicht nicht als unbestreitbar geeignet. So komme in den nördlichen Weinbaugebieten der Hanglage eine besondere Bedeutung zu; das durchschnittliche Gefälle von 15% müsse hier als ungenügend bezeichnet werden. Wenn die Beschwerdeführerin meine, sie werde rechtsungleich behandelt, so übersehe sie, dass die Rebberge im nordöstlichen Teil der Gemeinde andere Produktionsbedingungen aufwiesen.

C. Die Familie X hat daraufhin am 2. Juni 1989 beim Bundesrat eine Beschwerde eingereicht mit dem Antrag, die beiden in der Gemeinde Buchs gelegenen Parzellen seien unter Zusprechung einer Parteientschädigung in den Rebbaukataster aufzunehmen. Zur Begründung wird im wesentlichen geltend gemacht, dass die Vorinstanz den rechtserheblichen Sachverhalt nicht richtig festgestellt habe; ferner liege auch eine Überschreitung des Ermessens vor. So sei die Ansicht der Expertenkommission, wonach eine Aufnahme in den Rebbaukataster wegen der zu geringen Hangneigung und windoffenen Lage der Parzellen abzulehnen sei, unbesehen übernommen worden. Bezüglich der Hanglage enthalte die V vom 23. Dezember 1971 über den Rebbau und den Absatz der Rebbauerzeugnisse (Weinstatut, SR 916.140) keine entsprechenden Prozentzahlen. In der Gemeinde Buchs werde von jeher Weinbau betrieben, und es würden auf vielen vergleichbaren Parzellen Reben gepflanzt. Vor allem habe die Kommission auch nicht gewürdigt, dass die streitigen Parzellen Richtung Süden orientiert seien. Ausserdem müsse man berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin schon seit langem andere Rebgrundstücke in einer Luftliniendistanz von ungefähr 100 m bewirtschaftete, die sogar rund 20 m höher lägen als die hier beiden erwähnten Parzellen und eine Hangneigung von nur 11 bis 14% aufwiesen. Ausserdem habe sich die Vorinstanz darüber ausgeschwiegen, inwiefern die fraglichen Parzellen windoffen und frostgefährdet seien. Buchs sei von jeher ein bekanntes Weindorf, wo qualitativ hochstehender Wein produziert werde. Das Verbot, Reben zu pflanzen, stelle auch eine Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit dar. Endlich sei fraglich, ob die Mitglieder der Expertenkommission mit den örtlichen Verhältnissen vertraut seien, da die Mehrzahl von ihnen aus der französischsprachigen Schweiz stamme.

D. Das EVD beantragt in seiner Vernehmlassung vom 10. Juli 1989, die Beschwerde kostenfällig abzuweisen; auf die Begründung wird soweit notwendig in den nachfolgenden Erwägungen zurückgekommen.

E. Am 18. August 1989 fand ein Augenschein statt.

F. Das Rebbaukommissariat des Kantons Zürich bestätigte in seiner Vernehmlassung vom 27. Juli 1990, dass das Furttal, zu dem auch die Gemeinde Buchs gehöre, ein altes Rebgebiet darstelle. Die Grundstücke der Familie X lägen auf einer Höhe zwischen 430 und 450 m ü. M. und befänden sich somit für zürcherische Verhältnisse auf einer mittleren Höhe. Die Reben von Boppelsen und von Regensberg lägen sogar rund 100 m höher. Was das Klima anbelange, so gehöre das Furttal zusammen mit dem Rafzerfeld und dem Kohlfirst zu den Rebgebieten des Kantons Zürich, die von Frühjahrsfrösten mittelstark gefährdet

werden. Auch die Bodenbeurteilung spreche nicht gegen eine rebbauliche Nutzung. Endlich sei die Traubenqualität vergleichbar mit derjenigen des Bezirks Dielsdorf.

G. Gemäss einem Antrag des BLW vom 30. August 1990 wurde noch die Schweizerische Meteorologische Anstalt (SMA), Sektion Agrar- und Biometeorologie, Zürich, eingeladen, sich zum Klima in Buchs zu äussern. In ihrem Bericht vom 26. September 1990 kommt die SMA zum Ergebnis, dass sich die Region Buchs aufgrund der lokalen Klimaverhältnisse nur bedingt für den Weinbau eigne. Massgebend blieben daher die lokalen mikroklimatischen Verhältnisse, die ohne zusätzliche Messungen auf den fraglichen Parzellen nicht mit genügender Genauigkeit bestimmt werden könnten. Das zur Verfügung stehende Datenmaterial lasse keine genaueren Aussagen zu.

H. Die Familie X hielt in ihrer Eingabe vom 15. November 1990 fest, dass die Ausführungen der SMA im Vergleich zu denjenigen des kantonalen Rebbaukommissariats widersprüchlich seien; diese Widersprüche liessen sich aber aus dem Wege räumen, da die auf benachbarten Grundstücken durchgeführte diesjährige Weinernte für Blauburgunder und Riesling-Sylvaner mit 99 beziehungsweise 79 Öchsle-Grad qualitativ gut ausgefallen sei. Ferner mache man darauf aufmerksam, dass ein Herr V. und ein Herr M. im Jahr 1989 beziehungsweise 1990 die Bewilligung erhalten haben, im Gebiet Letten und Niederhasli Reben neu anzupflanzen, obwohl in diesen Gebieten kaum mehr Weinbau betrieben werde. Eine klimatologische Expertise sei nicht nur zu zeitaufwendig, sondern auch zu kostspielig.

I. Das BLW macht in seiner Eingabe vom 30. November 1990 darauf aufmerksam, dass die Grundstücke X und die von ihnen angeführten Vergleichsgrundstücke V und M. nicht miteinander vergleichbar seien, da deren Lage und Klima anders seien.

...

II

1. Die Verweigerung der Aufnahme eines Grundstückes in die Rebbauzone gemäss Rebbaukataster ist eine Verfügung über Pläne im Sinne von Art. 99 Bst. c OG; die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das BGer ist daher unzulässig. Dagegen unterliegt der angefochtene Entscheid nach Art. 44 Abs. 1 Weinstatut und Art. 72 ff. VwVG der Beschwerde an den Bundesrat.

Die Beschwerdeführer sind als Eigentümer der gemäss Gesuch in den Rebbaukataster aufzunehmenden Parzellen nach Art. 48 Bst. a VwVG zur Beschwerde legitimiert. Auf die im übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 50-52 VwVG).

2. Nach Art. 1 Abs. 1 des BB vom 22. Juni 1979 über Massnahmen zugunsten des Rebbaues (SR 916.140.1) ist die Neuanpflanzung von Reben ausserhalb der Rebbauzone, vorbehältlich der in Abs. 2 erwähnten, hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen, verboten. Jedoch kann mit begründetem Gesuch die Aufnahme eines Grundstückes in die Rebbauzone verlangt werden (Art. 6 Abs. 1 Weinstatut). Voraussetzung für die Aufnahme in diese Zone ist die unbestreitbare Eignung des Grundstückes für den Rebbau (Art. 6 Abs. 2 Weinstatut), wobei die Eigenheiten der betreffenden Gegend zu berücksichtigen sind. Die Eignung wird angenommen, wenn alle in Art. 5 Abs. 1 Weinstatut umschriebenen natürlichen Produktionsbedingungen, nämlich Hanglage, Lokalklima, Bodenbeschaffenheit, Hangrichtung, Höhe und geographische Lage, in einem Normaljahr eine gute Traubenernte gewährleisten.

3. Die Beurteilung eines Grundstückes bezüglich seiner Eignung für den Rebbau nach den im Weinstatut aufgestellten Kriterien wirft Tat- und Rechtsfragen mit einem gewissen Beurteilungsspielraum auf. Obwohl dem Bundesrat als Beschwerdeinstanz auch die Angemessenheitskontrolle zusteht (Art. 49 Bst. c VwVG), übt er nach konstanter Praxis doch Zurückhaltung, wenn der angefochtene Entscheid auf der Begutachtung durch amtliche Experten beruht (VPB 43.88). Diese zurückhaltende Kognition ist auch in Fällen der vorliegenden Art am Platz, in denen die Experten schon im Einspracheverfahren von der Bewilligungsinstanz beigezogen worden sind (VPB 43.88; Bertossa Francesco, Der Beurteilungsspielraum: zur richterlichen Kontrolle von Ermessen und unbestimmten Gesetzesbegriffen im Verwaltungsrecht, Bern 1984, S. 188 ff.).

4. Der Streit dreht sich um die Frage, ob die umstrittenen Parzellen gemäss Art. 6 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 5 Weinstatut unbestreitbar für den Weinbau geeignet sind, obwohl die Expertenkommission die Aufnahme dieser Parzellen in den Rebbaukataster ablehnt.

a. Die beiden erwähnten Parzellen befinden sich in der Landwirtschaftszone unterhalb des traditionellen Rebberges und gemäss der Karte «Wärmegliederung der Schweiz aufgrund von phänologischen Geländeaufnahmen in den Jahren 1969 bis 1973» nicht in der Weinbaustufe, sondern im Grenzbereich der beiden Klimastufen «mild» (Obst- und Ackerbaustufe) und «ziemlich warm» (Grenzklima des erwerbsmässigen Weinbaues). Sie weisen eine durchschnittliche Neigung von ungefähr 15% auf, liegen auf einer Höhe von 450 m ü. M. und sind südlich exponiert. Die Expertenkommission hat sich daher zu Recht widersetzt, die vorgenannten Parzellen ganz oder teilweise in den Rebbaukataster aufzunehmen, zumal die Parzellen auch windoffen und frostgefährdet sind. Diese Ansicht wird dem Grundsatz nach von der SMA geteilt, die aufgrund vorhandener Daten prüfte, ob sich die Region Buchs für den Weinbau eigne: So entsprächen die regionalen Klimaverhältnisse kaum den geforderten Ansprüchen; sollten jedoch günstige mikroklimatische Verhältnisse vorliegen, wäre es möglich, in dieser Region Weinbau zu betreiben. Ohne zusätzliche Messungen liessen sich die mikroklimatischen Verhältnisse nicht mit genügender Genauigkeit bestimmen.

b. Gesicherte Aussagen über klimatische Daten setzen nach Ansicht der SMA gezielte Messungen während drei bis fünf Jahren voraus, um dann diese Messergebnisse mit den Daten schon bestehender Klimastationen in dieser Region vergleichen zu können.

Die Beschwerdeführer lehnen aber solche Messungen ab, da ihnen Expertenkosten in der Grössenordnung von ungefähr Fr. 30 000.- bis Fr. 40 000.- zu hoch seien und in keinem Verhältnis stünden zum mutmasslichen Ertrag von ungefähr 12 000 Flaschen pro Jahr.

c. Nach Art. 12 VwVG stellt die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen fest. Der Untersuchungsgrundsatz besagt, dass die Verwaltungsjustizbehörden von sich aus für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts zu sorgen haben. Nach ständiger Rechtsprechung ist aber die Beschwerdeinstanz nicht verpflichtet, von sich aus, über die tatsächlichen Vorbringen der Partei hinaus, den Sachverhalt vollständig neu zu erforschen. Sie kann sich in der Regel damit begnügen, die Stichhaltigkeit der Vorbringen zu überprüfen. Der Untersuchungsgrundsatz bedeutet folglich, dass die Behörde - vor allem die Rechtsmittelinstanz - den ihr vorgelegten Tatbestand berichtigen oder ergänzen kann, dass sie ihn aber nicht weiter

erforschen muss, wenn keine besonderen Umstände dies ihr nahelegen.

Solche liegen nicht vor: Die Beschwerdeführer lehnten wie schon erwähnt detaillierte meteorologische Untersuchungen wegen des von ihnen zu tragenden Kostenrisikos ab (Art. 33 VwVG). Vor allem kommt hinzu, dass dem Untersuchungsgrundsatz und der damit verbundenen Verpflichtung der Verwaltungsjustizbehörden, zusätzliche Abklärungen vorzunehmen, auch einmal Grenzen gesetzt sind. Es ist nicht Aufgabe der Rechtsmittelinstanz und der Verwaltungsjustizbehörden, eigenständig klimatologische Forschungsarbeit zu leisten. Diese Aufgabe obliegt vielmehr dem Gesuchsteller beziehungsweise dem Beschwerdeführer, welcher der Behörde die massgebenden Messdaten vorzulegen hat (BGE 110 V 112 E. 2b; Rhinow René A. / Krähenmann Beat, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt am Main 1990, Nr. 88). In diesem Zusammenhang ist ferner zu beachten, dass selbst das Rebbaukommissariat des Kantons Zürich keine präzisen Daten liefern kann, welche die unbestreitbare Eignung der Grundstücke der Beschwerdeführer für den Rebbau belegen. Wenn das kantonale Rebbaukommissariat meint, die Durchschnittstemperatur sei wegen des Höhenunterschiedes von rund 100 m gegenüber der nächstgelegenen Messstation auf dem Zürichberg um ungefähr 0,8° C höher, so handelt es sich, wie das kantonale Rebbaukommissariat selber zugibt, bloss um eine Annahme; eine solche fällt hier nicht entscheidend ins Gewicht und zwar um so weniger, als das Furttal zusammen mit dem Rafzerfeld und dem Kohlfirst zu den von den Frühjahrsfrösten mittelstark gefährdeten Rebgebieten gehört. Übrigens stellt selbst das kantonale Rebbaukommissariat die unbestreitbare Eignung der Parzellen für den Rebbau in Zweifel; so wird in der Vernehmlassung zum Beweisergebnis vom 27. Juli 1990 nicht die unbestreitbare Eignung für den Rebbau in den Vordergrund gestellt, sondern man beschränkt sich auf den eher vorsichtigen Hinweis, dass die natürlichen Produktionsfaktoren der neu in den Rebbaukataster aufzunehmenden Grundstücke im grossen und ganzen den Verhältnissen der anderen noch mit Reben bepflanzten Grundstücke in Buchs entsprechen. Es versteht sich somit von selbst, dass eine solche Ausgangslage nicht dazu angetan ist, von Amtes wegen aufwendige Untersuchungen zu veranlassen, und zwar um so weniger, als auch die Beschwerdeführer nicht gewillt sind, allenfalls die damit verbundenen hohen Kosten zu tragen.

d. Der Einwand der Beschwerdeführer und des kantonalen Rebbaukommissariats, man habe schon von jeher in der Gegend von Buchs und im Furttal Rebbau betrieben, stösst ins Leere. Entscheidend für die Aufnahme einer Parzelle ist, ob die Voraussetzungen von Art. 5 Weinstatut erfüllt sind, und zwar unabhängig von den historischen Gegebenheiten. Auch der Einwand, die in unmittelbarer Nachbarschaft gelegenen Rebgrundstücke ergäben eine gute Weinqualität, für Blauburgunder 99 und für Riesling-Sylvaner 79 Öchsle-Grad, vermag daran nichts zu ändern, denn die Weinqualität andernorts gelegener Grundstücke besagt für sich allein betrachtet nichts aus über gleiche oder eventuell noch bessere Qualität.

Ferner sind die Beschwerdeführer nicht rechtsungleich behandelt worden. Die Rebgrundstücke der Familie V. in Niederhasli liegen nicht nur in einer anderen Geländekammer, sondern auch in einer besseren Klimazone als die Parzellen in Buchs. Endlich grenzt die Parzelle von Herrn M., die am 1. Mai 1990 in die Rebbauzone aufgenommen worden ist, an das traditionelle Rebgebiet der Gemeinde Buchs und ist somit als Arrondierung anzusehen. Zudem liegt diese Parzelle leicht höher als die Parzellen der Beschwerdeführer, weshalb sie besser gegen Fröste (Kaltluftsee) geschützt ist. Es gehört endlich zum Wesen jeder Zoneneinteilung, dass irgendwo Grenzen gezogen werden müssen und Grundstücke ähnlicher Lage verschieden behandelt werden müssen (VPB 50.85).

5. Die Beschwerdeführer wenden ein, die Handels- und Gewerbefreiheit sei verletzt worden. Diese Verletzung liege darin, dass die Vorinstanzen keine Bewilligung für die Aufnahme der umstrittenen Parzellen in den Rebbaukataster erteilt hätten, was gleichzeitig eine Verletzung des Bundesrechts über den Rebbau darstelle.

Dass dem entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer nicht so ist, lässt sich den obenstehenden Erwägungen entnehmen, man braucht das dort Gesagte nicht mehr zu wiederholen, zumal die Beschwerdeführer nur die Verweigerung der Bewilligung für die Aufnahme bestimmter Grundstücke in den Rebbaukataster beanstanden, sich aber im weitem darüber ausschweigen, in welchen Punkten das zur Anwendung gebrachte Bundesrecht über den Rebbau gleichzeitig auch die Handels- und Gewerbefreiheit verletze. Vor allem enthalten die Beschwerdeschriften nichts, was darauf schliessen liesse, dass das Bundesrecht über den Rebbau nicht im Einklang mit der Handels- und Gewerbefreiheit steht. Ferner stellt der Wunsch der Beschwerdeführer, die Rebbaufläche zu vergrössern zwecks Schaffung einer ausreichenden Existenzgrundlage als Winzer, keinen ausreichenden Grund dar, um wo auch immer nach freiem Gutdünken Reben anpflanzen zu dürfen. Wollte man jedem Begehren um Aufnahme eines Grundstückes in den Rebbaukataster stattgeben, so würde der Rebbaukataster nicht nur aus den nach Weinstatut gegebenen Grenzen platzen, sondern er könnte auch seiner ihm ursprünglich zugeordneten Aufgabe nicht mehr gerecht werden, nämlich die einheimische Weinproduktion qualitäts- und quantitativ zu steuern. Der Vorwurf, die Handels- und Gewerbefreiheit sei verletzt worden, entbehrt somit jeder Grundlage (VPB 55.40).

6. Endlich wird bemängelt, die Expertenkommission habe im Einspracheverfahren (vgl. oben I B) die gesetzlichen Voraussetzungen für die Aufnahme in den Rebbaukataster nicht oder falsch gewürdigt. Vor allem falle auf, dass die Mehrzahl der Mitglieder der Expertenkommission aus den welschen Anbaugebieten oder aus den Anbaugebieten des Kantons Wallis stammten und folglich mit den örtlichen Verhältnissen weniger vertraut sein könnten als die übrigen Mitglieder dieser Kommission.

Aus den Akten geht nicht hervor, wie sich die Expertenkommission im einzelnen zusammensetzte; vor allem sind die Namen der einzelnen Mitglieder nicht bekannt, die sich mit der Prüfung der Einsprache befassten. Dies ist hier aber ohne Belang, denn der Vorwurf richtet sich einzig gegen den mangelnden Sachverstand; Ausstandsgründe gegen einzelne Mitglieder der Expertenkommission gemäss Art. 10 VwVG werden nicht vorgebracht, ebenso wenig eine damit verbundene Missachtung der Ausstandsregeln. Was die Herkunft der Experten anbelangt, so spielt es keine Rolle, ob diese aus dem französischsprachigen Teil der Schweiz oder aus dem Kanton Wallis stammen, denn die Herkunft stellt für sich allein kein Umstand dar, welcher den Anschein der Befangenheit oder die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermag. Auf das subjektive Empfinden der Beschwerdeführer darf daher nicht abgestellt werden, da keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Experten ihre Aufgabe nicht nach bestem Wissen und Gewissen erfüllt und sich der strengsten Unparteilichkeit befleissigt hätten (Art. 59 des BG vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess, SR 273). Vor allem stellt auch ein für die Beschwerdeführer ungünstiges Expertengutachten keinen

Ausstandsgrund dar (Rhinow/Krähenmann, a. a. O., Nr. 90/B/II; BGE 116 Ia 137 E. 2, BGE 115 Ia 175 E. 3, BGE 114 Ia 55 E. 3b). Dass im übrigen die Ansicht der in der Expertenkommission tätigen Mitglieder nicht falsch war, ergibt sich auch aus dem schon zitierten Bericht der SMA vom 26. September 1990; er enthält keine widersprechenden Aussagen, die eine andere Beurteilung gestützt auf die gegebene Aktenlage erlauben.

7. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

