

BOTSCHAFT 2013-DIAF-59
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf zur Änderung des
Landwirtschaftsgesetzes (GVO-freier Kanton)

[Datum, ausgeschrieben]

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 2006 (LandwG, SGF 910.1).

1 Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs

In einer am 9. September 2011 eingereichten und begründeten Motion 1133.11 (*TGR* September 2011, S. 1773) verlangten die Grossräte Corminboeuf und Repond im Wesentlichen, dass das Anbauverbot für gentechnisch veränderte Organismen (GVO) im Landwirtschaftsgesetz (LandwG) verankert werde.

Gemäss den Motionären würde die Tatsache, sich zum «GVO-freien Kanton» zu erklären und folglich das Anbauverbot von gentechnisch veränderten Pflanzen im Landwirtschaftsgesetz zu verankern, ein starkes politisches Signal darstellen. Dies umso mehr, als auf Bundesebene Debatten zum Moratorium und zur Änderung des Gentechnikgesetzes häufig sind. Die Motionäre sind der Ansicht, dass eine Verankerung im kantonalen Landwirtschaftsgesetz es dem Kanton Freiburg ermöglichen würde, Stellung zu beziehen und so die Debatte stark zu beeinflussen.

In seiner Antwort vom 17. April 2012 hatte der Staatsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Motion beantragt. Obwohl er die grundsätzlichen Argumente der Motionäre teilte, wies er als Erstes darauf hin, dass der Bund für diese Problematik zuständig sei. Er betonte zudem, dass die Umsetzung einer solchen Massnahme in der Praxis äusserst schwierig wäre. Er hielt fest, dass es vorzuziehen wäre, sich auf nationaler und internationaler Ebene für die Förderung nachhaltiger Produktionsmassnahmen einzusetzen und lokale und regionale Produktionen zu unterstützen, anstatt ein Anbauverbot für gentechnisch veränderte Organismen im kantonalen Landwirtschaftsgesetz zu verankern.

Am 12. Juni 2012 hat der Grosse Rat die Motion mit 45 gegen 26 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) entgegen der Empfehlung des Staatsrats für erheblich erklärt und somit vom Staatsrat verlangt, das GVO-Verbot im Landwirtschaftsgesetz festzuschreiben. Auf das Gesuch des Staatsrats vom 19. November 2013 hin entschied das Büro des Grossen Rates, die Umsetzung dieser Motion bis zum Ablauf des Moratoriums des Bundes zu verschieben. Am 24. Juni 2014 verlangte der Grosse Rat in der Plenarsitzung mittels eines Auftrags jedoch, dass die Motion 1133.11 umgesetzt werde.

Dieser Gesetzesentwurf gibt diesen Beschlüssen des Grossen Rates Folge.

2 Vorbereitende Arbeiten

Dieser Gesetzesentwurf beruht im Wesentlichen auf den im Rahmen der Debatten im Grossen Rat zur Motion 1133.11 vorgebrachten und begründeten Argumente. Um die Gründe für die Annahme darzulegen, müssen daher die Elemente aufgeführt werden, die im Grossen Rat am 12. Juni 2012 erläutert wurden (*TGR* 2012, Juni, S. 1173 bis 1177).

Die Grossrätinnen und Grossräte, die sich für ein Verbot aussprachen, hielten im Wesentlichen fest, dass:

- ein GVO-Verbot es ermöglicht, den Willen der freiburgischen Landwirte und Konsumentinnen und Konsumenten zum Ausdruck zu bringen, in wirtschaftlicher Unabhängigkeit gesunde, saubere und sichere Nahrungsmittel zu erhalten;

- die Verwendung gentechnischer veränderter Pflanzen in grossem Umfang zu schwerwiegenden Problemen für Umwelt und Gesellschaft führt;
- die GVO-Technologie von einigen wenigen multinationalen Unternehmen kontrolliert wird, zum Nachteil der Landwirte, der Umwelt und der Konsumentinnen und Konsumenten;
- es in der Zuständigkeit eines Kantons, der sich als Kompetenzzentrum im Bereich Landwirtschaft versteht, liegen sollte, den Anbau von GVO zu verbieten;
- die Verankerung des GVO-Verbots im Landwirtschaftsgesetz ein äusserst effizientes Instrument sei, um nach Ablauf des Moratoriums eine GVO-freie landwirtschaftliche Produktion im Kanton erhalten zu können;
- die Produktion handwerklich hergestellter Lebensmittel aus der Nähe und mit Labels wie AOC (heute: AOP) mit der Gentechnik nicht vereinbar ist;
- die Gentechnologie noch nicht ausreichend beherrscht wird, wie das Beispiel vom Mais Monsanto 810 deutlich macht;
- dieser Entscheid vor allem politisch ist - er muss es dem Kanton Freiburg ermöglichen, sich in dieser Debatte klar zu profilieren.

Die Grossrätinnen und Grossräte, die sich gegen ein Verbot aussprachen, hielten im Wesentlichen fest, dass:

- die Motion nur ein Anbauverbot für gentechnisch veränderte Organismen auf Freiburger Kantonsgebiet zum Ziel hat, was nicht ausreicht;
- in der Schweiz kein Interesse für den Anbau von GVO besteht, es jedoch nicht Sinn macht, dass jeder Kanton dazu Vorschriften erlässt;
- die Problematik auf nationaler Ebene geregelt werden muss.

3 Tragweite des Gesetzesentwurfs

3.1 Allgemeines

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). Auf dieser Grundlage haben die eidgenössischen Räte am 21. März 2003 das Bundesgesetz über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (GTG; SR 814.91) verabschiedet. Dieses Bundesgesetz ist am 1. März 2004 in Kraft getreten, zusammen mit zahlreichen Bundesverordnungen, die namentlich die Verwendung von GVO regeln.

Am 27. November 2005 wurde eine Volksinitiative für ein fünfjähriges Moratorium für GVO in der Landwirtschaft angenommen. Sie führte dazu, dass Art. 197 Ziff. 7 in die Bundesverfassung eingetragen wurde. 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 überführt wurde. 2012 haben sie das Moratorium mit Art. 37a GTG im Rahmen der Diskussion über die Agrarpolitik 2014–2017 um vier Jahre verlängert.

Es zeigt sich somit einerseits, dass die Gentechnik ein Bereich ist, der in die Zuständigkeit des Bundes fällt, und andererseits, dass das Bundesrecht im Moment ein Verbot für die Verwendung von GVO in der Landwirtschaft bis 2017 vorsieht. Die Frage der Vereinbarkeit dieses Gesetzesentwurfs mit dem Bundesrecht wird weiter unten untersucht.

3.2 Die Auswirkungen eines im kantonalen Landwirtschaftsgesetz eingetragenen GVO-Verbots

Der Grosse Rat hat die Motion 1133.11 angenommen. Er teilte die Zweifel des Staatsrats bezüglich ihrer Bundesrechtskonformität somit nicht. Auch die Zweifel bezüglich der Effizienz eines Verbots nur auf kantonaler Ebene vermochte das Kantonsparlament nicht zu überzeugen. Der Staatsrat hat dies zur Kenntnis genommen.

Dieser Gesetzesentwurf zieht, wie vom Grossen Rat verlangt, die Eintragung eines GVO-Verbots im kantonalen Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 2006 (LandwG; SGF 910.1) nach sich. Dies bedeutet, dass das Verbot nur im Rahmen der landwirtschaftlichen Primärproduktion und nur für das Kantonsgebiet gilt. Konkret zielt das Verbot somit auf die landwirtschaftliche Lebensmittelproduktion sowie auf die Futtermittelproduktion für Nutztiere. Die in anderen Bereichen verwendete Gentechnik, wie zum Beispiel in der Medizin, im Lebensmittelbereich bei der Herstellung von Enzymen und Aromen oder in der Industrie, ist von diesem Gesetzesentwurf keines Falls betroffen.

Sofern das Verbot angewendet werden kann (s. Vorbehalte in Zusammenhang mit der Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht), wird es verhindern können, dass GVO auf den landwirtschaftlichen Flächen des Kantons freigesetzt werden. Dies wird vielleicht dazu führen, dass das Risiko, das eine Verbreitung dieser Organismen möglicherweise darstellt, im Kanton zumindest kurz- oder mittelfristig verringert werden kann. Gegenwärtig ist es jedoch nötig, alles daran zu setzen, dass das Verbot auf nationaler Ebene über die Frist des Moratoriums des Bundes hinaus, weiterbesteht.

Der Staatsrat teilt die Bedenken der Mehrheit des Grossen Rates zu diesem Thema; er ist grundsätzlich für ein Verbot und dessen Beibehaltung. In seiner Stellungnahme vom 7. Mai 2013 zur Änderung des Gentechnikgesetzes des Bundes hielt der Staatsrat im Übrigen fest, dass *«er sich zwar gegenüber dem Grossen Rat gegen ein Anbauverbot von gentechnisch veränderten Pflanzen im Kanton Freiburg eingesetzt hatte, dies jedoch nicht, weil er den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen unterstützen würde, sondern weil er der Ansicht ist, dass eine kantonale oder regionale Definition von Gebieten mit gentechnikfreien Kulturen in der Praxis fast nicht umsetzbar wäre. Die Frage der Bewilligung von GVO in der Landwirtschaft sollte für die ganze Schweiz einheitlich geregelt werden»*.

Der Staatsrat bleibt zwar bei seinem Standpunkt zu diesem Thema, er räumt jedoch ein, dass die Annahme eines auf die kantonale Ebene beschränkten Verbots starke politische Signalwirkung haben könnte, auch wenn es keine wirkliche juristische Tragweite hätte. Die Bundesbehörden könnten es bei zukünftigen Debatten nur schwer ignorieren, dies umso mehr als der Kanton Freiburg auf nationaler Stufe nach wie vor einer der grössten Lebens- und Futtermittelproduzenten ist.

Es sei im Übrigen darauf hingewiesen, dass mehrere Teilnehmer der Vernehmlassung des Bundes, wie es scheint, verlangt haben, dass das Gentechgesetz des Bundes den Kantonen die Möglichkeit einräume, das gesamte Kantonsgebiet zu «GVO-freiem Gebiet» zu erklären. Sollte der Gesetzgeber des Bundes in diese Richtung gehen, so würde der Inhalt dieses Gesetzesentwurfs zweifellos mit dem Bundesrecht vereinbar.

Das gemeinsame Ziel der kantonalen Exekutive und Legislative (Regierung und des Parlaments?) in diesem Bereich würden mit der Annahme dieses Gesetzesentwurfs somit erreicht.

3.3 Der Sonderfall der Feldversuche

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass Gesuche um Verwendung von GVO zu Versuchszwecken auf Landwirtschaftsfläche nach wie vor möglich bleiben. Sie könnten gegebenenfalls trotz der kantonalen Vorschrift, deren Annahme mit diesem Entwurf vorgeschlagen wird, bewilligt werden.

Für die Erteilung von Bewilligungen für Freisetzungsversuche mit GVO ist nach Artikel 17 der Verordnung vom 10. September 2008 über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (FrSV; SR 814.911) das Bundesamt für Umwelt (BAFU) zuständig.

Solche Gesuche sind in der Schweiz jedoch Ausnahmen (ein Gesuch 2003, drei 2007 und eines 2013) und betrafen nicht freiburgisches Kantonsgebiet.

4 Kommentar zu den Artikeln des Entwurfs

Artikel 2 Bst. a^{bis} (neu)

Nebst dem Antrag, ein GVO-Verbot für die Landwirtschaft ausdrücklich im Gesetz aufzunehmen, geht aus den Diskussionen im Kantonsparlament zu diesem Thema hervor, dass es das Ziel ist, eine gentechnikfreie Landwirtschaft im Kanton zu gewährleisten.

Um das Verbot von GVO namentlich angesichts des Bundesrechts zu verstärken, wird vorgeschlagen, dieses Ziel in der entsprechenden Bestimmung des Landwirtschaftsgesetzes einzutragen.

Artikel 3 Abs. 2 (neu)

Aus den unter Ziffer 3.2 erwähnten Gründen wird vorgeschlagen, das GVO-Verbot im Gesetz deutlich hervorzuheben. Aus diesem Grund wäre das Verbot Gegenstand eines neuen Absatzes 2 unter Artikel 3 mit der Überschrift «Massnahmen», anstatt es «einfach» in die Liste der unter Artikel 3 aufgeführten Massnahmen einzureihen.

Wie bereits erwähnt, könnte das Verbot gegebenenfalls nur im Rahmen der landwirtschaftlichen Primärproduktion Anwendung finden. Dies bedeutet namentlich:

- dass Laborkulturen und gewisse industrielle Prozesse vom Verbot nicht betroffen sind;
- es muss so genau wie möglich festgelegt werden, welche Flächen landwirtschaftlicher Kulturen betroffen sind.

Der Staatsrat schlägt somit vor, im Gesetz zu präzisieren, dass das GVO-Verbot für *landwirtschaftliche Nutzflächen* (LN) und für *Sommerungsflächen* gilt, da diese in der Bundesverordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (LBV ; SR 910.91) klar definiert sind. So lassen sich jegliche Unklarheiten gegebenenfalls ausräumen.

5 Übereinstimmung und Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

5.1 Mit dem Bundesrecht

Artikel 3 der Bundesverfassung besagt, dass «die Kantone [...] souverän [sind] *soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist*; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind». In vorliegendem Fall und wie weiter oben erwähnt ist der Bund dafür zuständig, Vorschriften über den Umgang mit Keim- und Erbgut von Pflanzen zu erlassen (Art. 120 Abs. 2 BV). Angesichts der in diesem Artikel gewählten Formulierung, ist die Bundeskompetenz obligatorisch (Abs. 2 Der Bund erlässt Vorschriften...). Daraus lässt sich ableiten, dass Art. 120

Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 3 BV, dem Bund eine konkurrierende und obligatorische Gesetzgebungskompetenz (mit den Kantonen) verleiht.

Nach Artikel 49 BV geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vor (Abs.1); und der Bund wacht über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone (Abs. 2).

In vorliegendem Fall hat der Bund mit der Annahme des GTG im Bereich der Gentechnik Vorschriften erlassen. Es sei auch darauf hingewiesen, dass er, was die kantonale Gesetzgebung im Bereich Umweltschutz betrifft, in Artikel 65 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG ; SR 814.01) gleichzeitig vorgesehen hat, dass « *die Kantone keine [...] neuen Bestimmungen [...] über den Umgang mit Stoffen oder Organismen erlassen [dürfen]* ».

Daraus folgt:

- **Im Moment** ist es aufgrund des Moratoriums des Bundes verboten, GVO in der Landwirtschaft zu verwenden. Das bedeutet, dass solange dieses Moratorium in Kraft ist, die kantonale Vorschrift, die das gleiche Verbot vorsieht, vielleicht als Bundesrechtskonform beurteilt wird, da sie mit letzterem vereinbar ist. Sie hätte jedoch keine eigenständige Tragweite.
- **Wenn das Moratorium 2017 nicht verlängert wird**, könnte es dazu kommen, dass die kantonale Vorschrift gegen das Bundesrecht, das ihr übergeordnet ist, verstösst. Der Bund könnte also, namentlich gestützt auf Artikel 49 Abs. 2 BV, intervenieren.

In diesem Zusammenhang sei jedoch darauf hingewiesen, dass aus der Antwort des Bundesrats vom 28. August 2013 auf die Motion 13.3649 von Nationalrat Jean-Pierre Grin «Für eine Schweizer Landwirtschaft ohne gentechnisch veränderte Organismen. Verlängerung des GVO-Moratoriums» Folgendes hervorgeht: «*Was eine Verlängerung des Moratoriums im Gentechnikgesetz über 2017 hinaus betrifft, kommen sowohl ein externes Rechtsgutachten als auch die zuständigen Bundesämter zum Schluss, dass eine weitere Verlängerung des Moratoriums nicht verfassungskonform wäre. Ausserdem hätte eine unbefristete Verlängerung des Moratoriums Konsequenzen für die Handelspolitik*».

- **Im Fall schliesslich, in dem das GTG wie von gewissen Vernehmlassungsteilnehmern verlangt geändert würde** (Eintragung der Möglichkeit für die Kantone, das gesamte Kantonsgebiet zum «GVO-freien Gebiet» zu erklären, im Gentechnikgesetz des Bundes), und sofern eine solche Eintragung bundesverfassungskonform wäre¹, würde dieser Gesetzesentwurf zweifellos mit dem Bundesrecht vereinbar werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass gegenwärtig nur der Kanton Tessin ein GVO-Verbot in seinem Landwirtschaftsgesetz verankert hat. Andere Kantone haben sich jedoch mit dieser Frage auseinandergesetzt. Gewisse, wie der Kanton Jura, haben darauf verzichtet, Vorschriften zu erlassen, da sie befürchteten, gegen das Bundesrecht zu verstossen. Sie waren der Ansicht, dass die Eintragung eines Verbots in einem kantonalen Gesetz nicht mit dem Bundesgesetz vereinbar wäre.

5.2 Mit dem Europarecht

Im Juli 2010 hat die Europäische Kommission eine Empfehlung verabschiedet, die die Leitlinien für die Erarbeitung einzelstaatlicher Strategien und geeigneter Verfahren für die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen festlegt (ABl. C 200 vom 22. Juli 2010). Dank dieser Empfehlung können die Mitgliedsstaaten die Freiheit nutzen, den GVO-

¹ Was angesichts der Antwort des Bundesrats auf die Motion 13.3649 von Nationalrat Jean-Pierre Grin bezweifelt werden kann

Anbau auf Teilen oder der Gesamtheit ihres Grundgebiets zu erlauben, einzuschränken oder zu untersagen.

Ein Gebiet kann somit den Anbau von GVO verbieten, ohne gegen das Europarecht zu verstossen. Sofern die Zuständigkeit des Kantons Freiburg, in diesem Bereich Vorschriften zu erlassen, bejaht wird (s. Ziff. 5.1 oben), könnte dieser Änderungsentwurf als europarechtskonform beurteilt werden.

6 Aufsicht des Bundes

Artikel 178 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft hält fest, dass die Kantone die notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen und sie dem eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung zur Kenntnis bringen.

Die mit diesem Entwurf verabschiedeten Bestimmungen müssen daher dem Bund zur Information weitergeleitet werden.

7 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Gegenwärtig sind die GVO aufgrund des Moratoriums verboten. Das Bundesamt für Landwirtschaft ist dafür zuständig, die Einhaltung dieses Verbots zu kontrollieren. Agroscope analysiert Probenahmen (rund 300 pro Jahr), die an der Grenze und im Handel entnommen werden. Dem Kanton Freiburg kommt bei diesen Kontrollen keine Aufgabe zu. Bis 2017 wäre ein Verbot auf kantonaler Ebene somit mit keinen Kosten verbunden.

Nach Ablauf des Moratoriums und wenn es nicht verlängert werden sollte, müsste der Kanton Probenahmen von Saatgut, Pflanzen und Ernte nehmen und diese untersuchen, wie dies gegenwärtig der Bund tut. Es wird festgelegt werden müssen, wie viele Analysen nötig sind, um zu überprüfen, dass das Verbot eingehalten wird. Eine Analyse kostet zwischen 150.- und 300.- Franken. Dazu kommen die Personalressourcen, die für deren Ausführung nötig sind. Kulturen, die allenfalls nicht den Vorschriften entsprechen, müssten vernichtet werden.

Gegebenenfalls wären die Kosten und der Bedarf an Personal und Laborgeräten sehr wahrscheinlich bedeutend. Eine umfangreiche Umlagerung interner Ressourcen wird nötig sein, um sie zu decken.

Auch wenn es nicht möglich ist, die Kosten zum jetzigen Zeitpunkt zu beziffern, so ist es doch wahrscheinlich, dass sie nicht die Höhe erreichen, die für Unterstellung des Erlasses unter das Finanzreferendum massgebend ist.

8 Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der vorgeschlagene Änderungsentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

9 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Gegenwärtig verbietet das Bundesrecht den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO). Das vom Parlament bis 2017 verlängerte Moratorium verbietet den Anbau von GVO zu landwirtschaftlichen Zwecken. Unter diesen Umständen hat die Eintragung des Verbots im Landwirtschaftsgesetz keine Hebelwirkung auf die nachhaltige Entwicklung.

Für die Beurteilung der Nachhaltigkeit sind die Verfasser des Entwurfs von der Situation ausgegangen, die nach dem Ende des Moratoriums bestehen dürfte². Ab diesem Zeitpunkt gilt das Gentechnikgesetz des Bundes grundsätzlich vollumfänglich und es wird somit möglich sein, von

² Anhang: Nachhaltigkeitsbeurteilung des Entwurfs mit dem Instrument «Boussole 21»

Bundesrechtswegen GVO im Kanton Freiburg anzubauen. Aus wirtschaftlicher Sicht besteht das Hauptrisiko eines «kantonalen» Verbots, sofern es anwendbar ist, darin, dass der Kanton für gewisse Unternehmen an Attraktivität einbüsst. Hingegen verringert es die Abhängigkeit der Landwirtschaft gegenüber Produzenten von patentiertem Saatgut.

Was die Umwelt betrifft, so lassen sich sowohl positive als auch negative Aspekte anführen. Mit dem Verbot lässt sich das Risiko der Freisetzung von unerwünschten Genen in die Umwelt beseitigen. Hingegen werden für die landwirtschaftliche Produktion die Möglichkeiten eingeschränkt, ein Instrument zu verwenden, das aus verschiedener Sicht effizient sein könnte. Zudem sei daran erinnert dass das Prinzip der Vorsicht explizit in der Deklaration von Rio über Umwelt und Entwicklung erwähnt wird, welche von 174 Nationen unterzeichnet wurde. Ein GVO-Verbot ist für die Umwelt wahrscheinlich etwas vorteilhafter.

Der gesellschaftliche Bereich ist nur gering betroffen und die Gesundheits- und Sicherheitskriterien sind ziemlich ausgeglichen. Es ist zu früh, um zu beurteilen, welche Auswirkungen der regelmässige Konsum von GVO auf die Gesundheit haben könnte.

10 Referendumsrecht

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

11 Schlussbemerkung

Der Staatsrat lädt Sie ein, diese Änderung des Landwirtschaftsgesetzes anzunehmen.
