

00.008

**Botschaft
zu einer Änderung des Bundesgesetzes
über den Umweltschutz
(USG)**

vom 1. März 2000

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zu einer Änderung des Umweltschutzgesetzes mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

- 1995 M 95.3072 Würde der Kreatur. Gesetzgeberische Umsetzung (N 13.6.95, Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates 93.053; S 19.9.95)
- 1997 M 96.3363 Ausserhumane Gentechnologie, Gesetzgebung «Gen-Lex-Motion» (N 26.9.96, Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates 95.044; S 4.3.97)
- 1999 P 97.3197 Beschwerderecht bei der Einführung von gentechnisch veränderten Lebensmitteln (N 4.3.99, Grüne Fraktion)
- M 99.3310 Gentechnisch veränderte Organismen. Haftung der Hersteller (N 8.10.99, Wittenwiler)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

1. März 2000

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Adolf Ogi

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

10895

Übersicht

Das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) ist 1995 geändert und durch neue Bestimmungen über umweltgefährdende Organismen erweitert worden. Der Bundesrat hat diese neuen Vorschriften am 1. Juli 1997 in Kraft gesetzt und mit Beschluss vom 25. August 1999 auf Verordnungsebene konkretisiert. Gefährdungen von Mensch und Umwelt beim Umgang mit Organismen soll vorbeugend begegnet werden. Dazu sind für alle Tätigkeiten mit gentechnisch veränderten oder pathogenen Organismen eine vorgängige Beurteilung der Umweltverträglichkeit sowie eine anschliessende behördliche Kontrolle erforderlich.

Nicht umgesetzt worden sind mit der USG-Revision von 1995 und den darauf beruhenden Verordnungen die Gesetzgebungsaufträge von Artikel 24^{novies} Absatz 3 BV (neu Art. 120 Abs. 2 BV) für den Bereich der ausserhumanen Gentechnologie, soweit sie die Beachtung der Würde der Kreatur sowie den Schutz und Erhalt der biologischen Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung betreffen. Mit der Überweisung der Gen-Lex-Motion (96.3363 Motion WBK-NR. Ausserhumane Gentechnologie. Gesetzgebung) haben die Eidgenössischen Räte den Bundesrat deshalb aufgefordert, die bekannten Lücken in der Rechtsetzung der ausserhumanen Gentechnologie so bald als möglich zu schliessen.

Die vorliegende Änderung des Umweltschutzgesetzes (Gen-Lex-Vorlage) setzt diesen Auftrag um. Sie definiert die Würde der Kreatur und schränkt sie rechtlich auf Tiere und Pflanzen ein. Zudem regelt sie die Zusammensetzung und die Aufgaben der Eidg. Ethikkommission für die Biotechnologie im ausserhumanen Bereich, welche Bundesrat und Behörden in ethischen Fragen berät. Ein weiterer Schwerpunkt der Vorlage ist die Ergänzung der Haftpflichtregelung (ausschliessliche Haftung des Herstellers, Verlängerung der Verjährungsfristen). Zur Verbesserung der Kommunikation und Transparenz im Bereich Biotechnologie wird zudem ein allgemeines Aktenzugangsrecht, die Förderung des Dialogs mit der Öffentlichkeit und eine erweiterte Kennzeichnung eingeführt.

Die Gen-Lex-Vorlage betrifft ausser dem Umweltschutzgesetz eine Reihe weiterer Bundesgesetze. Geändert werden namentlich das Tierschutzgesetz, das Landwirtschaftsgesetz und das Lebensmittelgesetz.

Mit den in dieser Botschaft vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen wird das schweizerische Gentechnologierecht den Grundzügen und Standards des EU-Rechts entsprechen. Es geht darüber hinaus, wo es die Bundesverfassungsgrundsätze der Erhaltung der biologischen Vielfalt und der Achtung der Würde der Kreatur umsetzt und für das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen sowie für Freisetzungsversuche die Berücksichtigung überwiegender öffentlicher Interessen als zusätzliches Bewilligungskriterium einführt. Im Bereich der Haftpflicht unterscheidet es sich vom EU-Recht bezüglich der Haftung auch für nicht fehlerhafte Produkte, der ausschliesslichen Haftung der Herstellerin und der längeren Verjährungsfristen.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Die Gentechnologie ist zu einem vorrangigen wissenschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Thema dieses Jahrzehntes geworden. Die Debatte in der Schweiz war von Anfang an geprägt durch Überlegungen zu den Themen Sicherheit, Ethik, Medizin und Forschungsplatz Schweiz. Mit der Annahme des Artikels 24^{novies} der Bundesverfassung «über die Fortpflanzungs- und Gentechnologie»¹ durch Volk und Stände am 17. Mai 1992 war für diese Anliegen gleichermaßen die Grundlage für eine Regelung gelegt. Daneben zeigten sich aber auch zunehmend forschungs- und wirtschaftspolitische Anliegen: Mit den im Ausland immer häufiger stattfindenden Freisetzungen gentechnisch veränderter Organismen (GVO) in die Umwelt und durch das Aufkommen erster gentechnischer Produkte auf dem Markt wurde das Bedürfnis nach einem rechtlichen Rahmen der Gentechnologie im ausserhumanen Bereich immer stärker.

Die Revision des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) im Jahre 1995 und die darauf fussenden Biotechnologie-Verordnungen, die der Bundesrat auf den 1. November 1999 in Kraft gesetzt hat, haben einem wesentlichen Teil dieser Anliegen Rechnung getragen. Noch unerledigt blieben allerdings die in Artikel 24^{novies} Absatz 3 BV² für den Bereich der ausserhumanen Gentechnologie ebenfalls aufgeführten Gesetzgebungsaufträge namentlich zur Beachtung der Würde der Kreatur³, zum Schutz und Erhalt der biologischen Vielfalt und zur nachhaltigen Nutzung der biologischen Ressourcen. Diese Aspekte sollen nun mit der Gen-Lex-Vorlage geregelt werden. Dabei gilt es, den wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt zu ermöglichen und die Wohlfahrt zu sichern, gleichzeitig aber überall dort Vorkehrungen und Einschränkungen zu treffen, wo Mensch oder Umwelt gefährdet werden könnten.

Die Gen-Lex-Vorlage verstärkt, indem sie die Anliegen der Gen-Lex-Motion aufnimmt, den Schutz von Mensch und Umwelt und sorgt zudem für die Achtung der Würde der Kreatur sowie den Schutz der biologischen Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung. Sie lässt aber überall dort, wo Risiken absehbar sind und eine sinnvolle, nachhaltige Nutzung möglich ist, die Entwicklung der Gentechnologie zu, indem sie in ihren Regelungen gleichzeitig Anliegen der Umwelt, der Wirtschaft und der Gesellschaft berücksichtigt.

Bisherige Regelung der Gentechnologie

Die Verfassungsgrundlage für den Umgang mit der Gentechnologie wurde 1992 mit der Annahme des Artikels 24^{novies} der Bundesverfassung geschaffen. Der Bundesrat hatte sich schon früher gegen eine Regelung der Gentechnologie durch ein spezielles

¹ Diese Bestimmung entspricht den Artikeln 119 (Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie im Humanbereich) und 120 (Gentechnologie im Ausserhumanbereich) der neuen Bundesverfassung.

² Artikel 120 Absatz 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999.

³ Betrifft nur den französischen Text: In der vorliegenden Botschaft wird "Würde der Kreatur" mit "dignité de la créature" übersetzt. Im französischen Text von Artikel 120 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird "Würde der Kreatur" mit "intégrité des organismes vivants" wiedergegeben.

Gentechnologie-Gesetz ausgesprochen. So erliess er bereits 1991 die Störfallverordnung (SR 814.012), mit der die Bevölkerung und die Umwelt u.a. vor schweren Schädigungen in Folge von Störfällen beim Umgang mit gentechnisch veränderten oder pathogenen Mikroorganismen in geschlossenen Systemen oder bei deren Transport geschützt werden. Auch für die weitere Umsetzung der Verfassungsnorm von Artikel 24^{novies} Absatz 3 BV⁴ entschied er, dass zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten spezifische Fragen in den dafür massgebenden Erlassen zu regeln seien. In der Folge wurden bis Mitte der 90er Jahre weitere wichtige Bereiche auf Gesetzesstufe geregelt, so durch das neue Lebensmittelgesetz (LMG; SR 817.0) im Jahr 1992, mit dem die Grundlage für die Regelung von Lebensmitteln mit gentechnisch veränderten Organismen geschaffen wurde, und durch die Änderung des Umweltschutzgesetzes im Jahr 1995, das für den ausserhumanen Sicherheitsbereich zu einem eigentlichen Zentralerlass erweitert wurde. Bei dieser Revision, in die auch das Epidemien-gesetz vom 18. Dezember 1970 (EpG; SR 818.101) einbezogen war, konnten die Fragen des Schutzes von Mensch und Umwelt weitgehend geregelt werden.

Die einschlägigen Gesetzesartikel über den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen wurden zudem auch auf Verordnungsstufe mehrfach konkretisiert. So wurde mit der Lebensmittelverordnung von 1995 eine Bewilligungs- und Kennzeichnungspflicht für Nahrungsmittel, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten, eingeführt, und mit den 1999 in Kraft getretenen Biotechnologie-Verordnungen (Einschliessungsverordnung, Freisetzungsverordnung und Verordnung über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Gefährdung durch Mikroorganismen) ein Instrument geschaffen, das sowohl die möglichen Gefahren für Mensch und Umwelt berücksichtigt als auch den Interessen des Werk- und Forschungsplatzes Schweiz Rechnung trägt.

Tabelle 1

Bestehende Regelungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe in historischer Reihenfolge

Erlass	Beschluss/ Inkrafttreten	Inhalt
Störfallverordnung (SR 814.012)	27.2.1991/ 1.4.1991	Anhänge 1.2, 2.2, 3.2, 4.2: Schutz vor schweren Schädigungen infolge von Störfällen
Bundesverfassung (SR 101)	17.5.1992/ 17.5.1992	Art. 24 ^{novies} Abs. 1 und 3: Schutz von Mensch und Umwelt beim Umgang mit Gentechnologie im ausserhumanen Bereich ⁵
Transportverordnung (SR 742.401)	4.10.1994/ 1.1.1995	Anlage 1: Ordnung für die schweizerische Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter (RSD) ⁶ ; Transport von genetisch veränderten Mikro-Organismen und Organismen

⁴ Heute Artikel 120 Absatz 2 der Bundesverfassung.

⁵ Heute Artikel 120 der Bundesverfassung.

⁶ Heute SR **742.401.6**

Erlass	Beschluss/ Inkrafttreten	Inhalt
Lebensmittelgesetz (SR 817.0)	9.10.1992/ 1.7.1995	Art. 9: Kompetenz des Bundesrates, gentechnologische Verfahren einzuschränken oder zu verbieten
Lebensmittelverordnung (SR 817.02)	1.3.1995/ 1.7.1995	Art. 15, 22: Definition gentechnisch veränderter Organismen, Bewilligungspflicht, Kompetenz zur Einführung eines Bewilligungsverfahrens, Deklarationspflicht für GVO-Erzeugnisse
Umweltschutzgesetz (SR 814.01)	21.12.1995/ 1.7.1997	Art. 7: Definition gentechnisch veränderter Organismen Art. 29a–29g: Melde- bzw. Bewilligungspflicht für den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen, Information der Abnehmer und Kennzeichnung Art. 29h: Eidg. Fachkommission für biologische Sicherheit (EFBS) Art. 59a–59b: Haftpflicht
Epidemiengesetz (SR 818.101)	21.12.1995/ 1.7.1997	Art. 29a–29d: Melde- bzw. Bewilligungspflicht für den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen, Information der Abnehmer und Kennzeichnung Art. 29e: EFBS
Verordnung über das Bewilligungsverfahren für GVO-Lebensmittel (SR 817.021.35)	19.11.1996/ 1.12.1996	
Verordnung über die Eidg. Fachkommission für biologische Sicherheit (SR 172.327.8)	20.11.1996/ 1.1.1997	Zusammensetzung, Kompetenzen und Aufgaben der EFBS
Futtermittel-Verordnung (SR 916.307)	26.5.1999/ 1.7.1999	Art. 6, 17, 18, 23: Zulassung und Deklaration von gentechnisch veränderten Futtermitteln
Lebensmittelverordnung (SR 817.02)	14.6.1999/ 1.7.1999	Art. 22b: Deklaration von gentechnisch veränderten Organismen und daraus gewonnenen Erzeugnissen
Verordnung des BLW über die GVO-Futtermittelliste (SR 916.307.11)	16.6.1999/ 1.7.1999	

Erlass	Beschluss/ Inkrafttreten	Inhalt
Pflanzenschutzmittel- Verordnung (SR 916.161)	23.6.1999/ 1.8.1999	Art. 10 und 25: Zulassung und Deklaration von gentechnisch veränderten Pflanzenschutzmitteln
Einschliessungs- verordnung (SR 814.912)	25.8.1999/ 1.11.1999	Schutz von Mensch und Umwelt beim Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen in geschlossenen Systemen
Freisetzungsverordnung (SR 814.911)	25.8.1999/ 1.11.1999	Schutz von Mensch und Umwelt beim Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen in der Umwelt (Inverkehrbringen, Export, Freisetzungsversuche)
Saatgutverordnung (SR 916.151)	7.12.1998/ 1.11.1999	Art. 9a, 9b, 17: Zulassung und Deklaration von gentechnisch veränderten Sorten
Dünger-Verordnung (SR 916.171)	26.1.1994/ 1.11.1999	Art. 11, 12a, 19: Zulassung und Deklaration von gentechnisch verändertem Dünger
Verordnung über den Schutz der Arbeitneh- mer/innen vor Gefährdung durch Mikroorganismen (SR 832.321)	25.8.1999/ 1.11.1999	Schutz des Personals beim Umgang mit gentechnisch veränderten Mikroorganismen

Noch nicht umgesetzt sind die in Artikel 120 Absatz 2 BV⁷ für den Bereich der ausserhumanen Gentechnologie aufgeführten Gesetzgebungsaufträge, die über den Schutz von Mensch und Umwelt hinausgehen. Sie betreffen namentlich die Beachtung der Würde der Kreatur sowie den Schutz der genetischen Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten. Diese Lücken sollen mit der Gen-Lex-Vorlage geschlossen werden.

Gen-Lex-Motion

Anlässlich der Behandlung der Volksinitiative «zum Schutz von Leben und Umwelt vor Genmanipulation (Gen-Schutz-Initiative)» überwies der Nationalrat am 26. September 1996 und der Ständerat am 4. März 1997 dem Bundesrat die so genannte Gen-Lex-Motion (96.3363 Motion WBK-NR. Ausserhumane Gentechnologie. Gesetzgebung). Sie fordert die Verbesserung und Vervollständigung der Regelung der Gentechnologie im ausserhumanen Bereich und die Erfüllung der Vorgaben der Bundesverfassung in Artikel 24^{novies} Absätze 1 und 3⁸. Namentlich soll die Gesetzgebung über die ausserhumane Gentechnologie die folgenden Grundsätze konkretisieren: Würde der Kreatur; Schutz der Artenvielfalt; nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen; Schutz von Leben und Gesundheit des Menschen; Schutz von Natur und Umwelt. Zusätzlich verlangt sie, dass der Dialog mit der Öffentlichkeit über Nutzen und Risiken der Gentechnologie zu fördern ist. Die vorgeschlagene Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Gen-Lex-Vorlage) setzt diesen Auftrag um – soweit er nicht bereits im Rahmen der oben erwähnten Revision

⁷ Art. 24^{novies} Absatz 3 der bisherigen Bundesverfassung.

⁸ Heute Artikel 120 der Bundesverfassung.

des USG, LMG und EpG erfüllt worden ist – und nimmt zudem Anliegen auf, die in weiteren parlamentarischen Vorstössen formuliert worden sind.

Ergebnis und Auswertung der Vernehmlassung des Gen-Lex-Vorentwurfs

Die Ergebnisse der Vernehmlassung zum Gen-Lex-Vorentwurf vom 15. Dezember 1997 wurden vom Bundesrat mit Beschluss vom 28. Oktober 1998 veröffentlicht. Das Hauptziel der Vorlage, die heute bekannten Rechtslücken im Gentechnologierecht zu schliessen, hat in der Vernehmlassung allgemeine Zustimmung gefunden. Vereinzelt ist ein Einbezug des Patentrechts gefordert worden. Einzelne «Kann-Bestimmungen» sowie die Verwendung allgemeiner Begriffe wie «Würde der Kreatur», «Artenvielfalt» oder «Nachhaltigkeit» hat einigen Kantonen Anlass zu Kritik gegeben. Die Schaffung einer Ethikkommission für den ausserhumanen Bereich ist allgemein begrüsst worden, wenn auch vereinzelt die Schaffung einer einzigen Ethikkommission für alle Bereiche der Gentechnologie und der Medizin gefordert wurde. Kontrovers ist die Haftpflichtregelung aufgenommen worden. Während die Industrie und die meisten Kantone der Verlängerung der Verjährungsfrist auf 30 Jahre und der Ausweitung der Produkthaftpflicht auf landwirtschaftliche Erzeugnisse positiv gegenüberstanden, haben landwirtschaftliche Kreise, die Versicherungswirtschaft und eine Gruppe von Kantonen die vorgeschlagene Neuregelung abgelehnt. Wenige Kantone und Organisationen haben zudem angeregt, ein eigenes Gentechnologieggesetz oder ein Rahmengesetz für die Gentechnologie zu schaffen.

Der Bundesrat verfolgt seit 1991 einen dezentralen Regelungsansatz und lehnt ein spezifisches *Gentechnologieggesetz* ab. Die Materie soll dort geregelt werden, wo Gentechnologie als Hilfsmittel Verwendung findet, also beispielsweise im Umweltrecht, Lebensmittelrecht, Landwirtschaftsrecht oder Tierschutzrecht. Dieser Ansatz erlaubt die Regelung der neuen Technologie im bekannten Rechtsrahmen und verhindert eine Vielzahl neuer Schnittstellen zwischen einem technologieorientierten Gesetz und den bestehenden sektoriellen Gesetzen, welche die unterschiedlichen Produktbereiche abdecken. Die eidgenössischen Räte haben diese Haltung schon mehrfach bekräftigt und mit der Änderung des Umweltschutzgesetzes vom 21. Dezember 1995 eine Regelung eingeführt, welche dem querschnittsbezogenen USG gewissermassen die Funktion eines Trägergesetzes für die ausserhumane Gentechnologie gibt.

Die Frage der *Patentierung* von Erfindungen, die biologische Materie zum Gegenstand haben, ist nicht Gegenstand der Gen-Lex-Motion gewesen und deshalb auch nicht in den Vernehmlassungsentwurf der Gen-Lex-Vorlage aufgenommen worden. Eine solche Änderung wurde damals als verfrüht betrachtet. Inzwischen ist das europäische Patentrecht jedoch überarbeitet worden und eine entsprechende Änderung des schweizerischen Patentgesetzes, welche zusammen mit der Revision des Sortenschutzgesetzes erfolgt, ist im Anschluss an die Motion Leumann (98.3243) in die Wege geleitet. Ein entsprechender Entwurf wird noch dieses Jahr in die Vernehmlassung gegeben werden. Ziel dieser Revision ist es, im Nachgang zur Gen-Lex-Vorlage eine Angleichung des Patentgesetzes an die europäische Richtlinie über den rechtlichen Schutz von biotechnologischen Erfindungen vorzunehmen. Dabei sind vor allem die Grenzen der Patentierbarkeit gesetzlich näher zu bestimmen. Zudem soll der Vorbehalt der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten durch eine beispielhafte Auflistung der von der Patentierung auszunehmenden Erfindungen spezifiziert werden. Im Weiteren sollen die Schutzwirkungen eines Patentes mit Ansprüchen auf biologisches Material klargestellt und ein Landwirteprivileg eingeführt

werden. Die Gen-Lex-Vorlage bringt verschiedene Präzisierungen des Verfassungsbegriffs der *Würde der Kreatur*. Zunächst wird der Anwendungsbereich des Begriffs im USG auf Tiere und Pflanzen eingeschränkt. Zudem wird die Achtung der Würde der Kreatur definiert. Eine noch weiter gehende Konkretisierung dieses neuen Rechtsbegriffs ist zurzeit nicht sinnvoll, weil die praktische Erfahrung mit ihm noch fehlt. Die Vorlage eröffnet deshalb neu die Möglichkeit für eine weitere Konkretisierung auf Verordnungsebene.

Zusätzlich zu den erweiterten Grundsätzen für den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen können bei der Beurteilung eines Vorhabens auch andere öffentliche Interessen berücksichtigt werden. Damit soll bei Gesuchen um Bewilligung des Inverkehrbringens von gentechnisch veränderten Organismen zur Verwendung in der Umwelt und von Freisetzungsversuchen mit solchen Organismen blossen Spielereien Einhalt geboten werden. Die stets vorhandenen Unwägbarkeiten sollen durch öffentliche Interessen an der Durchführung des Vorhabens aufgewogen werden. Im *Haftpflichtbereich* will der Bundesrat den in der Vernehmlassung namentlich von Landwirtschaftskreisen geäusserten Anliegen entgegenkommen.

1.2 Internationales Umfeld

Die unterbreitete Gen-Lex-Vorlage berücksichtigt bei der Umsetzung der eingangs erwähnten Bedürfnisse und Anliegen auch die internationalen politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Im Folgenden wird ein einführender Überblick über die internationale Rechtslage gegeben.

Regelung der Europäischen Union⁹

Ein Vergleich des bereits bestehenden und des jetzt von der Gen-Lex-Vorlage neu vorgeschlagenen schweizerischen Gentechnologierechts mit demjenigen der Europäischen Union (EU) zeigt, dass das schweizerische Recht in den Grundzügen dem EU-Recht entspricht. Die wichtigsten Erlasse des Gemeinschaftsrechts sind die Richtlinie 90/219/EWG, zuletzt geändert durch die Richtlinie 98/81/EG, über die Verwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen, und die Richtlinie 90/220/EWG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt. Letztere befasst sich mit Freisetzungsversuchen und dem Inverkehrbringen von Produkten, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten oder aus solchen bestehen. Nach gegenwärtigem Recht bedürfen die Freisetzung und das Inverkehrbringen lebender gentechnisch veränderter Organismen einer Bewilligung. Diese wird in einem Verfahren, in das sowohl die nationalen als auch die europäischen Behörden involviert sind, nach Prüfung von Sicherheit und Risiko für Mensch und Umwelt sowie der Anhörung der zuständigen wissenschaftlichen Ausschüsse erteilt, sofern sich nicht eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten gegen die Bewilligung ausspricht. Wird die Bewilligung erteilt, kann das Produkt in der gesamten Gemeinschaft verwendet werden.

Neben der Richtlinie 90/220/EWG gelten in den wichtigsten Produktbereichen weitere produktespezifische Richtlinien, namentlich für Lebensmittel, Arzneimittel, Futtermittel und Saatgut.

⁹ Der Begriff Europäische Union wird hier umgangssprachlich und nicht rechtlich verwendet.

Das Gentechnologierecht der EU ist zurzeit im Umbruch. Gerade die EU-Richtlinie 90/220/EWG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt soll durch eine neue Richtlinie ersetzt werden, welche die geltende Regelung in verschiedenen Punkten verschärft. Insbesondere sollen eine befristete, an eine verbindliche Überprüfung der Produkte nach ihrem Inverkehrbringen geknüpfte Zustimmung eingeführt, die Etikettierungsvorschriften präzisiert und ausgeweitet, die Bewilligungsverfahren transparenter ausgestaltet, die Grundsätze für die Risikobewertung klarer definiert und die Rolle der Mitgliedstaaten im Bewilligungsverfahren gestärkt werden. Zudem soll die Kommission verpflichtet werden, in allen Fragen potenzieller Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt die relevanten wissenschaftlichen Ausschüsse anzuhören, aber auch die Möglichkeit erhalten, jeden von ihr zur Prüfung ethischer Fragen im Zusammenhang mit der Biotechnologie eingesetzten Ausschuss zu hören.

Im Rahmen der Beratung über die Revision dieser Richtlinie hat der Umweltrat der Europäischen Gemeinschaft auch die Frage eines Moratoriums für das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen diskutiert. Zu einem solchen hatte der Umweltausschuss des Europäischen Parlamentes im Oktober 1998 die EU-Kommission aufgerufen und gefordert, dass keine Bewilligungen mehr erteilt werden dürften, bis die Unschädlichkeit solcher Vorhaben einwandfrei bewiesen sei. Da für ein EU-weites Moratorium keine Rechtsgrundlage besteht, gaben je verschiedene Ländergruppen zwei separate politische Erklärungen ab, die de facto auf einen Bewilligungsstopp für neue Anträge hinauslaufen. Für ein Moratorium sprachen sich fünf Mitgliedstaaten (DK, F, GR, I, LUX) aus, dagegen sechs (A, B, D, NL, S, SF).

Am 10. Dezember 1999 hat der Ministerrat bei Stimmenthaltung Frankreichs, Italiens und Irlands die neue Freisetzungsrichtlinie verabschiedet und an das Europäische Parlament zur zweiten Lesung weitergeleitet. Es hat inzwischen die Arbeiten zur Beratung der Richtlinie aufgenommen und wird diese voraussichtlich im Herbst 2000 verabschieden. Die neue Richtlinie könnte dann noch dieses Jahr in Kraft treten, womit die beiden Erklärungen und das De-facto-Moratorium beendet werden sollten. Abgesehen davon, hat die EU-Kommission ihrerseits mehrmals darauf hingewiesen, dass das De-facto-Moratorium illegal und beim Europäischen Gerichtshof einklagbar sei.

Nicht geregelt durch die Richtlinie 90/220/EWG und die vorgesehene neue Richtlinie über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt wird die Frage der Haftung für gentechnisch veränderte Organismen. Die Regelung der Umwelthaftung geschieht heute nicht auf der Ebene der Gemeinschaft, sondern ist Sache der Mitgliedstaaten. Vorschläge für gemeinschaftliche Regelungen hat die Kommission am 9. Februar 2000 in einem Weissbuch präsentiert. Darin schlägt sie eine Rahmenregelung für Haftpflichtvorschriften auf Basis des Verursacherprinzips vor. Vorgesehen ist u.a. eine verschuldensunabhängige Haftung bei Schäden als Folge von risikoreichen Aktivitäten, die durch Gemeinschaftsrecht geregelt sind. Unter diese Kategorie fällt z.B. der Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen, soweit er nicht bereits durch die Produkthaftpflichtrichtlinie geregelt ist.

Auf Gemeinschaftsebene geregelt ist hingegen die Haftung des Herstellers für fehlerhafte Produkte durch die Richtlinie 85/374/EWG, zuletzt geändert durch die Richtlinie 1999/34/EG vom 10. Mai 1999. Die verschuldensunabhängige Haftung gilt dabei für alle Produkte, seit dem 10. Mai 1999 auch für die landwirtschaftlichen Primärerzeugnisse, für die folglich deren Hersteller haftet. Die Haftung des Herstel-

lers erlischt zehn Jahre ab dem Zeitpunkt, an dem er das Produkt in den Verkehr gebracht hat. Im Rahmen der Revision der Richtlinie blieb die Verjährungsfrist unverändert.

Das schweizerische Recht wird durch die Gen-Lex-Vorlage in einigen Bereichen, beispielsweise beim Aktenzugangsrecht oder bei der Information der Öffentlichkeit, besser mit den EU-Regelungen harmonisiert sein. In anderen Bereichen, namentlich dort, wo die Bundesverfassungsgrundsätze der Wahrung der biologischen Vielfalt und der Würde der Kreatur umgesetzt werden, mit der Berücksichtigung des öffentlichen Interesses bei der Bewilligungserteilung sowie im Bereich der Haftpflicht unterscheidet es sich vom EU-Recht.

Internationale Handelsregeln

Die Regeln des internationalen Handelsrechtes und namentlich diejenigen der WTO verlangen, dass der internationale Handel nicht unnötig behindert wird. Dieser Grundsatz gilt auch für den Handel mit gentechnisch veränderten Organismen. Ein Verbot der Einfuhr oder des Inverkehrbringens solcher Organismen könnte gemäss diesen Regeln z.B. durch den wissenschaftlichen Nachweis begründet werden, dass sonst Mensch oder Umwelt tatsächlich gefährdet würden. Die Einführung obligatorischer Deklarationspflichten für Produkte, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten, wie sie für die Schweiz im Rahmen der Lebensmittelverordnung vom 1. März 1995 (in Kraft seit dem 1. Juli 1995) sowie der Revision des Umweltschutzgesetzes vom 21. Dezember 1995 (in Kraft seit dem 1. Juli 1997), bei der auch das Epidemien-gesetz entsprechend angepasst wurde, erfolgt ist, ist gemäss den Regeln des internationalen Handelsrechtes dann zulässig, wenn sie für die Verwirklichung berechtigter Ziele, namentlich die Verhinderung irreführender Praktiken, den Schutz der Gesundheit und Sicherheit von Menschen, des Lebens oder der Gesundheit von Tieren und Pflanzen oder der Umwelt, notwendig sind. Da die in der Schweiz eingeführte Deklarationspflicht dem Täuschungsschutz und damit der Verhinderung irreführender Praktiken dient, sollte sie diesen Vorschriften entsprechen. Vermutlich wäre zudem auch die Information von Konsumentinnen und Konsumenten ein anerkanntes Ziel. Im Übrigen findet zurzeit zwischen der Europäischen Union und den USA ein transatlantischer Dialog statt, der die Harmonisierung der für die Gentechnologie geltenden Bestimmungen anstrebt. Die Schweiz wird versuchen, sich an diesem Dialog zu beteiligen, um so konstruktiv bei der Vermeidung möglicher transatlantischer Konflikte mitzuwirken.

Gemäss den bestehenden Verpflichtungen müssen technische Vorschriften, die das Inverkehrbringen von Produkten betreffen, vor deren Verabschiedung den anderen Vertragspartnern zur Stellungnahme vorgelegt werden. Diese Notifikation wurde nach dem Beschluss des Bundesrates vom 19. Januar 2000 eingeleitet. Das Ergebnis des Verfahrens wird den eidg. Räten nach dessen Abschluss zur Kenntnis gebracht.

Biodiversitätskonvention

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt (SR 0.451.43) setzt sich die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung ihrer Elemente und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile zum Ziel (Art. 1). Es enthält eine Reihe von Regelungen speziell zum Umgang mit der Biotechnologie und zur Verteilung ihrer Vorteile. Im Hinblick auf die Konkretisierung dieser Bestimmungen hat die Konferenz der Vertragsparteien der Biodiversitätskonvention

1995 beschlossen, Verhandlungen aufzunehmen, um ein internationales Protokoll über die biologische Sicherheit auszuarbeiten. Dieses so genannte «Protokoll von Cartagena» wurde im Januar 2000 anlässlich der ersten Versammlung der ausserordentlichen Konferenz der Vertragsstaaten verabschiedet.

Das Protokoll von Cartagena ist der erste internationale rechtliche Rahmen im Bereich der Sicherheit der Biotechnologie. Es soll garantieren, dass lebende, mit Hilfe der modernen Biotechnologie veränderte Organismen (LVO)¹⁰, welche eine Gefahr für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt darstellen können, auf sichere Art und Weise transportiert und verwendet werden. Das Protokoll konzentriert sich primär auf die Aspekte des grenzüberschreitenden Verkehrs, welche durch die bestehenden einzelstaatlichen Regelungen nur selten abgedeckt werden. Das zentrale Element des Protokolls ist das Verfahren der Zustimmung in Kenntnis der Sachlage (AIA)¹¹, welches anlässlich der ersten grenzüberschreitenden Bewegung lebender veränderter Organismen, die zu einer direkten Verwendung in der Umwelt bestimmt sind, zur Anwendung kommt. Das AIA-Verfahren erlaubt jedem Importland, über den Import solcher Organismen auf Grund einer Notifikation zu entscheiden, welche die zur Beurteilung des Risikos für die Umwelt und für die Gesundheit nötige Information enthält. Das Protokoll sieht eine spezielle Regelung für landwirtschaftliche Produkte vor, welche lebende veränderte Organismen enthalten und zum Verzehr oder zur Verarbeitung bestimmt sind. Diese Regelung erkennt den Ländern das Recht zu, ihren Entscheid über den Import dieser Kategorie von Organismen auf der Grundlage ihres entsprechenden nationalen Rechts zu treffen. Fehlt eine solche Rechtsgrundlage, kann ein Land auf der Basis der im Protokoll definierten Bewilligungskriterien entscheiden. Das Protokoll anerkennt die Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips im Entscheidverfahren. Es enthält zudem Bestimmungen zur Identifikation von lebenden (gentechnisch) veränderten Organismen. Diese sind für Organismen, die zur Verwendung in der Umwelt bestimmt sind, sehr detailliert, für solche, die nur zum Verzehr oder zur Verarbeitung eingeführt werden, hingegen einfacher. Das Protokoll wird zudem die Einrichtung eines internationalen Systems des Informationsaustauschs über Fragen der Sicherheit für Umwelt und Gesundheit im Zusammenhang mit der Gentechnologie erlauben. Es wird die verstärkte wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit zwischen Nord und Süd ermöglichen, um die technischen und institutionellen Kapazitäten zu verstärken sowie die Risikobeurteilung und das Risikomanagement international zu harmonisieren. Das Protokoll will ausserdem einen Prozess in Gang setzen, um internationale Haftpflichtregelungen zu entwickeln.

Das Protokoll wird in Kraft treten, sobald es von 50 Vertragsparteien der Biodiversitätskonvention ratifiziert sein wird. Bis dahin ist ein Regierungsausschuss eingesetzt, dessen erste Aufgabe es sein wird, die rasche Verwirklichung eines Informationsaustauschsystems und eines Programms zur Verstärkung der technischen und institutionellen Kapazitäten in den Entwicklungsländern sicherzustellen.

¹⁰ Im Rahmen des Protokolls wird der Begriff LVO anstelle von GVO verwendet.

¹¹ Advance Informed Agreement

1.3

Konzept und Schwerpunkte der Vorlage

Konzept der neuen Regelung

Diese Vorlage setzt die Forderungen der Gen-Lex-Motion und verschiedener weiterer parlamentarischer Vorstösse um. Die angestrebte Schliessung gesetzlicher Lücken ist vorläufig mit dieser Vorlage erreicht. Es wird aber weiterhin Entwicklungen im Zusammenhang mit dieser Technologie geben, die von der Gesetzgebung begleitet werden müssen. In diesem Sinne legte der Bundesrat 1997 dem Parlament einen Bericht zum Stand der Gesetzgebung über die ausserhumane Gentechnologie vor (BBl 1998 1648) und präsentierte im Jahr darauf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Gen-Lex-Vorentwurf. Für das Jahr 1999 informiert er die Räte mit der vorliegenden Botschaft über den neuesten Stand der Gesetzgebung.

Die Gen-Lex-Vorlage soll zusammen mit den bereits bestehenden Bestimmungen die Grundlage für den künftigen Umgang mit der Gentechnologie bilden. Das Ziel der Regelung ist es, Forschung und Industrie klare Rahmenbedingungen für den Umgang mit Organismen zu geben. Diese sollen folgenden Anforderungen genügen:

- Hoher Schutz von Mensch und Umwelt;
- Achtung der Würde der Kreatur;
- Schutz und Erhalt der biologischen Vielfalt und deren nachhaltiger Nutzung;
- Sachliche Information und offene Kommunikation der Behörden mit der Öffentlichkeit.

Zu diesem Zweck werden strenge, aber differenzierte Vorschriften erlassen, administrativ einfache und transparente Verfahren eingerichtet und geeignete Fachgremien zur Beratung der Behörden geschaffen.

Die dazu erforderlichen Bestimmungen werden in bestehenden Gesetzen, namentlich dem USG, dem Tierschutzgesetz vom 9. März 1978 (TSchG; SR 455) und dem Landwirtschaftsgesetz (LwG; SR 910.1) niedergelegt.

Schwerpunkte

Ein Schwerpunkt der neuen Vorlage ist die Achtung der Würde der Kreatur. Der Verfassungsbegriff wird in der Vorlage in den Grundzügen definiert und auf Tiere und Pflanzen eingeschränkt. Seine Bedeutung im Einzelnen muss sich indessen in der Praxis erst noch weisen. Die Vorlage sieht deshalb vor, dass der Bundesrat zu einem späteren Zeitpunkt bei der Verordnungsgebung weitere Konkretisierungen vornimmt. Beratend soll zudem neu, neben der bereits geschaffenen Eidgenössischen Fachkommission für die biologische Sicherheit, eine Eidgenössische Ethikkommission für die Biotechnologie im ausserhumanen Bereich verankert werden. Da schon heute ein Bedarf nach Beratung in diesem Bereich besteht, hat der Bundesrat mit Beschluss vom 27. April 1998 diese Kommission bereits bestellt. Diese ist in die Vorarbeiten zu dieser Vorlage schon einbezogen worden.

Ein wichtiges Massnahmenpaket der Vorlage will die Transparenz im Gentechnologiebereich fördern und der Öffentlichkeit leichteren Zugang zu den sie interessierenden Informationen gewähren. Überall, wo gentechnisch veränderte Organismen verwendet werden, von der Landwirtschaft bis zu den Arzneimitteln, sollen Produkte klar deklariert werden, wenn sie diese Organismen enthalten. Darüber hinaus soll auch der Dialog mit der Öffentlichkeit gefördert und den interessierten Kreisen ein Aktenzugangsrecht zu Fachdaten im Umweltschutz und im Lebensmittelbereich

Artikel 4 Absatz 2

Bisher galt diese Bestimmung nur für den Umgang mit Stoffen und Organismen, soweit dieser mit Umwelteinwirkungen verbunden war. Diese Einschränkung wird jetzt aufgehoben, weil auch direkte Beeinträchtigungen der Gesundheit und Sicherheit des Menschen abgedeckt werden sollen, soweit diese nicht durch Spezialgesetzgebungen des Gesundheitsschutzes geregelt sind.

Artikel 7 Absätze 1 und 5^{quater}

In der Aufzählung der Einwirkungen wird die Formulierung «Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Lebensgemeinschaften» durch die gleichbedeutende, aber einfachere Wendung «Veränderungen der biologischen Vielfalt» ersetzt. Auch hier wird der Begriff «biologische Vielfalt» als Überbegriff für die genetische Vielfalt, die Vielfalt der Arten und die Vielfalt der Lebensgemeinschaften verwendet.

Neu wird in Absatz 5^{quater} der Begriff der pathogenen Organismen definiert. Zu diesen gehören zumeist Mikroorganismen, die bei Menschen, Tieren, Pflanzen und weiteren Organismen übertragbare Krankheiten hervorrufen können, sowie tierische Parasiten.

Gliederungstitel vor Artikel 26 bzw. Artikel 29a

Der neue Gliederungstitel des 3. Kapitels (vor Art. 29a) ist eine redaktionelle Änderung. Der bisherige Titel «Umweltgefährdende Organismen» wird mit der Aufnahme ethischer Kriterien in die Beurteilungsgrundsätze (Art. 29a Abs. 1) zu eng. Der neue Titel trägt zudem dem Umstand besser Rechnung, dass die Bestimmungen des 3. Kapitels nicht eine undefinierte Eigenschaft der Organismen, sondern den menschliche Umgang mit Organismen regeln.

In Analogie zur neuen Überschrift des 3. Kapitels erhält auch das 2. Kapitel (vor Art. 26) einen neuen Gliederungstitel.

Verweise auf diese Gliederungstitel in den *Artikeln 4 Absatz 2, 33 Absatz 1, 41 Absatz 1 sowie 65 Absatz 2 erster Satz* müssen entsprechend angepasst werden.

Artikel 29a

Dieser Artikel wird erheblich erweitert und nimmt im 3. Kapitel eine zentrale Rolle ein. Aus der bisherigen Regelung des «umweltgerechten Umgangs» wird ein Grundsatzartikel, der die Kriterien für den Umgang mit Organismen festlegt und gleichzeitig aufzeigt, mit welchen Instrumenten die Einhaltung dieser Kriterien zu prüfen ist.

Absatz 1 Buchstabe a hat bisher die Gefährdung der Umwelt und mittelbar des Menschen geregelt. Neu wird die Beschränkung auf mittelbare Gefährdungen des Menschen aufgehoben. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die sektoriellen Gesetzgebungen im Gesundheitssektor die geforderte lückenlose Regelung zum unmittelbaren Schutz des Menschen nicht gewährleisten können. Dass sie dadurch als Spezialgesetze in ihrem Geltungsbereich nicht eingeschränkt werden und stets dem allgemeineren USG vorgehen, ist ein Grundprinzip der schweizerischen Rechtsetzung (vgl. Erläuterungen zu Abs. 4).

Nach *Absatz 1 Buchstabe b* ist die biologische Vielfalt nicht bloss zu erhalten, auch ihre nachhaltige Nutzung soll nicht beeinträchtigt werden. Der Umgang mit Organismen muss damit sowohl in ökologischer als auch in ökonomischer und gesellschaftlicher Hinsicht verträglich sein. Er darf beispielsweise nicht durch einseitige Förderung neuer Sorten zu einer Verarmung der Wildflora oder zum Verlust traditioneller Kulturpflanzen samt ihren genetischen Ressourcen führen. Mit dem neuen Kriterium in Buchstabe b wird Artikel 8 des Übereinkommens vom 5. Juni 1992 über die Biologische Vielfalt umgesetzt, der die Vertragsstaaten ausdrücklich verpflichtet, ihre biologischen Ressourcen in situ, d.h. als Teil des Ökosystems zu erhalten.

Mit dem neuen Kriterium in *Absatz 1 Buchstabe c* wird die Würde der Kreatur geschützt. Der Schutz vor Missachtung dieser Würde soll auf Tiere und Pflanzen¹² beschränkt werden, auch wenn es mit einem weniger anthropozentrischen Denkansatz durchaus vorstellbar ist, auch weiteren Gruppen von Organismen (z.B. Pilzen) oder sogar allen Organismen eine kreatürliche Würde zuzubilligen.

Unter dem Begriff der Würde der Kreatur wird nach *Absatz 2* ein inhärenter Wert verstanden, der nichtmenschlichen Lebewesen eigen ist und der es verbietet, diese Lebewesen bloss als Mittel zum Zweck anzusehen. Bei empfindungsfähigen Lebewesen ist darüber hinaus ihrem subjektiven Wohlergehen Rechnung zu tragen. Achtung der Würde der Kreatur bedeutet, im Umgang mit Tieren und Pflanzen dafür besorgt zu sein, dass diese jene Funktionen und Fähigkeiten ausüben können, die Wesen ihrer Art in der Regel ausüben (namentlich Wachstum, Fortpflanzung, Bewegung, soziale Fähigkeiten). Die Herstellung transgener Lebewesen ist damit nicht zwangsläufig eine Missachtung der Würde der Kreatur, aber immer ein Eingriff, der die Würde derjenigen Organismen, die «Ausgangsmaterial» bzw. Ergebnis einer gentechnischen Veränderung sind, verletzen kann. Zu beachten bleibt dabei, dass eine erfolgreiche gentechnische Konstruktion von vielen Fehlkonstruktionen begleitet sein kann und einen hohen Anteil an «Ausschuss» mit sich bringen kann.

Die Bestimmung verlangt deshalb, dass vor einem gentechnischen Eingriff in das Erbmaterial von Tieren und Pflanzen eine Güterabwägung durchzuführen ist. Dabei muss das Gut der Würde der Kreatur anderen Gütern (z.B. Wissensvermehrung, neues Heilmittel) gegenübergestellt werden. Diese anderen Güter müssen umso gewichtiger sein, je markanter der gentechnische Eingriff sein wird und je näher der zu verändernde Organismus dem Menschen steht. Der Gesetzestext hält ausdrücklich fest, dass bei der Güterabwägung dem Unterschied zwischen Tieren und Pflanzen Rechnung zu tragen ist (*Satz 2*). Die Leitlinien und Kriterien für die Durchführung einer solchen Güterabwägung werden sich anhand praktischer Fälle und unter der Beratung der bereits bestehenden Eidgenössischen Ethikkommission für die Biotechnologie im ausserhumanen Bereich erst herausbilden müssen, weil die notwendige Praxis heute noch fehlt. Der Bundesrat wird deshalb entsprechende Eckwerte für die Güterabwägung auf Verordnungsebene rechtlich verankern. Eine Lücke entsteht dadurch nicht, weil bis dahin die erwähnte Ethikkommission Fälle von grundsätzlicher Bedeutung beurteilen und Vorschläge zur Konkretisierung der Würde der Kreatur unterbreiten wird.

¹² *Saladin/Schweizer*, Kommentar zu Art. 24^{novies} BV, Rz. 114; vgl. hierzu und zum Folgenden auch *Praetorius/Saladin*, Die Würde der Kreatur (Art. 24^{novies} Abs. 3 BV), BUWAL Schriftenreihe Umwelt Nr. 260, Bern 1996.

Absatz 3 bestimmt, dass über das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen für die Verwendung in der Umwelt sowie über Freisetzungsversuche mit solchen gestützt auf eine umfassende Dokumentation über die Produkte und Forschungsvorhaben entschieden wird und dass Bewilligungen auf Grund überwiegender öffentlicher Interessen verweigert werden können. In der Verfassung wird dieser Grundsatz der Beachtung des öffentlichen Interesses in Artikel 5 Absatz 2 BV zum Ausdruck gebracht, wonach staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss. Damit erhält die Bewilligungsbehörde bei jenen Vorhaben, welche die Allgemeinheit potenziell am stärksten unbekanntesten Folgen aussetzen, ein über den Kriterienkatalog von Absatz 1 hinausgehendes zusätzliches Entscheidungsinstrument. Da die Auswirkungen neuer Technologien immer nur nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft und der Erfahrung beurteilt und deshalb nie mit letzter Sicherheit bestimmt werden können, soll einerseits alles getan werden, um das Ausmass der verbleibenden Unwägbarkeiten möglichst gering zu halten, andererseits sollen Vorhaben mit unklaren, egoistischen oder abwegigen sowie ethisch nicht verantwortbaren Zielsetzungen (z.B. Spielereien) nicht bewilligt werden. Ein Nutzen für die Allgemeinheit (z.B. ein Beitrag zur Verbesserung der Volksgesundheit, eine Reduktion der Schadstoffbelastung in der Umwelt oder eine Wissensvermehrung) ist wohl das stärkste Argument überhaupt für die Durchführung eines Projekts, wenn es darum geht, im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens verbleibende Unsicherheiten über die Folgen für Mensch und Umwelt zu akzeptieren. Eine umfassende Dokumentation, die auch Erläuterungen zu Ziel und Zweck eines Projekts enthält, erhöht die Transparenz des Vorhabens, um dessen Bewilligung nachgesucht wird, und ist damit auch ein Beitrag zum öffentlichen Dialog über die Gentechnologie.

Der Bundesrat wird die Einzelheiten der Güterabwägung sowie des damit zusammenhängenden Verfahrens regeln.

Absatz 4 stellt klar, dass für den unmittelbaren Schutz der Gesundheit des Menschen primär die bestehende Gesetzgebung im Gesundheitssektor gilt. Dazu gehören das Lebensmittelgesetz, das Epidemienengesetz sowie demnächst das Heilmittelgesetz (BBl 1999 3453), welche mit ihren Spezialvorschriften dem USG vorgehen. Auch im Entwurf des Chemikaliengesetzes, welches das Giftgesetz vom 21. März 1969 (SR 814.80) ablösen soll, ist vorgesehen, den Gesundheitsschutz im Umgang mit Organismen zu erfassen, insbesondere im Falle von Mikroorganismen in Pflanzenschutzmitteln und Biozidprodukten. Wo immer der Gesundheitsschutz im Umgang mit Organismen nicht durch Spezialgesetze im Gesundheitssektor geregelt ist, werden die USG-Bestimmungen wirksam.

Artikel 29b Absatz 1

Die bisherige Bestimmung wird durch den Verweis auf die Grundsätze in Artikel 29a in zwei Richtungen erweitert: Einerseits wird das bisherige Kriterium für das Inverkehrbringen, nämlich dass der vorschriftsgemässe Umgang die Umwelt oder mittelbar den Menschen nicht gefährden dürfe, durch die beiden neuen Kriterien von Artikel 29a Absatz 1 Buchstaben b und c erweitert. Andererseits wird der Mensch nicht mehr nur vor indirekten, über die Umweltmedien wirkenden, sondern neu auch vor unmittelbaren Gefährdungen geschützt. Das Schutzziel wird also erweitert. Auch hier gilt grundsätzlich wieder, dass die Spezialgesetzgebung im Gesundheitsbereich vorgeht.

Artikel 29c

Absatz 1 bleibt unverändert. Detaillierte Bewilligungskriterien für das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter oder pathogener Organismen sollen auf Verordnungsebene festgelegt werden. Solche könnten z.B. die Elimination von unnötigem Erbmateriale, die Einschränkung des Pollenflugs oder die Minimierung von Resistenzentwicklungen betreffen.

Die bereits geltende Ausnahmebestimmung von *Absatz 3* muss an die erweiterten, über den Schutz von Mensch und Umwelt hinausgehenden Grundsätze für den Umgang mit Organismen (Art. 29a Abs. 1) angepasst werden.

Artikel 29d

In *Absatz 1* wird die Informationspflicht der Erweiterung von Artikel 29a Absatz 1 entsprechend angepasst.

Absatz 2 entspricht der bisherigen Bestimmung von Artikel 29a Absatz 2. Mit ihrer Verschiebung in den Artikel 29d wird der neue Grundsatzartikel 29a von einer Detailvorschrift entlastet, die nahtlos an die Anweisungspflicht von Artikel 29d Absatz 1 Buchstabe b anschliesst.

Absatz 3 regelt wie bereits bisher die Kennzeichnung von Organismen und dient primär der Markttransparenz und Wahlfreiheit von Konsumentinnen und Konsumenten. Die Pflicht zur Kennzeichnung wird neu ergänzt durch eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat zur Festlegung von Deklarationslimiten für Gemische und Gegenstände mit Anteilen an gentechnisch veränderten Organismen (Bst. a). Solche Werte sind heute z.B. bereits im Lebensmittel- und Futtermittelbereich eingeführt. Mit der neuen Bestimmung kann für weitere, nicht in Spezialgesetzen geregelte Produktkategorien analog eine Deklarationslimite eingeführt werden, unterhalb der keine Kennzeichnung nötig ist. Buchstabe b gibt dem Bundesrat darüber hinaus die Möglichkeit, Anforderungen an ein freiwilliges Kennzeichnungssystem für solche Organismen festzulegen, die ohne gentechnische Verfahren entstanden sind.

Die neuen Bestimmungen von Absatz 3 sind kompatibel mit den bereits bestehenden Kennzeichnungsvorschriften im Arzneimittel-, Lebensmittel- und Landwirtschaftsbereich. Sie stehen aber auch einer Kennzeichnungspflicht, wie sie die Europäische Union mit der Richtlinie 97/35/EG der Kommission vom 18. Juni 1997 zur zweiten Anpassung der Richtlinie 90/220/EWG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt¹³ eingeführt hat, nicht im Wege.

Artikel 29e

Absatz 1 bleibt unverändert. Detaillierte Bewilligungskriterien für Freisetzungsvorhaben mit gentechnisch veränderten oder pathogenen Organismen sollen auf Verordnungsebene festgelegt werden. Solche könnten z.B. die Elimination von unnötigem Erbmateriale, die Einschränkung des Pollenflugs oder die Minimierung von Resistenzentwicklungen betreffen.

Wie schon Artikel 29c Absatz 3 muss auch die Ausnahmebestimmung von Artikel 29e Absatz 3 an die erweiterten, über den Schutz von Mensch und Umwelt hin-

¹³ ABl. Nr. L 169 vom 27.6.1997, S. 72 ff.

ausgehenden Grundsätze für den Umgang mit Organismen (Art. 29a Abs. 1) angepasst werden.

Artikel 29f

Die neue *Sachüberschrift* bringt deutlicher als bisher zum Ausdruck, dass es drei Regelungsbereiche des Umgangs mit pathogenen oder gentechnisch veränderten Organismen gibt: Das Inverkehrbringen (Art. 29b–29d), die Freisetzungsversuche (Art. 29e) und die Tätigkeiten im geschlossenen System (Art. 29f). Die Bestimmungen des Artikels verlangen nicht bloss Einschliessungsmassnahmen, sondern regeln die Tätigkeiten in geschlossenen Systemen umfassender.

Die in *Absatz 1* vorgenommenen Änderungen tragen wie andere Bestimmungen dem Umstand Rechnung, dass Organismen nicht nur die Umwelt, sondern auch unmittelbar die Gesundheit des Menschen gefährden können. Wie bereits in den Erläuterungen zu Artikel 4 und 29a Absatz 1 Buchstabe a festgehalten, geht es dabei nur darum sicherzustellen, dass keine Regelungslücken bestehen bleiben. Spezialregelungen in andern Gesetzen gehen dabei immer vor (vgl. Bemerkungen zu Art. 29a Abs. 4).

Die Bemerkungen zur Ausnahmebestimmung in Artikel 29c Absatz 3 gelten sinngemäss auch für *Absatz 3* dieses Artikels.

Artikel 29g

Absatz 1 gibt dem Bundesrat wie schon bisher die Kompetenz, über die Artikel 29c, 29e und 29f hinaus ergänzende Vorschriften zu erlassen. Massgeblich ist neu nicht mehr allein die Gefährdung von Mensch und Umwelt, sondern auch die Verletzung der in Artikel 29a neu verankerten Grundsätze für den Umgang mit Organismen.

Neu wird festgehalten, dass es dabei um Verletzungen geht, die sowohl vom Umgang mit den Organismen selbst als auch von ihren Stoffwechselprodukten und Abfällen ausgehen können. Der Bundesrat erhält damit beispielsweise die Möglichkeit, über die unschädliche Entsorgung von toten gentechnisch veränderten Versuchstieren oder anderen Abfällen Vorschriften zu erlassen. Durch diese Ergänzung wird Artikel 29g mit Artikel 29a, wo diese Anforderungen schon bisher bestanden, besser abgestimmt.

Absatz 2 konkretisiert Absatz 1, indem er beispielhaft aufzählt, wo eine ergänzende Regelung am wahrscheinlichsten erscheint. Neu gehören zu dieser Liste folgende vier Bereiche:

Buchstabe b^{bis} betrifft die Herstellung gentechnisch veränderter Organismen. Mit der Aufnahme neuer ethischer Kriterien, namentlich der Achtung der Würde der Kreatur, erhält der Herstellungsprozess bei der Beurteilung ein erhöhtes Gewicht, da hier in der Regel der entscheidende Eingriff in das Erbmaterial der Organismen erfolgt.

Mit *Buchstabe d* kann der Bundesrat Massnahmen vorschreiben, wenn andernfalls eine Beeinträchtigung der biologischen Vielfalt und deren nachhaltiger Nutzung (Art. 29a Abs. 1 Bst. b) erwartet werden muss.

Buchstabe e trägt dem Umstand Rechnung, dass der Umgang mit bestimmten Organismen zu Spätfolgen führen kann, die bei der vorgängigen Beurteilung eines Gesuchs weder zwingend zu erwarten sind noch ausgeschlossen werden können. Die

Verwendung insektenresistenter Pflanzen könnte beispielsweise die Resistenzbildung bei Schädlingen fördern und wertvolle, relativ umweltverträgliche Mittel zur Schädlingsbekämpfung unwirksam machen. Langzeituntersuchungen, welche den Geschstellern im Rahmen der Bewilligung konkreter Vorhaben auferlegt werden, sind ein Mittel, um das Auftreten solcher Probleme so frühzeitig als möglich zu erkennen und gezielte Bekämpfungsmassnahmen einzuleiten. Gleichzeitig kann hier darauf hingewiesen werden, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Erhebungen nach Artikel 44 USG auch von einzelnen Bewilligungen unabhängige, von der Allgemeinheit zu tragende Untersuchungen anordnen oder durchführen können, um z.B. den tatsächlichen Grad der Verbreitung bestimmter gentechnisch veränderter Organismen oder von deren Abkömmlingen zu erfassen.

Nach *Buchstabe f* kann der Bundesrat im Zusammenhang mit Bewilligungsverfahren eine Beteiligung der Öffentlichkeit durch Anhörungs- oder Eingabemöglichkeiten vorsehen. Damit sollen nicht Beschwerdemöglichkeiten für irgendwelche Personen geschaffen werden, sondern Beteiligungsmöglichkeiten ausserhalb förmlicher Verfahren, in denen Einwände aus der Bevölkerung mit Behörden, Betreibern und Fachleuten erörtert werden können. Der Bundesrat erhält die Kompetenz, solche Anhörungen vorzusehen, wo er sie als notwendig erachtet, und ihre Durchführung regeln. Zu denken ist etwa an Bewilligungsverfahren, die in ihrer Art erstmalige oder besonders heikle Projekte betreffen.

Artikel 29h Absatz 2^{bis}

Im Umfeld der Biotechnologie sind verschiedene eidgenössische Kommissionen tätig. Es ist deshalb sinnvoll, wenn diese Gremien, wo nötig, eng zusammenarbeiten. *Absatz 2^{bis}* verpflichtet die eidgenössische Fachkommission für biologische Sicherheit (EFBS) ausdrücklich zu solcher Zusammenarbeit. Die Formulierung ist dabei bewusst offen gehalten worden, damit die allfällige Einsetzung zusätzlicher Kommissionen oder eine mögliche Zusammenlegung bestehender Kommissionen nicht eine Änderung dieser Bestimmung erfordert.

Artikel 29i (neu)

Das Fehlen eines Fachgremiums zur Beratung in ethischen Fragen der Biotechnologie war eine zentrale Lücke der bisherigen Regelung. Der Bundesrat hat deshalb nicht erst die vorliegende Gesetzesänderung abwarten wollen, sondern mit Beschluss vom 27. April 1998 von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht, ein solches Gremium einzusetzen. Die Eidgenössische Ethikkommission für die Gentechnologie im ausserhumanen Bereich (EKAH) hat dadurch die Möglichkeit erhalten, bei den laufenden Änderungen des Gentechnologierechts mitzuwirken und im Hinblick auf die noch nötigen Konkretisierungen auf Verordnungsebene Vorarbeit zu leisten.

Die EKAH soll ein Fachgremium für Ethikfragen im ausserhumanen Bereich der gesamten Biotechnologie sein, was im Namen der Kommission in Zukunft deutlich zum Ausdruck kommen soll.

Absatz 1 regelt ihre Bestellung und Zusammensetzung. Neben Fachleuten der Ethik sollen in der Kommission Personen Einsitz nehmen, welche verschiedenen anderen Fachrichtungen angehören, die durch die Gentechnologie direkt oder in ihren Auswirkungen stark betroffen sind (z.B. Naturwissenschaften, Medizin, Ökonomie, Landwirtschaft, Rechtswissenschaft usw.). Der Kreis dieser Disziplinen wird bewusst nicht im Gesetz fixiert. Festgehalten wird aber, dass wissenschaftliche oder

praktische Kenntnisse der Ethik Voraussetzung für eine Mitgliedschaft in der Kommission sind. Absatz 1 verlangt zudem, dass in der Kommission Personen mit unterschiedlichen ethischen Ansätzen vertreten sind.

Absatz 2 umschreibt den Aufgabenbereich der EKAH, der die ganze Biotechnologie des ausserhumanen Bereichs und nicht allein die Gentechnologie umfassen soll. In der Praxis wird ihr Arbeitsschwerpunkt allerdings wie schon heute auf der ethischen Beurteilung der Entwicklungen und Anwendungen der ausserhumanen Gentechnologie liegen.

Wie die EFBS ist auch die EKAH eine beratende Kommission. Nach *Absatz 3* wird sie bei der Rechtsetzung und beim Vollzug von Bundesrat und Behörden konsultiert und kann eine Stellungnahme abgeben. Sie muss sich dabei nicht zu jedem Bewilligungsgesuch oder Forschungsvorhaben äussern; vielmehr soll sie zu Gesuchen und Projekten Stellung nehmen, denen sie eine grundsätzliche oder beispielhafte Bedeutung beimisst. Dazu muss sie ungehinderten Zugang zu Daten und Unterlagen haben.

Absatz 4 verpflichtet auch die EKAH zur Zusammenarbeit mit andern Kommissionen. Dazu gehören namentlich die EFBS und die Eidg. Tierversuchskommission.

Eine wichtige Aufgabe der EKAH ist nach *Absatz 5* die Information der Öffentlichkeit über aktuelle ethische Fragen der Gen- und Biotechnologie. Dabei geht der Informationsauftrag über eine einseitige Orientierung seitens der EKAH hinaus. Die Kommission soll Partnerin eines Dialogs mit der Öffentlichkeit sein, den sie durch ihr Wirken anregt und unterstützt. Gleiches gilt selbstredend auch für den Informationsauftrag der EFBS in Artikel 29*h* Absatz 3. Die Information soll dabei nicht laufende Verfahren betreffen, sondern grundsätzliche Themen und Fragen.

Artikel 29k (neu)

Die Bevölkerung hat ein grosses Interesse an Informationen über den Umgang mit Organismen, insbesondere solchen zu gentechnisch veränderten und pathogenen Organismen. Mit der Einführung eines allgemeinen Zugangsrechts der Öffentlichkeit zu solchen Informationen wird ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung des gewünschten Dialogs mit der Öffentlichkeit getan. Mit dem verbesserten Zugangsrecht erfolgt auch ein Wechsel vom heute noch bestehenden «Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt» zum mehr Transparenz anstrebenden «Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt».

Das Zugangsrecht erstreckt sich auf alle Informationen über den Umgang mit den erwähnten Organismen, die bei der Anwendung des USG, anderer Bundesgesetze oder völkerrechtlicher Vereinbarungen erhoben werden. Entsprechend dem gewählten querschnittsbezogenen und damit lückenschliessenden Regelungskonzept des USG erstreckt sich der Anwendungsbereich dieser Bestimmung nicht nur auf das USG, sondern erfasst beispielsweise auch den Zugang zu Informationen über Organismen, die beim Vollzug des Landwirtschafts-, des Epidemien-, des Tierseuchen- oder des Tierschutzgesetzes erhoben werden. Lediglich das mit dieser Vorlage geänderte Lebensmittelrecht weist eine besondere Zugangsregelung auf, da im Lebensmittelrecht ein anders ausgerichtetes Informationsbedürfnis besteht (vgl. Art. 12a E-LMG). Das Zugangsrecht wird beschränkt oder verweigert, soweit überwiegende private Interessen (wie Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse, Schutz der Persönlichkeit) oder öffentliche Interessen (wie hängige Gerichts- und Verwaltungsverfahren, Landesverteidigung) entgegenstehen. Da das Parlament im

Jahre 1998 drei verschiedene Motionen angenommen hat, die eine ähnliche Stossrichtung haben (Motion 97.3083: Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt; Motion 97.3110: Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips. Erlass eines Informationsgesetzes; Motion 98.3087: Ratifikation der Aarhus-Konvention), wird Artikel 29k in naher Zukunft auf diese Gesetzgebungsarbeiten abgestimmt werden.

Artikel 41 Absätze 1 und 2^{bis} (neu)

Bereits bei der Schaffung des Verfassungsartikels ging der Bundesrat davon aus, dass die Zuweisung der Vollzugskompetenzen eine komplexe Aufgabe sei, die «von Fall zu Fall» und im Sinne eines Zusammenwirkens zwischen Bund und Kantonen gelöst werden müsse (Botschaft BV, BBl 1970 I 777).

Absatz 1 regelt deshalb auf Gesetzesebene nur die grundsätzlichen Zuständigkeiten für den Vollzug der Bestimmungen über Organismen. Danach obliegt der Vollzug der Artikel 29a–k grundsätzlich den Bundesbehörden. Die detaillierte und endgültige Aufgabenteilung soll im Sinne von Absatz 1 Teilsatz 2, wonach der Bund «für bestimmte Teilaufgaben die Kantone beziehen kann», erst auf Verordnungsstufe erfolgen. Dieses Vorgehen ermöglicht dem Bundesrat als Verordnungsgeber eine pragmatische Zuteilung der anstehenden Vollzugsaufgaben. Den Bundesbehörden sollen dabei insbesondere jene Aufgaben übertragen werden, für die eine einheitliche Vollzugsregelung unerlässlich oder zweckmässig ist (z.B. Bewilligungsverfahren für Produkte mit Organismen). Den Kantonen soll hingegen beispielsweise die Kontrolle der rechtskonformen Verwendung der vom Bund bewilligten Organismen zugeteilt werden. Ebenso ist vorgesehen, den Kantonen die Kontrolle ortsspezifischer Massnahmen zu übertragen.

Absatz 2^{bis} führt neu die Möglichkeit zur Koordination von Verfahren der Bundesstellen mit denjenigen in den Kantonen ein. Zu denken ist hier beispielsweise an kantonale Planungsverfahren etwa betreffend die Zonenplanung sowie an kantonale Bewilligungen für gentechnische Veränderungen von Wirbeltieren (Art. 7b und Art. 12 ff. TSchG). Die Koordination unter verschiedenen Bundesbehörden kann wie bisher auf Grund von Absatz 2 erfolgen. Die Einzelheiten der Koordination sind auf Verordnungsstufe zu regeln.

Artikel 51a (neu)

Absatz 1 verlangt die Förderung der öffentlichen Information über die Biotechnologie zur Unterstützung des Dialogs mit und in der Öffentlichkeit. Der Artikel ergänzt die allgemeine Informationspflicht nach Artikel 6 USG. Es muss u.a. gewährleistet sein, dass die öffentliche Information das gesamte Spektrum des Wissens und der Meinungen umfasst und den Bürgerinnen und Bürgern leicht zugänglich ist. Dazu braucht es eine Dokumentationsstelle. Eine solche ist z.B. mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunktprogramms Biotechnologie aufgebaut worden (B.I.C.S).

Mit *Absatz 2* erhält der Bund die Kompetenz, die Durchführung von Technologiefolgen-Abschätzungen zu unterstützen. Im Rahmen solcher Abschätzungen sollen die Folgen einer neuen Entwicklung (z.B. der sog. «Terminator-Technologie») oder einer besonderen Anwendung (z.B. herbizidtoleranter transgener Pflanzen) systematisch untersucht werden. Der Bundesrat kann mit solchen Technologiefolgen-Abschätzungen die Eidgenössischen Forschungsanstalten oder, wie dies der schwei-

zerische Wissenschaftsrat heute schon tut, Dritte beauftragen und finanziell unterstützen.

Artikel 54 Absätze 2 sowie 3 (neu)

Absatz 2: Im Rahmen des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (BBl 1999 5043 ff.) ist für alle Beschwerden aus dem Tätigkeitsbereich des UVEK eine Rekurskommission UVEK geschaffen worden. Vorerst aber wurde die Zuständigkeit dieser Rekurskommission nur in denjenigen Infrastrukturerlassen verankert, die von dieser Gesetzesänderung erfasst werden (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 25. Febr. 1998, BBl 1998 2591 ff., Ziff. 13.272). Das bedeutet, dass Beschwerden gegen Verfügungen des BUWAL in Anwendung des USG nach Artikel 47 Absatz 1 Buchstabe c des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG; SR 172.021) nach wie vor vom UVEK beurteilt werden.

Der *erste Teil des ersten Satzes von Absatz 2* erweitert nun die Zuständigkeit der Rekurskommission UVEK im Sinne der Grundintention der oben erwähnten Botschaft auf alle Verfügungen des BUWAL in Anwendung des USG. Beibehalten wird im *zweiten Teil des ersten Satzes von Absatz 2* der mit dem Chemikaliengesetz vorgesehene spezielle Rechtsweg an die Rekurskommission für Chemikalien bei Verfügungen des Bundesamtes betreffend den Umgang mit Stoffen. Da das BUWAL in diesen Fällen Vorinstanz ist, wird es von den Rechtsmittelbehörden nach Artikel 57 VwVG angehört (zur Anhörung des BUWAL bei Beschwerden gegen Verfügungen anderer Bundesbehörden oder Dritter vgl. Erläuterungen zu Abs. 3).

Der *zweite Satz von Absatz 2* stellt zusätzlich sicher, dass neu auch gegen Verfügungen Dritter, die Vollzugsaufgaben des Bundesamtes wahrnehmen, der gleiche Rechtsweg wie gegen Verfügungen des BUWAL gilt. Die Auslagerung von Vollzugsaufgaben an Dritte erfolgt gestützt auf die allgemeine Kompetenz zur Auslagerung von Vollzugsaufgaben in Artikel 43 USG oder auf spezielle Auslagerungsbestimmungen wie Artikel 32a^{bis} USG (betr. vorgezogene Entsorgungsgebühr im Abfallbereich). Nach Artikel 71a VwVG muss eine solche Regelung auf Gesetzesstufe vorgenommen werden. Es könnte sich aber in bestimmten Fällen als sinnvoll erweisen, als erste Instanz für Beschwerden gegen Verfügungen Dritter, die Vollzugsaufgaben wahrnehmen, trotzdem das Bundesamt zu bestimmen. Der Bundesrat wird deshalb ermächtigt, das Bundesamt als erste Rechtsmittelbehörde für Beschwerden gegen solche Verfügungen vorzusehen.

Absatz 3: Nach Artikel 41 Absatz 2 müssen Bundesbehörden, die ein anderes Bundesgesetz oder einen Staatsvertrag vollziehen, bei der Erfüllung dieser Aufgabe auch das USG vollziehen. Die Anhörung des BUWAL als Umweltschutzfachstelle des Bundes, wenn andere Bundesbehörden als das BUWAL in Anwendung des USG verfügen, ist durch den mit dem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren eingefügten Verweis (Art. 41 Abs. 2 dritter Satz) auf den ebenfalls im Rahmen dieser Vorlage neu geschaffenen Artikel 62a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes sichergestellt.

Der Rechtsweg gegen Verfügungen solcher anderer Bundesbehörden als des BUWAL, die im Sinne von Artikel 41 Absatz 2 das USG vollziehen, richtet sich nach den dabei angewendeten Erlassen. Da das BUWAL hier nicht Vorinstanz ist, stellt das VwVG seine Anhörung nicht sicher. Bereits im Rahmen des Chemikaliengesetzes ist deshalb eine Änderung von Artikel 54 Absatz 2 vorgesehen, die sicher-

stellt, dass zumindest erstinstanzliche Rechtsmittelbehörden das BUWAL vor ihrem Entscheid anhören müssen. Diese Bestimmung findet sich auf Grund der geänderten Konzeption von Artikel 54 neu in Absatz 3. Da Artikel 54 Absatz 2 neu auch vorsieht, dass Beschwerden gegen Verfügungen von Dritten im Rahmen der Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben direkt bei den für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen des BUWAL zuständigen Rechtsmittelbehörden eingereicht werden müssen, ist die Anhörung des BUWAL auch bei Beschwerden gegen solche Verfügungen vorzusehen.

Haftpflichtbestimmungen (Art. 59a–59d) in der Übersicht

Die gentechnisch veränderten Organismen werden einer lückenlosen Gefährdungshaftung unterstellt (Art. 59a). Sie gilt nicht nur bei Einwirkungen auf die Umwelt, sondern auch bei unmittelbarer Berührung mit Menschen (z.B. durch stechende Insekten) oder Sachen, insbesondere bei der Bestäubung von Pflanzen mit gentechnisch veränderten Pollen. Für gentechnisch veränderte Organismen, die in Verkehr gebracht wurden, haften ausschliesslich deren Herstellerin und deren Importeur. Damit werden die Anwender der Organismen (z.B. Landwirte) entlastet.

Die Verjährungsfristen werden verlängert (Art. 59c). Die Verlängerung gilt nicht nur hinsichtlich gentechnisch veränderter Organismen (Fristen von 3 bzw. 30 Jahren), sondern auch für alle umweltgefährlichen Betriebe und Anlagen im Sinne von Artikel 59a (Fristen von 3 bzw. 20 Jahren). Denn die Möglichkeit von Spätschäden besteht allgemein bei Einwirkungen auf die Umwelt, unabhängig von der Gentechnologie. Betriebe, welche die Gentechnologie anwenden, dürfen daher nicht wesentlich strenger behandelt werden als andere umweltgefährliche Betriebe.

Artikel 59a

Im neuen *Absatz 1^{bis}* wird eine allgemeine Gefährdungshaftungsnorm für Betriebe und Anlagen eingeführt, in denen mit gentechnisch veränderten oder pathogenen Organismen umgegangen wird.

Haftungsvoraussetzung ist die Verwirklichung einer besonderen Gefahr, die von diesen Organismen ausgeht. Bei gentechnisch veränderten Organismen besteht die typische Gefahr darin, dass gentechnisch veränderte Eigenschaften sich erneut verändern (Instabilität der Erbeigenschaften) oder auf andere Organismen übertragen werden (Gentransfer) und dadurch ein Schaden entsteht. Die Eintrittswahrscheinlichkeit einer solchen Schädigung ist allerdings eher gering. Bei pathogenen Organismen besteht die Gefahr definitionsgemäss in der Verursachung von Krankheiten. Im Vergleich zu Absatz 1 ist der Anwendungsbereich von Absatz 1^{bis} erweitert. Dieser beschränkt sich nicht auf Inhaber von umweltgefährlichen Betrieben, sondern umfasst auch Inhaber von Betrieben, die allein für den Menschen oder für Sachen eine besondere Gefahr darstellen. Hinzu kommt, dass der Schaden nicht nur auf Grund von «Einwirkungen» im Sinne von Artikel 7, sondern auch auf andere Weise, z.B. bei unmittelbarer Berührung mit Menschen (dies ist z.B. bei stechenden Insekten der Fall) oder Sachen entstehen kann. Die Bestimmung berücksichtigt damit vollständig das Schutzziel von Artikel 29a (Schutz von Mensch und Umwelt vor Gefahren der Gentechnologie). Ein wichtiger Anwendungsfall dieser Bestimmung ist gegeben, wenn Pflanzen durch gentechnisch veränderte Pollen bestäubt und so in ihrem Erbgut verändert werden. Die Haftung gilt für jeden Schaden, der durch die Bestäubung entsteht (z.B. die Wertverminderung der Früchte der Pflanzen, die nicht mehr zum Preis von biologischen Produkten verkauft werden können; der Verlust

des Anspruchs auf Direktzahlungen für naturnahe Landwirtschaftsbetriebe, vgl. Art. 76 LwG). Der Begriff «Umgang» ist in Artikel 7 Absatz 6^{er} USG definiert.

Die Streichung des 2. Satzes von *Absatz 1* hat nur redaktionelle Bedeutung. Denn es ist im schweizerischen Haftpflichtrecht unbestritten, dass der eigentliche Umweltschaden (z.B. die Tötung wild lebender Tiere) nur ersetzt werden muss, wenn ein Gesetz dies ausdrücklich vorschreibt.

In der beispielhaften Aufzählung besonderer Gefahren in *Absatz 2 Buchstabe d* wird nicht mehr vorausgesetzt, dass eine Bewilligungspflicht oder besondere Vorschriften «zum Schutz der Umwelt» erlassen worden sind. Denn eine besondere Gefahr ist auch zu bejahen, wenn die Bewilligungspflicht oder die Vorschriften zum Schutz vor gentechnisch veränderten oder pathogenen Organismen eingeführt oder erlassen worden sind. Aus der Einordnung von Absatz 2 Buchstabe d nach den Absätzen 1 und 1^{bis} ergibt sich jedoch, dass eine Bewilligungspflicht und Vorschriften, die anderen Zielen dienen, etwa der Verbrechensbekämpfung, keine besondere Gefahr im Sinne dieser Bestimmung begründen.

Absatz 2^{bis} führt eine Sonderregelung für gentechnisch veränderte und pathogene Organismen ein, die in Verkehr gebracht worden sind. Für Schäden, die die Organismen auf Grund der mit ihnen verbundenen besonderen Gefahr verursachen, haftet ausschliesslich die Herstellerin im Sinne des Produkthaftpflichtgesetzes, welche die Organismen als Erste in Verkehr gebracht hat.

- Als «Herstellerin» gelten nach Artikel 2 des Produkthaftpflichtgesetzes vom 18. Juni 1993 (PrHG, SR 221.112.944) die Herstellerin des Endprodukts, eines Grundstoffs oder Teilprodukts, Personen, die sich als Herstellerinnen ausgeben, indem sie ein Erkennungszeichen auf dem Produkt anbringen, sowie die Personen, die das Produkt zum Zwecke des Verkaufs oder Vertriebs importiert haben (zum Import für eigene Zwecke vgl. Absatz 2^{er}). Lieferanten haften wie die Herstellerin, wenn sie Herstellerin, Importeur oder ihren Lieferanten nicht nennen können. Im Gegensatz zum Produkthaftpflichtgesetz gilt die Haftung nur für die Herstellerin, die die Organismen als Erste in Verkehr bringt, andererseits gilt die Haftung unabhängig davon, ob das Produkt fehlerhaft ist.
- Diese Regelung bringt eine wesentliche Erleichterung für Personen, die die Organismen verwenden. Sie können von den Geschädigten nicht belangt werden, weder auf Grund dieses Gesetzes noch auf Grund anderer Haftungsbestimmungen. Doch kann die Herstellerin auf Personen Rückgriff nehmen, die den Organismus unsachgemäss behandelt haben (z.B. Landwirte, welche die von der Herstellerin angegebenen Mindestabstände zu benachbarten Grundstücken nicht eingehalten haben) oder sonstwie zur Entstehung oder Verschlimmerung des Schadens beigetragen haben (z.B. der Halter eines Motorfahrzeugs, das während des Transports von gentechnisch veränderten Organismen umkippt). Der Rückgriff richtet sich nach den Haftungsbestimmungen, welche die unsachgemässe Behandlung von Organismen erfassen (Haftung für Verschulden [Art. 41 Obligationenrecht, OR; SR 220], Haftung für eine objektivierte Pflichtverletzung [milde Kausalhaftung], z.B. Geschäftsherrenhaftung [Art. 55 OR], Haftung des Grundeigentümers [Art. 679 Zivilgesetzbuch, ZGB; SR 210]), oder nach den Haftungsbestimmungen, die für besondere Risiken gelten (Gefährdungshaftungen ausserhalb des USG, z.B. Art. 58 Strassenverkehrsgesetz, SVG; SR 741.01; Art. 27 Elektrizitäts-

gesetz vom 24. Juni 1902, SR 734.0; Art. 64 Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948; SR 748.0). Der Rückgriff betrifft die Verteilung des Schadens unter mehrere Haftpflichtige. Er wird – gemäss der Verweisung in Absatz 4 – durch die Artikel 50 und 51 OR geregelt. Die Herstellerin kann auf Personen, die den Organismus unsachgemäss behandelt haben oder sonstwie zur Entstehung oder Verschlimmerung des Schadens beigetragen haben, Rückgriff nehmen, wie wenn sie den Geschädigten voll haften müssten. Die Regelung, wonach eine Person den Geschädigten ausschliesslich haftet, aber auf andere Personen Rückgriff nehmen kann, ist heute im Kernenergiehaftpflichtgesetz vom 18. März 1983 (SR 732.44, Art. 3 Abs. 6, Art. 6) enthalten.

- Im Gegensatz zu Absatz 1^{bis} gilt die Haftung unabhängig davon, ob der Schaden in einem Betrieb oder einer Anlage verursacht worden ist.

Nach *Absatz 2^{ter}* haftet der Inhaber eines Betriebes oder einer Anlage, der gentechnisch veränderte oder pathogene Organismen für eigene Zwecke (für die Verwendung im eigenen Betrieb oder in der eigenen Anlage) einführt, solidarisch mit der Herstellerin. Dies gilt beispielsweise für den Landwirt, der im Ausland gentechnisch verändertes Saatgut kauft und dieses im eigenen Betrieb verwendet. Er soll solidarisch mit der Herstellerin haften, welche die Organismen im Ausland erstmals in Verkehr gebracht hat. Da die Einfuhr für eigene Zwecke (im Gegensatz zur Einfuhr für den Verkauf oder Vertrieb) vom Herstellerin-Begriff des Produktheftpflichtgesetzes nicht erfasst wird, ist eine besondere Haftungsnorm notwendig. Andernfalls würde niemand in der Schweiz den Geschädigten haften. Dem Importeur stehen dieselben Rückgriffsrechte wie der Herstellerin nach Absatz 2^{bis} zu.

In *Absatz 4* wird neu auch auf Artikel 52 OR verwiesen, der die Haftung bei Notwehr, Notstand oder erlaubter Selbsthilfe ausschliesst oder einschränkt. Die Bestimmung gilt mit Ausnahme der Kernenergiehaftpflicht für sämtliche Haftpflichtgesetze. Sie soll daher auch im Bereich der Umwelthaftpflicht gelten.

Artikel 59c (neu)

Die Verlängerung der Verjährungsfristen ist ein Hauptanliegen der Gen-Lex-Motion. Es wird eine dreijährige relative Frist vorgeschlagen (*Abs. 1*). Die absolute Frist soll zwanzig Jahre für umweltgefährliche Betriebe und Anlagen im Sinne von Artikel 59a Absatz 1 betragen (*Abs. 2*). Sie soll dreissig Jahre für Betriebe und Anlagen betragen, die im Sinne von Artikel 59a Absatz 1^{bis} mit gentechnisch veränderten oder pathogenen Organismen umgehen, sowie für die Herstellerin und den Importeur solcher Organismen im Sinne von Artikel 59a Absätze 2^{bis} und 2^{ter} (*Abs. 3*). Die Fristen für umweltgefährliche Betriebe und Anlagen entsprechen dem Vorentwurf für einen Allgemeinen Teil des Haftpflichtrechts, der im Rahmen der Gesamtrevision des Haftpflichtrechts zur Diskussion gestellt wurde¹⁴; die absolute Frist ist gegenüber dem Gen-Lex-Vorentwurf gekürzt. Die Fristen für gentechnisch veränderte und pathogene Organismen lehnen sich an das Europarats-Übereinkommen vom 21. Juni 1993 über die zivilrechtliche Haftung für Schäden durch umweltgefährdende Tätigkeiten¹⁵ an (Art. 17)¹⁶. Nach diesem Übereinkommen wäre

die absolute Frist eine Verwirkungsfrist. Im vorliegenden Entwurf wird eine Verjährungsfrist vorgesehen. Denn im Rahmen der Gesamtrevision des Haftpflichtrechts wird angestrebt, möglichst überall Verjährungsfristen einzuführen. Die Verjährung kann im Gegensatz zur Verwirkung ruhen oder unterbrochen werden (Art. 134/135 OR).

Die Voraussetzungen für den Verjährungsbeginn sind vom genannten Vorentwurf für einen Allgemeinen Teil des Haftpflichtrechts übernommen (SVZ/ZSR, a.a.O., Art. 41), sie weichen aber teilweise vom Europarats-Übereinkommen ab.

Der Eintritt der Verjährung muss von der haftpflichtigen Person bewiesen werden.

Die «sicherstellungspflichtige» Person nach *Absatz 1* ist jene Person, die sich vertraglich verpflichtet hat, die Haftpflicht sicherzustellen, also beispielsweise eine Versicherungseinrichtung.

Die Formulierung des Verjährungsbeginns in *Absatz 2* und in *Absatz 3 erster Satz*, «nachdem das Ereignis, das den Schaden verursacht hat, im Betrieb oder in der Anlage eingetreten ist oder ein Ende gefunden hat», entspricht der heutigen Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Beginn der zehnjährigen Verjährung nach Artikel 60 Absatz 1 OR¹⁷. Ein derartiges Ereignis ist beispielsweise die Verbreitung von gentechnisch veränderten Organismen ausserhalb des Grundstückes, auf dem sie angebaut wurden. Auch wenn sich die Gefahr erst später verwirklicht (wenn z.B. erst Abkömmlinge der Organismen eine Krankheit verursachen), beginnt die Verjährung mit dem Ereignis im Betrieb oder in der Anlage.

Absatz 3 zweiter Satz regelt die absolute Verjährung der Haftung für gentechnisch veränderte Organismen, die in Verkehr gebracht wurden. Die dreissigjährige Frist beginnt am Tag, an dem die Organismen, die den Schaden verursacht haben, erstmals in Verkehr gebracht worden sind. Für den Importeur beginnt die Verjährung am Tag, an dem er den Organismus in die Schweiz einführt. Als «Organismus, der den Schaden verursacht hat», ist auch der Organismus anzusehen, der den Schaden mittelbar, durch Abkömmlinge verursacht hat. Die besondere Regelung des Fristbeginns entspricht der ausschliesslichen Haftung der Herstellerin und des Importeurs nach Artikel 59a Absätze 2^{bis} und 2^{ter}.

Artikel 59d (neu)

Artikel 59d regelt die Verjährung des Rückgriffsanspruchs in Anlehnung an die Regelung, die im Rahmen der Gesamtrevision des Haftpflichtrechts vorgeschlagen wird (SVZ/ZSR, a.a.O., Art. 44). Die Bestimmung gilt nur für Rückgriffsansprüche gegen Personen, die nach diesem Gesetz haften (Inhaber umweltgefährlicher Betriebe oder Anlagen; Inhaber von Betrieben und Anlagen, in denen mit gentechnisch veränderten oder pathogenen Organismen umgegangen wird; Herstellerinnen und Importeure, die solche Organismen erstmals in Verkehr bringen), also nicht für den in Artikel 59a Absatz 2^{bis} vorbehaltenen Rückgriff auf Grund anderer Gesetze. Personen, die gentechnisch veränderte oder pathogene Organismen unsachgemäss be-

¹⁴ Schweiz. Versicherungs-Zeitschrift [SVZ] 65 [1997], 47–63 / Zeitschrift für Schweizerisches Recht [ZSR] 1997 I 408–430.

¹⁵ Von der Schweiz noch nicht ratifiziert.

¹⁶ Eine dreissigjährige Verwirkungsfrist gilt im schweizerischen Recht bereits im Kernenergiehaftpflichtgesetz vom 18. März 1983 (SR 732.44) und im Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991 (SR 814.50).

¹⁷ BGE 81 II 439 ff. (448 E. 4)

handelt oder sonstwie zur Entstehung oder Verschlimmerung eines Schadens beigetragen haben, der durch solche Organismen verursacht wurde, unterstehen also den kürzeren Verjährungsfristen anderer Bundesgesetze (z.B. 1 bzw. 10 Jahre nach Art. 60 OR). Dies entspricht der Zielsetzung von Artikel 59a Absatz 2^{bis}, die Anwender solcher Organismen zu entlasten.

Der Vorentwurf enthielt in Artikel 59e eine Bestimmung über die Unterbrechung der Verjährung. Er sah vor, dass die Unterbrechung der Verjährung gegenüber einer haft- oder sicherstellungspflichtigen Person auch gegenüber den übrigen Personen gilt. Dieser Grundsatz ist aber nur dort gerechtfertigt, wo alle haftpflichtigen Personen als Solidarschuldner (Art. 143 ff. OR) zum Ersatz verpflichtet sind. Im USG fehlt eine derartige Bestimmung. Daher verzichten wir darauf, die Unterbrechung der Verjährung zu regeln. Eine allgemein gültige Regelung dieses Problemkreises wird im Rahmen der Gesamtrevision des Haftpflichtrechts vorgeschlagen (SVZ/ZSR, a.a.O., Art. 29, Art. 43).

Artikel 60 Absatz 1

Mit der Änderung der Vorschriften über den Umgang mit Organismen müssen auch die Strafbestimmungen in Artikel 60 Absatz 1 angepasst werden. Die Straftatbestände werden insbesondere in Übereinstimmung gebracht und mit dem erweiterten Kriterienkatalog des Artikels 29a. *Buchstabe j* ergänzt, weil die Vorschrift der Befolgung von Anweisungen von Artikel 29a Absatz 2 des geltenden Rechts in dieser Vorlage nach Artikel 29d Absatz 2 verschoben wird. *Buchstabe k* gilt dem Straftatbestand der Verletzung der Deklarationsbestimmungen (Art. 29d Abs. 3).

Artikel 65 Absatz 2

Der neue Text ist eine redaktionelle Anpassung an die geänderten Gliederungstitel des 2. Kapitels (Umgang mit Stoffen) und 3. Kapitels (Umgang mit Organismen).

2.2 Erläuterungen zur Änderung bisherigen Rechts

2.2.1 Produkthaftpflichtgesetz vom 18. Juni 1993 (PrHG)

Allgemeines

Das PrHG sieht eine relativ strenge Haftung der Herstellerin für Schäden vor, die durch den Fehler ihres Produkts verursacht worden sind. Landwirtschaftliche Naturprodukte sind nur dann der Produkthaftung unterstellt, wenn sie einer ersten Verarbeitung unterzogen worden sind (Art. 3 Abs. 2). Im Vorentwurf wurde vorgeschlagen, die Haftung auf Produkte auszudehnen, die gentechnisch veränderte Organismen sind, solche enthalten oder aus solchen gewonnen worden sind. Auf diese Regelung kann verzichtet werden, da im USG eine strenge Haftung der Herstellerin gentechnisch veränderter oder pathogener Organismen eingeführt wird (siehe Erläuterung zu Art. 59a USG). Auf diese wird in Artikel 1 verwiesen.

Die Produzentenhaftung ist also künftig in zwei Erlassen geregelt. Im Rahmen der Gesamtrevision des Haftpflichtrechts werden wir jedoch prüfen, ob die Zusammenfassung der Bestimmungen in einem Erlass (z.B. im Produkthaftpflichtgesetz) möglich ist.

In der Vernehmlassung wurde verlangt, Artikel 1 Absatz 1 so abzuändern, dass das Gesetz allgemein auf die Beeinträchtigung der Gesundheit (nicht nur durch Körperverletzung, sondern auch durch Krankheit) anwendbar ist. Doch wird Artikel 45 OR, der den Schadenersatz bei Körperverletzung regelt (und auf Grund der Verweisung von Art. 11 PrHG anwendbar ist), weit ausgelegt, sodass auch die Verursachung einer Krankheit als «Körperverletzung» gilt¹⁸. Eine Änderung ist daher nicht notwendig.

Artikel 1 Absatz 3 (neu)

Im neuen *Absatz 3* wird auf die Haftung der Herstellerin gentechnisch veränderter oder pathogener Organismen verwiesen, die in Artikel 59a Absatz 2^{bis} USG vorgeschlagen wird (siehe Erläuterung zu Art. 59a USG). Sie gilt zusätzlich zur Haftung nach dem Produkthaftpflichtgesetz.

2.2.2 Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966 (NHG)

Artikel 1 Buchstabe d

Im Zweckartikel des NHG (SR 451) wird neu ausdrücklich darauf hingewiesen, dass mit dem Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt auch deren biologische Vielfalt erfasst ist.

Artikel 20 Absätze 1 und 4 (neu)

Die Änderung von *Absatz 1* ist redaktioneller Natur und stellt eine Anpassung an den neuen Absatz 4 dar: das Wort «bestimmter» im Zusammenhang mit bedrohten Tierarten wird gestrichen.

Gemäss *Absatz 4* kann der Bundesrat Schutzmassnahmen ergreifen, wenn eine Gefährdung bedrohter oder sonst schützenswerter Tier- und Pflanzenarten durch gentechnisch veränderte oder pathogene Organismen ausgelöst wird oder zu erwarten ist. Er trifft Massnahmen, wenn das Überleben der durch den Eingriff betroffener Arten, deren genetische Vielfalt oder deren Lebensräume nicht mehr gewährleistet werden können.

Der im Vernehmlassungsentwurf vorgesehene neue Absatz 5, wonach der Bundesrat Massnahmen zum Schutze bedrohter oder sonst schützenswerter Nutztier- und Nutzpflanzenarten treffen kann, ist nicht erforderlich, da zwischenzeitlich das Bundesamt für Landwirtschaft im Sinne der genannten Bestimmungen ein Konzept mit Schutzmassnahmen ausgearbeitet hat, welches die Arterhaltung von schützenswerten Nutztieren und -pflanzen enthält (Konzept zur Erhaltung der Rassenvielfalt bei den landwirtschaftlichen Nutztieren in der Schweiz, Schlussbericht, Oktober 1998, und Bericht über die Umsetzung des globalen Aktionsplanes der FAO in der Schweiz zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft, Oktober 1997).

¹⁸ Oftinger/Stark, Schweizerisches Haftpflichtrecht I, Allgemeiner Teil, 5. Aufl. Zürich 1995, S. 275 § 6 N 94.

Artikel 25c (neu)

Wie im USG wird auch im NHG die Rekurskommission UVEK als erstinstanzliche Rechtsmittelbehörde bestimmt. Zudem wird die Anhörung des BUWAL durch erstinstanzliche Rechtsmittelbehörden bei Beschwerden gegen Entscheide anderer Bundesbehörden oder Dritter, die statt des BUWAL bzw. des Bundesamtes für Kultur (BAK) das NHG anwenden, verankert. Verfügungen Dritter können sich nach Artikel 15 NHG ergeben. Im Weiteren kann auf die Erläuterungen zu Artikel 54 Absätze 2 und 3 USG verwiesen werden.

2.2.3 Tierschutzgesetz vom 9. März 1978 (TSchG)

Allgemeines

Das Tierschutzgesetz hat seit seinem Inkrafttreten am 1. Juli 1981 zusammen mit der Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981 (TSchV; SR 455.1) wesentliche Verbesserungen für die Tiere gebracht, namentlich in den Bereichen der Nutztier-, Wildtier- und Versuchstierhaltung, der Tierversuche, des Inverkehrbringens von Aufstallungssystemen und Stalleinrichtungen für Nutztiere, der Ausbildung des Tierpflegepersonals und der Eingriffe an Tieren sowie der Förderung der Forschung über Tierschutzfragen.

Nicht nur die Gen-Lex-Motion ist der Anlass zur vorliegenden Revision des TSchG, sondern auch andere Punkte, die wie folgt skizziert werden können:

Seit längerem wird das Fehlen von gesetzlichen Tierschutzbestimmungen über das natürliche und künstliche *Züchten* von Tieren als Lücke empfunden. Es betrifft dies die traditionelle Tierzucht, die Anwendung reproduktionstechnischer Verfahren in der Tierzucht wie z.B. das Klonen von Keimzellen, das Erzeugen, Züchten, Halten und Verwenden gentechnisch veränderter Tiere. Die Bestimmungen des heutigen Gesetzes reichen nicht aus, um die tierschutzrelevanten Aspekte der Tiererzeugung abzudecken, vielmehr ist dafür eine Grundlage im Gesetz zu schaffen.

Eine solche Gesetzesrevision drängt sich nicht nur aus der bisherigen Erfahrung mit dem TSchG auf, sondern auch aus dem Wortlaut von Artikel 120 Absatz 1 der Bundesverfassung¹⁹. Nach dieser Bestimmung sind der Mensch und seine Umwelt gegen Missbräuche der Fortpflanzungs- und Gentechnologie geschützt. Die Tiere sind Bestandteil der Umwelt, also sind auch sie geschützt, und entsprechende Gesetzesbestimmungen sind zu schaffen.

Es ist einschränkend zu beachten, dass die Tierzucht nicht nur unter dem tierschützerischen Aspekt zu werten ist, sondern ebenso und konkurrierend unter dem wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und ästhetischen.

Nach dem gleichen Verfassungsartikel ergibt sich der gesetzgeberische Auftrag an den Bund, Vorschriften über den Umgang mit Keim- und Erbgut von Tieren, Pflanzen und anderen Organismen zu erlassen und dabei der Würde der Kreatur Rechnung zu tragen und die genetische Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten zu schützen.

¹⁹ Artikel 24^{novies} Absatz 1 der bisherigen Bundesverfassung

Der in diesem Verfassungstext enthaltene Schutz der Würde der Kreatur muss in Bezug auf den Umgang mit Keim- und Erbgut von Tieren im TSchG konkretisiert werden.

Nach der Ratifikation durch die Schweiz von drei Übereinkommen des Europarates über Tierschutzfragen wurden verschiedene gesetzgeberische Anpassungen bereits im Rahmen der TSchV-Revision vom 14. Mai 1997 (AS 1997 1121) vorgenommen, doch sind einzelne Aspekte, namentlich in Bezug auf die Zucht von Tieren, auf Gesetzesstufe zu verankern²⁰.

Im Weiteren liegen verschiedene Vorstösse aus den eidgenössischen Räten vor, die Anlass zu einer Revision des TSchG geben:

In ihrem Bericht «Vollzugsprobleme im Tierschutz» (93.082, vom 5. November 1993) empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates eine Neuausrichtung des schweizerischen Tierschutzrechts und die Verwendung eines modernen gesetzgeberischen Instrumentariums. Im Weiteren gibt sie 22 Empfehlungen zu Detailfragen ab. Diese wurden teilweise mit der Revision vom 14. Mai 1997 der Tierschutzverordnung realisiert, soweit dafür nicht Gesetzesänderungen notwendig sind. Zu Letzteren gehört auch die Regelung der Tierzuchtaspekte in der Heimtierhaltung.

Die Parlamentarische Initiative Günter «Ergänzung des Tierschutzgesetzes» (96.403, vom 6. März 1996) beantragt in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eine Ergänzung des TSchG zur Regelung der Tierzuchtaspekte namentlich bei Heim- und Nutztieren. Der Nationalrat hat im März 1997 beschlossen, der Initiative Folge zu leisten²¹. Der Bundesrat legt im vorliegenden Änderungsentwurf einen Text vor, der in die gleiche Richtung wie die Parlamentarische Initiative Günter zielt, aber weniger detailliert ausformuliert ist und es vermeidet, Fragen, die auf Verordnungsebene zu regeln sind, ins Gesetz aufzunehmen.

Die eidgenössischen Räte haben am 13. Juni 1995 (Nationalrat) und am 19. September 1995 (Ständerat) eine Motion «Würde der Kreatur, gesetzgeberische Umsetzung» (93.053, vom 6. Februar 1995) beschlossen und überwiesen, welche den Bundesrat beauftragt, innert dreier Jahre eine Botschaft zur gesetzgeberischen Umset-

²⁰ Es handelt sich um das Übereinkommen vom 10. Mai 1979 über den Schutz von Schlachttieren, das Übereinkommen vom 18. März 1986 zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Wirbeltiere und das Übereinkommen vom 13. November 1987 zum Schutz von Heimtieren. Am 21. Dezember 1994 hat die Schweiz zudem das Zusatzprotokoll vom 6. Februar 1992 zur Änderung des Europäischen Übereinkommens vom 10. März 1976 zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen ratifiziert. Dieses Zusatzprotokoll enthält u.a. allgemeine Regelungen über die natürliche und künstliche Zucht von Nutztieren.

²¹ Der Vorschlag lautet wie folgt:

Artikel 7^{bis} Auswahl eines Tieres zur Zucht (neu)

Bei der Auswahl eines Tieres zur Zucht sind die anatomischen, physiologischen und ethologischen Merkmale zu berücksichtigen, welche die Gesundheit und das Wohlbefinden der Nachkommen des weiblichen Elternteils gefährden können.

Artikel 7^{ter} Verbot der Qualzucht (neu)

¹ Natürliche oder künstliche Zucht und Zuchtmethoden, die den Elterntieren oder ihren Nachkommen Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen oder deren Wohlbefinden erheblich beeinträchtigen können, dürfen nicht durchgeführt oder angewendet werden.

² Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über den Tierversuch.

³ Der Bundesrat bestimmt die Kriterien zur Beurteilung der qualzuchtrelevanten Merkmale von Heim- und Nutztierassen. Er kann die Zucht bestimmter Heim- und Nutztierassen aus Tierschutzgründen verbieten.

zung von Artikel 24^{novies} Absatz 3 der Bundesverfassung²², insbesondere zur Berücksichtigung der Würde der Kreatur, vorzulegen.

In Beantwortung des oben erwähnten Berichts der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat der Bundesrat am 8. September 1999 den Bericht «Vollzugsprobleme im Tierschutz» (BBl 1999 9484) beschlossen und das EVD beauftragt, eine tief greifende Revision des Tierschutzgesetzes vorzubereiten. Dabei sind insbesondere die Dichte und die Stufengerechtigkeit der Regelungen zu überprüfen. Diese Revision wird in der Sache die hier vorgeschlagenen Änderungen nicht beeinflussen; es ist aber denkbar, dass die in der Gen-Lex-Vorlage enthaltenen tierschützerischen Ziele auf anderem Weg erreicht werden sollen.

Ingress

Das Europäische Übereinkommen vom 18. März 1986 zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Wirbeltiere (SR 0.457) regelt die Pflege und Unterbringung der Tiere sowie die Durchführung der Tierversuche. Es regelt namentlich die Anforderungen an Personen, die Tierversuche durchführen, an die Zucht- und Lieferbetriebe für Versuchstiere sowie an die Versuchstierhaltungen.

Das Europäische Übereinkommen vom 13. November 1987 zum Schutz von Heimtieren (SR 0.456) regelt die Anforderungen an die Haltung, die Zucht, den Handel mit und den Erwerb von Heimtieren sowie deren Verwendung für Werbung, Ausstellungen und Wettkämpfe. Bestimmte chirurgische Eingriffe werden verboten, und das tierschutzgerechte Töten wird geregelt. Im Weiteren schreibt das Übereinkommen Massnahmen zur Reduktion streunender Tiere und zur Förderung der Information und Ausbildung über die Heimtierhaltung vor.

Die genannten Übereinkommen des Europarates wurden im Rahmen des TSchG von 1978 und seiner 1991 vorgenommenen Revision sowie der Tierschutzverordnung von 1981 und ihren 1991 und 1997 vorgenommenen Revisionen in nationales Recht umgesetzt. Mit der hier vorgeschlagenen Revision des TSchG erfolgt auch die Umsetzung in den Bereichen Tierzucht und Gentechnologie.

Artikel 2 Absatz 3

Das ungerechtfertigte Zufügen von Schmerzen, Leiden oder Schäden sowie das In-Angst-Versetzen von Tieren sind heute schon die grundsätzlichen Verbote des TSchG. Ihnen wird das Verbot der Missachtung der Würde des Tieres nicht nur neu zur Seite gestellt, sondern es kommt auch zum Ausdruck, dass die bisherigen Verbote ebenfalls eine Missachtung der Würde des Tieres darstellen.

Der Verfassungsgrundsatz von Artikel 120 Absatz 2 der Bundesverfassung²³ bezieht sich zwar auf die Fortpflanzungs- und Gentechnologie. Dies ist aber kein Grund, die Maxime des Respekts vor der Würde der Kreatur nicht auch auf andere Bereiche anzuwenden. Das schweizerische Tierschutzrecht war schon bisher von einem tiefen Respekt vor der Würde des Tieres geprägt, ohne dass dies im Gesetz *expressis verbis* nachzulesen war. Gestützt auf die erwähnte Verfassungsbestimmung soll die Würde neu im TSchG verankert werden.

²² Heute Artikel 120 Absatz 2 der Bundesverfassung

²³ Artikel 24^{novies} Absatz 3 der bisherigen Bundesverfassung

Artikel 7a (neu)

Absatz 1: Mit Ausnahme der Tierversuche (Art. 60 Abs. 2 Bst. g TSchV) bestehen derzeit keine speziellen Tierschutzregeln für das Züchten von Tieren mit natürlichen Methoden oder für das Erzeugen mittels reproduktionstechnischer oder gentechnischer Eingriffe. Dies wurde schon vor einiger Zeit als Mangel erkannt, der nun behoben werden kann.

Es erscheint angezeigt, in den allgemeinen Bestimmungen traditionelle Tierzucht und gentechnische Eingriffe gemeinsam zu regeln, da die Veränderungen am Tier auch bei Anwendung verschiedener Methoden grundsätzlich gleichartig sein können (Veränderungen der genetischen Eigenschaften, die sich in anderem Körperbau, anderem Stoffwechsel oder anderem Verhalten usw. des Tieres ausdrücken).

Das Züchten oder Erzeugen von Tieren darf weder bei den Elterntieren noch bei den Nachkommen Schmerzen, Leiden, Schäden oder Verhaltensstörungen verursachen. Verboten wird einerseits das gezielte und bewusste Züchten und Erzeugen von Tieren mit Defekten, die als solche oder auf Grund ihrer Auswirkungen zu einer Minderung der Lebensqualität bei den betroffenen Tieren führen («durch das Zuchtziel bedingt»). Zu vermeiden ist andererseits auch das Züchten oder Erzeugen von Tieren, wenn es als ungewollte Begleiterscheinungen («damit verbundenen») Schmerzen, Leiden, Schäden oder Verhaltensstörungen hervorruft (z.B. durch den Körperbau bzw. das rasche Wachstum verunmöglichte normale Bewegungsfähigkeit bei Mastgeflügel, Gebärschwierigkeiten bei hochgezüchteten Rinderrassen).

«Züchten» bezeichnet die traditionelle Zucht von Tieren. Im Begriff «Erzeugen» sind die künstlichen Eingriffe an Eizellen oder embryonalen Stammzellen zusammengefasst, z.B. durch das Einschleusen, Verändern oder Entfernen von Genmaterial, aber auch das Klonen, Bilden von Chimären usw. sowie das In-vitro-Wachstum. Der Oberbegriff «Reproduktionsmethoden» umfasst alle Methoden, die zur Entstehung eines Tieres führen, einschliesslich Embryotransfer, künstliche Besamung usw. Die Formulierung muss neuere Verfahren miteinbeziehen, und sie muss die Nachkommen von veränderten Tieren einschliessen.

Ausnahmen im Rahmen von Tierversuchen sind möglich, die Projekte unterliegen aber der eingehenden Prüfung auf Unerlässlichkeit im Rahmen des Bewilligungsverfahrens für Tierversuche (Art. 13 Abs. 1 TSchG).

Auf eine Erweiterung des Geltungsbereichs des TSchG im Bereich der gentechnischen Veränderungen auf wirbellose Tiere wird verzichtet, weil bei diesen Tieren eine Beurteilung insbesondere der Schmerzen und Leiden nach heutigem Stand der Kenntnisse schwer möglich ist. Gestützt auf Artikel 1 Absatz 2 TSchG kann der Bundesrat aber auch die Bestimmungen des neuen Abschnittes 2a auf gewisse wirbellose Tiere für anwendbar erklären.

Absatz 2: Neben allgemeinen Bestimmungen und einem Bewilligungsverfahren für gentechnisch veränderte Tiere (Art. 7b) auf Gesetzesstufe werden Detailregelungen auf Verordnungsstufe notwendig sein. Ihre stufengerechte Aufnahme in die TSchV sichert die Möglichkeit einer raschen Anpassung an neue wissenschaftliche Entwicklungen.

Mit «bestimmten Merkmalen» sind z.B. Abnormitäten in Körperbau oder Verhalten gemeint.

Artikel 7b (neu)

Absatz 1: Die Ziffer 2.4 der Gen-Lex-Motion verlangt für das Erzeugen, Züchten, Halten und Verwenden gentechnisch veränderter Tiere ein Bewilligungsverfahren, das mit der vorliegenden Bestimmung neu geschaffen wird. Der Vollzug soll wie im übrigen Tierschutzrecht (mit Ausnahme des Vollzugs an der Landesgrenze) den Kantonen übertragen werden. Dabei ist es zweckmässig, statt der aufwändigen Einführung eines eigenen, neuen Bewilligungsverfahrens die bereits bestehenden kantonalen Vollzugsstrukturen im Bereich der Tierversuche (einschliesslich der kantonalen Kommissionen für Tierversuche) zu nutzen und allenfalls auszubauen. Das gilt auch, wenn streng betrachtet ein Projekt mit transgenen Tieren nicht mehr wie bisher meist üblich im Rahmen der wissenschaftlichen Forschung durchgeführt wird, sondern wie in der traditionellen Tierzucht nach Abschluss des Forschungsanteils zur Praxisanwendung gelangt. Für solche Projekte und ebenso für das Züchten, Halten und Verwenden gentechnisch hergestellter bzw. veränderter Tiere sollen die Bestimmungen für Tierversuche gelten.

Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe klarstellen, für welche Handlungen im Zusammenhang mit gentechnisch veränderten Tieren die Bestimmungen für Tierversuche gelten. Damit werden einerseits Lücken und Unklarheiten in der geltenden Gesetzgebung geschlossen bzw. beseitigt (Zucht, Vorratshaltung) und andererseits auch Projekte ausserhalb der eigentlichen Forschung (z.B. Erzeugen von bestimmten Nutztieren für die Praxis) in das Bewilligungsverfahren eingebunden.

Der zweite Satz des Absatzes bestimmt, dass sich das Bewilligungsverfahren nach dem 6. Abschnitt (Art. 12–19b) TSchG richtet. Damit ist gemeint, dass die Verfahrensregeln dieses Abschnitts, namentlich Artikel 18, auch für das Bewilligungsverfahren für gentechnisch veränderte Tiere gelten. Die materiellen Bestimmungen der Bewilligung richten sich hingegen nach den Absätzen 2 und 3 von Artikel 7b TSchG, die der Bundesrat in der Verordnung detaillieren wird.

Die Einführung eines Bewilligungsverfahrens für traditionelles oder natürliches Züchten von Tieren steht nicht zur Diskussion. Dieser Bereich ist weniger kontrovers als die gentechnischen Eingriffe an Tieren. Mit den neuen Bestimmungen über Tierzucht (Art. 7a TSchG) lassen sich Missbräuche verhindern.

Absatz 2: Konkrete einschränkende Regelungen werden gestützt auf Artikel 7a TSchG auf Verordnungsstufe erlassen. Dazu gehört auch die Konkretisierung der Würde der Kreatur. Dies ermöglicht dem Bundesrat, auf gesellschaftliche und wissenschaftliche Entwicklungen rasch zu reagieren.

Absatz 3: Es erscheint sinnvoll, gewisse Ausnahmen im Sinn eines «Entlassens» aus der Bewilligungspflicht oder Erleichterungen im Rahmen der Bewilligung (z.B. mit generellen Bewilligungen) vorzusehen, wenn sich erzeigt, dass unbestritten gesunde Tiere als Tiermodelle oder in der Landwirtschaft zur Verfügung stehen. Der Bundesrat wird dies im Einzelfall sorgfältig zu prüfen haben.

Absatz 4: Die Gen-Lex-Motion sowie der Artikel 29d Absatz 2 des Umweltschutzgesetzes fordern die Kennzeichnung gentechnisch veränderter Organismen und demzufolge auch von Tieren. Die Konsumentinnen und Konsumenten sollen die Möglichkeit haben, gentechnisch veränderte Tiere als solche zu erkennen. Solange gentechnisch veränderte Tiere vorwiegend in Tierversuchslaboratorien gehalten und verwendet werden, dürften sich der Aufwand für die Kennzeichnung und die Kontrolle durch die kantonalen Vollzugsbehörden in Grenzen halten. Im Hinblick auf ein allfälliges Inverkehrbringen transgener Nutztiere müssen durch Verordnung

praktikable Wege für die Kennzeichnung und die Kontrollierbarkeit festgelegt werden. Dabei wird auch zu entscheiden sein, wie nachfolgende Generationen zu kennzeichnen sind.

Artikel 12 Absatz 2 (neu)

Obwohl einige in Artikel 7b Absatz 1 aufgeführte Handlungen (Züchten, Halten) nicht als eigentliche Tierversuche gelten, sollen – wie oben dargelegt – auch für sie im Zusammenhang mit gentechnisch veränderten Tieren die Bestimmungen über das Verfahren zur Bewilligung von Tierversuchen gelten.

Artikel 19

Neu wird in der *Sachüberschrift* der vollständige Titel der Eidgenössischen Kommission für Tierversuche wiedergegeben und diese in einem zusätzlichen *Absatz 2* zur Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Ethikkommission für die Biotechnologie im ausserhumanen Bereich verpflichtet.

Artikel 19a

Absatz 2^{bis}: Die Bestimmung erweitert die Aufgaben der Dokumentationsstelle um Vollzugsaufgaben bei der Gentechnologie.

Absatz 4: Ziffer 2.6 der Gen-Lex-Motion verlangt die Förderung des Dialogs mit der Öffentlichkeit über Nutzen und Risiken der Gentechnologie. Als Beitrag zu diesem Dialog informiert das Bundesamt für Veterinärwesen regelmässig bzw. bei aktuellem Anlass nach Bedarf über gentechnische Arbeiten mit Tieren. Es verfügt wie im Bereich der Tierversuche auf Grund der Meldungen der Kantone über die gesamtschweizerischen Daten.

Artikel 22 Absatz 3

Die bestehende Delegation der Kompetenz an den Bundesrat, weitere Handlungen zu verbieten, wird explizit auf Handlungen erweitert, mit welchen die Würde der Kreatur missachtet wird.

Artikel 29 Ziffer 1 Buchstaben a^{bis} und a^{ter}

Die Strafbestimmungen werden um Verletzungen der neuen Vorschriften über Tierzucht (Art. 7a) und gentechnische Eingriffe (Art. 7b) ergänzt.

2.2.4 Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991 (GSchG)

Artikel 67

Die Rechtspflegebestimmung des GSchG (SR 814.20) ist neu analog zu derjenigen des USG konzipiert. Zu diesem Zweck wird *Absatz 1* redaktionell an Artikel 54 Absatz 1 USG angepasst. Die *Absätze 2 und 4* sind materiell identisch mit den Artikeln 54 Absätze 2 und 3 USG gefasst (vgl. die Erläuterungen zu diesen Bestimmungen). *Absatz 3* ist im Rahmen des LWG ins GSchG aufgenommen worden. Er wird vorliegend lediglich redaktionell angepasst.

2.2.5

Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992 (LMG)

Artikel 9 Buchstabe b

Artikel 9 Buchstabe b LMG erlaubt dem Bundesrat, eine Bewilligungspflicht für Lebensmittel, Zusatzstoffe und Verarbeitungshilfsstoffe, die gentechnisch veränderte Organismen sind oder daraus gewonnen wurden, einzuführen. Mit dem Erlass von Artikel 15 der Lebensmittelverordnung vom 1. März 1995 (LMV; SR 817.02) hat er von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht. Gebrauchsgegenstände nach Artikel 5 LMG (Gegenstände, die nach ihrer Bestimmung mit Lebensmitteln oder dem Körper in Kontakt kommen, Gegenstände, die für den Gebrauch durch Kinder bestimmt sind, Kerzen, Streichhölzer, Feuerzeuge und Scherzartikel sowie Gegenstände und Materialien, die zur Ausstattung und Auskleidung von Wohnräumen bestimmt sind), werden von dieser Bewilligungspflicht bis heute nicht erfasst. Soweit diese gentechnisch veränderte Organismen sind oder daraus gewonnene Stoffe enthalten (z.B. Farbstoffe oder Enzyme), soll jetzt der Bundesrat auf dem Verordnungsweg besondere Anforderungen aufstellen und besondere Kontrollen vorsehen können.

Artikel 12a (neu)

Im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände wird die Gentechnologie in den nächsten Jahren viele Neuerungen bringen. Weil diese teilweise kontrovers beurteilt werden, wird ein intensiver Dialog mit der Öffentlichkeit nötig sein. Mit Artikel 12a LMG soll die Information der Öffentlichkeit erweitert werden. Für fachliche Fragen gentechnologischer Verfahren soll der Bundesrat einen Anspruch auf Informationszugang und Akteneinsicht einführen. Für den Umweltbereich findet sich eine ähnliche, aber allgemeinere Bestimmung über das Zugangsrecht der Öffentlichkeit in Artikel 29k (neu) USG.

6. Abschnitt: Angaben über Gebrauchsgegenstände (Art. 21a)

Entsprechend Ziffer 2.7 der Gen-Lex-Motion werden die Rechtsgrundlagen geschaffen, um auch für Gebrauchsgegenstände eine Deklarationspflicht einzuführen. Eine solche Rechtsgrundlage ist deshalb erforderlich, weil die Deklaration von Gebrauchsgegenständen, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten oder daraus gewonnen wurden, in erster Linie dem Schutz vor Täuschungen dient, während die geltenden lebensmittelrechtlichen Bestimmungen im Bereich der Gebrauchsgegenstände bisher nur den Schutz der Gesundheit zum Gegenstand haben (vgl. Art. 14 Abs. 2 LMG). Artikel 21a (neu) ist bewusst offen formuliert, damit der Bundesrat bei der Ausgestaltung der Deklarationspflicht den Anliegen der betroffenen Kreise (Konsumentinnen und Konsumenten, Wirtschaft, Vollzugsbehörden usw.) sowie der internationalen Rechtsentwicklung flexibel Rechnung tragen kann.

2.2.6 **Epidemiengesetz vom 18. Dezember 1970**

Ingress

Bei der Revision vom 21. Dezember 1995 des EpG wurden verschiedene Vorschriften über den Umgang mit Erregern²⁴, insbesondere mit gentechnisch veränderten Erregern, ins Gesetz aufgenommen. Es ist daher angezeigt, Artikel 24^{novies}²⁵ zusätzlich als Verfassungsgrundlage im Ingress zu nennen.

Artikel 29d Absatz 2 Buchstabe d

Auch für Produkte, die in den Geltungsbereich des EpG fallen, wird analog zu den übrigen Gesetzen dieser Vorlage eine Deklarationspflicht eingeführt.

2.2.7 **Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998**

Allgemeines

Da die landwirtschaftliche Produktion im Wesentlichen auf biologischen Prozessen basiert, stellt die Gentechnologie eine neue, die konventionellen Methoden ergänzende Technologie dar. Zurzeit bestehen speziell im Bereich der Pflanzenzüchtung neue Einsatzmöglichkeiten. Es ist davon auszugehen, dass weltweit die Erforschung und Entwicklung von gentechnischen Methoden in der Landwirtschaft weiter gefördert werden und an Bedeutung zunehmen werden.

Bei ihrer Nutzung für die Landwirtschaft kann die Gentechnologie möglicherweise einen Beitrag zur Förderung einer nachhaltig produzierenden Landwirtschaft und zur Ernährungssicherheit leisten. Bei der spezifischen Anwendung der Gentechnologie in der Landwirtschaft geht es darum, dass geeignete Vorkehrungen getroffen werden, um kein Risiko für Mensch und Umwelt einzugehen. Ein verantwortungsvoller Umgang mit der Gentechnologie ist Voraussetzung dafür, dass ihre Anwendung akzeptiert wird.

Gleichzeitig ist für die Konsumentenschaft durch hinreichende Information und durch eine klare Deklaration eine freie Entscheidung und die Wahlmöglichkeit zwischen den Produkten zu sichern. Damit soll nicht zuletzt auch der Markt entscheiden, in welchem Ausmass die Gentechnologie in der Schweizer Landwirtschaft Anwendung finden soll.

Vielfalt von Kulturpflanzen und Nutztieren

Die Erhaltung des Erbgutes von Kulturpflanzen und deren verwandten Wildarten sowie der Nutztiere ist für die Zucht seit jeher eine wichtige Aufgabe. Die Schweiz hat sich deshalb auch den internationalen Anstrengungen der FAO angeschlossen für eine koordinierte weltweite Überwachung und Sicherung der genetischen Ressourcen. Spezielle nationale Aktionspläne für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der genetischen Ressourcen werden in der Schweiz umgesetzt.

²⁴ «Erreger sind Organismen (insbesondere Prionen, Viren, Rickettsien, Bakterien, Pilze, Protozoen, Helminthen) sowie genetische Materialien, welche beim Menschen eine übertragbare Krankheit verursachen können.» (Art. 2 Abs. 2 EpG).

²⁵ Es wird in einer Fussnote auf die Artikel 119 und 120 der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 verwiesen.

Forschung

Für eine zweck- und verantwortungsbewusste Anwendung ist es wichtig, neben dem Nutzen auch die Risiken der Gentechnologie zu erforschen. Dazu gehören die Weiterentwicklung der ökologischen Risikoforschung sowie der Aufbau von Langzeit-Monitoring-Systemen. Die dazu notwendigen Erkenntnisse werden zum Teil auch im Rahmen von Freisetzungsversuchen zu Forschungszwecken gewonnen werden. Auf Grund eigener Forschungsergebnisse kann die erforderliche Fachkompetenz weiter ausgebaut werden, was auf Grund der zu beobachtenden weltweiten Förderung der Erforschung und Entwicklung von gentechnischen Methoden in der Landwirtschaft als sehr wichtig zu beurteilen ist.

Artikel 14 Abs. 1 Bst. e (neu)

Die Schaffung einer Möglichkeit, landwirtschaftliche Erzeugnisse, die unter Verzicht auf gentechnisch veränderte Organismen hergestellt wurden, besonders auszuloben und hierzu die notwendigen Kennzeichnungsregeln zu erlassen, war in der Vernehmlassung unbestritten. Zu erwähnen ist, dass diesbezüglich bereits heute mit der Bio-Verordnung des Bundesrates vom 22. September 1997 (SR 910.18) ein Erlass besteht, der in diese Richtung weist, indem bereits nach Bio-Verordnung der Einsatz von GVO und deren Folgeprodukten während Produktion und Verarbeitung verboten ist.

Zu unterstreichen ist, dass die hier vorgesehene Bestimmung als sinnvolle Ergänzung des Lebensmittelrechtes zu verstehen ist, wie sie sich auch schon im Falle der Bio-Produkte (in Ergänzung zum in diesem Falle einschlägigen Art. 21 Abs. 4 LMG) als notwendig erwiesen hat.

Weiter ist zu wiederholen, dass bei der Ausarbeitung der entsprechenden Vollzugsbestimmungen die im Lebensmittelbereich durch das BAG bereits geleisteten Vorarbeiten bzw. die dazumal bereits bestehenden Vorschriften in Bezug auf Deklarationslimiten im Lebensmittelbereich zu berücksichtigen sein werden.

Artikel 27a und 27b (neu)

Da die Gentechnologie die Landwirtschaft zentral betrifft, soll darüber ein neuer Abschnitt ins LwG aufgenommen werden (6. Abschnitt, Art. 27a f.).

Artikel 27a Absatz 1 stellt klar heraus, dass gentechnisch veränderte landwirtschaftliche Erzeugnisse oder Hilfsstoffe nicht nur den Anforderungen der Landwirtschaftsgesetzgebung, sondern namentlich auch der Umweltschutz-, Tierschutz- und Lebensmittelgesetzgebung genügen müssen. *Absatz 2* erteilt dem Bundesrat eine umfassende Kompetenz, die Produktion und den Absatz von gentechnisch veränderten landwirtschaftlichen Erzeugnissen oder Hilfsstoffen aus landwirtschaftspolitischen Gründen einer Bewilligungspflicht zu unterstellen oder andere Massnahmen vorzusehen, auch wenn die Anforderungen der übrigen einschlägigen Gesetzgebungen erfüllt sind.

Artikel 27b verlangt, dass landwirtschaftliche Erzeugnisse, deren Verarbeitungsprodukte sowie landwirtschaftliche Hilfsstoffe gekennzeichnet werden, wenn sie gentechnisch verändert sind oder gentechnisch veränderte Organismen enthalten. Diese Deklarationspflicht darf nicht mit der absatzfördernden (positiven oder negativen) Kennzeichnung nach den Artikeln 14–16 LwG verwechselt werden. Sie dient vorwiegend dem Schutz von Konsumentinnen und Konsumenten. Artikel 161 LwG

überträgt dem Bundesrat die Aufgabe, Vorschriften über die Kennzeichnung und die Verpackung landwirtschaftlicher Hilfsstoffe zu erlassen. Damit ist er ermächtigt, die Einzelheiten dieser obligatorischen Kennzeichnung zu regeln, wozu insbesondere auch die Festlegung von Deklarationslimiten gehört.

Artikel 146a (neu)

Im Ausland wird heute an der Züchtung gentechnisch veränderter landwirtschaftlicher Nutztiere gearbeitet mit dem Ziel, leistungsfähige und krankheitsresistente Tiere zu züchten. In der Schweiz gibt es unseres Wissens noch keine wissenschaftlichen Arbeiten an gentechnisch veränderten Nutztieren. Die grundsätzliche Zulässigkeit solcher Forschungen ist nicht bestritten. Die Bauernschaft, die Konsumentinnen und Konsumenten und die Öffentlichkeit stehen aber der Verwendung solcher Nutztiere mit Zurückhaltung gegenüber.

Artikel 146a legt deshalb fest, dass gentechnisch veränderte Nutztiere in der Landwirtschaft erst gezüchtet oder importiert werden dürfen, wenn wichtige Gründe die Produktion und den Absatz rechtfertigen. Da die Möglichkeiten und Entwicklungen der Gentechnologie bei landwirtschaftlichen Nutztieren heute noch nicht abschliessend beurteilt werden können, wird dem Bundesrat die Kompetenz zuerkannt, eine Bewilligungspflicht vorzusehen. In einer bundesrätlichen Verordnung wird er mit der Formulierung der Anforderungen an die Bewilligung die wichtigen Gründe konkretisieren. Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens prüft die Vollzugsbehörde, ob wichtige Gründe konkret vorliegen.

Es versteht sich von selbst, dass weitere gesetzliche Anforderungen, namentlich der Tierschutz- und der Umweltschutzgesetzgebung, erfüllt sein müssen.

2.2.8 Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966

Artikel 27 Absatz 6 (neu)

Nach dieser neuen Bestimmung sind immunbiologische Erzeugnisse und andere veterinärmedizinische Präparate, die aus GVO bestehen oder solche enthalten, entsprechend zu deklarieren. Damit wird Artikel 29d Absatz 2 des Umweltschutzgesetzes auch im Tierseuchengesetz (SR 916.40) umgesetzt.

2.2.9 Waldgesetz vom 4. Oktober 1991

Artikel 46 Absatz 1^{bis} und 1^{ter} (neu)

Auch im Waldgesetz (WaG; SR 921.0) wird die Zuständigkeit der Rekurskommission UVEK bestimmt. Zudem wird die Anhörung des BUWAL durch erstinstanzliche Rechtsmittelbehörden bei Beschwerden gegen Entscheide anderer Bundesbehörden oder Dritter, die statt des BUWAL das WaG anwenden, verankert. Verfügungen Dritter können sich nach Artikel 32 WaG ergeben. Im Weiteren kann auf die Erläuterungen zu Artikel 54 Absätze 2 und 3 USG verwiesen werden.

2.2.10

Jagdgesetz vom 20. Juni 1986

Artikel 7 Absatz 2

Hier soll neu die veraltete Bezeichnung «Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz (Bundesamt)» durch die Bezeichnung «Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Bundesamt)» ersetzt werden.

Artikel 25a (neu)

Auch im Jagdgesetz (JSG; SR 922.0) wird die Zuständigkeit der Rekurskommission UVEK bestimmt. Zudem wird die Anhörung des BUWAL durch erstinstanzliche Rechtsmittelbehörden bei Beschwerden gegen Entscheide anderer Bundesbehörden oder Dritter, die statt des BUWAL das JSG anwenden, verankert (vgl. Erläuterungen zu Art. 54 Abs. 2 und 3 USG). Die übrigen Anpassungen (neuer Gliederungstitel und zusätzliche Sachüberschriften) sind aus systematischen Gründen notwendig.

2.2.11

Fischereigesetz vom 21. Juni 1991

Artikel 26a und 26b

Durch die Einfügung der neuen Bestimmung wird der bisherige Artikel 26a zu Artikel 26b. Schliesslich wird die Zuständigkeit der Rekurskommission UVEK auch im Fischereigesetz (SR 923.0) verankert (vgl. Erläuterungen zu Art. 54 USG).

3

Finanzielle und personelle Auswirkungen

3.1

Auswirkungen auf den Bund

Die vorliegende Änderung Umweltschutzgesetz führt mehrheitlich zu einer Ergänzung und Verstärkung der verschiedenen Regelungen der Biotechnologie. Die neuen Aufgaben bestehen zunächst in der Beurteilung gentechnischer Vorhaben unter Einbezug der ethischen Aspekte. Dies führt zu einer Erweiterung der bestehenden Melde- und Bewilligungsverfahren. Der Bund muss dabei namentlich für die Kosten der beratenden Eidgenössischen Ethikkommission für die Biotechnologie im ausserhumanen Bereich aufkommen.

Mehraufwand wird auch die beabsichtigte Erhöhung der Transparenz der Verwaltungstätigkeiten bringen, indem z.B. Gesuche und Entscheide publiziert, Akten aufgelegt, Übersichtslisten über den Stand der Tätigkeiten in der Schweiz erstellt, eine Dokumentationsstelle unterstützt oder Orientierungsveranstaltungen organisiert werden sollen. Auch die Durchführung von Technologiefolgen-Abschätzungen und die Unterstützung von Forschung und Ausbildung in den neuen Bereichen setzen entsprechende personelle und finanzielle Mittel voraus.

Da die neuen Bestimmungen primär Bundesvollzug vorsehen, wird der Bund die Hauptlast der neuen Bestimmungen zu tragen haben. Dabei kann in vielen Fällen Nutzen daraus gezogen werden, dass Verfahren schon bestehen und somit lediglich ergänzt werden müssen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Beurteilung der

ethischen Aspekte in konkreten Fällen leicht zu Beschwerden führen kann, deren Behandlung erheblichen Aufwand bedeutet.

Personelle Auswirkungen der Vorlage: Konkret benötigen das BUWAL und das BLW je 2 Stellen. Diese werden dem UVEK bzw. EVD im Rahmen der NOVODUE-Abbauvorgaben angerechnet. Weitere finanzielle Mittel werden vom BUWAL für Forschungsaufträge an Dritte (0,3 Mio. Fr.) und zur Weiterführung einer zentralen Dokumentationsstelle für die Gentechnologie (heute z.B. B.I.C.S. des Schwerpunktprogramms Biotechnologie) benötigt (0,6 Mio. Fr.).

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden

Den Kantonen und Gemeinden entstehen keine direkten finanziellen Belastungen. Auch im Personalbereich dürfte der zusätzliche Personalaufwand auf Grund der neuen Bestimmungen im Umweltschutzgesetz im Rahmen des Vollzugs gering sein.

3.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Für die Wirtschaft dürften die neuen Bestimmungen zunächst einen klaren Mehraufwand bedeuten, weil die Dossiers für Meldungen und Bewilligungsgesuche künftig umfangreicher sein müssen und nicht mehr bloss auf Sicherheitsfragen ausgerichtet sein können. Neu sind für ein Vorhaben auch Abklärungen bezüglich der Wirkungen auf die biologische Vielfalt und ihre nachhaltige Nutzung sowie zu Fragen der Achtung der Würde der Kreatur nötig.

Es wird erwartet, dass sich dieser Mehraufwand insofern auszahlen wird, als damit die einzelnen Vorhaben nicht mehr allein unter dem Risikoaspekt diskutiert und beurteilt werden. Nach dem neuen Regelungskonzept, das eine Gegenüberstellung von Vor- und Nachteilen eines Vorhabens enthält, ergibt sich eine wesentlich umfassendere und ausgewogenere Beurteilung, welche die Bedenken der Öffentlichkeit aufnimmt und miteinbezieht. Vorhaben, welche einer solchen Beurteilung standhalten, werden in der Bevölkerung mit einer wesentlich grösseren Akzeptanz rechnen können.

Die Verschärfung der Haftpflicht bringt eine Erhöhung des Haftpflichtrisikos für umweltgefährliche Betriebe und Anlagen mit sich, insbesondere für die Herstellerin, die gentechnisch veränderte oder pathogene Organismen als Erste in Verkehr bringt. Dies ist gerechtfertigt, um eine gerechte Verteilung der Risiken zu erreichen, die mit den genannten Betrieben, Anlagen und Organismen verbunden sind.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003 angekündigt (Anhang 2, Abschnitt 2.4 «Umwelt und Infrastruktur», Rubrik «weitere Geschäfte»).

5

Verhältnis zum europäischen Recht

5.1

Allgemeines

Das europäische Gentechnologierecht ist ebenso wie die entsprechende schweizerische Regelung im Umbruch. Während die Revision der Richtlinie 90/219/EWG über die Verwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen mit der Verabschiedung der Änderungsrichtlinie 98/81/EG im Jahr 1998 abgeschlossen werden konnte, ist der erheblich mehr umstrittene Bereich der Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt (Richtlinie 90/220/EWG) noch immer in Bearbeitung.

Am 10. Dezember 1999 hat der EU-Umweltrat eine neue Freisetzungsrichtlinie, welche die Richtlinie 90/220/EWG ersetzen soll, verabschiedet und an das Europäische Parlament weitergeleitet. Mit dieser neuen Richtlinie sollen die Bewilligungsverfahren für Freisetzungsversuche und das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen strikter und klarer geregelt werden (vgl. Ziff. 1.2).

5.2

Umgang mit Organismen

In den Grundzügen ist und bleibt das schweizerische Regelungskonzept mit demjenigen der EU vergleichbar. Beide Regelungen sehen Bewilligungsverfahren für Freisetzungsversuche und für das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen vor. Beide erachten ein hohes Sicherheitsniveau und eine konsequente Anwendung des Vorsorgeprinzips für unerlässlich. Auch die Tatsache, dass beide ihre heutigen Regelungen als ungenügend betrachten und zu ändern gewillt sind, ist ein gemeinsames Merkmal.

Der präzise Vergleich zwischen den beiden Revisionen ist insofern problematisch, als beide im laufenden Gesetzgebungsverfahren noch Änderungen unterliegen können. Voraussichtlich werden in beiden Fällen die künftigen Anforderungen höher sein als die heutigen.

Ein besonderes Merkmal der Gen-Lex-Vorlage ist die Einführung des Verfassungsbegriffs der Würde der Kreatur. Die bestehende Richtlinie 90/220/EWG und die vom Ministerrat verabschiedete neue Freisetzungsrichtlinie nennen diesen Begriff nicht ausdrücklich. Die neue Freisetzungsrichtlinie sieht aber in der Präambel und in den materiellen Bestimmungen die Möglichkeit der Anhörung von Ethikausschüssen durch die Kommission oder die Mitgliedstaaten vor.

Das in Artikel 29a Absatz 3 USG zusätzlich vorgesehene Bewilligungskriterium der Berücksichtigung öffentlicher Interessen ist im EU-Recht nicht vorgesehen. Die Bewilligungskriterien werden somit in der Schweiz strenger sein als in der EU.

Aufholbedarf besteht schweizerischerseits hingegen im Aktenzugangsrecht und bei der Information der Öffentlichkeit. Hier wird die Vorlage eine bessere Abstimmung zum EU-Recht bringen.

5.3

Haftpflicht

Die Verlängerung der Verjährungsfristen lehnt sich an das Europarats-Übereinkommen vom 21. Juni 1993 über die zivilrechtliche Haftung für Schäden durch umweltgefährdende Tätigkeiten an, ohne die Regelung vollständig zu übernehmen²⁶.

Die Frage der Haftung wird weder durch die bestehende Richtlinie 90/220/EWG noch durch die vorgesehene neue Freisetzungsrichtlinie geregelt. Die Europäische Union kennt zurzeit keine Regelung der Umwelthaftpflicht. In einem Grünbuch von 1993²⁷ hat die Europäische Kommission aber die Absicht bekundet, eine Gefährdungshaftung in diesem Bereich anzustreben. Vorschläge für gemeinschaftliche Regelungen hat die Kommission am 9. Februar 2000 in einem Weissbuch präsentiert.

Geregelt ist auf Gemeinschaftsebene hingegen die Haftung des Herstellers für fehlerhafte Produkte durch die Richtlinie 85/374/EWG, zuletzt geändert durch die Richtlinie 1999/34/EG vom 10. Mai 1999. Ein Vergleich von Artikel 59a und 59c mit den Bestimmungen dieser Richtlinie zeigt folgende Unterschiede: im Gegensatz zu dieser Richtlinie gilt in der Schweiz die Haftung unabhängig davon, ob das Produkt fehlerhaft ist oder nicht, und es haftet nur die Herstellerin, welche die Organismen als Erste in Verkehr bringt, nicht aber der Anwender dieses Organismus, z.B. der Hersteller eines landwirtschaftlichen Primärerzeugnisses. Auch wird in der Schweiz eine dreissigjährige Verjährungsfrist für Ersatzansprüche gelten, während gemäss Produkthaftpflichtrichtlinie die Haftung der Herstellerin zehn Jahre nach dem Zeitpunkt erlischt, an dem sie das Produkt in den Verkehr gebracht hat.

5.4

Verhältnis zum Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse

Das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) gilt für alle Bereiche, in denen der Bund technische Vorschriften für Produkte erlässt. Diese Vorlage enthält namentlich auch Bestimmungen über den Umgang und das Inverkehrbringen von gentechnisch modifizierten Organismen, welche den Anforderungen des THG genügen müssen.

Nach dem THG sind technische Vorschriften so auszugestalten, dass sie sich nicht als technische Handelshemmnisse auswirken (Art. 4 Abs. 1 THG). Sie werden zu diesem Zweck auf die wichtigsten Handelspartner der Schweiz abgestimmt. Abweichungen von den Bestimmungen der entsprechenden wichtigsten Handelspartner sind nach Artikel 4 Absatz 3 THG zulässig, wenn überwiegende öffentliche Interessen sie erfordern und sie weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen. Die EU-Mitgliedstaaten sind zusammen mit den USA unsere wichtigsten Handelspartner mit gentechnisch modifizierten Produkten. Wie unter Ziffer 52 dargelegt, geht die Vorlage über die geplante EG-Regelung hinaus, indem bei Tieren und Pflanzen die Würde der Kreatur als zusätzliches Bewilligungskriterium für das Inverkehrbringen von gentechnisch modifizierten Organismen verankert wird.

²⁶ Vgl. Erläuterungen zu Art. 59c USG.

²⁷ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss: Grünbuch über die Sanierung von Umweltschäden. COM (93) 47, 14.3.1993; vgl. Phi, Produkt- und Umwelthaftpflicht international 1993 124 ff.

Im heutigen Zeitpunkt ist nicht klar, ob sich aus diesem Unterschied später konkrete Probleme für den grenzüberschreitenden Handel ergeben werden. Soweit sich allfällige darauf abgestützte Massnahmen auch durch andere übergeordnete öffentliche Interessen rechtfertigen liessen, wie beispielsweise den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Tieren und Pflanzen oder der öffentlichen Sittlichkeit, steht die Vorlage mit dem THG im Einklang.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Befugnis des Bundes, ergänzende Vorschriften zum Schutz des Menschen und seiner Umwelt vor Schädigungen durch Organismen zu erlassen, ergibt sich aus der Gesetzgebungskompetenz von Artikel 74 BV²⁸ (Umweltschutz) und Artikel 120 BV²⁹ (Vorschriften gegen den Missbrauch beim Umgang mit Keim- und Erbgut von Tieren, Pflanzen und anderen Organismen). Neben einem Gesetzgebungsauftrag enthält letzterer Verfassungsartikel auch Leitplanken für die Ausführungsgesetzgebung. Danach müssen die Ausführungsvorschriften der Würde der Kreatur sowie der Sicherheit von Mensch, Tier und Umwelt Rechnung tragen und die genetische Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten schützen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt, in Ergänzung zur Revision vom 21. Dezember 1995 des Umweltschutz- und des Epidemiengesetzes, welche am 1. Juli 1997 in Kraft getreten sind, ein Konzept zur umfassenden Berücksichtigung der über die Sicherheit und den Schutz der Umwelt hinausgehenden Fragen (biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung, Achtung der Würde der Kreatur) dar.

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf enthält Delegationsnormen zum Erlass von Ordnungsrecht. Der Bundesrat als Ordnungsinstanz darf damit innerhalb der vom Gesetz beschriebenen Grenzen gesetzesergänzendes Ordnungsrecht erlassen. Diese Delegationen betreffen Regelungen, deren Details den Konkretisierungsgrad der Gesetzesebene wesentlich überschreiten würden.

Verfassungsrechtlich müssen sich Delegationsermächtigungen auf einen bestimmten Regelungsgegenstand beschränken, dürfen also nicht unbegrenzt sein. Die Rechtsetzungsermächtigungen des Entwurfs beschränken sich deshalb jeweils auf einen bestimmten Regelungsgegenstand und sind nach Inhalt, Zweck, und Ausmass hinreichend konkretisiert. Die dem Bundesrat eingeräumte Ordnungskompetenz wird damit dem Bestimmtheitsgrundsatz gerecht und ist somit verfassungsrechtlich ausreichend umrissen.

²⁸ Artikel 24^{septies} der bisherigen Bundesverfassung

²⁹ Artikel 24^{novies} Absätze 1 und 3 der bisherigen Bundesverfassung