

Bericht

des Verfassungs- und Verwaltungsausschusses zum Bericht und zur Vorlage der Landesregierung (Nr 6 der Beilagen) betreffend ein Gesetz über Maßnahmen der Gentechnik-Vorsorge (Gentechnik-Vorsorgegesetz)

Der Verfassungs- und Verwaltungsausschuss hat sich in der Sitzung vom 16. Juni 2004 mit der zitierten Vorlage der Landesregierung eingehend geschäftsordnungsgemäß in Anwesenheit von dem für Agrarangelegenheiten ressortzuständigen Regierungsmitglied befasst.

Auf der Expertenbank waren seitens des Amtes der Landesregierung Mag. Dr. Schlager (Referat 4/01) und DI Stadlbauer (Referat 4/24) sowie weiters Dr. Sommerauer (Landarbeiterkammer), DI Brunauer und Frau Mag. Gromaczkiwicz (Landwirtschaftskammer), Dr. Augustin (Naturschutzbund Salzburg) und DI Schwaighofer (ERNTE-Verband) vertreten.

Zur Vorlage der Landesregierung ist aus den Erläuterungen zusammengefasst Folgendes festzuhalten:

1. Am 19. November 2003 hat der Verfassungs- und Verwaltungsausschuss des Landtages das Salzburger Gentechnik-Vorsorgegesetz beraten. Der Ausschuss kam mehrheitlich zur Auffassung, dieses Gesetz erst nach der Durchführung des Verfahrens nach der Informationsverfahrens-Richtlinie dem Plenum zuzuleiten, und hat die Landesregierung beauftragt, dieses Verfahren durchzuführen und über dessen Ergebnisse dem Landtag zu berichten.
2. Der vom Ausschuss beratene Gesetzestext ist daher von der Landesregierung im Weg des Bundesministeriums für Arbeit und Wirtschaft der Europäischen Kommission übermittelt worden. Diese hat in einer ausführlichen Stellungnahme, die dem Amt der Salzburger Landesregierung am 24. März 2004 zugegangen ist, einerseits die grundsätzlichen Regelungsstrukturen des Regelungsvorschlags anerkannt, andererseits aber einzelne Regelungsdetails kritisiert. Zu dieser Kritik hat die Landesregierung der Kommission eine detaillierte Äußerung übermittelt, in der zu einigen Punkten eine entsprechende Abänderung des Textes angekündigt und zu anderen Punkten unter Darlegung der abweichenden Rechtsansicht die Beibehaltung des bisherigen Regelungsinhalts argumentiert wird. Die Stellungnahme der Kommission sowie die Äußerung der Landesregierung wurden den Landtagsfraktionen gesondert zur Verfügung gestellt.

3. Die Einwände der Kommission betreffen kurz zusammengefasst folgende Punkte:

- Verfahren zur Sicherung der Koexistenz dürfen nicht zu einer gemäß Art 19 der Freisetzung-Richtlinie 2001/18/EG unzulässigen „weiteren Anmeldung“ führen;
- Umweltschutzüberlegungen dürfen im Verfahren keine Rolle spielen, da diese im Zulassungsverfahren abschließend geprüft werden;
- für die an Schutzgebiete angrenzende Pufferzone von 500m fehlt die wissenschaftliche Begründung;
- die im Schutzgebietsverfahren vorgesehene Verpflichtung des Betreibers, die Unschädlichkeit des GVO nachzuweisen, ist unverhältnismäßig;
- im Hinblick auf den Pollenflug sollte das Vorhandensein von GVO in benachbarten Feldern bis zum jeweils geltenden Schwellenwert toleriert werden;
- Koexistenzmaßnahmen sollten von der aktuellen Nutzung der benachbarten Felder ausgehen und daher nicht in jedem Fall die Möglichkeit des ökologischen Landbaus sicherstellen;
- Verwaltungsaufwand und Verfahrenskosten dürfen den Anbau von GVO in der Praxis nicht verhindern;
- die vorgesehene Haftpflichtversicherung sollte nur in Ausnahmefällen und nur bei einem entsprechenden Angebot auf dem Versicherungsmarkt vorgeschrieben werden;
- der Umfang der vom Betreiber beizubringenden Daten ist unverhältnismäßig;
- die vorgesehenen behördlichen Maßnahmen bei Übertretungen (Wiederherstellung, Strafverfahren) werden zT als übermäßige Reaktion beurteilt.

4. Der Großteil dieser Einwände wird als nicht berechtigt beurteilt. Dazu im Einzelnen:

- Koexistenzfragen spielen im Verfahren zur Erteilung der gentechnikrechtlichen Zulassung voraussichtlich keine bedeutende Rolle und sind daher ergänzend zum Zulassungsverfahren vom Mitgliedstaat zu klären, dies bedeutet aber keine gemäß Art 19 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG untersagte „weitere Anmeldung“ der Produktes. Auch die Freisetzungsrichtlinie unterscheidet im Übrigen die „weitere Anmeldung“ gemäß Art 19 von der „Meldung des Standortes“ gemäß Art 31, die erforderlich ist, um das in dieser Richtlinienbestimmung vorgesehene Standortregister führen zu können. Diese „Standortmeldung“ wird nach dem Salzburger System zum Anlass genommen, im konkreten Einzelfall auch die erforderlichen Koexistenzmaßnahmen anordnen zu können.
- Eine Grundlage für den erhöhten Schutz bestimmter Gebiete bietet zwar nicht die Freisetzungsrichtlinie, dafür aber die Flora-Fauna-Habitatrichtlinie 92/43/EWG und die Vogelschutzrichtlinie 79/409/EWG. Gemäß Art 6 Abs 3 der Richtlinie 92/43/EWG sind Pläne und Projekte, die ein Natura-2000-Gebiet einzeln oder zusammen mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, auf ihre Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen zu überprüfen. Der Anbau von Pflanzen, die in dieser Form in der Natur nicht vorkommen, ist jedoch ohne Zweifel ein Projekt, das auf

ein geschütztes Gebiet erhebliche Auswirkungen haben kann, so dass die Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung zwingend erforderlich ist. Das Zulassen des Anbaus von GVO in einem gemeinschaftsrechtlich geschützten Gebiet ohne vorherige Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung würde geltendes Gemeinschaftsrecht verletzen.

- Die Frage, bis zu welchem Schwellenwert Produkte als „gentechnikfrei“ bezeichnet werden dürfen bzw. den Anforderungen an den ökologischen Landbau genügen, ist entsprechend den hier bestehenden EU-Normen zu beantworten. Im Übrigen geht aber die von der Kommission selbst in der Verordnung EG Nr 1829/2003 (betreffend Lebensmittel und Tierfutter) davon aus, dass die Schwellenwerte für das „zufällige oder technisch nicht zu vermeidende Vorhandensein genetisch veränderten Materials in Lebensmitteln oder Futtermitteln“ angeordnet werden und keinesfalls ein bewusstes Inkaufnehmen eines Vorhandenseins von GVO genau bis zu diesem Schwellenwert erlauben. Immer dann, wenn ein Produkt als „gentechnikfrei“ beworben werden soll, ist daher grundsätzlich anzustreben, dass das Produkt auch tatsächlich frei von GVO ist. Nur Verunreinigungen, die sich durch keine angemessene Vorsichtsmaßnahme vermeiden lassen, sind nach der Verordnung EG Nr 1829/2003 zu tolerieren, wenn sie einen bestimmten Wert nicht übersteigen. Genau von diesem System geht aber auch der Vorschlag aus.
- Koexistenzmaßnahmen sollen die Wahlfreiheit der benachbarten Landwirte nicht nur im Zeitpunkt der erstmaligen Verwendung von GVO, sondern auch in Zukunft sicherstellen. Dies ist aber nur dann gewährleistet, wenn der Beurteilungsstandard der Behörde grundsätzlich die Möglichkeit des ökologischen Landbaus auf den Nachbarflächen ist, da es nur dann auch nach einem längeren Anbau von GVO auf angrenzenden Grundstücken noch (entsprechend der Wahlfreiheit des Nachbarn) möglich ist, auf den ökologischen Landbau umzustellen oder den konventionellen Landbau mit der Absicht zu betreiben, die Produkte als „gentechnikfrei“ zu bewerben. Eine (im Vorschlag bereits vorgesehene) Ausnahme von diesem Grundsatz besteht selbstverständlich dann, wenn auch auf dem Nachbargrundstück GVO angebaut werden sollen, da sich die Koexistenzbestimmungen nur auf jene Flächen beziehen, auf denen keine GVO ausgebracht werden.
- Dem Einwand der übermäßig harten Sanktionen bei Übertretungen wird entgegengehalten, dass jede Rechtsnorm rasch ihre Glaubwürdigkeit verliert, wenn die einzige Sanktion bei deren Nichtbeachtung im Nachholen jener behördlicher Vorschriften besteht, um die nach dem Inhalt der Norm bereits vor der Durchführung der Maßnahme angesucht werden müsste. Verstöße gegen die im Gentechnik-Vorsorgegesetz normierten Pflichten müssen Sanktionen nach sich ziehen, die denjenigen, der gegen Rechtspflichten verstößt, jedenfalls schlechter stellen als denjenigen, der gesetzliche Bestimmungen einhält.

5. In einigen Punkten ist der Gesetzestext auf Grund der von der Kommission vorgebrachten Einwände geändert worden. Wesentliche Änderungen sind folgende:
- Der besondere Schutz für bestimmte Gebiete (§ 3 Abs 1, § 4 Abs 1) wird auf Natura-2000-Gebiete beschränkt, da nur für diese eine gemeinschaftsrechtliche Grundlage für die Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten im Genehmigungsverfahren gesehen wird. Die Pufferzone von 500 m soll entfallen, da pauschale Aussagen über den „Einflussbereich“ von GVO nicht möglich sind (für manche Pflanzenarten, wie zB die Kartoffel, wird davon ausgegangen, dass überhaupt keine Auswirkungen auf benachbarte Gebiete entstehen werden). Flexible Schutzbestimmungen können weiterhin auf der Basis der Koexistenzbestimmungen auch in der Umgebung von Schutzgebieten angeordnet werden. Die im Schutzgebietsverfahren vorgesehene Verpflichtung des Betreibers, die Unschädlichkeit des GVO nachzuweisen, kann ebenfalls entfallen. In der Praxis hätte sich jeder Bewilligungswerber auf die Ergebnisse des gentechnikrechtlichen Zulassungsverfahrens berufen können, das nach der Rechtsmeinung der Kommission nur bei nachgewiesener Ungefährlichkeit für Mensch und Umwelt zu einer Zulassung des Produktes führen darf. Diesen Verfahrensergebnissen muss die Bewilligungsbehörde jedenfalls auf wissenschaftlicher Ebene entgegentreten, wenn die Verwendung der GVO in bestimmten Schutzgebieten verwehrt werden soll.
 - Die Möglichkeit, eine Haftpflichtversicherung vorzuschreiben (§ 4 Abs 2) entfällt, da derzeit in Österreich kein Versicherer auf Grund des unkalkulierbar hohen Risikos eine solche Versicherung anbietet.
 - Der Umfang der vom Bewilligungswerber vorzulegenden Daten (§ 4 Abs 3) ist im Sinn der Einwände der Kommission überarbeitet worden.
 - Bei der Bestimmung über den Schadenersatz (§ 8) wird ergänzt, dass bei verwertbaren Bodenerzeugnissen deren Marktwert bei der Ermittlung des Schadenersatzes in Abzug zu bringen ist.
6. Es ist davon auszugehen, dass die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen werden; dies gilt im besonderen Maß für die in bestimmten Schutzgebieten vorgesehene Bewilligungspflicht, die – wie oben dargestellt – jedenfalls ein wissenschaftlich fundiertes Entkräften der anlässlich der gentechnikrechtlichen Zulassung vorgenommenen Umweltverträglichkeitsprüfung erfordert. Die Vollziehung wird spezielle Fachkenntnisse erfordern, die aus den derzeit im Amt der Landesregierung vorhandenen Personalressourcen voraussichtlich nicht zur Verfügung gestellt werden können. Als Alternative zur Anstellung eigener Spezialisten bietet sich die Heranziehung externer Sachverständiger und externer Überwachungseinrichtungen (vgl § 7 Abs 5) an. Die dadurch entstehenden Mehrkosten sind vom Land zu tragen, wenn sie nicht gemäß § 76 AVG auf den Bewilligungswerber überwältzt werden können.

Im Übrigen wird auf die weiteren detaillierten Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen in der zitierten Vorlage der Landesregierung verwiesen.

In der Generaldebatte gibt Landesrat Eisl einen kurzen Bericht über die Entwicklung und den Werdegang des Gesetzes. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass das Gesetz eine lange Entstehungsgeschichte hinter sich habe. Der erste Vorstoß war ein Gentechnik-Verbotsgesetz. Ein grundsätzliches Verbot sei aber nicht durchsetzbar gewesen. Grund dafür war, dass die EU-Kommission von sich sage, das strengste Zulassungsverfahren der Welt geregelt zu haben. Im Land Salzburg wurde – zum Unterschied von Oberösterreich – ein Weg wie in Kärnten gewählt. Dabei gehe es um eine entsprechende Vorsorgetechnik gegenüber gentechnisch veränderten Organismen. Der Einsatz von gentechnisch veränderten Organismen stehe in einem extremen Widerspruch zum biologischen Landbau, aber auch im Widerspruch zu vielen anderen Bereichen. Mit dem Gesetz werde eine Reihe von Themen geregelt wie etwa die Haftung, die Auflagen für die Bewilligung, die Zonierung, die Schutzgebiete usw.

Landesrat Eisl schließt mit der Bemerkung, dass das Land Salzburg und mit diesem der Landtag und die Landesregierung auf das vorliegende Gesetzesvorhaben stolz sein könnten.

Abg. Fletschberger (ÖVP) weist in der Generaldebatte drauf hin, dass mit diesem Gesetz das Land Salzburg einen sehr guten Weg gehe. Die Bäuerinnen und Bauern in Salzburg hätten wenig Interesse, gentechnisch veränderte Organismen in Salzburg einzusetzen – dies gelte insbesondere auch für die Veredelungswirtschaft. Man wollte den Weg von Oberösterreich nicht gehen. Der gangbare Weg wäre eben das nunmehr vorliegende Vorsorgegesetz gewesen. Es wäre, so die Abgeordnete, beispielhaft umsetzbar. Damit könne man überdies konkret arbeiten. In der weiteren Folge geht die Genannte auf Fragen des Verursacherprinzips, der Informationspflicht, der Wiederherstellungspflicht und anderer Themen im Zusammenhang mit der Einschränkung der Gentechnik ein. Das vorliegende Gesetzesvorhaben wäre ein guter Weg für Salzburg.

Abg. Roßmann (ÖVP) betont, dass die Diskussion seit 2002 andauere und sich die Ausdauer nunmehr gelohnt habe. Man habe sich bemüht, einen auch im Rahmen der EU-Bedingungen gangbaren Weg zu beschreiten.

Abg. Illmer (ÖVP) erklärt, dass der von Salzburg eingeschlagene Weg nunmehr höchst anerkannt sei. Das Gesetz sei gut vorbereitet worden. Man müsse nunmehr auch ein entsprechendes Lobbying für das Gesetz machen, indem Werbung für gentechnisch nicht veränderte Produkte gemacht werde. Man müsse der Bevölkerung zunehmend den Sinn dieser Maßnahmen vermitteln. Es könne zB nicht angehen, dass die Bauern in Zusammenarbeit mit dem sanften Tourismus gentechnischfrei produzieren und die Touristen dann mit gentechnisch veränderten

Billigprodukten in der Nahrung diese Entwicklung alleine wegen des Preises am Markt unterlaufen.

Abg. Dr. Reiter (Die Grünen) kritisiert in deren Wortmeldung, dass das vorliegende Gesetz bestenfalls eine Notlösung wäre. Die gentechnikfreien Zonen wären besonders wichtige Ziele. Darüber hinaus spielte in der zitierten Wortmeldung auch die Frage der Versicherung und der Haftpflicht eine große Rolle. Man könne auf Sicht gesehen, nicht den Gewinn privatisieren und das Risiko sozialisieren. Dies wäre der falsche Weg, die falsche Vorgangsweise. Darüber hinaus wurde zum Abschluss der Wortmeldung auch die Frage nach einem Entschädigungsfonds gestellt.

Abg. Essl (FPÖ) betont, dass das vorliegende Gesetzesvorhaben „zahnlos“ sei. Es beinhalte eine löchrige Vorsorge und biete keinerlei Punkte zum Schutz der traditionellen Landwirtschaft im Land Salzburg. Schlussendlich signalisierte Abg. Essl namens der FPÖ die Ablehnung des vorliegenden Gesetzesvorhabens.

In der Folge meldet sich Abg. Zehentner (SPÖ) zu Wort. Dieser betont, dass die Regierungsvorlage keine Notlösung sei, sondern das bestmögliche Gesetz. Nunmehr wäre es aber wichtig, die Inhalte gegenüber der Bevölkerung überzeugend zu vertreten und bewusst zu machen. Lobend hervorgehoben werden die Bestimmungen über die Koexistenz zur Sicherung der biologischen Landwirtschaft. Früher oder später sollten in Salzburg möglichst alle Betriebe auf biologische Landwirtschaft umstellen und deren Produkte entsprechenden Absatz finden. Dafür wäre der Verzicht auf die Ausbringung von GVO's besonders bedeutend. Die Anwendung von Gentechnik in der Medizin sei unverzichtbar, bei den Lebensmitteln jedoch absolut zu vermeiden.

Zum Abschluss der Generaldebatte meldet sich der Leiter des Legislativ- und Verfassungsdienstes Hofrat Dr. Faber zu Wort und betont, dass dieses Gesetzesvorhaben diesen seit 1999 begleitet habe und befasse. In dem Gesetzesvorhaben werde auch auf Fragen des Schadenersatzes eingegangen. In der Folge führt der Leiter des Legislativ- und Verfassungsdienstes einige Punkte zur Frage der Produkthaftpflicht und der Schadenersatzpflicht aus.

In der Spezialdebatte wurden die §§ 1 bis 12 unverändert mit den Stimmen von SPÖ, ÖVP und Grüne gegen die Stimme der FPÖ - sohin mehrstimmig - angenommen.

Abänderungsanträge der Grünen zu den §§ 3, 4 und 8 wurden mehrstimmig abgelehnt bzw zurückgezogen.

Zur zentralen Forderung der Grünen in der Spezialdebatte, im Gesetz in § 4 den Abschluss einer Haftpflichtversicherung verpflichtend vorzuschreiben, berichtet Frau Dr. Leitner, dass die EU-Kommission die Bestimmungen über die Haftpflichtversicherung kritisch beurteilt habe. Der Abschluss einer Haftpflichtversicherung stelle für denjenigen, der diese Produkte anwenden möchte, einen Kostenfaktor dar. Dazu komme das Problem, dass eine derartige Haftpflichtversicherung in Österreich derzeit nicht angeboten werde. Experten hätten darüber hinaus die Meinung vertreten, dass verschiedene GVO-Pflanzen nach dem derzeitigen Wissensstand voraussichtlich überhaupt keine Auswirkungen auf benachbarte Grundflächen haben werden und für diese Pflanzen wäre daher auch eine Haftpflichtversicherung unsachlich. Dh es sei ein Ermessensspielraum der Behörde gegeben, der sich am voraussichtlich gegebenen Risiko dieser spezifischen Artengattung orientieren werde.

Landesrat Eisl weist zur Forderung der Grünen ergänzend darauf hin, dass eine verpflichtende Bestimmung über eine Haftpflichtversicherung die Zustimmung der EU-Kommission zur Gesetzesvorlage gefährden würde.

Durch die Grünen wird ein Entschließungsantrag eingebracht, der darauf abzielt, die Landesregierung zu ersuchen, ÖPUL-Förderungen nur noch auszubezahlen, wenn eine gentechnikfreie Produktion gewährleistet sei. Darüber hinaus sollte sich die Landesregierung auf Bundesebene für eine Änderung der Kriterien des ÖPUL-Programms einsetzen, sodass die Teilnahme am ÖPUL-Programm an gentechnikfreie Produktion gebunden ist. Weiters sollte die Landesregierung sicherstellen, dass nur gentechnikfreie Futtermittel in Salzburg zum Einsatz kommen, und über die Möglichkeiten und gesetzten Maßnahmen ist dem Landtag bis Jahresende zu berichten. Die beiden letzten Forderungen wurden von Abg. Dr. Reiter in Prüfanträge umgewandelt.

Zu den Forderungen der Grünen im Entschließungsantrag weist Landesrat Eisl darauf hin, dass das ÖPUL klare Regelungen darüber enthalte, wonach der biologische Landbau in keiner Form gentechnikveränderte Produkte einsetzen dürfe. Der Landesrat betonte auch, dass das ÖPUL Elemente wie den Vertragsnaturschutz beinhaltet. Eine Verquickung in diesen Bereichen wäre hinderlich und benötige ein separates Kontrollsystem. Zu den Forderungen der Grünen, dass die Teilnahme am ÖPUL-Programm an gentechnikfreie Produktion zu binden sei und sicherzustellen, dass nur gentechnikfreie Futtermittel in Salzburg zum Einsatz kommen, weist Landesrat Eisl auf die in der Wettbewerbsfreiheit begründeten Grenzen hin. Der größte Futtermittelhersteller im Land Salzburg produziere nur gentechnikfreie Futtermittel, es könne jedoch gesetzlich nicht verhindert werden, dass gentechnikveränderte Produkte in das Land Salzburg gebracht würden.

Der Entschließungsantrag der Grünen wird schließlich mit den Stimmen von SPÖ, ÖVP und FPÖ gegen die Stimme der Grünen - sohin mehrstimmig - abgelehnt.

Der Verfassungs- und Verwaltungsausschuss stellt sohin mit den Stimmen von SPÖ, ÖVP und der Grünen gegen die der FPÖ – sohin mehrstimmig – den

Antrag,

der Salzburger Landtag wolle beschließen:

Das in der Vorlage der Landesregierung Nr 6 der Beilagen enthaltene Gesetz wird zum Beschluss erhoben.

Salzburg, am 16. Juni 2004

Der Vorsitzende:

Kosmata eh

Der Berichterstatter:

Obermoser eh

Beschluss des Salzburger Landtages vom 7. Juli 2004:

Der Antrag wurde mit den Stimmen von SPÖ, ÖVP und der Grünen gegen die der FPÖ – sohin mehrstimmig – zum Beschluss erhoben.