

# Bundesrat weicht bei Gentechnik vom Kurs Brüssels ab

Methoden wie Crispr/Cas sollen liberaler geregelt werden, als es der Europäische Gerichtshof handhabt

Die Regierung hat einen bisher unbeachteten Grundsatzentscheid zur Gentechnik gefällt: Sie will moderne Verfahren weniger streng regulieren als die «alte» Gentechnik. Ob das umsetzbar ist, bleibt jedoch fraglich.

ANGELIKA HARDEGGER

Lisa und Mia können vieles: Sie sind robust gegen Krankheiten, leuchten schön orangerot, sind lange lagerfähig. Im Juli sind die beiden Aprikosensorten auf den Markt gekommen. 15 Jahre lang haben die Forscher von Agroscope an ihnen gezüchtet. Dabei könnte das heute schon viel schneller gehen.

Die Zukunft der Pflanzenzucht gehört dem Genome-Editing, da sind sich die Forscher einig. Die bekannteste

## Gentechnik ist nicht gleich Gentechnik

Kommentar auf Seite 11



Neue Gentechnik-Verfahren können Äpfel resistenter gegen Krankheiten machen.

KARIN HÖFER / NZZ

Form davon ist Crispr/Cas. Die Genschere machte im November rund um den Globus Schlagzeilen: In China sollen Babys auf die Welt gekommen sein, deren Erbgut mit der Technik verändert wurde. So furchteinflössend diese Vorstellung ist: Für die Landwirtschaft bietet Crispr/Cas grosse Chancen.

Kartoffeln können mit den neuen Verfahren gegen Kraut- und Knollenfäule resistent gemacht werden. Auch andere robuste Sorten versprechen einen drastischen Rückgang des Pestizideinsatzes. Weizen könnte trockenheitsresistent, Lebensmittel könnten länger haltbar gemacht werden. In den USA ist bereits ein geneditierter Pilz auf dem Markt, der sich nicht mehr bräunlich verfärbt.

Die Vereinigten Staaten regulieren die neuen Gentechnikverfahren von Fall zu Fall, also sehr liberal. Anders die Europäische Union: Hier hat der Europäische Gerichtshof im Sommer ein wegweisendes Urteil gefällt: Er entschied, dass die neuen Verfahren juristisch gleich behandelt werden sollen wie die «alte» Gentechnik. So gezüchtete Sor-

ten müssen in der Folge als «gentechnisch veränderte Organismen» gekennzeichnet werden.

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs war in der Schweiz mit Spannung erwartet worden. Denn der Bundesrat stand vor der gleichen Frage: Müssen die neuen Verfahren unter das bestehende Gentechnikgesetz fallen? Wenn ja, sind ihnen enge Schranken gesetzt. Der Anbau gentechnisch veränderter Produkte ist in der Schweiz bis 2021 durch ein Moratorium verboten. Sollen gentechnisch veränderte Lebensmittel eingeführt werden, ist eine strenge Risikoprüfung nötig. Auch eine Deklaration ist Pflicht.

Ende November hat die Regierung nun einen bisher unbeachteten Grundsatzentscheid gefällt. Sie will die neuen gentechnischen Verfahren liberaler regulieren als die EU. Zwar sollen die moder-

nen Techniken dem bestehenden Gentechnikgesetz unterstellt werden. Aber der Bundesrat lässt eine Tür offen: Das geltende Recht soll den neuen Entwicklungen «risikobasiert» angepasst werden. Die Produkte, die beispielsweise mit Crispr/Cas hergestellt werden, sollen nicht zwingend als gentechnisch veränderte Organismen gelten müssen.

### Ein «Meilenstein»

Für Markus Hardegger, Leiter des zuständigen Fachbereichs beim Bundesamt für Landwirtschaft, ist der Entscheid des Bundesrats ein «Meilenstein». Anders als die EU habe die Schweiz die Möglichkeit zur Differenzierung geschaffen. «Wir werfen nicht alle Verfahren in einen Topf», sagt Hardegger. Vorstellbar ist damit, dass geneditierte Produkte weniger restriktiven Anforderungen genügen

müssen als Produkte der klassischen Gentechnik. Auch eine neue, zusätzliche Deklaration ist denkbar: Geneditierte Äpfel könnten beispielsweise als «geneditiert» deklariert werden – und nicht als «GVO».

Wie der Bund die Differenzierung der Verfahren konkret umsetzen will, ist noch offen. Eine Anpassung des Gentechnikgesetzes wird nun geprüft. Bis im Sommer werden die zuständigen Bundesämter für Landwirtschaft und Umwelt der Regierung einen Vorschlag machen. Ende Jahr soll dann eine allfällige Anpassung des Gentechnikgesetzes in die Vernehmlassung gehen.

Die politische Diskussion beginnt damit erst. Die «Schweizer Allianz Gentechfrei» (SAG) beobachtet das Vorgehen der Regierung mit Argwohn. Man sei offen für eine Differenzierung der Risiken, sagt Geschäftsführer Paul Sche-

rer. Er zieht aber eine klare rote Linie: «Geneditierte Produkte müssen zwingend gekennzeichnet werden.» Ob dann «GVO» auf der Verpackung stehe oder «geneditiertes Produkt», spiele eine untergeordnete Rolle.

### Kritik an «Paradigmenwechsel»

Scherer geht davon aus, dass die Bevölkerung den neuen gentechnischen Verfahren weniger offen gegenübersteht als die Regierung. Mit dem Moratorium von 2005 hatte die Schweiz bisher die strengste Gentechnik-Regulierung von Europa. «Nun stehen wir plötzlich auf der anderen Seite der Skala», sagt Scherer.

Auch Konsumentenschützerin Sara Stalder spricht von einem «Paradigmenwechsel» des Bundesrats, der völlig quer in der Landschaft stehe. Die bisher offen eingestellte EU habe den neuen Verfahren die Tür zugeschlagen. «Der Bundesrat hingegen will nun eine laschere Regulierung.» In der Praxis sei ein Schweizer Alleingang aufgrund des Warenaustauschs allerdings unmöglich.

Das sieht auch Rechtsprofessor Malte Gruber so. Er forscht an der Universität Luzern unter anderem zum Recht der neuen Technologien. Gruber sagt, es sei klug vom Bundesrat, sich alle Optionen offenzuhalten. «Dennoch ist der Spielraum der Schweiz durch die Entwicklung in Europa eingeschränkt.» Die Schweizer Regulierung müsse sich aus praktischen Gründen an jene der EU anlehnen. An allem anderen hätte auch die exportorientierte Industrie kein Interesse.

## Genome-Editing

Neue gentechnische Verfahren wie Crispr/Cas, Talen oder ODM erlauben äusserst gezielte Eingriffe in das Erbgut von Pflanzen. Sie verändern diese auf eine Weise, wie das auch natürlich geschehen könnte. Im Gegensatz zur «alten» Gentechnik werden nicht unbedingt artfremde Gene eingefügt. So lässt sich am Endprodukt nicht feststellen, ob eine erwünschte Mutation durch herkömmliche Züchtung oder einen gezielten Eingriff ins Genom zustande gekommen ist.

# Bei Absprachen hört die Macht des Volkes auf

Die Kontroverse um die Verknüpfung sachfremder Themen im Paket Steuerreform/AHV wirft Grundfragen zur direkten und indirekten Demokratie auf

HANSUELI SCHÖCHLI

Der Ausgang der Volksabstimmung vom 19. Mai über das Paket Firmensteuern/AHV erscheint offen. Nebst inhaltlichen Argumenten kann auch die Frage der Verknüpfung dieser zwei Themen eine wesentliche Rolle spielen. Für die bürgerlichen Referendumskomitees und für die SVP ist diese Verknüpfung ein zentraler Kritikpunkt. Und die bernische Gewerkekammer sprach sich diesen Monat mit 46 zu 18 Stimmen gegen das Paket aus, wobei die Verknüpfung als wichtigster Grund genannt wurde.

### Achtung: Missbrauchsgefahr!

Zwecks Vermeidung von Zwangslagen für Stimmbürger, die Vorschläge zum Thema A befürworten und zum Thema B ablehnen, verlangt die Bundesverfassung für Teilrevisionen der Verfassung die «Einheit der Materie». Gemäss breiter Fachmeinung gilt dies auch für Gesetze. Wer unter Staatsrechtlern nach Kritikern sucht, wird aber fündig – beim Zürcher Staatsrechtsprofessor Andreas Kley. Er hatte sich in der NZZ schon wiederholt kritisch geäussert und legt nun im «Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht» ausführlich seine Überlegungen dar.

Kley räumt ein, dass laut Bundesgericht und der Hauptströmung der

Rechtslehre die Einheit der Materie auch für Gesetze vorgeschrieben ist. Doch gemäss dem Autor sollte dieses Erfordernis generell abgeschafft werden: Die Politik benutze die Vorgabe willkürlich und vor allem als Mittel, um missliebige Volksinitiativen abzuschliessen und Gesetzesreformen zu blockieren. Dass man die Vorgabe missbrauchen kann und sie auch missbraucht wurde, ist für sich alleine aber noch kein schlüssiges Argument für deren Abschaffung. Sonst müsste man die meisten nützlichen Instrumente abschaffen – von der Meinungsäusserungsfreiheit, der Demokratie und den Religionen bis zum Mobiltelefon und dem Sackmesser.

Entscheidend ist die Abwägung zwischen Nutzen und Missbräuchen. Über diese Abwägung kann man diskutieren. Nutzlos erscheint die Vorgabe der Einheit der Materie nicht. Sie kann ein Stück weit Parlament und Regierung disziplinieren. Ohne eine solche Vorgabe könnte das Parlament im Prinzip die direkte Demokratie faktisch aushebeln, indem sich grosse Parteien im Extremfall in den wichtigsten Politikbereichen auf eine Art «Regierungsprogramm» einigen – zu welchem das Volk nur noch als Ganzes Ja oder Nein sagen kann. In parlamentarischen Demokratien wäre dies kein Problem bzw. gar systembedingt. Doch es ist das Wesen und ein Kernvorteil der direkten Demokratie, dass die Bürger in den

wichtigsten Sachfragen ihre Vorlieben jeweils separat ausdrücken können – und sie nicht via Parlamentswahlen ein ganzes Paket kaufen müssen, von dem sie die Hälfte gar nicht wollen.

### Spielraum für Willkür

Für Staatsrechtler Kley ist die Einheit der Materie wie die Schwangerschaft: ein «binärer» Code, der keine Schattierungen und Beurteilungsspielräume erlaubt. Das erscheint extrem. Kaum jemand würde sagen, dass jedes Gesetz, das mehr als einen Artikel hat, bereits die Einheit der Materie verletze, weil das Volk für Artikel 1, aber gegen Artikel 2 sein könnte. Also ist irgendwo eine Grenzlinie zu ziehen. Das Gesetz über die politischen Rechte zieht sie für Volksinitiativen mit der Vorgabe des «sachlichen Zusammenhangs» der einzelnen Teile.

Doch wo Abgrenzungen zu machen sind, gibt es fast immer Beurteilungsspielräume – und das heisst auch Spielraum für Willkür. Einzelne Staatsrechtler kritisierten zum Beispiel bei der 2017 an der Urne abgestürzten Vorlage zur Rentenreform, dass die Vorlage die Einheit der Materie verletze. Doch die Reform stand immerhin unter dem Dachthema der Altersvorsorge. Ähnliches gilt für die Erstauflage der Unternehmenssteuerreform, die ebenfalls 2017 an der Urne scheiterte. Auch diese Reform

hatte viele Elemente, aber ein gemeinsames Dachthema. Viele Elemente enthält auch der Entwurf des Rahmenvertrags mit der EU. Doch dieser Entwurf ist das Ergebnis internationaler Verhandlungen. Bei solchen Verträgen kann das Volk naturgemäss nur Ja oder Nein zum Ganzen sagen, da es nicht in der Hand des Schweizer Parlaments liegt, nur die Filetstücke zu beschliessen.

### Die Arena für Kompromisse

Zwischen der Reform der Firmensteuern und der AHV-Zusatzfinanzierung gibt es kaum einen sachlichen Zusammenhang. Die Architekten des Deals hatten anfangs auch klargemacht, dass die Verknüpfung schlicht einen politischen Kompromiss illustriert. Erst im Nachhinein wurden abenteuerliche sachliche Zusammenhänge konstruiert.

Klammert man verfassungsrechtliche Zweifel aus, stellt sich immer noch die demokratiepolitische Frage. Hier kommt Staatsrechtler Kley zu seiner Kernbotschaft: Die Einheit der Materie «kollidiert mit der zentralen Aufgabe des Parlaments, der Konfliktregulierung». Und: «Die Aufgabe der Kompromissbildung lässt sich nicht auf das Stimmvolk verlagern.» Laut Kley muss das Parlament die Möglichkeit haben, Reformblockaden durch die Verknüpfung verschiedener Politikfelder zu überwinden. Zudem

könne es auch Bürger geben, die einem Vorschlag beim Sachthema A nur dann zustimmen, wenn auch der Vorschlag beim Sachthema B angenommen werde.

Das kann man so sehen. Das Parlament könnte allerdings auch ohne rechtliche und demokratiepolitische Bedenken sachfremde Themen in politischen Deals verknüpfen («ich unterstütze dein Projekt, wenn du mein Projekt unterstützt»), solange das Volk über die einzelnen Vorlagen separat und ohne Rückwirkung auf die anderen Sachgebiete befinden kann. Beim Paket Steuerreform/AHV gab es im Parlament laut Beteiligten keine solchen Absprachen, weil es den Akteuren am Vertrauen fehlte, dass die Gegenseite ihr Versprechen einhält. Das kann mit Zweifeln an der Integrität der Gegenseite zu tun haben oder mit Zweifeln, ob die Gegenseite ihre Basis überzeugen kann. Deshalb die formale Verknüpfung; dann gibt es keine unerfüllten Versprechen. Der Preis: Die Entscheidungsfreiheit der Stimmbürger ist eingeschränkt.

Hier geht es letztlich um eine Güterabwägung zwischen direkter und parlamentarischer Demokratie. Eine Antwort muss jeder für sich selbst finden. Klar ist eines: Das Volk kann im Mai nur Ja oder Nein zum Gesamtpaket Steuern/AHV sagen. Je nach Resultat mag dann das Schtüren dicker Pakete im Parlament beliebter oder weniger beliebt werden.