

## Gentechnik zwischen Wissenschaft und Politik

Das Parlament hat das Gentechnik-Gesetz (GTG) in der Frühjahrsession 2003 verabschiedet. Das Gesetz entstand als indirekter Gegenvorschlag zur Genschutz-Initiative, welche das Volk im Juni 1998 klar abgelehnt hatte. Nach langem Ringen im Parlament wurde mit dem Gentechnik-Gesetz nun ein echt helvetischer Kompromiss geschaffen. Das Gesetz soll gleichermassen die Gentechnik fördern und die Umwelt und den Menschen schützen. Die Wirtschaft unterstützt das Gesetz, weil mit ihm klare rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen wurden und es eine verantwortungsvolle Anwendung der Gentechnologie in der Schweiz ermöglicht.

# Gentechnik-Gesetz vom Parlament verabschiedet

Betrachtungen über das Bundesgesetz über die Gentechnik im Ausserhumanbereich

Dr. Arthur Einsele, Syngenta International AG, Basel

## Vorgeschichte

In der Schweiz hatte – wie wohl in keinem anderen Land – die Bevölkerung schon mehrere Male die Gelegenheit, ihre Meinung über eine neue Technologie, namentlich über die Gentechnik zu äussern. Bereits am 17. Mai 1992 stimmte das Schweizer Volk ab über den Bundesverfassungsartikel Art. 24 novies (heute Art. 119/120), in welchem die Fortpflanzungsmedizin und die Gentechnik sowohl im Humanbereich als auch im Ausserhumanbereich geregelt ist. Der Artikel wurde mit überwältigendem Mehr (74 Prozent Ja-Stimmen) angenommen und ist seither in der Bundesverfassung verankert:

*„Der Mensch und seine Umwelt sind vor Missbräuchen der Gentechnologie geschützt. Der Bund erlässt Vorschriften über den Umgang mit Keim- und Erbgut von Tieren, Pflanzen und anderen Organismen. Er trägt dabei der Würde der Kreatur sowie der Sicherheit von Mensch, Tier und Umwelt Rechnung und schützt die genetische Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten.“ (Art. 120 BV)*

Dieser Artikel war eine Folge der Diskussionen um die so genannte Beobachter-Initiative. Diese wurde zugunsten eines Gegenvorschlags des Bundesrats (BV Art. 119/120) zurückgezogen. Damit hatte sich also das Schweizer Volk zum ersten Mal zur Gentechnologie geäussert und ihr klare Grenzen gesetzt. Seither folgten Bundesrat und Parlament dem in der Verfassung verankerten Grundsatz „Verbote Nein, Regelung Ja“. Im Anschluss an diese erste Abstimmung wurden diese Artikel der Bundesverfassung im Rahmen des IDAGEN (Interdepartementale Arbeitsgruppe Gentechnik)-Programms in die einzelnen Gesetze und Verordnungen umgesetzt.

Verschiedenen Kritikern ging indessen dieser Artikel auf Verfassungsebene zu wenig weit, und so wurde bereits ein Jahr nach der Annahme des Verfassungsartikels (1993) die so genannte Gen-Schutz-Initiative eingereicht. Hauptinitiantin war die Schweizerische Arbeitsgruppe Gentechnik (SAG). Diese versteht sich als kritisches Forum zu Fragen der Gentechnologie und ist eine Plattform der Diskussion,

Information und Aktion für Organisationen und Einzelmitglieder, die der Gentechnologie kritisch gegenüberstehen. Das Ziel der Gen-Schutz-Initiative war unmissverständlich, nämlich durch drei konkrete, generelle Anwendungsverbote Mensch und Umwelt vor den Gefahren dieser neuen Technologie im ausserhumanen Bereich zu schützen.

Die drei wichtigsten Forderungen der Gen-Schutz-Initiative waren:

- > Keine Genveränderungen am Tier
- > Keine Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt
- > Keine Patentierung von Tieren und Pflanzen

Nach einem intensiven Abstimmungskampf verwarf das Schweizer Volk diese Initiative am 7. Juni 1998 klar mit 66,7 Prozent Nein-Stimmen.

Parallel zum Abstimmungskampf der Gen-Schutz-Initiative hatte das Parlament die Stimmen der Kritiker ernst genommen und lancierte im März 1997 in der so genannten Gen-Lex-Motion einen indirekten Gegenvorschlag zur Gen-Schutz-Initiative. Damit sollten die Gesetzeslücken geschlossen, Missbräuche verhindert und schliesslich eine Ethik-Kommission für die Gentechnik im ausserhumanen Bereich eingesetzt werden. Das Motto der Gen-Lex-Motion war: „Kontrolle statt Verbote“. Dieses Motto war übernommen worden aus dem Ergebnis früherer Umfragen, indem das Schweizer Volk immer gegen Verbote war, aber eine strikte Kontrolle mit entsprechenden Regelungen suchte.

Die Grundidee der aus bürgerlichen Kreisen stammenden, aber von allen Fraktionen unterstützten Gen-Lex-Motion war eine 3-fache:

- > erstens die Gesetzeslücken schliessen,
- > zweitens Transparenz schaffen durch eine klare Risikoabschätzung inklusive der Schaffung einer Ethik-Kommission,
- > sowie schliesslich auf der 3. Ebene durch eine jährliche Berichterstattung den Dialog sichern.

Die Gen-Lex-Motion für eine sinnvolle Regelung der Gentechnik kam in den letzten beiden Jahren in die parlamentarischen Kommissionen (Kommission für Bildung, Wissenschaft und Kultur, WBK) beider Räte. Die Diskussionen – sowohl in den Kommissionen als auch in den Plenen – haben dabei alte Gräben neu aufgedeckt. Es fanden Streitgespräche statt wie zur Zeit der Gen-Schutz-Initiative. Als Folge der parteipolitischen Konstellationen in den parlamentarischen Verhandlungen hatte das Gen-Lex-Paket nach der Diskussion in der WBK des Nationalrats die Form eines regelrechten Gentechnik-Verhinderungsgesetzes.

### **Die politische Landschaft**

In der politischen Diskussion war klar erkenntlich, dass die Gentechnik – vor allem deren Anwendung in der Landwirtschaft – die Parteien zum Teil stark gespalten hat. Die FDP und die Liberalen waren die einzigen Parteien, die grossmehrheitlich für ein forschungs- und wirtschaftsfreundliches Gesetz kämpften und dies auch klar kommunizierten. Die SVP war gespalten in ein Gewerbelager und in ein Bauernlager. Etwa die Hälfte der Bauernvertreter – angeführt durch den Schweizerischen Bauernverband – liessen sich ins Schlepptau von Kritikern nehmen (von den Konsumentenorganisationen bis zu Greenpeace) und wagten sich kaum mehr, sich für die Gentechnik auszusprechen. Das SVP-Gewerbelager hingegen erkannte die Chancen, welche die Gentechnik auch der Schweiz bieten könnte. Die CVP war gespalten in ein fortschrittliches, kleineres Lager und in ein grösseres Lager, das der Gentechnik gegenüber eine grundsätzlich skeptische und auch religiös begründete Zurückhaltung entgegenbringt. Die SP kämpfte ständig gegen diese neue Technologie und erwies sich als sehr forschungsfeindlich. Sie war damit im gleichen Boot wie die Grünen im Verbund mit den Vertretern der EVP-LdU-Fraktion, die vor allem für eine gentech-freie Schweiz und damit vereint gegen diese neue Technologie im Bereich der Landwirtschaft kämpften.

Politisch und in der Konzeption der Gesetzgebung wurde im Rahmen der parlamentarischen Diskussion ein Schwenker vollzogen: Aus der Anpassung des Umweltschutzgesetzes an die Neuerungen der Gentechnik (ursprüngliche Idee der Gen-Lex-Motion) wurde ein reines Gentechnik-Gesetz für den Ausserhumanbereich geschaffen. Diese „Wende“ erfolgte in der zuständigen Kommission des Ständerats, die insgesamt 18 Sitzungen für die Behandlung der Vorlage benötigte. Das Gesetzgebungskonzept wurde also geändert: Aus der vertikalen Legiferierung wurde eine horizontale Legiferierung. In diesem neuen Konzept gibt es keine Vorteile, es handelt sich eher um einen politischen Kompromiss.

### **Wo waren die strittigen Punkte?**

#### **Zweckartikel**

Da das Gentechnik-Gesetz aus dem Umweltschutzgesetz (USG) entwickelt wurde, konnten die Zielsetzungen nicht direkt übernommen werden. Während in einem USG das klare Ziel der Schutz der Umwelt sein muss, kann dies in einem reinen Gentechnik-Gesetz nicht das einzige Ziel sein. Im GTG muss festgehalten werden, dass es auch darum gehen soll, die Gentechnik zum Wohle des Menschen und dessen Nutzen einzusetzen. Dies wurde zu einem handfesten Streit mit den Gentechnik-Kritikern, denn diese wollen so lange wie möglich die Gentechnik verhindern. Schliesslich obsiegte aber die Vernunft und das Gesetz soll jetzt gleichermassen die Gentechnik fördern und die Umwelt und den Menschen schützen.

#### **Koexistenz**

Eine grosse Frage kam immer wieder auf: Können denn GVO-Pflanzen (gentechnisch veränderte Organismen) im freien, kommerziellen Anbau neben konventionellen oder gar Bio-Anbauten existieren? Insbesondere die Vertreter des Bio-Landbaus machten geltend, dass ein Nebeneinander nicht möglich sei und verlangten im Wesentlichen eine gentech-freie Schweiz. GTG Artikel 7 sieht nun vor, dass die Produktion mit nicht gentechnisch veränderten Pflanzen vor Vermischungen mit gentechnisch veränderten Pflanzen geschützt werden soll, um damit die Wahlfreiheit zu gewährleisten. Dieser Artikel 7 war Gegenstand eines umfassenden Bereinigungsverfahrens und obsiegte letztlich nur, weil damit ein Schlichtungsverfahren zwischen den beiden Räten vermieden werden konnte. Der Artikel 7 ist eigentlich überflüssig. Dem hielt Bundesrat Leuenberger lediglich entgegen, in unseren Gesetzen seien viele überflüssige Formulierungen. Was mit diesem Artikel 7 hinzukommt, ist ein Schutzartikel für Bio-Produkte und die konventionelle Produktion. Also ein Artikel zum Schutz weder für die Umwelt noch für den Menschen, sondern für eine spezifische landwirtschaftliche Produktegattung. Von der Rechtssystematik her gehört ein solcher Schutzartikel für einzelne landwirtschaftliche Erzeugnisse allenfalls ins Landwirtschaftsgesetz. Der Artikel kann zu einem Verhinderungsartikel werden für die Nutzung gentechnisch veränderter Organismen.

#### **Haftpflicht**

Viel Zeit wandten die vorbereitenden Kommissionen zur Beantwortung der Frage auf, wer für Schäden haften sollte, welche durch gentechnisch veränderte Organismen entstehen. Auch hier war unverkennbar, dass Kritiker der Gentechnologie, welche diese Technologie am liebsten aus der Schweiz verbannen würden, die Ausgestaltung der Haftpflicht für den industriellen Anwender dieser Techno-

logie derart unattraktiv machen wollten, dass niemand solche Produkte in der Schweiz anwenden würde. Es zeigte sich bald, dass die Fragen der Haftpflicht unterschiedlich behandelt werden, je nachdem ob eine Anwendung im geschlossenen System (im Wesentlichen für Produkte aus der Pharmabranche) oder die Anwendung im Feld (im Wesentlichen für die Landwirtschaft) vorgesehen ist.

Diese unterschiedliche Behandlung in Haftpflichtfragen führte dazu, dass eine Technologie in einer Branche diskriminiert wird. Es setzte sich ein so genanntes Landwirteprivileg durch, indem nicht der Landwirt, sondern der Hersteller gentechnisch veränderter Pflanzen (Saatguthersteller) für die falsche Anwendung eines fehlerfreien Saatguts haftet. Das stellt eine – verunglückte – Novität in der Haftpflichtgesetzgebung dar. Man wollte damit den Landwirten entgegenkommen, die offensichtlich gebeutelt durch Folgen von Krisen wie der BSE nun nicht auch noch für alle unvorhersehbaren vermeintlichen Schäden von GVO-Pflanzen aufkommen wollen. Insgesamt ist der Artikel 27 des GTG zur Haftpflicht kein Meisterstück; es war aber ein politischer Kompromiss zwischen Landwirten und Gentechnikkritikern einerseits sowie den Saatgutherstellern andererseits.

#### **Verbandsbeschwerderecht**

Das Verbandsbeschwerderecht wurde nach eingehender Diskussion trotz Opposition ins GTG aufgenommen. Die zur Beschwerde berechtigten privaten Umweltorganisationen treten dabei als Repräsentanten öffentlicher Interessen auf. Dies ist nicht nur politisch umstritten, sondern aufgrund der schweizerischen Rechtssystematik grundsätzlich problematisch. Das Rechtsinstrument besteht seit Jahren in den Bereichen Natur-, Heimat- und Umweltschutz und wird dort auch immer wieder kritisiert. Es besteht eine gewisse Tendenz, das Verbandsbeschwerderecht als Verhinderungsinstrument einzusetzen. Und da die zur Beschwerde im Bereich Gentechnik neu berechtigten Organisationen zu den fundamentalen Gegnern jeglicher Gentechnik gehören, kann aus diesem Verbandsbeschwerderecht dem Arbeits- und Forschungsplatz Schweiz Schaden entstehen.

#### **Moratorium**

Bereits im Zusammenhang mit der Gen-Schutz-Initiative konzentrierte sich die politische Diskussion auf generelle Verbote oder auf Teilverbote für einzelne Gebiete oder mit zeitlicher Beschränkung (Moratorium ist ein Verbot auf Zeit), um gewisse Anwendungen der Gentechnologie auszuschliessen oder zu verhindern. Die Gestaltung des Gentechnik-Gesetzes war deshalb wieder eine neue Opportunität, um auf Verbote zurückzukommen. Bei hart umkämpften Abstimmungen in den Kommissionen und im Plenum

entschieden sich die beiden Parlamentskammern aber gegen jegliche Moratoriumsbestimmungen. Ein Moratorium in der Schweiz ist auch gar nicht notwendig, denn das GTG ist insgesamt eines der weltweit strengsten Gentechnikgesetze, welches die Zulassung von gentechnisch veränderten Organismen umfassend regelt.

Ein Moratorium bringt deshalb weder der Landwirtschaft noch den Konsumenten etwas. Ein Moratorium wäre auch eine Missachtung des Volksentscheids zur Gen-Schutz-Initiative, bei der ein Freisetzungsverbot in der Abstimmung vom Juni 1998 vom Volk abgelehnt wurde. Der Entscheid von Bundesrat, Parlament und Volk „Strenge Kontrolle JA – radikale Verbote NEIN“ ist ein wichtiges forschungs- und wirtschaftspolitisches Signal für den Standort Schweiz. Ein Moratorium schadet dem Forschungs- und Wirtschaftsplatz Schweiz. Mit einem Moratorium würde die schweizerische Landwirtschaft die Handlungsfreiheit preisgeben. Die Position wird für längere Zeit festgelegt, ohne zu wissen, welche Entwicklungen mittelfristig Realität sein können und ohne Kenntnis davon, wie sich Importe verhalten werden oder was bei den Kollegen jenseits der Grenze passieren wird.

Die Frage des Moratoriums wird uns trotz der Ablehnung im Rahmen des GTG erhalten bleiben, denn bereits in der Sondersession im Mai 2003 hat der Nationalrat in einer ganz knappen Abstimmung (78:83) ein Moratorium für die kommerzielle Freisetzung von GVO-Pflanzen im Landwirtschaftsgesetz (LwG) beschlossen. Es bleibt zu hoffen, dass der Ständerat diesen Unsinn im LwG erkennt und korrigiert. Es grenzt an eine politische Zwängerei, innerhalb von wenigen Monaten ein Moratorium in einem Gesetz (GTG) abzulehnen und es in einem zweiten (LwG) trotzdem zu beschliessen. Auch die neue Volksinitiative (Gen-Stop Initiative) hat ein 5-jähriges Verbot für die kommerzielle Anwendung gentechnisch verbesserter Pflanzen zum Ziel.

## Zusammenfassung

Das nun fertig beratene und in der Schlussabstimmung verabschiedete Gentechnik-Gesetz macht alle ein wenig froh und ist deshalb ein echt helvetischer Kompromiss. Die bis zum Juli 2003 dauernde Referendumsfrist wird wohl von niemandem wahrgenommen. Die nach Ansicht der Industrie grössten Steine auf dem Weg zu einem Gentechnik-Verhinderungsgesetz wie z.B. ein Moratorium oder unerfüllbare Zulassungsbedingungen konnten ausgeräumt werden; auf der anderen Seite brachten die Kritiker erfolgreich ihre Sonderwünsche zum Schutz der Bio-Produktionen ins Gesetz. Auch die neue Haftungsform für fehlerfreie Produkte ist ein nicht zu unterschätzender Nachteil.

Das GTG ist zudem ein Kompromiss zwischen der Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und dem politisch Machbaren. Die wichtigsten Verhinderungsmechanismen, welche die Gegner und Bremser der Gentechnik einbauen wollten, konnten jedoch verhindert werden. Die Ängste um unkontrollierbaren Pollenflug oder um ungewisse langfristige Auswirkungen von GVO schürten Emotionen und liessen den vielen wissenschaftlichen Informationen und Grundlagen über die bisherigen grossen und guten Erfahrungen mit der kommerziellen Applikation von GVO zu wenig Raum. Man hatte über weite Strecken den Eindruck, dass die Schweizer Politik die Gentechnik neu erfindet. Die positiven Erfahrungen mit GVO-Pflanzen in den USA oder aber auch in Spanien wollten nicht gehört werden. Auch dass in unserem nördlichen Nachbarland im Gebiet Sachsen-Anhalt die grüne Gentechnologie enorm gefördert wird und zu zahlreichen neuen Arbeitsplätzen geführt hat, ist leider kein durchschlagendes Argument für die Schweiz.

Nicht sehr hilfreich für die Einführung einer neuen Technologie war auch die von den Kritikern verfolgte Strategie einer gentech-freien Schweiz. Für ein Land, dessen Wertschöpfung bisher wesentlich von der Anwendung neuer Ideen und Technologien profitiert hat, ist eine Absage an eine Technologie kein gutes Omen für den Arbeits- und Forschungsplatz.

Der Wert dieses neuen Gentechnik-Gesetzes wird nun wesentlich darin zu suchen sein, wie es umgesetzt wird. Die Industrie ist überzeugt und darüber erfreut, dass wir in der Schweiz nun klare Bedingungen haben. Sie steht deshalb insgesamt klar hinter diesem Gesetz. Allerdings kann dieses Gesetz missbraucht werden, und dann wird die Schweiz weiterhin im

Bereich der grünen Gentechnik ein Entwicklungsland bleiben. Neuste Erfahrungen in der unglücklichen Handhabung von übermässig hindernisreichen Zulassungsverfahren für Forschungsfreisetzungen in der Schweiz haben wir im Zusammenhang mit dem Weizen-Versuch der ETH in Zürich gemacht.

Es ist zu hoffen, dass dieses Gesetz eine verantwortungsvolle Anwendung der Gentechnologie in der Schweiz ermöglicht, zum Wohle des Standorts Schweiz einerseits, aber auch zum Schutz von Mensch und Umwelt andererseits.