



20.xxx

**Erläuternder Bericht  
zur Änderung des Gentechnikgesetzes (Verlängerung des  
Moratoriums zum Inverkehrbringen von gentechnisch ver-  
änderten Organismen)**

Entwurf vom ...

---

---

## Übersicht

***Mit der vorliegenden Änderung des Gentechnikgesetzes soll das Moratorium zum Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen in der Land- und Waldwirtschaft sowie im Gartenbau um weitere vier Jahre bis 2025 verlängert werden.***

### ***Ausgangslage***

*Seit 2005 hat das Parlament das Moratorium für das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) dreimal verlängert, das letzte Mal von 2017–2021. Es besteht derzeit nach wie vor kein politischer Konsens, das Moratorium aufzuheben und für den Anbau von GVO eine tragfähige, austarierte Regulierung zu erlassen. Die jüngsten Entwicklungen der Gentechnologie führen zu zusätzlicher Komplexität der Materie. Die ursprünglich relativ klare Trennlinie zwischen herkömmlich hergestellten Produkten und solchen aus gentechnischen Verfahren verwischt zusehends. Zwar unterliegen alle neuen gentechnischen Verfahren der bestehenden Gentechnikgesetzgebung, es stellen sich aber vermehrt regulatorische Anwendungsfragen und neue Herausforderungen für die Gewährleistung der Warenflusstrennung und Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten. Diesen Herausforderungen adäquat zu begegnen und gleichzeitig die nötige Rechtssicherheit zu schaffen, benötigt zusätzliche Zeit.*

### ***Inhalt der Vorlage***

*Vor diesem Hintergrund schlägt der Bundesrat vor, das bestehende Moratorium um weitere vier Jahre zu verlängern. Mittels entsprechender Anpassung von Artikel 37a des Gentechnikgesetzes (GTG, SR 814.91) soll das Moratorium neu bis zum 31. Dezember 2025 dauern. Die Verlängerung des Moratoriums erlaubt es zu prüfen, wie aktuelle rechtliche Fragen im Bereich der neuen gentechnischen Verfahren zu beantworten sind. Dabei sollen auch die Entwicklungen in der Europäischen Union berücksichtigt werden.*



## Erläuternder Bericht

### 1 Ausgangslage

#### 1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Am 27. November 2005 haben Volk und Stände in einer Volksinitiative „für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft“ einer neuen Verfassungsbestimmung (Art. 197 Ziff. 7 BV) zugestimmt, welche die schweizerische Landwirtschaft während fünf Jahren für gentechnikfrei erklärte und für diese Dauer Teile des Bundesgesetzes über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz, GTG; SR 814.91) ausser Kraft setzte. Dieses Moratorium untersagte bis zum 27. November 2010 die Bewilligungserteilung für das Einführen und Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten vermehrungsfähigen Pflanzen, Pflanzenteilen und Saatgut, welche für die landwirtschaftliche, gartenbauliche oder forstwirtschaftliche Anwendung in der Umwelt bestimmt sind, sowie von gentechnisch veränderten Tieren, welche für die Produktion von Lebensmitteln und anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen bestimmt sind<sup>1</sup>.

Die Forschung wurde dabei explizit vom Moratorium ausgenommen, d.h. sowohl Versuche mit gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in geschlossenen Systemen als auch Freisetzungsversuche mit GMO waren unter den Voraussetzungen des Gentechnikrechts zulässig. Dadurch sollte die Erforschung der Risiken und des Potentials von GMO im Hinblick auf das Auslaufen des Moratoriums ermöglicht werden. Entsprechend des Volksinitiativtextes, liess die Verfassungsbestimmung offen, ob bei einer «gentechnikfreien» Landwirtschaft auch Futtermittel, Dünger, Pflanzenschutzmittel und Tierarzneimittel unter das Moratorium fallen sollten. Der Bundesrat ging davon aus, dass dies nicht der Fall war. Mit dem Moratorium wollten die Initianten in erster Linie der schweizerischen Landwirtschaft eine Profilierung und Positionierung als Erzeugerin von Produkten ohne GMO ermöglichen und der mehrheitlich ablehnenden Haltung in der Bevölkerung gegenüber gentechnisch veränderten Lebensmitteln Rechnung tragen. Ausserdem diene der Zeitaufschub dazu, neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu sammeln und optimale Bestimmungen zum Schutz der herkömmlichen Landwirtschaft zu erlassen<sup>2</sup>.

Vor dem Ablauf des Moratoriums nach Artikel 197 Ziffer 7 BV wurde am 19. März 2010 mit einer Änderung des GTG von den Räten beschlossen, das Moratorium weitere drei Jahre, d.h. bis zum 27. November 2013, zu verlängern, in seiner materiellen Tragweite aber unverändert zu belassen (vgl. Art. 37a GTG). Allerdings

- <sup>1</sup> Das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Wirbeltiere ist ausser für Forschung, Therapie und Diagnostik grundsätzlich und in allen Anwendungsbereichen verboten (Art. 9 GTG).
- <sup>2</sup> Vgl. Botschaft vom 18. Aug. 2004 über die Volksinitiative für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft, BBl 2004 4937, 4941.

---

wurde der Wortlaut der Bestimmung von Unklarheiten befreit und mit der Terminologie sowie der Systematik des Gentechnikgesetzes in Einklang gebracht; insbesondere wurde das direkte Verbot des Inverkehrbringens durch ein an die zuständigen Behörden gerichtetes Verbot, Bewilligungen für das Inverkehrbringen von GVO zu landwirtschaftlichen, gartenbaulichen oder waldwirtschaftlichen Zwecken zu erteilen, ersetzt.

Artikel 37a GTG wurde seither zweimal angepasst: Obwohl das vom Bundesrat beauftragte und vom Schweizerischen Nationalfonds von 2007 bis 2011 durchgeführte Nationale Forschungsprojekt 59 «Nutzen und Risiken der Freisetzung gentechnisch veränderter Pflanzen» (NFP 59)<sup>3</sup> keine speziell von der grünen Gentechnik (Gentechnik in der Landwirtschaft) ausgehenden Risiken für die Umwelt feststellen konnte, wurde das Moratorium 2013 durch das Parlament im Rahmen der Agrarpolitik 2014 – 2017 verlängert, wobei lediglich die Zeitraumangabe um vier Jahre bis zum 27. November 2017 angepasst wurde<sup>4</sup>. Die Verlängerung wurde mit der ablehnenden Haltung der Bevölkerung gegenüber GVO sowie mit der Profilierung und Positionierung der Schweiz als Erzeugerin von Produkten ohne GVO begründet. Eine vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung des GTG, welche die Einführung von sogenannten GVO-Anbaugebieten sowie die Konkretisierung der Bestimmungen zur Koexistenz von GVO- und Nicht-GVO-Kulturen in der Landwirtschaft auf Gesetzesstufe vorsah<sup>5</sup>, wurde vom Parlament 2017 deutlich abgelehnt. Stattdessen wurde das Moratorium nach intensiver Diskussion im Rahmen der Agrarpolitik 2018 – 2021 mit den gleichen Begründungen wieder um vier Jahre, diesmal bis zum 31. Dezember 2021, verlängert<sup>6</sup>. Zugleich wurde der während des Moratoriums 2014 – 2017 in Art. 37a GTG festgehaltene Auftrag an den Bundesrat, während der Dauer des Moratoriums die nötigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen, gestrichen.

Gemäss Artikel 7 GTG muss den Konsumentinnen und Konsumenten eine gentechnikfreie Produktion zur Verfügung stehen, und die freie Wahl der Konsumentinnen und Konsumenten muss gewährleistet sein. Ebenso müssen die Ausbreitung von GVO in die Umwelt und die aus einer solchen Ausbreitung folgende Schädigung der biologischen Vielfalt vermieden werden (Art. 6 GTG). Die Ausführungsbestimmungen für den Umgang mit gentechnisch veränderten Pflanzen in der Umwelt sind nicht vollumfänglich klar, insbesondere für die Produkte, die durch neue gentechnische Verfahren hergestellt werden. Vor allem aus diesen Gründen verfolgt die vorgeschlagene Gesetzesanpassung das Ziel, auch für die nächsten vier Jahre den Schutz der Umwelt sowie den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten zu gewährleisten. Dieses Ziel soll durch die entsprechende Verlängerung des Moratoriums (Art. 37a GTG) erreicht werden.

<sup>3</sup> <http://www.snf.ch/de/fokusForschung/nationale-forschungsprogramme/nfp59-nutzen-risiken-freisetzung-gentechnisch-veraenderter-pflanzen/>

<sup>4</sup> Fassung gemäss Anhang Ziff. 7 des BG vom 22. März 2013, in Kraft seit 1. Nov. 2013 (AS 2013 3463; BBl 2012 2075).

<sup>5</sup> BBl 2016 6521

<sup>6</sup> Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 16. Juni 2017, in Kraft seit 1. Jan. 2018 (AS 2017 6667; BBl 2016 6521).

---

Der Kontext (Akzeptanz von GVO in der Bevölkerung, inklusive solche aus neuen gentechnischen Verfahren) hat sich im Vergleich zur letzten Verlängerung des Moratoriums von 2016 nicht verändert<sup>7</sup>. Es besteht nach wie vor ein grosses Interesse an einer GVO-freien landwirtschaftlichen Produktion und Umwelt in der Schweiz. Die Verlängerung des Moratoriums ermöglicht zudem die Beobachtung der Weiterentwicklung der Gentechnik sowie die Vorbereitung auf mögliche internationale rechtliche Entwicklungen, insbesondere in der EU. Vor diesem Hintergrund ist ein Aufgeben des Moratoriums zurzeit unerwünscht und die Ausarbeitung allfälliger Vorschläge für Ausführungsbestimmungen ist verfrüht. Seit Inkrafttreten des Gentechnikgesetzes im Jahr 2004 haben sich die Gentechnologie und damit die Möglichkeiten zur Veränderung des Erbgutes von Organismen in raschem Tempo weiterentwickelt. Dies einerseits dank neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen zu Aufbau und Funktionsweise einzelner Gene bis zur Gesamtheit der Gene (Genom) und andererseits dank Fortschritten in der Digitalisierung (z.B. Datenverarbeitung, Modellierung, Automatisierung, maschinelles Lernen). Mit Verfahren wie z.B. CRISPR/Cas (siehe auch Kap. 1.2) hat diese technische Entwicklung in den letzten Jahren nochmals stark zugenommen.

Bei aus neuen gentechnischen Verfahren hergestellten GVO, mit denen in der Umwelt umgegangen werden soll (z.B. bei Saatgut), können momentan mangels Daten die Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier, auf die Umwelt sowie auf die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten nicht abschliessend beurteilt werden. Die Verlängerung des Moratoriums gibt die nötige Zeit für die Prüfung, ob und wie das geltende Recht ausgehend vom Vorsorgeprinzip punktuell den neuen Gegebenheiten anzupassen ist. Zudem können in dieser Zeit neue Vollzugsfragen im Bereich der neuen gentechnischen Fragen beantwortet werden. Dabei soll auch die Entwicklung in der Europäischen Union berücksichtigt werden.

## 1.2 Neue gentechnische Verfahren

Unter den neuen gentechnischen Verfahren werden eine Reihe von Techniken zusammengefasst, deren gemeinsamer Nenner die gezielte Veränderung des Genoms ist. Mit diesen Verfahren ist es möglich, das Genom in einer Art und Weise zu verändern, dass mit den aktuellen Nachweismethoden im Produkt keine Rückschlüsse mehr auf die verwendete Technik möglich sind – zurück bleiben nur Veränderungen des Erbgutes, respektive Mutationen. Dies wird als *Genome Editing* bezeichnet. Der 2012 publizierte Nachweis, dass sich eine in Bakterien natürlich vorkommende Genschere (das sogenannte CRISPR/Cas9-System) so umprogrammieren lässt, dass sie an einer bestimmten Stelle im Genom das Erbgut durchschneidet und die gewünschte Änderungen einfügt, hat zu einer rasanten Anwendung des *Genome Editings* in allen Bereichen der Gentechnologie geführt. Rasch wurden die Verfahren des *Genome Editings* für verschiedene Anwendungen und unterschiedliche Organismen weiterentwickelt. In den USA und in Südamerika werden seit etwa 10 Jahren

<sup>7</sup> Siehe dazu etwa Univox-Umfrage [https://gfs-zh.ch/wp-content/uploads/2016/04/Univox\\_Umwelt-2015.pdf](https://gfs-zh.ch/wp-content/uploads/2016/04/Univox_Umwelt-2015.pdf); Smartvote Resultate 2019: Verlängerung GVO Moratoriums [https://smartvote.ch/de/group/2/election/19\\_ch-nr/home](https://smartvote.ch/de/group/2/election/19_ch-nr/home).

---

mit diesen Verfahren hergestellte Pflanzen angebaut und vermarktet. Auch wenn derzeit noch keine für die Schweiz geeigneten Produkte für den Anbau auf dem Markt erhältlich sind, so ist damit zu rechnen, dass beispielweise mittels CRISPR/Cas hergestellte Pflanzensorten mit höherer Krankheitsresistenz, neuen Qualitätseigenschaften und anderen neuen Merkmalen in absehbarer Zukunft für die Anwendung im Feld vorhanden sein dürften.

Das *Genome Editing* eröffnet in den verschiedenen Anwendungsbereichen ganz neuartige Möglichkeiten in Bezug auf Eigenschaften, Eingriffstiefe, Übertragbarkeit, Anwendungsziele und Missbrauch. Damit stellen sich verschiedene Biosicherheits-, ethische und gesellschaftliche Fragen.

Im Unterschied zu herkömmlichen gentechnischen Verfahren ist es mit den neuen gentechnischen Verfahren möglich, relativ einfach und in kurzer Zeit gleichzeitig mehrere gezielte Änderungen im Genom vorzunehmen. Dabei können sich die Art der Eingriffe und der neuen Eigenschaften sowie die daraus resultierenden Risiken je nach Organismengruppe (z.B. Bakterien, Pflanzen, Insekten, Wirbeltiere) und Anwendungsgebiet unterscheiden. Für solche neuen Kombinationen von Änderungen und der daraus resultierenden Merkmale fehlen aktuell für eine korrekte Risikoanalyse ausreichende wissenschaftliche Kenntnisse sowie Erfahrungswerte und Vergleichsgrößen.

Eine besondere Herausforderung ist die Nachweisbarkeit. Mit der klassischen Gentechnik (Transgenese) werden fremde Gene an einer oder mehreren zufälligen Stellen in ein Genom eingeführt. Das eingeführte Gen und die Integrationsstelle sind somit einzigartig und damit eindeutig identifizierbar. Dies ermöglichte es, Nachweisverfahren zu entwickeln, die eine Nachweissicherheit von 99.9 Prozent aufweisen. Bei den punktuellen, durch *Genome Editing* eingebrachten Veränderungen, ist es mit den herkömmlichen Methoden derzeit schwierig, Spuren des angewendeten neuen gentechnischen Verfahrens zu identifizieren<sup>8</sup>. Ein genetisch nahezu identisches Produkt mit den ähnlichen Eigenschaften könnte auch ohne gentechnische Verfahren, beispielsweise in der Pflanzenzüchtung durch konventionelle Züchtung oder spontane Mutationen, erzeugt worden sein. Zurzeit können erst vereinzelt gewisse Anwendungen der neuen gentechnischen Verfahren sehr aufwändig und teuer nachgewiesen werden. Mit dem aktuellen Stand der Nachweistechiken stellt sich daher für den Vollzug die Herausforderung, die Rückverfolgbarkeit, die Kennzeichnung, die Kontrolle und die gegenseitigen Anerkennungsstandards im Falle unterschiedlicher internationaler Regulierungen sicherzustellen.

Die neuen gentechnischen Verfahren kommen in weiten Bereichen der Forschung und Entwicklung, insbesondere bei der Pflanzenzüchtung, zum Einsatz. Die Komplexität in Bezug auf die neuen gentechnischen Verfahren hat zugenommen. Für Produkte, die mit neuen gentechnischen Verfahren hergestellt sind, ist es zunehmend schwierig, die Grenze zwischen Gentechnik und Nicht-Gentechnik zu definieren.

<sup>8</sup> Bundesinstitut für Risikobewertung: Fragen und Antworten zum Genome Editing und CRISPR/Cas9, <[https://www.bfr.bund.de/de/fragen\\_und\\_antworten\\_zum\\_genome\\_editing\\_und\\_crispr\\_cas9-199684.html](https://www.bfr.bund.de/de/fragen_und_antworten_zum_genome_editing_und_crispr_cas9-199684.html)>.

---

Die Schweiz ist im Saatgutbereich in hohem Masse von im Ausland entwickelten Sorten abhängig (insbesondere aus der EU, mit der es im Rahmen des bilateralen Landwirtschaftsabkommens<sup>9</sup> eine gegenseitige Anerkennung von nicht-GVO-Sorten gibt). Aus diesen Gründen ist es wichtig, eine einheitliche Definition für Produkte, die mittels Gentechnik hergestellt wurden und damit unter den Anwendungsbereich des GTG fallen, zu haben und über entsprechende Nachweismethoden zu verfügen.

Eine nachhaltige und ressourceneffiziente Entwicklung der Landwirtschaft könnte mittel- bis langfristig durch Kulturpflanzen, welche z.B. Trockenheit besser tolerieren können oder gegen Pilzkrankheiten resistent sind, ergänzt werden. Die möglichen Chancen der neuen gentechnischen Verfahren bestehen in Pflanzen, welche im Allgemeinen die Nahrungsmittelproduktion effizienter und nachhaltiger machen, rascher den Herausforderungen des Klimawandels angepasst werden<sup>10</sup> und welche den Konsumentinnen und Konsumenten einen Mehrwert bringen könnten. Die wissenschaftlichen Daten für eine Risikobeurteilung sind derzeit allerdings noch unzureichend.

### 1.3 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Der Bundesrat hat das Aussprachepapier zur Kenntnis genommen, welches bereits festlegt, dass die neuen gentechnischen Verfahren unter das bestehende Gentechnikrecht fallen<sup>11</sup>. Die Aufforderung, die gesetzliche Grundlage zu schaffen, um gewisse genomeditierte Pflanzen von der Anwendung des GTGs auszunehmen, lehnt er zum heutigen Zeitpunkt ab<sup>12</sup>. Wie in der Definition von Artikel 5 Absatz 2 GTG festgehalten, findet durch die neuen gentechnischen Verfahren ein Eingriff ins Genom statt, wie dies unter natürlichen Bedingungen durch Kreuzen oder natürliche Rekombination nicht vorkommt. Vom Anwendungsbereich des Gentechnikrechts ausgenommen sind nach geltendem Recht<sup>13</sup> Organismen, die mittels Mutagenese<sup>14</sup> gewonnen wurden. Unter die Ausnahmeregelung fallen jedoch nur diejenigen Verfahren und Produkte, die aufgrund der vorhandenen Erfahrungswerte bereits zum Zeitpunkt ihres Erlasses als sicher galten (*history of safe use*). Für *Genome Editing* und genomeditierte Organismen sind noch zu wenig Daten vorhanden, die einen Ausschluss dieser Produkte aus dem Gentechnikrecht rechtfertigen könnten. Im Aussprachepapier vom 18. November 2018 hat der Bundesrat eine Prüfung der bestehenden Rechtsgrundlagen hinsichtlich einer risikobasierten Anpassung des

<sup>9</sup> SR 0.916.026.81

<sup>10</sup> Siehe auch IPCC Special report on climate change and land, ch. 5; <https://www.ipcc.ch/srccl/>

<sup>11</sup> <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73173.html>

<sup>12</sup> Siehe Antwort des Bundesrates auf die Motion 19.4050 FDP-Liberale Fraktion vom 27.11.2019; <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20194050>

<sup>13</sup> Siehe Anhang 1 Abs. 3 Bst. a der Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung, FrSV; SR 814.911) und der Verordnung über den Umgang mit Organismen in geschlossenen Systemen (Einschliessungsverordnung, ESV; SR 814.912).

<sup>14</sup> Mutagenese ist ein Verfahren, in dem die Mutationsrate im Erbgut eines Organismus durch die Behandlung mit Chemikalien oder Bestrahlung erhöht wird.

---

Gentechnikrechts in Aussicht gestellt. Diesem Auftrag sind das Eidgenössische Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und Eidgenössisches Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) in der Zwischenzeit nachgekommen. Das Ergebnis hat gezeigt, dass die bestehenden Gesetzesgrundlagen genügend Flexibilität bieten, um unter Anwendung des Vorsorgeprinzips Produkte aus neuen gentechnischen Verfahren zu beurteilen. Das GTG ist bereits heute genügend risikobasiert ausgestaltet. Erleichterungen sind vor dem Hintergrund (noch) fehlender Daten zu den neuen gentechnischen Verfahren nicht gerechtfertigt.

Allerdings wurde im Rahmen dieser Überprüfung der rechtlichen Grundlagen ein Handlungsbedarf identifiziert: Das bestehende Moratorium läuft Ende 2021 aus. Die rechtlichen Bestimmungen für einen Anbau von GVO sind derzeit nur rudimentär vorhanden und lückenhaft. Da das Parlament die Ergänzung des GTG mit der Koexistenz mehrfach abgelehnt hat, fehlen weiterhin eine diesbezüglich gesetzlich ausreichende Bestimmung sowie die konkretisierenden Vorschriften auf Verordnungsstufe. Aktuell sind auf Verordnungsstufe gewisse gentechnische Verfahren beschrieben oder benannt. Aufgrund der Entwicklung neuer gentechnischer Verfahren besteht ein gewisser Konkretisierungsbedarf hinsichtlich der Definition dieser neuen Verfahren auf Verordnungsstufe. Des Weiteren sind aktuelle Vollzugsfragen im Bereich der neuen gentechnischen Verfahren zu beantworten wie die Nachweisbarkeit oder das Monitoring in der Umwelt, die Gegenstand einer weiteren Überprüfung sein werden.

Diskussionen mit verschiedenen Anspruchsgruppen haben ergeben, dass aufgrund der stark divergierenden Meinungen derzeit eine Konsensfindung beim Regulierungsumfang und der -dichte nicht möglich scheint. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die Stakeholder derzeit Chancen und Risiken von Produkten aus neuen gentechnischen Verfahren – inklusive deren Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Praxis – teilweise nicht oder nicht ausreichend abschätzen können und künftige Entwicklungen von Produkten aus neuen gentechnischen Verfahren sowie deren Regulierung in anderen Ländern, insbesondere in der EU, noch abwartend beobachten möchten. Eine Berücksichtigung der internationalen Entwicklungen, auch hinsichtlich zukünftiger Anpassungen der bestehenden Regulierungen, erscheint im Eigeninteresse der Schweiz, auch wenn die Gentechnikgesetzgebung keinen bindenden völkerrechtlichen Verpflichtungen unterliegt.

Ein vorsichtiges, stufenweises Vorgehen, das den Prinzipien des GTG Rechnung trägt, ist angezeigt. Die Verlängerung des Moratoriums ist ein erneuter Schritt in diese Richtung.

---

## 1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016<sup>15</sup> zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016<sup>16</sup> über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

Der Erlass der Änderung des Gentechnikgesetzes ist angezeigt, um den Herausforderungen der Gentechnologie auch in Zukunft adäquat begegnen zu können.

## 1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Es sind keine parlamentarischen Vorstösse zu erledigen. Derzeit sich in Bearbeitung befindende Vorstösse sind:

- Motion 19.4050 FDP-Liberale Fraktion "Genomeditierung zugunsten der Umwelt ermöglichen" vom 18 September 2019. Der Bundesrat hat diese Motion am 27 November 2019 zur Ablehnung empfohlen.
- Motion 19.4225 Aebi "Verlängerung Gentech-Moratorium" vom 26 September 2019. Die Stellungnahme des Bundesrates steht noch aus.

## 2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die europäische Gentechnikregulierung gleicht derjenigen der Schweiz. Die GVO-Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG<sup>17</sup> der EU beinhaltet ähnliche bis nahezu identische Vorschriften. Im Unterschied zur Schweiz kennt das EU Recht jedoch kein Moratorium, sondern spezifische nationale Einschränkungen. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Haltung der Bevölkerung in den europäischen Ländern und gestützt auf eine Ergänzung der Richtlinie 2001/18/EG (Art. 26ter)<sup>18</sup> ist es den Mitgliedstaaten seit 2015 erlaubt, die Verwendung von gewissen GVO, die in der EU zugelassen wurden, auf ihrem Hoheitsgebiet einzuschränken (sog. «opt out»-Möglichkeit). Dabei sieht die EU ein abgestuftes System vor: In einem ersten Schritt besteht im europäischen GVO-Zulassungsverfahren die Möglichkeit des einzelnen Mitgliedstaats mittels Rücksprache zu erreichen, dass der Antragsteller seine Zulassung für diesen Mitgliedstaat einschränkt oder gänzlich darauf verzichtet. In einem

<sup>15</sup> BBl 2016 1105

<sup>16</sup> BBl 2016 5183

<sup>17</sup> Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates (ABl. L 106 vom 17/04/2001, S. 5).

<sup>18</sup> Geändert durch die Richtlinie (EU) 2015/412 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG zu der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit, den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen Text von Bedeutung für den EWR, ABl. L 68 vom 13.3.2015, S. 1ff.

---

zweiten Schritt (nach einer erteilten Anbauzulassung auf EU-Ebene) sollen nur diejenigen Mitgliedstaaten Anbauverbote aussprechen können, die dies schon in der ersten Phase versucht haben und mit ihren Anträgen beim Zulassungsinhaber nicht durchgedrungen sind. Die Verbote müssen begründet sein, zulässige Gründe sind gemäss Artikel 26ter Absatz 3 der Richtlinie 2001/18/EG: a) umweltpolitische Ziele; b) Stadt- und Raumordnung; c) Bodennutzung; d) sozioökonomische Auswirkungen; e) Verhinderung des Vorhandenseins von GVO in anderen Erzeugnissen; f) agrarpolitische Ziele; g) öffentliche Ordnung. Die «opt out»-Möglichkeit der EU-Mitgliedstaaten ist demnach einzelfallspezifisch, d.h. pro zugelassenes GVO-Produkt und nur auf den *Anbau* von GVO bezogen. Dies im Unterschied zur Schweiz: Das Moratorium bezieht sich generell und auf das *Inverkehrbringen* von allen GVO-Produkten zu landwirtschaftlichen, gartenbaulichen oder waldwirtschaftlichen Zwecken und bereits auf das Bewilligungsverfahren.

In seinem Grundsatzurteil vom 25. Juli 2018<sup>19</sup> hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) festgehalten, dass Organismen aus neuen gentechnischen Verfahren aufgrund der statischen Rechtsauslegung den Anforderungen der Richtlinie 2001/18/EG unterliegen und damit gleich reguliert werden, wie die mit bisherigen gentechnischen Verfahren hergestellten GVO. In Frage stand, ob es sich bei genomeditierten Organismen um GVO im Sinne der Richtlinie 2001/18/EG handelt und ob diese als neuartige Erzeugnisse einer gezielten Mutagenese – dank der Ausnahmeregelung der Richtlinie bezüglich Mutagenese – aus ihrem Anwendungsbereich herausfallen. Der EuGH hielt dazu fest, dass auch Organismen, welche durch Mutagenese-Verfahren hergestellt werden, GVO im Sinne der Richtlinie sind. Der EU-Gesetzgeber habe die Mutagenese-Ausnahme ausdrücklich nur für solche Organismen geschaffen, "die mit herkömmlich bei einer Reihe von Anwendungen angewandten und seit langem als sicher geltenden Verfahren/Methoden gewonnen werden"<sup>20</sup>. Eine solche "history of safe use" hätten Produkte der neuen gentechnischen Verfahren derzeit (noch) nicht. Sie seien demnach als GVO im Sinne der Richtlinie zu qualifizieren und nicht in der Mutagenese-Ausnahme enthalten. Die auf dem Wege der gezielten Mutagenese entwickelten oder noch zu entwickelnden Sorten dürften folglich weiterhin nur zugelassen werden, wenn alle entsprechenden Massnahmen getroffen würden, um nachteilige Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu vermeiden<sup>21</sup>. In ihrer Antwort auf eine Parlamentarische Anfrage, ob das sog. Epibreed-Verfahren unter das GVO-Recht der EU falle,<sup>22</sup> vertritt die EU-Kommission die Auffassung, dass auch Organismen aus ungezielten Mutagenese-Verfahren unter die Richtlinie 2001/18/EG fallen, da die Technik zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie nicht bereits herkömmlich bei einer Reihe von Anwendungen angewandt wurde und auch nicht seit Langem als sicher galt.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> EuGH, Rs. C-528/16, Confédération paysanne u.a., ABl. C 328 vom 17.9.2018, S. 4ff.

<sup>20</sup> EuGH, Rs. C-528/16, Rz. 51, mit Hinweis auf Erwägungsgrund 17 der Richtlinie 2001/18/EG.

<sup>21</sup> Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 2002/53/EG des Rates vom 13. Juni 2002 über einen gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten, ABl. L 193 vom 20.7.2002, S. 1ff.

<sup>22</sup> Parlamentarische Anfrage P-003885/2020 vom 1.7.2020 : Fällt das Epibreed-Verfahren unter das GVO-Recht der EU?

<sup>23</sup> Antwort von Stella Kyriakides im Namen der Europäischen Kommission vom 9.9.2020 auf die Parlamentarische Anfrage P-003885/2020

---

Der EU-Rat hat die EU-Kommission beauftragt, bis zum 30. April 2021 einen Untersuchungsbericht vorzulegen und abhängig von den Resultaten erforderliche Massnahmen vorzuschlagen<sup>24</sup>.

Auch in Norwegen, einem EWR-Mitglied, wird die rechtliche Einordnung noch diskutiert<sup>25</sup> und ist hängig.

International ist zwischen den restriktiveren, eher gentechnikskeptischen Ländern (insbesondere europäische Staaten inklusive der EU), die einen verfahrensbezogenen Ansatz wählen, und den Staaten mit primär produktorientiertem Ansatz (USA, Argentinien, Australien, Kanada, u.a.) zu differenzieren. Letzterer Regulierungsansatz sieht grundsätzlich für alle Produkte – ob konventionell oder gentechnisch hergestellt – das gleiche Zulassungsverfahren vor. Im Zentrum der Regulierung steht der Organismus und dessen neue Eigenschaften, unabhängig davon, wie dieser erzeugt wurde. Demgegenüber sieht die schweizerische und die EU-Regulierung unterschiedliche Zulassungsverfahren für GVO und nicht-GVO vor. Dies hat insbesondere Auswirkungen auf den Handel mit Ländern mit primär produktorientierter Regulierung, weil in diesen gewisse Produkte aus neuen gentechnischen Verfahren nicht als GVO zugelassen und gekennzeichnet werden müssen.

### **3 Grundzüge der Vorlage**

#### **3.1 Die beantragte Neuregelung**

Die beantragte Neuregelung umfasst die Verlängerung des Moratoriums um vier Jahre, von 2022 – 2025, im bestehenden Artikel 37a GTG. Die neuen gentechnischen Verfahren erfordern keine weitere Anpassung des Gentechnikgesetzes. Die Bestimmungen des GTG können auch auf diese neuen Produkte angewendet werden. Die gentechnische Veränderung bei den neuen Verfahren erfolgt in jedem Fall so, wie dies unter natürlichen Bedingungen nicht vorkommt. Folglich bestehen in Anwendung von Artikel 5 Absatz 2 GTG grundsätzlich keine Hindernisse, die neuen gentechnischen Verfahren unter die Regelungen des GTG zu subsumieren.

Die Moratoriumsverlängerung um vier Jahre erlaubt es, die Diskussionen rund um die Einführung der Gentechnologie auch in der Schweizer Landwirtschaft, insbesondere im Zusammenhang mit neuen innovativen Züchtungsprodukten, die mittels neuer gentechnischer Verfahren hergestellt worden sind, zu vertiefen. Die Zeit des Moratoriums soll dabei für die Findung einer tragfähigen und zukunftstauglichen Lösung genutzt werden, welche dem Vorsorgeprinzip gerecht wird. Gleichzeitig sollen damit, aber der Forschungs- und Innovationsstandort Schweiz sowie die Qualitätsstrategie der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft nicht übermässig beeinträchtigt werden<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Beschluss (EU) 2019/1904 des Rates, ABl. L 293 vom 14.11.2019, S. 103 f.

<sup>25</sup> The Norwegian Biotechnology Advisory Board - The Gene Technology Act – Final statement (4.12.2018). <https://www.biotechnologiradet.no/english/>

<sup>26</sup> <https://www.qualitaetsstrategie.ch/de/>

---

## **3.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen**

Die Verlängerung des GVO-Moratoriums ist eine Weiterführung des Status quo und benötigt keine Abstimmung von Aufgaben und Finanzen.

## **3.3 Umsetzungsfragen**

Die Umsetzung der Moratoriumsverlängerung um vier Jahre bedarf keiner neuen bzw. besonderen Massnahmen. Die Anpassung der Regelung im Gentechnikgesetz in zeitlicher Hinsicht entspricht materiell dem bisher geltenden Recht und bedeutet, dass die zuständigen Bundesbehörden für den Anbau von GVO bis zum 31. Dezember 2025 keine Bewilligungen erteilen dürfen.

## **4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

### *Art. 37a*

Bei Art. 37a soll einzig der Zeitraum für das Moratorium um vier Jahre bis zum 31. Dezember 2025 verlängert werden. Die bestehende Regelung bleibt somit in materieller Hinsicht unverändert, d.h. für das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten vermehrungsfähigen Pflanzen und Pflanzenteilen, gentechnisch verändertem Saatgut und anderem pflanzlichen Vermehrungsmaterial sowie gentechnisch veränderten Tieren zu landwirtschaftlichen, gartenbaulichen oder waldwirtschaftlichen Zwecken, dürfen bis zum Ablauf des Moratoriums keine Bewilligungen erteilt werden.

Vom Moratorium nicht betroffen sind die Tätigkeiten im geschlossenen System (Labor, Gewächshaus, etc.), Freisetzungsversuche sowie die Anwendungsbereiche Arzneimittel, Futtermittel, Lebensmittel und Dünger. Die Forschung und Entwicklung in den vom Moratorium betroffenen Bereichen kann also auch während des Moratoriums stattfinden.

## **5 Auswirkungen**

### **5.1 Auswirkungen auf den Bund**

Es sind von der Vorlage keine direkten Auswirkungen auf den Bund zu erwarten.

### **5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete**

Es sind von der Vorlage keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen oder Berggebiete zu erwarten.

---

### 5.3

### Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Durch die Verlängerung des Moratoriums bleiben die Vorschriften über das Inverkehrbringen von GVO für die bestimmungsgemässe Verwendung in der Umwelt für weitere vier Jahre ausser Kraft. Es dürfen für die Zeit bis zum 31. Dezember 2025 keine Bewilligungen für das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Pflanzen und Pflanzenteilen, gentechnisch verändertem Saatgut und anderem pflanzlichem Vermehrungsmaterial sowie gentechnisch veränderten Tieren zu landwirtschaftlichen, gartenbaulichen oder forstwirtschaftlichen Zwecken erteilt werden. Das Moratorium hatte bisher keine erkennbaren Auswirkungen auf die schweizerische Volkswirtschaft, was mitunter auch am generellen Desinteresse am Anbau von gentechnisch veränderten Organismen in der Landwirtschaft im gesamteuropäischen Kontext liegen dürfte.

#### *Schweizer Landwirtschaft*

Von einer Moratoriumsverlängerung unmittelbar und direkt betroffen ist die Schweizer Landwirtschaft. Deren Mehrheit möchte gemäss den bäuerlichen Organisationen zumindest in den kommenden Jahren ohnehin auf einen Einsatz von im Ausland angebauten GVO verzichten. Zudem stossen die im Ausland verfügbaren Produkte aus GVO in der Schweiz derzeit nicht auf Interesse. Im Weiteren liegt derzeit kein Gesuch für eine Bewilligung für das Inverkehrbringen von gentechnisch verändertem Saatgut vor, sodass für den Zeitpunkt des Ablaufs des verlängerten Moratoriums nicht mit einer zugelassenen GVO-Sorte zu rechnen ist. Das Einreichen eines Bewilligungsgesuchs ist auch während des Moratoriums möglich. Da ausserdem gemäss Art. 9 GTG für gentechnisch veränderte Wirbeltiere ein Verbot ausser für Zwecke der Forschung, Therapie und Diagnostik an Menschen oder Tieren gilt, dürfen solche unabhängig vom Moratorium nicht für landwirtschaftliche Zwecke erzeugt oder in Verkehr gebracht werden. Nach Ansicht von betroffenen Verbänden und Betrieben hat sich das bestehende Moratorium für sie sowohl auf dem Schweizer Markt als auch beim Export als vorteilhaft erwiesen, weil es Vertrauen in die Schweizer Produkte geschaffen habe und der Verzicht auf GVO in der Landwirtschaft von vielen Kundinnen und Kunden als Qualitätsmerkmal gesehen wird. Diese Angaben sind indessen nicht mit Zahlen belegt. Dabei ist aber zu bemerken, dass die Branche derzeit freiwillig auf den Import zugelassener GV-Futtermittel verzichtet<sup>27</sup>. Durch den Druck auf die Landwirtschaft, nachhaltiger zu produzieren und durch sich wandelnde klimatische Bedingungen könnte sich aber das Interesse an neuen gentechnischen Verfahren in der Pflanzenzüchtung künftig ändern.

#### *Andere betroffenen Branchen, inklusive private Forschung und Entwicklung*

Zu den von einer Moratoriumsverlängerung unmittelbar betroffenen Kreisen zählen auch Pflanzenzüchtungs- und Saatgutunternehmen, die GVO-Produkte in ihrem Angebot haben. Es handelt sich dabei um wenige international tätige Grossunternehmen, wovon eines, Syngenta, seinen Hauptsitz in der Schweiz hat. Mit signifikanten wirtschaftlichen Einbussen müssen diese Unternehmen im Falle einer Mora-

<sup>27</sup> [https://www.qualitaetsstrategie.ch/images/charta/charta\\_d.pdf](https://www.qualitaetsstrategie.ch/images/charta/charta_d.pdf)

---

toriumsverlängerung nicht rechnen, weil im globalen Vergleich der Schweizer Markt eher klein ist.

KMU der übrigen Biotechnologiebranche sind von einer Verlängerung kaum direkt betroffen, da sie im grünen Gentechnikbereich nicht aktiv sind. Einzelne Verbände und Firmen in der Lebensmittel- und Futtermittelbranche (Bäckereien, Fleischfachverband, Gastrosuisse) haben bereits bei den bisherigen Verlängerungen des Moratoriums befürchtet, dass im Falle eines Anbaus von GVO in der Schweiz für ihre Produkte aus der Perspektive der GVO-skeptischen Kundschaft ein Qualitätsverlust entstehen und sie damit längerfristig Kundinnen und Kunden verlieren könnten.

### *Öffentliche Forschung*

Der Bundesrat ist bereits bei der ersten Verlängerung des Moratoriums 2010 davon ausgegangen, dass obwohl das Moratorium die Forschung nicht direkt tangiert, der Forschungsstandort Schweiz indirekt international an Ansehen verlieren könnte, die Investitionen der Wirtschaft in die Forschung reduziert werden und unsichere Perspektiven für die Forschenden zu einem Wissensverlust durch Abwanderung der Forschenden führen könnten.<sup>28</sup>

In seiner Botschaft vom 1. Juli 2009 hat der Bundesrat ausführlich dargelegt, dass die gentechnische Forschung in der Schweiz durch das Moratorium keinen Schaden genommen, sondern seit dessen Einführung insgesamt eher noch zugelegt hat<sup>29</sup>. An dieser Einschätzung haben auch die Ergebnisse des nationalen Forschungsprogrammes über «Nutzen und Risiken der Freisetzung gentechnisch veränderter Pflanzen» (NFP 59, 2007-2011) nichts geändert. Auf der seit 2014 betriebenen, europaweit einzigartigen *protected site* bei Agroscope in Zürich Reckenholz werden regelmässig Freisetzungsversuche mit GVO-Pflanzen durchgeführt (bisher sechs bewilligte Versuche mit Sommer- und Winterweizen, Gerste, Kartoffeln, Äpfeln und Mais)<sup>30</sup>. Auch hier ist durch das Moratorium kein signifikanter Rückgang von Freisetzungsversuchen feststellbar. Die dort durchgeführten Versuche dienten bisher mehrheitlich der Grundlagenforschung. Die Versuche müssen zudem auch einen Beitrag zur Biosicherheitsforschung leisten.

Nebst den Freisetzungsversuchen findet die gentechnische Forschung vorwiegend im geschlossenen System (Laboratorien, Gewächshäuser, Produktionsanlagen) statt. Alle Forschungsprojekte mit GVO müssen nach Artikel 8 und 9 der Einschliessungsverordnung<sup>31</sup> vom 9. Mai 2012 der Kontaktstelle Biotechnologie des Bundes eingegeben und von den Bundesämtern für Gesundheit und für Umwelt und weiteren Fachstellen überprüft werden. Die Zahl der pro Jahr eingegangenen Meldungen und Bewilligungsgesuche mit GVO bewegt sich seit Jahren auf einem hohen Niveau. Ein negativer Effekt des bisherigen Moratoriums ist für gentechnische Tätigkeiten in geschlossenen Systemen nicht feststellbar.

<sup>28</sup> BBl 2004 4937, 4947 f.

<sup>29</sup> BBl 2009 5435, 5454 ff.

<sup>30</sup> Register des BAFU zu Freisetzungsversuchen mit GVO:  
<<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biotechnologie/fachinformationen/freisetzungsversuche/freisetzungsversuche-mit-gentechnisch-veraenderten-organismen--g.html>>.

<sup>31</sup> Einschliessungsverordnung vom 9. Mai 2012 (ESV; SR 814.912)

---

## 5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Das Moratorium betrifft die Land- und Waldwirtschaft sowie den produzierenden Gartenbau der Schweiz unmittelbar. Die Konsumentinnen und Konsumenten von Produkten aus diesen Sektoren müssen für den Fall einer Verlängerung des Moratoriums aber keine wirtschaftlichen Folgen befürchten. Die von ihnen in Umfragen immer wieder gewünschte Qualitätsstrategie der Schweizer Landwirtschaft wird weitergeführt. Gleichzeitig bleibt während des Moratoriums die Einfuhr bewilligter GVO-Lebens- und Futtermittel rechtlich zulässig, sodass ein Alternativangebot mit GVO grundsätzlich möglich ist.

## 5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Das Gentechnikgesetz legt in Artikel 6 Absatz 1 und 3 fest, welche Gefährdungen und Beeinträchtigungen für Mensch und Umwelt vermieden werden müssen. Durch den Verzicht auf den land- und waldwirtschaftlichen sowie gartenbaulichen Anbau von GVO während weiterer vier Jahre, werden diese Anforderungen *per se* eingehalten. Das vierjährige Moratorium ermöglicht es zudem, das GVO-Monitoring während der Zeit der Moratoriumsverlängerung weiter zu entwickeln, insbesondere im Hinblick auf den Nachweis jener schwer identifizierbaren GVO-Produkte aus den neuen gentechnischen Verfahren<sup>32</sup>.

Der Entwicklung neuer Nachweisverfahren für diese Produkte muss hohe Priorität eingeräumt werden, damit der Vollzug des GVO-Monitorings mit verhältnismässigem Aufwand gewährleistet werden kann. Die Bundesverwaltung unterstützt diese Bestrebungen aktiv durch finanzielle Unterstützung von Forschungsprojekten an öffentlichen Institutionen und durch inhaltliche Zusammenarbeit mit diesen Institutionen.

## 6 Rechtliche Aspekte

### 6.1 Verfassungsmässigkeit

Materiell stützt sich die Vorlage auf Artikel 120 Absatz 1 BV, wonach der Mensch und seine Umwelt vor Missbräuchen der Gentechnologie geschützt sind. Das Moratorium hat zum Ziel, Menschen, deren Eigentum und die Umwelt vor Missbräuchen der Gentechnologie zu schützen. Es handelt sich um ein befristetes und partielles, fast ausschliesslich die Landwirtschaft betreffendes Verbot, das begründet werden kann. Der Schutz vor Missbrauch bedeutet nicht nur, 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 und die neuen gentechnischen Verfahren. Im

<sup>32</sup> Information des BAFU zum Monitoring von GVO:  
<<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biotechnologie/fachinformationen/monitoring-gentechnisch-veraenderter-organismen.html>>

---

Gegensatz zu einem generellen Verbot sprengt die zeitlich befristete, erneute Verlängerungen um vier Jahre den Rahmen der Bundesverfassung nicht.

Formell stützt sich die Vorlage 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. Als wichtige rechtsetzende Bestimmung ist das Moratorium in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen (Art. 164 Abs. 1 BV). Das Gentechnikgesetz ist aufgrund seines regulativen Bezugspunktes – das technische Verfahren der Gentechnologie – das richtige Gefäss für die Verlängerung des Moratoriums. Als vierjähriges Verbot, Bewilligungen für das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Pflanzen und Pflanzenteilen, gentechnisch verändertem Saatgut und anderem pflanzlichem Vermehrungsmaterial sowie von gentechnisch veränderten Tieren zu landwirtschaftlichen, gartenbaulichen oder landwirtschaftlichen Zwecken zu erteilen, schränkt das Moratorium die Wirtschaftsfreiheit nach Artikel 27 BV ein.<sup>33</sup> Diese Einschränkung ist unter den Voraussetzungen von Artikel 36 BV zulässig. Artikel 37a GTG stellt die erforderliche gesetzliche Grundlage zur Einschränkung von Grundrechten dar (Art. 36 Abs. 1 BV). Da das Verbot insbesondere zum Schutz der Produktion von Erzeugnissen ohne GVO erlassen wird, liegt ein hinreichendes öffentliches Interesse für die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit vor (Art. 36 Abs. 2 BV). Diese Einschränkung ist aufgrund des befristeten und nur partiellen Verbots verhältnismässig (Art. 36 Abs. 3 BV).

## **6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

### **6.2.1 Welthandelsorganisation (WTO)**

Der Bundesrat hat das Verhältnis des Moratoriums zum Regelwerk der WTO bereits in seinen Botschaften vom 18. August 2004<sup>34</sup>, 1. Juli 2009<sup>35</sup> und 29. Juni 2016 ausgeleuchtet. Er kam dabei zum Schluss, dass nicht abschliessend beurteilt werden könne, ob das Moratorium für gentechnisch verändertes pflanzliches Vermehrungsmaterial in der Landwirtschaft mit den relevanten WTO- Abkommen (insbesondere GATT und TBT-Abkommen, allenfalls SPS-Abkommen) vereinbar sei oder nicht.

Die bisherige WTO-Rechtsprechung betreffend GVO-Massnahmen<sup>36</sup>, ist nicht unbedingt und unmittelbar auf das schweizerische Moratorium übertragbar. Dieses bezieht sich einzig auf das Inverkehrbringen, d.h. insbesondere den Anbau von gentechnisch verändertem pflanzlichem Vermehrungsmaterial. Es bezieht sich nicht allgemein auf GVO, wie dies beim ursprünglichen Moratorium auf dem Gebiet der heutigen Europäischen Union der Fall war, in dessen Zusammenhang die zuständige WTO-Sondergruppe im Jahr 2006 zwei Verletzungen des WTO-Rechts konstatiert hat.

<sup>33</sup> Siehe Botschaft, BBl **2004** 4937, 4951.

<sup>34</sup> BBl **2004** 4937, 4948 f.

<sup>35</sup> BBl **2009** 5435, 5458 f.

<sup>36</sup> BBl **2009** 5435, 5458

---

Die hiermit vorgeschlagene Verlängerung des Moratoriums muss wie die vorangehenden Verlängerungen in der WTO notifiziert und begründet werden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine erneute Verlängerung des Moratoriums zu Kritik durch andere WTO-Staaten führen wird.

## 6.2.2 Europäische Union

Wie bereits in den Botschaften vom 18. August 2004<sup>37</sup> und 1. Juli 2009<sup>38</sup> erläutert, entspricht das schweizerische Moratorium grundsätzlich nicht dem geltenden EU-Recht. Die Richtlinie 2001/18/EG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt (EU-Freisetzungsrichtlinie) Erreur! Signet non défini. sieht Entscheidungen über das Inverkehrbringen von gentechnisch verändertem pflanzlichem Vermehrungsmaterial nach fallweiser Prüfung vor. Obwohl einige Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von GVO auf ihrem Hoheitsgebiet verbieten, kennt die EU seit 2004 kein faktisches GVO-Zulassungsmoratorium mehr. Allerdings ist es den EU-Mitgliedstaaten seit 2015 erlaubt, sich aus anderen Gründen als Gesundheits- und Umweltrisiken, etwa aus sozio-ökonomischen Überlegungen, einzelfall-spezifisch für nationale Anbauverbote der in der EU zugelassenen GVO auszusprechen (sog. *opt out*).

Das zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft (heute EU) abgeschlossene bilaterale Abkommen vom 21. Juni 1999 über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Landwirtschaftsabkommen)<sup>39</sup> steht einer Moratoriumsverlängerung nicht im Weg: Gemäss dessen Anhang 6 ist der bilaterale Verkehr von Saatgut zwar grundsätzlich liberalisiert, genetisch veränderte Sorten sind von den diesbezüglichen Bestimmungen jedoch ausdrücklich ausgenommen (Anhang 6 Art. 5 Abs. 4).<sup>40</sup>

## 6.2.3 Cartagena-Protokoll

Das Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit<sup>41</sup> regelt in erster Linie Aspekte des grenzüberschreitenden Verkehrs von GVO.<sup>42</sup> Gesuche um Ein- oder

<sup>37</sup> BBl 2004 4937, 4950 f.

<sup>38</sup> BBl 2009 5435, 5459

<sup>39</sup> SR 0.916.026.81

<sup>40</sup> Gemäss dem Entwurf des institutionellen Abkommens zwischen der Schweiz und der EU (InstA) ist die gegenwärtige Ausnahme im Bereich des Saatguts zwar nicht explizit von der dynamischen Rechtsentwicklung ausgenommen. In einer Fussnote zu den Ausnahmen von der dynamischen Rechtsentwicklung (Protokoll II InstA) wird aber festhalten, dass im Bereich der Lebensmittelsicherheit Verhandlungen zwischen den Parteien geführt werden, die unter anderem die Regeln für gentechnisch veränderte Sorten betreffen. Damit wird klargestellt, dass eine einvernehmliche Neuregelung zwischen der Schweiz und der EU notwendig wäre, um den aktuellen Vorbehalt im Landwirtschaftsabkommen abzuändern. Das InstA steht damit einer Verlängerung des Moratoriums nicht im Weg. Inwiefern sich diese Verlängerung auf die Verhandlungen im Bereich Lebensmittelsicherheit auswirken könnten, ist offen.

<sup>41</sup> SR 0.451.431

<sup>42</sup> Vgl. Botschaft, BBl 2004 4937, 4951.

---

Durchführungsbewilligungen für GVO kann die Schweiz als Vertragspartei entweder nach ihrem eigenen Regelwerk, das mit dem Protokoll vereinbar ist, oder nach einem vom Protokoll vorgegebenen Verfahren behandeln (vgl. Art. 9 Ziff. 2 Bst. c und Ziff. 3, Art. 10 und Art. 14 Ziff. 4 des Protokolls). So ist grundsätzlich aufgrund wissenschaftlicher Risikobeurteilungen zu entscheiden, wobei dabei auch Raum für die Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips besteht (vgl. Art. 1 und 10 Ziff. 6 sowie Anlage III des Protokolls). Auf dieses kann sich die Schweiz beim befristeten Bewilligungs- und Einfuhrverbot von lebendigen gentechnischen Pflanzen, Pflanzenteilen und Saatgut berufen. Die Weiterführung des Moratoriums hat daher keinen Einfluss auf das Cartagena-Protokoll.

### **6.3 Erlassform**

Die Umsetzung der Vorlage erfolgt durch die Anpassung einer Bestimmung im Gentechnikgesetz. Als wichtige rechtsetzende Bestimmung ist die Verlängerung des Moratoriums auf Gesetzesstufe zu erlassen (Art. 164 Abs. 1 BV). Das Moratorium wurde ursprünglich aufgrund einer Volksinitiative in der Verfassung verankert (Art. 197 Ziff. 7 BV). Die Verfassung soll aber nach Möglichkeit nicht mit Regelungen von bloss temporärem Bestand belastet werden. So wurde bereits 2004 bei der ersten Verlängerung des Moratoriums das Gentechnikgesetz als richtiges Gefäss für die Moratoriumsregelung gewählt. Daran wird für die erneute Verlängerung festgehalten.

### **6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Mit der vorgesehenen Anpassung von Artikel 37a GTG werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite beschlossen.

### **6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz**

Die Verlängerung des Moratoriums betrifft weder die Aufgabenteilung noch die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone.

### **6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes**

Die Verlängerung des Moratoriums betrifft die Subventionsgesetzgebung nicht.

### **6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Die Vorlage enthält keine Bestimmungen zur Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.

---

## **6.8                    Datenschutz**

Die Verlängerung des Moratoriums um vier Jahre hat keine Auswirkungen auf den Datenschutz.

---

