

2. Kammer

URTEIL

vom 30. Juni 2005

in der verwaltungsrechtlichen Streitsache

betreffend Rebbaukataster

1. Am 26. September 2000 stellte ... bei der Fachstelle ... in ... (nachfolgend: Fachstelle) das Gesuch um Aufnahme seiner Parzelle 81, Ortsbezeichnung „...“, Gemeinde ..., in den Rebbaukataster. Nach seinen Angaben weist die Parzelle eine Fläche von ca. 5'300 m² auf. Mit Verfügung vom 26. September 2001 lehnte die Fachstelle das Gesuch - aufgrund ungünstiger Exposition der Parzelle - ab. Die dagegen erhobene Beschwerde vom 10. Oktober 2001 wies das Departement des Innern und der Volkswirtschaft Graubünden (nachfolgend: Departement) mit Verfügung vom 31. Januar 2003 ab. Im Wesentlichen führte es aus, dass die Parzelle 81 keine optimale Hanglage aufweise. Die Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.
2. Am 24. April 2003 reichte ... drei Meldeformulare für die Anpflanzung von 3x400 m² Reben ausserhalb der Rebbauzone auf der Parzelle 89b (recte: Parzelle 81) ein. Die Fachstelle und das Departement äusserten ihm gegenüber Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit der Anpflanzung. Die Fachstelle teilte dem Departement am 5. Mai 2004 mit, dass die drei 400 m²-Stücke von Parzelle 81 mit Rebstöcken bepflanzt seien. Mit Verfügung vom 30. Juni 2004 wurde ... angewiesen, die auf Parzelle 896 (recte: Parzelle 81) angepflanzten Reben bis Ende Juni 2005 zu entfernen. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.
3. Am 30. September 2004 beantragte ... erneut bei der Fachstelle die Aufnahme von Parzelle 81 in den Rebbaukataster. Der Gesuchsteller führte aus, dass er durch Dr. ... ein Gutachten habe erstellen lassen, welches zum

Schluss komme, dass die Parzelle aus lokalklimatischer Sicht für den Rebbau unzweifelhaft geeignet sei. Die Fachstelle leitete das Gesuch zur Behandlung an das Departement weiter.

4. Das Departement trat mit Entscheid vom 27. Dezember 2004 auf das Gesuch nicht ein. Im Wesentlichen führte es aus, dass die Verfügung vom 31. Januar 2003 in Rechtskraft erwachsen sei, weshalb lediglich ein Widerruf gemäss Art. 10 des Gesetzes über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen (VVG; BR 370.500) oder die Revision gemäss Art. 11 VVG in Frage komme. Indem der Gesuchsteller vorbringe, dass die Verfügung vom 31. Januar 2003 einerseits von einer falschen Beurteilung des Lokalklimas ausgegangen sei und andererseits die Ablehnung nicht mit weinbaupolitischen Argumenten begründet werden könne, mache er einen Revisionsgrund geltend. Revisionsgründe wären die nachträgliche Entdeckung erheblicher Tatsachen oder Beweismittel, deren rechtzeitige Beibringung dem Gesuchsteller nicht möglich gewesen wäre. Hier werde jedoch lediglich eine neue rechtliche Würdigung der beim Entscheid vom 31. Januar 2003 bekannten Tatsachen beantragt. Diese Punkte hätte er aber ohne weiteres mit einem ordentlichen Rechtsmittel geltend machen können. Auf das Gesuch könne jedoch auch mit Blick auf Art. 11 Abs. 1 lit. c VVG nicht eingetreten werden. Das Departement habe sich zu den klimatischen Verhältnissen geäussert und eine entsprechende rechtliche Würdigung vorgenommen. Im Übrigen sei die 90-tägige Frist von Art. 11 Abs. 2 VVG nicht eingehalten worden.
5. Dagegen liess ... am 21. Januar 2005 frist- und formgerecht Rekurs beim Verwaltungsgericht erheben mit dem Antrag um kostenfällige Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Ferner sei die Fachstelle zu verpflichten, das neue Gesuch des Rekurrenten um Aufnahme von Parzelle 81 des Grundbuches ... in den Rebbaukataster vom 30. September 2004 materiell zu prüfen. Beim rekurrentischen Gesuch habe es sich um ein neues Gesuch und nicht etwa um ein Revisionsgesuch gehandelt. Bei der gemäss Art. 2 Abs. 2 der Verordnung über den Rebbau und die Einfuhr von Wein (Weinverordnung; SR 916.140) auf Gesuch hin erteilten Bewilligung handle es sich um eine

Polizeibewilligung. Die Verweigerung einer Polizeierlaubnis erwachse nie in materielle Rechtskraft, weshalb jederzeit ein neues Gesuch gestellt werden könne.

6. Das Departement beantragte in seiner Vernehmlassung vom 14. Februar 2005 die Abweisung des Rekurses. Zur Begründung verwies es zunächst auf die rechtlichen Ausführungen in der angefochtenen Verfügung. Weiter brachte es vor, dass für die rechtliche Qualifikation einer Eingabe objektive Kriterien massgebend seien. Das Gesuch vom 30. September 2004 betreffe den gleichen Gegenstand und dieselbe Person wie das am 31. Januar 2003 im Beschwerdeverfahren abgewiesene Gesuch vom 26. September 2000. Folglich sei die Streitsache dieselbe. Würde man der Ansicht des Rekurrenten folgen, so könnte man beliebig oft identische Gesuche stellen, was dem Vertrauensschutz und der Rechtssicherheit widersprechen würde. Zudem würden die ordentlichen Rechtsmittel obsolet und ad absurdum geführt. Bei der Verfügung vom 31. Januar 2003 handle es sich um eine Dauerverfügung, die urteilsähnlich und somit auch materieller Rechtskraft teilhaftig sei, weshalb nur im Rahmen eines Wiedererwägungsverfahrens darauf zurückgekommen werden könne. Die Revision komme jedoch – aufgrund identischer Sach- und Rechtslage der beiden Gesuche – nicht in Frage. Zu bemerken sei ferner, dass es sich beim Gutachten von Dr. ... um ein Parteigutachten handle, welchem vermindertes Gewicht zukomme.

7. In seiner Replik vom 16. März 2005 hält der Rekurrent an seinen Vorbringen fest. Ein Widerruf der Bewilligungsverweigerung sei aufgrund fehlender Drittinteressen möglich. Die verweigerte Polizeierlaubnis sei folglich nicht in materielle Rechtskraft erwachsen, weshalb das rekurrentische Gesuch als neues Gesuch zu qualifizieren und als solches zu behandeln sei. Die vom Departement gegen das Gutachten von Dr. ... angebrachten Einwände seien nicht zu hören, da dieser nie Pächter einer der drei auf der rekurrentischen Parzelle anzulegenden Rebflächen geworden sei. In seiner Duplik vom 26. April 2005 hielt das Departement ebenfalls an seinen Vorbringen fest.

Auf die weiteren Ausführungen in den Rechtsschriften wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Das Gericht zieht in Erwägung:

1. a) Vorliegend gilt es zuerst die Frage zu klären, ob die Fachstelle bzw. das Departement das rekurrentische Gesuch vom 30. September 2004 zu Recht nicht als neues Gesuch behandelt, sondern geprüft haben, ob die Voraussetzungen für ein Rückkommen auf die formell rechtskräftige Verfügung vom 31. Januar 2003 bestehen.
- b) Urteile sowie unangefochten gebliebene oder erfolglos angefochtene Verfügungen können nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes nicht zum Gegenstand eines neuen Entscheidverfahrens gemacht werden (vgl. PVG 1990 Nr. 77, 1995 Nr. 92, 1996 Nr. 105). Somit darf die Verwaltung formell rechtskräftige Verfügungen nicht voraussetzungslos einseitig zurücknehmen. Die Abänderung einer solchen Verfügung kann nur noch unter den Voraussetzungen der Revision oder des Widerrufs erfolgen.
- c) Der Rekurrent bringt vor, dass er, hätte er tatsächlich eine Revision der Verfügung vom 31. Januar 2003 beabsichtigt, das Gesuch beim Departement eingereicht hätte. Er habe es jedoch bei der Fachstelle eingereicht, was ein Indiz dafür sei, dass es sich um ein neues Gesuch handle. Wie das Departement richtig ausführt, hängt die rechtliche Qualifikation einer Eingabe nicht von der subjektiven Beurteilung des Rekurrenten ab. Sie bemisst sich vielmehr nach objektiven Kriterien. Stellt man das rekurrentische Gesuch dem Gesuch vom 26. September 2000 gegenüber, so ist festzustellen, dass beide Gesuche genau dasselbe zum Gegenstand haben und dieselbe Person beschlagen. Auch damals beantragte der Rekurrent, dass seine Parzelle 81 in den Rebbaukataster aufzunehmen sei. Den beiden Gesuchen liegt folglich derselbe rechtserhebliche Sachverhalt zugrunde. Da über dieses Gesuch bereits einmal rechtskräftig entschieden worden war, durfte die Fachstelle bzw. das Departement zu Recht davon ausgehen, dass es sich beim

eingereichten Gesuch nicht um ein neues Gesuch handelte und folglich prüfen, ob die Voraussetzungen für ein Rückkommen auf die Verfügung vom 31. Januar 2003 bestehen.

- d) Auch mit seinen weiteren Argumenten dringt der Rekurrent nicht durch. Er macht zunächst geltend, dass es sich bei der gemäss Art. 2 Abs. 2 der Weinverordnung auf Gesuch hin erteilte Bewilligung um eine Polizeibewilligung handle. In casu liege eine verweigte Polizeierlaubnis vor, welche gemäss herrschender Praxis nie in materielle Rechtskraft erwachse. Dies wiederum bedeute, dass jederzeit ein neues Gesuch gestellt werden dürfe. In diesem Sinne sei das rekurrentische Gesuch vom 30. September 2004 als neues Gesuch zu qualifizieren.

Vorerst ist darauf hinzuweisen, dass diese Praxis seitens der Lehre in Frage gestellt wird (Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Rz. 2555). Doch auch wenn man im Folgenden davon ausgeht, dass die fragliche Verfügung nicht in materielle Rechtskraft erwachsen ist, sei folgendes bemerkt: Nur weil eine verweigte Polizeiverfügung nicht in materielle Rechtskraft erwachsen ist, heisst dies nicht, dass jederzeit ein identisches Gesuch gestellt werden kann. Das Fehlen der materiellen Rechtskraft bedeutet hier lediglich, dass jederzeit – falls sich die Sach- oder Rechtslage geändert hat - ein neues, eben nicht identisches Gesuch, eingereicht werden darf.

Im Weiteren begründet der Rekurrent seinen Anspruch auf Neubeurteilung des Gesuches mit dem Gutachten von Dr. ... Das Gutachten von Dr. ... stellt in den Augen des Gerichtes indessen lediglich eine abweichende Würdigung des mit dem Gegenstand des Gesuches vom 26. September 2000 identischen Sachverhaltes dar.

2. a) Wird wie vorliegend ein identisches Gesuch eingereicht, kann dieses zunächst lediglich unter den Voraussetzungen des Widerrufs (Art. 10 VVG) und alsdann der Revision (Art. 11 VVG) geprüft werden.
- b) Gemäss Art. 10 Abs. 1 VVG können Entscheide durch die in erster Instanz zuständige Behörde von Amtes wegen oder auf Begehren des Betroffenen

hin geändert oder widerrufen werden, wenn eine von der ursprünglichen Entscheidungsgrundlage wesentlich abweichende Sach- oder Rechtslage besteht und nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Dem Wortlaut nach wird somit der Widerruf von Entscheidungen lediglich für die in erster Instanz zuständige Behörde vorgesehen. Vorliegend wurde der Entscheid der Fachstelle an das Departement weiter gezogen. Im Folgenden hat das Departement die Beschwerde mit Entscheid vom 31. Januar 2003 rechtskräftig abgewiesen. Somit ist klar, dass die Fachstelle – da sie nicht letztinstanzlich entschieden hat – nicht für den Widerruf zuständig ist. Aufgrund der Formulierung von Art. 10 VVG könnte jedoch auch das Departement nicht über den Widerruf befinden. Würde man die Widerrufsmöglichkeit aber auf die erste Instanz beschränken, so hätte dies zur Folge, dass in einem Fall wie dem vorliegenden, ein Entscheid nicht widerrufen werden könnte. Das kann jedoch nicht der Sinn der Vorschrift sein, zumal nicht eine verwaltungsunabhängige Instanz urteilt, sondern die vorgesetzte Behörde mit gleicher Kognition wie die erste Instanz. Auch die Lehre sieht den Widerruf einer Verfügung durch die übergeordnete Behörde vor (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1033). Dem Gesagten nach hätte das Departement zunächst prüfen müssen, ob die Voraussetzungen des Widerrufs gegeben sind. Eine solche Prüfung hat es jedoch nicht explizit vorgenommen. Das ist aber belanglos, da es offensichtlich ist, dass keine von der ursprünglichen Entscheidungsgrundlage wesentlich abweichende Sach- oder Rechtslage eingetreten ist. Es kann folglich festgehalten werden, dass die Voraussetzungen des Widerrufs gemäss Art. 10 VVG vorliegend nicht erfüllt sind.

- c) Bleibt letztlich zu prüfen, ob die Voraussetzungen der Revision gemäss Art. 11 VVG vorliegen. Danach revidiert die Behörde, die zuletzt entschieden hat, rechtskräftige Entscheide, wenn ein in Art. 11 Abs. 1 lit. a-d VVG genannter Revisionsgrund vorliegt. Ein solcher Revisionsgrund ist vorliegend nicht ersichtlich. Weder hat der Betroffene erhebliche Tatsachen oder Beweismittel entdeckt, deren rechtzeitige Beibringung ihm nicht möglich gewesen war, noch wurde durch ein Verbrechen oder Vergehen auf den Entscheid eingewirkt, noch hat die Behörde aktenkundige erhebliche Tatsachen aus

Versehen gar nicht oder auf irrtümliche Weise gewürdigt. Des Weiteren hat die Behörde auch keine Verfahrensvorschriften verletzt. Insbesondere ist noch zu bemerken, dass die Revision nach konstanter Rechtsprechung nicht dazu bestimmt ist, eine andere Rechtsauffassung als die in der ursprünglichen Verfügung vertretene durchzusetzen oder um eine neue Würdigung der beim Entscheid bekannten Tatsachen herbeizuführen (Rhinow/Krähenmann, Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Nr. 43 IV a).

3. a) Zusammenfassend ergibt sich, dass die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Revision der Verfügung vom 31. Januar 2003 nicht gegeben sind. Das Departement ist somit auf das Gesuch vom 30. September 2004 zu Recht nicht eingetreten. Die angefochtene Verfügung des Departements des Innern und der Volkswirtschaft Graubünden vom 27. Dezember 2004 ist in jeder Beziehung rechtens, was zu ihrer Bestätigung und zur Abweisung des Rekurses führt.
- b) Bei diesem Ausgang des Verfahrens gehen die Gerichtskosten gestützt auf Art. 75 VGG zulasten des Rekurrenten.

Demnach erkennt das Gericht:

1. Der Rekurs wird abgewiesen.
2. Die Gerichtskosten, bestehend
- | | |
|-------------------------------|---------------------|
| - aus einer Staatsgebühr von | Fr. 2'000.-- |
| - und den Kanzleiauslagen von | Fr. 170.-- |
| zusammen | <u>Fr. 2'170.--</u> |

gehen zulasten von ... und sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.