

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

2. Dezember 2014

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) haben die Grossräte Corminboeuf und Repond vorgeschlagen, «*das Landwirtschaftsgesetz (LandwG) vom 3. Oktober 2006 dahingehend zu ändern, dass der Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) auf dem Gebiet des Kantons Freiburg verboten wird*».

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 teile, 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 den Beschlüssen des Grossen Rates Folge.

2 Vorbereitende Arbeiten

2.1 Die Verhandlungen des Grossen Rats

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-Anbauverbot es ermöglicht, den Willen der freiburgischen Landwirtinnen und 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 Landwirtinnen und 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 ein Anbauverbot für gentechnisch veränderte Organismen zum Ziel hat, das nur für das Freiburger Kantonsgebiet gilt, 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.

2.2 Die Ergebnisse der Vernehmlassung

Ein Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (GVO-freier Kanton) wurde vom 28. Juli 2014 bis am 21. Oktober 2014 in die Vernehmlassung gegeben. Der Gesetzesvorentwurf sah Folgendes vor:

Art. 2 Bst. abis (neu)

[Der Staat sorgt dafür, dass:]

a^{bis}) auf den gesamten landwirtschaftlichen Nutz- und Sömmerungsflächen des Kantons eine gentechnikfreie Landwirtschaft soweit wie möglich gewährleistet ist;

Art. 3 Abs. 2 (neu)

² Die Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen und auf Sömmerungsflächen ist verboten.

Es haben zwar nicht alle Vernehmlassungsadressaten auf die Vernehmlassung geantwortet, aber alle konsultierten politischen Parteien und Gruppierungen haben ihrerseits ausführlich Stellung genommen.

2.2.1 Allgemeine Einschätzung

Der Grundsatz, den Anbau von GVO auf den Landwirtschaftsflächen des Kantons zu verbieten, wurde von einer sehr grossen Mehrheit der Organe, die sich zur Vernehmlassung geäussert haben, äusserst begrüsst.

Einige von ihnen haben jedoch darauf hingewiesen, dass ein solches Verbot in den Zuständigkeitsbereich des Bundes falle, weshalb sie sich manchmal letztendlich gegen den Gesetzesvorentwurf aussprachen.

Zudem wurden häufig Vorbehalte und Bedenken geäußert bezüglich der Vereinbarkeit des Entwurfs mit dem übergeordneten Recht. Es wurde jedoch oft eingeräumt, dass dieser Gesetzesentwurf es ermöglichen würde, gegenüber dem Bund im Hinblick auf die kommenden Diskussionen zum Moratorium klar deutlich zu machen, dass der Kanton Freiburg GVO ablehnt. Es wurde auch festgehalten, dass ein solches Verbot das Qualitätsziel verdeutlichen würde, das von der gesamten Agrarproduktion in Freiburg verfolgt wird, was ihr gegebenenfalls neue Märkte öffnen könnte.

2.2.2 Formulierungsvorschläge von politischen Parteien und Gruppierungen

- die Sozialdemokratische Partei (SP) war im Wesentlichen der Ansicht, dass der in die Vernehmlassung gegebene Gesetzesvorentwurf der Motion zuwiderlaufe. Ihrer Meinung nach kam im Vorentwurf die Absicht zum Ausdruck *Möglichkeiten offen lassen zu wollen, um GVO auf freiburgischem Kantonsgebiet zu testen oder anzubauen. Der Text der Motion sei jedoch unmissverständlich, zumal klar gesagt werde: «Wir schlagen vor, das Landwirtschaftsgesetz (LandwG) vom 3. Oktober 2006 dahingehend zu ändern, dass der Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) auf freiburgischem Kantonsgebiet verboten wird -».*

Aus diesen Gründen schlug die SP vor, den in die Vernehmlassung gegebenen Gesetzesentwurf durch folgenden Text zu ersetzen:

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

[Der Staat sorgt dafür, dass:]

a^{bis}) auf dem gesamten Gebiet des Kantons Freiburg die Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen für die Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln und für die Pflege der Kulturen und der Zucht verboten ist.

Art. 3 Abs. 2 (neu)

² Die Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen nach Art. 2 Bst. a^{bis} ist auf dem ganzen Kantonsgebiet verboten.

Die SP hob ausserdem namentlich hervor, dass im Gegensatz dazu, was dem Botschaftsentwurf zu entnehmen war, die Kantone Neuenburg und Waadt bereits ein GVO-Verbot hätten (s. dazu Kapitel 6 dieser Botschaft).

- Die Schweizerische Volkspartei (SVP) schlug vor, in Art. 2 Bst. a^{bis} (neu) die Wendung *«soweit wie möglich»* zu streichen. Die SVP war der Ansicht, dass diese Wendung ein Schlupfloch für Ausnahmen und folglich für die Verwendung von GVO unter gewissen Bedingungen offen lasse.
- Um namentlich die im Vorentwurf vorgesehene Formulierung *«soweit wie möglich»* beibehalten zu können, schlug die Mitte Links - CSP vor, zusätzliche Anpassungen von Artikel 3 vorzusehen, der wie folgt lauten würde:

Art. 3 Abs. 3 (neu)

³ Die Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen in Zusammenhang mit der Forschung mit GVO in geschlossenen Systemen ist gestattet.

Art. 3 Abs. 4 (neu)

³ Die Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen in Zusammenhang mit der Forschung mit GVO im Freiland ist verboten.

2.2.3 Folgen der Vernehmlassung

Den Bemerkungen ist ein unerschütterlicher und praktisch einhelliger politischer Wille zu entnehmen, dass ein Anbauverbot für GVO auf dem Gebiet des Kantons Freiburg im Landwirtschaftsgesetz verankert wird, wie dies die Motion M1133.11 verlangt. Bedenken bezüglich der Einhaltung des übergeordneten Rechts wurden jedoch auch mehrfach geäussert. Unter diesen Umständen wurde der Gesetzesentwurf überarbeitet, wobei die folgenden Elemente berücksichtigt wurden:

- 1) Strikte Umsetzung der Motion M1133.11, wie dies von der SP verlangt wurde, indem diesmal deutlicher vorgesehen wird, dass der **Anbau von GVO** im Kanton Freiburg **verboten ist**, namentlich durch die Streichung des Begriffs «soweit wie möglich».
- 2) Dieses Verbot zwingend auf die landwirtschaftliche Tätigkeit beschränken, also auf die **von der Landwirtschaftsgesetzgebung des Bundes definierten landwirtschaftlichen Flächen**, zumal es sich um eine Änderung des Landwirtschaftsgesetzes handelt, die von der Motion M1133.11 verlangt wird.
- 3) Nach dem Beispiel der Kantone Waadt und Neuenburg einen **ausdrücklichen Vorbehalt** zugunsten des Bundesrechts vorsehen. Dies ermöglicht es namentlich, das Problem der Formulierung «soweit wie möglich», das von der SVP und der Mitte Links - CSP erwähnt wurde, zu regeln.
- 4) Über die strikte Umsetzung der Motion M1133.11 hinaus **die generellen Bedenken, die von zahlreichen Vernehmlassungsteilnehmern in Zusammenhang mit der Verwendung von Substanzen aus GVO in der Landwirtschaft geäussert wurden, weiterhin berücksichtigen**, indem vorgeschlagen wird, unter den Zielen des Landwirtschaftsgesetzes und immer unter Vorbehalt des Bundesrechts (s. Kap. 3) eine GVO-freie landwirtschaftliche Produktion zu gewährleisten.

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 Artikel 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 Teilnehmerinnen und 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 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 Vorschriften, 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)

Die Motion M1133.11 lautet wie folgt: «*Mit dieser Motion schlagen wir vor, das Landwirtschaftsgesetz (LandwG) vom 3. Oktober 2006 dahingehend zu ändern, dass der Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) auf freiburgischem Kantonsgebiet verboten wird*». Aus der Begründung der Motion geht hervor, dass es den Motionären sehr wohl um die *landwirtschaftlichen Kulturen* geht.

Die Diskussionen zu diesem Thema im Kantonsparlament sowie bestimmte Stellungnahmen lassen jedoch annehmen, dass es über die strikte Umsetzung der Motion M1133.11 hinaus auch das Ziel ist, im weiteren Sinne eine gentechnikfreie landwirtschaftliche Produktion im Kanton zu gewährleisten.

Um zur Erreichung dieses Ziels beizutragen, und wie in Abschnitt 2.2.3 erwähnt, ist der Staatsrat der Ansicht, dass über das reine Verbot, in der Landwirtschaft GVO *anzubauen*, wie es in der Motion verlangt wird, hinausgegangen werden muss.

So schlägt er vor, zusätzlich zum verlangten Verbot (s. neuer Art. 3 Abs. 2), zu den Zielen des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes das allgemeinere Ziel hinzuzufügen, «*eine von gentechnisch veränderten Organismen freie [NB kantonale] landwirtschaftliche Produktion zu gewährleisten*».

Nach dem Vorbild der Kantone Waadt (*Art. 56 Abs. 2 des «Loi du 7 septembre 2010 sur l'agriculture vaudoise»*), Neuenburg (*Art. 3 des «Loi du 28 janvier 2009 sur la promotion de l'agriculture» der Republik und des Kantons Neuenburg*), und Genf (*Art. 43 Abs. 4 des «Loi du 21 octobre 2004 sur la promotion de l'agriculture» der Republik und des Kantons Genf*) schlägt der Staatsrat vor, dem neuen Artikel 2 Bst. a^{bis} den ausdrücklichen Vorbehalt des Bundesrechts anzufügen.

Artikel 3 Abs. 2 (neu)

Aus den unter Ziffer 3.2 erwähnten Gründen wird vorgeschlagen, das GVO-Verbot in den ersten Artikeln des Landwirtschaftsgesetzes deutlich hervorzuheben. Aus diesem Grund ist das Anbauverbot 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.

Das GVO-Verbot betrifft nur landwirtschaftliche Kulturen (s. auch Ziff. 2.2.3, Punkt 3), daher wird dieses Verbot in die Landwirtschaftsgesetzgebung integriert (landwirtschaftliche Primärproduktion). Da das Verbot nur im Rahmen der landwirtschaftlichen Primärproduktion gilt, ist es unerlässlich, so genau wie möglich festzulegen, welche Flächen landwirtschaftlicher Kulturen betroffen sind. Der Staatsrat schlägt dazu 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.

Es sei, soweit nötig, daran erinnert, dass der GVO-Anbau *im Labor* und bestimmte industrielle Verfahren, die im Übrigen in der Motion M1133.11 (Änderung des Landwirtschaftsgesetzes) nicht mitgemeint waren, von diesem Verbot nicht betroffen sind.

Der Staatsrat schlägt vor, wie beim neuen Artikel 2 Bst. a^{bis} dem neuen Artikel 3 Abs. 2 den ausdrücklichen Vorbehalt des Bundesrechts anzufügen.

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 (mit den Kantonen) konkurrierende und obligatorische Gesetzgebungskompetenz verleiht. Das bedeutet mit anderen Worten, dass die kantonale Gesetzgebungskompetenz nur so lange besteht, wie der Bund nicht selbst im besagten Bereich legiferiert hat.

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 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 wäre, würde dieser Gesetzesentwurf zweifellos mit dem Bundesrecht vereinbar werden.

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-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 Gesetzesänderungsentwurf als europarechtskonform beurteilt werden.

6 Die Situation in anderen Kantonen

Gegenwärtig hat nur der Kanton **Tessin** ein GVO-Verbot *ohne Vorbehalt* in seinem Landwirtschaftsgesetz festgeschrieben¹.

Der Kanton **Genf** hat seinerseits ein Verbot für die Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen lediglich vorgesehen, um den Anspruch auf kantonale Leistungen zu begründen. Er sieht jedoch vor, *dass der Staatsrat diese Problematik im Hinblick auf die Entwicklung der Forschung und die Vorschriften des Bundesrechts regelmässig überprüft*².

¹ S. Art. 1 Abs. 3 des «Legge del 3 dicembre 2002 sull'agricoltura» der Republik und des Kantons Tessin:

³ *In particolare, il Cantone promuove la salvaguardia della biodiversità e della sicurezza alimentare, favorendo l'uso in agricoltura di vegetali e animali di specie autoctone, evitando la monocultura, ed escludendo l'uso di organismi geneticamente modificati per la produzione di alimenti, per il foraggio e per la cura delle coltivazioni e degli allevamenti.*

² S. Art. 43 des «Loi du 21 octobre 2004 sur la promotion de l'agriculture» der Republik und des Kantons Genf:

¹ *Seuls ont droit aux prestations cantonales prévues dans la présente loi les agriculteurs qui n'utilisent pas d'organismes génétiquement modifiés, ni de produits qui en sont issus.*

² *Le non-usage de tels organismes est attesté par tout document prouvant que les intéressés ont requis les informations nécessaires sur les produits qu'ils utilisent et leur composition.*

³ *Le non-respect, par les agriculteurs, de leurs engagements, entraîne la prise des mesures et sanctions prévues dans*

Die Kantone **Waadt**³ und **Neuenburg**⁴ haben in ihrer jeweiligen kantonalen Landwirtschaftsgesetzgebung ein Verbot festgeschrieben, jedoch das übergeordnete *Bundesrecht ausdrücklich vorbehalten*. Angesichts der obigen Ausführungen scheint es somit sinnvoll, gleich vorzugehen.

Andere Kantone haben sich auch mit dieser Frage auseinandergesetzt. Gewisse, wie der Kanton Jura, haben darauf verzichtet, Vorschriften zu erlassen, da sie befürchteten, gegen das Bundesrecht zu verstossen.

7 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.

8 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.

9 Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

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

le chapitre IX de la présente loi.

⁴ *A intervalles réguliers, le Conseil d'Etat procède à un réexamen de cette problématique, ce en fonction de l'évolution de la recherche et des prescriptions du droit fédéral.*

³ S. Art. 56 Abs. 2 des «Loi du 7 septembre 2010 sur l'agriculture vaudoise»: *Dans les limites de la législation fédérale, les organismes génétiquement modifiés sont exclus de la production des aliments et des végétaux.*

⁴ S. Art. 3 des «Loi du 28 janvier 2009 sur la promotion de l'agriculture» der Republik und des Kantons Neuenburg: *Dans les limites de la législation fédérale, l'Etat veille à assurer la souveraineté alimentaire en excluant les organismes génétiquement modifiés de la production de aliments, des végétaux et des produits destinés à protéger les plantes et soigner les animaux.*

10 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 dürfte⁵. Ab diesem Zeitpunkt gilt das Gentechnikgesetz des Bundes grundsätzlich vollumfänglich und es wird somit möglich sein, von 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.

11 Referendumsrecht

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

12 Schlussbemerkung

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

⁵ Anhang: Nachhaltigkeitsbeurteilung des Entwurfs mit dem Instrument «Boussole 21» (kann auf der folgenden Webseite eingesehen werden: https://www.fr.ch/publ/de/pub/botschaften_berichte/2012_2016/2014.htm)