



Postadresse:  
Postfach, 8021 Zürich

Tel: 043 255 20 60  
Fax: 043 255 20 61

e-mail: [info@internutrition.ch](mailto:info@internutrition.ch)  
Internet: [www.internutrition.ch](http://www.internutrition.ch)

Herrn  
Bundesrat M. Leuenberger  
Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

Zürich, 9. Februar 2009

## **Vernehmlassung zur Änderung des Gentechnikgesetzes zur Verlängerung des GVO-Moratoriums in der Landwirtschaft**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Leuenberger,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit Ihrem Schreiben vom 9. Dezember 2008 haben Sie den interessierten Kreisen mitgeteilt, der Bundesrat beabsichtige, das in der Bundesverfassung verankerte temporäre Verbot des Inverkehrbringens von gentechnisch verändertem pflanzlichem Vermehrungsmaterial mittels einer neuen Übergangsbestimmung in Artikel 37a des Gentechnikgesetzes um drei Jahre zu verlängern.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zu einer Stellungnahme und erlauben uns, im Folgenden auf einige für uns relevante Aspekte im Zusammenhang mit der modernen Pflanzenbiotechnologie in der Schweiz einzugehen.

Die Hersteller von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln – und mithin die Lebensmittelindustrie – stehen in der Pflicht, zur Sicherstellung der langfristigen Ernährungssicherheit ihre Forschung und Entwicklung auf zukunftsgerichtete Technologien und Innovationen abzustützen. Zur Bewältigung der aktuellen und künftigen globalen Herausforderungen im Ernährungsbereich ist dabei auch der Zugriff auf pflanzenbiotechnologische Methoden erforderlich. Die Produkte, welche Dank Innovationen entstehen, dienen wiederum der Gesellschaft, denn sie sollen eine gesunde, erschwingliche und ökologisch einwandfreie Ernährung sicherstellen. Ein Verbot einer neuen Technologie, namentlich der modernen Pflanzenbiotechnologie und insbesondere deren Anwendung in der Landwirtschaft, ist daher falsch.

Internutrition ist im Namen seiner Mitglieder gegen eine Verlängerung des GVO-Moratoriums und stellt deshalb den

### **Antrag:**

Im Vorentwurf vom 19. November 2008 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz, GTG) ist der vorgeschlagene Art. 37a (neu) zum Thema „Übergangsfrist für das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen“ ersatzlos zu streichen.

### **Begründungen**

#### **1. Das Moratorium ist unnötig, da bereits genügend Grundlagen für eine Entscheidung über den grundsätzlichen Umgang mit gentechnisch veränderten Pflanzen in der Schweiz vorliegen.**

Als wichtigstes Argument für eine Verlängerung des Moratoriums wird in den Erläuterungen zur Vernehmlassung vom 4. Dezember 2008 (nachfolgende "Erläuternder Bericht") angegeben, der Bundesrat wolle sicherstellen dass die notwendigen Entscheidungsgrundlagen vorlägen, und ausreichend Zeit für eine rechtliche Umsetzung zur Verfügung stehe. Wir vertreten die Auffassung, dass die notwendigen wissenschaftlichen Grundlagen für die grundsätzliche politische Entscheidung, ob und wie in Zukunft gentechnisch veränderte Pflanzen in der Schweizer Landwirtschaft eingesetzt werden dürfen, bereits heute zur Verfügung stehen – ein weiteres Zuwarten oder ein Moratorium bringt hier keine Lösung, sondern schiebt die notwendige politische Entscheidung nur auf die lange Bank.

Die Forschungslabors und die Saatguthersteller bereiten weltweit für alle Versuche mit gentechnisch veränderten Pflanzen und für das Inverkehrbringen von Produkten, die auf gentechnisch veränderten Pflanzen basieren, umfangreiche Dossiers vor. Diese werden im Rahmen von Zulassungsverfahren zunächst für Forschungs- und Entwicklungszwecke und später für Marktzulassungen durch Experten akribisch geprüft. Auf diese Weise ist weltweit eine sehr grosse Zahl von Daten erhoben worden. Beispielsweise wird Bt-Mais, nach ausgiebiger Prüfung und Bestätigung seiner Umwelt- und Nahrungsmittelssicherheit durch Experten und der darauf abgestützten Zulassung, bereits in über 17 Ländern angebaut.

Untersuchungen zur Risikobewertung, zum Risikomanagement und zum praktischen landwirtschaftlichen Umgang mit GVO-Pflanzen, einschliesslich Aspekten der Koexistenz, werden auch von unabhängigen Grundlagenforschern durchgeführt, zum Teil anbaubaubegleitend in Ländern, in denen GVO seit vielen Jahren kultiviert werden. Weltweit resultieren daraus wissenschaftliche Resultate und Veröffentlichungen in riesiger Zahl (übersichtliche Darstellungen z. B. auf: [www.biosicherheit.de](http://www.biosicherheit.de) , [www.transgen.de](http://www.transgen.de)).

Es ist deshalb befremdlich, dass sich die Schweiz mit dem Argument, dass zuerst die Daten des NFP 59 abgewartet werden sollen, über diese grosse Zahl von bereits vorliegenden Ergebnissen hinwegsetzt und in weiteren 3 Jahren Untersuchungen machen will, welche angeblich Klarheit für die Schweiz schaffen sollen. Dabei bleibt völlig im Dunklen, was denn genau bis zum Ablauf des Moratoriums noch geklärt werden soll, und welches die konkreten Kriterien für eine Beendigung des Moratoriums wären. Aus wissenschaftlicher Sicht gibt es keinen Grund, das Moratorium um weitere 3 Jahre zu verlängern.

Das vor allem im Gentechnikgesetz statuierte strenge Bewilligungsregime ist vollends geeignet, die Sicherheit beim Umgang mit GVO Produkten zu gewährleisten. Die hier

vorgeschriebenen – im internationalen Vergleich sehr strengen – Prüfverfahren fördern offene Sicherheitsfragen im Einzelfall zu Tage und erlauben, diesen mit geeigneten Massnahmen – bis hin zu Verboten – zu begegnen. Selbstverständlich sollten Zulassungen erst dann erfolgen, wenn für den Einzelfall alle wissenschaftlichen Fragen befriedigend geklärt sind. Ein generelles Moratorium verhindert hier eine differenzierte Vorgehensweise und ist angesichts des bereits bestehenden Bewilligungsregimes klar unverhältnismässig.

Mit einem zusätzlichen 3-jährigen generellen Verbot unterstützt der Bundesrat eine Abkehr von der Wissenschaftlichkeit verpflichteten Bewilligungsverfahren zugunsten eines ideologisch geprägten Verbots.

## **2. Die Durchführung eines Bewilligungsverfahrens für das Inverkehrbringen von GVO ist länger als die vorgesehene Verlängerungszeit.**

Das oben in Ziff. 1 erwähnte Bewilligungsregime sieht unter anderem vor, dass GVO-Nutzpflanzen mehrstufige, äusserst strenge und zeitaufwendige Zulassungsverfahren durchlaufen müssen, bevor ein Anbau in der Schweiz in Frage kommt. Experten rechnen mit einer Verfahrensdauer von mindestens 5 Jahren.

Zunächst ist nach der Freisetzungsverordnung FrSV (SR 814.911) eine Bewilligung für das Inverkehrbringen eines GVO erforderlich, für welche das Bundesamt für Landwirtschaft zuständig ist. Bestehen Zweifel über mögliche Auswirkungen für Mensch und Umwelt, kann zunächst die Durchführung praktischer Freisetzungsversuche im kleinen Massstab angeordnet werden, für die wiederum eine Bewilligung durch das BAFU erforderlich ist.

Liegt die Bewilligung nach der Freisetzungsverordnung vor, darf die Sorte noch lange nicht in der Landwirtschaft eingesetzt werden. Erst muss sie – wie alle neuen Sorten, auch nicht-GVO Pflanzen – ein aufwendiges Sortenprüfungsverfahren durchlaufen (Saatgut-Verordnung SR 916.151; Saat- und Pflanzgut-Verordnung SR 916.151.1). Hierzu muss sie während ein- bis zwei Jahren einer Vorprüfung unterzogen werden. Anschliessend wird die Kandidatensorte einer zwei- bis vierjährigen Sortenprüfung durch das Bundesamt für Landwirtschaft unterzogen. Während dieser Zeit werden die landwirtschaftlichen Eigenschaften wie Ertrag, Krankheitsanfälligkeit und Produktequalität geprüft. Dabei wird auch untersucht, ob die neue Sorte gegenüber bereits zugelassenen Sorten einen Vorteil bringt. Erst wenn die Prüfungen erfolgreich bestanden sind und die Sorte in den offiziellen Sortenkatalog aufgenommen wurde, darf sie in der Landwirtschaft eingesetzt werden.

Parallel dazu muss die neue Sorte vor einer Verwendung in der Landwirtschaft als Lebens- und Futtermittel zugelassen sein. Diese Prüfungen dauern ebenfalls längere Zeit.

### *Konsequenzen:*

- Die Schweiz hat ein sehr strenges Zulassungsverfahren für die Bewilligung von GVO-Pflanzen.
- Die Durchführung dieses Verfahrens bis zur möglichen Inverkehrbringung dauert entschieden länger als die vorgesehene Dauer der Moratoriums-Verlängerung.
- Die Einführung des Art. 37 a (neu) ist aus diesen Gründen obsolet.

### **3. Ein Moratorium ist mit der Bundesverfassung nicht vereinbar**

Im erläuternden Bericht (Ziff. 5.1) ist zu lesen, dass das vorgeschlagene Moratorium zum Ziel habe, Menschen, deren Eigentum und die Umwelt vor Missbräuchen der Gentechnologie zu schützen; das vorgeschlagene befristete und partiell einzig die Landwirtschaft betreffende Verbot könne sachlich begründet werden. Im Gegensatz zu einem generellen Moratorium sprengt die Vorlage den Rahmen der Bundesverfassung, welche die Gentechnologie als solche grundsätzlich billigt, nicht. Die in Art. 27 BV statuierte Wirtschaftsfreiheit werde durch das Moratorium zwar eingeschränkt, dies erfolge durch das befristete und partielle Verbot aber im Einklang mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip, da das Moratorium zum Schutz von Mensch, Tier, Umwelt und biologischer Vielfalt im öffentlichen Interesse liege.

Art. 120 Abs. 1 BV statuiert im Sinne einer programmatischen Zwecknorm das dem ausserhumanen Gentechnikrecht inhärente Prinzip der *Missbrauchsbekämpfung*. Dieses Prinzip bedeutet in erster Linie, dass der Bund mittels eines adäquaten Sicherheitsrechts unter Einbezug des wissenschaftlichen und technischen Kenntnisstandes überall da in die Entwicklungen und Anwendungen der Gentechnik eingreifen soll, wo die Sicherheit von Mensch und Umwelt dies erfordert. Das Prinzip der *Missbrauchsbekämpfung* bedeutet aber auch, dass der Bund in Bereichen, wo der Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen keinen Missbrauch darstellt, nicht einschränkend eingreifen darf. In diesem Sinne ist das Vorliegen der Möglichkeit eines Missbrauchs hinsichtlich bundesrechtlicher Einschränkungen von gentechnischen Vorhaben eine Eingriffsvoraussetzung. Angesichts des verfügbaren globalen Wissensstands besteht kein Anlass, jegliches Inverkehrbringen gentechnisch veränderter landwirtschaftlicher Produktionsmittel als *Missbrauch* im Sinne von Art. 120 Abs. 1 BV zu qualifizieren. So verkennen die Ausführungen im erläuternden Bericht, dass mit dem vorgeschlagenen Moratorium auch gentechnisch veränderte Pflanzen verboten würden, die in anderen Ländern schon seit vielen Jahren angebaut werden und deren Unbedenklichkeit für Mensch, Tier, Umwelt und biologische Vielfalt belegt ist. In verschiedenen Fällen wurde diese Unbedenklichkeit bereits von gerichtlichen Instanzen auf regionaler (EG) wie auch auf – für die Schweiz verbindlichen – internationaler (WTO) Ebene (dazu unten in Ziff. 4) festgestellt. Allein diese Fälle belegen, dass das vorgeschlagene Moratorium für landwirtschaftliche Anwendungen nicht unter dem Titel *Missbrauchsbekämpfung* abgehandelt werden kann und deshalb mit Art. 120 BV unverträglich ist.

Ferner liegt der erläuternde Bericht falsch, wenn er den durch das 3-jährige Moratorium bewirkten Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit als *verhältnismässig* qualifiziert. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind Massnahmen, die verfassungsmässige Rechte beschränken, nur zulässig bzw. verhältnismässig, wenn sie geeignet, erforderlich und in ihrer Ziel-Mittel-Konstellation ausgewogen sind. Das vorgeschlagene Moratorium ist weder erforderlich noch in seiner Ziel-Mittel-Konstellation ausgewogen. Dies deshalb, weil der Schutz von Mensch, Umwelt und der biologischen Vielfalt bereits durch das im internationalen Vergleich äusserst strenge Bewilligungsregime des Gentechnikgesetzes sichergestellt wird. Zusätzlich ein Moratorium vorzusehen ist im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips überschüssig und stellt einen von der Verfassung nicht gedeckten Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar.

### **4. Ein Moratorium ist nicht kompatibel mit den internationalen Verpflichtungen**

Der erläuternde Bericht kommt in Ziff. 5.2.1 zum Schluss, dass die Vereinbarkeit des vorgeschlagenen Moratoriums mit dem Regelwerk der WTO nicht abschliessend beurteilt

werden könne. Die WTO-Klage der USA, Kanada und Argentinien gegen das faktische Moratorium der Europäischen Gemeinschaften (EG) sei zwar mittlerweile zuungunsten der EG entschieden worden, doch lasse sich dieses Urteil nicht auf das vorgeschlagene Moratorium übertragen.

Bei objektiver Analyse bleibt jedoch kein Zweifel, dass der besagte WTO-Entscheid mit Blick auf die Rechtmässigkeit des vorgeschlagene Moratorium sehr wohl einschlägig ist und diesbezüglich eine klare Sprache spricht:

Das WTO-Panel kam zum Schluss, dass das faktische Moratorium der EG zwar keine *hoheitlich angeordnete, handelshemmende Massnahme* im Sinne des SPS-Agreements darstelle, aber dennoch unter dem SPS-Verzögerungsverbot unzulässig sei. Weiter hat das Panel auf konkrete gentechnisch veränderte Nutzpflanzen gerichtete Importverbote von einzelnen EG-Mitgliedsstaaten überprüft und bei allen festgestellt, dass die vorgelegten Risiko-Assessments keine wissenschaftlichen Gründe liefern, welche die Importverbote unter dem SPS-Agreement rechtfertigen könnten.

Es ist schlicht nicht nachvollziehbar, wie der erläuternde Bericht angesichts dieses klaren Verdikts zuungunsten der Zulässigkeit des bloss faktischen EG-Moratoriums zum Schluss kommt, das hierzulande vorgeschlagene *formalgesetzliche* Moratorium könnte dennoch WTO-kompatibel sein. Der erläuternde Bericht unterschlägt, dass das vorgeschlagene Moratorium – auch wenn es befristet ist – eine handelshemmende Massnahme gemäss SPS-Übereinkommen darstellen würde und nur zulässig wäre, wenn ein *wissenschaftlich fundierter Rechtfertigungsgrund* vorläge. Allein die vom WTO-Panel im Verfahren WT/DS 291-293 untersuchten und gerügten Importverbote einzelner EG-Mitgliedsstaaten zu bestimmten GVO-Nutzpflanzen zeigen, dass das hierzulande vorgeschlagene Moratorium, das gemeinhin alle Inverkehrbringen landwirtschaftlicher GVO-Produktionsmittel beschlägt, unter dem SPS-Agreement nicht zu rechtfertigen wäre. Das vorgeschlagene Moratorium ist mit den Verpflichtungen, welche die Schweiz im Rahmen der WTO übernommen hat, unvereinbar.

Wie das WTO/SPS-Übereinkommen, so bedürfen Verbote für Inverkehrbringen auch unter dem Cartagena-Protokoll der wissenschaftlichen Rechtfertigung. Art. 15 i.V.m. Anhang III Cartagena-Protokoll setzt in diesem Zusammenhang eine Risikobeurteilung nach streng wissenschaftlichen Kriterien und Methoden voraus. Das Cartagena-Protokoll statuiert ferner ausdrücklich, dass unzureichende wissenschaftliche Kenntnisse oder das Fehlen von wissenschaftlichem Konsens nicht zwangsläufig als besonderes, nicht vorhandenes oder annehmbares Risiko auszulegen sind. Daraus wird klar, dass allgemeine Hinweise auf das Vorsorgeprinzip – wie es der erläuternde Bericht in Ziff. 5.2.3 suggeriert – zur Rechtfertigung von Importverboten unter dem Cartagena-Protokoll nicht ausreichen. Dies gilt freilich auch bei befristeten Importverboten. Das vorgeschlagene Moratorium steht im Widerspruch zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen, die die Schweiz mit Übernahme des Cartagena-Protokolls eingegangen ist.

## **5. Veränderte Randbedingungen benötigen Innovationen**

Weltweit hat die **Anbaufläche von gentechnisch verbesserten Pflanzen** seit der Einführung des Moratoriums in der Schweiz im Jahre 2005 um mehr als 40 % zugenommen und umfasst heute über 114 Millionen Hektaren Land. Es sind mittlerweile über 12 Millionen Bauern, welche diese modernen Pflanzen anbauen. Die grösste Zunahme der Anbaufläche von gentechnisch verbesserten Pflanzen ist in Entwicklungsländern zu verzeichnen. Aber selbst in

der EU hat sich die Anbaufläche in den vergangenen drei Jahren verdoppelt! In diesem Kontext ist ein Moratorium mit einem Verbot des Anbaus von GVO-Pflanzen völlig verkehrt.

Die **Weltagrarmärkte haben sich in kurzer Zeit verändert**; die Nachfrage nach Nahrungsmitteln ist gestiegen, und das Angebot konnte der Nachfrage nicht folgen, was zu Preissteigerungen, zur Ernährungskrise und zu neuen Herausforderungen geführt hat. Diese Situation hat sich weltweit seit der Einführung des Moratoriums in der Schweiz wesentlich verschärft und es ist angebracht, alle verfügbaren Möglichkeiten, Ideen und Technologien einzusetzen, um in dieser Situation Lösungen zu suchen. Ein Moratorium ist eine falsche Massnahme, um die Rolle des Standortes Schweiz im Bereich der Agrar- und Ernährungsforschung auszuweiten und den Sektor konkurrenzfähiger zu machen.

**Klimaveränderungen**, Bodenverluste (u. a. Verwüstung, Versiegelung) und Wasserknappheit sind nur einige wenige Rahmenbedingungen, welche den Pflanzenbau auch in der Schweiz zukünftig nachhaltig beeinflussen werden. Aus dieser Optik ist es falsch, von Technologie-Verboten zu sprechen; wir sollten uns viel mehr darüber unterhalten, wie wir die besten Lösungen finden.

#### **6. Die Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft ist durch Verbote von Technologien nicht gewährleistet.**

Die Schweizer Landwirtschaft muss, um konkurrenzfähig zu bleiben, ebenfalls von den neusten Entwicklungen profitieren können. In unseren Nachbarländern (insb. Deutschland) werden als Anwendungen der modernen Gentechnik bereits Krautfäule-resistente Kartoffeln und Herbizid-tolerante Zuckerrüben in Feldversuchen geprüft; die Entwicklung von Obstbäumen, welche resistent gegen den Feuerbrand sind, ist im Labor bereits weit fortgeschritten. Solche Anwendungen sollten auch dem Schweizer Bauern zur Verfügung stehen; dies ist mit einem Verbot nicht gewährleistet. Mit einer Verlängerung des Moratoriums bleibt somit den Schweizer Landwirten die Wahlfreiheit, auf moderne Lösungsansätze zuzugreifen, die sowohl ökonomische als auch ökologische Vorteile bringen, verwehrt.

#### **7. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten sind Technologieverbote die falsche Antwort**

Die weltweite Finanzkrise ist nun auch zu einer Industriekrise geworden: die Industrie –das Rückgrat unseres Arbeitsplatzes – gerät in Schwierigkeiten. Dies ist für den Arbeitsplatz Schweiz ungünstig. Um den negativen Folgen einer Rezession entgegen zu wirken, werden nun verschiedene Finanzpakete und Impulsprogramme geschnürt. In dieser Zeit ist es auch besonders wichtig, dass die Schweiz als Innovationsplatz weiterhin die volle Unterstützung genießt. Dazu ist eine gute Ausbildung und der Einsatz aller möglichen Technologien sehr wichtig. Beides wird aber durch ein Moratorium mit einem Technologie-Verbot verunmöglicht. Dies sind völlig verkehrte Massnahmen. Sie behindern einen Innovationsschub und koppeln unsere Entwicklungen in der Schweiz vom Ausland ab.

#### **Schlussbemerkungen**

Die Landwirtschaft und damit zusammenhängend die Hersteller von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln stehen vor grossen Herausforderungen. Für beide gilt, dass nur mit dem

Einsatz von neuen Innovationen die richtigen Antworten für die Zukunft gefunden werden können.

Dabei spielt auch die Gentechnologie für Pflanzen eine grosse Rolle. Internutrition weiss, dass in der Schweiz eine grosse Zurückhaltung gegenüber neuen GVO-Produkten besteht. Wir wollen diese neuen Produkte niemandem aufzwingen; wir stehen ein für eine transparente Wahlfreiheit. Diese ist aber mit Verboten nicht gewährleistet.

Schliesslich macht uns grosse Sorgen, dass ein Verbot diese mittlerweile bewährte Technologie weiterhin stigmatisiert und das Klima für eine innovative und kreative Schweiz mit einem entsprechenden Forschungs- und Arbeitsplatz nicht gewährleistet. Wir bitten den Bundesrat deshalb aus den oben dargelegten Gründen, auf die Verlängerung des GVO-Moratoriums zu verzichten und den Art. 37 (a) ersatzlos zu streichen.

Mit den vorgeschlagenen Bestimmungen betreffend Einsprache- und Beschwerderecht im Rahmen der Bewilligungsverfahren ohne Ausweitung der beschwerdeberechtigten Kreise, sowie betreffend Systematik und Terminologie sind wir einverstanden.

Wir danken für das Verständnis für unsere Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

INTERNUTRITION