

1.15. Land- und Forstwirtschaft / Droit rural et culture, exploitation forestière

(4) Rodungsmassnahmen zur Feuerbrandbekämpfung.

Bundesverwaltungsgericht, Abteilung II, Urteile B-7369/2007, B-7370/2007 und B-7372/2007 vom 30. April 2008 i.S. Feuerbrandbefall / Pflanzenschutz, A., B. resp. C. gegen Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen und Landwirtschaftliches Zentrum SG (Fachstelle Pflanzenschutz).

Mit Bemerkungen von
Prof. Dr. PETER HETTICH, LL.M., Universität St. Gallen



und von DELIA BOSSHARD,
B.A. HSG in Law and Economics, St. Gallen



Zusammenfassung des Sachverhalts:

Die vorliegend besprochenen drei Urteile des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) vom 30. April 2008 befassen sich mit drei Beschwerden von Landwirten gegen Rodungsmassnahmen im Zusammenhang mit der Feuerbrandbekämpfung. Das BVGer heisst die Beschwerden zweier Landwirte (B., C.) gegen Rodungs- und Rückschnittsverfügungen in ihren Hochstammobstanlagen gut (B-7369/2007, B-7372/2007). Die gleichgerichtete Beschwerde eines dritten Landwirts (A.) in direkter Nachbarschaft zu einer grösseren Niederstammobstanlage weist das BVGer dagegen ab (B-7370/2007). Rügen betreffend die unrichtige Feststellung des Sachverhaltes weist das BVGer ab, sodass in allen drei Fällen von einem effektiv bestehenden Feuerbrandbefall auszugehen ist. Im Zentrum der Erwägungen steht daher namentlich die bisher verfolgte Bekämpfungsstrategie des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW).

Das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen als Beschwerdeinstanz hat in allen drei Rekursen auf Abweisung geschlossen. Nach Ansicht der Vorinstanz sei der Feuerbrandbefall in den Anlagen der Beschwerdeführer durch mehrere Kontrolleure festgestellt worden und unbestritten. Gemäss den vom Landwirtschaftsamt eingereichten Luftaufnahmen sei zudem eindeutig belegt, dass sich in unmittelbarer Nähe der durch die vom Feuerbrand befallenen Bäume gefährdete Kernobstanlagen befänden. Eine vollständige Ausmerzungen des Feuerbranderregers in den betroffenen Gemeinden sei zwar mit den angeordneten Rodungen und Rückschnitten ausgeschlossen. Es bestehe aber ein öffentliches Interesse, das von den Anlagen der Beschwerdeführer ausgehende Infektionspotenzial und damit den Befallsdruck auf umliegende Anlagen auf tiefem Niveau zu halten. Die verfügten Massnahmen – Rodung und Rückschnitt der erkrankten Bäume – seien grundsätzlich geeignet, den Be-

fallsdruck zu vermindern, zumal die Wirksamkeit alternativer Behandlungsmethoden nicht erwiesen sei. Ob eine Regeneration von befallenen Bäumen möglich sei, könne offen gelassen werden, würden die Bäume doch bis zum Zeitpunkt einer allfälligen Regeneration eine Infektionsquelle darstellen. Aufgrund einer Entscheidung 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 stehen die Eindämmung des Feuerbrandes und damit das öffentliche Interesse im Vordergrund.

Die Landwirte A., B. und C. erhoben gegen den Entscheid des Volkswirtschaftsdepartements am 31. Oktober 2007 Beschwerde beim BVGer. Dieses hat mit Zwischenentscheid vom 22. November 2007 die aufschiebende Wirkung befristet bis zum 15. März 2008 wiederhergestellt und mit einem weiteren Zwischenentscheid vom 13. März 2008 die aufschiebende Wirkung bis zur Eröffnung des Urteils in der Hauptsache verlängert. Generell haben die Vorinstanzen (Landwirtschaftliches Zentrum St. Gallen bzw. Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen) in ihren Endentscheiden jeweils die aufschiebende Wirkung zwar entzogen, doch wurde diese durch die Beschwerdeinstanzen wieder hergestellt.

Zusammenfassung der Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts:

Das BVGer tritt auf alle drei Beschwerden ein. Die Landwirte rügen insbesondere, die Rückschnitt- und Rodungsstrategie zur Feuerbrandbekämpfung sei als gescheitert anzusehen. Diese verhindere weder die Ausbreitung der Krankheit, noch zeige sie eine erkennbare Eindämmungswirkung. Die Massnahmen seien durch kein öffentliches Interesse gedeckt; die Umsetzung der Massnahmen sei unverhältnismässig und stelle damit einen Ermessensmissbrauch dar (E. 4).

Das BVGer stützt sich in seinen Ausführungen massgeblich auf ein Gutachten der Professoren Jean-Bernard Bächtiger und Jürg Boos. Danach sei für weite Teile der Deutschschweiz von einem nicht mehr ausrottbaren Feuerbrandbefall auszugehen (E. 6.1). Eine mögliche Ausbreitung der Krankheit auf Nachbarparzellen sei vorliegend in allen drei Fällen möglich; im Falle des Landwirts A. sei die Gefahr einer Ausbreitung aufgrund der direkten Nachbarschaft zu einer Niederstammanlage erhöht. Der Einfluss aller drei Betriebe auf die Entwicklung der Feuerbrandsituation in der Ostschweiz sei aber unbedeutend. Wie das BVGer weiter ausführt, liegen die zwei betroffenen Gemeinden denn auch gemäss Liste der Forschungsanstalt Agroscope Changins-Wädenswil seit 2001 in einer Befallszone, in der eine Tilgung des Erregers per Legaldefinition nicht mehr möglich ist (Art. 3 Abs. 1 Bst. 1 PSV; E. 7.2). Dementsprechend sehe die hier einschlägige Richtlinie Nr. 3 vom 30. Juni 2006 zur Bekämpfung des Feuerbrandes für die Gemeinden eine Eindämmungsstrategie bzw. die Ausscheidung von Schutzobjekten vor.

Das öffentliche Interesse an dem mittels der Eindämmungsstrategie verfolgten Ziel der Reduktion des Infektionspotenzials und der Verhinderung der weiteren Ausbreitung des Feuerbrandes bejaht das BVGer unter Verweis auf die Pflanzenschutzverordnung (PSV) und die erwähnte Richtlinie Nr. 3 des BLW. Die Kantone verfügten dabei über grosses Ermessen, welche konkreten Massnahmen sie zur Erfüllung dieses Ziels ergreifen möchten (E. 8.1.1).

Ausführlich und fast lehrbuchartig prüft das BVGer die Verhältnismässigkeit der ergriffenen Massnahmen. Die Frage der Eignung der Massnahmen wird nach Ansicht des BVGer durch die näheren örtlichen Gegebenheiten, wie die Verbreitung durch Wind und Regen und die Art der Nachbarparzelle, beeinflusst (E. 8.1.2). In allen drei Fällen sei eine Verbreitung des Feuerbrandes von den befallenen Bäumen auf benachbarte Parzellen wahrscheinlich. Gemäss Gutachten könne ein rascher und systematischer Rückschnitt nur in Niederstammanlagen zu einer erfolgreichen Eindämmung des Feuerbrandes führen. Bei den hier befallenen Hochstammanlagen zeige der Rückschnitt hingegen nur kurzfristige Wirkung und könne bei stärkerem Triebwachstum aufgrund der Rückschnitte sogar zu einer erhöhten Anfälligkeit der Bäume führen. Eine wirkungsvolle Eindämmung des Feuerbrandes durch Rückschnitte sei also nicht möglich. Auch Rodungen seien im Ergebnis nicht zielführend, weil ein genügend grosses Ausgangspotential für eine Feuerbrandinfektion in den Gemeinden selbst dann vorhanden sei, wenn sich auf den Betrieben der Beschwerdeführer keine Bäume mehr befänden. Mit einer signifikanten Reduktion des Infektionspotenzials in der Ostschweiz sei durch die ergriffenen Massnahmen nicht zu rechnen. In den Fällen betreffend Landwirt B. und C. (B-7369/2007 bzw. B-7372/2007) liege keine unmittelbare Gefährdung von bestehenden Schutzobjekten vor, welche Bekämpfungsmassnahmen rechtfertige. Das BVGer erachtet daher die Rodungs- und Rückschnittmassnahmen in diesen Fällen als ungeeignet bzw. unverhältnismässig (E. 8.1.2).

Im Falle des unterliegenden Landwirts A. befänden sich dagegen wirtschaftlich bedeutende Niederstammkulturen in einer für eine Verbreitung eher günstigen Windrichtung. Niederstammobstanlagen seien anfälliger gegenüber einer möglichen Feuerbrandinfektion als Hochstammobstbäume und das kleinere Volumen der Niederstammobstbäume führe schnell zu einem vollständigen Befall. Dadurch rücke die Rüge des Beschwerdeführers A., die Rodungs- und Rückschnittstrategie sei grundsätzlich ungeeignet, in den Hintergrund. Es sei vielmehr zu prüfen, ob die verfügbaren Massnahmen (Rodung und Rückschnitt) geeignet sind, die Problematik der Koexistenz von Hochstamm- und Niederstammobstanlagen zu entschärfen. Nach Ansicht des BVGer ist die Zwecktauglichkeit der Massnahmen vor dem Hintergrund einer konsequenten Entflechtung von Niederstamm- und Hochstammanbau zu bejahen. Für befallene Hochstammanlagen sei neben Niederstammanlagen kein Raum (B-7370/2007, E. 8.1.2).

Hinsichtlich milderer Massnahmen fallen nach Ansicht des Gerichts insbesondere die Förderung der natürlichen Regenerationsfähigkeit der befallenen Bäume sowie der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in Betracht. Den Gutachtern folgend äussert sich das BVGer kritisch zur natürlichen Regeneration von Hochstammobstbäumen und gibt der Entfernung von anfälligen Sorten und dem Anbau von robusten Sorten den Vorzug. Das BVGer verneint in der Folge die Qualifikation einer möglichen Regeneration der Bäume als milderer Mittel. Auch der Einsatz alternativer Behandlungsmethoden oder des Antibiotikums Streptomycin könne nicht als milderer Mittel betrachtet werden, da diese keinen Ersatz für präventive Massnahmen zur Bekämpfung des Feuerbrandes bilden (E. 8.1.3).

Im Zusammenhang mit der Prüfung von Eingriffszweck und Eingriffswirkung anerkennt das BVGer zugunsten der privaten Interessen insbesondere den finanziellen Schaden der Beschwerdeführer, den ökologischen Mehrwert von Hochstammobstbäumen, das intakte und einmalige Landschaftsbild, den Erhalt des Streuobstbaus und der Mostobstproduktion aus Äpfeln von Hochstammobstanlagen sowie immaterielle Werte der Beschwerdeführer. Diese privaten Interessen überwiegen das öffentliche Interesse an der einheitlichen Feuerbrandbekämpfung im Kanton (B-7372/2007, B-7369/2007, E. 8.1.4). Im Falle des unterliegenden Landwirts A. bestehe aber auch ein öffentliches Interesse am Erhalt der angrenzenden, grösseren Niederstammanlagen und zugunsten des Objektschutzes ein Interesse an der damit verbundenen Trennung von Nieder- und Hochstammbau (B-7370/2007, E. 8.1.4). Der finanzielle Schaden des Beschwerdeführers A. werde von Bund und Kanton grundsätzlich entschädigt. Die Ertragsausfälle stünden in Abwägung zu den potentiell grösseren Ertragsausfällen der angrenzenden Niederstammanlagen. Im konkreten Fall ergäbe sich für die Hochstammobstanlage des Beschwerdeführers kein bedeutender ökologischer Mehrwert gegenüber den benachbarten Niederstammanlagen; das private Interesse des Beschwerdeführers A. überwiege einzig im Bereich des landschaftlich prägenden Bildes (B-7370/2007, E. 8.1.4). Die Beschwerde der Landwirte B. und C. seien daher gutzuheissen (B-7372/2007, B-7369/2007, E. 9), die Beschwerde des Landwirts A. aufgrund der angrenzenden Niederstammobstanlage abzuweisen (B-7370/2007, E. 9).

Bemerkungen:

Im Jahr 2007 wurden in Schweizer Kernobstanlagen die bisher grössten Schäden durch die bakterielle Pflanzenkrankheit Feuerbrand verzeichnet. Zehntausende Hochstammbäume waren befallen und über 100 Hektar Erwerbsanlagen wurden gerodet. Die massive Verbreitung der Krankheit wurde durch die optimalen Infektionsbedingungen während der Kernobstblüte in diesem Jahr ermöglicht (Forschungsanstalt Agroscope Changins-Wädenswil, Feuerbrand – Das Feuerbrandjahr 2007, http://www.db-acw.admin.ch/pubs/wa_arb_07_pub_10319_d.pdf). Es ist angesichts der getroffenen,

umfangreichen Bekämpfungsmassnahmen fast erstaunlich, dass sich das BVGer in bisher nur vier Fällen mit Pflanzenschutzmassnahmen im Zusammenhang mit der Feuerbrandbekämpfung auseinandergesetzt hat. Die drei Entscheide, welche hier besprochen werden sollen, liefern einen seltenen rechtlichen Einblick in die Tätigkeit der kantonalen Pflanzenschutzdienste. Aufgrund des richterlichen Fokus auf die eng gefassten entscheiderelevanten Punkte sollen nachfolgend auch die sich aus dem Entscheid ergebenden, weiteren Fragen andiskutiert werden.

Das Landwirtschaftsgesetz (LwG, SR 910.1) regelt in seinen Art. 149–157 die Grundsätze des Pflanzenschutzkonzepts des Bundes; der Vollzug des Konzepts obliegt den Kantonen. Die Bestimmungen des LwG werden in der Pflanzenschutzverordnung (PSV, SR 916.20) und in Bezug auf den Feuerbrand durch die vorne erwähnte Richtlinie Nr. 3 des BLW weiter konkretisiert. Neben Meldepflichten bei der Einfuhr und dem Inverkehrbringen von Pflanzenmaterial, welches von besonders gefährlichen Schadorganismen befallen sein kann (Art. 151 LwG, Art. 27 PSV), sieht der Bund auch Bewilligungspflichten für bestimmtes Pflanzenmaterial und die Regulierung der Produktionsbetriebe vor (Art. 153 LwG). Der Feuerbrand wird als besonders gefährlicher Schadorganismus angesehen (Anhang 2, Teil A, Abschnitt II und Teil B der PSV). Zur Bekämpfung von Schadorganismen kann der Bund Überwachungsmassnahmen (Art. 28 PSV) und die Isolation von Pflanzenmaterial anordnen (Art. 153 lit. b LwG). Zudem kann er die Behandlung, Desinfizierung oder Vernichtung von Kulturen verfügen (Art. 153 lit. c LwG). Dieses Bekämpfungskonzept für Schadorganismen steht im Einklang mit der für die EU geltenden Ordnung (Richtlinie 2000/29, ABl EU vom 10. Juli 2000, L 169/1). Der zuständige kantonale Dienst hat nach Anweisung des BLW die geeigneten Massnahmen zur radikalen Tilgung von begrenzt auftretendem Feuerbrand zu ergreifen, wenn dieser lediglich in Einzelherden ausserhalb eigentlicher Befallszonen oder in Schutzgebieten auftritt. Das BLW koordiniert die verschiedenen Massnahmen der kantonalen Pflanzenschutzdienste zur Überwachung der Kantonsgebiete und zur Feuerbrandbekämpfung (Bundesamt für Landwirtschaft, Pflanzenschutz, <http://www.blw.admin.ch/themen/00012/index.html?lang=de>). Die Tilgungsstrategie hat zum Ziel, den Feuerbranderreger im betroffenen Gebiet auszurotten (E. 2.2). Falls dies, wie in Befallsgebieten, nicht (mehr) möglich ist, sind Eindämmungsmassnahmen zur Verhinderung einer weiteren Ausbreitung zu treffen (Art. 29 Abs. 1 PSV). Der Fokus der Eindämmungsstrategie liegt auf der Reduktion des Infektionspotentials, vor allem durch Rückschnitte, in Gebieten mit starkem und wiederholtem Befall (E. 2.2).

Die Gutheissung der Beschwerden B-7369/2007 und B-7372/2007 aufgrund der Ungeeignetheit der ergriffenen Massnahmen erstaunt. Gerichte bejahen die Eignung einer grundrechtsbeschränkenden Massnahme – betroffen ist hier vor allem die Eigentumsgarantie – in der Regel schon dann, wenn diese nicht völlig ungeeignet ist oder dem zu er-

reichenden Ziel nicht gar zuwiderlaufen. Auch greifen die Gerichte in technischen Angelegenheiten kaum in den Ermessensspielraum der Behörden ein (BGE 116 IB 270, 273, E. 3 b; BGE 130 II 449, 451 f., E. 4.1; BVGer, B-1296/2006, E. 7.4.1). Die Lektüre der vorliegenden Entscheide lässt vermuten, dass die Gutachter die entscheidende Motivation zur Gutheissung bzw. Abweisung der drei Beschwerden geliefert haben. Dabei täuscht die stringente Argumentation des BVGer etwas darüber hinweg, dass hinsichtlich der Feuerbrandbekämpfung kaum von einem allgemein akzeptierten Bekämpfungskonzept ausgegangen werden kann; eine kürzlich durch das Plant Science Center der ETH Zürich durchgeführte Tagung hat dies nur bestätigt. Eine Plattform für eine wissenschaftliche Diskussion der geeigneten Massnahmen hat das BVGer daher nicht bieten können.

In verfahrensmässiger Hinsicht zu erwähnen ist, dass die befallenen Bäume durch die jeweils von den Entscheidinstanzen angeordnete Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nahezu ein volles Jahr von kantonalen Bekämpfungsmassnahmen verschont blieben. Andere Landwirte in den betroffenen Gemeinden dürften sich gefragt haben, ob denn die Duldung der Bekämpfungsmassnahmen auf ihren Parzellen Sinn macht, wenn befallene Bäume der Landwirte A., B. und C. stehen bleiben dürfen. Die Gutheissung zweier Beschwerden legt nun aber nahe, dass eine sorgfältige und unabhängige Überprüfung der Entscheide angebracht war; dennoch scheint das gegenwärtige Rechtsschutzsystem eine einheitliche, effektive und schnelle Seuchenbekämpfung nicht gerade zu fördern. Das BVGer begründete die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zum gegebenen Zeitpunkt mit der in den Wintermonaten äusserst geringen Ansteckungsgefahr (Zwischenentscheid B-7370/2007 vom 22. November 2007); in anderen Seuchenfällen mag die aufschiebende Wirkung zurückhaltender gewährt werden.

Inhaltlich haben die Gutachter und das ihnen folgende BVGer die im Jahr 2007 praktizierte Bekämpfungsstrategie als gescheitert erklärt. Einige Kantone, darunter auch der Kanton St. Gallen, haben diesen Entscheid quasi vorweg genommen und ihre Bekämpfungsstrategie für das Jahr 2008 angepasst. Das Strategiepapier des Landwirtschaftsamts St. Gallen zur Bekämpfung des Feuerbrandes beschränkt seine Bekämpfungsmassnahmen auf Schutzobjekte und einen umliegenden Schutzgürtel von 500 m. Es obliegt den Landwirten, ihre Hoch- oder Niederstammanlagen als Schutzobjekte anzumelden, um bei der Feuerbrandbekämpfung durch den Kanton Unterstützung zu erhalten. Der Kanton St. Gallen behält sich bei stark anfälligen Hochstammsorten die Rodung als letztes Mittel vor. Bei den anderen Hochstammsorten versuche man in Zukunft über Rückschnitte zum Erfolg zu kommen. Ausserhalb des Schutzgürtels werden keine Kontrollen mehr durchgeführt und keine Bekämpfungsmassnahmen durch den Kanton mehr angeordnet (Landwirtschaftsamt St. Gallen, Feuerbrandbekämpfung 2008 im Kanton St. Gallen, S. 2, <http://www.sg.ch/news/1/2008/03/feuerbrandbekaempfung>). Auch der Kanton Zürich wird als Folge der Entscheide des

BVGer Rodungen nur durchführen, sofern stark befallene Hochstammbeständen in der Nähe von Schutzobjekten (grosse Niederstammkulturen, Baumschulen) bestehen. Fehlt die Gefährdung eines Schutzobjektes, sei in der Befallszone eine Rodung nicht angebracht (Baudirektion Kanton Zürich, Medienmitteilung vom 12. Juni 2008, Feuerbrand: Situation angespannt, Gegenstrategie auf Erfolgskurs, S. 2, <http://www.sk.zh.ch/content/internet/sk/de/mm/2008/151.html>). Allgemein lässt sich feststellen, dass die Kantone bei Rodungen zunehmend zurückhaltender geworden sind. Die Beschwerden der Landwirte B. und C. hätten daher zum Zeitpunkt des Entscheids des BVGer auch schon als gegenstandslos betrachtet werden können.

Das BLW sieht dagegen die Strategie des Bundes zur Bekämpfung des Feuerbrands durch die Entscheide des BVGer nicht in Frage gestellt. In der Tat kann an der Tilgungsstrategie in Schutzgebieten und im Falle von isolierten Einzelherden (also insbesondere in der bisher verschonten Westschweiz) festgehalten werden. Insbesondere für Niederstammanlagen können die bisherigen Massnahmen auch nach dem Entscheid des BVGer weiter praktiziert werden. Die Ausscheidung von Hochstammbeständen als schützenswerte Objekte müsse aber künftig sehr gut begründet sein. Sanierungsmassnahmen bedürfen der Berücksichtigung von Ökonomie, Ökologie und Landschaftsschutz. Nach Ansicht des BLW wurden in den Urteilen des BVGer dennoch zu sehr die Einzelfälle ins Zentrum gerückt und epidemiologische Aspekte zu wenig beachtet. Das BLW weist auf die hohe Infektionsfähigkeit von Feuerbrand auf der regionalen Ebene hin, weshalb das Ziel, den Feuerbrand auf einem möglichst tiefen Niveau zu halten, auch in der Befallszone bestehen (BLW, Pressemitteilung vom 17. Juni 2008, Feuerbrand-Bekämpfung: differenzierte Strategie nicht in Frage gestellt, <http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00016/00261/index.html?lang=de&msg-id=19347>).

Neben Rodung und Rückschnitt spricht das BVGer den Einsatz des Antibiotikums Streptomycin als Bekämpfungsmassnahme an. Dieses Pflanzenschutzmittel wurde vom BLW durch Allgemeinverfügung vom 28. Januar 2008 befristet bis 1. Juli 2008 zugelassen (BBl 2008 732). Die Allgemeinverfügung des BLW blieb in der Folge trotz Protesten von Naturschutzverbänden unangefochten und erwuchs in Rechtskraft. Im Frühjahr 2008 durfte Streptomycin in zehn Deutschschweizer Kantonen angewendet werden. Über 700 Obstbaubetriebe (etwa 45 Prozent aller Betriebe) erhielten eine entsprechende Erlaubnis durch die zuständigen kantonalen Stellen. Zur tatsächlichen Anwendung des Antibiotikums kam es in 552 Betrieben. Die Obstbauern ziehen nach der ersten Saison mit Einsatz des Antibiotikums eine positive Bilanz. Die feuerbrandbedingten Rodungen hätten aufgrund des Einsatzes von Streptomycin stark abgenommen (Schweizerischer Bauernverband, Medienmitteilung vom 11. Juli 2008, <http://www.landwirtschaft.ch/de/aktuell/agronews/detail/article/2008/07/10/streptomycin-einsatz-obstbauern-ziehen-positive-bilanz>; Volkswirtschaftsdepartement St. Gallen,

Medienmitteilung vom 8. Juli 2008, Streptomycin zeigt Wirkung, http://www.sg.ch/news/1/2008/07/streptomycin_zeigt.html). In den Kantonen Luzern, St. Gallen und Thurgau mussten bis Anfang Juli 2008 8.4 Hektaren Obstanlagen gerodet werden (gegenüber 125 Hektaren 2007). Die von der Rodung betroffenen Bäume waren mit einer Ausnahme nicht mit Streptomycin behandelt worden (Schweizer Obstverband, Pressemitteilung vom 10. Juli 2008, Ergebnisse zur Feuerbrand-Bekämpfungsstrategie 2008 in der Schweiz, http://www.swissfruit.ch/m/mandanten/239/download/Pressemitteilung_Feuerbrandstrategie_2008-d.pdf).

Die Verwendung von Streptomycin erhöht den Selektionsdruck und fördert die natürlicherweise vorhandenen Resistenzen; die Risiken sind damit beachtlich. Die vergleichsweise unbürokratische Zulassung des Antibiotikums als Pflanzenschutzmittel ist daher nicht nur aus rechtlicher Sicht – angesichts des strengen Bewilligungsregimes von Art. 5–30 Pflanzenschutzmittelverordnung (PSMV, SR 916.161) i.V.m. 160 LwG – erstaunlich. Pflanzenschutzmittel müssen sich insbesondere zur vorgesehenen Verwendung eignen, dürfen keine unannehmbaren Nebenwirkungen haben und die Eignung der behandelten Produkte für die Behandlung von Lebensmitteln nicht beeinträchtigen (Art. 159 LwG). Das BLW stützt sich für die Zulassung jedoch auf Art. 31 PSMV. Diese Ausnahmebestimmung dient der Bekämpfung einer unvorhergesehenen Gefahr, die mit anderen Mitteln nicht wirkungsvoll eingedämmt oder bekämpft werden kann (Abs. 1). Es ist fraglich, ob die «Unvorhersehbarkeit» vorliegend gegeben ist, da die ersten schweren Feuerbrandschäden bereits 1995 auftraten (Forschungsanstalt Agroscope Changins-Wädenswil, Feuerbrand – Befallsentwicklung seit 1989, <http://www.acw.admin.ch/themen/00576/00956/01344/01453/01462/index.html?lang=de>). Zudem kann der Feuerbrand wohl auch mit Streptomycin nicht nachhaltig «wirkungsvoll eingedämmt oder bekämpft», geschweige denn ausgerottet werden. Das Antibiotikum kann nur vorbeugend eingesetzt werden und hat keine abstoppende Wirkung. In Deutschland, wo der Einsatz von Streptomycin zur Feuerbrandbekämpfung seit 2000 genehmigt ist, will das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) die Anwendung von Antibiotika zur Feuerbrandbekämpfung aufgrund der sinkenden gesamtgesellschaftlichen Akzeptanz und trotz fehlender Alternativen «geordnet beenden». Andere bewilligte, ebenfalls rein vorbeugende Mittel wie Serenade oder Mycosin (Gesteinsmehl) haben einen tieferen Wirkungsgrad oder zeigen unerwünschte Nebenwirkungen. So führt das Hefepräparat «Blossom Protect» in 10–30 Prozent der Fälle zu Fruchtoberostungen (Departement für Inneres und Volkswirtschaft Kanton Thurgau, Fachstelle Pflanzenbau, Pflanzenschutzdienst, Streptomycinsulfat – Einsatz im 2008, S. 25, 27, http://www.tg.ch/documents/medien_streptomycin_einsatz_2008.pdf).

Die Anwendung von Streptomycin führt vereinzelt zu Verunreinigungen des Honigs, wobei es in sehr wenigen Fällen zu Überschreitungen des gesetzlichen Grenzwerts

von 0,02 Milligramm pro Kilogramm Honig kam (Verordnung des EDI über Fremd- und Inhaltsstoffe in Lebensmitteln, SR 817.021.23, Anhang). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die privatrechtliche Vereinbarung zwischen dem «Verein deutschschweizerischer und rätoromanischer Bienenfreunde» (VDRB) und dem «Schweizerischen Obstverband» (SOV). Gemäss dieser Vereinbarung wird Honig, welcher einen sogenannten «Interventionswert» von 0,01 Milligramm Streptomycin pro Kilogramm Honig überschreitet, vom VDRB eingesammelt und vom SOV vergütet und vernichtet (Landwirtschaftsamt Kanton Thurgau, Medienmitteilung vom 2. Juli 2008, Bisher erst wenig belasteter Honig gefunden, http://www.tg.ch/xml_1/internet/de/file/xmlsafe/news/page/detail10573.cfm?userLG=DE). Mit der Leistung dieser Entschädigung hat sich der Obstverband als «Verschmutzer» im Sinne des Coase-Theorems die Duldung des Antibiotikaeinsatzes durch die Imker gesichert.

Es kann festgehalten werden, dass der Kampf gegen den Feuerbrand zumindest in weiten Teilen der Schweiz von den Kantonen und vom Bundesverwaltungsgericht verloren gegeben wurde. Der Kanton St. Gallen überträgt in seiner neuen Bekämpfungsstrategie weitgehend den Landwirten den Entscheid, ob sie sich kantonalen Schutzmassnahmen unterziehen wollen. Dieser Ansatz kann durchaus als innovativ bezeichnet werden und allenfalls Raum für die Erforschung alternativer Bekämpfungsmassnahmen bieten. Anreiz für die Unterstellung unter kantonalen Schutz mögen die Rodungsprämien bilden, welche betroffenen Landwirten in Abweichung vom allgemeinen Grundsatz der Entschädigungslosigkeit polizeilich motivierter Eigentumsbeschränkungen bezahlt werden (vgl. auch Art. 36 f. PSV). Langfristig werden wohl resistente Sorten an die Stelle der für den Feuerbrand anfälligen Sorten treten müssen. Ob dies neue Züchtungen oder gentechnisch veränderte Sorten sein werden, ist nicht nur angesichts des derzeitigen frühen Entwicklungsstandes, sondern auch angesichts des bis mindestens 26. November 2010 bestehenden Gentech-Moratoriums in der Landwirtschaft (Übergangsbestimmung von Art. 197 Ziffer 7 BV) offen.