

12.xxx

**Erläuternder Bericht  
betreffend die Änderung des Gentechnikgesetzes  
(Berücksichtigung der Ergebnisse des NFP 59 und der  
GVO-freien Gebiete)**

**vom...**

---

*Entwurf vom 30. Januar 2013*

# Übersicht

## Lead

*Die Gesetzesvorlage, die den Eidgenössischen Räten zur Genehmigung vorgelegt wird, soll die Gesetzesgrundlagen für die Regelung der Koexistenz von GVO<sup>1</sup> und Nicht-GVO ergänzen und es erlauben, unter gewissen Bedingungen Gebiete auszuscheiden, in denen GVO in der Landwirtschaft untersagt sind. Der Bundesrat unterbreitet diese Vorlage im Zusammenhang mit dem Nationalen Forschungsprogramm 59 (NFP 59) und mit dem Auftrag, der ihm vom Parlament erteilt wurde (Art. 37a Gentechnikgesetz (GTG)).*

*Diese Vorlage schlägt eine integrative und innovative Regelung vor, die die Schaffung GVO-freier Landwirtschaftsgebiete mit dem Ziel vorsieht, die Koexistenz der unterschiedlichen qualitativ hochstehenden Landwirtschaftsmethoden zu vereinfachen. Sie basiert auf den jüngsten Gutachten und Ergebnissen des NFP 59, insbesondere auf den Projekten, die die rechtlichen Aspekte untersuchten. Die Regelung ermöglicht es, den gleichzeitigen Anbau von GVO und Nicht-GVO zu steuern, und berücksichtigt sowohl die Diversität der Landwirtschaft als auch die wirtschaftliche und politische Bedeutung der Koexistenz für die wichtigsten Akteure.*

## Ausgangslage

*Die Gewährleistung der Koexistenz von GVO- und Nicht-GVO-Anbau bedingt eine breite Palette an Massnahmen vom Feld bis hin zum Vertriebsort des Produkts. Die Reichweite der Koexistenz beginnt im Vorfeld der landwirtschaftlichen Produktion bei der Herstellung des Saatguts, reicht über den Anbau auf dem Feld, die Lagerung und den Transport, über die Verarbeitungsschritte, die Einhaltung der Normen für die Kennzeichnung der Produkte sowie deren Verwendung auf dem Landwirtschaftsbetrieb. Koexistenz hört dort auf, wo Vorschriften zur Trennung der Warenflüsse des Lebensmittel-<sup>2</sup> und des Futtermittelrechts<sup>3</sup> einsetzen. Obwohl die jüngsten Analysen zu den Kosten der Koexistenz strittig sind, ist allgemein anerkannt, dass die Ausübung der Koexistenz zur Vorbeugung von unerwünschten Vermischungen zwischen GVO und Nicht-GVO einschränkend und komplex ist, insbesondere in Gebieten, in denen die Parzellen klein, die Naturräume und die natürlichen Landschaften zerstückelt und die Vermarktungsketten vielfältig sind. Das Ausscheiden von Gebieten, in denen die GVO-Verwendung in der Landwirtschaft untersagt ist, wird zu einer indirekten Gruppierung der Parzellen nach Landwirtschaftstyp (GVO und Nicht-GVO) führen. Dadurch wird die Ausübung der Koexistenz vereinfacht, da sie nur an den Grenzen der «GVO-freien Gebiete» und rund um die mit GVO bebauten Parzellen ausserhalb der so ausgeschiedenen Gebiete angewandt wird. Auch auf der Ebene der Produktionsketten wird eine gewisse Vereinfachung unter Beibehaltung der Produktqualität spürbar. Im Hinblick auf eine grössere Transparenz und auf die Wahlfreiheit des Konsumenten ist ein Instrument zur Förderung der betroffenen Gebiete geplant. Der Entwurf der Koexistenzregelung berücksichtigt aber auch die grundsätzliche Wahl zugunsten des GVO-Anbaus und das internationale Handelsrecht, indem er ein vollständiges Verbot des Anbaus und der Verwendung von GVO in der Schweiz ausschliesst.*

<sup>1</sup> GVO: gentechnisch veränderte Organismen.

<sup>2</sup> Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV), SR 817.02.

<sup>3</sup> Verordnung über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln (FMV), SR 916.307.

## ***Inhalt des Entwurfs***

*Der Bundesrat schlägt die Revision des GTG vor, um alle notwendigen Massnahmen zur Gewährleistung der Koexistenz von GVO und Nicht-GVO vom Produktionsort bis zum Vertrieb rechtlich abzusichern und zu integrieren. Basierend auf dem so revidierten GTG will der Bundesrat eine neue Verordnung über die Koexistenz schaffen, die alle technischen Massnahmen in der Landwirtschaft für die Koexistenz zentral zusammenführt und im gleichen Zuge bestimmte Vorschriften aus der Verordnung über die Produktion und das Inverkehrbringen von pflanzlichem Vermehrungsmaterial (Saatgut) und aus der Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt ergänzt.*

*Der Bundesrat hat in den Revisionsentwurf für das GTG die Möglichkeit integriert, Regionen auszuscheiden und zu fördern, in denen die Verwendung von GVO in der Landwirtschaft untersagt ist («GVO-freie Gebiete»).*

*Durch die Verknüpfung dieser zwei Elemente kann die Koexistenz in den GVO-Anbaugebieten zufriedenstellend geregelt und eine Alternative für die Gebiete geboten werden, in denen die Ausübung der Koexistenz unverhältnismässig wäre. Gemäss dem expliziten Wunsch einiger Kantone und Landwirte kommt ihnen im Prozess der Ausscheidung «GVO-freier Gebiete» eine wichtige Rolle zu.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2</b>
<b>1 Vorstellung des Entwurfs</b>	<b>6</b>
1.1 Ausgangslage	7
1.1.1 Gentechnik in der Schweiz	7
1.1.2 Heutige Rechtslage	8
1.1.2.1 Geltendes Recht	8
1.1.2.2 Das Moratorium	9
1.1.2.3 Frühere Regelungsentwürfe	10
1.1.3 Das Forschungsprogramm NFP 59	11
1.1.4 Die Meilensteine für die Koexistenz	13
1.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung	15
1.2.1 Die groben Züge des Konzepts der Koexistenzregelung und die «GVO-freien Gebiete»	15
1.2.1.1 Koexistenzmassnahmen	17
1.2.1.2 Ergänzung der Regelung aufgrund der Ergebnisse des NFP 59	17
1.2.2 GVO-freie Gebiete	20
1.2.2.1 Standesinitiativen	20
1.2.2.2 Regelungsentwurf	20
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	23
1.3.1 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	23
1.3.2 Einstellung von Landwirtschaft und Konsumentenschaft	23
1.3.3 Rechtfertigung der Ziele der Regelung	23
1.3.4 Planung	24
1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	24
1.5 Rechtsvergleich mit dem ausländischen Recht	24
1.6 Umsetzung	27
<b>2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>28</b>
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>36</b>
3.1 Auswirkungen auf den Bund	36
3.2 Auswirkungen für Kantone und Gemeinden sowie für urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	37
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	38
3.3.1 Wirtschaftliche Auswirkungen auf die Akteure der landwirtschaftlichen Produktion	38
3.3.2 Wirtschaftliche Auswirkungen auf die Saatgutunternehmen	39
3.3.3 Auswirkungen auf den Detailhandel	40
3.3.4 Auswirkungen auf die Verarbeiter von landwirtschaftlichen Erzeugnissen	40
3.3.5 Auswirkungen auf die Konsumenten und Konsumentinnen	40
3.3.6 Auswirkungen auf die Forschung im Bereich der grünen Biotechnologien	40
3.3.7 Auswirkungen für die gesamte Gesellschaft	41

3.4 Auswirkungen auf das Gesundheits- und Sozialwesen	41
3.5 Auswirkungen auf die Umwelt	41
3.6 Andere Auswirkungen	41
<b>4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates</b>	<b>42</b>
4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	42
4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	42
<b>5 Rechtliche Aspekte</b>	<b>42</b>
5.1 Verfassungsmässigkeit und Vereinbarkeit mit den geltenden Gesetzen	42
<i>Anpassung der Delegationsnormen</i>	42
<i>Gebiete mit gentechnikfreier Landwirtschaft</i>	43
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen	45
5.2.1 Welthandelsorganisation (WTO)	46
5.2.2 Europäische Union	46
5.3 Erlassform	46
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	47
5.5 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung	47
5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	47
5.7 Datenschutz	48
<b>Änderung des Bundesgesetzes über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz, GTG) (Entwurf)</b>	<b>XX</b>

# Erläuternder Bericht

## 1 Vorstellung des Entwurfs

Die zwei wichtigen Teile der Revision des Gentechnikgesetzes, die den Eidgenössischen Räten zur Genehmigung vorgelegt wird, sind einerseits die Änderungen betreffend die Koexistenz von GVO und Nicht-GVO in der Schweizer Landwirtschaft und andererseits der Zusatz betreffend die Gebiete, in denen die Verwendung von GVO in der Landwirtschaft untersagt ist, d. h. in den «GVO-freien Gebieten».

Seit der Verabschiedung des Gentechnikgesetzes<sup>4</sup> (GTG) im Jahr 2003, das die Grundsätze für den Einsatz GVO festlegt, haben wesentliche Schritte für dessen Umsetzung stattgefunden. Im Jahr 2008 hat der Bundesrat die detaillierten Vorschriften der Freisetzungsverordnung (FrSV)<sup>5</sup> betreffend die Freisetzungsversuche mit GVO und die Fragen zur biologischen Sicherheit sowie zur menschlichen und tierischen Gesundheit in Bezug auf Produkte aus der Gentechnik revidiert.

Seither wird die Frage von Nutzen und Risiken der Verwendung von GVO-Produkten in der Schweizer Landwirtschaft heftig diskutiert, was die Konkretisierung der GTG-Grundsätze immer weiter verzögert hat, insbesondere in Bezug auf den Schutz der GVO-freien Produktion und auf die Massnahmen, die die freie Wahlmöglichkeit des Konsumenten gewährleisten sollen. Um diese Lücke zu füllen, wurde 2005 ein Entwurf einer Koexistenzverordnung vorbereitet und in die Vernehmlassung gegeben. Der Entwurf wurde jedoch zurückgezogen, weil am 27. November 2005 Volk und Stände die Volksinitiative «für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft» annahmen, die die Verwendung von GVO in der Landwirtschaft während fünf Jahren untersagte.

Im Jahr 2010 hat der Gesetzgeber beschlossen, das Gentechnikmoratorium um drei Jahre zu verlängern. Die Entscheidung war in erster Linie in der Notwendigkeit begründet, die Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms 59 über «Nutzen und Risiken der Freisetzung gentechnisch veränderter Pflanzen» (NFP 59) abzuwarten, damit nicht gelöste Fragen beantwortet und Vorschriften unter Berücksichtigung der neusten Kenntnisse erlassen werden können. Der Gesetzgeber verknüpfte dieses vorübergehende Verbot mit der Verpflichtung, das Koexistenzrecht zu ergänzen. Ende 2012 bestätigte er über die Agrarpolitik 2014-2017 die Verlängerung des Moratoriums um vier Jahre, wodurch Zeit für die Fertigstellung des Koexistenzregimes zur Verfügung gestellt wird.

Der vorliegende Entwurf schlägt eine integrative und innovative Regelung vor, die die jüngsten Rechtsgutachten berücksichtigt und die Einrichtung GVO-freier Landwirtschaftsgebiete vorsieht, dank deren die Einführung von Massnahmen über die Koexistenz der verschiedenen qualitativ hochstehenden Landwirtschaftsmethoden vereinfacht werden kann. Die Koexistenzmassnahmen und die Ausscheidung GVO-freier Gebiete gemäss Vorschlag ergänzen sich gut. So kann die gleichzeitige Steuerung des Anbaus von GVO und Nicht-GVO aus dem Bereich der individuellen

<sup>4</sup> Gentechnikgesetz vom 21. März 2003, GTG (SR **814.91**).

<sup>5</sup> Verordnung von 10. September 2008 über den Umgang mit Organismen in der Umwelt, FrSV (SR **814.911**).

Verantwortlichkeit herausgehoben und ein Steuerungselement der regionalen Landwirtschaftsstrategie werden. Diese Vision des parallelen Anbaus von GVO und Nicht-GVO hat den Vorteil, dass eine kleinräumige und diversifizierte Landwirtschaft bewahrt wird und die am direktesten betroffenen Akteure das Wort geben können.

## 1.1 Ausgangslage

### 1.1.1 Gentechnik in der Schweiz

Die Gentechnikforschung kann in der Schweiz insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Pharmaindustrie auf eine lange Tradition zurückblicken, die bis in die 1970er-Jahre zurückreicht, als die ersten Gentechnikversuche im geschlossenen System durchgeführt wurden (Laboratorien, Produktionsanlagen, Gewächshäuser). Gemäss der Registrierung von Projekten mit GVO (einer von der eidgenössischen Fachkommission für biologische Sicherheit [EFBS] zu Beginn der 1980er-Jahre umgesetzten Praxis) und der Statistik der Einschliessungsverordnung (ESV)<sup>6</sup> haben die Tätigkeiten mit GVO (Forschungsprojekte, diagnostische Analysen, Produktionsprozesse) stetig zugenommen. 2011 waren 1600 laufende Projekte gemeldet<sup>7</sup>.

Im Vergleich zu den zahlreichen Tätigkeiten mit GVO in geschlossenen Systemen gibt es in der Schweiz in der Umwelt, d. h. ausserhalb geschlossener Systeme, nur wenige Aktivitäten mit Pflanzen (grüne Biotechnologie). Gesuche für Freisetzungsversuche wurden bisher nur selten eingereicht (ein Gesuch im Jahr 2003, drei im Jahr 2007).

- 2003 wurde ein Gesuch für einen Freisetzungsversuch mit gentechnisch verändertem Weizen bewilligt, das von der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETHZ) eingereicht worden war (die Aussaat fand von 2004 bis 2005 in Lindau statt).
- Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 59 «*Nutzen und Risiken der Freisetzung gentechnisch veränderter Pflanzen*» (NFP 59) wurden im Jahr 2007 ein Gesuch der ETH Zürich und zwei Gesuche der Universität Zürich eingereicht und bewilligt. Diese Gesuche bezogen sich auf gentechnisch veränderten Weizen und Hybridpflanzen (Kreuzung zwischen gentechnisch verändertem Weizen und der Wildpflanze *Aegilops cylindrica*). Die Freisetzungsversuche fanden an den Standorten Zürich-Reckenholz (2008–2010) und Pully (2009–2010) statt.

Auch die Anzahl Produkte mit GVO, deren Inverkehrbringen bewilligt wurde, ist derzeit relativ gering. Bis jetzt wurden vier Produkte im Lebensmittel- und im Futtermittelbereich (Mais und Soja), ein Medikament (Lebendimpfstoff) und zwei Produkte im Veterinärbereich zugelassen. Bei den Schweizer Behörden wurde eine Anzahl von Zulassungsgesuchen für GVO als Lebens- und Futtermittel eingereicht. Die Behandlung dieser Gesuche ist im Gange. Ausserdem sind zurzeit keine gen-

<sup>6</sup> Verordnung vom 9. Mai 2012 über den Umgang mit Organismen in geschlossenen Systemen, ESV (SR 814.912).

<sup>7</sup> Bericht «Umwelt Schweiz 2011», veröffentlicht vom BAFU.  
<http://www.bafu.admin.ch/umwelt/10822/10823/index.html?lang=de>

technisch veränderten Lebensmittel in den Verkaufsregalen anzutreffen, und seit Ende 2007 wurden keine gentechnisch veränderten Futtermittel mehr importiert<sup>8</sup>.

## **1.1.2 Heutige Rechtslage**

### **1.1.2.1 Geltendes Recht**

Gemäss Artikel 120 der Bundesverfassung (BV), der auf das Jahr 1992 zurückgeht, sind der Mensch und seine Umwelt vor Missbräuchen der Gentechnologie geschützt (Abs. 1). Der Bund hat den Auftrag, Vorschriften über den Umgang mit Keim- und Erbgut von Tieren, Pflanzen und anderen Organismen zu erlassen; dabei muss er der Würde der Kreatur sowie der Sicherheit von Mensch, Tier und Umwelt Rechnung tragen und die genetische Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten schützen (Abs. 2).

In Erfüllung dieses Auftrags haben die Eidgenössischen Räte am 21. März 2003 das GTG<sup>9</sup> beschlossen. Dieses wurde vom Bundesrat auf den 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt, zusammen mit verschiedenen Änderungen von Gesetzen und Verordnungen, die insbesondere den Umgang mit GVO regeln. Für den Umgang mit GVO sieht das Gentechnikgesetz verschiedene Prinzipien vor: Nach dem Vorsorgeprinzip sind Gefährdungen und Beeinträchtigungen durch GVO frühzeitig zu begrenzen<sup>10</sup>. Das Stufenprinzip legt fest, dass das Inverkehrbringen eines bestimmten GVO für den bestimmungsgemässen Umgang in der Umwelt erst dann zulässig ist, wenn im geschlossenen System und anschliessend mittels Freisetzungsversuchen nachgewiesen wurde, dass die biologische Sicherheit gewährleistet ist<sup>11</sup>. Gentechnisch veränderte Wirbeltiere dürfen nur für Zwecke der Forschung, Therapie und Diagnostik an Menschen oder Tieren erzeugt und in Verkehr gebracht werden<sup>12</sup>.

Gemäss dem Stufenprinzip müssen Tätigkeiten mit nicht bereits bewilligten GVO in geschlossenen Systemen stattfinden<sup>13</sup>. Je nach Beurteilung des mit der jeweiligen Tätigkeit verbundenen Risikos unterliegt diese einer Melde- oder Bewilligungspflicht<sup>14</sup>, wobei Einzelheiten und das Verfahren in der 2012 totalrevidierten Ein-schlussungsverordnung geregelt sind.

Können angestrebte Erkenntnisse nicht durch Versuche in geschlossenen Systemen gewonnen werden, so dürfen GVO im Versuch freigesetzt werden, sofern die Sicherheit von Mensch, Tier und Umwelt einschliesslich der biologischen Vielfalt gewährleistet ist<sup>15</sup>. Freisetzungsversuche bedürfen einer Bewilligung des Bundes<sup>16</sup>, wobei Einzelheiten und das Verfahren in der 2008 totalrevidierten Freisetzungsverordnung geregelt sind.

Schliesslich bedarf auch das Inverkehrbringen von GVO einer Bewilligung des Bundes<sup>17</sup>, deren Einzelheiten und Verfahren ebenfalls in der Freisetzungsverordnung geregelt sind. Eine Bewilligung unterliegt einer abschliessenden Beurteilung

<sup>8</sup> Statistik der GVO-Futtermittelimporte, erstellt durch das BLW.

<sup>9</sup> Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Gentechnik im Ausserhumanbereich, GTG (SR **814.91**).

<sup>10</sup> Art. 2 Abs. 1 GTG

<sup>11</sup> Art. 6 GTG

<sup>12</sup> Art. 9 GTG

<sup>13</sup> Art. 10 Abs. 1 GTG

<sup>14</sup> Art. 10 Abs. 2 GTG

<sup>15</sup> Art. 6 Abs. 2 GTG

<sup>16</sup> Art. 11 Abs. 1 GTG

<sup>17</sup> Art. 12 Abs. 1 GTG



der Risiken für die Gesundheit und die Umwelt, die belegen muss, dass der betreffende Organismus sich nicht in unerwünschter Weise auf die Umwelt auswirkt, insbesondere dass er schützenswerte Populationen nicht beeinträchtigt, nicht zum unbeabsichtigten Aussterben einer Art führt, nicht den Stoffhaushalt der Umwelt oder wichtige Funktionen des betroffenen Ökosystems schwerwiegend oder dauerhaft beeinträchtigt und sich oder seine Eigenschaften nicht in unerwünschter Weise verbreitet<sup>18</sup>. Darüber hinaus müssen beim Inverkehrbringen von GVO jederzeit der Schutz der Produktion von Erzeugnissen ohne GVO und die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten gewährleistet sein<sup>19</sup>.

Heute konkretisiert Artikel 9 der Freisetzungsverordnung den Schutz der Produktion von Erzeugnissen ohne GVO und regelt gewisse Voraussetzungen für den Anbau von GVO nach Ablauf des Moratoriums in groben Zügen. So müssen insbesondere die erforderlichen Abstände zwischen Feldern mit und ohne GVO eingehalten werden (Abs. 1 Bst. a), Vorkehrungen zur Verhinderung von Verlusten von GVO getroffen werden (Abs. 1 Bst. c), die Qualitätssicherung beim Inverkehrbringen von GVO gewährleistet sein (Abs. 3) und zahlreiche Dokumentationspflichten eingehalten werden (Abs. 1 bis 5). Untersagt ist der direkte Umgang mit und insbesondere der Anbau von GVO in besonders empfindlichen oder schützenswerten Lebensräumen und Landschaften, d. h. in Natur- und Landschaftsschutzgebieten nach eidgenössischem oder kantonalem Recht, an Gewässern, in Wäldern sowie in Jagdbanngebieten<sup>20</sup>.

### **1.1.2.2 Das Moratorium**

Vor dem Hintergrund der geschilderten Rechtslage haben Volk und Stände am 27. November 2005 Artikel 197 Ziffer 7 BV zugestimmt, der die schweizerische Landwirtschaft während fünf Jahren für gentechnikfrei erklärt. Am 10. März 2010 haben die Eidgenössischen Räte beschlossen, das Verfassungsmoratorium um weitere drei Jahre zu verlängern, das ohne Änderung seiner materiellen Reichweite in Form eines neuen Artikels in das Gentechnikgesetz<sup>21</sup> überführt wurde. Folglich sind für diese Dauer Teile des Gentechnikgesetzes ausser Kraft gesetzt. Gekoppelt an dieses vorübergehende Verbot wurde der Bundesrat beauftragt, innerhalb dieser Frist (bis 27. November 2013) die für den GVO-Anbau erforderlichen Ausführungsvorschriften zu erarbeiten (siehe auch Antwort auf die Interpellation Amacker 09.3742<sup>22</sup> und Botschaft 09.056<sup>23</sup>). 2012 wurde das Moratorium im GTG im Rahmen der Diskussion über die Agrarpolitik 2014-2017 um vier Jahre verlängert.

#### ***Die Motion Ritter (12.3028)***

Am 28. Februar 2012 wurde die Motion Ritter (12.3028) mit 121 Mitunterzeichnungen im Nationalrat eingereicht, die die Erarbeitung von gesetzlichen Bestimmungen für eine Verlängerung des Moratoriums verlangte. Sie forderte den Bundesrat auf,

<sup>18</sup> Art. 6 Abs. 3 GTG

<sup>19</sup> Art. 7 und 15 bis 17 GTG

<sup>20</sup> Art. 8 FrSV

<sup>21</sup> Art. 37a GTG

<sup>22</sup> Antwort des BR auf die Interpellation Amacker 09.3742:

[http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20093742](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20093742)

<sup>23</sup> Botschaft 09.056 zur Änderung des Gentechnikgesetzes (Verlängerung des GVO-Moratoriums in der Landwirtschaft):

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/16387.pdf>.

die gesetzlichen Grundlagen für die Verlängerung des bestehenden GVO-Moratoriums in der Landwirtschaft vorzubereiten. Der Vorstoss wurde begründet mit der anhaltenden Skepsis der Bevölkerung gegenüber GVO, den mangelnden Vorteilen der momentan oder demnächst erhältlichen GVO-Sorten für die Schweizer Landwirtschaft und den Kosten, die durch die Koexistenzmassnahmen verursacht werden. Zudem wurde geltend gemacht, dass sich die Schweizer Landwirtschaft gemäss Verfassungsauftrag nachhaltig und marktorientiert entwickeln müsse. Die Motion sah das Moratorium als Chance, die gentechnikfreie Schweizer Landwirtschaft als qualitativ hochstehende Landwirtschaft zu profilieren.

Am 9. Mai 2012 hat der Bundesrat eine letzte Verlängerung des Moratoriums begrüsst, um dem Parlament die Gelegenheit zu geben, über die vorgeschlagene Koexistenzregelung einschliesslich des Vorschlags betreffend die GVO-freien Gebiete zu debattieren. Hinzu kommen die Prüfung und die Berücksichtigung der jüngsten Ergebnisse des NFP 59, um eine kohärente und rechtssichere Koexistenzregelung abzurunden. Der Bundesrat war der Ansicht, dass eine zweite Verlängerung des Moratoriums um weitere drei Jahre aus verfassungsrechtlicher Sicht (Art. 120 BV) und hinsichtlich der internationalen Verpflichtungen der Schweiz insbesondere in Bezug auf die Normen der Welthandelsorganisation (WTO) vertretbar sei. Ferner hob der Bundesrat hervor, dass allein schon die Dauer des Gesetzgebungs- und Verwaltungsprozesses für die Revision des GTG und die künftige Umsetzung des revidierten GTG eine Verlängerung des Moratoriums um drei Jahre rechtfertige.

In der Zwischenzeit wurde die Thematik der Motion Ritter von der WAK-N anlässlich der Prüfung der Agrarpolitik 2014–2017 (Antrag Walter 98) aufgenommen und die Verlängerung des Moratoriums um vier Jahre am 26. September 2012 durch den Nationalrat angenommen (112 Stimmen gegen 62), ohne Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens gewesen zu sein. Des Weiteren wurde die Motion 12.3028 Ritter durch den Nationalrat am 28. September 2012 mit 123 gegen 62 Stimmen angenommen. Am 12. Dezember 2012 nahm auch der Ständerat eine Verlängerung des Moratoriums um vier Jahre an und folgte damit dem Nationalrat. In seiner Diskussion zog er mit 22 gegen 12 Stimmen den Vorschlag Walter gegenüber dem – vom Bundesrat unterstützten – Vorschlag Gutzwiller (Moratoriumsverlängerung für drei Jahre) vor. Der Antrag der Minderheit (Freitag, Keller-Sutter), auf eine Verlängerung des Gentech-Moratoriums über den 27. November 2013 hinaus zu verzichten, wurde zurückgezogen. So wurde auch die Behandlung der Motion Ritter, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, hinfällig.

Durch die Verlängerung des Moratoriums entsteht ein Zeitfenster von vier Jahren, welches erlaubt, über das Koexistenzregime einschliesslich des Vorschlags für die „GVO-freien Regionen“ zu diskutieren und zu befinden.

### **1.1.2.3 Frühere Regelungsentwürfe**

Nach dem Inkrafttreten des GTG im Jahr 2004 wurde gemäss der Verordnung über das pflanzliche Vermehrungsmaterial<sup>24</sup> kein einziges Gesuch für das Inverkehrbringen gentechnisch veränderten Saatguts eingereicht. Trotzdem mussten die Bestimmungen des GTG und des Landwirtschaftsgesetzes<sup>25</sup> konkretisiert werden, insbe-

<sup>24</sup> Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Produktion und das Inverkehrbringen von pflanzlichem Vermehrungsmaterial (SR **916.151**).

<sup>25</sup> Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft, LwG (SR **910.1**).

sondere in Bezug auf das Nebeneinander von GVO- und herkömmlichen Kulturen und auf die zentrale Frage der Isolationsabstände zwischen Flächen mit GVO- und herkömmlichen Anbau. Dies bezweckte die Erarbeitung und öffentliche Vernehmlassung eines Entwurfs einer Koexistenzverordnung<sup>26</sup>, die im Oktober 2005 lanciert wurde. Der Verordnungsentwurf legte die Bedingungen in Bezug auf den Anbau gentechnisch veränderten pflanzlichen Vermehrungsmaterials und den Umgang mit daraus gewonnenem Erntegut fest.

Angesichts der Stellungnahmen, die während der öffentlichen Konsultation eingebracht wurden und die eine erneute Prüfung des Entwurfs bei Ablauf des Moratoriums forderten, hat das zuständige Departement beschlossen, die Arbeiten bis zum Abschluss des Nationalen Forschungsprogramms NFP 59 zu sistieren, damit die Projektergebnisse berücksichtigt werden können. Daher wurden die Arbeiten an der Verordnung bis heute aufgeschoben.

### **1.1.3 Das Forschungsprogramm NFP 59**

Das Nationale Forschungsprogramm 59<sup>27</sup> «*Nutzen und Risiken der Freisetzung gentechnisch veränderter Pflanzen*» wurde am 2. Dezember 2005, also kurz nach Annahme der Volksinitiative «für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft», lanciert, um weitere Erkenntnisse über den Nutzen und über die potenziellen Risiken gentechnisch veränderter Pflanzen (GVP) zu gewinnen. Effektiv mussten einige für die hauptsächlich aus Kleinbetrieben bestehende Schweizer Landwirtschaft besonders wichtige Aspekte geregelt werden, insbesondere die Koexistenz von herkömmlichem Anbau und von GVO-Anbau. Darüber hinaus wurden auch weitere Aspekte im Zusammenhang mit einer Landwirtschaft, die GVP einsetzt, untersucht, um festzustellen, inwiefern die Schweizer Gesellschaft eine Landwirtschaft mit GVP gutheissen würde, ob diese Landwirtschaft rentabler und ökologischer würde, und ob die Konsumenten schliesslich auch einen Nutzen daraus ziehen würden.

Das NFP 59 wurde in vier Module unterteilt, die gemeinsame Forschungsschwerpunkte umfassen:

#### *Pflanzenbiotechnologie und Umwelt*

Die Projekte beschäftigten sich mit Fragen zur Krankheitsresistenz von Nutzpflanzen, mit der Bodenökologie, der Biodiversität und dem Genfluss von GVP auf Wildpflanzen, den Auswirkungen auf Nicht-Zielorganismen, der Koexistenz und neuen Anwendungsmöglichkeiten der Pflanzenbiotechnologie.

#### *Politische, soziale und ökonomische Aspekte*

In dieser Gruppe befanden sich Projekte, die sich mit Fragen der Koexistenz, dem Verhalten der Konsumenten und anderer Interessenvertreter befassten. Weitere Projekte untersuchten die Rolle der Medien und der Bildung im Meinungsbildungsprozess. Ein Projekt ging den Aspekten im Zusammenhang mit den GVP nach.

#### *Risikobewertung, Risikomanagement und Entscheidungsprozesse*

<sup>26</sup> Verordnung über Koexistenzmassnahmen beim Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen sowie beim Umgang mit daraus gewonnenem Erntegut (Entwurf vom 3. Oktober 2005): [http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1292/Vorlage\\_d.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1292/Vorlage_d.pdf).

<sup>27</sup> Nationales Forschungsprogramm 59 (NFP 59): [http://www.nfp59.ch/d\\_portrait\\_details.cfm](http://www.nfp59.ch/d_portrait_details.cfm)

Diese Projekte hatten den Auftrag, Risikoindikatoren zur Unterstützung des Entscheidungsprozesses festzulegen und die komplexe Frage der Zuständigkeit für Schäden im Zusammenhang mit den gesetzlich festgelegten Schutzziele zu klären.

*Die Übersichts- und Synthesestudien* rundeten das Programm ab. Diese Projekte widmeten sich der Beurteilung vorhandener Forschungsergebnisse ausserhalb und innerhalb des NFP 59.

Das NFP 59 hatte nicht den Anspruch, alle hängigen Fragen zu beantworten, sondern sollte wesentlich zur Debatte um die Schweizer Landwirtschaft beitragen und der Politik als unterstützende Grundlage für Diskussionen in Bezug auf eine allfällige Verlängerung des aktuellen Moratoriums dienen, das im November 2013 ausläuft. Das NFP 59 ist nun abgeschlossen, und die Leitungsgruppe hat den Abschlussbericht am 28. August 2012 vorgestellt.

### ***Ergebnisse des NFP 59***

Ein Drittel der Projekte des NFP 59 widmete sich dem Thema biologische Sicherheit oder Biosicherheit, da sich elf der dreissig umgesetzten Projekte mit dem Umgang mit GVP in der Umwelt befassten. Neun dieser Projekte, die als Modell transgenen mehltreuerresistenten Weizen verwendeten, wurden in einem interdisziplinären Konsortium zusammengefasst. Von 2008 bis 2010 wurden zwei Freisetzungsversuche an zwei unterschiedlichen Standorten durchgeführt: im Reckenholz (ZH) und in Pully (VD). Dank dieser Versuche konnten die Auswirkungen des gentechnisch veränderten Weizens auf Mykorrhizapilze und auf die Mikroorganismen des Bodens (Bodenökologie), auf die Wildgräser und benachbarten Pflanzen (Genfluss) und auf verschiedene Insektenarten (Nicht-Zielorganismen) erforscht werden.

Ein Teil der Ergebnisse aus diesen verschiedenen Studien sowie die Bemerkungen und Vorschläge aus den Schlussfolgerungen und den Synthesberichten wurden bei der Erarbeitung der neuen Gesetzesbestimmungen berücksichtigt, die in das Schweizer Recht eingefügt wurden. Das Ziel besteht darin, die geltende Gesetzgebung oder ihre Umsetzung zu aktualisieren, und zwar unter Berücksichtigung der neusten wissenschaftlichen Fortschritte.

Die Ergebnisse der Projekte im naturwissenschaftlichen Bereich bieten neue wissenschaftliche Erkenntnisse, die bei der Bewertung der Risiken von GVP und der Auflagen für den gleichzeitigen Anbau von GVO und herkömmlichen Nutzpflanzen nützlich sind (Risikoanalyse, Sicherungsmassnahmen, Isolationsabstände zwischen GVO- und Nicht-GVO-Kulturen usw.). Dies gilt unter dem Vorbehalt, dass es sich um empirische Modelle handelt und dass ihr Wert im Rahmen der getesteten biologischen Systeme zu berücksichtigen ist. So haben die Ergebnisse des NFP 59 eine Reihe von technischen Daten geliefert, die eine Optimierung der Anbaubedingungen in einer Koexistenzsituation ermöglicht.

Schliesslich haben Untersuchungen zur Rechtslage zu einer vollständigen Analyse der Gesetzesbestimmungen betreffend die Koexistenz beigetragen, und sie enthalten detaillierte Vorschläge zur Verbesserung der Rechtssicherheit in diesem Bereich (siehe Ziff. 1.2.1.2).

Die Projekte, die sich mit der Notwendigkeit und der Ausgestaltung eines Dialogs mit der Bevölkerung und den Gründen für die Skepsis der Konsumenten befassten, liefern Angaben über die künftigen Bedingungen für den Dialog mit der Bevölkerung.

Die Synthesestudien werfen einen kritischen Blick auf den Ablauf des Programms und die Verwaltungsverfahren sowie auf die Beurteilung der Resultate durch die betroffenen Kreise.

Alle Projekte des NFP 59 wurden unter Einhaltung der biologischen Sicherheit und des geltenden Rechts geführt. Bei den Freisetzungsvorhaben wurde keine Beeinträchtigung der biologischen Sicherheit festgestellt, auch nicht infolge Vandalenakten. Dies weist darauf hin, dass die Bestimmungen in Bezug auf die biologische Sicherheit nicht angepasst werden müssen. Die geplanten Freisetzungsvorhaben wurden an zwei Standorten, über mehrere Jahre und mit diversen Kombinationen biologischer Systeme durchgeführt. Dies lässt den Schluss zu, dass auch in einer sehr komplexen Situation die Rahmenbedingungen der geltenden Gesetzgebung ausreichen.

In Bezug auf die Kommunikation und den Informationsaustausch mit der Öffentlichkeit wurde vieles unternommen, sowohl seitens der beteiligten Akteure als auch seitens der Behörden, je nach ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen: Bereitstellung von Dossiers und Entscheidungen für die Öffentlichkeit, Veröffentlichung von Anschauungsmaterial, Tage der offenen Tür an den Forschungsstandorten, Gespräche am runden Tisch, Verbreitung und Verwertung der Ergebnisse. Auch in diesem Bereich verliefen der Informationsaustausch und die Kommunikation mit der Öffentlichkeit positiv, weil auf die Erwartungen der Öffentlichkeit und der betroffenen Kreise eingegangen wurde.

Für den Bundesrat dienen die Ergebnisse der genannten Projekte hauptsächlich der Umsetzung der Koexistenz. Da die Ergebnisse der juristischen Evaluationen des NFP 59 als aussagekräftig eingestuft wurden, fanden sie bei der Erarbeitung der vorliegenden Regelung (siehe Ziff. 1.2.1.2) Berücksichtigung.

#### **1.1.4 Die Meilensteine für die Koexistenz**

Bei der landwirtschaftlichen Produktion von GVO muss eine Reihe von Auflagen erfüllt sein, um unerwünschte Vermischungen mit konventionell oder biologisch produzierten Erzeugnissen zu vermeiden, die Warenflüsse getrennt zu halten, die Information und Dokumentation über den Anbau von GVO sicherzustellen und die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten zu gewährleisten. Von diesen Auflagen gebührt dem gleichzeitigen Anbau von herkömmlichen Sorten und gentechnisch veränderten Pflanzen besondere Aufmerksamkeit, und zwar in Bezug auf die einzuhaltenen Isolationsabstände und die Berücksichtigung der wissenschaftlich begründeten Vorschriften. Die Koexistenz betrifft die Zeitspanne von der landwirtschaftlichen Produktion bis zu den Produkten, die unter das Lebensmittel- und das Futtermittelrecht fallen. So decken die Koexistenzregeln und die Trennung der Warenflüsse die gesamte Produktionskette von der Aussaat bis auf den Teller ab.

##### ***Sicherheit der gentechnisch veränderten Anbausorten***

Vor der landwirtschaftlichen Produktion müssen die Produkte, die angebaut werden sollen, zugelassen werden. Tatsächlich wird jede gentechnisch veränderte Pflanzensorte, die zum Anbau bestimmt ist, einer Evaluation unterzogen, die – sofern das Produkt den Auflagen der geltenden Gesetzgebung entspricht – zum Schluss kommen muss, dass das Produkt genügend sicher ist, damit die menschliche und die tierische Gesundheit oder die Umwelt, insbesondere die biologische Vielfalt oder deren nachhaltige Nutzung, nicht beeinträchtigt werden. Die Koexistenzmassnah-

men gelten also nur für die Sorten, die auf dem Feld verwendet werden sollen und für die eine entsprechende Zulassung erteilt wurde. Die Evaluation der Risiken für ein Saatgut erfolgt unter Berücksichtigung des Endzwecks. Die spezifischen Erzeugnisse wie Lebensmittel, Futtermittel sowie alle Produkte, die für andere Zwecke bestimmt sind (Verarbeitung, Zierpflanzenbau, Gartenbau usw.), werden separat auf der Grundlage des betreffenden geltenden Rechts beurteilt und zugelassen. Infolgedessen stellen sich im Koexistenzstadium keine Fragen zur Sicherheit in Bezug auf die menschliche, tierische Gesundheit und biologische Sicherheit mehr. Falls solche Probleme jedoch der zuständigen Behörde gemeldet werden sollten, wird die Zulassung für das Produkt sofort hinterfragt oder gar zurückgezogen<sup>28</sup>.

### ***Die Koexistenz***

Die Koexistenz umfasst alle Bedingungen zum Schutz der konventionellen Landwirtschaft und zur Gewährleistung der Trennung der Warenflüsse im Sinne von Artikel 7 und 16 GTG. Im Hinblick auf die Auflagen des GTG müssen die Produktionsketten eine genügende Dichtigkeit aufweisen, damit die dort erzeugten Produkte sich in ihren Eigenschaften unterscheiden: GVO-Produkte oder gentechnikfreie Produkte. Der Grad der Dichtigkeit wird im Endprodukt gemessen, für das das entsprechende Recht Reinheits- und Kennzeichnungsnormen festlegt<sup>29</sup>. So beträgt beispielsweise der Schwellenwert für eine versehentliche Verunreinigung (Spuren) durch nicht zugelassene GVO 0,5 % der Masse für Saatgut<sup>30</sup> bzw. 0,5 % bei Lebensmitteln<sup>31</sup> und Futtermitteln. Damit solche Spuren jedoch toleriert werden können, müssen andere Bedingungen erfüllt sein. Der Schwellenwert, bei dessen Überschreitung Futtermittel oder Lebensmittel als GVO gekennzeichnet werden müssen, liegt bei 0,9 % der Masse<sup>32</sup>. In diesem Fall handelt es sich um in der Schweiz zugelassene GVO.

### ***Die Koexistenzmassnahmen***

Die Voraussetzungen für die Anwendung müssen die Koexistenz am Produktionsort und während der gesamten Produktionskette gewährleisten. Die Massnahmen sind vor allem technischer und physischer Art und sollen eine Vermischung von GVO und Nicht-GVO sowie eine unfreiwillige Freisetzung auf Landwirtschaftsparzellen und deren Umgebung verhindern (Isolationsabstände, Bekämpfung von Durchwuchs). Dazu kommen Massnahmen zur Trennung der Warenflüsse am Lagerort und bei der Verarbeitung, sodass die Trennung beider Ketten sichergestellt werden kann. Des Weiteren sind geeignete organisatorische Massnahmen (vorgängige Meldung des GVO-Anbaus, Verzeichnis) und Kommunikationsmassnahmen (Information über das Produkt und die Art der Verwendung) vorzusehen.

Bei besonders empfindlichen oder schützenswerten Lebensräumen und Landschaften gilt besondere Vorsicht in Bezug auf die potenziellen Risiken von GVO, vor

<sup>28</sup> Art. 45 FrSV

<sup>29</sup> Art. 17 GTG

<sup>30</sup> Gemäss Artikel 14a, Abs. 5 der Verordnung über die Produktion und das Inverkehrbringen von pflanzlichem Vermehrungsmaterial (SR **916.151**) wird der Schwellenwert für unvermeidliche GVO-Spuren an den Schwellenwert der minimalen Sortenreinheit angepasst, falls dieser Wert tiefer ist.

<sup>31</sup> Art. 6a, Abs. 1 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über gentechnisch veränderte Lebensmittel, VGV (SR **817.022.51**).

<sup>32</sup> Art. 66, Abs. 2 der Verordnung vom 26. Oktober 2011 über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln, FMV (SR **916.307**).

allem bezüglich Kreuzbestäubung mit Wildpflanzen oder Insektizid produzierender GVO, (z. B. Bt-Mais), die besonders empfindliche Insektenarten beeinträchtigen.

### ***Geltendes Koexistenzrecht***

Zum jetzigen Zeitpunkt und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Entwurf einer Koexistenzverordnung sistiert wurde, existieren nur der Grundsatz von Artikel 7 GTG sowie eine äusserst rudimentäre Koexistenzregelung, die in Artikel 9 FrSV enthalten ist. Die technischen Vorschriften in der Landwirtschaft sind lückenhaft.

Eine vom NFP 59<sup>33</sup> erstellte rechtliche Einschätzung der momentan geltenden Koexistenzvorschriften des GTG kam zum Ergebnis, dass diese für eine abschliessende Regelung auf Verordnungsebene nicht ausreichen. Ohne genaue Normen bezüglich der Rechte und Pflichten der GVO-Anbauer und -Produzenten und ohne Rechtssetzungsdelegationen an den Bundesrat bleibt eine gewisse juristische Unsicherheit in Bezug auf bestimmte Koexistenzvorschriften bestehen, insbesondere hinsichtlich der technischen Auflagen für die parallele Herstellung von GVO- und Nicht-GVO-Produkten, der Dokumentations- und der Informationspflicht, weiterer Qualitätssicherungsvorschriften und der Ausbildung.

## **1.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung**

### **1.2.1 Die groben Züge des Konzepts der Koexistenzregelung und die «GVO-freien Gebiete»**

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse eines rechtlichen Projekts<sup>34</sup> des NFP 59 ist der Bundesrat zum Schluss gelangt, dass das GTG in seiner heutigen Form nicht als abschliessende Gesetzesgrundlage für eine neue und vollständige Verordnung, die alle technischen Landwirtschaftsmassnahmen für die Koexistenz umfasst, dienen kann. Daher beantragt er, das GTG so ergänzen, dass die rechtlichen Grundlagen für das angestrebte Koexistenzregime geschaffen und alle erforderlichen Massnahmen zur Gewährleistung der Koexistenz von GVO und Nicht-GVO sowie der Trennung der Warenflüsse vom Produktionsort bis zum Vertrieb integriert werden können; ausgenommen hiervon sind die Punkte, die bereits jetzt in den betreffenden Gesetzen geregelt sind (z. B. Lebensmittel und Futtermittel).

Nach Prüfung der Möglichkeit, Gebiete auszuscheiden, in denen die Verwendung von GVO in der Landwirtschaft untersagt sein soll, ist der Bundesrat überzeugt, dass das Nebeneinander von GVO und Nicht-GVO in einem in einem Modell auf zwei Ebenen – lokal und regional – geregelt werden muss. Aus diesem Grund schlägt er ein Regime mit zwei funktionalen und ergänzenden Elementen vor: die Massnahmen für die Koexistenz *sensu stricto* und *die Gebiete mit gentechnikfreier Landwirtschaft*.

Zugunsten einer besseren Lesbarkeit wird die materiell korrekte Bezeichnung «*Gebiete mit gentechnikfreier Landwirtschaft*» systematisch durch «*GVO-freie Gebiete*» ersetzt. Im juristischen Text wird hingegen die genaue Terminologie «*Gebiete mit gentechnikfreier Landwirtschaft*» verwendet.

<sup>33</sup> NFP 59; [http://www.nfp59.ch/d\\_index.cfm](http://www.nfp59.ch/d_index.cfm)

<sup>34</sup> Vgl. S. 17.

Es ist unbestritten, dass Massnahmen entlang der gesamten Produktionskette getroffen werden müssen, um die Produktionsketten von der Aussaat bis auf den Teller abzudichten, wie dies das GTG bereits heute vorschreibt (Art. 7 und 16)<sup>35</sup>: auf dem Feld, an den Lagerorten und in den Landwirtschaftsunternehmen, an den Verarbeitungsorten (Mühlen usw.) und den Vertriebsorten und schliesslich beim Transport. Die typischsten Koexistenzmassnahmen, die auch weitgehend umstritten sind, betreffen die Isolationsabstände zwischen Anbauflächen mit GVO und Nicht-GVO. Wie erwähnt, schreibt das GTG schon heute vor, dass besondere Vorsichtsmassnahmen zu treffen sind, um Vermischungen zwischen GVO und Nicht-GVO zu verhindern und um den herkömmlichen Anbau zu schützen. Im vorliegenden Entwurf zur Änderung des GTG wird die Art der einzuführenden Vorsichtsmassnahmen präzisiert, darunter die einzuhaltenen Isolationsabstände zu den herkömmlichen Kulturen. Zu dieser Auflage kommen weitere Koexistenzmassnahmen zur Verhinderung von versehentlichen Vermischungen mit GVO und Nicht-GVO hinzu, die von den berücksichtigten Sorten, von der Produktionsart und von vorhersehbaren exogenen Faktoren (Fläche des GVO-Felds, Aufbau von Landschaft und Topografie) und anderen weniger beherrschbaren Parametern abhängen wie Richtung und Stärke des Windes, der die Pollenverbreitung steuert. Daraus lässt sich folgern, dass je kleiner und verstreuter die Flächen mit GVO-Anbau sind, desto komplexer, verbindlicher und teurer sind die am Anbauort zu treffenden Koexistenzmassnahmen<sup>36</sup>.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass ein gleichzeitiger Anbau von gentechnisch veränderten und konventionellen Sorten als kollektive Strategie auf regionaler Ebene angestrebt werden soll. Wenn das Ineinandergreifen von Landwirtschaftsparzellen komplex ist, insbesondere dort, wo die Parzellen klein, die Anzahl der Landwirte gross, die Landschaften hügelig, die Anbauarten vielfältig und die Landwirtschaftszonen zerstückelt sind, kann sich die Anwendung von Koexistenzmassnahmen als unverhältnismässig erweisen. In diesem Fall können Gebiete, in denen die Verwendung von GVO verboten ist, als Alternative zu den Koexistenzmassnahmen genutzt werden. So kann das Zusammenfassen von Parzellen zu Produktionsinseln, die einem bestimmten Anbautyp gewidmet sind (GVO oder Nicht-GVO), tendenziell zu einer Verringerung der Bemühungen für die Einführung der Koexistenz auf lokaler Ebene führen, weil die Kontaktflächen zwischen GVO- und herkömmlichen Kulturen beschränkter und die Vermarktungseinheiten weniger zahlreich sind. Die Ausscheidung von Gebieten mit gentechnikfreier Produktion könnte de facto zu einem Zusammenschluss nach Anbaumethode (GVO oder Nicht-GVO) führen.

Der Bundesrat schlägt vor, die individuelle und lokale Wahl der Anbaumethode auf die regionale Ebene zu heben, indem er die Ausscheidung von «GVO-freien Gebieten» ermöglicht. Die «GVO-freien Gebiete» sind folglich ein Mittel, um die aus der Koexistenz resultierenden Kosten zu senken, wobei die gesetzlich festgelegten Schutzziele in Bezug auf die Wahlfreiheit des Konsumenten und zum Schutz der GVO-freien Produktionsketten eingehalten werden. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass dies zudem ein Mittel ist, um an diesen Orten eine regionale GVO-freie Landwirtschaft zu profilieren, aber auch um andere gewählte Anbaumethoden zuzulassen.

<sup>35</sup> Siehe auch: Elemente zum Verständnis von Art. 7 GTG von Christoph Erass, in Schriften zum Recht des ländlichen Raums, Dike Verlag, in Vorbereitung.

<sup>36</sup> Modell zur Beurteilung der Kosten der Koexistenz, Forschungsinstitut für Biolandbau FiBL: <http://www.bioaktuell.ch/de/pflanzenbau/gvo-bedeutung.html>



Der Bundesrat schlägt verschiedene Modelle vor, um GVO-freie Gebiete zu erlassen: ein freiwilliges Modell und zwei mehr oder weniger bindende Modelle (siehe Ziff. 1.2.2.2). Er ist sich bewusst, dass die Möglichkeit einer Anordnung GVO-freier Gebiete mit dem Grundrecht des Landwirts kollidiert, die anzubauenden Sorten und die Art des Raufutters oder der Ernährung frei festzulegen (Eigentumsgarantie und Garantie der Wirtschaftsfreiheit). Er geht jedoch davon aus, dass die allfällige Einschränkung der Grundrechte eines Landwirtes durch die Verhinderung des Anbaus oder der Verwendung von Futtermitteln oder Raufuttern mit GVO durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt werden kann, wie beispielsweise die Gewährleistung einer GVO-freien Produktion und die Wahlfreiheit der Konsumenten. Weiter schätzt er, dass die Beeinträchtigung verhältnismässig bleibt, insofern sie die Ausübung der Koexistenz wirtschaftlich und organisatorisch akzeptabel macht (siehe auch Ziff. 5.1).

### **1.2.1.1 Koexistenzmassnahmen**

Zum jetzigen Zeitpunkt ist die Koexistenz in Bezug auf die Voraussetzungen für die Anwendung in Hinblick auf eine Sicherstellung der Koexistenz am Produktionsort und entlang der gesamten Produktionskette (Art. 9 ESV) nur rudimentär oder gar mangelhaft geregelt. Die Koexistenzmassnahmen müssen technische, physische und organisatorische Massnahmen umfassen, um eine Vermischung von GVO und Nicht-GVO sowie eine unfreiwillige Freisetzung auf Landwirtschaftsparzellen und deren Umgebung zu verhindern (Isolationsabstände, Bekämpfung von Durchwuchs). Dazu kommen Massnahmen zur Isolation am Lagerort und bei der Verarbeitung, die die Trennung beider Ketten sicherstellen. Zudem sind geeignete organisatorische Massnahmen (vorgängige Meldung des GVO-Anbaus, Onlineverzeichnis) und Kommunikationsmassnahmen (Information über das Produkt und die Art der Verwendung) vorzusehen.

Alle für die Koexistenz erforderlichen Vorschriften sind in einem Entwurf für die neue Koexistenzverordnung zusammengefasst, die im Detail im öffentlich zugänglichen erläuternden Bericht enthalten sind<sup>37</sup>. Ausserdem sind materielle Anpassungen der Verordnung über das pflanzliche Vermehrungsmaterial<sup>38</sup> und der Freisetzungsvorordnung<sup>39</sup> vorgesehen.

### **1.2.1.2 Ergänzung der Regelung aufgrund der Ergebnisse des NFP 59**

Neben den Erkenntnissen aus den naturwissenschaftlichen NFP59-Projekten, die in erster Linie für die Ausarbeitung einer Koexistenzregelung auf Verordnungsstufe von Bedeutung sind (siehe Ziff. 1.1.3), wurden für die Ausarbeitung der Vorlage bezüglich der Anpassung der Bestimmungen des GTG die Resultate des NFP59-Projekts "Koexistenz von Pflanzenproduktion mit und ohne Gentechnik – Möglichkeiten der rechtlichen Regulierung und der praktischen Umsetzung (Koexistenz-

<sup>37</sup> Internetadresse des erläuternden Berichts und des Entwurfs für die Koexistenzverordnung (zu gegebener Zeit ergänzen).

<sup>38</sup> Verordnung über die Produktion und das Inverkehrbringen von pflanzlichem Vermehrungsmaterial (SR **916.151**).

<sup>39</sup> Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (SR **814.911**).

Projekt)" unter der Leitung von Prof. Dr. Rainer J. Schweizer herangezogen<sup>40</sup>. Neben den ausführlichen Grundgearbeiten zur bestehenden schweizerischen Gesetzgebung im Bereich der Koexistenz sowie Vergleichen zum europäischen sowie internationalen Recht, sind vor allem die Empfehlungen der Autoren für eine mögliche Koexistenzordnung zu berücksichtigen.

Zum einen schlagen die Autoren vor, die Zielnorm von Artikel 7 GTG zwar beizubehalten, neben ihr aber eine umfassende Delegationsnorm zugunsten des Bundesrats für den Erlass von Bestimmungen, die das Nebeneinander verschiedener Produktionsformen garantieren sollen, im GTG zu schaffen<sup>41</sup>. Die allgemeine Formulierung von Artikel 7 GTG sowie die allenfalls punktuell zusätzlich hinzuziehbaren anderen Delegationsnormen des GTG (z.B. Art. 12, 16 Abs. 2, 19 GTG), lassen den Schluss zu, dass sich auf die bestehenden Rechtsgrundlagen des GTG derzeit nur eine sehr rudimentäre Koexistenzordnung stützen lässt<sup>42</sup>. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass das GTG durch ausgewählte Delegationsnormen ergänzt werden muss, um die geplante Koexistenzregelung konsistent und abschliessend umsetzen zu können – nicht zuletzt auch, um in diesem Bereich für mehr Rechtssicherheit zu sorgen. Die Vorlage sieht daher die Anpassung von Artikel 7 durch die Einfügung eines neuen Absatzes 2 vor, in welchem der Bundesrat zum Erlass von Bestimmungen zum Schutze der Produktion von Erzeugnissen ohne gentechnisch veränderte Organismen sowie zum Schutze der Wahlfreiheit ermächtigt wird (vgl. Ziff. 2). Auch soll die Tragweite der Delegationsnorm von Artikel 16 Absatz 2 GTG zur Warenflusstrennung präzisiert werden. Ausserdem ist eine Delegationsnorm im Bereich der Ausbildung von Personen, die mit GVO umgehen, vorgesehen (Art. 15a). Der Bundesrat trägt damit den Erkenntnissen des NFP59 Rechnung.

Zum anderen halten die Autoren in ihrer Studie fest, dass der Bundesgesetzgeber für die Möglichkeit der Ausscheidung von gentechnikfreien Gebieten einer Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe bedarf<sup>43</sup>. Der Bundesrat sieht in seiner Vorlage eine solche Möglichkeit der Bestimmung von Gebieten, in denen auf den Einsatz von gentechnisch veränderten Organismen in der Landwirtschaft verzichtet wird, vor (Gebiete mit gentechnikfreier Landwirtschaft, Art. 19a-19f GTG). Geregelt werden dabei sowohl die Grundsätze und Anforderungen, die eigentliche Bezeichnung der Gebiete sowie die Möglichkeit zur Erlangung eines Gebietslabels auf Gesetzesstufe (vgl. Ziff. 2).

Weiteren Handlungsbedarf sehen die Autoren einer anderen NFP59-Studie zum Thema „Konzepte zum Vollzug der öffentlichen Information gemäss GTG“ (Informationsprojekt)<sup>44</sup>. Sie schlagen vor, die Bestimmungen über die Informationsmöglichkeiten im Rahmen des Verwaltungsverfahrensrechts (z.B. Akteneinsicht) besser von jenen über die Information und den Dialog mit der Öffentlichkeit zu trennen.

<sup>40</sup> Siehe Zusammenfassung unter

[http://www.nfp59.ch/files/dokumente/Schweizer\\_Rainer\\_J.\\_2\\_Summary\\_D\\_E.pdf](http://www.nfp59.ch/files/dokumente/Schweizer_Rainer_J._2_Summary_D_E.pdf).

([http://www.nfp59.ch/f\\_resultate.cfm?kat=32](http://www.nfp59.ch/f_resultate.cfm?kat=32)); s. Rainer Schweizer et al., Koexistenz der Produktion mit und ohne gentechnisch veränderte Organismen in der Landwirtschaft, Zürich / St. Gallen 2012.

<sup>41</sup> Schweizer et al. (a.a.O. FN 40), Koexistenz, N 53.

<sup>42</sup> Vgl. ebd., N 91.

<sup>43</sup> Ebd., N. 142, mit Verweis auf Epiney/Waldmann/Oeschger/Heuck, Die Ausscheidung von gentechnikfreien Gebieten in der Schweiz de lege lata et de lege ferenda, Zürich/St. Gallen 2011, N 258 ff.

<sup>44</sup>[http://www.nfp59.ch/f\\_projekte.cfm?command=details&id=177&pid=174,177&person=104](http://www.nfp59.ch/f_projekte.cfm?command=details&id=177&pid=174,177&person=104)

Ausserdem sehen sie Verbesserungspotential bei der Kommunikationstätigkeit der Kommissionen sowie beim Einsatz moderner Kommunikationsmittel<sup>45</sup>. Der Bundesrat erachtet die bestehenden Grundlagen im GTG, insbesondere Artikel 18, sowie die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ; SR 152.3) in diesem Bereich als ausreichend. Inwieweit er den Dialog mit der Öffentlichkeit im Bereich der Gentechnologie führt und fördert, hat er in seinem Bericht in Zusammenhang mit dem Postulat Leumann<sup>46</sup> bereits dargelegt.

Die Autoren des Informationsprojekts schlagen ausserdem eine Neuregelung der Kennzeichnungs- und Schwellenwertbestimmungen bezüglich gentechnisch veränderter Produkte vor. So regen sie an, im GTG (Art. 17) eine allgemein gültige Definition der unbeabsichtigten Spuren von GVO einzuführen, auf die die betroffenen Verordnungen (Freisetzungsverordnung, Vermehrungsmaterial-Verordnung, Lebensmittelverordnung etc.) als Grundlage für ihre eigenen Regelungen künftig verweisen könnten. Ausserdem sehen sie einen Verweis auf die in einem Drittstaat bewilligten GVO vor. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die bestehenden Bestimmungen über die Kennzeichnungs- und Schwellenwerte nicht in dem von den Autoren vorgeschlagenen Ausmass zu harmonisieren sind, da die Voraussetzungen für das Inverkehrbringen und die Kennzeichnung insbesondere von Saatgut, Futter- und Lebensmitteln nicht dieselben sind und auch zwischen einem direkten und indirekten Umgang in der Umwelt unterschieden werden muss.

Einen weiteren anzupassenden Punkt sehen die Autoren des Koexistenz-Projekts bezüglich der Haftpflichtbestimmungen des GTG (Art. 30 ff.). Sie bemängeln – neben grundsätzlicher Kritik am sog. "Landwirtschaftsprivileg" (Haftungskanalisation auf den Bewilligungsinhaber) – in erster Linie Unklarheiten in Bezug auf den Schadensbegriff. Sie sehen die möglichen Schäden bei Auskreuzung einer gentechnisch veränderten Pflanze mit einer nicht gentechnisch veränderten Art als reine Vermögensschäden an, die nach dem GTG nur ersetzt werden können, wenn sie aus einer widerrechtlichen Tat resultieren. Da sich im GTG keine diesbezügliche Schutznorm finden lassen, seien diese Schäden nicht gedeckt und auch das allgemeine Haftpflichtrecht (Art. 41 OR) helfe nicht weiter<sup>47</sup>. Der Bundesrat ist der Meinung, dass die Haftpflichtbestimmungen das Ergebnis eines in langen Beratungen austarierten Kompromisses im Rahmen der ursprünglichen Genlex-Vorlage darstellen und sich derzeit kein unmittelbarer Handlungsbedarf für deren Anpassung aufdrängt. Auch wenn es aus den Materialien nicht ausdrücklich hervorgeht,<sup>48</sup> so scheint doch das Parlament bei seinen Debatten davon ausgegangen zu sein, dass Schäden an Kulturpflanzen, die durch Auskreuzung von gentechnisch veränderten Sorten entstanden sind, etwa weil sich die Ernte nicht mehr als gentechnikfreies Produkt verkaufen lässt, keine reine Vermögensschäden, sondern Sachschäden oder zumindest Vermögensschäden, die auf einem Sachschaden beruhen, darstellen.

<sup>45</sup> S. Zusammenfassung unter:

[http://www.nfp59.ch/files/dokumente/Schweizer\\_Rainer\\_J\\_1\\_Summary\\_D\\_E.pdf](http://www.nfp59.ch/files/dokumente/Schweizer_Rainer_J_1_Summary_D_E.pdf).

<sup>46</sup> 09.3794 - Förderung des öffentlichen Dialogs über die Gentechnik im Ausserhumanbereich; Bericht einzusehen unter:

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/24249.pdf>.

<sup>47</sup> Schweizer et al. (a.a.O. FN 40), Koexistenz, N 242 ff.

<sup>48</sup> Siehe etwa Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz, BBl 2000 2391, 2431 ff.

Diese Ansicht wird auch in der Lehre vertreten<sup>49</sup>. Tatsächliche reine Vermögensschäden, etwa wenn der nicht von einer Auskreuzung betroffene benachbarte Landwirt seine Produkte aufgrund des schlechten Images einer Region weniger gut verkaufen kann, sollen weiterhin nicht von den Haftpflichtbestimmungen erfasst werden; hierzu sieht der Bundesrat jedenfalls keine Notwendigkeit einer diesbezüglichen Schutznorm.

Letztlich sehen die Autoren des Koexistenz-Projekts Anpassungsbedarf im Rahmen der Strafbestimmungen des Gentechnikgesetzes. Sie bemängeln die Strafandrohungen als zu pauschal und unpräzise. Der Bundesrat erachtet die möglichen Defizite im Bereich der Strafbestimmungen des GTG als Thematik, die nicht nur das Gentechnikgesetz, sondern vielmehr auch andere Erlasse des Umwelt- und Verwaltungsrechts betrifft. Insofern sieht der Bundesrat keinen spezifischen Handlungsbedarf für das Gentechnikrecht, sondern regt an, die Strafbestimmungen des Umweltrechts zu gegebener Zeit im Rahmen einer Gesamtschau zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

## **1.2.2 GVO-freie Gebiete<sup>50</sup>**

### **1.2.2.1 Standesinitiativen**

Während der ersten Diskussion über die Verlängerung des Moratoriums hatten die Kantone Genf, Bern, Jura und Neuenburg Initiativen eingereicht (am 2. Mai, 14. Mai und 18. Dezember 2008 und am 30. März 2009), die eine Verlängerung des Moratoriums von Artikel 197 Ziffer 7 BV beantragten. Einige Kantone haben Vorschriften im Gentechnikbereich erlassen und ihre Vorbehalte gegenüber der Nutzung dieser Technologie in der Landwirtschaft geäußert<sup>51</sup>. Die betreffenden Kantone haben den Verzicht auf den Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen positiv gewertet, sowohl im Bereich der Landwirtschaft als auch im Konsumentenbereich. Unter Hinweis auf die kleinräumigen landwirtschaftlichen Strukturen wurde vor allem für die Klärung der Koexistenzfrage von GVO- und konventionellem Anbau mehr Zeit gefordert. Die Resonanz seitens der Kantone hat sich seither nicht geändert.

### **1.2.2.2 Regelungsentwurf**

Die Möglichkeit, «GVO-freie Gebiete» auszuscheiden, stellt das zweite funktionale Element in der Koexistenzregelung dar. Gemäss dem Entwurf des Bundesrates muss die Möglichkeit bestehen, die Verwendung von GVO in der Landwirtschaft in einigen Regionen für eine bestimmte Zeitspanne aufzuschieben. Der Bundesrat ist ferner der Ansicht, dass der Wert des Engagements der Akteure in einem «GVO-freien Gebiet» anerkannt werden muss.

<sup>49</sup> Christian Hediger, Die Haftungsbestimmungen des Gentechnikgesetzes (Art. 30-34 GTG), Beurteilung und Vergleich mit der Haftungsregelung des deutschen Gentechnikgesetzes, Dissertation Luzern, Zürich/Basel/Genf 2009.

<sup>50</sup> Zugunsten einer besseren Lesbarkeit wird die materiell korrekte Bezeichnung «*Gebiete mit gentechnikfreier Landwirtschaft*» systematisch durch «GVO-freie Gebiete» ersetzt. Im juristischen Text wird hingegen die genaue Terminologie «*Gebiete mit gentechnikfreier Landwirtschaft*» verwendet.

<sup>51</sup> Für einen Überblick vgl. Epiney/Waldmann/Oeschger/Heuck, a. a. O. (FN 44), S. 132 ff.; für die Problematik der Vereinbarkeit dieser kantonalen Vorschriften mit dem Bundesrecht vgl. S. 141 f. und 146 ff.

Um den betroffenen Akteuren die Entscheidungskompetenz zu geben und überwiegende öffentliche Interessen wie die kleinräumige Landwirtschaft, die Wahlfreiheit des Konsumenten oder den erhöhten Schutz von Flächen mit hohem Naturwert (insbesondere schützenswerte Habitats und besonders empfindliche Lebensräume) zu berücksichtigen, sind drei verschiedene Entscheidungsmodelle vorgesehen, die einen Verzicht auf den Einsatz von GVO erlauben: ein Modell überträgt die Entscheidungsbefugnis den Kantonen, ein anderes weist sie den Landwirten zu, das dritte Modell ist ein intermediäres Modell. Die drei vorgeschlagenen Modelle können so aufgebaut werden, dass sie die in einem Kanton vorhandenen Interessen berücksichtigen und eventuell kumulierbar sind.

Die Modelle basieren auf der Zuweisung eines Labels wie bei den Pärken von nationaler Bedeutung<sup>52</sup>. Das Label «GVO-freies Gebiet» zielt darauf ab, diese Regionen sichtbar zu machen und zu fördern, was indirekt die landwirtschaftlichen, touristischen und anderen Produkte und Dienstleistungen aufwerten und die regionalen Produktionskreisläufe und -ketten stärken kann. Die Entwicklung einer Marke mit dem Ziel, die «GVO-freien Gebiete» langfristig zu verankern, müsste zusätzlich geprüft werden. Ausserdem ist nicht ausgeschlossen, dass auf Initiative von Privaten hin Herkunftskennzeichnungen (z. B. Knospe-Label<sup>53</sup>) für in «GVO-freien Gebieten» hergestellte Produkte entwickelt werden können, um das Marktangebot zu erweitern.

Im Gegensatz zu den Auflagen für die Pärke von nationaler Bedeutung ist jedoch nicht geplant, den «GVO-freien Gebiete» globale Finanzhilfen zu gewähren.

Um eine gewisse Homogenität, Kohärenz und Glaubwürdigkeit zu gewährleisten, müssen die «GVO-freien Gebiete» spezifische, vom Bund festgelegte Kriterien erfüllen. Insbesondere ist vorgesehen, dass die Verbote im Zusammenhang mit GVO die strengste aktuell geltende GVO-Praxis widerspiegeln. Im Gegenzug tangiert der Verzicht nicht die GVO-haltigen Medikamente und Impfstoffe für Mensch und Tier, GVO-Lebensmittel oder die GVO-Forschung (im geschlossenen System und mit Hilfe von Freisetzungsversuchen).

Die minimale Fläche und die Einheitlichkeit (zusammenhängende Gebiete ohne Enklaven) der «GVO-freien Gebiete», die Dauer des Verzichts auf GVO und die Ausnahme- und Sistierungsbedingungen sowie die Zuweisung von Kompetenzen und Zuständigkeiten sind Elemente, die die Qualität der Kennzeichnungen beeinflussen und die folglich gesetzlich gewährleistet werden.

### ***Das Top-down-Modell***

Abgestimmt mit der Position einiger Kantone in Bezug auf den GVO-Anbau (siehe Ziff. 1.2.2.1), weist das Top-down-Modell die Entscheidungskompetenz, «GVO-freie Gebiete» – Flächen, auf denen die Verwendung von GVO in der landwirtschaftlichen Produktion untersagt ist – zu erlassen, gesetzlich den Kantonen zu.

<sup>52</sup> Art. 23e ff. des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, NHG (SR 451) und die Verordnung vom 7. November 2007 über die Pärke von nationaler Bedeutung, PÄV (SR 451.36).

<sup>53</sup> Das Knospe-Label kennzeichnet Lebensmittel, die gemäss den Richtlinien des Pflichtenhefts von Bio Suisse (Vereinigung Schweizer Biolandbau-Organisationen) hergestellt werden.

Dieses Modell sieht vor, dass die Kantone auf ihre eigene Initiative hin «GVO-freie Gebiete» bezeichnen dürfen. Hauptsächliches Ziel dabei ist es, die kleinräumige Landwirtschaft zu schützen (Verhältnismässigkeit) oder Flächen mit hohem Naturwert in einer bestimmten Region zu schützen oder zu fördern. Die Kantone können diese Möglichkeit z. B. nutzen, um verschiedene besonders empfindliche Lebensräume oder Landschaften (Art. 8 ESV) als einheitliche und zusammenhängende Fläche zusammenzufassen, auf der die landwirtschaftliche Produktion mit GVO verboten ist. So können sie auch Praktiken wie beispielsweise die Bienenzucht berücksichtigen, falls in deren Rahmen Honig ohne Spuren von GVO-Pollen hergestellt werden soll. Bei diesem Modell obliegt es dem Kanton, die Interessen zu identifizieren und zu gewichten, die für und gegen eine landwirtschaftliche Produktion mit GVO sprechen, die betreffenden Kreise einzubeziehen und das Instrument und den Prozess für die Bezeichnung zu wählen.

### ***Das intermediäre Modell***

Dieses Modell sieht vor, dass der Kanton ein «GVO-freies Gebiet» bestimmen kann, wenn die Mehrheit der Landwirte (80 %) eines Gebiets das Interesse bekundet, ohne GVO zu produzieren, insbesondere um die kleinräumige Landwirtschaft zu schützen. Diese intermediäre Variante wurde erarbeitet, um die Initiative von Landwirten zu unterstützen, die nicht von allen Nachbarn Unterstützung erhalten. Daher ist es wichtig, dass die Entscheidungskompetenz der kantonalen Behörde übertragen wird. Abgesehen von ihrer Entscheidungskompetenz spielt die Behörde auch die Rolle der Schiedsinstanz; sie muss die Praktiker und die betroffenen Kreise anhören. Sie hat einerseits die Interessen der Landwirte zu berücksichtigen, die die Verwendung von GVO ablehnen, weil sie die Umsetzung der Koexistenzmassnahmen als unverhältnismässig erachten, und andererseits die Interessen der anderen Landwirte, denen Kompensationsmassnahmen angeboten werden können (z. B. Abtausch von Parzellen mit solchen ausserhalb des «GVO-freien Gebiets»). Der Kanton wählt das Instrument und das Vorgehen für die Kennzeichnung; er muss in jedem Fall prüfen, ob eine genügend grosse Landwirtschaftsfläche für allfällige GVO-Kulturen vorhanden ist.

### ***Das Bottom-up-Modell***

Dieses Modell soll den Akteuren die Möglichkeit geben, sich als Landwirte/Hersteller eines «GVO-freien Gebiets» zu profilieren und daraus auf dem Markt indirekt einen Nutzen zu ziehen. Mit anderen Worten: Hiermit wird ein Modell des freiwilligen Verzichts auf die Verwendung von GVO in der Landwirtschaft vorgeschlagen.

So sieht das Modell vor, dass ein zusammenhängendes Gebiet, für das die Landwirte den freiwilligen Verzicht auf die Verwendung von GVO erklären, eine Kennzeichnung wie «GVO-freies Gebiet» erhalten kann. Konkret müssen sich alle Landwirte (100 %), die die Fläche dieses Gebiets für den Anbau nutzen, zur GVO-freien Produktion verpflichten. Über eine zuständige Instanz kann ihr Gesuch bei den kantonalen Behörden eingereicht werden, die die Konformität prüfen und das Gebiet dann als «GVO-freies Gebiet» anerkennen können.

Für alle drei Modelle ist vorgesehen, dass das Gesuch für die Zuerkennung des Labels über die zuständige Instanz für das «GVO-freie Gebiet» an die kantonale Behörde weitergeleitet wird. Die kantonale Behörde prüft die Konformität und leitet

den Antrag an den Bund weiter, der der zuständigen Instanz ein zeitlich befristetes Label für das «GVO-freie Gebiet» verleiht.

In den drei Modellen haben die Kantone die Aufgabe, das Vorhaben zu betreuen, zu koordinieren und das Einreichen von Gesuchen zu erleichtern. Sie müssen die räumliche Sicherung des GVO-freien Gebiets gewährleisten, insbesondere über einen (individuellen oder allgemeinen) Entscheid, eventuell über eine Verordnung oder ein Raumplanungsinstrument.

Im Gegenzug erlässt der Bund bestimmte materielle und formelle Kriterien für die «GVO-freien Gebiete», um die Harmonisierung zwischen diesen Gebieten zu obegünstigen.

### **1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

#### **1.3.1 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

Die Vernehmlassung dauerte vom ... bis ... 2013. ... Stellungnahmen sind beim BAFU eingegangen.

#### **1.3.2 Einstellung von Landwirtschaft und Konsumentenschaft**

...

#### **1.3.3 Rechtfertigung der Ziele der Regelung**

Der Bundesrat wurde damit beauftragt, bis zum Ablauf des aktuellen Moratoriums eine Koexistenzregelung bereitzustellen und die Möglichkeit zu prüfen, «GVO-freie Gebiete» zuzulassen. Er hat eine normative Koexistenzregelung ausschliesslich auf Verordnungsebene ins Auge gefasst und beabsichtigt, nachträglich einen Vorschlag für die Schaffung GVO-freier Gebiete zur Debatte zu stellen. Nach Prüfung der neusten Gutachten in Bezug auf das Koexistenzrecht (NFP 59, siehe Ziff. 1.2.1.2) ist er zum Schluss gekommen, dass diese Vorgehensweise nicht ausreicht. Mit der Revision des GTG möchte er den Ansatz der Rechtssicherheit begünstigen, indem er die Frage der Rechtssetzungsbefugnis klärt und die Massnahmen zur Gewährleistung der Koexistenz abschliessend integriert. Daher hat er sich für eine neue Verordnung entschieden, die alle Vorschriften zur Koexistenz in der Landwirtschaft umfasst. In derselben Absicht schlägt der Bundesrat vor, im GTG die Möglichkeit vorzusehen, «GVO-freie Gebiete» auszuschneiden, und zwar als Alternative zur Koexistenz in besonderen Situationen, z. B. falls die Anwendung der Koexistenz unverhältnismässig ist oder falls ein wirtschaftliches Interesse von allen Landwirten oder von einem grossen Teil der Landwirte einer bestimmten Region geltend gemacht wird (siehe Ziff. 1.2.2.2). Der Bundesrat hat sich entschieden, die GTG-Revision vorzuschlagen, um zwei komplementären Zielen zu entsprechen: das Erlassen von Normen auf einer rechtssicheren Basis und die Möglichkeit, GVO-freie Gebiete auszuschneiden.

Unter Berücksichtigung der komplexen Umsetzung der Koexistenz wäre es auch denkbar gewesen, auf die Einführung der Koexistenz zu verzichten und ein allgemeines, unbeschränktes schweizweites Verbot in Bezug auf die GVO-Verwendung in der Landwirtschaft auszusprechen oder allenfalls ein zeitlich beschränktes, ver-

längerbares Verbot. Der Bundesrat möchte aber kein langfristiges Verbot vorschlagen, weil er dies als verfassungswidrig erachtet und dies zudem den Verpflichtungen im internationalen Handelsrecht widerspricht. Aus seiner Sicht ist das keine Option. Er sieht jedoch die Verlängerung des bestehenden Moratoriums als Chance, ein Koexistenzregime zu etablieren, das praktikabel ist und Rechtssicherheit bringt<sup>54</sup>

Hinsichtlich der Forschung, insbesondere der Freisetzungsversuche, vertritt der Bundesrat die Ansicht, dass das Verbot der Verwendung von Transgenen, die Resistenzen gegen in der Human- und Veterinärmedizin eingesetzte Antibiotika verleihen, aufgehoben werden kann, um die Forschung nicht zu gefährden und um die Bedingungen den in Europa geltenden Bedingungen anzupassen. Hingegen will der Bundesrat in jedem Fall am Verbot der Verwendung dieser Antibiotikaresistenzgene in Produkten, die für die Vermarktung bestimmt sind, festhalten. Dies ist übrigens auch in Europa der Fall.

Aus den bereits erwähnten Gründen (siehe Ziff. 1.2.1.2) verzichtet der Bundesrat auf eine Anpassung des GTG in anderen Bereichen, wie sie von den Ergebnissen des NFP 59 vorgeschlagen wurde.

### **1.3.4 Planung**

Um das Verständnis zu fördern und eine bessere Gesamtsicht des vorliegenden Entwurfs über die Koexistenz und die «GVO-freien Gebiete» zu bieten, unterbreitet der Bundesrat dem Parlament einen Revisionsentwurf für das GTG zur Genehmigung, der das Koexistenzrecht ergänzt und die GVO-freien Gebiete gesetzlich verankert.

Im Bereich der Koexistenz wurde gleichzeitig mit diesem Entwurf ein Verordnungsentwurf, der die technischen Vorschriften in der Landwirtschaft enthält, in die öffentliche Konsultation gegeben. Dieser Entwurf basiert unter anderem auf dem Entwurf zur Gesetzesänderung, der in dieser Botschaft vorgestellt wird.

### **1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen**

Dieser Entwurf verändert die Aufgabenteilung des Bundes und der mit dem Vollzug betrauten Organe nicht grundlegend, sondern er sieht höchstens eine leichte Erweiterung der Aufgaben dieser Organe vor. Diese Aufgaben sind im Sinne einer Ergänzung zwischen den zuständigen Behörden geregelt. Der Entwurf sieht kein neues Subventionsziel und keine finanziellen Mittel für die neuen Aufgaben vor, die er umfasst (siehe Ziff. 1.2.2.2). Die Mittel, die diese Aufgaben finanzieren sollen, werden jedoch über Verordnungen beantragt.

### **1.5 Rechtsvergleich mit dem ausländischen Recht**

Ausserhalb der Europäischen Union haben nur wenige Länder eine verbindliche Koexistenzgesetzgebung eingeführt, darunter die wichtigsten GVO-Produzenten wie die Vereinigten Staaten, Brasilien, Argentinien, Indien und Kanada. Dieses Regelungsvakuum in Bezug auf die Koexistenz lässt sich durch die Tatsache erklären, dass GVO in den meisten dieser Länder nicht als besondere marktfähige Produkte

<sup>54</sup> [http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20123028](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20123028)



betrachtet werden, weil sie eine gentechnische Veränderung erfahren haben. Sie werden genau gleich wie die Produkte aus der herkömmlichen Landwirtschaft geregelt, d. h. auf der Grundlage ihrer neuen Eigenschaft und ihrer Zusammensetzung. Falls Isolations- oder Trennungsmassnahmen zwischen verschiedenen angebauten Sorten angewandt werden müssen, sollen sie allein die Sortenreinheit garantieren.

Es gilt zu beachten, dass die Frage der Koexistenz eng mit der Verpflichtung verknüpft ist, das Vorhandensein von GVO in einem marktfähigen Produkt zu deklarieren. Die Notwendigkeit, Koexistenzmassnahmen einzuführen, ist hauptsächlich auf die Nachfrage des Marktes oder der Konsumenten nach einer besseren Transparenz bezüglich der Herkunft der Produkte zurückzuführen. In diesem Zusammenhang wurde ein Schritt hin zu einer grösseren Transparenz gegenüber der Verwendung von GVO gemacht mit der Entscheidung vom 5. Juli 2011 von der Kommission des Codex Alimentarius<sup>55</sup>. Dabei wurde anerkannt, dass Lebensmittel, die GVO oder aus GVO gewonnene Produkte enthalten, auf freiwilliger Basis gekennzeichnet werden können.

### ***Situation in der Europäischen Union***

Die Koexistenzdefinition der Europäischen Union (EU) basiert auf der informierten Wahl des Konsumenten, aus verschiedenen Produktionstypen, d. h. aus dem herkömmlichen, dem biologischen oder dem GVO-Anbau, zu wählen, und dies im Einklang mit den Kennzeichnungsverpflichtungen gemäss der EU-Gesetzgebung. Da eine versehentliche Verunreinigung von Nicht-GVO-Produkten durch GVO-Produkte nicht ausgeschlossen werden kann, müssen beim Anbau, bei der Ernte, bei der Lagerung und bei der Verarbeitung geeignete Massnahmen zur Gewährleistung der Koexistenz getroffen werden. In der EU hat die Koexistenz also zum Ziel, eine genügende Trennung zwischen GVO- und Nicht-GVO-Produktion zu erzielen für die GVO, die erfolgreich den Evaluierungsprozess hinsichtlich potenzieller Risiken für die Gesundheit und die Umwelt durchlaufen haben, d. h. die als genügend sicher gelten. Folglich berücksichtigen die Koexistenzregeln nicht den Umgang mit den potenziellen Risiken der GVO.

Im Jahr 2003 hat die Europäische Kommission eine Empfehlung mit Leitlinien für die Entwicklung nationaler Strategien und guter Praktiken verabschiedet, um die Mitglieder dabei zu unterstützen, einen nationalen Gesetzesrahmen oder andere Koexistenzinstrumente<sup>56</sup> zu entwickeln. Im Februar 2009 verfügten 15 Mitgliedsstaaten über spezifische Koexistenzgesetzgebungen (Österreich, Belgien, die Tschechische Republik, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Lettland, Litauen, Liechtenstein, Ungarn, die Niederlande, Portugal, Rumänien, Schweden und Slowenien), während in bestimmten Staaten die Kompetenz auf regionale Ebene delegiert wurde (Österreich, Belgien). Schliesslich hat die Europäische Kommission am 13. Juli 2010 die Empfehlung verabschiedet, die die Leitlinien für die Entwicklung nationa-

<sup>55</sup> Der *Codex Alimentarius* ist eine Sammlung von Empfehlungen für die Lebensmittelsicherheit, den Schutz der Konsumenten und der Arbeiter im Nahrungsmittelbereich sowie den Umweltschutz, die von der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation und der Weltgesundheitsorganisation der Vereinten Nationen herausgegeben wurde.

<sup>56</sup> Empfehlung der Kommission mit Leitlinien für die Erarbeitung einzelstaatlicher Strategien und geeigneter Verfahren für die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen, ABl. L 189 vom 29. Juli 2003, S. 36.

ler Koexistenzmassnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen festlegt (2010/C/200/01)<sup>57</sup>. Dank dieser Empfehlung können die Mitgliedsstaaten die Freiheit nutzen, den GVO-Anbau auf Teilen oder der Gesamtheit ihres Grundgebiets zu erlauben, einzuschränken oder zu untersagen. Gemäss dieser Empfehlung ist es ebenfalls möglich, GVO-freie Zonen festzulegen, wenn die klimatischen Bedingungen, die Anbauarten oder die Strukturen der Betriebe die Umsetzung effizienter Massnahmen zu vernünftigen Kosten nicht erlauben. Ausserdem legt sie die besonderen Bedingungen für ein Verbot fest, insbesondere die berechtigten Ziele, beispielsweise das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in konventionell und biologisch angebauten Kulturpflanzen zu verhindern. Die allgemeine Möglichkeit der Mitgliedsländer, den GVO-Anbau auf ihrem Grundgebiet einzuschränken oder zu verbieten, wird in einem bestrittenen Änderungsvorschlag der Richtlinie 2001/18/EG thematisiert. Momentan wird die Überführung des Änderungsvorschlags in die Richtlinie aufgrund der grossen Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Europäischen Union<sup>58</sup> aufgeschoben.

Gegenwärtig verfügen Spanien (97 000 ha im Jahr 2011) und Portugal (7700 ha im Jahr 2011) über Erfahrung mit der Koexistenz von konventionellen Maiskulturen und GVO-Maiskulturen (Sorte MON810) basierend auf dem geltenden europäischen Recht (Spanien) und auf spezifischen nationalen Regelungen (Portugal).

### *Situation in den wichtigsten GVO-produzierenden Ländern*

In den Vereinigten Staaten und in Kanada ist der Anbau von GVO und von Produkten aus GVO gleich geregelt wie die mit klassischen oder konventionellen Methoden hergestellten Produkte. Es wird dort das Prinzip der wesentlichen Gleichwertigkeit angewandt. Jedoch ist die Frage der Koexistenz vor kurzem aktuell geworden, weil die in den letzten Jahren sehr starke Zunahme der für den GVO-Anbau genutzten Flächen der Nachfrage seitens der Konsumenten widerspricht, die in zunehmendem Masse nach Nahrungsmitteln aus biologischem Anbau, aus einer Herstellung ohne Biotechnologie oder aus einer sich naturnah präsentierenden Landwirtschaft verlangen. Die jüngste Kontroverse in Bezug auf die Zulassung des Anbaus von GVO-Luzerne hat dieses Bedürfnis nach Transparenz und Rückverfolgbarkeit gestärkt. Es gibt in diesen zwei Ländern jedoch gegenwärtig keine Koexistenzgesetzgebung und auch keine Verpflichtung, GVO-Produkte zu kennzeichnen. Zur Erinnerung: Kanada und die Vereinigten Staaten fordern, dass ein Produkt (GVO oder Nicht-GVO) gekennzeichnet wird, falls ein Gesundheitsrisiko besteht, weil es Allergene enthält oder sich die Zusammensetzung dieses Nahrungsmittels wesentlich verändert.

### *Übrige Länder*

Momentan existiert in rund 40 Ländern eine Regelung zur Deklaration von GVO-Produkten: Saudi-Arabien, Australien, China, Südkorea, Japan, Neuseeland, Norwegen, Russland, alle EU-Mitgliedsländer und Taiwan. Weitere Länder stehen kurz davor, eine ähnliche Regelung einzuführen: Brasilien, Indien, Indonesien, Israel, Malaysia, Singapur und Thailand. Der verpflichtende Charakter der Deklaration

<sup>57</sup> Empfehlung der Kommission mit Leitlinien für die Entwicklung nationaler Koexistenzmassnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen, ABl. C 200 vom 22. Juli 2010, S. 1.

<sup>58</sup> Agra Facts Nr. 45 12, veröffentlicht am 8. Juli 2012.

variiert je nach Art der GVO, je nach Schwellenwert und je nach Produkttyp. Ausserhalb der EU hat jedoch noch kein einziges Land eine Regelung in Bezug auf die eigentliche Koexistenz erlassen. In den Ländern, die am meisten GVO- und konventionelle Produkte exportieren (Argentinien, Brasilien, Kanada), treffen die Betriebe selbst die erforderlichen Massnahmen, um Vermischungen oberhalb eines vertraglich vereinbarten Schwellenwerts zu verhindern. Daher entstehen bei den Exporten von Produkten aus konventioneller Landwirtschaft Mehrkosten. Es gilt hingegen zu beachten, dass in diesen Ländern die Produktion in einem viel grösseren Massstab erfolgt; eine grosse Produktionseinheit (Farm) in Argentinien umfasst 2000 ha, was die Interaktionen mit den Nachbarbetrieben de facto verringert.

### ***Fall der «GVO-freien Gebiete»***

In der EU existieren auf freiwilliger Basis schon seit 2003 GVO-freie Gebiete. Damals haben zehn europäische regionale Gebietskörperschaften eine gemeinsame Erklärung unterzeichnet, um ihre lokalen oder regionalen Produktionen zu bewahren, die ihrer Ansicht nach durch die Einführung von GVO bedroht waren. Das Handeln ihres Netzwerkes basiert auf den Grundsätzen, die im Februar 2005 in der Charta von Florenz<sup>59</sup> zusammengefasst wurden.

Im Sinne der neuen Empfehlung der Europäischen Kommission (2010/C/200/01) ist Madeira seit Anfang Mai 2010 die erste europäische Region, die von der Europäischen Kommission offiziell zur «GVO-freien Zone» erklärt wurde. Am 5. Mai 2009 und gemäss Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hat Portugal die Europäische Kommission über den Entwurf eines Legislativdekrets von Madeira informiert, das auf der Motivation gründet, dass GVO die Biodiversität der Insel bedrohen könnten.

## **1.6 Umsetzung**

Zusätzlich zur Koexistenzverordnung, die die technischen Massnahmen für die Koexistenz in der Landwirtschaft (siehe Ziff. 1.2.1.1) präzisiert und die integrierender Bestandteil des vorgestellten Pakets über die Koexistenzregelung ist, scheint angezeigt, die Mechanismen und Bedingungen für diese Gebiete sowie für die Verfahren zur Zuweisung und zur Verwendung des Labels «GVO-freie Gebiete», die den vereinbarten Ausrichtungen entsprechen, in einer Verordnung zu konkretisieren. Ein Verordnungsentwurf wird ab der Genehmigung der vorliegenden Regelung, insbesondere in Bezug auf den Vorschlag über die «GVO-freien Gebiete», vorliegen (siehe auch Ziff. 2.4.3).

Ausserdem wäre es für eine transparente und korrekte Anwendung der Umsetzung der «GVO-freien Gebiete» wünschenswert, dass die Kantone in Form eines Ausführungserlasses ein Modell für den Entscheidungsprozess und für die Verarbeitung von Gesuchen für die «GVO-freien Gebiete» vorzusehen. Dieses Modell sollte auch die Auflagen für die Verlängerung und die Rechtsmittel umfassen. Die Kantone können auch die Organisation in Netzwerken oder gemeinsame Aktionen der «GVO-freien Gebiete» fördern, um z. B. die Harmonisierung der Umsetzung, das Deponieren einer Marke oder die Erstellung von Publikationen zu unterstützen, die zur Identifizierung und zur Anerkennung der «GVO-freien Gebiete» beitragen.

<sup>59</sup> Link zur Charta von Florenz: <http://www.gmofree-euregions.net:8080/docs/ajax/ogm/Flyer%20FR.pdf>.

**Ingress**

Die Regelung über die Gebiete mit gentechnikfreier Landwirtschaft (Art. 19a-19f GTG) stützt sich neben den bereits im Ingress genannten Grundlagen auch auf Artikel 104 der Bundesverfassung (BV; SR 101), die Verfassungsgrundlage für die Landwirtschaft (siehe Ziff. 5.1). Diese Verfassungsgrundlage ist daher in den Ingress aufzunehmen. Gemäss geltender Praxis werden im Ingress eines Bundesgesetzes einzig die kompetenzbegründenden, zur Rechtsetzung ermächtigenden Bestimmungen der BV aufgeführt; ist dies nicht der ganze Artikel, sondern sind es nur einzelne Absätze oder Buchstaben davon, so werden nur diese aufgeführt.

**Art. 6 Abs. 2 Bst. c**

Als Folge der Anträge und Bemerkungen, die vom NFP 59 formuliert wurden, will der Bundesrat eine wesentliche Entlastung für die Grundlagenforschung (Freisetzungsversuche) schaffen, indem er das Verbot der Verwendung von Resistenzgenen gegen in der Human- und Veterinärmedizin eingesetzte Antibiotika aufhebt. Es hat sich in der Tat gezeigt, dass diese Einschränkung den internationalen Austausch von Material zwischen Forschern hemmte und übermässige Kosten für die Entwicklung von alternativen Markern in Projekten der Grundlagenforschung bewirkte, die nicht die Entwicklung einer marktfähigen GVO-Sorte bezweckten. Zudem besteht bei den betreffenden Auflagen nun eine Übereinstimmung mit dem europäischen Recht.

**Art. 7 Abs. 1**

Diese Bestimmung wird neu geschlechterneutral formuliert.

**Art. 7 Abs. 2**

Zusätzlich zum Ziel des GTG, das hauptsächlich sicherheitsbezogen ist, soll dieses Gesetz den Schutz der Produktion ohne GVO sowie der Wahlfreiheit des Konsumenten gewährleisten. Dieser Grundsatz ist in Artikel 7 festgelegt. Der neue Absatz 2 fügt keine zusätzlichen Elemente in Bezug auf die Koexistenz hinzu, sondern liefert die klare Rechtsgrundlage für konkrete Massnahmen, die – rudimentär – bereits in der Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (FrSV) festgeschrieben sind und die der Bundesrat in der künftigen Koexistenzverordnung zu präzisieren und zu ergänzen hat.

Als wichtigste Risikomanagementmassnahme ist der Bundesrat aufgerufen, die Isolationsabstände zwischen GVO- und Nicht-GVO-Kulturen (*Buchstabe a*) festzulegen. Unter diesem Buchstaben wird die Möglichkeit eingefügt, weitere effiziente technische Massnahmen zur Einschränkung des Pollenflusses sowie der weiteren Verbreitung von GVO, z. B. durch Pufferzonen<sup>60</sup>, zu erlassen.

*Buchstabe b* behandelt die Informations- und Dokumentationspflicht eines GVO-Landwirts gegenüber dessen Nachbarn und den Behörden, die bereits in der FrSV genannt werden. Mit dieser neuen Bestimmung hat der Bundesrat die Option gewählt, Auflagen zur direkten Koordination zwischen den privaten Akteuren einzu-

<sup>60</sup> Pufferzonen sind Flächen, die mit einer natürlichen Sorte bebaut werden und die an die GVO-Parzellen grenzen. Sie sollen als biologische Barriere dienen, indem ihre Pflanzen die GVO-Pollen aufnehmen.

führen, einschliesslich der Bienenzüchterinnen und Bienenzüchter. Letztere sind für die Landwirtschaft wichtige Akteure, und ihre Produkte vermitteln ein positives, authentisches Bild. Daher könnte das Vorhandensein von Anbauflächen mit gentechnisch veränderten Nektarpflanzen in der Nähe der Bienenstöcke dem Willen, in der Bienenzucht Honig ohne GVO-Spuren zu produzieren, zuwiderlaufen.

*Buchstabe c* sieht die Möglichkeit vor, dass der Bundesrat auf Verordnungsstufe die Pflicht zur Durchwuchskontrolle einführt. Dies ist eine effiziente und anerkannte Landwirtschaftsmethode, um GVO-Pflanzen zu zerstören, die ausserhalb der Parzelle und ausserhalb der Anbauperioden überleben und folglich unfreiwillige Vermischungen bewirken könnten. Mit diesem Zusatz werden die Verpflichtungen für die Koexistenz temporär (nach dem Anbau) und geografisch (ausserhalb der bebauten Parzelle) ausgedehnt.

Die Analyse der geltenden Koexistenzvorschriften hat eine mögliche Lücke aufgezeigt betreffend die technischen Klauseln für die Zertifizierung einer GVO-freien Kette. In der heutigen Praxis, bei der die Produkte aus konventioneller Landwirtschaft stammen, liegt die Entwicklung von Prozessen und Normen in Bezug auf die Qualitätskontrolle entlang der gesamten Produktionskette bei den verschiedenen Akteuren, wobei ihre Zufriedenheit und die der Konsumenten berücksichtigt wird. Bei den GVO-Produkten fehlt es noch an Erfahrung, um zu wissen, ob ein gleiches System funktionieren könnte. Aus diesem Grund sieht *Buchstabe d* die Einführung allfälliger geeigneter technischer Vorschriften auf Verordnungsebene vor.

### **Art. 7 Abs. 3**

Gemäss Artikel 2 *Absatz 2* liegt die Last der zu treffenden Massnahmen in Sinne des GTG beim Verursacher. Doch nach den Bestimmungen des GTG (Art. 30, Abs. 2 und 3) ist hauptsächlich der Bewilligungsinhaber haftpflichtig für Schäden infolge der Verwendung von GVO, unabhängig davon, ob diese Verwendung sachgemäss oder unsachgemäss ist<sup>61</sup>. Falls der Bewilligungsinhaber beweisen kann, dass die Verwendung durch den Benutzer unsachgemäss war, kann er eine Rückgriffsforderung gegen diesen Benutzer einleiten. Diese Bestimmungen decken die effektiven Schadenkosten ab. Falls ein Nicht-GVO-Produzent hingegen die Nichteinhaltung der Voraussetzungen für die Anwendung gemäss Artikel 7, *Absatz 2*, feststellt und diesen Sachverhalt von der zuständigen Behörde bestätigen lässt, kann er überprüfen lassen, ob die fehlerhafte Verwendung (z. B. nicht eingehaltene Abstände) einen Schaden verursacht hat (z. B. Überschreitung der zulässigen Schwellenwerte). Falls kein Schaden festgestellt wird, werden die Kosten im Zusammenhang mit der Überprüfung gemäss geltendem Recht weder vom Bewilligungsinhaber noch vom fehlerhaften Benutzer übernommen. *Absatz 3* füllt diese Lücke und verpflichtet den fehlerhaften Betreiber, die zusätzlichen Kosten zu übernehmen, die durch die Qualitätskontrolle der Produkte der betreffenden Person entstehen. Um Streitigkeiten zwischen Betreibern vorzubeugen, ist vorgesehen, dass der Sachverhalt von der zuständigen Behörde oder einer beauftragten kantonalen Behörde gemäss Artikel 20 *Absatz 2* GTG festgestellt wird.

### **Art. 15a**

Artikel 15 GTG sieht vor, dass der Abnehmer nicht nur über die besonderen Eigenschaften der gentechnisch veränderten Pflanzen, die er verwenden will, informiert

<sup>61</sup> Dieser Grundsatz wird gemeinhin als Betreiberprivileg bezeichnet.

wird, sondern er muss auch so angewiesen werden, dass beim bestimmungsgemässen Umgang mit den Organismen die Vorschriften für die Nutzung des Produkts, das er erwirbt, nicht verletzt werden (*Abs. 1*). Diese Anweisung dient dazu, aktiv die spezifischen Produktempfehlungen, Vorbehalte und weitere Nutzungsbedingungen zu vermitteln, die beim Gesuch und bei der Zulassung für das Inverkehrbringen des besagten Produkts festgelegt wurden, in erster Linie, um die Beeinträchtigung der vom Gentechnikgesetz angestrebten Ziele (Art. 1 GTG) zu verhindern. Der Abnehmer hat die Anweisungen von Herstellern und Importeuren einzuhalten (Art. 15 Abs. 2 GTG).

In Bezug auf die Informations- und Anweisungspflicht seitens des Bewilligungsinhabers (oder von Intermediären) muss der Benutzer in der Lage sein, die notwendigen Massnahmen zu verstehen, damit er sie korrekt umsetzen kann. Dieser Grundsatz, der die Notwendigkeit festlegt, dass der Benutzer die Kenntnisse und Fähigkeiten für die GVO-Nutzung besitzt, wird im neuen Artikel 15a GTG geregelt. Gleichzeitig muss der Bundesrat die Möglichkeit haben, die erforderlichen Ausbildungsmassnahmen zu erlassen, d. h. die Art, den Inhalt und die Dauer der zu erteilenden Ausbildung in den Bereichen, in denen Mängel festgestellt werden. Im Moment betrifft dies nicht das Wissen, das die Landwirte während ihrer Berufsbildung erworben haben. Denn dieses scheint zur Gewährleistung einer korrekten Umsetzung der Anwendungsanweisungen für GVO ausreichend zu sein.

Artikel 15a GTG ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Art und der Inhalt der zu erteilenden Ausbildung in den Zuständigkeitsbereich der Person fallen, die die gentechnisch veränderte Pflanze vermarktet. Heute gibt es eine Ausbildung für die Personen, die für die biologische Sicherheit im geschlossenen System (Laboratorien, Forschungsinstitutionen, Spitäler usw.) zuständig sind (Biosafety Officers, BSO). Das Erteilen von Kursen für die BSO<sup>62</sup>, momentan auf freiwilliger Basis, entspricht einem Bedürfnis und hat sich als Instrument für die biologische Sicherheit bewährt. Desgleichen könnte im Rahmen der Koexistenz die Harmonisierung von Normen im Ausbildungsbereich zu einer relevanten Frage für deren Umsetzung werden. Der neue Artikel 15a überführt in das Gesetz die Möglichkeit, ein solches Instrument einzuführen, und verweist damit auf die Sicherheitsziele des GTG.

#### **Art. 16 Abs. 2**

Die Koexistenz umfasst sämtliche Massnahmen, die die Qualität der Produktionsketten ohne GVO gewährleisten sollen. Um zu garantieren, dass am Ende der Kette, d. h. auf Ebene des marktfähigen Produkts, die geltenden Normen hinsichtlich der Kennzeichnung eingehalten werden, muss eine Palette von technischen, biologischen und organisatorischen Massnahmen umgesetzt werden. Schon heute sieht Artikel 16 des GTG die Anwendung solcher Massnahmen entlang der Produktionsketten vor und bezieht sich auf den Warenfluss, jedoch ohne explizit den Produktionsort zu erwähnen. Bei den als Lebensmitteln verwendeten Produkten gelten die Bestimmungen gemäss dem spezifischen Recht<sup>63</sup>. In der Landwirtschaftspraxis werden die GVO-Produkte, die für die Landwirtschaft (z. B. Saatgut) oder als Futtermittel bestimmt sind, jedoch häufig vorübergehend an verschiedenen Orten zwischengelagert (Feld, Fahrzeuge, Hof), bevor sie in die eigentliche Produktionskette

<sup>62</sup> <http://www.bafu.admin.ch/biotechnologie/01744/02964/index.html?lang=de>.

<sup>63</sup> Verordnung über gentechnisch veränderte Lebensmittel, VGVL (SR 817.022.51).

gelangen. Absatz 2 fordert nun, dass Massnahmen auch für die Produktions- oder Zwischenlagerungsorte getroffen werden.

Durch die Vereinheitlichung der Terminologie zwischen Absatz 1 und 2 wurde eine geringfügige redaktionelle Anpassung gemacht: Der Terminus «Verunreinigungen» wurde durch «unerwünschte Vermischung» ersetzt.

Auch hier handelt es sich nicht wirklich um einen neuen Gegenstand der Regelung, sondern es geht vielmehr darum, die Bezeichnung einer bestehenden Norm zu präzisieren, um die Trennung vor und während der Produktionsketten zu gewährleisten.

### **3. Abschnitt: Gebiete mit gentechnikfreier Landwirtschaft**

Der vorliegende Entwurf für die Koexistenzregelung sieht die Möglichkeit vor, alternativ «GVO-freie Gebiete» auszuscheiden, wenn die Umsetzung der Koexistenzmassnahmen gemäss der betreffenden Verordnung sich als komplex oder gar unverhältnismässig erweist oder wenn ein «GVO-freies Gebiet» sich wegen eines anderen überwiegenden Interesses aufdrängt (siehe auch Ziff. 1.2.2.2). Für die «GVO-freien Gebiete» kommen keine Koexistenzmassnahmen zur Anwendung, da diese Gebiete de facto nicht den praktischen Einschränkungen im Zusammenhang mit der Koexistenz unterworfen sind. Wenn Flächen für den Anbau und den Betrieb herkömmlicher Landwirtschaft zusammengefasst werden, impliziert dies indirekt eine Verdichtung der anderen Flächen, einschliesslich deren, auf denen GVO eingesetzt werden. Dies ist die systemtheoretische Sicht der Anbaupraktiken mit und ohne GVO, die den Bestimmungen über die «GVO-freien Gebiete» zugrunde liegt. Abschnitt 3 des zweiten Kapitels des GTG umfasst die gesamte Regelung zum Thema der «GVO-freien Gebiete».

#### **Art. 19a**

Als Grundsatz beschreibt *Absatz 1* die Verwendungen, auf die die Produzenten im «GVO-freien Gebiet» verzichten müssen, damit dieses Gebiet als solches bezeichnet werden darf. Untersagt ist die Verwendung von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln, die GVO sind, die solche enthalten oder die aus solchen stammen. Die Normen für die Verwendung von GVO entsprechen der strengsten aktuell geltenden Praxis, und zwar entsprechend dem geltenden nationalen und europäischen Recht.

Die aktuelle Praxis wird durch die nationale Kennzeichnung von Produkten mit den Worten « ohne Gentechnik hergestellt » des Lebensmittelrechts definiert. Das heisst, bei der Produktion von Lebensmitteln pflanzlichen oder tierischen Ursprungs dürfen in der gesamten Produktionskette keine Roh-, Zusatz-, Verarbeitungshilfsstoffe oder Futtermittel verwendet werden, die aus GVO gewonnen wurden. In der biologischen Landwirtschaft dürfen gentechnisch veränderte Organismen und deren Folgeprodukte nicht verwendet werden. Dieses Verbot ist somit kohärent mit der nationalen Kennzeichnung „ohne Gentechnik hergestellt“ des Lebensmittelrechts. Das europäische Recht des biologischen Landbaus sieht eine Ausnahmebestimmung für die Verwendung von Lebens- und Futtermittelzusatzstoffen vor, wenn solche Stoffe anders als durch GVO hergestellt auf dem Markt nicht erhältlich sind. Diese Ausnahmebestimmung wurde bisher weder beansprucht noch angewandt.

Der Verzicht betrifft jedoch nicht die menschlichen und tierischen Medikamente und Impfstoffe, die Lebensmittel, die GVO enthalten, die daraus entstanden sind oder die mit Hilfe von GVO hergestellt wurden, und auch nicht die Forschung mit GVO (im

geschlossenen System). Zudem nimmt *Absatz 2* explizit die Freisetzungsversuche von den Verboten in den «GVO-freien Gebieten» aus.

#### **Art. 19b**

Im Einklang mit den Vorbehalten, die einige Kantone gegenüber der Verwendung der Gentechnik (siehe Ziff. 1.2.2.1) haben, weist *Artikel 19b* den Kantonen eine zentrale Rolle beim Erlassen der «GVO-freien Gebiete» zu. Es obliegt daher den Kantonen, «GVO-freie Gebiete» anzuerkennen (Art. 19d) oder auszuschneiden (Art. 19e).

#### **Art. 19c**

Um eine gewisse Vereinheitlichung zwischen den «GVO-freien Gebieten» zu gewährleisten und um ihre Zerstückelung zu verhindern, werden in *Absatz 1* (Bst. a) Kriterien für den zusammenhängenden Raum (zusammenhängende Gebiete ohne Exklaven) und für die Mindestfläche festgelegt. Im selben Absatz sind Kriterien für eine gewisse Sichtbarkeit der «GVO-freien Gebiete» in der Landschaft (Bst. b) und für die Gewährleistung der «GVO-freien Gebiete» für eine Mindestlaufzeit (Bst. c) enthalten.

Die Mindestfläche von 400 ha (Bst. a), die im Entwurf vorgesehen ist, entspricht der zusammengelegten und aneinandergrenzenden Fläche von rund 20 mittelgrossen Landwirtschaftsbetrieben in der Schweiz. Dieser Wert verhindert eine zu grosse Zerstückelung der Landwirtschaftsflächen, die der Attraktivität der «GVO-freien Gebiete» abträglich wäre.

*Buchstabe b* präzisiert die Bedingungen für die Abgrenzung der «GVO-freien Gebiete». Die natürlichen Grenzen, leicht erkennbare Landschaftselemente sowie politische Grenzen dienen den «GVO-freien Gebieten» anstelle der Besitzgrenzen (z. B. Kataster) als Abgrenzungen.

Unter *Buchstabe c* sieht der Gesetzgeber für die Bezeichnung «GVO-freie Gebiete» eine Mindestlaufzeit von fünf Jahren vor. Die Mindestlaufzeit von fünf Jahren kompensiert die Kosten für die Umsetzung proportional. Ausserdem bietet sie die Möglichkeit, dass der Konsument gegenüber den Waren und Produkten der «GVO-freien Gebiete» Akzeptanz und Treue entwickelt und den potenziellen Nutzen schätzen lernt. Der Kanton kann ein vereinfachtes Verfahren für die Verlängerung der Laufzeit eines «GVO-freien Gebiets» beschliessen. Im Hinblick auf die so festgelegte Mindestlaufzeit geht der Bundesrat davon aus, dass kein Verzichtverfahren vorzusehen ist.

In Absatz 2 erlässt der Bundesrat die Vollzugsbedingungen, die die Forderungen für die «GVO-freien Gebiete» konkretisieren. Um der Verhältnismässigkeit des Ziels Rechnung zu tragen, kann der Bundesrat Ausnahmen in Bezug auf die Vollzugaufgaben genehmigen. Damit die kleinen Kantone nicht benachteiligt werden, kann er ein GVO-freies Gebiet mit einer kleineren Fläche als die Mindestfläche in einem Kanton zulassen, dessen verfügbare nutzbare Landwirtschaftsfläche maximal 400 ha (Bst. a) beträgt. Er kann auch die Ausscheidung von GVO-freien Gebieten auf interkantonaler Ebene regeln (Bst. b). Im Sinne von Buchstabe c kann der Bundesrat auch ausnahmsweise Erleichterungen bei den Verboten zugestehen, falls diese sich als unverhältnismässig erweisen sollten. Dies könnte bei einer erwiesenen Knappheit an Nicht-GVO-Produkten des täglichen Bedarfs der Fall sein. So kann der Bundesrat, wenn ausnahmsweise eine Futtermittelknappheit für herkömmliches Vieh auf-



tritt, die ausserordentliche Verwendung von Futtermitteln für GVO-Tiere erlauben. Er kann weiter eine Ausnahme für den Einsatz von Vitamin B2, das durch GVO<sup>64</sup> hergestellt wird, gewähren, falls der Bestand an Produkten aus chemischer Synthese auf dem Markt nicht genügend gross und nicht in ausreichender Qualität vorhanden ist. Im Rahmen dieser Vollzugsbedingungen kann der Bundesrat eine unabhängige Fachkommission beiziehen, ähnlich wie der Regelungsausschuss in der Europäischen Union<sup>65</sup>, dessen Rolle es ist, in Bezug auf die zu gewährenden Ausnahmen zu beraten.

#### **Art. 19d**

Gemäss den Bestimmungen von *Artikel 19d* anerkennt der Kanton ein «GVO-freies Gebiet» auf Antrag einer zuständigen Instanz, die die privaten Akteure vertritt, die auf GVO in der landwirtschaftlichen Produktion verzichten möchten und die so ihre Produkte von anderen abheben können. Alle Landwirtinnen und Landwirte des künftigen «GVO-freien Gebiets» müssen mit der Anerkennung einverstanden sein.

#### **Art. 19e**

Durch die Ausscheidung von «GVO-freien Gebieten» auf Entscheidung des Kantons hin kann auf die Verwendung von GVO verzichtet werden, und zwar aus Gründen, die im Zusammenhang mit der Komplexität oder mit den Mehrkosten hinsichtlich der Einführung der Koexistenz stehen, d. h. in Bezug auf die Verhältnismässigkeit in einer kleinräumigen Landwirtschaft, auf den Schutz und die Förderung von Flächen mit hohem Naturwert oder auf ein anderes überwiegendes Interesse (siehe auch Ziff. 1.1.2 und Ziff. 1.2.2). Die Gründe für die Schaffung solcher Gebiete werden aufgezählt, jedoch in *Absatz 1 und 2* nicht abschliessend aufgeführt.

Die zwei geplanten Regelungen für die Ausscheidung von «GVO-freien Gebieten» durch den Kanton werden in *Absatz 1 und 2* beschrieben. Je nach gewählter Regelung tritt der Kanton als Vermittler und Schiedsinstanz oder als Initiator auf.

Die eine Regelung (*Absatz 1*) sieht vor, dass der Kanton auf Antrag einer zuständigen Instanz ein «GVO-freies Gebiet» bestimmen kann, wenn diese mindestens 80 % der privaten Akteure eines bestimmten Gebiets vertritt, die auf die Verwendung von GVO in der landwirtschaftlichen Produktion verzichten und ihrem Engagement auf diese Weise Ausdruck verleihen möchten. Der Kanton muss hingegen die vorliegenden Interessen abwägen und zum Schluss kommen, dass die auf GVO verzichtenden Landwirte beim Vorhandensein einer GVO-Kultur oder einer anderen GVO-Nutzung benachteiligt wären, insbesondere weil die Ausübung der Koexistenz in einer kleinräumigen oder zerstückelten landwirtschaftlichen oder landschaftlichen Struktur unverhältnismässig wäre (Bst. b).

*Absatz 2* schlägt eine zweite Regelung vor, die es dem Kanton ermöglicht, den Verzicht auf die GVO-Nutzung auf einem Gebiet in seinem Zuständigkeitsbereich zu verordnen. Dies aus denselben Gründen wie in der Regelung in *Absatz 1* oder

<sup>64</sup> Durch GVO hergestellt: unter Verwendung eines GVO als letzten lebenden Organismus im Produktionsverfahren gewonnen, jedoch nicht aus GVO bestehend und kein GVO enthaltend.

<sup>65</sup> Art. 37 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen.

wenn er die GVO-freie Landwirtschaft in Anbetracht eines überwiegenden Interesses, z. B. des Schutzes oder der Förderung von Flächen mit hohem Naturwert (Bst. b), begünstigen will. Wenn der Kanton sich einseitig entscheidet, ein «GVO-freies Gebiet» zu erlassen, muss er die Meinung der Gemeinschaft einholen und die Vielfältigkeit der Landwirtschaftstypen und der vorgesehenen Produktionstypen berücksichtigen. Die lokale Absprache ermöglicht es, spezifische Interessen zu ermitteln. Sie garantiert das öffentliche Interesse und sollte positiv zur künftigen Verwaltung des «GVO-freien Gebiets» und zur strikten Anwendung der vorgesehenen Bedingungen und Bestimmungen (Bst. a) beitragen. Wird ein «GVO-freies Gebiet» auf Initiative der kantonalen Behörden erlassen, bestimmen letztere eine Trägerschaft, delegieren diese Funktion an eine externe Instanz oder sie behalten die Rolle der zuständigen Instanz und übernehmen die Aufgaben, die dazugehören.

Im Sinne der *Artikel 19d und 19e* legt die Trägerschaft die Rahmenbedingungen für die Betreiber und Anbauer fest und organisiert die Überprüfung der in den *Artikeln 19a, 19c und 19e* definierten Verpflichtungen. Die Trägerschaft kann diese Aufgabe der Erfüllung von Anforderungen an eine anerkannte Kontroll- und Zertifizierungsstelle delegieren, wie dies für andere Systeme der Kennzeichnung der Fall ist, vor allem gemäss der Verordnung über die Pärke von nationaler Bedeutung<sup>66</sup> oder der Verordnung über die Verwendung der Bezeichnungen «Berg» und «Alp»<sup>67</sup> (siehe auch Ziff. 1.6).

Damit die vorliegende Regelung nicht mit dem internationalen Handelsrecht unvereinbar ist (siehe Ziff. 5.2.1) und nicht zum Ausschluss des Anbaus und der Verwendung von GVO in der ganzen Schweiz führt, sieht *Absatz 3* Buchstabe a vor, dass eine genügend grosse Anbaufläche für eine Anbauwahl inklusive GVO bestehen bleibt. Obwohl die Grösse nicht explizit festgelegt ist, könnte sie standardmässig der Mindestfläche eines «GVO-freien Gebiets» entsprechen, also 400 ha.

Damit die Entscheidung des Kantons dem privaten Interesse, GVO zu produzieren, nicht widerspricht, verpflichtet Buchstabe b die Kantone, die verschiedenen Meinungen zugunsten der «GVO-freien Gebiete sowie diejenigen zugunsten der GVO-Herstellung zu messen und ausserhalb der «GVO-freien Gebiete» alternative Anbaulösungen zu prüfen, z. B. durch ein Abtauschen von Parzellen.

Rechtlich müssen die Bedingungen für die Bezeichnung der «GVO-freien Gebiete» von den Kantonen festgelegt werden. In erster Linie kommen dabei ein Gesetz und/oder eine Verordnung, die Instrumente der Raumplanung oder ein kantonaler Entscheid von allgemeiner Reichweite in Betracht.

### **Art. 19f**

Analog zum Modell der Pärke von nationaler Bedeutung<sup>68</sup> verleiht der Bund auf Antrag des Kantons ein Label zur Bezeichnung der «GVO-freien Gebiete», falls die Kriterien und Bedingungen gemäss den *Artikeln 19a bis 19c* und *19d bzw. 19e* erfüllt sind. *Absatz 1* sieht vor der Zuweisung des Labels eine mindestens einjährige Schonfrist ohne Anbau und Verwendung von GVO für den Fall vor, dass im Bereich

<sup>66</sup> Verordnung über die Pärke von nationaler Bedeutung, PÄV, SR 451.36.

<sup>67</sup> Verordnung über die Verwendung der Bezeichnungen «Berg» und «Alp» für landwirtschaftliche Erzeugnisse und daraus hergestellte Lebensmittel, BAIV, SR 910.19.

<sup>68</sup> Art. 23e ff. des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, NHG (SR 451) und die Verordnung vom 7. November 2007 über die Pärke von nationaler Bedeutung, PÄV (SR 451.36).

des GVO-freien Gebiets zuvor GVO verwendet oder angebaut wurden. Diese Frist sollte die Zeitspanne einer Produktionssaison zur Identifizierung kritischer Punkte gewähren, um versehentliche Vermischungen mit GVO-Rückständen zu vermeiden.

Die Dauer für die Zuerkennung des Labels ist beschränkt (*Absatz 2*), damit die Akteure die Möglichkeit erhalten, sich neu auszurichten. Die Zuweisung des Labels für eine neue befristete Periode ist Gegenstand eines erneuten Verfahrens, das von den Kantonen vereinfacht werden kann.

Wie in *Absatz 3* geregelt, obliegt es dem Bundesrat, später auf Verordnungsebene – sofern nötig – die genaueren technischen Auflagen und Vorschriften für die Zuweisung und die Verwendung des Labels zu erlassen.

Für die Kennzeichnung von Produkten aus einem «GVO-freien Gebiet» verweist *Absatz 4* auf Artikel 17. Dieser Artikel enthält die allgemeinen Auflagen für die Kennzeichnung von GVO sowie von GVO-Produkten. Die Auflagen gelten insbesondere für die Produkte, die in den GVO-freien Gebieten hergestellt werden. Es sind dies vor allem die Vorschriften betreffend die Kennzeichnung von Produkten und Gemischen, die Kennzeichnungsschwellenwerte und die Spuren von GVO einschliesslich der Bestimmungen, gemäss denen die gentechnisch nicht veränderten Organismen als solche gekennzeichnet werden können.

Artikel 19f GTG (neu) betrifft einzig die Kennzeichnung von Gebieten mit gentechnikfreier Landwirtschaft, nicht aber diejenige von Produktionsmitteln und Produkten, namentlich von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen. Lebensmittel, die ohne Verwendung von GVO hergestellt wurden, können, in Konkretisierung von Artikel 17 Absatz 5 GTG, bereits heute mit dem Hinweis "ohne Gentechnik hergestellt" versehen werden, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 7 Absatz 8 der Verordnung des EDI über gentechnisch veränderte Lebensmittel (VGVL, SR 817.022.51) erfüllt sind. Andere Hinweise sind nach Artikel 7 Absatz 9 VGVL nicht zulässig.

#### **Art. 24a**

Bisher waren die konkreten Massnahmen, die im Schadenfall, bei Missbrauch oder Nichteinhaltung der Vorschriften des GTG und der daraus resultierenden Entscheidungen zu ergreifen sind, nicht explizit aufgeführt. Die vom neuen Artikel vorgesehenen Massnahmen passen sich dem Grad der Verletzung an. Sie reichen vom Verbot einer Tätigkeit über den Rückzug einer Zulassung, eine Ersatzmassnahme auf Kosten des Täters oder der zuständigen Organisation, die Pfändung, die Zerstörung des Produktes aus der gesetzeswidrigen Tätigkeit, die Bezahlung eines Betrags in Höhe von 10 000 Franken bis hin zur Abgabe der Einnahmen aus einem nicht zugelassenen Produkt.

#### **Art. 25a**

Im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip und gemäss der allgemeinen Pflicht zum Monitoring der Umwelt durch den Staat wird vorgeschlagen, die Aufgabe des Bundes, ein Monitoring der Umwelt und der Biodiversität im Zusammenhang mit der Verwendung und der Verbreitung von GVO einzuführen, explizit zu verankern, insbesondere um möglichst frühzeitig allfällige Auswirkungen des unbeabsichtigten

Vorhandenseins von GVO oder von transgenem Erbmateriale in der Umwelt zu identifizieren. Das Monitoring soll dazu dienen, einzelne und kumulierte direkte oder indirekte Beeinträchtigungen zu ermitteln, die aus der Verwendung von GVO kurz- und langfristig resultieren könnten. Zu überwachen sind z. B. das Vorhandensein von transgenen Pflanzen ausserhalb der Zonen, in denen sie zugelassen sind, und die Auswirkung von gentechnisch veränderten Pflanzen, die Pestizide erzeugen (z. B. das Toxin Bt), auf Nicht-Zielorganismen oder auf die biologische Vielfalt. *Absatz 2* dieses vorgeschlagenen Artikels verpflichtet die Kantone, dem Bund einschlägige Daten zu übermitteln, die insbesondere aus ihren Kontrollen über die die Wirksamkeit der auf dem Beschlussweg getroffenen Sicherheitsmassnahmen stammen. *Artikel 25a* ist eigentlich keine neue Regelung, sondern führt eine explizite Gesetzesgrundlage für das Umweltmonitoring ein, wie sie bereits Artikel 51 der Freisetzungsverordnung<sup>69</sup> vorsieht. Allerdings wurde die Terminologie des geltenden Verordnungsartikels leicht angepasst, um die Ziele des Monitorings kohärent und neutral zu definieren. Die Termini «Risiken und Beeinträchtigungen» wurden ersetzt durch «die Auswirkungen», weil das Monitoring bestimmte Auswirkungen feststellen soll und das Identifizieren einer Beeinträchtigung oder eines Schadens das Ergebnis einer Analyse ist, die nicht durch das eigentliche Monitoring abgedeckt ist.

In Artikel 25a jedoch werden die Kriterien und Auflagen für den Monitoringplan weder geregelt noch festgelegt. Dieser Plan muss von Personen, die ein Zulassungsgesuch für ein GVO-Produkt gemäss geltendem Recht einreichen (FrSV, Art. 2 Abs. 2 Bst. e), vorgesehen und ausgeführt werden. In diesem Fall muss für ein bestimmtes Produkt geprüft werden, ob die Hypothesen der Risikobewertung und die Sicherheitsmassnahmen korrekt angewandt werden. Diese Verpflichtung, die dem Einreicher des Gesuchs obliegt, ist bereits durch Artikel 12 GTG abgedeckt.

### **3 Auswirkungen**

In diesem Kapitel werden nur die Auswirkungen behandelt, die die Änderungen des GTG hinsichtlich der Legalisierung eines Koexistenzregimes und der Schaffung «GVO-freier Gebiete» betreffen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen infolge der Umsetzung der Koexistenzverordnung werden im entsprechenden erläuternden Bericht beschrieben und nicht in dieser Analyse. Jedoch wurden die Auswirkungen der Koexistenzregelung als Ganzes in einer wirtschaftlichen Evaluation der Massnahmen und Umweltziele geprüft.

Die Kosten und Nutzen im Zusammenhang mit der Bezeichnung «GVO-freies Gebiet» hängen von der Anzahl gemeldeter und umgesetzter «GVO-freier Gebiete» ab. Wie viele Landwirte und Kantone dem Projekt «GVO-freie Gebiete» beitreten, wird durch das politische Umfeld in der Schweiz bestimmt (Moratorium / Anbau von GVO zugelassen). Ausserdem wird die Schätzung der finanziellen und personellen Auswirkungen nur qualitativ beschrieben, weil die Durchführungsverordnungen noch nicht in ihrer definitiven Form vorliegen.

#### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

Mit der Einführung von GVO-Pflanzen in der Schweizer Landwirtschaft werden die Vollzugsaufgaben, die bereits im GTG enthalten sind, deren Anwendung jedoch

<sup>69</sup> Freisetzungsverordnung, FrSV, SR **814.911**.

wegen des Moratoriums aufgeschoben wurde (vor allem Zulassungsverfahren), von der Bundesverwaltung übernommen. Obwohl dadurch der administrative Aufwand steigt, handelt es sich streng genommen nicht um Aufgaben, die aus dem vorliegenden Revisionsentwurf des GTG entstehen.

Im Hinblick auf die neuen GTG-Bestimmungen betreffend die «GVO-freien Gebiete» beschränken sich die Umsetzungsaufgaben des Bundes auf die technische Analyse und die Dossierführung in Bezug auf die Zuweisung der Benennungen. Der Prozess für die Zuweisung des Labels «GVO-freies Gebiet» ist ähnlich wie das Vorgehen bei den Pärken von nationaler Bedeutung (PäV)<sup>70</sup>, sodass von einem bestehenden System und der gewonnenen Erfahrung profitiert werden kann. Dies reduziert die für die Umsetzung eines neuen Verfahrens notwendigen Ressourcen. Wie auch im Modell der PäV werden die Rahmenbedingungen für die Zuweisung und die Verwendung des Labels «GVO-freies Gebiet» in einer Durchführungsverordnung festgelegt. Die direkten Kosten, die durch die Ausscheidung von «GVO-freien Gebieten» verursacht werden, die Mittel, die zur Deckung dieser Kosten vorgesehen sind, und die Auswirkungen in Bezug auf den Personalbedarf werden im betreffenden erläuternden Bericht beschrieben und können momentan noch nicht im Detail quantitativ analysiert werden.

Im Vergleich mit den Gesuchen für die Pärke, die eine fallspezifische Analyse und die Definition von natürlichen und landschaftlichen Werten und der Güter verlangen, die zu schützen oder im Park herzustellen sind, sind die Dossiers für die «GVO-freien Gebiete» weit weniger komplex. Denn die Kriterien wurden im Gesetz in den Artikeln 19a–19e klar geregelt.

Die Anzahl der Dossiers, die für die «GVO-freien Gebiete» eingereicht werden, können voraussichtlich auf eins bis fünf Dossiers pro Jahr geschätzt werden (nach der Einführung des vorliegenden Gesetzes kann aber durchaus mit einem Peak gerechnet werden). Der Zusatzaufwand für den Bund, der aus dieser neuen Regelung resultiert, wird langfristig auf weniger als eine Vollzeitstelle geschätzt, ohne den Aufwand zu berücksichtigen, der infolge der Entwicklung des Rechts auf Verordnungsstufe und der anderen Unterlagen als Vollzugshilfe entsteht. Eine Auslagerung der Arbeit ist jedoch nicht ausgeschlossen.

Im Gegensatz zum Modell der Pärke von nationaler Bedeutung sind für die Umsetzung der «GVO-freien Gebiete» keinerlei Subventionen vorgesehen. Der Finanzaufwand dieser Umsetzung für den Bund ist daher beschränkt.

Aus den obengenannten Gründen haben die geplanten Gesetzesänderungen des vorliegenden Entwurfs betreffend die «GVO-freien Gebiete» keine signifikanten finanziellen und personellen Auswirkungen für den Bund.

### **3.2 Auswirkungen für Kantone und Gemeinden sowie für urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete**

Die Möglichkeit, «GVO-freie Gebiete» auszuscheiden, wird sich auf die Kantone und die Gemeinden auswirken, die sich entscheiden, solche Strukturen einzuführen,

<sup>70</sup> Art. 23e ff. des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, NHG (SR 451) und die Verordnung vom 7. November 2007 über die Pärke von nationaler Bedeutung, PäV (SR 451.36).

und zwar unabhängig vom gewählten Modell (Top-down-, Bottom-up- oder intermediäres Modell). Im Top-down- und im intermediären Modell fungieren die Kantone als Initiator oder Vermittler und verfügen über eine Entscheidungskompetenz, mit der sie «GVO-freie Gebiete» erlassen können. Im Hinblick auf die vorgesehenen Bestimmungen umfasst dies auch die Konsultation der Allgemeinheit. Sie tragen die Verantwortung für die Absicherung und die Verwaltung dieser Gebiete, d. h. für die Abgrenzung der GMO-freien Gebiete und die Überprüfung, ob die Auflagen, insbesondere auch in Bezug auf das Label, eingehalten werden. Beim Bottom-up-Modell übernehmen die Kantone eine begrenzte Vermittler- oder Überwachungsfunktion.

Obwohl die Überprüfung der korrekten Anwendung der Auflagen an externe Zertifizierungsstellen delegiert oder gleichzeitig mit bereits bestehenden Verfahren ausgeführt werden könnte, werden Kantone und Gemeinden einen Mehraufwand haben. Auf jeden Fall werden auch die Gemeinden Zusatzaufgaben übernehmen, da der Kanton bei der Einführung und bei der Überwachung der Erfüllung der Auflagen auf ihre Hilfe oder Unterstützung zurückgreifen kann.

In diesem Sinne stellen die «GVO-freien Gebiete» ein Förderinstrument für Kantone dar, die imagebewusst sind oder die eine aktive und verantwortliche Beteiligung der lokalen und regionalen Parteien am Konsultationsverfahren betreffend den GMO-Anbau als wichtig erachten. Die zusätzlichen Kosten und der zusätzliche Personalbedarf zu Lasten der Kantone und Gemeinden hängen vom Engagement der Kantone ab und sind folglich schwer zu beurteilen. Sie dürften jedoch durch den wirtschaftlichen und sozialen Nutzen dieses Engagements als «GVO-freie Gebiete» ausgeglichen werden.

Die Städte und Agglomerationen sind a priori nicht von dieser neuen Regelung betroffen, da sich die «GVO-freien Gebiete» in der Landwirtschaftszone befinden.

Jedoch könnten einige Gebiete mit Berglandwirtschaft oder mit Viehzucht von der Bezeichnung profitieren, ohne ihre Funktionsweise wesentlich anpassen zu müssen, da sie bereits heute mit einem Pflichtenheft arbeiten, das die Verwendung von GMO ausschliesst. Es ist momentan schwierig, die Kosten und den Nutzen zu beurteilen und zu beziffern.

### **3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

#### **3.3.1 Wirtschaftliche Auswirkungen auf die Akteure der landwirtschaftlichen Produktion**

Diese Regelung ergänzt die Gesetzesgrundlagen, die für die Festlegung der technischen Voraussetzungen für den gleichzeitigen Anbau von GMO und Nicht-GMO erforderlich sind, und dient daher indirekt den Koexistenzmassnahmen. Doch diese werden von den Akteuren der landwirtschaftlichen Produktion als negativ beurteilt, weil sie als einschränkend und komplex gelten, wie die Landwirtschaftskammer des Schweizerischen Bauernverbands in seiner Stellungnahme vom 23. Februar 2012 zugunsten einer Verlängerung des Moratoriums<sup>71</sup> übrigens betont hat. Eines der Projekte des NFP 59 hat eine Beurteilung der Kosten im Zusammenhang mit der Koexistenz auf Ebene der Einzelbetriebe und in Bezug auf jeden Produktionsschritt vorgenommen. Angesichts der in der Beurteilung betrachteten Elemente (z. B. Zeit

<sup>71</sup> Stellungnahme des SBV vom 23. Februar 2012, <http://www.sbv-usp.ch/de/medien/medienmitteilungen/archiv-2012/230212-gentechmoratorium/>

für die Reinigung der Transportfahrzeuge und der Lagereinrichtungen, Einrichtung einer Pufferzone um ein Feld, auf dem gentechnisch veränderte Pflanzen angebaut werden) und unter Berücksichtigung des bestehenden Angebots an GVO-Sorten und der Besonderheiten der Landschafts- und Landwirtschaftsstruktur in der Schweiz kommt das Projekt allgemein zum Schluss, dass die Einführung der bisher auf dem Markt erhältlichen gentechnisch veränderten Pflanzen sich für den ganzen Landwirtschaftssektor nicht rentiert. Die Kosten der Koexistenzmassnahmen blieben jedoch im Vergleich zu den Gesamtkosten der Produktion gering.

Der Vorschlag für die «GVO-freien Gebiete» kann von den Akteuren der landwirtschaftlichen Produktion als Alternative zur Koexistenz positiv aufgenommen werden. Dies kann sich positiv auf die ländliche Entwicklung auswirken, indem die Vielfalt der Arten der Landwirtschaftsbetriebe im Einklang mit der Landschaftsstruktur erhalten bleibt, während der Meinung von Landwirten und Konsumenten Rechnung getragen wird. Beispielsweise ermöglicht die Nähe zu den Landwirten, die dieselbe Produktionsart gewählt haben, eine gemeinsame Nutzung von Landwirtschaftsmaschinen oder anderen Produktionsmitteln, was einen gewissen Vorteil darstellt.

Ausserdem bieten die «GVO-freien Gebiete» den Landwirtschaftsbetrieben, den Saatgutherstellern, den Honigproduzenten oder anderen Akteuren der landwirtschaftlichen Produktion ein Förderinstrument. Diese Parteien können zudem im Bewusstsein des potenziellen Erfolgs punkto Vermarktung und Image auf eigene Initiative eine Herkunftsbezeichnung schaffen, um die Herkunft der Produkte aus einem «GVO-freien Gebiet» in den Mittelpunkt zu rücken. Nach dieser Logik dürfte mit positiven finanziellen Auswirkungen für die betreffenden Wirtschaftsakteure gerechnet werden.

Man darf nicht vergessen, dass die Landwirte, die sich für die Schaffung eines «GVO-freien Gebiets» einsetzen, bestimmte Kosten tragen müssen. Diese entstehen im Zusammenhang mit der Organisation, mit Absprachen sowie ggf. mit dem Wechsel der Funktionsweise ihres Betriebs sowie der Produktions- und Absatzketten für die Produkte, weil die Verwendung von GVO ausgeschlossen ist. Trotzdem können die wirtschaftlichen Auswirkungen für die Akteure der landwirtschaftlichen Produktion im Hinblick auf die Chance im Zusammenhang mit der Schaffung «GVO-freier Gebiete» als schwach eingestuft werden.

### **3.3.2                    Wirtschaftliche Auswirkungen auf die Saatgutunternehmen**

Für die Saatgutunternehmen, die garantiert GVO-freies Saatgut produzieren, könnte es von Vorteil sein, eine Produktion innerhalb der «GVO-freien Gebiete» anzustreben, und zwar einerseits, um von dieser bevorzugten, vor möglichen Verunreinigungen geschützten Lage –es sind keine GVO-Felder in unmittelbarer Nähe – zu profitieren, und andererseits als Instrument zur Wirtschaftsförderung.

Zu denen, die unter der Regelung über die «GVO-freien Gebiete» leiden könnten, gehören die Saatguthersteller, die GVO in ihrem Angebot führen. Die Anzahl internationaler Grossunternehmen, die in der Schweiz präsent sind – darunter Syngenta mit Hauptsitz in der Schweiz –, wird auf etwa zehn geschätzt. Syngenta müsste keine grossen finanziellen Einbussen beklagen, da der Schweizer Markt relativ klein ist. Allerdings könnte man hervorheben, dass das Vorhandensein von Gebieten, die

*de facto* für den GVO-Markt geschlossen sind, dem Image von Syngenta abträglich sein könnte.

Die Auswirkung der Regelung über die «GVO-freien Gebiete» dürfte sich nicht allzu sehr auf die Saatgutunternehmen auswirken, abgesehen von der Tatsache, dass sie dort kein GVO-Saatgut verkaufen dürfen.

### **3.3.3 Auswirkungen auf den Detailhandel**

Nutzen können die Detailhändler allenfalls aus dem Verkauf von GVO-Produkten ziehen, wenn sie diese mit einer höheren Marge als konventionelle Produkte verkaufen können. Eine höhere Marge ist denkbar, wenn GVO-Produkte deutlich günstiger hergestellt oder dank erhöhtem Kundennutzen teurer verkauft werden können. Allenfalls lassen sich auch GVO-freie Produkte (gemäss VLGL)<sup>72</sup> und Produkte aus GVO-freien Gebieten zu höheren Preisen als heute absetzen (wodurch sie für die Konsumenten teurer würden).

### **3.3.4 Auswirkungen auf die Verarbeiter von landwirtschaftlichen Erzeugnissen**

Die Ausscheidung von GVO-freien Gebieten hat auf die Verarbeiter landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus solchen Gebieten Auswirkungen, weil sie eine Warenflusstrennung für die Produkte garantieren müssen.

### **3.3.5 Auswirkungen auf die Konsumenten und Konsumentinnen**

Möglicherweise profitieren die Konsumenten davon, dass die Warenflusstrennung innerhalb dieses Gebietes vereinfacht wird und deren Kosten weniger stark auf die Preise geschlagen werden. Produkte aus GVO-freien Gebieten können für die Konsumenten auch einen ideellen Nutzen haben.

### **3.3.6 Auswirkungen auf die Forschung im Bereich der grünen Biotechnologien**

Die Situation für die Forschung dürfte im Hinblick auf die Regelung betreffend die «GVO-freien Gebiete» ähnlich sein wie die momentane Situation, weil die geltenden Verbote explizit nicht die Freisetzungsversuche betreffen.

In seiner Antwort auf die Interpellation des Nationalrats (08.3291: Gentechnik-Moratorium gefährdet den Forschungsstandort Schweiz) gibt der Bundesrat an, dass er diese Befürchtung nicht nur nicht teilt, sondern dass er zudem überzeugt ist, dass die Schweizer Forschung über die Risiken im Zusammenhang mit GVO in den letzten Jahren von mehr Finanzmitteln profitieren konnte (NFP 59). Um das vorhandene Know-how in Bezug auf die Gentechnik im Pflanzenbereich durch die Unterstützung von geschützten Standorten für Freisetzungsversuche längerfristig zu sichern (BFI-Botschaft 2013–2016 [BBI 2012 3099 3278 f.]), stimmten die Räte der Einrichtung eines sicheren Standorts in der Schweiz zu, um auf diese Weise die Installation der Eidgenössischen Forschungsanstalt Reckenholz dauerhaft zu sichern.

<sup>72</sup> Verordnung über gentechnisch veränderte Lebensmittel VGVL SR 817.022.51



Die Gesetzesänderung betreffend die «GVO-freien Gebiete» dürfte die oben beschriebene Situation nicht wesentlich verändern, da sie weder den Ablauf der Experimente mit GVO im geschlossenen noch im offenen System betrifft (Freisetzungsversuche).

Die Aufhebung des Verbots, Antibiotikaresistenzgene nur für Forschungszwecke zu verwenden (Freisetzungsversuche), wird wohl die finanziellen Verpflichtungen erleichtern und den internationalen Austausch von Material unter Forschern erlauben (siehe Abschnitt 2, Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln).

### **3.3.7 Auswirkungen für die gesamte Gesellschaft**

Es wird erwartet, dass der GVO-Anbau in den nächsten zehn Jahren in der Schweiz noch keine grössere Bedeutung erlangen wird. Erstens ist unklar, inwieweit sich der GVO-Anbau in der Landwirtschaft überhaupt kommerziell lohnt (unsichere Produktivitätsgewinne, kleinräumige Struktur, Kosten Koexistenzmassnahmen, Haftungsrisiken). Zweitens stehen Europa und insbesondere die Nachbarländer dem GVO-Anbau immer noch eher kritisch gegenüber. So sind innerhalb der EU erst zwei Sorten für den GVO-Anbau zugelassen (wobei nur Mais MON810 in grösseren Flächen angebaut wird). Und drittens wird das Zulassungsverfahren in der Schweiz mehrere Jahre dauern. Die Entwicklung neuer GVO-Sorten, die speziell auf die Schweiz abgestimmt oder für sie interessant sind (Randen, Kartoffeln), könnte diese Situation jedoch rasch ändern.

Im Moment dürfte die Ausscheidung «GVO-freier Gebiete» keine wesentlichen Auswirkungen auf die Gesellschaft haben.

### **3.4 Auswirkungen auf das Gesundheits- und Sozialwesen**

Die Bezeichnung «GVO-freie Gebiete» bietet eine neue Produktionskette für die «GVO-freien Gebiete» und unterstützt ganz allgemein die dauerhafte Schaffung einer GVO-freien Kette. Diese Vorteile können jedoch nicht leicht in Geld gemessen werden.

### **3.5 Auswirkungen auf die Umwelt**

In den Gebieten mit gentechnikfreier Landwirtschaft ändert sich gegenüber heute die Bewirtschaftung und damit die Umweltwirkung, beispielsweise indem auch konventionell produzierende Bauern auf Biofuttermittel umstellen müssen (bezüglich GVO-Inhalt sind die Biofuttermittel-Anforderungen am strengsten). Je nach Einschätzung der Umweltwirkungen des GVO-Anbaus könnte in den GVO-freien Gebieten ein umweltseitiger Nutzen entstehen oder ein Nutzen entgehen (indem z.B. beim Anbau von GVO mehr bzw. weniger Agrochemikalien eingesetzt werden müssen).

### **3.6 Andere Auswirkungen**

keine

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates**

### **4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Der vorliegende Entwurf wurde weder in der Botschaft über die Legislaturplanung 2011–2015 vom 25. Januar 2012<sup>73</sup> noch im Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2011–2015 vom 25. Januar 2012 (Entwurf)<sup>74</sup> angekündigt. Er ist jedoch konform zum Ziel Nr. 23 der Legislaturplanung. Dort sieht eine Massnahme vor, dass die Schweiz eine optimale Raum- und Bodennutzung pflegt und für einen wirksamen Umwelt-, Kulturland- und Naturschutz sorgt, insbesondere durch eine bessere Abstimmung von Raumordnung und Infrastrukturen. Die Koexistenzregelung, einschliesslich der «GVO-freien Gebiete» konkretisiert eines der wichtigen Ziele dieser Strategie.

### **4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates**

Obwohl dieser Entwurf nicht explizit genannt wurde, fügt er sich in mehrere der grossen Achsen der Agrarpolitik 2014–2017<sup>75</sup> ein. Die Koexistenz zielt darauf ab, eine sichere Lebensmittelproduktion und -versorgung zu gewährleisten, in erster Linie durch eine Flexibilisierung der Produktionsarten. Das Prinzip der Ernährungssouveränität, einer der Eckpfeiler der Agrarpolitik 2014–2017, wird dadurch gestärkt.

Dieser Entwurf regelt einerseits die Koexistenz für die Gebiete, in denen sich die Verwendung von GVO als möglich erweist, ohne die herkömmliche Kette zu beeinträchtigen. Andererseits sieht er eine innovative Lösung für die GVO-freie Kette vor. Indem die vorgeschlagene Regelung die zwei Elemente Koexistenz und «GVO-freie Gebiete» umfasst, regt sie gemeinschaftliche Initiativen an und fördert die Regionen. Sie erfüllt nun die Ziele der strategischen Stossrichtungen 3 und 4 vollumfänglich, indem sie die Vitalität des ländlichen Raums stärkt und Innovation und Unternehmertum in der Landwirtschaft fördert.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungsmässigkeit und Vereinbarkeit mit den geltenden Gesetzen**

Materiell lässt sich die Vorlage weitgehend in zwei Regelungsansätze unterteilen. Zum einen werden ausgehend von den Resultaten und Empfehlungen des NFP59 verschiedene Bestimmungen des GTG angepasst. Delegationsnormen werden präzisiert und konkretisiert sowie dergestalt ergänzt, dass sich darauf gestützt ein funktionierendes, lückenloses Koexistenzregelwerk auf Verordnungsstufe schaffen lässt, ohne die bisher bestehenden Delegationsnormen zu überdehnen. Zum anderen wird durch die Einführung eines neuen Abschnittes 3 im Gentechnikgesetz die Möglichkeit zur Bildung von sog. Gebieten mit gentechnikfreier Landwirtschaft geschaffen.

#### ***Anpassung der Delegationsnormen***

<sup>73</sup> BB1 2012 481

<sup>74</sup> BB1 2012 627

<sup>75</sup> Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017  
<http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00044/01178/index.html?lang=fr>.

Angepasst werden die Bestimmungen über den Schutz der Produktion ohne gentechnisch veränderte Organismen und der Wahlfreiheit hinsichtlich der Festlegungsmöglichkeit des Bundesrates von Qualitätssicherungsvorschriften (Art. 7 Abs. 2) sowie diejenige über die Trennung des Warenflusses hinsichtlich der Berücksichtigung der gesamten Produktionskette (Art. 16 Abs. 2). Neu geschaffen werden Normen bezüglich der für den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen erforderlichen Ausbildung (Art. 15a), sowie betreffend den Aufbau und Betrieb eines Monitoringsystems (Art. 25a). Darüber hinaus werden eine explizite Grundlage für Verwaltungsmassnahmen (Art. 24a) geschaffen und das Verbot, bei Freisetzungsversuchen Antibiotikaresistenzgene zu verwenden (Art. 6 Abs. 2 Bst. c), aufgehoben. Formell stützt sich die Vorlage für diese Anpassungen auf Artikel 120 Absatz 2 BV, der dem Bund die Kompetenz gibt, Vorschriften über den Umgang mit Keim- und Erbgut von Tieren, Pflanzen und anderen Organismen zu erlassen. Dieselbe Verfassungsgrundlage wurde bereits bei der Schaffung des GTG herangezogen. Da sich die Anpassung der soeben erwähnten Bestimmungen auf Gebiete beschränkt, die bereits bisher im GTG in den Grundzügen geregelt waren, und ausserdem sachlich in den Anwendungsbereich von Artikel 120 Absatz 2 BV fallen, ist diese Verfassungsgrundlage als ausreichend zu qualifizieren.

### ***Gebiete mit gentechnikfreier Landwirtschaft***

Mit der Einführung eines neuen Gliederungstitels *Abschnitt 3 Gebiete mit gentechnikfreier Landwirtschaft* werden sechs neue Bestimmungen in das Gentechnikgesetz aufgenommen. Die Artikel 19a bis 19f ermöglichen den Kantonen die Ausscheidung von Gebieten mit gentechnikfreier Landwirtschaft unter bestimmten Bedingungen, regeln die Bezeichnungsmechanismen für solche Gebiete, die Verwendung eines Labels zur Kennzeichnung der Gebiete, und ermächtigen den Bundesrat zum Erlass von diesbezüglichen Ausführungsvorschriften (vgl. Art. 19c Abs. 2 und Art. 19f Abs. 3). Zum einen soll mit der Möglichkeit der Eigeninitiative seitens der Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter (sog. "bottom up-Modell", Art. 19d) diesen hinsichtlich der Gründe, sich für ein Gebiet mit gentechnikfreier Landwirtschaft zu entscheiden, die grösstmögliche Freiheit belassen werden. Zum anderen knüpft der komplementäre Ansatz der Ausscheidung durch den Kanton (sog. "top down-Modell", Art. 19e Abs. 2) an das Vorliegen eines überwiegenden Interesses an der gentechnikfreien landwirtschaftlichen Produktion im betroffenen Gebiet an. Ein weiteres Modell verknüpft gewisse Elemente der beiden erstgenannten Modelle zu einem intermediären Modell (Art. 19e Abs. 1). Die drei formulierten Varianten ermöglichen es den Kantonen, mit der Ausscheidung von Gebieten mit gentechnikfreier Landwirtschaft unterschiedliche Zielsetzungen zu verfolgen.

Während beim "bottom up-Modell" alleine auf den (übereinstimmenden) Willen der betroffenen Bauernschaft abgestellt wird, wird die Begründung des intermediären Modells, welches auf das Ersuchen einer Mehrheit von Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern (80%) abstellt, eher im Schutz des biologischen und integrierten Landbaus liegen, insbesondere bei kleinräumigen Verhältnissen, bei denen Koexistenzmassnahmen einen unverhältnismässigen Aufwand bedeuten können.

Die Bezeichnung eines Gebietes von Amtes wegen ("top down-Modell") schliesslich kann ebenfalls aus Gründen der Verhältnismässigkeit erfolgen, kann beispielsweise aber auch im Sinne der Vorsorge zum Schutze oder zur Förderung von Flächen mit hohen Naturwerten geschehen, dies unabhängig von den bestehenden strengen Vorschriften des Zulassungsverfahrens für gentechnisch veränderte Organismen

sowie der weiter zu konkretisierenden Koexistenzregelungen. Betroffen sein könnten insbesondere Gebiete, in denen sich gehäuft empfindliche oder schützenswerte Lebensräume und Landschaften nach Artikel 8 FrSV befinden.

Die Vorlage stützt sich auf unterschiedliche Verfassungsgrundlagen: Als erstes ist Artikel 120 BV als Verfassungsartikel über die Gentechnologie im Ausserhumanbereich heranzuziehen. Absatz 2 dieser Bestimmung ermächtigt den Bund, zum Schutz vor Missbräuchen der Gentechnologie Vorschriften über den Umgang mit Keim- und Erbgut von Tieren, Pflanzen und anderen Organismen zu erlassen. Der Schutz vor Missbrauch bedeutet nicht nur, dass gewährleistet ist, dass GVO weder gesundheits- noch umweltgefährdend sind, sondern auch, dass das Nebeneinander der landwirtschaftlichen Produktion mit und ohne GVO jederzeit gewährleistet ist, gerade auch im Hinblick auf den Eigentumsschutz. Hier ist zumindest denkbar, dass der Einsatz von gentechnisch verändertem Saatgut in der Landwirtschaft über einen längerfristigen Zeitraum die Möglichkeit zur GVO-freien Produktion einschränken könnte. Die Möglichkeit der Einrichtung von Gebieten mit gentechnikfreier Landwirtschaft wirkt damit auf das Schutzziel von Artikel 120 BV hin. Nicht zuletzt dient das vorgeschlagene Instrument den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern bzw. deren wirtschaftlichen Interessen, insbesondere im biologischen und integrierten Landbau. Darüber hinaus wird damit ein Beitrag zur Gewährleistung der Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten geleistet. Neben den genannten Schutzgütern kann die Ausscheidung von Gebieten mit gentechnikfreier Landwirtschaft dem Schutz der landwirtschaftlichen Produktion überhaupt dienen, wenn besonders kleinräumige Strukturen die Produktion von GVO unter Einhaltung der vorgeschriebenen Koexistenzregelungen verunmöglichen oder zumindest stark erschweren. Daher stützt sich die Vorlage neben Artikel 120 BV auch auf Artikel 104 BV, die Verfassungsgrundlage für die Landwirtschaft. Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt, d.h. die Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten, ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur Versorgungssicherheit der Bevölkerung leistet (Art. 104 Abs. 1 Bst. a BV) und fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen naturnahe, umweltfreundliche Produktionsformen (Art. 104 Abs. 3 Bst. b BV). Auch im Hinblick auf die bisher grosse Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten ohne Gentechnik wird dem Bund hier die Kompetenz eingeräumt, die landwirtschaftliche Produktion ohne GVO besonders zu fördern. Nötigenfalls kann er im Rahmen der Förderung der bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe sogar vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen (Art. 104 Abs. 2 BV). Durch die Ausscheidung von Gebieten mit gentechnikfreier Landwirtschaft kann die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere der biologische Landbau und die Saatgutproduktion, ihre Erhaltungsfunktion hinsichtlich der genetischen und biologischen Vielfalt zielgerichteter erfüllen.

Durch die Ausscheidung von Gebieten mit gentechnikfreier Landwirtschaft kann die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) sowie die Eigentumsfreiheit (Art. 26 BV) von in diesem Gebiet tätigen Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern und Eigentümerinnen und Eigentümern eingeschränkt werden. Das Problem des Eingriffs in Grundrechte stellt sich nicht, wenn alle betroffenen Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter der Bezeichnung ihres Gebiets als Gebiet mit gentechnikfreier Landwirtschaft zustimmen. Dies ist beim "bottom up-Modell" nach Artikel 19d der Fall. Hingegen ist es wahrscheinlich oder zumindest denkbar, dass beim intermediären und beim "top down-Modell" nach Artikel 19e Abs. 1 und 2 einzelne Bewirtschafter gezwungen werden, auf den Einsatz von gentechnisch veränderten Organismen zu verzich-

ten. Sie sind daher – zumindest potentiell – in ihrer Wirtschafts- und Eigentumsfreiheit eingeschränkt. Eine solche Einschränkung der Grundrechte ist nur im Rahmen von Artikel 36 BV zulässig.

Artikel 36 BV schreibt in Absatz 1 vor, dass Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Diese Anforderung ist vorliegend mit den Artikeln 19a bis 19f erfüllt. Weiter müssen die Einschränkungen nach Absatz 2 durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein. Wie oben ausgeführt, wird das öffentliche Interesse der Ausscheidung von Gebieten mit gentechnikfreier Landwirtschaft nur beispielhaft im Gesetz festgeschrieben. Beim "top down-Modell" soll den Kantonen eine vergleichsweise grosse Freiheit bei der Wahl des öffentlichen Interesses an der Ausscheidung solcher Gebiete gelassen werden. Artikel 19e Absatz 1 Buchstabe b sowie Absatz 2 Buchstabe b schreiben jedoch vor, dass der Kanton zur Schlussfolgerung gelangen muss, dass das als schützenswert erachtete Interesse dasjenige an der landwirtschaftlichen Produktion mit gentechnisch veränderten Organismen im betroffenen Gebiet überwiegt. Als heranziehbare öffentliche Interessen kommen jene in Zusammenhang mit den oben genannten Schutzgütern in Frage (Schutz der Produktion ohne gentechnisch veränderte Organismen, Wahlfreiheit der Konsumenten, Versorgungssicherheit, Schutz und Förderung von Flächen mit hohen Naturwerten etc.). Nach Absatz 3 von Artikel 36 BV müssen die Einschränkungen verhältnismässig sein, d.h. die Ausscheidung eines Gebiets mit gentechnikfreier Landwirtschaft muss geeignet, erforderlich und angemessen sein. Im Rahmen der Verhältnismässigkeit ist das Interesse des Bewirtschafters am Anbau von GVO gegen das öffentliche Interesse an der Ausscheidung des Gebiets als Gebiet mit gentechnikfreier Landwirtschaft abzuwägen. Je nach Wahl des Regelungsziels sowie unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten in den Kantonen ist die Ausscheidung von Gebieten mit gentechnikfreier Landwirtschaft jedenfalls nicht zum vornherein unverhältnismässig. Erweist sich das Verwendungsverbot von bestimmten gentechnisch veränderten Organismen oder von deren Produkten in einem Gebiet mit gentechnikfreier Landwirtschaft als unverhältnismässig, so steht es dem Bundesrat zu, Kriterien vorzusehen, nach denen das Verwendungsverbot ausnahmsweise aufgehoben werden kann, insbesondere für den Fall, wenn auf dem Markt keine geeigneten Alternativprodukte erhältlich sind, wie es z.B. bei Zusatzstoffen wie Vitaminen der Fall sein kann (siehe oben Ziff. 2). Beachtet werden muss zudem, dass die Vorlage in Artikel 19e Absatz 3 Buchstabe a vorsieht, dass ein angemessener Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Kantons zum Anbau von GVO freibleiben muss (siehe oben Ziff. 2).

Der Kerngehalt (Art. 36 Abs. 4 BV) der Wirtschafts- und Eigentumsfreiheit wird durch die vorgeschlagene Regelung der Gebiete mit gentechnikfreier Landwirtschaft nicht tangiert.

## **5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen**

Die Vorlage ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Weder die Bestimmungen der Welthandelsorganisation noch die bestehenden Verpflichtungen aus den bilateralen Verträgen mit der Europäischen Union stehen mit den vorgeschlagenen Neuregelungen im Widerspruch.

Die Vorlage tangiert ausserdem keine Pflichten der Schweiz im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen oder mit internationalen Abkommen.

### **5.2.1 Welthandelsorganisation (WTO)**

Die Vorlage ist bezüglich der Anpassung der Delegationsnormen hinsichtlich des WTO-Rechts unproblematisch. Hingegen könnte die Ausscheidung von Gebieten mit gentechnikfreier Landwirtschaft in Konflikt mit verschiedenen Bestimmungen (Art. III und XI GATT, SPS- und TBT-Übereinkommen<sup>76</sup>) des Welthandelsrechts stehen. Allerdings beziehen sich die WTO-Vorgaben prinzipiell nur auf produktbezogene Massnahmen, während die Ausscheidung von Gebieten mit gentechnikfreier Landwirtschaft eine produktionsbezogene Massnahme darstellt. Ausserdem wäre eine produktbezogene Massnahme nur verboten, wenn ihr eine einfuhrbeschränkende Wirkung zukommt. Dies dürfte zu verneinen sein, wird doch der Anbau von gentechnisch veränderten Organismen nicht grundsätzlich verboten – vielmehr wird durch die vorgeschlagene Regelung sichergestellt, dass die Landwirtschaft mit gentechnisch veränderten Organismen auf einem angemessenen Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche möglich bleibt (Art. 19e Abs. 3 Bst. a). Vor diesem Hintergrund ist die vorgeschlagene Regelung mit dem WTO-Recht vereinbar.

### **5.2.2 Europäische Union (EU)**

Die Vorlage entspricht sowohl hinsichtlich der Anpassung der Delegationsnormen als auch hinsichtlich der Regelung der Gebiete mit gentechnikfreier Landwirtschaft den Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der bilateralen Verträge mit der Europäischen Union. Das Abkommen vom 21. Juni 1999 über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Landwirtschaftsabkommen; SR 0.916.026.81) nimmt gentechnisch veränderte Sorten ausdrücklich vom grundsätzlich geltenden liberalisierten bilateralen Saatgutverkehr aus (Art. 5 Abs. 3 des Anhangs 6).

Bezüglich des Freihandelsabkommens vom 22. Juli 1972 (SR 0.632.401) sind die unter Ziff. 5.2.1 erwähnten Ausführungen analog übertragbar: Die Ausscheidung von Gebieten mit gentechnikfreier Landwirtschaft stellt eine produktionsbezogene Massnahme dar, die vom Abkommen grundsätzlich nicht erfasst ist. Der Anbau von gentechnisch veränderten Organismen bleibt in der Schweiz möglich.

Für weitere einschlägige, jedoch für die Schweiz nicht verbindliche Rechtsgrundlagen innerhalb der EU sowie deren Mitgliedstaaten wird auf vorstehende Ziff. 1.5 verwiesen.

## **5.3 Erlassform**

Die Umsetzung der Vorlage erfolgt durch die Anpassung einzelner bestehender Bestimmungen, sowie durch die Einführung eines neuen Abschnittes über die Gebiete mit gentechnikfreier Landwirtschaft im GTG. Sowohl die Anpassung und Konkretisierung der Delegationsnormen als auch die Neuschaffung des Instruments der Gebiete mit gentechnikfreier Landwirtschaft bedürfen der Regelung auf Geset-

<sup>76</sup> Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, SR 0.632.20

zesstufe. Aufgrund der inhaltlichen Nähe der Regelungsthematik wurde das GTG als der zu ändernde Erlass gewählt.

#### **5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Die vorgesehene Anpassung des GTG zieht weder eine einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken noch wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich. Die Schuldenbremse kommt folglich nicht zur Anwendung.

#### **5.5 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung**

Es werden keine Subventionsbestimmungen vorgeschlagen.

#### **5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Wie nachfolgend dargelegt wird, enthält der Änderungsvorschlag Delegationsnormen zum Erlass von gesetzesvertretendem Verordnungsrecht für Koexistenzregelungen, die in den Grundzügen zwar auf Gesetzesstufe genannt werden, deren Konkretisierungsgrad jedoch über die Regelungsdichte eines Gesetzes hinausgeht. Aufgrund der vorgegebenen Leitlinien in den Gesetzesartikeln ist die Rechtsetzungsermächtigung der vorgeschlagenen Bestimmungen hinreichend konkretisiert.

Ausgehend vom Grundsatz, dass mit GVO nur so umgegangen werden darf, dass sie, ihre Stoffwechselprodukte oder ihre Abfälle die Produktion von Erzeugnissen ohne GVO sowie die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten nicht beeinträchtigen (Art. 7 GTG), wird der Bundesrat mit dem neuen Artikel 7 Absatz 2 ermächtigt, Bestimmungen zum Schutz der genannten Rechtsgüter zu erlassen. Nicht abschliessend zählen die Buchstaben a bis d auf, welche Qualitätssicherungs-massnahmen ergriffen werden können.

Gemäss Artikel 15a kann der Bundesrat Vorschriften über den Umfang, den Inhalt und die Dauer der für den Umgang mit GVO erforderlichen Ausbildung festlegen. Personen, die mit GVO umgehen, müssen über die für ihre Tätigkeit erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen. Im Hinblick auf die Schutzziele des GTG erscheint es sinnvoll, dem Bundesrat hier die Kompetenz zur Festlegung vom Mindeststandards dieser Ausbildung zu übertragen.

Im Rahmen der Ausscheidung von Gebieten mit gentechnikfreier Landwirtschaft wird der Bundesrat in Artikel 19c Absatz 2 zum Erlass von Ausführungsbestimmungen beauftragt. Ausserdem regelt der Bundesrat gemäss Artikel 19f Absatz 3 die Einzelheiten betreffend die Verleihung und Verwendung des Labels, das er der Trägerschaft eines Gebiets mit gentechnikfreier Landwirtschaft auf Antrag des Kantons zur Kennzeichnung des Gebiets verleihen kann.

Artikel 16 Absatz 2 wird mit der Vorlage ausschliesslich betreffend den Anwendungsbereich der zu erlassenden Ausführungsbestimmungen ergänzt. Mit der Präzisierung, dass der Bundesrat bei seinem Erlass von Bestimmungen über die Trennung des Warenflusses die gesamte Produktionskette berücksichtigt, wird sichergestellt, dass auch Massnahmen vor der eigentlichen Ernte einer "Ware" erlassen werden können. In diesem Sinne wird keine neue Delegationsnorm vorgeschlagen, sondern die bestehende präzisiert.

Keine Delegationsnormen beinhalten Artikel 24a und 25a: Hier werden Verwaltungsmassnahmen vorgesehen und der Auftrag zum Aufbau und Betrieb eines Monitoringsystems, der bisher ausschliesslich in Artikel 51 der Freisetzungsverordnung geregelt war, auf Gesetzesstufe gehoben.

Verfassungsrechtlich müssen sich Delegationsermächtigungen auf einen bestimmten Regelungsgegenstand beschränken und dürfen nicht unbegrenzt sein. Die Rechtsetzungsermächtigungen des Entwurfs beschränken sich jeweils auf einen bestimmten Regelungsgegenstand und sind nach Inhalt, Zweck und Ausmass hinreichend konkretisiert (siehe auch Ziff. 2 zu den einzelnen Bestimmungen). Die dem Bundesrat eingeräumte Verordnungskompetenz wird damit dem Bestimmtheitsgrundsatz gerecht und ist aus verfassungsrechtlicher Sicht ausreichend umrissen.

## **5.7                      Datenschutz**

Der Entwurf sieht zum Schutze der Produktion ohne GVO und der Wahlfreiheit von Konsumentinnen und Konsumenten vor, dass der Bundesrat Informations- und Dokumentationspflichten einführen kann (vgl. Art. 7151 2 Bst. b). Der Zugang zu den einschlägigen Akten sowie die Information der Öffentlichkeit sind heute bereits durch Artikel 18 GTG geregelt. Die Delegationsnorm schafft darüber hinaus die gesetzliche Grundlage für eine Informations- und Dokumentationspflicht zwischen den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern. Der Bundesrat wird damit insbesondere auch die Möglichkeit haben, ein Anbauverzeichnis vorzusehen, über das gewisse Informationen von Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern von Parzellen mit gentechnisch veränderten Organismen für bestimmte Interessengruppen einzusehen sind. Für dieses Verzeichnis werden keine besonders schützenswerten Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes (DSG; SR 235.1) erhoben (Art. 3 Bst. c DSG). Das Anbauverzeichnis dient der vorgängigen Information von Behörden, betroffenen benachbarten Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern sowie Bienehalterinnen und Bienehaltern und ermöglicht ihnen so einerseits die Beobachtung, ob die erforderlichen Koexistenzmassnahmen getroffen werden, andererseits ob ggf. freiwillige eigene Massnahmen zur Verhinderung eines möglichen Eintrags von GVO getroffen werden. Die vorgeschlagene Delegationsnorm für eine Informations- und Dokumentationspflicht ist daher mit den Grundsätzen des Datenschutzes (Art. 4 DSG) vereinbar.



