Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-8822/2010

Urteil vom 31. Januar 2012

Besetzung

Richter Frank Seethaler (Vorsitz),
Richter Bernard Maitre, Richter Ronald Flury,
Gerichtsschreiber Beat König.

Parteien

X._____,
vertreten durch Kurt Moll, Rechtsanwalt, Erlenweg 34,
Postfach 7331, 3001 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern,
Münsterplatz 3a, 3011 Bern,
Vorinstanz,

Fachstelle für Rebbau, Oeschberg, 3425 Koppigen,
Erstinstanz.

Gegenstand

Pflanzung von Reben.

Sachverhalt:

A.

A.1 Der Beschwerdeführer betreibt einen biologischen Bauernbetrieb in Y._____. Er pflanzte im Jahr 2005 auf einer Fläche von (…) m^2 Reben an. Am 25. August 2009 teilte die Fachstelle für Rebbau (FRB, Erstinstanz) des Amtes für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern (LANAT) dem Beschwerdeführer mit, dass der Anbau von (…) m^2 Reben bewilligungspflichtig sei und er umgehend einen Antrag auf Neupflanzung stellen müsse, falls er die Fläche nicht auf 400 m^2 für den Eigenbedarf reduziere.

Mit Verfügung vom 3. September 2009 verweigerte die Erstinstanz dem Beschwerdeführer die Bewilligung für den Anbau von Reben zur Weingewinnung und die Erteilung eines Traubenpasses, welcher ihn berechtigten würde, die Trauben bzw. den Wein zu vermarkten. Eine Reduktion der Rebfläche auf 400 m^2 für den Eigenbedarf (ohne Verkauf) sei jedoch ohne Bewilligung möglich. Die Erstinstanz begründete ihren Entscheid damit, dass das Kriterium der Hangneigung nach Art. 2 Abs. 2 Bst. b der Verordnung vom 14. November 2007 über den Rebbau und die Einfuhr von Wein (Weinverordnung, SR 916.140) nicht erfüllt sei.

Gegen diesen Entscheid erhob der Beschwerdeführer am 20. September 2009 Beschwerde bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (VOL, Vorinstanz) und ersuchte um die Erteilung einer Bewilligung zur Pflanzung von Reben für die Weinherstellung.

Die Vorinstanz hiess die Beschwerde am 4. Februar 2010 teilweise gut, hob die Verfügung der Erstinstanz auf und wies die Sache an die Erstinstanz zurück, und zwar mit der Weisung, die Eignung für die Weinerzeugung im Sinne der Erwägungen neu zu prüfen. Sie hielt fest, die erstinstanzliche Verfügung beruhe auf einer rechtsfehlerhaften Anwendung von Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung, da die Pflanzung abgewiesen worden sei, ohne dass eine genügende Prüfung der Eignung zum Rebbau anhand der verschiedenen gemäss dieser Bestimmung massgebenden Kriterien vorgenommen worden sei.

A.2 Am 19. Mai 2010 besichtigte die Erstinstanz die Parzelle mit einer Delegation der Fachkommission für Rebbau (FKRB). Gleichentags, das heisst mit Entscheid vom 19. Mai 2010, verfügte die Erstinstanz, die Reben in Y._____ könnten nicht in den kantonalen Rebkataster aufgenommen werden. Sie seien umgehend auf die Freifläche von 400

m^2 zu reduzieren. Der daraus hergestellte Wein dürfe nicht vermarktet werden und sei ausschliesslich für den Eigenbedarf zu verwenden. Die Flächenreduktion sei bis 30. Juni 2010 vorzunehmen und der Agrardatenerhebung zu melden. Für die illegal gepflanzten Reben werde ein Bussgeld von Fr. (…) in Rechnung gestellt.

Gegen diesen Entscheid erhob der Beschwerdeführer am 17. Juni 2010 Beschwerde bei der Vorinstanz und beantragte, die Rebfläche von (…) m^2 sei in das Rebkataster aufzunehmen und die ausgesprochene Busse von Fr. (…) sei aufzuheben. Eventualiter seien eine neue Begehung mit Fachleuten und eine Expertise anzuordnen.

Am 16. August 2010 nahm der Beschwerdeführer erneut Stellung und reichte einen Kurzbericht eines Rebbauspezialisten ein, welcher die Fläche am 22. Juni 2010 mit einem anderen Rebbauspezialisten besichtigt hatte. Die Erstinstanz äusserte sich diesbezüglich am 20. September 2010.

Der Beschwerdeführer liess sich am 22. Oktober 2010 ein weiteres Mal vernehmen und reichte eine Bestätigung ein, wonach der von ihm produzierte Traubenmost der Sorte (…) bei einer Messung vom 8. Oktober 2010 (…) Grad Oechsle aufweise.

Mit Entscheid vom 2. Dezember 2010 hiess die Vorinstanz die Beschwerde vom 17. Juni 2010 insoweit teilweise gut, als die verfügte Busse aufgehoben wurde (Dispositiv-Ziff. 1 Satz 1). Soweit weitergehend wurde die Beschwerde abgewiesen (Dispositiv-Ziff. 1 Satz 2). Es wurden keine Verfahrenskosten auferlegt und keine Parteikosten gesprochen (Dispositiv-Ziff. 2). Die Vorinstanz hielt im Wesentlichen fest, mangels eines Protokolls lasse sich der Ablauf des Augenscheins auf der Parzelle des Beschwerdeführers nicht direkt den Akten entnehmen. Ebenso wenig lasse sich nachvollziehen, ob dem Beschwerdeführer zumindest mündlich das rechtliche Gehör zu den anlässlich des Augenscheins gewonnenen Erkenntnissen gewährt worden sei und wenn ja, inwiefern er sich dazu vor Ort geäussert habe. Dem Beschwerdeführer sei demnach das rechtliche Gehör nicht in rechtsgenügender Weise gewährt worden. Da der Beschwerdeführer nun aber im Beschwerdeverfahren Gelegenheit gehabt habe, sich zu den in der erstinstanzlichen Verfügung gemachten Feststellungen zu äussern, sei die Verletzung des rechtlichen Gehörs geheilt worden. In materieller Hinsicht hielt es die Vorinstanz insgesamt für gerechtfertigt, dass die beantragte Bewilligung verweigert wurde. Die

ausgesprochene Busse sei mangels Zuständigkeit bereits aus formellen Gründen aufzuheben.

B.
Gegen diesen Entscheid erhob der Beschwerdeführer, nunmehr vertreten durch Rechtsanwalt Kurt Moll, am 27. Dezember 2010 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragte, der Entscheid vom 2. Dezember 2010 sei unter Entschädigungsfolge aufzuheben und die Sache sei zur Neubeurteilung an die Erstinstanz zurückzuweisen. In formeller Hinsicht basiere der angefochtene Entscheid auf einem Verfahren, das schwerwiegende und nicht heilbare Mängel aufweise. Zusätzlich zu den bereits von der Vorinstanz festgestellten Verfahrensfehlern seien die Vorschriften über den Ausstand verletzt worden. Die beiden beigezogenen Mitglieder der FKRB seien Weinproduzenten bzw. -händler im Kanton Bern und hätten ein persönliches Interesse an der Sache. In materieller Hinsicht machte der Beschwerdeführer insbesondere geltend, er habe im Rahmen seiner Versuchspflanzung in den letzten Jahren in biologischem Anbau qualitativ hochwertiges Traubengut produziert, was wissenschaftlich nachgewiesen und aktenkundig sei. Die erstinstanzliche Verfügung trage zudem dem Umstand, dass die Kriterien der Weinverordnung zwar zu berücksichtigen, nicht aber kumulativ zu erfüllen seien, nicht in rechtsgenügender Weise Rechnung.

C.
Die Erstinstanz liess sich am 31. Januar 2011 vernehmen. Sie führte namentlich aus, gemäss Klimaeignungskarte liege die Region Y._____ in der Zone "Futterbau begünstigt". Spezialkulturen seien demzufolge in Y._____ als Grenzfälle anzusehen.

D.
Mit Vernehmlassung vom 1. Februar 2011 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Sie hielt fest, grundsätzlich gehe es in Art. 2 Weinverordnung um die vorgängige Beurteilung der Eignung einer Parzelle an sich und nicht um die nachträgliche Beurteilung einer konkret angepflanzten Rebensorte und des damit erzielten Resultates. Ein solcher Tatbeweis, welcher nur in Bezug auf eine spezifische Sorte gelten könne, lasse sich der Weinverordnung nicht entnehmen. Es bestehe ein erheblicher Ermessensspielraum für die fachlich zuständige Behörde hinsichtlich der Beurteilung der Eignung für den Weinbau.

E.
In seiner Replik vom 25. März 2011 hielt der Beschwerdeführer an seinem Rechtsbegehren und der bisherigen Begründung fest.

Mit Duplik vom 27. April 2011 bestätigten die Vorinstanz und die Erstinstanz ihre Sichtweisen. Die Erstinstanz führte ergänzend aus, Zuckerwertmessungen von einem Jahr seien für den Weinanbau nicht aussagekräftig.

F.
Am 10. Juni 2011 nahm das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) als Fachbehörde Stellung. Es hielt insbesondere fest, die Auffassung des Beschwerdeführers, der Nachweis der Eignung müsse nicht nur anhand der abstrakten Kriterien in der Weinverordnung, sondern auch anhand eines definitiven Produkts möglich sein, gehe fehl, denn bewilligungspflichtige Tätigkeiten dürften erst dann ausgeübt werden, wenn eine Bewilligung erteilt worden sei. Widerrechtlich erlangte Werte dürften für den Beweis der Eignung für den Rebbau nicht beigezogen werden. Aufgrund der Klimaeignungskarte der Schweiz und des Vergleichs mit der Region Bielersee teile das BLW die Meinung der Vorinstanz, wonach das Gebiet um Y._____ kaum als für den Rebbau geeignet angesehen werden könne.

Mit Stellungnahmen vom 20. bzw. 21. Juni 2011 hielten die Erstinstanz und die Vorinstanz fest, dass sie keine Ergänzungen oder Bemerkungen zur Eingabe des BLW anzubringen hätten.

Der Beschwerdeführer nahm am 2. August 2011 zu den Ausführungen des BLW vom 10. Juni 2011 Stellung. Dabei hielt er wiederum an seinem Rechtsbegehren fest und machte im Wesentlichen geltend, das BWL halte zu Unrecht einen "empirischen Beweis" der Eignung zum Rebbau mittels der Qualität seines Traubengutes für unzulässig.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen einen Entscheid der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern. Dabei handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid (vgl. Art. 62 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 [VRPG,

BSG 155.21] i.V.m. Art. 25 des Gesetzes über den Rebbau vom 13. September 1995 [RebG, BSG 916.141.1]). Weil er in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes erging (Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung), stellt er eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar.

Das Bundesverwaltungsgericht, welches gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist nach Art. 33 Bst. i VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und hat – soweit nicht die sinngemäss unangefochten gebliebene Aufhebung der erstinstanzlich auferlegten Busse durch die Vorinstanz in Frage steht – ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung und Änderung (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG). Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG), der Vertreter hat sich rechtsgenüglich ausgewiesen (Art. 11 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 47 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2.
Dem Bundesverwaltungsgericht kommt als Beschwerdeinstanz bei der materiellen Überprüfung des vorinstanzlichen Entscheids volle Kognition zu (vgl. Art. 49 VwVG). Indes legt es sich in einem Fall wie dem vorliegenden bei der Überprüfung eines Entscheides eine gewisse Zurückhaltung auf, denn zu beurteilen sind örtliche Verhältnisse, mit denen die Vorinstanz besser vertraut ist und wozu spezifische Fachkenntnisse notwendig sind (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2242/2007 vom 17. Juli 2008, E. 2.3).

3.
3.1 Wer Reben neu anpflanzt, braucht nach Art. 60 LwG eine Bewilligung des Kantons (Abs. 1). Erneuerungen von Anlagen müssen dem Kanton gemeldet werden (Abs. 2). Der Kanton bewilligt nach Abs. 3 dieser

Bestimmung das Anpflanzen von Reben für die Weinerzeugung, wenn der vorgesehene Standort für den Weinbau geeignet ist. Der Bundesrat legt die Grundsätze für die Bewilligung und Meldung von Rebpflanzungen fest; er kann Ausnahmen vorsehen (Abs. 4). Der Kanton kann vorübergehend und regionenweise jegliches Anpflanzen von neuen Reben zur Weinerzeugung verbieten, wenn Massnahmen zur Marktentlastung oder Umstellung der Rebflächen finanziert werden oder wenn die Marktlage es erfordert (Abs. 5).

3.2 Nach Art. 2 Weinverordnung gilt als Neupflanzung das Anpflanzen von Reben auf einer Fläche, die länger als zehn Jahre nicht als Rebfläche bewirtschaftet wurde (Abs. 1). Neuanpflanzungen für die Weinerzeugung werden gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung nur an Standorten bewilligt, deren Eignung für den Weinbau nachgewiesen wird. Dabei sind zu berücksichtigen:

a. die Höhenlage;

b. die Hangneigung und -richtung;

c. das Lokalklima;

d. die Bodenbeschaffenheit;

e. die Bodenwasserverhältnisse;

f. die naturschützerische Bedeutung der Fläche.

Diese Aufzählung ist – wie der französische Verordnungstext mit dem einleitenden Passus "On tiendra compte notamment" zeigt – nicht abschliessender Natur.

Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung weicht insofern von der früheren Ordnung gemäss Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über den Rebbau und den Absatz der Rebbauerzeugnisse vom 23. Dezember 1971 (Weinstatut, AS 1972 54 ff.) ab, als die in letzterer Vorschrift ausdrücklich erwähnten natürlichen 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 (vgl. Entscheid der Vorinstanz vom 4. Februar

2010 E. 4b/cc, mit Hinweis auf Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements [EVD] vom 22. Mai 1995, veröffentlicht in VPB 60.55 und Entscheid der Rekurskommission EVD vom 30. September 1996, veröffentlicht in VPB 61.43).

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.

3.3 Der Kanton kann für Neuanpflanzungen, die nicht der Weinerzeugung dienen, die Bewilligungspflicht durch die Meldepflicht ersetzen (Art. 2 Abs. 3 Weinverordnung). Für einmalige Neuanpflanzungen auf einer Fläche von höchstens 400 m^2, deren Produkte ausschliesslich dem Eigengebrauch der Bewirtschafterin bzw. des Bewirtschafters dienen, ist keine Bewilligung erforderlich, sofern die Bewirtschafterin bzw. der Bewirtschafter keine anderen Reben besitzt oder bewirtschaftet. Der Kanton kann jedoch eine kleinere Fläche festlegen und die Meldepflicht vorschreiben (Art. 2 Abs. 4 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).

3.4 Gemäss dem kantonalen Gesetz über den Rebbau obliegt der Vollzug (der Gesetzgebung über den Rebbau) der zuständigen Stelle der Volkswirtschaftsdirektion, soweit er nicht den Berufsorganisationen oder den Gemeinden übertragen ist (Art. 23 RebG). Der Regierungsrat erlässt nach Anhören der Berufsorganisationen die zum Vollzug notwendigen Ausführungsbestimmungen (Art. 24 Abs. 1 RebG). Nach Art. 8 Abs. 1 Bst. d der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Volkswirtschaftsdirektion vom 18. Oktober 1995 (Organisationsverordnung VOL, BSG 152.221.111) befasst sich das LANAT insbesondere mit Fragen des Acker-, Obst-, Gemüse- und Rebbaus und des landwirtschaftlichen Pflanzenschutzes. Demnach ist das LANAT bzw. dessen Fachstelle für Rebbau die zuständige Amtsstelle für die Bewilligung von Neuanpflanzungen nach Art. 2 Weinverordnung.

3.5 Gemäss alt Art. 3 Abs. 1 der kantonalen Rebbauverordnung vom 29. Mai 1996 (RebV) in der Fassung, welche bis 28. Februar 2011 in

Kraft stand, galt als weitere Produktionsregion neben der Bielerseeregion (alt Art. 1 RebV) und der Thunerseeregion (alt Art. 2 RebV) das übrige Kantonsgebiet.

4.
In der gegenwärtig zu beurteilenden Beschwerde bemängelt der Beschwerdeführer, das erstinstanzliche Verfahren, das zum Erlass der Verfügung vom 19. Mai 2010 geführt habe, sei mit schwerwiegenden Verfahrensmängeln behaftet gewesen. Namentlich rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) garantierten Anspruchs auf rechtliches Gehör durch die Erstinstanz.

4.1 Der verfassungsrechtliche Gehörsanspruch nach Art. 29 Abs. 2 BV umfasst nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts insbesondere das Recht der Betroffenen, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheides "zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen" (BGE 117 Ia 262 E. 4b; vgl. auch THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N. 4 zu Art. 21 VRPG, S. 183 f., mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts).

Die Behörden sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung aufgrund von Art. 29 Abs. 2 BV insbesondere dazu verpflichtet, Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit der Teilnahme an Augenscheinen einzuräumen. Vorbehalten sind schützenswerte Interessen Dritter oder des Staates, besondere Dringlichkeit sowie der Fall, dass der Augenschein seinen Zweck nur bei unangemeldeter Durchführung erfüllen kann (BGE 113 Ia 81 E. 3a). Darüber hinaus sind Augenscheine grundsätzlich zu protokollieren bzw. die wesentlichen Ergebnisse eines Augenscheins in einem Protokoll oder Aktenvermerk klar festzuhalten. Einzig wenn im Entscheid die Äusserungen der Parteien hinlänglich wiedergegeben werden, also die Parteiäusserungen – soweit entscheidwesentlich – wiedergegeben und gewürdigt werden, gebietet Art. 29 Abs. 2 BV keine Protokollierung von Augenscheinen (Urteil des

Bundesgerichts 1C_134/2007 vom 24. Januar 2008 E. 3.2; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1C_430/2008 vom 16. April 2009 E. 2.3.2 [je mit Rechtsprechungshinweisen]).

4.2 Nach neuerer Praxis kann selbst eine schwerwiegende Gehörsverletzung geheilt und von einer Rückweisung der Sache zur Gehörsgewährung abgesehen werden, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und folglich zu unnötigen Verzögerungen führen würde, welche mit dem der Anhörung gleichgestellten Interesse des Betroffenen an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 133 I 201 E. 2.2; 132 V 387 E. 5.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-5877/2008 vom 7. August 2009 E. 3.6 sowie B-2141/2006, B-2142/2006 und B-1697/2006 vom 1. April 2008 E. 4.3). Für eine Heilung müssen sich die Betroffenen allerdings vor einer Beschwerdeinstanz äussern können, welche sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei überprüft (RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, Rz. 314, mit Hinweisen).

5.

5.1 Vorliegend führte die Erstinstanz am 19. Mai 2010 um 17 Uhr und unter Beizug zweier Experten der kantonalen Fachkommission für Rebbau auf der fraglichen Parzelle des Beschwerdeführers einen Augenschein durch. Dabei erstellte sie kein Protokoll, zu welchem sich der Beschwerdeführer hätte äussern können. Vielmehr wurden lediglich die Beobachtungen der Mitglieder dieser Behörde bzw. der beigezogenen Experten sogleich in den Begründungstext der Verfügung aufgenommen. Letztere wurde gemäss dem angeführten Datum offenbar noch am gleichen Abend ausgefertigt und hernach dem Beschwerdeführer schriftlich eröffnet. Auf diese Weise wurde nicht nur die Protokollierungspflicht verletzt, sondern auch das Äusserungsrecht des Beschwerdeführers missachtet:

Denn zum einen findet sich in der Verfügung der Erstinstanz keine nähere Auseinandersetzung mit Argumenten des Beschwerdeführers. Namentlich zu dem von der Erstinstanz als für die Abweisung des Gesuchs mitentscheidend erachteten Kriterium des Lokalklimas wäre dies jedoch zu erwarten gewesen, zumal sich der Beschwerdeführer schon vor dem Augenschein zur Sache geäussert und insbesondere auf Klimaveränderungen hingewiesen hatte (vgl. die Beschwerde vom 20.

September 2009 sowie die im entsprechenden Beschwerdeverfahren seitens des Beschwerdeführers eingereichte Stellungnahme vom 16. November 2009). Es ist unwahrscheinlich, dass sich der Beschwerdeführer am Augenschein zum Vorhalt, die Rebenanlage befinde sich in einem erheblich frostgefährdeten Mikroklima, nicht hätte äussern wollen, wenn sich, wie er später dartat, in unmittelbarer Nachbarschaft dazu eine ebenfalls kälteempfindliche Gemüsepflanzung findet (vgl. seine Beschwerde an die Vorinstanz vom 17. Juni 2010, S. 2).

Zum anderen wurde dem Beschwerdeführer – wie erwähnt – aufgrund der umgehend erfolgten Eröffnung der Verfügung eine nachträgliche Äusserung zum Ergebnis des Augenscheins verunmöglicht.

Sollte die Erstinstanz das Argument des besonders ungünstigen Lokalklimas (s. dazu auch hinten E. 6.1) erstmals und neu zuungunsten des Beschwerdeführers ins Spiel gebracht haben, wäre sie auch insofern zur Gewährung des rechtlichen Gehörs verpflichtet gewesen (vgl. statt vieler: MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, a.a.O., N. 8 zu Art. 21 VRPG, S. 185).

Die Erstinstanz hat somit das rechtliche Gehör verletzt.

5.2 Es muss sodann davon ausgegangen werden, dass die Erstinstanz auch im Zusammenhang mit der ebenfalls am 19. Mai 2010 durchgeführten Begehung einer Vergleichsparzelle in Z._____ das rechtliche Gehör verletzt hat.

Obschon die Erstinstanz in ihrer Verfügung zuungunsten des Beschwerdeführers auf die Ergebnisse des Augenscheins in Z._____ abgestellt hat, enthalten die Akten weder Angaben zur Frage, ob der Beschwerdeführer an diesem Augenschein teilnahm oder teilnehmen konnte, noch ein Protokoll zu allenfalls vor Ort anlässlich des Augenscheins gemachten Feststellungen oder durchgeführten Verhandlungen. Zudem lässt die in Frage stehende Verfügung der Erstinstanz nichts zur Auffassung des Beschwerdeführers zum Ergebnis dieser zweiten Begehung verlauten. Auch hier muss somit sowohl eine Verletzung der Protokollierungspflicht wie auch eine Verletzung des Rechts auf Äusserung zum Beweisergebnis sowie allenfalls eine Verletzung des Rechts auf Teilnahme an Augenscheinen angenommen werden.

5.3 Die hiervor festgestellten Gehörsverletzungen wiegen schwer, zumal dem Beschwerdeführer die zum Kerngehalt des rechtlichen Gehörs zählende Möglichkeit der Stellungnahme zum Beweisergebnis (vgl. BGE 115 V 297 E. 2e) abgeschnitten wurde. Über diese Gehörsverletzungen kann umso weniger hinweggesehen werden, als die Erstinstanz in der beschriebenen Weise vorgegangen ist, obschon sie mit Schreiben vom 29. April 2010 dem Beschwerdeführer angekündigt hatte, an der Sichtung vom 19. Mai 2010 lediglich seine Argumente anzuhören und keinen Entscheid zu fällen. Eine Heilung der Gehörsverletzungen fällt daher insgesamt ausser Betracht.

Die Vorinstanz hat folglich zu Unrecht angenommen, dass die Gehörsverletzungen geheilt werden können. Richtigerweise hätte sie die Sache zu neuem Entscheid an die Erstinstanz zurückweisen müssen. Die Gehörsverletzungen können auch im gegenwärtigen Beschwerdeverfahren nicht geheilt werden.

6.
Einem abschliessenden Entscheid in der Sache steht vorliegend auch entgegen, dass im bisherigen Verfahren der Sachverhalt nicht richtig abgeklärt wurde.

6.1 Was das bereits in Erwägung 5.1 erwähnte Kriterium des Lokalklimas betrifft, führte die Erstinstanz insbesondere aus, die neue Rebenanlage knüpfe nicht an eine bestehende Weinbauregion an. Sie liege in einer leichten Senke, weshalb sie einer hohen Gefahr von zu Mostgewichtseinbussen führenden Kälteseen und Spätfrösten ausgesetzt sei. Zudem seien anlässlich der Begehung – anders als auf der Vergleichsparzelle in Z._____ – Frostschäden festgestellt worden. Spätfröste und Kaltseelagen seien für den Weinbau ein "Killerkriterium"; das Lokalklima erfülle die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Weinbau "klar" nicht.

Diese erstinstanzliche Würdigung des Lokalklimas wird durch verschiedene Umstände ernsthaft in Frage gestellt.

Zu berücksichtigen ist vorab, dass nach dem kantonalen Recht bzw. nach alt Art. 3 RebV für die Weinerzeugung rein geographisch grundsätzlich das gesamte Kantonsgebiet und nicht nur bestehendes Rebbaugebiet in Betracht kommt (vgl. vorn E. 3.5). Die aktenkundige Klimaeignungskarte aus dem Jahr 1977 weist das Gebiet um Y._____ zwar (grösstenteils)

nicht als Zone aus, in welcher Spezialkulturen – wie dies nach Angaben des BLW etwa beim Gebiet des Bielersees der Fall ist – begünstigt sind. Das Lokalklima schliesst jedoch gemäss der Karte die Eignung der Parzelle des Beschwerdeführers für Spezialkulturen nicht von vornherein aus, sind doch solche auf dem entsprechend markierten Gebiet bei Eignung des Bodens und der Lage möglich. Zudem ist nicht auszuschliessen, dass die als für den Rebbau geeignet qualifizierte Vergleichsparzelle in Z._____ nach der Karte in der gleichen Klimazone wie die Parzelle des Beschwerdeführers liegt. Es kommt hinzu, dass sich neben der Rebenanlage des Beschwerdeführers anscheinend eine ebenfalls kälteempfindliche Gemüsepflanzung befindet.

6.2 Unter den Parteien ist zwar unbestritten, dass sich die Rebenparzelle des Beschwerdeführers nicht an einer Hanglage im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Bst. b Weinverordnung befindet. Gleichwohl ist von einer gewissen Exposition auszugehen, wie sie zumal am W._____ auch in weniger exponierten Geländeteilen anzunehmen ist. Der Beschwerdeführer verweist nicht ohne Berechtigung auf die Verhältnisse im Kanton Genf, und auch die Vorinstanzen gehen von einer leichten Senklage aus, was auf eine gewisse Neigung schliessen lässt. Auch insofern erweisen sich die Akten nicht als schlüssig.

6.3 Bereits aufgrund dieser Ungewissheiten hätte die Vorinstanz nicht ohne Weiteres den Schluss ziehen dürfen, es sei vorliegend "tendenziell ein eher ungünstiges Lokalklima anzunehmen" und die Eignung für den Weinbau sei zu verneinen (E. 8b). Vielmehr hätte sie eine nähere Untersuchung des Sachverhaltes und eine darauf basierende neue Gesamtwürdigung der Kriterien von Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung veranlassen oder selber vornehmen müssen.

6.4 Anzumerken bleibt, dass es nicht Sache des Bundesverwaltungsgerichts sein kann, gleichsam erstinstanzlich den nach dem Gesagten unvollständig gebliebenen Sachverhalt zu ergänzen und anstelle des mit den örtlichen Verhältnissen besser vertrauten Behörden einen Entscheid unter Ausschöpfung des bei der Anwendung von Art. 2 Abs. 2 Weinverordnung bestehenden grossen Beurteilungsspielraumes zu fällen (vgl. hierzu auch vorn E. 2 und E. 3.2).

Indessen ist der Beschwerdeführer darauf hinzuweisen, dass entgegen seiner Auffassung aus der Qualität des auf der fraglichen Parzelle bereits erzeugten Traubenguts nichts zu seinen Gunsten abgeleitet werden

kann. Dies ist schon deshalb ausgeschlossen, weil das ins Recht gelegte Traubengut auf einer Parzelle produziert wurde, auf welcher die Reben in Überschreitung der Freigrenze von 400 m^2 von Art. 2 Abs. 4 Weinverordnung ohne die erforderliche Bewilligung angepflanzt wurden. Es würde nicht bewilligten Versuchspflanzungen in gewisser Weise Vorschub leisten, wenn in einem Fall wie dem vorliegenden ein Nachweis der Eignung für den Rebbau mittels erzeugten Traubengutes zugelassen würde. Zudem darf ein Bewirtschafter, welcher (jedenfalls teilweise) ohne die erforderliche Bewilligung Reben pflanzte, nicht bessergestellt werden als ein solcher, welcher sich an die Vorschriften gehalten und vorgängig die erforderliche Bewilligung eingeholt hat.

7.
Zusammenfassend ergibt sich, dass das unterinstanzliche Verfahren an erheblichen, nicht heilbaren Verfahrensmängeln leidet. Dispositiv-Ziff. 1 Satz 2 der Verfügung der Vorinstanz vom 2. Dezember 2010 ist deshalb in Gutheissung der dagegen gerichteten Beschwerde aufzuheben. Die Sache ist zum neuen Entscheid an die Erstinstanz zurückzuweisen, damit diese unter Beizug neuer Experten einen neuen Augenschein durchführe und nach ergänzenden Sachverhaltsabklärungen erneut entscheide (so genannte Sprungrückweisung, vgl. PHILIPPE WEISSENBERGER in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 61 N. 21).

8.
8.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt der Beschwerdeführer als obsiegende Partei, weshalb ihm keine Kosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG; vgl. auch ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 4.43, S. 207). Der von ihm geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 700.− ist ihm zurückzuerstatten. Vorinstanzen haben keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Der Beschwerdeführer wurde im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch einen Anwalt vertreten. Daher ist ihm für die dabei erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 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). Unter Berücksichtigung der gegebenen Umstände erscheint es angemessen, dem Beschwerdeführer gemäss Art. 64 Abs. 2 VwVG zulasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.− (inkl. MWST) zuzusprechen.

8.2 Im Falle einer Sprungrückweisung kann es erforderlich sein, im Rückweisungsentscheid eine Neuregelung der Nebenfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens zu treffen (vgl. ALFRED KÖLZ/JÜRG BOSSHART/MARTIN RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 13 N. 28; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, a.a.O., N. 2 und 5 zu Art. 108 VRPG, S. 752–754). Im vorliegenden Fall hat bereits die Vorinstanz von einer Auferlegung der Verfahrenskosten Umgang genommen. Was die Parteientschädigung betrifft, ist dem im Wesentlichen obsiegenden, indessen im vorinstanzlichen Verfahren nicht durch einen Anwalt vertretenen Beschwerdeführer praxisgemäss keine Parteientschädigung auszurichten (vgl. Art. 104 Abs. 2 VRPG; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, a.a.O., N. 12 zu Art. 104 VRPG, S. 731, mit Hinweisen).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Dispositiv-Ziff. 1 Satz 2 der Verfügung der Vorinstanz vom 2. Dezember 2010 wird aufgehoben. Die Sache wird zum neuen Entscheid im Sinn der Erwägungen an die Erstinstanz zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 700.− wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.
Die Vorinstanz wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 1'500.− (inkl. MWST) zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. (…); Gerichtsurkunde)
– die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
– das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (Gerichtsurkunde)
– das Bundesamt für Landwirtschaft (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Frank Seethaler	Beat König

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und 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: 2. Februar 2012