Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-7372/2007

{T 0/2}

Urteil vom 30. April 2008

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz), Hans-Jacob Heitz, Frank Seethaler;
Gerichtsschreiber Jürg Studer.

Parteien

C._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen,
Vorinstanz,

Landwirtschaftliches Zentrum SG, Fachstelle Pflanzenschutz, Rheinhofstrasse 11, 9465 Salez,
Erstinstanz.

Gegenstand

Feuerbrandbefall / Pflanzenschutz.

Sachverhalt:

A.
C._____ (Beschwerdeführer) betreibt in der Gemeinde Y._____, Kanton St. Gallen, einen Landwirtschaftsbetrieb mit je einer Niederstamm- und Hochstammobstanlage.

Nach einer durch die Forschungsanstalt Agroscope Changins-Wädenswil positiv bestätigten Feuerbrandprobe vom 7. Mai 2007 erfolgte am 11. Mai 2007 eine erste visuelle Kontrolle der Hochstammanlage durch Heini Stricker von der Gemeinde Y._____ und Heinz Müller vom Landwirtschaftlichen Zentrum St. Gallen, Fachstelle Pflanzenschutz (Erstinstanz). Im gleichentags aufgenommenen Sanierungsprotokoll wurde festgehalten, dass von total 158 befallenen Bäumen, ca. 90 Apfel- und 15 Birnbäume stark befallen sein könnten. Aufgrund des frühen Vegetationszeitpunktes war ein definitiver Entscheid durch die kantonale Fachstelle noch nicht möglich, dennoch entschied sich der Beschwerdeführer, die Rodung von 12 Birnbäumen vorzunehmen. Die Beurteilung der Niederstammanlage wurde am 16. Mai 2007 durch Richard Hollenstein vom Landwirtschaftlichen Zentrum St. Gallen, Fachstelle Obstbau, vorgenommen. Dessen Empfehlungen einer Teilrodung sowie eines Teilrückschnittes in drei schwächer befallenen Sortenblöcke wurden durch den Beschwerdeführer umgesetzt.

Am 26. Juni 2007 erfolgte in Y._____ eine Besichtigung der vom Feuerbrand befallenen Landwirtschaftsbetriebe von D._____, C._____ und E._____ durch das Landwirtschaftsamt des Kanton St. Gallen, das Landwirtschaftliche Zentrum St. Gallen und der Gemeinde Y._____ (Gemeindekontrolleure und Vertreter der Gemeindeexekutive). Daraufhin wurde der Befall der Hochstammanlage durch Heinz Müller am 28. Juni 2007 ein weiteres Mal beurteilt. Im Sanierungsprotokoll hielt der Kontrolleur die Rodung von drei weiteren grossen Birnbäumen, 31 Apfelbäumen sowie den Rückschnitt von 128 Apfelbäumen fest. Der Beschwerdeführer verweigerte die Unterschrift unter das Protokoll.

Die von Andreas Schwarz vom Landwirtschaftlichen Zentrum St. Gallen, Fachstelle Pflanzenschutz, am 27. Juli 2007 durchgeführte Nachkontrolle ergab, dass nur ein kleiner Teil der mit Sanierungsprotokoll vom 28. Juni 2007 angeordneten Rodungen und Rückschnitte durchgeführt worden waren. Des Weiteren wurde seit der letzten Kontrolle

eine Zunahme der befallenen Bäume von 164 auf 227 festgestellt. Am 30. Juli 2007 erfolgte durch die Forschungsanstalt Agroscope Changins-Wädenswil eine Probenahme an je zehn Befallstrieben wichtiger Sorten. Daraus resultierten folgende Anteile positiver und somit aktiver Befallstellen: Blauacher 100%, Tobiässler 100%, Bohnapfel 90%, Engishofer 70%, Boskoop 70%.

Am 2. August 2007 wurde durch Andreas Schwarz und Edi Holliger von der Forschungsanstalt Agroscope Changins-Wädenswil sowie am 6. August 2007 durch Richard Hollenstein vom Landwirtschaftlichen Zentrum, Fachstelle Obstbau, und Peter Eugster, Gemeindebetreuer der Fachstelle Pflanzenschutz für das Rheintal eine Neubeurteilung der Hochstammobstanlagen des Beschwerdeführers vorgenommen. Gemäss Sanierungsprotokoll vom 2./6. August 2007 umfassten die ausstehenden Massnahmen die Rodung von drei Birn- und 53 Apfelbäumen sowie den Rückschnitt bei 15 Birn- und 91 Apfelbäumen.

Am 7. August 2007 verfügte das Landwirtschaftliche Zentrum, Fachstelle Pflanzenschutz, gestützt auf das Sanierungsprotokoll vom 2./6. August 2007 die Rodung von 56 Bäumen bis zum 14. August 2007 sowie den Rückschnitt bei 106 Bäumen bis zum 31. August 2007. Gleichzeitig wurde bei Unterlassen der verfügten Massnahmen die Ersatzvornahme angedroht und einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung entzogen. Zur Begründung führte die Erstinstanz im Wesentlichen aus, dass gestützt auf die eidgenössischen und kantonalen Rechtsgrundlagen der Beschwerdeführer verpflichtet sei, die Rodung sowie die Rückschnitte der befallenen Bäume durchzuführen.

Gegen diese Verfügung erhob der Beschwerdeführer am 21. August 2007 Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen. Er beantragte die kostenfällige Aufhebung der Verfügung der Erstinstanz sowie die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Zur Begründung brachte er vor, die Rückschnitt- und Rodungsstrategie des Kantons St. Gallen sei als gescheitert zu betrachten, da diese weder zur Verhinderung noch zur Eindämmung des Feuerbrandes etwas beitrage. Die Massnahmen der Fachstelle für Pflanzenschutz seien unverhältnismässig und das private Interesse an der Erhaltung der Hochstammobstbäume überwiege das öffentliche Interesse an der Durchsetzung einer nicht wirksamen Strategie. Sodann bestehe auch keine Gefährdung gegenüber benachbarten Kernobstbeständen, zumal es die Erstinstanz unterlassen habe, diese zu bezeichnen.

Mit Zwischenentscheid vom 3. September 2007 stellte die Vorinstanz die aufschiebende Wirkung in Bezug auf die angeordnete Rodung und den angeordneten Rückschnitt wieder her.

Mit Entscheid vom 27. September 2007 wies die Vorinstanz den Rekurs des Beschwerdeführers ab und entzog einer allfälligen Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen an, der Feuerbrandbefall in der Anlage des Beschwerdeführers sei durch mehrere Kontrolleure festgestellt worden und unbestritten. Gemäss den vom Landwirtschaftsamt eingereichten Luftaufnahmen sei zudem eindeutig belegt, dass sich in unmittelbarer Nähe durch die vom Feuerbrand befallenen Bäume gefährdete Kernobstanlagen befänden. Eine vollständige Ausmerzung des Feuerbranderregers in der Gemeinde Y._____ sei zwar mit den angeordneten Rodungen und Rückschnitten ausgeschlossen, es bestehe aber ein öffentliches Interesse, das von der Anlage des Beschwerdeführers ausgehende Infektionspotenzial und damit den Befallsdruck auf die umliegenden Anlagen auf tiefem Niveau zu halten.
Die verfügten Massnahmen, Rodung und Rückschnitt der erkrankten Bäumen, seien grundsätzlich geeignet, den Befallsdruck zu vermindern, zumal die Wirksamkeit alternativer Behandlungsmethoden nicht erwiesen sei. Ob eine Regeneration von befallenen Bäumen möglich sei, könne offen gelassen werden, würden diese doch bis zum Zeitpunkt einer allfälligen Regeneration eine Infektionsquelle darstellen. Aufgrund einer Entscheidtabelle des Landwirtschaftsamtes würde der Kanton St. Gallen die Frage, ob ein Baum zu roden oder zurück zu schneiden sei, im Sinne der mildesten Massnahme jeweils sachgerecht beurteilen. Bei Abwägung der öffentlichen gegenüber den privaten Interessen, stehe die Eindämmung des Feuerbrandes und damit das öffentliche Interesse im Vordergrund.

B.
Gegen diesen Entscheid erhob der Beschwerdeführer am 31. Oktober 2007 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt die kostenfällige Abweisung des vorinstanzlichen Entscheides und die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die beim Bundesverwaltungsgericht eingereichte Beschwerde ist inhaltlich weitgehend deckungsgleich mit dem Rekurs des Beschwerdeführers vom

21. August 2007. Zusätzlich zu den bisherigen Argumenten rügt der Beschwerdeführer die unrichtige Feststellung des Sachverhalts.

C.
Mit Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. November 2007 wurde das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in Bezug auf die Rodung und den angeordneten Rückschnitt bis zum 15. März 2008 gutgeheissen.

D.
Die Vorinstanz hält gemäss Stellungnahme vom 26. November 2007 an ihrem Entscheid fest. Die Obstanlagen des Beschwerdeführers seien mehrfach und von verschiedenen Fachpersonen beurteilt worden, was eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhaltes ausschliesse. Die Bekämpfung des Feuerbrandes ergebe sich aus dem Bundesrecht und sei sachlich gerechtfertigt, zumal die Regenerationsfähigkeit bei Hochstämmern wissenschaftlich nicht geklärt sei und eine Gefährdung der umliegenden Obstanlagen nicht in Kauf genommen werden könne.

Die Erstinstanz reichte innert der gesetzten Frist keine Vernehmlassung ein.

E.
Am 20. Dezember 2007 erteilte das Bundesverwaltungsgericht den Herren Jean-Bernard Bächtiger, Leiter der Fachabteilung Umwelt und natürliche Ressourcen, sowie Jürg Boos, Dozent für Obstbau, von der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, den Auftrag zur Erstattung eines Gutachtens, welches am 28. Januar 2008 eingereicht wurde. Die Gutachter äusserten sich zu den Fragen, welche Gefahren (kurz-, mittel- und langfristig) von den befallenen Bäumen ohne Gegenmassnahmen beziehungsweise unter Berücksichtigung der vom Kanton St. Gallen verfolgten Rodungs- und Rückschnittsstrategie ausgehen sowie zum internationalen Kenntnisstand hinsichtlich der Regeneration von Hoch- und Niederstammobstbäumen.

Mit Eingaben vom 15. Februar 2008 nahmen der Beschwerdeführer und das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) Stellung zum Gutachten. In der Folge entsprach das Bundesverwaltungsgericht mit Verfügung vom 21. Februar 2008 dem Antrag des Beschwerdeführers, in Ergänzung des Gutachtens, weitere Fragen zu beantworten. Die Ergänzun-

gen zum Gutachten wurden fristgemäss am 29. Februar 2008 eingereicht, wobei sich die Gutachter detaillierter zu den Fragen des Antibiotika-Einsatzes, der Entflechtung von Nieder- und Hochstammanlagen, der Abwägung wirtschaftlicher und ökologischer Werte von Niederstamm- gegenüber Hochstammobstanlagen sowie zur Feuerbrandinfektionsgefahr in der Umgebung der Hochstammanlagen des Beschwerdeführers äusserten.

F.
Mit Eingabe der Vorinstanz vom 4. März 2008 wurde das Bundesverwaltungsgericht über die Änderungen in der Feuerbrandbekämpfungsstrategie des Kantons St. Gallen orientiert. Demnach können Bewirtschafter von grösseren Niederstamm- und Hochstammobstanlagen selber entscheiden, ob ihre Anlagen durch Kontrollen geschützt werden sollen. Bekämpfungsmassnahmen durch den Kanton sollen in Zukunft nur noch in angemeldeten Obstanlagen sowie den dazugehörigen Schutzgürteln von 500 m vollzogen werden. Gleichzeitig erwog die Vorinstanz, die Rodungsverfügung – nach Umsetzung der Strategie bis zum 31. März 2008 – allenfalls in Wiedererwägung zu ziehen.

G.
Mit Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. März 2008 wurde die aufschiebende Wirkung in Bezug auf die Rodungen und den angeordneten Rückschnitt bis zu einer allfälligen Wiedererwägung durch die Vorinstanz oder bis zur Eröffnung des Urteils in der Hauptsache durch das Bundesverwaltungsgericht verlängert.

H.
Das BLW und der Beschwerdeführer nahmen mit Schreiben vom 13. bzw. 14. März 2008 Stellung zum Ergänzungsgutachten und sahen in den Erwägungen des Gutachtens ihre bisherige Position bestätigt.

Mit Stellungnahme vom 28. März 2008 verwies das BLW auf die Konformität der neuen Strategie des Kantons St. Gallen mit der Richtlinie Nr. 3 vom 30. Juni 2006 zur Bekämpfung des Feuerbrandes.

Die Vorinstanz führte in ihrem Schreiben vom 31. März 2008 aus, dass sie die angefochtene Rodungsverfügung nicht widerrufen werde, da der Betrieb des Beschwerdeführers im Schutzgürtel eines neu erstellten Schutzobjektes liege. Des Weiteren nahm sie unaufgefordert Stellung zum Gutachten vom 28. Januar 2008 als auch zu den Ergänzun-

gen der Gutachter vom 27. Februar 2008.

In seiner Stellungnahme vom 21. April 2008 bemängelte der Beschwerdeführer das Verfahren zum Erlass der neuen Schutzzonen. Aufgrund fehlender gesetzlicher Grundlage und Verletzung des rechtlichen Gehörs würden die Schutzzonen keinerlei Rechtswirkungen entfalten. Des Weiteren nahm der Beschwerdeführer detailliert Stellung zu den Ausführungen der Vorinstanz vom 31. März 2008 und bezweifelte deren Schlussfolgerungen.

Mit Eingabe vom 25. April 2008 nahm die Vorinstanz Stellung zu den Ausführungen des Beschwerdeführers vom 21. April 2008.

I.
Auf die dargelegten und weitere Vorbringen wird, soweit sie rechtserheblich sind, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist, hat die entscheidende Instanz von Amtes wegen und mit freier Kognition zu prüfen (vgl. BGE 130 I 321 E. 1 mit Hinweisen; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 1635).

1.1 Der Entscheid des Volkswirtschaftsdepartementes des Kantons St. Gallen vom 27. September 2007 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 dar (VwVG, SR 172.021). Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG und ist nach Art. 33 Bst. i VGG in Verbindung mit Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

1.2 Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz in der gleichen Sache teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Er hat ein als schutzwürdiges anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb er zur Be-

schwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen ebenfalls vor (vgl. Art. 46 ff. VwVG).

1.3 Auf die Beschwerde ist damit einzutreten.

2.
Zum Schutz der Kulturen vor Schadorganismen fördert der Bund nach Art. 149 Abs. 1 LwG eine geeignete Pflanzenschutzpraxis. Das LwG räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, Vorschriften zum Schutz von Kulturen und Pflanzenmaterial (Pflanzen, Pflanzenteilen und pflanzlichen Erzeugnissen) vor besonders gefährlichen Schadorganismen zu erlassen (Art. 149 Abs. 2 LwG). Um die Einschleppung und die Ausbreitung von besonders gefährlichen Schadorganismen zu verhindern, kann der Bundesrat nach Art. 153 Bst. c LwG insbesondere die Behandlung, Desinfizierung oder Vernichtung von Kulturen, Pflanzenmaterial, Produktionsmitteln und Gegenständen anordnen, die von besonders gefährlichen Schadorganismen befallen sind oder befallen sein könnten.

2.1 In Inanspruchnahme seiner Kompetenz hat der Bundesrat am 28. Februar 2001 die Verordnung über Pflanzenschutz (PSV, SR 916.20) erlassen. Der Feuerbrand ist im Anhang 2, Teil A, Abschnitt II und Teil B als besonders gefährlicher Schadorganismus aufgeführt. Im 5. Kapitel, 1. Abschnitt der PSV werden die Bekämpfungsmassnahmen gegen die besonders gefährlichen Schadorganismen geregelt. Gemäss Art. 29 PSV hat der zuständige kantonale Dienst nach Anweisungen des zuständigen Bundesamts geeignete Massnahmen zur Tilgung der Einzelherde zu ergreifen. Falls eine Tilgung nicht möglich ist, sind Vorkehrungen zur Verhinderung einer weiteren Ausbreitung zu treffen (Abs. 1). Die Kantone können dabei insbesondere das Vernichten befallener oder befallsverdächtiger Waren anordnen (Abs. 3 Bst. g). Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen von Parzellen oder Pflanzen, die von einem besonders gefährlichen Schadorganismus befallen sind, müssen geeignete Massnahmen treffen, um Einzelherde zu vernichten (Abs. 4). Das BLW hat zur einheitlichen und sachgerechten Durchführung der Massnahmen zur Bekämpfung besonders gefährlicher Schadorganismen die Richtlinie Nr. 3 vom 30. Juni 2006 zur Bekämpfung des Feuerbrandes erlassen (vgl. Art. 29 Abs. 5 PSV).

2.2 Dieses in der Pflanzenschutzverordnung festgeschriebene Konzept gegen den Feuerbrand ist praktisch identisch mit der für die Euro-

päische Union geltenden Ordnung (Richtlinie 2000/29 vom 8. Mai 2000 des EG-Rates, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 10. Juli 2000, L 169/1). Es beruht auf der Tilgungs- bwz. Eindämmungsstrategie. Die Tilgungsstrategie hat das Ziel in Gebieten mit Einzelherden den Erreger auszurotten und die Eindämmungsstrategie verfolgt die Reduktion des Infektionspotentials in Gebieten mit starkem und wiederholtem Befall.

2.3 Für den Vollzug der Eidgenössischen Gesetzgebung zur Bekämpfung des Feuerbrandes ist im Kanton St. Gallen die Fachstelle Pflanzenschutz zuständig (Anhang 2 der kantonalen Ermächtigungsverordnung vom 22. Juni 2004, sGS 141.41). Sie ist dem kantonalen Landwirtschaftsamt des Kantons St. Gallen unterstellt. Ihre Verfügungen sind an das kantonale Volkswirtschaftsdepartement weiterziehbar (Art. 43bis des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 16. Mai 1965, VRP, sGS 951.1).

3.
Nach Art. 49 VwVG kann mit der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Bst. a) und unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes (Bst. b) gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist hingegen unzulässig, wenn – wie hier – eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Bst. c).

4.
Die Vorinstanz begründet die Abweisung des Rekurses, dass ein öffentliches Interesse bestehe, das von der Anlage des Beschwerdeführers ausgehende Infektionspotential und damit den Befallsdruck auf die umliegenden Anlagen zu senken. Die Verhältnismässigkeit sei in Bezug auf die verfügten Massnahmen Rodung sowie Rückschnitt gewahrt und der Strategiewechsel des Kantons St. Gallen erlaube keinen Widerruf der angefochtenen Verfügung, zumal der Betrieb des Beschwerdeführers grösstenteils im Schutzgürtel eines angemeldeten Schutzobjektes liege.

Der Beschwerdeführer macht vor dem Bundesverwaltungsgericht geltend, die Erstinstanz habe den rechtserheblichen Sachverhalt nicht korrekt sowie unvollständig festgestellt und die Rückschnitt- und Rodungsstrategie zur Bekämpfung des Feuerbrandes sei als gescheitert

anzusehen. Diese verhindere weder die Ausbreitung der Krankheit noch zeige sie eine erkennbare Eindämmungswirkung. Bei korrekter Sachverhaltsfeststellung bestehe kein öffentliches Interesse an der Umsetzung der verfügten Massnahmen, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzten und damit einen Ermessensmissbrauch darstellen würden. Die neue Strategie des Kantons St. Gallen könne zudem keine Anwendung finden, da ihr die gesetzliche Grundlage fehle und das rechtliche Gehör bislang nicht gewahrt worden sei.

Im Folgenden ist zuerst auf die Änderungen der Feuerbrandbekämpfungsstrategie des Kantons St. Gallen und deren möglichen Auswirkungen auf das vorliegende Verfahren und danach auf die Rügen des Beschwerdeführers einzugehen. Diese beinhalten sinngemäss, dass der rechtserhebliche Sachverhalt nicht vollständig bzw. unrichtig festgestellt worden sei und der Vollzug der vom Kanton St. Gallen verfolgten Strategie infolge Ermessensmissbrauch Bundesrecht verletze.

5.

Die neue Strategie des Kantons St. Gallen zur Bekämpfung des Feuerbrandes verfolgt, im Einklang mit der Richtlinie Nr. 3 des BLW, die Ausscheidung von Schutzobjekten. Bekämpfungsmassnahmen durch den Kanton sollen in Zukunft – nicht mehr wie bislang im ganzen Kantonsgebiet – sondern nur noch in den angemeldeten Schutzobjekten sowie in den umliegenden Schutzgürteln von 500 m vollzogen werden. Vorliegend hat ein Nachbar des Beschwerdeführers zwei seiner Parzellen als Feuerbrandschutzobjekte angemeldet. In einem Begleitblatt ohne Datierung wurde von einem Experten der Fachstelle Pflanzenschutz zudem unterschriftlich bestätigt, dass das angemeldete Objekt die Anforderungen als Schutzobjekt erfülle.

Das Strategiepapier des Landwirtschaftsamtes des Kantons St. Gallen vom 28. Februar 2008 zur neuen Feuerbrandbekämpfung sieht unter Ziff. 6 vor, dass eine Anmeldung als Schutzobjekt bzw. der Schutzobjektstatus gegenüber Dritten nicht verbindlich sei. Bei Anordnung von Bekämpfungsmassnahmen gegenüber Dritten im Schutzgürtel stehe ein Rekursverfahren zur Verfügung, in welchem die Rekurrenten insbesondere auch die Rechtmässigkeit des Schutzobjekts in Frage stellen könnten.

In Anbetracht dieser Sach- und Rechtslage kann festgehalten werden, dass ein Schutzobjekt erst nach Verfügung der Vollzugsmassnahmen

gegenüber Dritten im Schutzgürtel sowie einem allfälligen Rekursverfahren in Rechtskraft erwachsen würde. Vorliegend müsste der Kanton St. Gallen dem Beschwerdeführer – da im Schutzgürtel liegend und durch den Feuerbrand betroffen – vorderhand die notwendigen Vollzugsmassnahmen verfügen und ein allfälliges Rechtsmittelverfahren durchlaufen. Bis die möglichen Schutzobjekte rechtskräftig ausgeschieden wurden, kann das Bundesverwaltungsgericht nicht auf entsprechende Entscheide abstellen. Indessen hat das Bundesverwaltungsgericht die Tragweite des in der Zwischenzeit erstellten Gutachtens und die dort gezogenen Schlüsse zu würdigen (Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP, SR 273]).

6.

Die für den Ausgang des Verfahrens bislang massgebende Strategie der Feuerbrandbekämpfung wurde durch den im Obstbau spezialisierten Beschwerdeführer und die Obstbauspezialisten des Kantons St. Gallen unterschiedlich bewertet. Das Bundesverwaltungsgericht erachtete es daher als notwendig, ein Gutachten einzuholen, welches von den Professoren Jean-Bernard Bächtiger und Jürg Boos von der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften erstellt wurde. Dieses umfasste die Beurteilung von drei Obstbaubetrieben in den Gemeinden Y._____ (B._____ und C._____) und X._____ (A._____).

Nach Art. 12 Bst. e VwVG bildet ein Gutachten von Sachverständigen ein Beweismittel zur Klärung des Sachverhalts. Im Rahmen des Gutachtens teilen die gerichtlichen Experten dem Richter auf Grund ihrer Sachkunde Erfahrungs- oder Wissenssätze ihrer Disziplin mit, erforschen für das Gericht erhebliche Tatsachen oder ziehen sachliche Schlussfolgerungen aus bereits bestehenden Tatsachen.

Das Gutachten stellt eine Entscheidungshilfe für den Richter dar, dessen Wissen durch die besonderen Fachkenntnisse der Experten ergänzt wird. Die Beweiswürdigung und die Beantwortung der sich stellenden Rechtsfragen bleibt indessen Sache des Richters. In technischen Fragen ist die Auffassung der Experten massgebend, sofern diese nicht offensichtlich widersprüchlich erscheint oder auf irrtümlichen tatsächlichen Feststellungen beruht. Grundsätzlich weicht der Richter nicht ohne zwingende Gründe von der Einschätzung der Ex-

perten ab (BGE 118 Ia 144 E. 1c). In diesem Sinne ist das Gutachten im Folgenden zu gewichten.

6.1 In ihrem Gutachten gelangten die Experten zu folgenden Kernaussagen:

Einleitend hielten sie die Voraussetzungen für eine Feuerbrandinfektion und die Präsenz des Krankheitserregers in der Deutschschweiz fest. Für weite Teile der Deutschschweiz müsse heute davon ausgegangen werden, dass der Feuerbrand nicht mehr ausrottbar sei. Die Stärke eines Feuerbrandbefalles hange somit hauptsächlich von den Witterungsbedingungen während der Blütezeit sowie der Anfälligkeit der Wirtspflanze ab (Gutachten vom 25. Januar 2008, S. 1). Frage 1 betraf das Aufzeigen möglicher Gefahren (kurz-, mittel- und langfristig), welche von den befallenen Bäumen auf die benachbarten Parzellen und auf das weitere Gebiet Ostschweiz ohne weitere Massnahmen (Frage 1a) bzw. bei Verfolgung der vom Kanton St. Gallen angestrebten Rodungs- und Rückschnittstrategie (Frage 1b) auf andere Wirtspflanzen ausgehen. In Beantwortung der Frage 1a hielten sie fest, dass grundsätzlich bei allen drei Betrieben bei günstigen Witterungsbedingungen die Gefahr der Verbreitung des Feuerbrandes auf die umliegenden Kernobstbäume durch Bienen oder mittels Wind und Niederschlägen in Richtung Nord-Ost zu rechnen sei. Die Experten differenzierten sodann beim Risiko der Ausbreitung des Feuerbrandes in benachbarte Parzellen. Alleinig ausgehend von den Bäumen der Betriebe von C._____ und B._____ sei die mögliche Ausbreitung als gering und beim Betrieb von A._____ infolge der direkten Nachbarschaft einer Niederstammanlage als erhöht zu beurteilen. In Bezug auf die Entwicklung der Feuerbrandsituation in der gesamten Ostschweiz könne der Einfluss der drei Betriebe als unbedeutend beurteilt werden. Eine Einschätzung der kurzfristigen Entwicklung sei nicht möglich, hange diese doch zu stark von der Witterung ab. Mittelfristig werde sich die Gefahr einer Ausbreitung in benachbarte Gebiete erhöhen und langfristig sei für die Entwicklung des Feuerbrandes die Kulturführung der Hochstammobstbäume massgebend.

Zu einem für den Beschwerdeführer günstigen Ergebnis gelangten die Experten in Beantwortung der Frage 1b. Aus Sicht der Gutachter bestehe im vorliegend fortgeschrittenen Stadium der Epidemie (2007) wenig Aussicht, durch Rückschnitt die Gefahr einer Verbreitung des Feuerbrands wirkungsvoll einzudämmen. Mit Rodungen könne die Be-

fallsgefahr nur dann reduziert werden, wenn alle befallenen, verdächtigen oder nicht kontrollierbaren Wirtspflanzen entfernt würden. Ein solches Vorgehen mache im Umkreis von speziell schützenswerten Objekten Sinn (500 m um grössere Niederstammanlagen und Baumschulen), wie beispielsweise in X._____, wo sich in direkter Nähe grössere Niederstammanlagen befänden. Auch bei Umsetzung der verfügten Massnahmen werde der Einfluss der drei Betriebe auf die Feuerbrandsituation in der ganzen Ostschweiz unbedeutend sein.

Frage 2 betraf die Erläuterung des internationalen Kenntnisstandes hinsichtlich der Regeneration von Hoch- und Niederstammobstbäumen sowie konkret die Regenerationsfähigkeit der betroffenen Bäume. Die Experten hielten diesbezüglich fest, dass der gegenwärtige Wissenstand noch keine exakte Steuerung des Phänomens Regeneration durch den Bewirtschafter zulasse. Bestehende Obstanlagen könnten daher nicht mit einer ausreichenden Sicherheit in eine erwünschte „regenerative Anlage“ ohne Befallsgefahr umgewandelt werden. Längerfristig müssten daher anfällige Sorten entfernt, robuste Sorten angebaut und die Wüchsigkeit der Bäume reduziert werden, was aber nicht zu feuerbrandfreien Hochstammobstbeständen führe, zumal Feuerbrand jahrelang latent und unbemerkt in den Bäumen überdauern könne.

Aufgrund der Zusatzfrage klärten die Experten ab, ob von allfällig regenerierten Bäumen eine Gefahr für andere Wirtspflanzen ausgehe und falls nein, innert welcher Zeit nach dem Auftreten der ersten Symptome die Weiterverbreitungsgefahr dahin falle. Die Gutachter erklärten hiezu, dass sie die Vorstellung einer Selbstheilung der Bäume, ähnlich einer Immunisierung beim Menschen, nicht teilen würden. Wenn von einer teilweisen Regeneration ausgegangen werden könne, so sei diese eher bei Hochstammobstbäumen, denn bei Niederstammobstbäumen zu erwarten.

Anschliessend gelangten die Experten zum Schluss, dass das Feuerbrandbakterium in weiten Teilen der Schweiz nicht mehr auszurotten sei. Die verfolgte Strategie mit Rodung und Rückschnitt sei daher in Gebieten, welche sich weit genug von schützenswerten Objekten wie Niederstammanlagen und Baumschulen befinden (Umkreis von mehr als 500 m), anzupassen. In Bereich der noch zahlreichen und sehr gut gepflegten Hochstammobstgärten von Y._____ sei dem Landschaftsbild und einer intakten Hochstamm-“Kultur“ der Bewirtschafter

und der Bevölkerung grosses Gewicht beizumessen. Rodungen wie in Y._____ würden zum fortgeschrittenen Zeitpunkt einer Epidemie das Infektionspotential nicht mehr genügend reduzieren, um die verbleibenden Bäume zu schützen. Anders sei die Situation in X._____ zu beurteilen, wo die angrenzenden Niederstammanlagen besonderen Schutz geniessen sollten und eine konsequente Entflechtung von Niederstamm- und Hochstammobstanbau in Kombination mit weiteren Massnahmen, wie den Einsatz von Antibiotika, anzustreben sei.

6.2 In Beantwortung der Fragen des Beschwerdeführers vom 15. Februar 2008 nahmen die Gutachter in Ergänzung zum Gutachten detaillierter Stellung zum Einsatz des Antibiotikums Streptomycin und der Situation in X._____ (Feuerbrandbefall Umgebung, Entflechtungsproblematik und Interessenabwägung zwischen den Hoch- und Niederstammobstanlagen). Diese Erkenntnisse werden in die nachfolgenden Erwägungen, soweit sie für den Beschwerdeführer von Belang sind, miteinbezogen.

7.
Zu prüfen ist in einem ersten Schritt, ob der Sachverhalt von der Vorinstanz unrichtig oder unvollständig festgestellt wurde.

7.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Feuerbrandkontrollen seien auf seinem Betrieb nicht sachgerecht durchgeführt worden. Entgegen der Auffassung der Erst- und Vorinstanz erfordere der Befall mit Feuerbrand bei keinem der zu rodenden Bäume eine Fällung, zumal der durch den Beschwerdeführer durchgeführte Rückschnitt genüge.

Hier muss dem Beschwerdeführer entgegengehalten werden, dass sein Betrieb in der Zeitspanne vom 11. Mai 2007 bis zum 2. August mindestens viermal von unabhängigen Experten kontrolliert wurde und die ins Recht gelegten Protokolle keine Widersprüche aufweisen und in sich schlüssig sind. Am 30. Juli 2007 wurden zudem an je zehn Befallstrieben der Sorten Blauacher, Tobiässler, Bohnapfel, Engishofer und Boskoop Proben entnommen und im Ergebnis durch die Forschungsanstalt Agroscope Changins-Wädenswil zwischen 70 und 100% positiv auf Feuerbrand getestet. In Anbetracht der umfangreichen und fundierten Abklärungen durch die kantonale Pflanzenschutzfachstelle vermag die Argumentation des Beschwerdeführers deshalb nicht zu überzeugen.

7.2 Der Beschwerdeführer bringt sodann vor, die Feuerbrandkontrollen würden im Kanton St. Gallen nicht flächendeckend und unterschiedlich streng durchgeführt.

Dieser Rüge kann indessen nicht gefolgt werden, da weder das Landwirtschaftsgesetz noch die Pflanzenschutzverordnung oder die Richtlinie Nr. 3 zur Bekämpfung des Feuerbrandes eine flächendeckende Kontrolle in Befallszonen vorschreibt und der Kanton anhand einer Entscheidtabelle zur Feuerbrandbekämpfung eine einheitliche und sachgerechte Durchführung der Massnahmen zur Bekämpfung des Feuerbrandes gewährleistet. Der Betrieb des Beschwerdeführers liegt in der Gemeinde Y._____. Gemäss Liste der Forschungsanstalt Agroscope Changins-Wädenswil vom 26. März 2007, Stand 1. April 2007, liegt die Gemeinde Y._____ seit dem Jahre 2001 in der Befallszone. Eine Tilgung des Erregers in einer Befallszone ist gemäss Legaldefinition nicht mehr möglich (Art. 3 Abs. 1 Bst. l PSV). In der Richtlinie Nr. 3 vom 30. Juni 2006 zur Bekämpfung des Feuerbrandes wird dementsprechend die Eindämmungsstrategie bzw. die Ausscheidung von Schutzobjekten angestrebt, wobei unter der Eindämmungsstrategie die Reduktion des Infektionspotenzials und die Verhinderung der weiteren Ausbreitung der Krankheit verstanden wird. Die Ausscheidung von Schutzobjekten verfolgt die Ziele der Erhaltung akzeptabler Rahmenbedingungen für die Erzeugung von Kernobstgehölzen, der Produktion von Kernobst und der Erhaltung von wertvollen Hochstammbeständen. Im Anhang der Richtlinie Nr. 3 werden die Eckwerte für die Durchführung der Kontrollen festgehalten, demnach wird bei alleinstehenden oder in Beständen stehenden Wirtspflanzen ausserhalb von Schutzobjekten die Kontrollintensität durch den Kanton bestimmt. Bei Schutzobjekten beträgt die Anzahl der Kontrollen je nach Befallssituation ein- bis zweimal pro Jahr. Auf kantonaler Ebene stellt die Fachstelle Pflanzenschutz des Landwirtschaftsamtes des Kantons St. Gallen den Kontrolleuren eine Entscheidtabelle für das Vorgehen bei befallenen Hochstammobstbäumen zur Verfügung. Diese gewährleistet einen einheitlichen Vollzug der Feuerbrandbekämpfung und berücksichtigt insbesondere, ob beim infizierten Baum bereits ein Rückschnitt durchgeführt wurde, bewertet den Abstand zu weiteren Kernobstanlagen, die Grösse und Wichtigkeit der Nachbaranlage sowie die Anfälligkeit der befallenen Kernobstsorten.

Die Rüge des Beschwerdeführers erweist sich somit als unbegründet.

8.
In einem zweiten Schritt ist nunmehr zu prüfen, ob die von der Erstinstanz verfügte und von der Vorinstanz bestätigte Praxis zur Bekämpfung des Feuerbrandes im Rahmen des ihr zustehenden Ermessens sachgerecht und mithin rechtsfehlerfrei oder missbräuchlich ausgeübt worden ist. Ermessensmissbrauch ist gegeben, wenn die Behörde zwar im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens bleibt, sich aber von unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür und rechtsungleicher Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt (BGE 123 V 150 E. 2 mit weiteren Hinweisen). Ermessensmissbrauch stellt somit eine Rechtsverletzung dar, wenn der angefochtene Entscheid einerseits unhaltbar ist und andererseits im Widerspruch zu Sinn und Zweck des Gesetzes steht (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O, Rz. 464).

8.1 Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die vom Gesetzgeber oder von der Behörde gewählten Massnahmen für das Erreichen des gesetzten Zieles geeignet, notwendig und für den Betroffenen zumutbar sind. Der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln bzw. zu den zu seiner Verfolgung notwendigen Beschränkungen stehen.

8.1.1 Das im öffentlichen Interesse liegende Ziel ergibt sich vorliegend aus der Pflanzenschutzverordnung und der dazugehörigen Richtlinie Nr. 3 und stellt mit der Eindämmungsstrategie die Reduktion des Infektionspotenzials und die Verhinderung der weiteren Ausbreitung des Feuerbrandes in den Vordergrund. Dabei wird dem Kanton in Bezug auf die Feuerbrandbekämpfung ein grosses Ermessen eingeräumt, welche Massnahmen er zur Erfüllung des von Bund und Kanton im öffentlichen Interesse liegenden Ziels ergreifen will.

8.1.2 Die Verwaltungsmassnahme muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie am Ziel vorbeischiesst, das heisst keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zweckes sogar erschwert oder verhindert. Zu prüfen ist also die Zwecktauglichkeit einer Massnahme (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O, Rz. 587 mit Hinweisen).

Umstritten ist die Eignung der vom Kanton St. Gallen verfolgen Rodungs- und Rückschnittstrategie. Auf der einen Seite sieht die Vorinstanz jede Rodung und jeden Rückschnitt von erkrankten Bäumen und Ästen als geeignet an, weil es offensichtlich sei, dass ein gerodeter oder fachkundig zurückgeschnittener Baum keine Gefahr mehr darstelle. Auf der anderen Seite bringt der Beschwerdeführer vor, die Rodungs- und Rückschnittstrategie sei als gescheitert anzusehen und bemängelt insbesondere die fehlende Eindämmungswirkung. Folglich sei auch nicht damit zu rechnen, dass benachbarte Obstanlagen durch die befallenen Bäume des Beschwerdeführers grossflächig angesteckt würden.

Die Frage der Eignung der vom Kanton St. Gallen verfolgten Strategie wird von den näheren örtlichen Gegebenheiten (Verbreitung Feuerbrandbakterium durch Wind und Regen, Art der Nachbarparzelle) wesentlich beeinflusst. Die Experten betrachten das Risiko einer Verbreitung des Feuerbrandes von den befallenen Bäumen des Beschwerdeführers auf benachbarte Parzellen als wahrscheinlich, wobei keine unmittelbare Gefährdung von bestehenden Schutzobjekten vorliege. Zu diesem Resultat gelangten sie, indem sie die Verbreitung des Feuerbrandes durch Bienen sowie Regen und Wind auf benachbarte Parzellen analysierten. Unter Annahme der Hauptwindrichtung während einer Regenperiode aus Südwesten, kamen sie zum Schluss, dass eine Hochstammanlage und kein bestehendes Schutzobjekt betroffen wäre. Die nächste Niederstammanlage befinde sich 400 – 500 m in südwestlicher Richtung, wobei gegen eine Verbreitung des Feuerbrandes auf diese Anlage schon die Lage der Windeinwirkung spreche.

In Verfolgung der im öffentlichen Interesse liegenden Ziele, der Eindämmung des Feuerbrandes, ist somit zu prüfen, ob die verfügten Massnahmen (Rodung und Rückschnitt) geeignet sind, die Reduktion des Infektionspotentials und die Verhinderung der weiteren Ausbreitung des Feuerbrandes in einem Umfeld ohne bestehendes Schutzobjekt zu ermöglichen.

Die Experten werfen diesbezüglich im Gutachten die Frage auf, ob die in der Schweiz verfolgte Bekämpfungsstrategie in Bezug auf die mittel- und langfristige Wirksamkeit der Massnahmen überhaupt eine Wirkung zeige (Gutachten, S. 10 und S. 16). Damit sprechen die Experten die Eignung der Massnahmen an, welche gemäss Gutachten auf der

Grundlage beruht, dass Feuerbrand für weite Teile der Deutschschweiz nicht mehr auszurotten sei (Gutachten, S. 3).

In Bezug auf die Massnahme Rückschnitt vertreten die Gutachter die Meinung, dass aufgrund des fortgeschrittenen Stadiums einer Epidemie, wie sie im Jahre 2007 in der Gemeinde Y._____ vorherrschte, wenig Aussicht besteht, durch Rückschnitt die Gefahr einer Verbreitung des Feuerbrandes wirkungsvoll einzudämmen. Die Vermehrung des Feuerbrandes unter günstigen Bedingungen sei exponentiell und eine Verdoppelung der Zahl der Bakterien benötige lediglich 72 Minuten. Die rasche Vermehrung der Bakterien bedeute zudem, dass übersehene Befallsstellen die Arbeit des Rückschnittes innerhalb weniger Tage zunichte mache. Untersuchungen würden zeigen, dass 12% der Rückschnitte, auch mit Desinfektion der Schnittgeräte, von Feuerbrand besiedelt blieben und sich an diesen Stellen wiederum kleinste Canker bilden können, welche zu einem späteren Zeitpunkt aktiv würden. Ein Rückschnitt in einer fortgeschrittenen Phase der Epidemie sei, aufgrund der exponentiellen Vermehrung, weniger erfolgreich, als in der Anfangsphase, in welcher die Entfernung einer gleich grossen Menge befallenen Ausgangsmaterials den Infektionsverlauf um einen grösseren Zeitraum zurückwerfe. Ein rascher und systematischer Rückriss der befallenen Triebe könne zwar in Niederstammanlagen erfolgreich sein, in Hochstammbeständen würden die angeordneten Rückschnitte und Rodungen jedoch aufgrund der erwähnten Fakten nur kurzfristige Wirkungen zeigen. Würden die Rückschnitte zu einem stärkeren Triebwachstum führen, habe dies gar eine erhöhte Anfälligkeit der Bäume zur Folge (Gutachten, S. 8 – 11).

Die Massnahme Rodung wird von den Experten differenzierter, aber im Ergebnis gleich wie die Massnahme Rückschnitt beurteilt. Gemäss Gutachter könne in der Befallszone die Befallsgefahr durch Rodungen nur dann reduziert werden, wenn alle befallenen, verdächtigen oder nicht kontrollierbaren Wirtspflanzen entfernt würden und somit ein möglichst befallsfreier Zustand hergestellt werde. Ein solches Vorgehen mache lediglich im Umkreis von speziell schützenswerten Objekten (500 m um grössere Niederstammanlagen und Baumschulen) Sinn. Die Gutachter stellen diesbezüglich auch die Frage in den Raum, ob die konsequente Rodung und Rückschnitt von befallenen Hochstammanlagen, welche sich nicht in der Nähe von Niederstammanlagen befinden, sinnvoll sei (Gutachten, S. 8 und S. 10). In diesem Zu-

sammenhang geben die Experten insbesondere zu bedenken, dass es trotz Tilgungen in der Gemeinde Y._____ in den Jahren 2005 und 2007 zu starken Feuerbrandinfektionen bei Hochstammobstbäumen kam. Die Gutachter gehen aus diesem Grund davon aus, dass ein ausreichend grosses Ausgangspotential für eine Feuerbrandinfektion auf dem Gebiet der Gemeinde auch dann vorhanden wäre, wenn sich auf dem Betrieb des Beschwerdeführers keine Bäume mehr befänden. Mit oder ohne Vollzug der verfügten Massnahmen erachten die Experten den Einfluss auf die Feuerbrandsituation in der Ostschweiz als unbedeutend, zumal mittel- bis langfristig weitgehend alle Bäume anfälliger Sorten befallen würden. Erst mit dem Verschwinden der anfälligen Sorten, sei mit einem Rückgang des Infektionspotentials zu rechnen.

Die Auffassungen der Experten sind vorwiegend technischer Natur und erscheinen weder widersprüchlich noch beruhen sie auf irrtümlichen tatsächlichen Feststellungen. Sie sind daher für das Gericht massgebend.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich in der näheren Umgebung des Beschwerdeführers kein Objekt (Baumschule, grössere Niederstammanlage) befindet, welches – ohne Berücksichtigung der vom Kanton St. Gallen neu verfolgten Strategie – einen besonderen Schutz erfordert. Daher stellt sich die Frage, inwieweit die Massnahmen Rodung und Rückschnitt das Infektionspotential in einer Befallszone ohne Schutzobjekt verringern und damit den Befallsdruck vermindern helfen. Gemäss Gutachten bewirken die Massnahmen unter Annahme verschiedener Parameter (Witterung, Temperatur, trotz Rückschnitt besiedelte Stellen) keine signifikante Reduktion des Infektionspotentials, was dazu führt, dass sich der Bestand von anfälligen Hochstammobstbäumen in der Ostschweiz mit oder ohne Vollzug der verfügten Massnahmen weiter reduzieren wird. Infolge des starken Befalldrucks durch das Feuerbrandbakterium in der Region Y._____, kann folglich das Fällen einzelner befallener Bäume die weitere Verbreitung auf noch gesunde Hochstammobstbäume weder zeitlich massgebend verzögern noch verhindern. Die befallenen Bäume stellen in diesem Sinne und unter den erwähnten Bedingungen keine erhebliche Gefährdung für andere Wirtspflanzen dar, weshalb die Massnahmen, Rodung und Rückschnitt, nicht notwendig sind.

Die Massnahmen erweisen sich daher als nicht geeignet, die Reduktion des Infektionspotenzials oder die Verhinderung der weiteren Aus-

breitung des Feuerbrandes zu erreichen. Sie verletzen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und stellen eine Rechtsverletzung dar. Rechtsfolge der Verletzung der Verhältnismässigkeit ist die Aufhebung des angefochtenen Entscheids.

8.1.3 Damit ist nicht weiter zu prüfen, ob sich die umstrittene Massnahme als zweckproportional erweist, oder ob der verfolgte Zweck auch mit einer weniger einschneidenden Massnahme erreicht werden könnte. Anzumerken bleibt freilich, dass sich angesichts der von den Experten geäusserten Meinung zur Regeneration von Hochstammobstbäumen erhebliche Zweifel ergeben, ob die vom Beschwerdeführer vorgebrachte Selbstheilung der Hochstammobstbäumen als mildere Massnahme gelten würde.

8.1.4 Nichts anderes ergibt sich aus der Prüfung, ob die Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung gewahrt wurde. Eine Verwaltungsmassnahme ist nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Es ist deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch den Eingriff beeinträchtigten privaten Interessen des Beschwerdeführers vergleicht (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O, Rz. 614).

In die Waagschale der Abwägung zugunsten der privaten Interessen sind insbesondere der finanzielle Schaden des Beschwerdeführers (Rodung, Rückschnitt, Ertragsausfall), der ökologische (Mehr-)Wert von Hochstammobstbäumen, das intakte und einmalige Landschaftsbild, der Erhalt des Streuobstbaus und der Mostobstproduktion aus Äpfeln von Hochstammobstanlagen sowie weitere immaterielle Werte des Beschwerdeführers anzuführen. Dagegen liegt das öffentliche Interesse vorwiegend darin, die Feuerbrandbekämpfung einheitlich im ganzen Kanton durchzuführen.

Eine Abwägung der oben dargestellten Interessen ergibt, dass dem privaten Interesse an der Erhaltung der Hochstammobstbäume der Vorzug zu geben ist. Das öffentliche Interesse am Vollzug der Sanierungsmassnahmen, deren Wirkung – wie oben aufgezeigt – nur gering ist, vermag die privaten und wirtschaftlichen Interessen des Beschwerdeführers an seinen Obstbäumen nicht überwiegen. Insbesondere das für den Beschwerdeführer und die Gesellschaft einmalige Land-

schaftsbild mit gepflegten Hochstammobstbäumen sowie die finanziellen Nachteile des Beschwerdeführers durch Rodung und Ertragsausfall geben dem privaten Interesse mehr Gewicht.

9.
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz den Sachverhalt richtig festgestellt hat. Die vom Kanton St. Gallen verfolgte Rodungs- und Rückschnittstrategie entfaltet jedoch unter Berücksichtigung der Eindämmungsstrategie des Bundes im vorliegenden Fall eine vernachlässigbare Wirkung. Die verfügten Massnahmen erweisen sich folglich als zweckuntauglich und die Interessenabwägung fällt zugunsten der privaten Interessen aus, was zur Gutheissung des Hauptbegehrens führt.

10.
Bei diesem Verfahrensausgang sind dem Beschwerdeführer keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der von ihm am 14. November 2007 an das Bundesverwaltungsgericht geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.- ist ihm zurückzuerstatten.

Art. 9 des Reglements vom 19. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) bestimmt, dass eine Parteientschädigung für die Kosten der Vertretung sowie für weitere Spesen der Partei ausgerichtet werden kann. Der Beschwerdeführer war im vorliegenden Verfahren anwaltlich vertreten, reichte dem Gericht vor dem Entscheid jedoch keine detaillierte Kostennote ein. Wird keine Kostennote eingereicht, so setzt das Gericht die Entschädigung auf Grund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Unter Berücksichtigung der konnexen Fälle B-7370/2007 und B-7372/2007 sowie Komplexität und Umfang der Akten erachtet das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 5'000.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Volkswirtschaftsdepartements des Kantons St. Gallen vom 27. September 2007 sowie die Verfügung des Landwirtschaftlichen Zentrum St. Gallen, Fachstelle Pflanzenschutz, vom 7. August 2007 werden aufgehoben.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Dem Beschwerdeführer ist der am 14. November 2007 an das Bundesverwaltungsgericht geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.- nach Eintritt der Rechtskraft zurückzuerstatten.

3.
Dem Beschwerdeführer wird eine Parteientschädigung von Fr. 5'000.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) ausgerichtet.

4.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. VD/LA-07.34; Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, Bundeshaus Ost, 3003 Bern (Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Landwirtschaft, Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern (A-Post)

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Ronald Flury Jürg Studer

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 (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 9. Mai 2008