



Abteilung II
B-3674/2018

Urteil vom 31. Januar 2019

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz),
Richterin Maria Amgwerd, Richter Francesco Brentani,
Gerichtsschreiber Thomas Ritter.

Parteien

X. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Werner Ritter,
Beschwerdeführer,

gegen

Landwirtschaft und Wald (lawa),
Abteilung Landwirtschaft,
Centralstrasse 33, Postfach,
6210 Sursee,
Vorinstanz.

Gegenstand

Feuerbrandbefall - Rodungsverfügung.

Sachverhalt:

A.

Anlässlich einer amtlichen Feuerbrandkontrolle im Jahr 2017 wurde festgestellt, dass auf der Parzelle Nr. [...] von X._____ in der Gemeinde Q._____ im Kanton Luzern drei Hochstammobstbäume (Birnbäume) mit dem Erreger des Feuerbrands befallen waren. Im Oktober 2017 schlossen X._____ und der zuständige Kontrolleur als Vertreter des Kantons und der Gemeinde eine Vereinbarung ab, wonach die Bäume durch Rückschnitt und gegen Entschädigung zu sanieren seien. Die Sanierung wurde ordentlich durchgeführt und die Entschädigung mit Verfügung vom 14. Dezember 2017 auf Fr. 180.– festgelegt.

Im Juni 2018 stellte sich im Rahmen einer weiteren Feuerbrandkontrolle heraus, dass die Sanierungsmassnahme (Rückschnitt) nur bei einem Baum zum Erfolg geführt hatte, während zwei der betroffenen Birnbäume nach wie vor mit dem Erreger des Feuerbrands befallen waren.

B.

Daraufhin verpflichtete das Bau-, Umwelt und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern, Dienststelle Landwirtschaft und Wald (Iawa; nachfolgend: Vorinstanz) X._____ mit Verfügung vom 11. Juni 2018 unter Androhung der Ersatzvornahme, die zwei mit "X" markierten Bäumen der Sorte Gelbmöstler auf dem Grundstück Nr. [...], Grundbuch Q._____, innert 14 Tagen zu roden und das befallene Baummaterial zu vernichten. Einer allfälligen Beschwerde entzog die Vorinstanz die aufschiebende Wirkung.

C.

Mit Eingabe vom 25. Juni 2018 erhebt X._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit den Begehren, die Verfügung vom 11. Juni 2018 (nachfolgend: angefochtene Verfügung) aufzuheben, von der Rodung und Entsorgung der zwei markierten Birnbäume abzusehen und stattdessen anzuordnen, die bereits vorgenommenen Sanierungsmassnahmen an den Bäumen weiterzuführen.

Im Wesentlichen bringt er vor, die angefochtene Verfügung verletze den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und beruhe entsprechend auf einer pflichtwidrigen Ermessensausübung. Die Rodung sei weder erforderlich noch geeignet, die Infektionsgefahr zu vermindern bzw. die Ausbreitung des Feuerbrands zu verhindern, weil die Bäume durch Rückschnitt (Entfernen der befallenen Äste) saniert werden könnten und der Feuerbrand bei günstigen Umweltbedingungen ohnehin wieder grossflächig ausbrechen

könne. Sein Aufwand und Schaden bei einer Rodung sei sehr viel grösser als ein möglicher Nutzen für die Allgemeinheit.

In prozessualer Hinsicht beantragt der Beschwerdeführer die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung.

D.

Mit Zwischenverfügung vom 26. Juni 2018 stellte das Bundesverwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung superprovisorisch wieder her und untersagte der Vorinstanz einstweilen die angedrohte Ersatzvornahme. Zugleich wurden die Vorinstanz und das Bundesamt für Landwirtschaft als Fachbehörde (nachfolgend: BLW) ersucht, sich zum prozessualen Antrag des Beschwerdeführers zu äussern.

D.a Die Vorinstanz sowie das BLW reichten am 5. Juli 2018 ihre Stellungnahmen zur Frage der aufschiebenden Wirkung ein. Das BLW äusserte sich darüber hinaus bereits zur Hauptsache.

D.b Mit Eingabe vom 10. August 2018 machte der Beschwerdeführer von seinem Recht zu replizieren Gebrauch und stellte weitere Beweisanträge.

Ergänzend macht er insbesondere geltend, die Vorinstanz habe bewusst ein neues Feuerbrand-Schutzobjekt i.S.v. Art. 46 der Pflanzenschutzverordnung (vgl. E. 2.4) auf nahe gelegenen Grundstücken ausgeschieden in der Absicht, seine im abgeschlossenen Verfahren B-7277/2015 – aufgrund ihrer Lage ausserhalb eines Schutzgürtels – nicht gerodeten Bäume zu fällen. Das Schutzobjekt, in dessen Schutzgürtel die vorliegend betroffenen Bäume nach Angaben der Vorinstanz stehen sollen, sei unter Verletzung seines verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör ausgeschieden worden. Ausserdem fehle den Bäumen im neuen Feuerbrand-Schutzobjekt die erforderliche Schutzwürdigkeit.

D.c Die Vorinstanz bezog zu dieser Eingabe am 22. August 2018 auf Aufforderung hin Stellung, während das BLW keine weitere Stellungnahme als notwendig erachtete.

D.d Mit Zwischenverfügung vom 5. September 2018 hiess das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch des Beschwerdeführers um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde gut.

E.

Mit Instruktionsverfügung vom 21. September 2018 forderte das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz auf, zu den darin gestellten Fragen Stellung zu nehmen und die entsprechenden Akten vollständig vorzulegen. Die Fragen betrafen die vom Beschwerdeführer beanstandete Ausscheidung des neuen Schutzobjekts in der näheren Umgebung und die daraus von der Vorinstanz abgeleitete Lage des betroffenen Grundstücks im Schutzgürtel und Umkreis von 500 m.

Ebenfalls lud das Bundesverwaltungsgericht das BLW als Fachbehörde ein, sich zu den vom Beschwerdeführer aufgeworfenen Rügen hinsichtlich der Frage der Rechtmässigkeit der Ausscheidung des betroffenen Schutzobjekts – einschliesslich der verfahrensrechtlichen (Mindest-)Anforderungen an eine solche Ausscheidung – zu äussern.

F.

Das BLW führt in seiner Stellungnahme vom 1. Oktober 2018 aus, es habe die konkrete Umsetzung des Verfahrens der Bekämpfung des Feuerbrands dem zuständigen Kanton überlassen und könne sich deshalb nicht zur Regelung des Ausscheidungsverfahrens nach kantonalem Recht äussern.

G.

Mit Vernehmlassung vom 18. Oktober 2018 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde und nimmt zu den mit Instruktionsverfügung vom 21. September 2018 gestellten Fragen Stellung. Unter Vorlage weiterer Akten äussert sie sich erstmals zur exakten Lage, zum Baumbestand der relevanten Schutzobjekte sowie zum Ausscheidungsverfahren. Sie führt namentlich aus, die zu rodenden Bäume befänden sich im Schutzgürtel eines wertvollen Hochstamm-Obstgartens. Dieses Schutzobjekt sei auf Antrag des Bewirtschafters per 1. April 2016 neu definiert worden. Einer der beiden Bäume stehe ausserdem in einem weiteren sich überschneidenden Schutzgürtel eines bereits im Jahr 2008 definierten Schutzobjekts. Die ausgeschiedenen Schutzobjekte seien im Geoportal des Kantons Luzern (GIS) publiziert worden.

H.

Der Beschwerdeführer hält mit Replik vom 6. Dezember 2018 an seinen Rechtsbegehren und Kernargumenten fest. Namentlich hätte eine korrekte Ausscheidung eines Schutzobjekts vorausgesetzt, dass der Kanton das entsprechende Gesuch öffentlich auflege und den betroffenen Landwirten eine Beteiligungsmöglichkeit gewähre. Die Nachbarn hätten ein Recht zu

erfahren, ob ein Schutzobjekt beantragt worden sei und ob es Auswirkungen auf ihre Betriebe habe. Sowohl das im Jahr 2008 als auch das im Jahr 2016 definierte Schutzobjekt beinhalte keine wertvollen Baumbestände.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1] i.V.m. § 94 Abs. 1 des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes vom 12. September 1995 [SRL 902; nachfolgend: LwG LU], § 143 Bst. c und § 149 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG, SRL 40] sowie Art. 31 f. und Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

1.1 Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Rodungsverfügung als Eigentümer und Bewirtschafter der betroffenen Bäume besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Er ist somit zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]).

1.2 Die Beschwerde ist frist- und formgerecht eingereicht worden und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 50 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 und Art. 44 ff. VwVG).

1.3 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Die vorliegend betroffenen zwei Birnbäume des Beschwerdeführers sind unbestrittenermassen vom Feuerbrand befallen. Feuerbrand ist eine gefährliche, meldepflichtige Pflanzenkrankheit, welche durch Bakterien (*Erwinia amylovora* [Burr.] Winsl. et al.) verursacht wird. Diese gehören nach der Pflanzenschutzverordnung vom 27. Oktober 2010 (PSV, SR 916.20) zu den besonders gefährlichen Schadorganismen (Art. 3 Abs. 1 PSV i.V.m. Anhang 2 Teil A Abschnitt II Bst. b Ziff. 3; BVGE 2013/9 E. 3; Urteil des BVGer B-7301/2015 vom 23. Februar 2016 E. 2).

2.1 Gemäss Art. 42 Abs. 1 PSV hat der zuständige kantonale Dienst im Fall der Feststellung besonders gefährlicher Schadorganismen die vom zuständigen Bundesamt angewiesenen Massnahmen zu ergreifen, die zur Tilgung von Einzelherden geeignet sind. Ist eine Tilgung nicht möglich, so hat der zuständige kantonale Dienst nach Art. 42 Abs. 2 PSV Vorkehrungen zur Verhinderung einer weiteren Ausbreitung zu treffen. Dabei ist er insbesondere auch befugt, befallene oder befallsverdächtige Pflanzen zu vernichten (Art. 42 Abs. 4 Bst. h i.V.m. Art. 2 Bst. b PSV). Bewirtschafter von befallenen Pflanzen können nach Art. 43 Abs. 2 PSV verpflichtet werden, die Massnahmen nach Art. 42 PSV unter Anleitung des kantonalen Dienstes zu treffen (BVGE 2013/9 E. 3.1).

Im Kanton Luzern obliegt der fachtechnische Vollzug des kantonalen Pflanzenschutzes der Vorinstanz (§ 76 ff. LwG LU i.V.m. § 1 der Kantonalen Landwirtschaftsverordnung vom 3. November 1998 [SRL 903]). Laut § 79 LwG LU kann die Vorinstanz zur Verhinderung der Verbreitung meldepflichtiger oder gemeingefährlicher Krankheiten und Schädlinge für den ganzen Kanton oder für begrenzte Gebiete die erforderlichen Abwehrmassnahmen anordnen. Ist keine andere geeignete und wirtschaftlich tragbare Bekämpfung möglich, kann sie die Vernichtung der Befallsherde verfügen (BVGE 2013/9 E. 3.2).

2.2 Das BLW hat mit der Richtlinie Nr. 3 vom 30. Juni 2006 (nachfolgend: Richtlinie BLW), in Umsetzung der Bekämpfungsstrategie des Bundes, Weisungen zur Bekämpfung des Feuerbrands gestützt auf die Pflanzenschutzverordnung erlassen (Beilage 4 zur Stellungnahme des BLW vom 5. Juli 2018). Mit Blick auf die verschiedenen Überwachungs- und Bekämpfungsmassnahmen (Ziff. 4) unterscheidet sie begrifflich drei Zonen (vgl. Ziff. 3): befallsfreie Gemeinden, Gemeinden mit Einzelherden und die Befallszone. Die Befallszone umfasst Gemeinden, welche vom Bundesamt für Landwirtschaft – gestützt auf Art. 45 PSV – aufgrund starken und/oder wiederholten Befalls ausgeschieden worden sind (vgl. Ziff. 3 Richtlinie BLW). Dazu gehören seit dem Jahr 2008 auch sämtliche Gemeinden des Kantons Luzern (www.feuerbrand.ch > Aktuelle Befallssituation in der Schweiz; Beilage 3 zur Stellungnahme des BLW vom 5. Juli 2018).

2.3 Während in Gemeinden mit Einzelherden eine Tilgungsstrategie (Ausrottung des Erregers) gilt, sieht die Richtlinie BLW für die Befallszone als verbleibendes Ziel zur Bekämpfung des Feuerbrands eine *Eindämmungsstrategie* vor, d.h. eine Reduktion des Infektionspotentials und Verhinde-

rung der weiteren Ausbreitung der Krankheit, auch wenn sich der Feuerbrand nicht mehr vollständig verhindern oder tilgen lässt. Sie strebt die Erhaltung akzeptabler Rahmenbedingungen für die Erzeugung von Kernobstgehölzen, die Produktion von Kernobst und die Erhaltung von wertvollen Hochstammbeständen anhand von *Schutzobjekten* an, die innerhalb der Befallszone ausgeschieden werden können (Ziff. 4.2 Abs. 1 Richtlinie BLW; Beilage 4 zur Stellungnahme des BLW vom 5. Juli 2018). Für diese Schutzobjekte wird die Gebietsüberwachung sichergestellt, und es werden geeignete Bekämpfungsmassnahmen durchgeführt (Art. 46 Abs. 2 PSV). In den Schutzobjekten werden Sanierungsmassnahmen und Kontrollen rigoros durchgeführt als in den übrigen Teilen der Befallszonen (Ziff. 3 und 4.2 Abs. 2 Bst. a sowie Anhang Ziff. 2 der Richtlinie BLW). So hat das Bundesverwaltungsgericht in früheren Feuerbrandfällen festgehalten, dass eine kantonale Nulltoleranz-Strategie im Gürtel von Schutzobjekten grundsätzlich zulässig ist (vgl. BVGE 2013/9 E. 4.3.1 u. 4.3.3 f.; Urteil des BVGer B-7296/2015 vom 23. Februar 2016 E. 4.3). Das Merkblatt des Kantons Luzern mit den kantonalen Vorgaben zur Sanierung des Feuerbrands (Ausgabe 2018) hält in diesem Zusammenhang fest, dass sich die Kontrollen und Massnahmen auf die Schutzobjekte (Kern und Gürtel) beschränken (Beilage 2 zur Stellungnahme der Vorinstanz vom 5. Juli 2018).

2.4 Als Schutzobjekte in der Befallszone gelten nach Ziff. 3 der Richtlinie BLW wertvolle Wirtspflanzenbestände in der Form von Hochstamm-Obstgärten, Erwerbsobstanlagen und Baumschulen – mit ihrer Umgebung im Umkreis von 500 Metern. Dieser Umkreis wird mitunter als "Schutzgürtel" bezeichnet. Als Grund für die Begrenzung des Schutzgürtels auf 500 m wird genannt, dass der Flug der Bienen, welche die Bakterien neben anderen Faktoren weiterverbreiten, diese Weite in den meisten Fällen nicht übersteige (so der im Auftrag des BLW verfasste Bericht zur Evaluation der phytosanitären Massnahmen gegen Feuerbrand, Oktober 2016, S. 81; abrufbar unter www.blw.admin.ch > Nachhaltige Produktion > Pflanzenschutz > Eidg. Pflanzenschutzdienst (EPSD) - Pflanzengesundheit > Schutz vor besonders gefährlichen Schadorganismen > *Erwinia amylovora*).

Die Ausscheidung der Schutzobjekte liegt in der Hand der Kantone (Art. 46 Abs. 1 PSV). Der Regierungsrat des Kantons Luzern hat in Vollzug der Richtlinie BLW mit Beschluss vom 18. März 2008 (RRB Nr. 278) konkretisierend festgelegt, dass Schutzobjekte bei Obstkulturen ab einer Mindestfläche von 40 Aren und bei geschlossenen Hochstamm-Obstbeständen von mindestens 50 Bäumen beantragt werden können. Ebenfalls wurde im Beschluss ausgeführt, dass innerhalb der Schutzobjekte eine konsequente

Bekämpfungsstrategie verfolgt werden könne ("Konzentration auf das Wesentliche").

2.5 Bereits im November 2015 hat der Beschwerdeführer – ebenso wie drei weitere Hochstammobstbauern des betroffenen Gebiets – Beschwerde gegen eine angeordnete Rodung von Bäumen vorliegender Art geführt. Die Vorinstanz zog die zu Lasten des Beschwerdeführers erlassene Verfügung im Laufe des Verfahrens in Wiedererwägung, weil festgestellt wurde, dass sich die betroffenen Birnbäume des Beschwerdeführers wenige Meter ausserhalb des Gürtels von 500 m der definierten Schutzobjekte befanden (Abschreibungsentscheid B-7277/2015 des BVGer vom 26. Februar 2016). Die Beschwerden der übrigen Parteien, deren von der Rodung betroffene Bäume innerhalb des Umkreises von 500 m eines Schutzobjekts lagen, wies das Bundesverwaltungsgericht dagegen ab (Urteile des BVGer B-7296/2015, B-7301/2015, B-7288/2015 vom 23. Februar 2016). Diese Urteile haben akzentuiert gezeigt, dass die Lage innerhalb oder ausserhalb des Schutzgürtels – in dem sich in der Regel rigorose Schutzmassnahmen rechtfertigen – von gewichtiger Bedeutung ist. Auch das BLW führt aus, es mache einen wesentlichen Unterschied, ob die Bäume im Schutzgürtel lägen oder nicht.

2.6 Im April 2016 wurde in Q._____ indessen ein neues Schutzobjekt auf den Parzellen Nr. [...], Nr. [...] und Nr. [...] auf Antrag des Bewirtschafters definiert. Das Objekt besteht nach Angaben der Vorinstanz aus einem Hochstamm-Obstgarten im Eigentum von Y._____. Als Folge davon befinden sich heute beide betroffenen Bäume des Beschwerdeführers auf der Parzelle Nr. [...] *innerhalb* des Gürtels dieses Schutzobjekts. Dies lässt sich dem Geoportal des Kantons Luzern entnehmen, der offiziellen Publikationsplattform des Kantons für Geoinformationen (zugänglich unter: www.geo.lu.ch/map/landwirtschaft – Suchbegriff: " Q._____ [Ort]"; Karteninhalt "Landwirtschaft" → Schutzobjekte Feuerbrand und Karteninhalt "Biodiversitätsförderflächen (BFF)" → Hochstamm-Obstgärten; ferner Beilage [...] zur Vernehmlassung vom 18. Oktober 2018). Insofern unterscheidet sich die vorliegende Konstellation wesentlich von derjenigen des im Februar 2016 zu Gunsten des Beschwerdeführers ausgegangenen Verfahrens B-7277/2015.

Anders als der zentral auf der Parzelle Nr. [...] stehende (mit X markierte) Birnbaum des Beschwerdeführers ("Baum 1"), befindet sich der zweite betroffene, in der nordwestlichen Ecke der Parzelle Nr. [...] gelegene Baum ("Baum 2") zusätzlich innerhalb eines weiteren Schutzgürtels, wie aus der

Abbildung und Bezeichnung in Beilage [...] zur Vernehmlassung der Vorinstanz hervorgeht. Dieser Schutzgürtel gehört zu einem bereits im Jahr 2008 auf Antrag des Bewirtschafters ausgeschiedenen Schutzobjekt. Es besteht nach Ausführungen der Vorinstanz aus den Obstanlagen von Z. _____ auf den Parzellen Nr. [...], [...], [...], [...] und Nr. [...] (Vernehmlassung, S. 1, Abbildungen in den Beilagen [...]).

3.

Der Beschwerdeführer stellt die Rechtmässigkeit dieser beiden Schutzobjekte in Frage. Streitig ist zunächst, ob sie korrekt ausgeschieden wurden, und ob der Beschwerdeführer die Rechtmässigkeit der Ausscheidung im vorliegenden Verfahren noch in Frage stellen kann. Von der Beantwortung dieser Fragen hängt ab, ob sich die vorliegend betroffenen Bäume des Beschwerdeführers im Schutzgürtel von 500 m befinden, in dem sich in der Regel rigorose Schutzmassnahmen rechtfertigen.

3.1 Der Beschwerdeführer rügt, insbesondere das im April 2016 definierte Schutzobjekt sei nicht rechtskonform errichtet worden. Die Ausscheidung sei nur erfolgt, um seine im Verfahren B-7277/2015 geschützten Bäume zu fällen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht macht er im Wesentlichen geltend, das neu ausgeschiedene Schutzobjekt sei nicht öffentlich aufgelegt und den betroffenen Nachbarn sei keine Möglichkeit eines Rechtsmittels eingeräumt worden. Materiell bestreitet er die Schutzwürdigkeit der beiden Schutzobjekte. Unter anderem seien die geschützten Anlagen selbst von Feuerbrand befallen (gewesen), weshalb nicht nachvollziehbar sei, dass diese Bäume unter Schutz gestellt würden. Die Hochstamm-Obstbäume im neuen Schutzobjekt erfüllten die materiellen Anforderungen an ein Schutzobjekt nicht.

3.2 Die Vorinstanz hält dem entgegen, das im April 2016 ausgeschiedene Schutzobjekt sei auf Basis des Regierungsratsbeschluss vom 18. März 2008 ausgeschieden und im Geoportal des Kantons Luzern (GIS) publiziert worden. Dies entspreche der geltenden kantonalen Praxis im Agrarvollzug. Der Link zu den publizierten Schutzobjekten sei mit der (anfechtbaren) Allgemeinverfügung über das Verbot der Anpflanzung von Feuerbrand-Wirtspflanzen im Kantonsblatt veröffentlicht worden (Beilage 11 zur Vernehmlassung). Die Rügen des Beschwerdeführers hinsichtlich der Ausscheidung der Schutzobjekte seien verspätet. So habe er, im Wissen um seine Lage im Schutzgürtel, im Jahr 2017 eine Sanierungsvereinbarung mit dem Kanton abgeschlossen. Ebenfalls habe er den angeordneten

Rückschnitt durchgeführt und die mittels Verfügung mitgeteilte Entschädigung angenommen. Somit habe er damals akzeptiert, dass die betroffenen beiden Bäume im Gürtel eines Schutzobjekts stehen.

3.3

Das Verfahren zur Ausscheidung von Schutzobjekten legen die Kantone im Einvernehmen mit dem zuständigen Bundesamt fest (Art. 46 Abs. 1 PSV; vgl. auch Ziff. 4.1 Abs. 2 Richtlinie BLW). Zu prüfen ist daher zunächst, ob und inwieweit das Bundesverwaltungsgericht das kantonale Verfahrensrecht im Zusammenhang mit der Ausscheidung von Schutzobjekten überprüfen darf.

3.3.1 Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 49 Bst. a VwVG). Mangels entsprechender Kognition kann es grundsätzlich nicht überprüfen, ob kantonales Recht richtig angewandt worden ist oder nicht. In bestimmten Ausnahmefällen kann jedoch auch die Verletzung kantonalen (Verfahrens-)Rechts gerügt werden, insbesondere wenn es im Zusammenhang mit der Anwendung von Bundesrecht verfassungswidrig oder anderweitig bundesrechtswidrig angewandt worden ist, wenn das kantonale Recht die Anwendung von Bundesrecht vereitelt bzw. erschwert oder wenn die kantonalen Vorschriften einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit dem konkret anwendbaren Bundesrecht aufweisen. Prüfungsmassstab bleibt gleichwohl das Bundesrecht (Urteil des BVGer B-2067/2015 vom 25. April 2017 E. 2.1.1 mit weiteren Hinweisen; BVGE 2016/8 E. 5.3).

3.3.2 Im Recht des Kantons Luzern bestehen keine Bestimmungen auf Gesetzes- oder Verordnungsebene zum Verfahren der Ausscheidung von Feuerbrand-Schutzobjekten. Gemäss dem bereits erwähnten Beschluss des Regierungsrats vom 18. März 2008 (RRB Nr. 278) entscheidet die Dienststelle Landwirtschaft und Wald (Vorinstanz) über den Status als Schutzobjekt (Ziff. 3). Die Vorinstanz stützt die erfolgte Ausscheidung auf die bisherige kantonale Praxis. Diese besteht – entsprechend ihrer (gestützt auf den genannten RRB) definierten "Bekämpfungsstrategie Feuerbrand 2008" – darin, auf Antrag des jeweiligen Bewirtschafters über den Status als Schutzobjekt zu entscheiden bzw. mit ihm eine Vereinbarung mit entsprechenden Rechten und Pflichten abzuschliessen (vgl. Vernehmlassung, Beilage 5). Wird der Status zuerkannt, erfolgt ein Eintrag im Geoport (GIS), ohne dass der Entscheid anderen Personen als dem Bewirtschafter und dem Kontrolleur mitzuteilen ist (Vernehmlassung, Beilage 10).

3.3.3 Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, die Ausscheidung sei im Widerspruch zu luzernischem Recht erfolgt. Er rügt vielmehr, das erfolgte Ausscheidungsverfahren sei mangels öffentlicher Auflage im Widerspruch zu den Verfahrensgarantien der Bundesverfassung unter Verletzung des rechtlichen Gehörs durchgeführt worden. Die Festlegung von Schutzobjekten habe wesentlichen Einfluss auf die Bewirtschaftung der Nachbarparzellen und greife in die Rechtsstellung der Eigentümer der Parzellen ein. Daher seien die Betroffenen aufgrund ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör am Ausscheidungsverfahren zu beteiligen. Gegen die Ausscheidung könnten die Betroffenen nur dann ein Rechtsmittel ergreifen, wenn sie davon Kenntnis hätten. Dafür genüge die Feststellung, das neue Schutzobjekt sei seit April 2016 im Internet publiziert, nicht. Ihm sei es bislang nicht gelungen, die Publikation bzw. das neue Objekt im Internet abzurufen und zu identifizieren. Eine neue Schutzzone sei formell zu publizieren und die Nachbarn seien darüber zu informieren. Es genüge nicht, dass die Betroffenen aus Realakten der Behörden schliessen könnten, dass eine neue Schutzzone verfügt worden sei und deshalb eine Rechtsmittelfrist zu laufen beginne.

3.3.4 In Frage steht somit, ob die erfolgte Durchführung des kantonalen Ausscheidungsverfahrens vor den Verfahrensgrundrechten der Bundesverfassung standhält. Zudem stehen die kantonale Ausscheidung des Schutzobjekts und die in der Folge verfügte Rodung der betroffenen Bäume im engen Sachzusammenhang mit der (auf Grundlage der Landwirtschaftsgesetzgebung des Bundes erlassenen) Pflanzenschutzverordnung des Bundesrats und der Durchsetzung der entsprechenden Richtlinie des BLW zur Bekämpfung des Feuerbrands. Die Recht- und Verfassungsmässigkeit der Ausscheidung der Schutzobjekte liegt nach dem Ausgeführten (E. 3.3.1) somit grundsätzlich innerhalb der Überprüfungsbefugnis des Bundesverwaltungsgerichts.

Von der konkreten Ausgestaltung des kantonalen Verfahrens hängt allerdings ab, ob die Rechtmässigkeit der Ausscheidung eines Schutzobjekts noch im Verfahren der Anfechtung einer Bekämpfungsmassnahme beanstandet werden kann – d.h. als Vorfrage einer zu beurteilenden Rodung von Bäumen im Schutzgürtel – zu beurteilen ist (vgl. E. 3.7).

3.4

Für Bewirtschafter von Hochstammbäumen ist die Zuweisung ihres Grundstücks und Baumbestands zum Gürtel eines Schutzobjekts, nicht zuletzt aufgrund der Gefahr neuer Feuerbrandinfektionen in der Befallszone, von

bedeutender Tragweite, wie der Beschwerdeführer im Verfahren B-7277/2015 exemplarisch erfahren hat (E. 2.5). So wird im Antragsverfahren des Bewirtschafters nicht nur – individuell-konkret – dessen Baumbestand als schützenswert definiert. Aufgrund der Definition des Schutzobjekts, das einen Umkreis von 500 m beinhaltet (E. 2.4), entfaltet der Schutzstatus bzw. dessen Veröffentlichung insofern Auswirkungen auf die materielle Rechtsstellung Dritter, als auch die Eigentümer bestimmter Grundstücke im Umkreis von 500 m durch deren Zuteilung zum Schutzgürtel unmittelbar einer wesentlich veränderten Rechtslage hinsichtlich ihres Baumbestands unterliegen. Insbesondere müssen sie im Fall des Befalls ihrer Bäume mit Feuerbrand mit rigorosen Schutzmassnahmen rechnen (vgl. vorne, E. 2.3 u. E. 2.5). Zudem gelten im Schutzgürtel Nutzungseinschränkungen wie im Kanton Luzern beispielsweise das Verbot der Anpflanzung von Feuerbrand-Wirtspflanzen. Die Betroffenen erfahren insofern eine Beschränkung der aus ihrem Grundeigentum fliessenden Rechte. Die örtliche Zuordnung seines Eigentums zum Schutzgürtel betraf den Beschwerdeführer somit, im Unterschied zu Eigentümern ausserhalb liegender Parzellen, in seinen schutzwürdigen Interessen.

3.5 Es entspricht einem unter Geltung der Bundesverfassung anerkannten rechtsstaatlichen Grundsatz, dass ein Rechtssubjekt eine seitens Behörde angeordnete Rechtsfolge nur dann gegen sich gelten zu lassen braucht, wenn es vorgängig dazu angehört worden ist (vgl. statt vieler BGE 129 V 73 E. 4.1). Mit dieser rechtsstaatlichen Mindestanforderung eines fairen Verfahrens wäre es – in der vorliegenden Konstellation – nicht vereinbar, müsste der in seiner materiellen Rechtsstellung betroffene Beschwerdeführer die Zuordnung seines Grundstücks zum Schutzgürtel im hier zu beurteilenden Folgeverfahren (Rodung) verbindlich gegen sich gelten lassen, ohne im Ausscheidungsverfahren über die Möglichkeit der Verfahrensteilnahme oder Anfechtung des Entscheids über den Schutzstatus verfügt zu haben.

3.6 Indessen kann im Verfahren betreffend Rodung nicht in *abstrakter* Weise geprüft werden, ob das Ausscheidungsverfahren im Kanton Luzern vor den Verfahrensgarantien der Bundesverfassung standhält. Der Streitgegenstand beschränkt sich auf die angefochtene Rodung (Bekämpfungsmassnahme). Da der Beschwerdeführer nicht direkt gegen die Festlegung der relevanten Schutzobjekte bzw. deren Schutzgürtel vorgegangen ist, ist lediglich zu erwägen, ob er seinen Standpunkt durch abstrakte Anfechtung des im Geoportal veröffentlichten Schutzgürtels hätte vorbringen können

und müssen, oder ob er – falls ihm dies nicht möglich war – die Rechtmässigkeit der Ausscheidung im vorliegenden Verfahren noch akzessorisch in Frage stellen kann.

3.7 Allerdings bieten sich den Kantonen, welche das Verfahren festlegen (Art. 46 Abs. 1 PSV), abweichend von den Ausführungen des Beschwerdeführers grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten, den Rechtsschutz der von einer Ausscheidung Betroffenen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen zu gewährleisten.

3.7.1 Vorstellbar ist dabei in der Tat ein Auflageverfahren in Analogie zum Erlass kantonaler Nutzungs- und Zonenpläne. Das Bundesgesetzrecht enthält dafür – im Unterschied zur Festlegung von Feuerbrand-Schutzobjekten – Minimalanforderungen an die Mitwirkungsrechte der Betroffenen. Aufgrund der Tragweite von Nutzungsplänen besteht ein Gehörsanspruch der Grundeigentümer (vgl. BGE 119 Ia 141 E. 5c; 135 II 286 E. 5), wobei es jedoch unter Umständen genügt, wenn Einwendungen erst im Beschwerdeverfahren vorgebracht werden können (BGE 135 II 286 ff.). Der individuelle Rechtsschutz unter Gewährung des rechtlichen Gehörs wird in Art. 33 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) konkretisiert. Demgemäss sind Nutzungspläne öffentlich aufzulegen (Art. 33 Abs. 1 RPG). Das kantonale Recht hat dabei wenigstens ein Rechtsmittel gegen Nutzungspläne vorzusehen und die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zu gewährleisten (Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG). Der Zonenplan kann von den Betroffenen *direkt* angefochten werden (vgl. BGE 135 II 286 E. 5; 135 II 22). Ob er ausnahmsweise – im Sinn einer akzessorischen Normenkontrolle – bei der späteren Anwendung des Plans noch in Frage gestellt werden kann, bestimmt sich in erster Linie danach, ob die Betroffenen sich schon bei Planerlass über die auferlegten Beschränkungen im Klaren sein konnten und welche Möglichkeiten zur Interessenwahrung sie in diesem Zeitpunkt hatten (vgl. BGE 106 Ia 383; BGE 127 I 103; Urteil des BGer 1C_518/2010 vom 22. März 2011 E. 4.1 mit Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A. 2016, Rz. 962 mit Hinweisen).

Eine öffentlichen Auflage des angemeldeten Schutzobjekts – mit einem dem Entscheid vorgelagerten Einspracheverfahren und/oder einem nachgelagerten Rechtsmittel innert bestimmter Frist – bietet insbesondere den Vorteil der Rechtssicherheit durch Verbindlichkeit der Ausscheidung gegenüber Dritten. So dürften die bestehenden Eigentümer im Schutzgürtel,

bei unbenutztem Ablauf der Rechtsmittelfrist oder nach einem rechtskräftigen (abweisenden) Entscheid, die Ausscheidung und den Schutzgürtel in der Regel in späteren Folgeverfahren nicht mehr in Frage stellen können. Ebenso erübrigt sich die Prüfung, ob und inwieweit der Eigentümer des Schutzobjekts in das Verfahren der Bekämpfungsmassnahme einzubeziehen ist, um den Schutz seines Objekts im Verhältnis zum Dritteigentümer zu verteidigen. Der Beschwerdeführer verweist denn auch auf eine im Kanton Thurgau vollzogene Auflage, wonach die zur Ausscheidung begriffenen Objekte bei der Gemeindeverwaltung zur Einsicht aufgelegt und Bewirtschaftende bzw. Grundeigentümer von Obstanlagen im Schutzgürtel (Umkreis von 500 m) zur Einsprache berechtigt waren, ansonsten das Schutzobjekt als anerkannt gelte (vgl. Stellungnahme vom 10. August 2018, Rz. 12). Dass sich ein Auflageverfahren auch für Feuerbrand-Objekte zwingend aus dem Bundesrecht ergibt, lässt sich im Rahmen des vorliegenden Streitgegenstands (vgl. E. 3.6) jedoch nicht festhalten. Andere Formen der öffentlichen oder individuellen Bekanntmachung der Ausscheidung erscheinen verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen.

3.7.2 Führt die Behörde derweil das Ausscheidungsverfahren, in Verzicht auf eine öffentliche Auflage bzw. auf (spätere) Publikation des Schutzobjekts unter Beteiligung ausschliesslich des antragstellenden Bewirtschafters durch – ohne dass sich die Betroffenen am Verfahren beteiligen oder in Kenntnis des Entscheids ein Rechtsmittel erheben können – so kann im späteren Folgeverfahren (Rodungsverfügung) das rechtliche Gehör betroffener Dritter allenfalls insofern gewahrt werden, als sie ihre Lage im Schutzgürtel *vorfrageweise* in Frage stellen können. Dringt ein Eigentümer mit seinen Rügen durch, hat dies zur Folge, dass im Verhältnis zwischen ihm und dem Gemeinwesen das im Schutzgürtel geltende (rigorosere) Recht *im konkreten Fall* nicht angewandt werden kann und er letztlich davon unbelastet bleibt, ohne dass das Schutzobjekt dadurch insgesamt aufgehoben würde (vgl. zu dieser Fallkonstellation BVGE 2008/32 E. 5, worin das Bundesverwaltungsgericht gestützt auf eine kantonale Regelung festhielt, dass ein Schutzobjekt erst nach Verfügung der Vollzugsmassnahmen gegenüber Dritten im Schutzgürtel und einem allfälligen Rechtsmittelverfahren in Rechtskraft erwachse).

3.7.3 Die Ausscheidung eines Feuerbrand-Schutzobjekts lässt sich zwar nicht unbesehen mit der Änderung von Nutzungsplänen gleichsetzen (zumindest soweit sie nicht in der Form eines Plans erfolgt), zumal sie in Bezug auf den gesuchstellenden Bewirtschafter auch eine individuell-kon-

krete Komponente beinhaltet. Sie kann aber für die betroffenen Grundeigentümer aufgrund der Zuordnung ihrer Parzellen zum Schutzgürtel, wie erwähnt (E. 3.4), eine teilweise vergleichbare Tragweite entfalten. Wie ein Nutzungsplan weist sie zudem Ähnlichkeiten mit einer Allgemeinverfügung auf. Allgemeinverfügungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie zwar einen konkreten Tatbestand regeln, aber eine nicht bestimmte Vielzahl von Adressaten betreffen, wobei der Adressatenkreis offen (unbestimmt) oder bestimmbar (geschlossen) sein kann (BGE 139 V 72 E. 3.1.1; BGE 134 II 272 E. 3.2; 126 II 300 E. 1a; 125 I 313 E. 2a; BVGE 2008/18 E. 1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 935 f., Rz. 960; vgl. auch TOBIAS JAAG, Die Allgemeinverfügung im schweizerischen Recht, ZBI 1984, S. 437 f., 444 ff.). Auch die Ausscheidung eines Schutzgürtels stellt weder einen generell-abstrakten Erlass (Rechtssatz) noch eine individuell-konkrete Verfügung dar, sondern weist einen *generell-konkreten* Charakter auf. Konkret ist sie insofern, als sie sich auf ganz bestimmte Grundstücke – diejenigen im Umkreis von 500 m eines einzelnen geschützten Objekts – bezieht. Ohne dass es eines weiteren umsetzenden Hoheitsaktes bedürfte, werden diese unmittelbar dem Schutzgürtel mit den entsprechenden Nutzungseinschränkungen zugeteilt. Als generell erweist sie sich, weil sie sich an einen grösseren, nicht individuell (namentlich) bestimmten Adressatenkreis richtet.

In *materieller* Hinsicht weist die (verbindliche) Zuordnung von bestimmten Parzellen zum Schutzgürtel somit wesentliche Merkmale einer Allgemeinverfügung auf – auch wenn die Ausscheidung der vorliegend relevanten Schutzobjekte nicht formell als solche bezeichnet und eröffnet wurde.

Während für generell-abstrakte Erlasse im Verfahren der Rechtsetzung im Allgemeinen kein Anspruch auf rechtliches Gehör besteht, werden Allgemeinverfügungen regelmässig wie (gewöhnliche) Verfügungen behandelt. Insbesondere gilt dies für das Verfahren und den Rechtsschutz (vgl. BGE 126 II E. 1). So werden sie nach herrschender Lehre und Rechtsprechung in Bezug auf ihre Anfechtbarkeit grundsätzlich den Verfügungen gleichgestellt (Urteil des BGer 2C_348/2011 vom 22. August 2011 E. 3.1 mit Hinweisen; BGE 125 I 313 E. 2b). Gleich wie Individualverfügungen unterliegen sie direkt der Beschwerde (BVGE 2008/18 E. 1). Hinsichtlich des rechtlichen Gehörs (und der Eröffnung) gelten gewisse Erleichterungen, wobei grundsätzlich nur diejenigen Personen anspruchsberechtigt sind, welche durch die Allgemeinverfügung wesentlich schwerer betroffen sind als die übrige Vielzahl der Adressaten (vgl. BVGE 2008/18 E. 5.2; zum Ganzen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN a.a.O. Rz. 944 ff. mit Hinweisen).

Eine *vorfrageweise* Kontrolle der Rechtmässigkeit von Allgemeinverfügungen im späteren Anwendungsfall ist nach der Rechtsprechung in der Regel nur dann noch zulässig, wenn der Kreis der Adressaten offen ist bzw. sie durch die Anordnung der Allgemeinverfügung nur virtuell betroffen werden, und solange die Rechtssicherheit durch die akzessorische Prüfung nicht in Frage gestellt wird. Denn in solchen Fällen hatte nicht jeder Adressat die Möglichkeit, die Anordnung unmittelbar anzufechten (vgl. BGE 134 II 272 E. 3.3; BGE 125 I 313 E. 2b; BVGE 2008/18 E. 2.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN a.a.O. Rz. 946 mit Hinweisen).

Die Ausscheidung des Schutzgürtels zum Schutz vor Feuerbrand hat indessen – anders als beispielsweise eine generell-konkrete Anordnung im Strassenverkehr – keinen offenen, sondern einen *bestimmbaren* Adressatenkreis, für welchen im Fall von Allgemeinverfügungen eine akzessorische Prüfung der Rechtmässigkeit in der Regel ausgeschlossen ist. Der bestimmbare Personenkreis ergibt sich vorliegend aufgrund der Eigentümerstellung an den Parzellen im Schutzgürtel, zu welchem auch der Beschwerdeführer gehört. Deshalb wie bei Allgemeinverfügungen auf eine akzessorische Überprüfung des Schutzobjekts im Sinne der Vorinstanz zu verzichten, setzt jedoch voraus, dass der Beschwerdeführer auch eine vergleichbare und faire Möglichkeit zur direkten Anfechtung seiner Lage im Schutzgürtel besass und so seine Einwände vortragen konnte.

3.7.4 Die Ausgestaltung des Ausscheidungsverfahrens und der Mitwirkungsrechte der Betroffenen ist wie erwähnt Sache der Kantone, wobei weder kantonale Normen zur Bekanntmachung der Feuerbrand-Objekte bestehen noch solche abstrakt zu überprüfen sind (E. 3.3, E. 3.7). Indessen erscheint es vorliegend gerechtfertigt, die von der Lehre und Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur akzessorischen Prüfung von Allgemeinverfügungen – in analoger Weise – hinsichtlich der 2008 und 2016 erfolgten Ausscheidung der Schutzobjekte zu berücksichtigen für die Frage, ob der Beschwerdeführer die Verbindlichkeit des Schutzgürtels unter dem Aspekt des rechtlichen Gehörs noch in Frage stellen kann oder er früher dagegen hätte vorgehen können und müssen.

3.8 Der Kanton Luzern hat zur Ausscheidung der vorliegend relevanten Schutzobjekte kein öffentliches Auflageverfahren mit Teilnahmemöglichkeit der Betroffenen durchgeführt. Die Festlegung der konkreten Objekte als solche wurde auch nicht im amtlichen Publikationsorgan, d.h. im Luzerner Kantonsblatt veröffentlicht – wie die Behörde es im Fall von Allgemeinverfügungen üblicherweise anordnen kann (vgl. § 30 Bst. d VRG LU; Art. 36

Bst. d VwVG; allg. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN a.a.O. Rz. 945). Entsprechend bestand auch keine bestimmte, ab der Veröffentlichung laufende Beschwerdefrist. Der Kanton hat das Verfahren aber auch nicht auf die Teilnahme und Information ausschliesslich des antragstellenden Bewirtschafters beschränkt, sondern, im Sinne einer dazwischen zu verortenden Vorgehensweise, den Schutzgürtel der betroffenen Schutzobjekte im kantonalen Geoportal (offizielle Online-Publikationsplattform des Kantons Luzern für Geoinformationen) publiziert. Dieses beruht auf dem kantonalen Gesetz über die Geoinformation und die amtliche Vermessung vom 8. September 2003 (Geoinformationsgesetz, GIG; SRL 29). Im Zusammenhang mit der Allgemeinverfügung vom 4. Februar 2009, welche allerdings das Verbot der Anpflanzung von Feuerbrand-Wirtspflanzen betraf, wurde nebenbei (in einer Fussnote) der Link zum Geoportal im Luzerner Kantonsblatt veröffentlicht mit dem Hinweis, dass die definierten Schutzobjekte im Internet abrufbar seien (Beilage 11 zur Vernehmlassung, Ziff. 1 mit Fn. 4). Daher stellt sich die Frage, wie mit dieser Zwischenlösung zu verfahren ist.

3.8.1 Hinsichtlich des im Jahr 2008 definierten Schutzobjekts ist zusätzlich die Entstehungsgeschichte der Ausscheidung zu berücksichtigen. Das Vorjahr 2007 war unbestritten das schweizweit bisher schlimmste und folgenreichste Feuerbrandjahr. Während der Kernobstblüte herrschten "optimale" Infektionsbedingungen. Bei den Hochstammbäumen waren Zehntausende befallen und mehr als 100 ha Erwerbsanlagen mussten gerodet werden (vgl. dazu Schweizerische Zeitschrift für Obst- und Weinbau [SZOW], Nr. 24/07, S. 9 ff.). Der Kanton Luzern war davon stark (und mehr als die meisten Kantone) betroffen. So wurden Obstkulturen im Umfang von 25 ha Fläche gerodet. Ausserhalb der Obstkulturen waren rund 20'000 Hochstamm-Obstbäume vom Feuerbrand befallen. In der Folge wurde das gesamte Kantonsgebiet per 1. April 2008 flächendeckend der Befallszone zugeteilt. Gestützt auf die weitflächig angelegte Bekämpfungsstrategie gemäss dem (anfechtbaren) Regierungsratsbeschluss vom 18. März 2018, der auch allen Gemeinden, dem Luzerner Bauernverband und dem Obstbauverein zugestellt wurde, wurden im Kantonsgebiet rund 100 Obstkulturen und rund 150 Hochstamm-Obstgärten als Schutzobjekte definiert sowie im Geoportal eingetragen (vgl. Vernehmlassung, S. 2 f. mit Beilagen 9 u. 10). Im Zuge dessen wurde 2008 auch das vorliegend relevante Schutzobjekt (Obstanlagen der Parzellen Nr. [...], [...], [...], [...] und [...]) festgelegt, dessen Schutzgürtel den nordwestlich auf der Parzelle Nr. [...] gelegenen Baum des Beschwerdeführers umfasst (E. 2.6). Seit 2008 ist die Anzahl der Schutzobjekte nach Angaben der Vorinstanz stabil, wobei

zufolge sich ändernder Flächen oder Baumbestände jährlich ein bis zwei Veränderungen von Schutzobjekten stattfinden.

3.8.1.1 Auch wenn keine Auflage bzw. Publikation des Schutzobjekts erfolgte, traten an deren Stelle in den Jahren 2008 und 2009 andere Elemente der allgemeinen Bekanntmachung. Neben der Publikation der definierten Schutzflächen im Online-Geoportal und der Mitteilung im Kantonsblatt durch Allgemeinverfügung, wo sie im Internet öffentlich zugänglich seien, wurde das Vorgehen der weiträumigen Ausscheidung von Schutzobjekten den Bewirtschaftern im Vorfeld bekannt gemacht. So wurden, wie die Vorinstanz schlüssig darlegt und der Beschwerdeführer nicht konkret bestreitet, alle potentiellen Bewirtschafter – darunter auch der Beschwerdeführer – individuell angeschrieben und angefragt, ob sie innert bestimmter Frist ein Schutzobjekt anmelden wollen. Das Standardschreiben an die Bewirtschafter wies explizit auf die Definition und die Bedeutung des Schutzgürtels von 500 m um das jeweilige Objekt hin. Auch wurden die Ausscheidungsabläufe im breit gestreuten amtlichen "Merkblatt Feuerbrand" vom März 2008 und in der landwirtschaftlichen Fachpresse erläutert (vgl. Vernehmlassung, S. 2 f.).

Individuell für den Beschwerdeführer kommt später hinzu, dass sich schon im Verfahren B-7277/2015 hinsichtlich exakt desselben Schutzobjekts die Frage stellte, ob seine damals betroffenen Bäume auf der Parzelle Nr. [...] (wie diejenigen der anderen Beschwerdeführer) in der Umgebung von 500 m lagen, und die Rodungsverfügung aufgrund der Lage ausserhalb wiedererwogen wurde. Mit diesem Verfahren wurde ihm das Schutzobjekt nachweislich persönlich bekannt und auch die Bedeutung der Lage im Schutzgürtel zweifelsfrei bewusst.

3.8.1.2 Unter diesen Umständen darf davon ausgegangen, dass der Beschwerdeführer zu früherem Zeitpunkt – spätestens mit persönlicher Kenntnis der Lage im Schutzgürtel – direkt gegen die Ausscheidung des im Jahr 2008 festgelegten Schutzobjekts hätte vorgehen können und müssen. Insgesamt ist mit dem verfassungsmässigen Grundsatz eines fairen Verfahrens vereinbar, entsprechende Rügen als verspätet zu betrachten.

Zudem dürfte es im Lichte des öffentlichen Interesses an der Eindämmung des Feuerbrands mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit in Konflikt geraten, könnten die 2008 (in Folge des "Feuerbrandjahrs 2007") auf dem gesamten Kantonsgebiet zahlreich und begleitet von breiter Information der

interessierten Kreise ausgeschiedenen Schutzobjekte nach mehr als zehn Jahren noch in Frage gestellt werden.

In Analogie zur Rechtslage bei Allgemeinverfügungen (vgl. E. 3.7.3) bleibt es dem Beschwerdeführer somit verwehrt, die Rechtmässigkeit des Schutzobjekts 2008 im vorliegenden Verfahren vorfrageweise überprüfen zu lassen. Demgemäss liegt der Baum in der nordwestlichen Ecke der Parzelle Nr. [...] (Baum 2) für ihn verbindlich im definierten Schutzgürtel. Für diesen Baum bleibt insbesondere zu prüfen, ob die Rodung verhältnismässig ist (E. 5).

3.8.1.3 Infolgedessen nicht weiter zu behandeln sind insbesondere die Rügen zur materiellen Schutzwürdigkeit des Schutzobjekts bei seiner Ausscheidung. Dies gilt namentlich für den Einwand, dass die geschützte Anlage nicht hätte ausgeschieden werden dürfen, weil ein Schutzobjekt frei von Feuerbrand sein müsse, wogegen im Zeitpunkt der Aufnahme des betroffenen Objekts unzählige Hochstamm-Obstbäume und Niederstamm-Anlagen flächig Feuerbrandbefall aufgewiesen hätten (vgl. Replik, S. 6 ff.).

Mit der Rüge, im Jahr 2015 seien in der betroffenen Obstanlage von Z._____ anlässlich von Kontrollen Symptome des Feuerbrands festgestellt worden, kann der Beschwerdeführer die Rechtmässigkeit des Schutzobjekts ebenfalls nicht in Frage stellen. Insbesondere ist nicht zu prüfen, ob ein Antrag an die kantonale Behörde auf eine Wiederaufnahme des Verfahrens betreffend den Schutzstatus des Objekts nach der kantonalen Verfahrensordnung zulässig wäre, und in einem solchen Verfahren, unter Einbezug des Bewirtschafters, wesentlich veränderte Verhältnisse hinsichtlich des Zustands der geschützten Bäume geltend gemacht werden könnten. Diese Frage bildet nicht Teil der angefochtenen Verfügung und liegt ausserhalb des vorliegenden Streitgegenstands.

3.8.2 Anders gelagert ist die Ausscheidung des im Jahr 2016 einzeln definierten Schutzobjekts, welches rund zwei Monate nach Abschluss des den Beschwerdeführer betreffenden Verfahrens B-7277/2015 – offenbar als Reaktion darauf – festgelegt wurde. Dem Beschwerdeführer ist insoweit zuzustimmen, als mangels öffentlicher Auflage bzw. Publikation der Ausscheidung im amtlichen Publikationsorgan (Kantonsblatt) nicht angenommen werden kann, dass mit Aufnahme des Schutzgürtels im Online-Geoportal eine Beschwerdefrist von 30 Tagen ausgelöst worden wäre. Von einem Bewirtschafter zu erwarten, monatlich das Geoportal in Bezug auf neue Schutzobjekte und die Lage seiner Grundstücke abzurufen, erscheint

unter dem Aspekt des rechtlichen Gehörs fraglich. Aus dem Geoportal gehen denn nur der Umfang und die markierte Fläche des Schutzgürtels hervor, während nicht klar erkennbar ist, um welches Schutzobjekt auf welchen (hier mehreren) Parzellen es sich exakt handelt. Die entsprechenden Angaben mussten im vorliegenden Verfahren mittels Instruktionsverfügung erfragt werden. Auch blieb nicht überprüfbar, seit welchem konkreten Datum der Schutzgürtel im Online-Portal abrufbar ist. Insgesamt fehlen individuelle oder allgemeine Bekanntmachungselemente, wie sie bei der Ausscheidung im Jahr 2008 erfolgt und mit dem Rechtsschutz bei Allgemeinverfügungen vergleichbar sind.

Die Vorinstanz führt zwar aus, den Bewirtschaftern sei die Lage ihrer Bäume im Schutzgürtel aufgrund der systematischen Feuerbrandkontrollen bekannt, welche, zweimal jährlich, nur innerhalb des Schutzgürtels stattfinden (vgl. Richtlinie BLW, Anhang Ziff. 1). Zudem hat der Beschwerdeführer am 18. Oktober 2017 eine Sanierungsvereinbarung mit den Behörden abgeschlossen, wonach die betroffenen Bäume im Schutzgürtel durch Rückschnitt zu sanieren seien. Mit Verfügung vom 14. Dezember 2017 wurde ihm dafür eine Entschädigung zugesprochen. Nach Auffassung der Vorinstanz habe der Beschwerdeführer mit dieser Vereinbarung bzw. durch Nichtanfechtung der Entschädigungsverfügung akzeptiert, dass sein Baum im Gürtel eines Schutzobjekts liege, weshalb seine Rügen zur Ausscheidung des Schutzobjekts verspätet seien. Indessen läuft der Gürtel des Schutzobjekts 2008 zum einen mitten durch seine Parzelle Nr. [...] hindurch, weshalb auch ohne das Schutzobjekt 2016 amtliche Kontrollen auf dem Grundstück stattfänden. Zum andern kann nicht zu Lasten des Beschwerdeführers aus dem Abschluss einer Sanierungsvereinbarung und der Annahme einer Entschädigung geschlossen werden, dass er auf eine mögliche Anfechtung der Ausscheidung bewusst habe verzichten wollen. Es wäre der Behörde zudem unbenommen gewesen, ihm die Ausscheidung des Schutzobjekts 2016 formell mitzuteilen und ihm damit den Rechtsschutz zu eröffnen.

3.8.3 Daraus ergibt sich, dass der Beschwerdeführer die Rechtmässigkeit der Ausscheidung des im Jahr 2016 ausgeschiedenen Schutzobjekts *vorfrageweise* in Frage stellen kann. Mithin muss er den Schutzgürtel des Objekts (d.h. die Lage des zentral auf der Parzelle Nr. [...] stehenden Baums innerhalb des Gürtels) im vorliegenden Verfahren nicht verbindlich gegen sich gelten lassen, soweit seine Rügen begründet sein sollten (E. 3.7.2).

4.

Die materielle Rechtmässigkeit des im Jahr 2016 ausgeschiedenen Schutzobjekts stellt der Beschwerdeführer insbesondere damit in Abrede, dass die geschützten Hochstamm-Obstbäume die (kantonalen) Anforderungen der Aufnahme eines Schutzobjekts nicht erfüllten.

Insbesondere bestreitet er den ökologischen Wert des Obstgartens. Damit sich Vögel, Insekten und Kleintiere in einem Obstgarten zu Hause fühlten, müsse er eine bestimmte Grösse aufweisen. Der Baumbestand habe eine Einheit zu bilden und eine bestimmte Altersstruktur aufzuweisen. Der geschützte Hochstamm-Obstgarten weise jedoch eine ungünstige Altersstruktur auf. Es fehlten im Obstgarten zudem alte und ökologisch wertvolle Bäume. Von den über 50 Hochstamm-Bäumen im Jahr 2011 seien nur noch 11 alte und landschaftsprägende Bäume vorhanden. Bei den übrigen handle es sich um Ergänzungspflanzungen, die erst nach Jahren einen relevanten ökologischen Wert aufweisen würden.

4.1 Die Vorinstanz räumt zwar ein, dass die Obstanlage (Niederstammanlage) des Bewirtschafters die Anforderungen an die Mindestfläche eines Schutzobjekts (vgl. E. 2.4) nicht erfülle. Der geschützte Hochstamm-Obstgarten dagegen sei kompakt, wertvoll und gut gepflegt. Bei seiner Aufnahme im Jahr 2016 sei er frei von Feuerbrand gewesen (Vernehmlassung, S. 1 f.). Zu Relevanz und Wert der Altersstruktur, zur gerügten Zahl der wertvollen Bäume und zum ökologischen Wert des Obstgartens sind bislang jedoch weder Ausführungen der Vorinstanz und noch ist eine Stellungnahme des Bewirtschafters vorhanden.

Die Frage, ob das im Jahr 2016 ausgeschiedene Schutzobjekt ausreichend wertvolle Wirtspflanzenbestände in Form eines Hochstamm-Obstgartens (vgl. Ziff. 3 der Richtlinie BLW) aufweist, lässt sich für das Bundesverwaltungsgericht auf Basis der vorhandenen Akten und Eingaben somit innerhalb des dringlichen Zeitrahmens nicht hinreichend beurteilen.

4.2 Die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ist grundsätzlich reformatorisch ausgestaltet, d.h. das Gericht entscheidet in der Regel in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Eine Rückweisung ist jedoch namentlich angebracht, wenn die Vorinstanz bei ihrem Entscheid aufgrund der von ihr eingenommenen Rechtsauffassung Fragen nicht geprüft hat, die besondere Sachkenntnis bedingen oder bei deren Beurteilung sie einen Ermessensspielraum gehabt hätte (vgl. Philippe Weissenberger,

in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, N. 15 ff. zu Art. 61 VwVG).

Dies trifft auch vorliegend für die im Ermessen des Kantons stehende Frage zu, ob das im Jahr 2016 ausgeschiedene Schutzobjekt die materiellen Kriterien für die Aufnahme eines Baumbestands in den Schutzstatus erfüllt. Diese Prüfung ist nicht erstmals im Beschwerdeverfahren durch das Bundesverwaltungsgericht vorzunehmen, sondern – auch aufgrund der Ortskunde und Sachnähe der kantonalen Behörde – der Vorinstanz zu überlassen. Ebenfalls hat die Vorinstanz noch nicht beurteilt oder sich dazu geäußert, ob und weshalb eine Rodung allenfalls auch dann der geltenden Bekämpfungsstrategie des Bundes und des Kantons entsprechen kann, wenn die Prüfung ergeben sollte, dass der Baum im konkreten Fall als ausserhalb eines Schutzgürtels stehend zu gelten hätte.

4.3 In Bezug auf den zentral auf der Parzelle Nr. [...] stehenden (mit X markierten) Baum ("Baum 1") ist die Angelegenheit somit an die Vorinstanz zurückzuweisen. Sie hat vorfrageweise die materielle Rechtmässigkeit des im April 2016 definierten Schutzobjekts zu prüfen und somit erneut zu beurteilen, ob der Standort des Baums – im Rahmen der streitigen Rodung – als innerhalb des Schutzgürtels von 500 m liegend zu gelten hat. Anschliessend hat sie erneut darüber zu entscheiden, ob der Baum zu roden sei.

5.

Hinsichtlich des zweiten Baums in der nordwestlichen Ecke der Parzelle Nr. [...] ("Baum 2"), welcher verbindlich im Schutzgürtel des im Jahr 2008 definierten Schutzobjekts steht (E. 3.8.1), ist weiter zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht dessen Rodung verfügt hat.

5.1 Der Beschwerdeführer rügt namentlich eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, welchen die Vorinstanz missachtet und somit ihr Ermessen bei der Anordnung der Rodung pflichtwidrig ausgeübt habe.

Insbesondere bestreitet er, dass die Rodung der Birnbäume zur Reduktion des Infektionspotentials geeignet und erforderlich sei. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre in der Schweiz und im Ausland hätten gezeigt, dass der Feuerbrand durch Fällungen und Rückschnitte nicht wirksam bekämpft werden könne, weil es unmöglich sei, mit diesen Methoden die Bakterienherde auszumerzen. Zudem blieben Befallsherde oft unerkannt, weshalb die Rodung befallener Bäume nichts nütze. Der Erreger lasse sich nicht mehr ausrotten und durch Rodungen könne die Ausbreitung der Krankheit

nicht verhindert werden. Zu sehr sei diese von anderen Faktoren (zum Beispiel von der Witterung) abhängig. Des Weiteren seien befallene Hochstamm-Obstbäume in der Lage sich zu regenerieren. Beispielsweise wiesen die mit den Urteilen des BVGer B-7369/2007 und B-7372/2007 (BVGE 2008/32) vom 30. April 2008 geretteten Bäume heute keinen Feuerbrandbefall mehr auf. Auch im vorliegenden Fall könne der Feuerbrand durch die eingeleiteten Sanierungsmassnahmen in Schach gehalten werden, wobei einer seiner drei im Jahr 2017 befallenen Bäume inzwischen als feuerbrandfrei eingestuft worden sei. Die Rodung sei auch deshalb nicht notwendig, weil die nächstgelegenen Schutzobjekte von Y._____ und Z._____ bereits selbst seit Jahren mit Feuerbrand befallen seien, weshalb die Fällung der Bäume nichts zu ihrem Schutz beitrage. Bei korrekter Sachverhaltsfeststellung bestehe somit kein öffentliches Interesse an der verfügbaren Rodung.

5.2 Die Vorinstanz führt demgegenüber aus, eine weitere Verschleppung des Feuerbrands könne nur durch die fachgerechte Beseitigung der Infektionsherde verhindert werden. Eine rasche Rodung und Vernichtung des Pflanzenmaterials vermindere das Risiko einer weiteren Verbreitung der gemeingefährlichen Bakterienkrankheit und gewährleiste so im öffentlichen Interesse weiterhin akzeptable Produktionsbedingungen für den Obstbau. Bei einer Verzögerung bestehe die Gefahr, dass weitere Bäume, insbesondere vitale Jungbäume und Bäume anfälliger Sorten befallen würden. Die Rodungen reduzierten den Befallsdruck. Obwohl bei den betroffenen Bäumen im Vorjahr ein Rückschnitt durchgeführt worden sei, seien die Symptome in diesem Jahr erneut ausgebrochen und neue Blüteninfektionen vorhanden. Mehr als 50 Befallsstellen seien pro Baum vorhanden. Die Rodung sei unumgänglich.

5.3 Das BLW als Fachbehörde erachtet die Rodung ebenfalls als rechtmässig. Aufgrund des starken, auch nach Durchführung von Sanierungsmassnahmen eindeutigen Befalls mit Feuerbrand sowie der Lage in einem Schutzobjekt und der Baumgrösse bestehe die Gefahr der Verbreitung der Krankheit auf gesunde Pflanzen, insbesondere auf die in der Nähe befindlichen Hochstamm-Obstgärten und Erwerbsobstanlagen. Ein befallener Baum sei auch ausserhalb der Blütezeit eine potentielle Infektionsquelle. Die Feuerbrandbakterien könnten gesunde Wirtspflanzen im Umfeld gefährden. Zudem sei der Aufwand für die Durchführung des Rückschnittes und die Kontrollen beträchtlich, weshalb im Gürtel von Schutzobjekten befallene Pflanzen anstelle des Rückschnittes zu vernichten seien. Das öffentliche Interesse und die privaten Interessen anderer Eigentümer im

Schutzobjekt an der Eindämmung des Infektionsdrucks überwiege das Interesse des Beschwerdeführers am Erhalt der krankheitsbedingt ertragsreduzierten Bäume.

5.4 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich bei der Beurteilung von technischen Fragen eine gewisse Zurückhaltung und weicht nicht ohne zwingende Gründe von der Einschätzung von Fachbehörden und Sachverständigen ab, sofern diese nicht offensichtlich widersprüchlich erscheinen oder auf irrtümlichen tatsächlichen Feststellungen beruhen (BVGE 2011/47 E. 5.1, BVGE 2008/10 E. 4; betreffend Feuerbrand BVGE 2013/9 E. 3.9; Urteil des BVGer B-7301/2015 vom 23. Februar 2016 E. 4.1). In diesem Sinn sind die Ausführungen der Fachbehörden nachfolgend zu gewichten.

5.5 Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die von der Behörde getroffenen Massnahmen für das Erreichen des öffentlichen Zieles geeignet, erforderlich 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 (BVGE 2008/32 E. 8.1).

5.5.1 Soweit der Beschwerdeführer die Eignung der Rodung zur wirksamen Bekämpfung des Feuerbrands in Abrede stellt, hat sich das Bundesverwaltungsgericht in seiner Praxis bereits mehrfach mit verschiedenen Aspekten der Feuerbrandbekämpfungsstrategie in der Schweiz auseinandergesetzt. Dabei hat es in konstanter Rechtsprechung das öffentliche Interesse an einer möglichst effizienten Bekämpfung des Feuerbrandes bestätigt und insbesondere ausgeführt, dass, auch wenn der Feuerbrand in der Schweiz nicht mehr ausgerottet werden könne, dies nicht dazu führe, dass alle Schutzmassnahmen einzustellen wären. Auch die dadurch verhinderten volkswirtschaftlichen Schäden würden die grundsätzlichen Bemühungen der zuständigen Behörden zur Feuerbrandbekämpfung rechtfertigen, wobei letztere nicht zuletzt auch Vernichtungsmassnahmen umfassen können (zuletzt Urteil des BVGer B-7301/2015 vom 23. Februar 2016 E. 3 mit weiteren Hinweisen).

Wie erwähnt hat der Bund mit der Richtlinie des BLW vom 30. Juni 2006 Weisungen zur Bekämpfung des Feuerbrands erlassen, welche für Befallszonen als verbleibendes Ziel eine Eindämmungsstrategie (Reduktion des Infektionspotentials / Verhinderung der weiteren Ausbreitung) vorsieht (vorne, E. 2.3). Sie strebt akzeptable Rahmenbedingungen für die Erzeu-

gung von Kernobstgehölzen, die Produktion von Kernobst sowie die Erhaltung wertvoller Hochstammbestände anhand der Ausscheidung von Schutzobjekten und rigoroser Sanierungsmassnahmen innerhalb derselben an (Ziff. 3, Ziff. 4.2 Abs. 1 und Anhang Ziff. 2 der Richtlinie BLW). Das BLW als Fachbehörde führt in der Stellungnahme vom 5. Juli 2018 aus, innerhalb der Befallszone bleibe das in der Richtlinie umschriebene öffentliche Interesse an der Erhaltung akzeptabler Rahmenbedingungen massgebend. Dieses Ziel könne nur erreicht werden, wenn innerhalb von Schutzobjekten der Infektionsdruck durch die Feuerbrandbakterien rasch möglichst tief gehalten werde. Die Rodung und fachgerechte Entsorgung sei bei hochanfälligen Kernobstsorten die einzige Massnahme, die den Infektionsdruck für andere wertvolle Pflanzen bedeutend *eindämmen* könne. Massgebend sei für den Rodungsentscheid daher nicht, ob die befallenen Bäume überleben könnten.

Die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Argumente bieten keinen Anlass, von der bisherigen Praxis des Bundesverwaltungsgerichts und der Beurteilung der Fachbehörden abzuweichen. Der im Auftrag des BLW verfasste Bericht zur Evaluation der phytosanitären Massnahmen gegen Feuerbrand hat im Oktober 2016 die Eignung der Richtlinie BLW grundsätzlich bestätigt (S. 8 [Beilage 6 zur Stellungnahme des BLW]; zugänglich unter www.blw.admin.ch > Nachhaltige Produktion > Pflanzenschutz > Eidg. Pflanzenschutzdienst (EPSD) - Pflanzengesundheit > Schutz vor besonders gefährlichen Schadorganismen > *Erwinia amylovora*). Auch der im Herbst 2018 publizierte Schlussbericht "Gemeinsam gegen Feuerbrand" der Forschungsstelle Agroscope bestätigt im Grundsatz, dass die Richtlinie BLW seit 2006 ein geeignetes Instrument sei, um dem Feuerbrand zu begegnen (Agroscope Transfer Nr. 237/2018, S. 32; zugänglich unter www.agroscope.admin.ch > Themen > Pflanzenbau > Obstbau > Feuerbrand > Gemeinsam gegen Feuerbrand – 2. Nationale Feuerbrandtagung). Der Beschwerdeführer macht zwar geltend, die Bekämpfungsmassnahmen seien überarbeitungsbedürftig und der Feuerbranderreger werde ab dem Jahr 2020 in der neuen Pflanzenschutzverordnung nicht mehr als Quarantäneorganismus gelten; eine Arbeitsgruppe sei mit zu prüfenden Szenarien für den schrittweisen Wechsel der Regelung befasst. Zudem stehe in der Europäischen Union (EU) zurzeit eine Herabstufung des Feuerbrands zu einer "regulated non-quarantine pest" zur Diskussion, was zeige, dass die bisherige Bekämpfungsstrategie nicht wirksam gewesen sei. Dem genannten Schlussbericht der Agroscope (S. 32 f.) ist in der Tat zu entnehmen, dass in Bezug auf Teile der Pflanzenschutzverordnung und der Richtlinie BLW ein Anpassungsbedarf eruiert worden ist. Doch beruft

sich der Beschwerdeführer damit auf mögliche Entwicklungen in der Rechtsetzung, deren Ergebnis noch ungewiss ist und welche im geltenden Recht noch keine Umsetzung gefunden haben. Ob künftige Anpassungen konkrete Auswirkungen auf den vorliegenden Fall hätten, ist offen. Jedenfalls stuft die in Kraft stehende Pflanzenverordnung den Feuerbrand nach wie vor als besonders gefährlich ein (E. 2). Entsprechend rechtfertigt es sich im heutigen Zeitpunkt nicht, die bisherige Bekämpfungsstrategie als obsolet einzustufen und, wie der Beschwerdeführer verlangt, die Rodung aufzuschieben bis zur definitiven Entscheidung, ob der Bund die EU-Richtlinie übernehme und Feuerbrand zu einer nicht mehr melde- und bekämpfungspflichtigen Krankheit herabstufte (vgl. Replik, S. 20).

Demnach ist davon auszugehen, dass die verfügte Rodung – im Rahmen der bestehenden Eindämmungsstrategie – eine geeignete und wirksame Massnahme zur Bekämpfung des Feuerbrands darstellt.

5.5.2 Die vorliegend erkrankten Bäume des Beschwerdeführers gehören als Gelbmöstler zu den hoch anfälligen Birnensorten (Merkblatt Nr. 738 der Forschungsstelle Agroscope "Feuerbrand – Massnahmen in der vom Bund ausgeschiedenen Befallszone: Vernichtung der befallenen Bäume, Rückschnitt/-riss oder keine Sanierung?", Version 01/2018). Das Agroscope-Merkblatt Nr. 738 hält für die hoch anfälligen Sorten weiter fest, dass ein Rückschnitt in den meisten Fällen nicht erfolgreich und sinnvoll sei, und er nur an schwach-wüchsigen Bäumen bei geringem, frischem Befall empfohlen werde. Auch das Merkblatt des Kantons Luzern mit den kantonalen Vorgaben zur Sanierung des Feuerbrands (Ausgabe 2018) sieht bei Gelbmöstlern als Ergänzung zum Agroscope-Merkblatt Nr. 738 im Falle der starken oder mittleren Wuchs- und Befallsstärke die Rodung vor, wobei eine Rodung jedenfalls dann zu verfügen sei, falls ein Rückschnitt nicht erfolgreich gewesen ist oder der Baum innert einer Vegetationsperiode nicht von den Symptomen befreit werden kann.

Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer im Oktober 2017 im Anschluss an eine Feuerbrandkontrolle bereits die Möglichkeit eingeräumt, bei den betroffenen Birnbäumen eine Sanierungsmassnahme in Form des Rückschnitts vorzunehmen. Mit dieser Vorgehensweise ist die Vorinstanz dem Beschwerdeführer bereits entgegengekommen. Der Rückschnitt hat jedoch – obwohl nach Ausführungen der Vorinstanz ordentlich vorgenommen – nicht zum gewünschten Ergebnis geführt. Im Jahr 2018 traten die Symptome wieder auf und es entstanden neue Blüteninfektionen.

Dass die Wirkung des Rückschnitts nicht hinreichend war und die Sanierungsmassnahme schon einmal ohne Erfolg geblieben ist, zeigt, dass eine Rodung nun erforderlich ist. Eine wiederholte Sanierungsmassnahme kann nicht erneut als mildere, ebenso geeignete Anordnung zur Eindämmung des Feuerbrands betrachtet werden. Im Gegenteil ergibt sich aus den nachvollziehbaren Ausführungen der Vorinstanz und des BLW (E. 5.2, E. 5.3) sowie aus den Akten, dass vom befallenen Birnbaum aufgrund des unbestritten erheblichen Befalls (mit mehr als 50 festgestellten Befallsstellen) und der Lage im Schutzgürtel eine erhebliche Gefahr der Verbreitung der Krankheit auf andere Bäume insbesondere im Schutzobjekt ausgeht. Die Rodungsanordnung erscheint daher notwendig, um die vom Baum ausgehende Infektionsgefahr effizient eindämmen zu können. Selbst wenn man mit dem Beschwerdeführer von der Möglichkeit einer späteren Regeneration des Baumes ausgeht, geht eine Rodung im Rahmen der Eindämmungsstrategie nicht über das Erforderliche hinaus: So hat die Vorinstanz im Verfügungszeitpunkt aufgrund der aktuellen Faktenlage, d.h. der bestehenden Infektionsgefahr zu urteilen, und nicht anhand von (oft wohl nicht ausgeschlossenen) "best case"-Szenarien (vgl. schon Urteil des BVGer B-7301/2015 vom 23. Februar 2016 E. 4.3.1).

Soweit sich der Beschwerdeführer schliesslich auf Auszüge aus dem Abschlussbericht des grenzübergreifenden Interreg Projekts "Gemeinsam gegen Feuerbrand" vom Oktober 2016 beruft, und rügt, auch Hochstammobstbäume von hochanfälligen Birnensorten könnten nach einem Befall gesunden, so ist ihm entgegen zu halten, dass auch dieser Bericht empfiehlt, hochanfällige, stark befallene Bäume mit fortschreitendem Befall schnellst möglich und spätestens im kommenden Winter zu roden, da sie eine Gefahr für gesunde Bäume darstellen würden (S. 46).

Demgemäss darf festgehalten werden, dass die verfügte Rodung im öffentlichen Interesse der Eindämmung des Feuerbrands erforderlich ist.

5.5.3 Zu keinem anderen Ergebnis führt die Rüge des Beschwerdeführers, wonach die Ansteckungsgefahr ausserhalb der Blütezeit gering sei. Das BLW als Fachbehörde führt unter Verweis auf das Agroscope Merkblatt Nr. 706 / 2016 (Untersuchung über die Überlebensfähigkeit des Feuerbrandreggers) aus, dass ein Befall gesunder Bäume trotz des reduzierten Risikos der Krankheitsübertragung durch eine Reihe unkontrollierbarer Faktoren – wie Wind, Hagel, Tiere, Mensch usw. – möglich sei. Ein solches Risiko sei innerhalb eines Schutzobjekts nicht hinnehmbar. Selbst in den

Herbst- und Wintermonaten ist ein befallener Baum eine potenzielle Infektionsquelle und bleibt ein Befall gesunder Bäume bei Temperaturen ab 10° C durch die genannten Faktoren möglich. Weil im Herbst und Winter durchaus Temperaturen von 10° C und mehr (vereinzelt) auftreten können, besteht auch in diesen Jahreszeiten ein gewisses Risiko der Krankheitsübertragung (BVGE 2013/9 E. 4.3.3). Hinsichtlich eines erneuten Rückschnitts weisen BLW und Vorinstanz zudem auf das Risiko hin, dass infektionsfähige Feuerbrandbakterien im Pflanzengewebe verbleiben können. Die Bakterien könnten den Winter in der Rinde von Ästen und dickeren Zweigen überdauern, wobei an solchen Befallsstellen im Frühjahr Bakterien-schleim ausgeschieden wird, welcher von Insekten aufgenommen und in Blüten übertragen werden kann. Wie ausgeführt, ist in Schutzgürteln indessen eine Nulltoleranz-Strategie zulässig (E. 2.3), deren Eignung zurzeit nicht verneint werden kann, weshalb das ganze Jahr über ein öffentliches Interesse an Bekämpfungsmassnahmen gegen den Feuerbrand besteht (BVGE 2013/9 E. 4.3.3).

5.5.4 Der Einwand des Beschwerdeführers, die Bäume des nächstgelegenen Schutzobjekts seien selbst vom Feuerbrand befallen und müssten deshalb nicht geschützt werden, lässt die Notwendigkeit der Massnahme ebenfalls nicht entfallen. Zum einen ist die materielle Schutzwürdigkeit des 2008 ausgeschiedenen Schutzobjekts, wie erwähnt, im Rahmen des vorliegenden Streitgegenstands nicht zu prüfen (E. 3.8.1) und handelt es sich bei Schutzobjekten definitionsgemäss um wertvolle Wirtspflanzenbestände (vgl. E. 2.3), deren Eigentümer bzw. Bewirtschafter ein Interesse an der Vernichtung benachbarter Infektionsherde bzw. an der Reduktion des Infektionspotenzials zu Gunsten der geschützten Bäume haben (BVGE 2013/9 E. 4.3.1). Soweit der Beschwerdeführer zum andern argumentiert, innerhalb der geschützten Anlage sei ungeachtet seiner Bäume bereits ein hohes Infektionspotential vorhanden, ist nach bisheriger Praxis das Infektionspotential in Bezug auf den einzelnen, von der Verfügung betroffenen Baum zu würdigen, ohne dass es in Verhältnis zum Infektionspotential anderer Bäume im Schutzobjekt zu setzen ist (BVGE 2013/9 E. 4.3.4). So ändert der Einwand nichts daran, dass der Baum innerhalb eines Schutzgürtels liegt, in dem die Verminderung von Ansteckungsrisiken erhöhte Bedeutung hat, und er ein Übertragungsrisiko zumindest für einzelne gesunde Bäume des Schutzobjekts bewirkt. Entsprechend wird das Ziel der Eindämmung der weiteren Verbreitung oder Verstärkung der Krankheit im Sinne der Eindämmungsstrategie gefährdet, wenn keine Rodung angeordnet wird.

5.5.5 Der Beschwerdeführer rügt weiter, die Rodung sei auch unverhältnismässig im engeren Sinn, weil sein Aufwand und Schaden sehr viel grösser sei als ein möglicher Nutzen für die Allgemeinheit. Der wirtschaftliche Wert der betroffenen Bäume sei aufgrund des Ertragspotentials beträchtlich. Sie lieferten noch während Jahrzehnten hohe Erträge, wobei es über 50 Jahre dauere, um einen gleichwertigen Ersatz heranzuziehen. Die Rodung der landschaftsprägenden Hochstammbäume schädige zudem das Landschaftsbild sowie die Biodiversität vor Ort.

Wie bereits ausgeführt, besteht auf der einen Seite ein legitimes öffentliches Interesse an einer möglichst effizienten Bekämpfung des Feuerbrands und an der Erhaltung des betroffenen Schutzobjekts. Auf der anderen Seite ist darauf hinzuweisen, dass sich die Rodung vorliegend unstreitig auf einen Baum (je nach Neubeurteilung der Vorinstanz auf zwei Bäume) von insgesamt über 100 Hochstammbobstbäumen des Beschwerdeführers beschränkt. Angesichts dessen darf dem BLW und der Vorinstanz darin zugestimmt werden, dass sich die Beeinträchtigung der örtlichen Landschaftsqualität und Biodiversität einerseits in Grenzen hält, und andererseits der Hochstamm-Bestand des Beschwerdeführers in weiten Teilen erhalten bleibt. Die Argumente des Beschwerdeführers, wonach es nicht nur auf die Anzahl der Bäume, sondern auch auf ihr Alter, ihre Lage in der Gemeinde, die Grösse und das Volumen ankomme, sind zwar in ökologischer und landschaftlicher Hinsicht nicht vollständig von der Hand zu weisen, fallen aber bei einem übergeordneten Blick auf die Gesamtverhältnisse (auch in Relation zum gesamten Baumbestand in der Gemeinde) und angesichts des öffentlichen Interesse an der Eindämmung des Feuerbrands nicht entscheidend ins Gewicht. Auch darf in quantitativer Hinsicht davon ausgegangen werden, dass sich die – nicht näher substantiierten – Ertragsverluste angesichts des ihm verbleibenden Baumbestands in einem gesamthaft zumutbaren Umfang bewegen, zumal auch der Feuerbrandbefall (bzw. ein Rückschnitt) den Ertrag der befallenen Bäume reduziert.

In Anbetracht dieser Erwägungen und den fachtechnischen Vorgaben des Bundes stehen den privaten Interessen des Beschwerdeführers am Erhalt des Baumes überwiegende öffentliche und private Interessen an einer Eindämmung des Feuerbrands im betroffenen Schutzobjekt sowie in dessen Schutzgürtel gegenüber.

Anzumerken ist im Übrigen, dass eine Entschädigung für jeden gefälltten Baum vorgesehen ist. Die durch eine Abweisung der Beschwerde entstehenden Nachteile würden somit im Nachgang finanziell zumindest teilweise kompensiert werden.

5.6 Die Rodung des betroffenen Baums in der nordwestlichen Ecke der Parzelle Nr. [...] ("Baum 2") erweist sich somit als verhältnismässig. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer keine erneute Sanierungsmassnahme zugestanden hat. Sie hat sich an die gesetzlichen Grundlagen, die Richtlinien und Empfehlungen des Bundes sowie diejenigen des Kantons gehalten. Ihr Ermessen hat sie korrekt ausgeübt und den Entscheid nicht auf fehlerhafte Sachverhaltsfeststellungen gestützt.

6.

Soweit die Sache nicht bereits zur erneuten Prüfung an die Vorinstanz zurückgewiesen wird, erlauben die Akten im Sinne des Ausgeführten eine ausreichende Würdigung des Sachverhalts. Die zusätzlichen Beweisanträge des Beschwerdeführers (Augenschein, Expertisen, insbesondere zum Wert und Zustand der betroffenen Bäume und der erwähnten Schutzobjekte, Parteibefragung und Beweisaussage des Beschwerdeführers, schriftliche Auskunft der EU, Edition der Feuerbrandrapporte über die Schutzobjekte, Einvernahme des zuständigen Feuerbrandkontrolleurs als Zeuge; Befragung von U._____ und S._____ als sachverständige Zeugen; Beizug weiterer Akten des Ausscheidungsverfahrens; Akten und Daten der Feuerbrand-Feldaufnahme von S._____ im Jahr 2015) sind daher in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Angelegenheit, in Bezug auf den zentral auf der Parzelle Nr. [...] stehenden, mit X markierten Baum ("Baum 1"), im Sinne der Erwägungen zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist. Als unbegründet erweist sich die Beschwerde hingegen insoweit, als die Vorinstanz zu Recht die Rodung des mit X markierten Baumes in der nordwestlichen Ecke der Parzelle ("Baum 2") und die Vernichtung des befallebenen Materials angeordnet hat. Hinsichtlich des Begehrens, die verfügte Rodung dieses (zweiten) Baumes aufzuheben, ist die Beschwerde daher abzuweisen, ohne dass es einer nochmaligen Beurteilung der Vorinstanz bedarf.

8.

8.1 Die Gerichtsgebühr richtet sich nach dem Umfang und der Schwierigkeit der Streitsache, der Art der Prozessführung und der finanziellen Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG; Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Insbesondere mit Blick auf den Verfahrensaufwand und den Aktenumfang rechtfertigt es sich, die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 1'500.– festzulegen.

8.2 Nach Art. 63 Abs. 1 VwVG hat in der Regel die unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen. Unterliegt sie nur teilweise, werden die Kosten entsprechend ermässigt. Vorinstanzen sind von der Kostenpflicht befreit (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Der Beschwerdeführer obsiegt ausgangsgemäss insoweit, als die Verfügung in Bezug auf einen der beiden von der Rodung betroffenen Bäume aufgehoben und an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückgewiesen wird. Hinsichtlich des zweiten Baums wird die angefochtene Verfügung bestätigt, weshalb der Beschwerdeführer in diesem Umfang unterliegt. Er ist somit als zur Hälfte obsiegend zu betrachten. Ausserdem wurde der Kostenentscheid im Zwischenentscheid vom 5. September 2018, der die aufschiebende Wirkung zu Gunsten des Beschwerdeführers wiederherstellte, auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Entsprechend hat er reduzierte Verfahrenskosten von Fr. 700.– zu tragen. Der Restbetrag der Verfahrenskosten von Fr. 800.– ist auf die Gerichtskasse zu nehmen (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).

8.3 Als teilweise obsiegende Partei hat der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer Anspruch auf eine (entsprechend gekürzte) Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 2 VGKE). Die Entschädigung wird der Körperschaft auferlegt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, soweit sie, wie vorliegend, nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Parteientschädigung aufgrund der Akten und nach Ermessen festzulegen ist (vgl. Art. 8 ff. und Art. 14 VGKE). Konkret erweist sich – entsprechend dem Obsiegen – eine (geringfügig weniger als) zur Hälfte reduzierte Entschädigung von Fr. 2'500.– als angemessen. Sie ist dem Beschwerdeführer vom Kanton Luzern (Vorinstanz) auszurichten.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Die Verfügung der Vorinstanz vom 11. Juni 2018 wird insoweit teilweise aufgehoben, als sie den Beschwerdeführer zur Rodung des mit X markierten, zentral auf der Parzelle Nr. [...] gelegenen Baumes der Sorte Gelbmöstler ("Baum 1") verpflichtet. In dieser Hinsicht wird die Angelegenheit zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen und die Verfügung vom 11. Juni 2018 hinsichtlich der Rodung des mit X markierten, in der nordwestlichen Ecke der Parzelle Nr. [...] stehenden Baumes der Sorte Gelbmöstler ("Baum 2") bestätigt.

2.

Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 700.– auferlegt. Nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils wird dieser Betrag dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– entnommen. Der Differenzbetrag von Fr. 800.– wird dem Beschwerdeführer auf ein von ihm zu bezeichnendes Konto zurückerstattet.

3.

Der Kanton Luzern (Vorinstanz) hat dem Beschwerdeführer für das bundesverwaltungsgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.– zu bezahlen. Dieser Betrag ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu überweisen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Ronald Flury

Thomas Ritter

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, soweit die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 6. Februar 2019