

Die Einschätzung deutscher Behörden zum CIBUS-Raps ist rechtlich nicht haltbar¹

Christoph Then

Seit einigen Jahren wird über eine Reihe von Technologien diskutiert, die als „Genome Editing“ bezeichnet werden und die im Rahmen der Tier- und Pflanzenzüchtung eingesetzt werden könnten. Deutsche Behörden wollten den Züchtungsverfahren den direkten Weg auf den Acker ebnet – ohne Risikoabschätzung und Kennzeichnung. Im Juni 2015 wurden sie von der EU-Kommission zunächst gestoppt – diese will Anfang 2016 über den rechtlichen Status der Genome Editing-Technologien entscheiden. Wie aktuelle Rechtsgutachten zeigen, fallen die strittigen Verfahren eindeutig in den Bereich der Gentechnikgesetzgebung.

Mitarbeiter der Behörden als Aktivist

Am 27. Januar 2015 fand in der Schweiz die Tagung „Neue Verfahren in der Pflanzenzüchtung – Nutzen und Herausforderungen“² statt, bei der auch Joachim Schiemann vom Julius Kühn-Institut (JKI) als Referent auftrat. Nach Berichten von Teilnehmern kündigte er auf dieser Tagung an, dass in Deutschland schon bald Pflanzen freigesetzt werden sollen, die mit neuen Verfahren des sog. Genome Editing (unter Verwendung von Synthetischer DNA und DNA-Scheren bzw. Nukleasen) genetisch verändert wurden, ohne diese vorher nach dem Gentechnikrecht auf Risiken prüfen und registrieren zu lassen.³ Nach Auffassung von Schiemann fallen Verfahren des Genome Editing grundsätzlich nicht unter das Gentechnikrecht, wenn sich in den Pflanzen nicht mehr nachweisen lässt, dass sie mit diesen Verfahren hergestellt wurden. Als Grund für diese Klassifizierung der *new plant breeding technologies* (NPBTs) führt Schiemann ganz offen wirtschaftliche Gründe an:

„The products of NPBTs may be indistinguishable from wild-type crops using standard available diagnostic tests. Therefore NPBTs would not qualify as GM crops. Obviously, coverage by GMO legislation would hamper severely the use of NPBTs because GM plants have to pass approval procedures which are costly and time consuming, especially in the EU.“⁴

Mit dieser Einschätzung begibt sich Schiemann für einen leitenden Beamten, der dem Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung untersteht, auf ein schwieriges Terrain: Erstens trifft er eine rechtliche und wissenschaftliche Bewertung unter der Prämisse ökonomischer Interessen. Zweitens nimmt er einen Standpunkt ein, der mit dem geltenden EU-Recht unvereinbar ist: Denn laut EU-Richtlinie 2001/18 kommt es für die Einstufung als Gentechnik *nicht* darauf an, welche Eigenschaften die jeweiligen Pflanzen haben, sondern darauf, mit welchem Verfahren sie hergestellt werden. Diesen Grundsatz der EU-Gesetzgebung lehnt Schiemann grundsätzlich ab, wie er dies auch als Koautor eines Reports von 2013 klar zum Ausdruck bringt.

¹ Dieser Text ist ein Auszug aus einem Artikel, der im „Kritischen Agrarbericht 2016“ veröffentlicht wird

² www.naturwissenschaften.ch/service/events/12380-neue-verfahren-in-der-pflanzenzuechtung---nutzen-und-herausforderungen

³ www.testbiotech.org/node/1148

⁴ Schiemann J (2014) New plant breeding techniques: prospects for the future, <http://b4fa.org/new-plant-breeding-techniques-prospects-future/>

Schiemann fasst das Ergebnis dieses Reports wie folgt zusammen:

„The recent EASAC report came to the conclusion that the regulatory framework of GM crops is ,expensive, time-consuming and inappropriately focused on the technology rather than the product’, and that there was common agreement in the scientific community that an alternative regulatory system should focus on the risk assessment and regulation of the trait and/or the product rather than the technology used to produce it. This would mean taking the risk-benefit analysis into account rather than focusing on risk alone.“⁵

Schiemann übernimmt hier ganz offen die Rolle des Lobbyisten: Er tritt für eine Veränderung der bestehenden Gesetze ein, um wirtschaftlichen Interessen Geltung zu verschaffen. Er geht sogar so weit, dass er es für die Pflicht eines Wissenschaftlers erklärt, die neuen Technologien vor einem negativen Image zu schützen. So präsentiert er 2011 seine Meinung unter dem Titel „How to prevent burning of new breeding technologies?“ mit dem Logo des staatlichen Julius Kühn-Instituts wie folgt:

„It is our responsibility as scientific community to prevent burning of the powerful new technologies – as it has been done with GM technology.“⁶

Mehrere Organisationen, die von der Ankündigung Schiemanns in der Schweiz gehört hatten, wandten sich deswegen Anfang Februar 2015 schriftlich an Bundeslandwirtschaftsminister Schmidt und äußerten dabei die Sorge, dass „die Bundesregierung durch ihre jahrelange Untätigkeit eine weitgehende Selbstverständlichkeit im distanzlosen Umgang mit den Interessen der Technologieanwender und der Industrie gefördert hat“.⁷ Eine Antwort auf dieses Schreiben erhielten die Organisationen nie.

CIBUS, PERSEUS und das BVL

Tatsächlich waren zum Zeitpunkt dieses Schreibens, Anfang Februar 2015, die Dinge schon weit vorangeschritten: Bereits im Juli 2014 hatte die Consulting-Firma PERSEUS aus Belgien beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) in Berlin angefragt („Dear Detlef“, „Dear Ulrich“), ob man dort prüfen könne, ob der Raps der Firma CIBUS (USA) dem Gentechnikrecht unterliege oder nicht.

⁸ Ähnliche Anfragen hatte man bereits im Vorfeld an Behörden in den bekanntermaßen gentechnikfreundlichen EU-Mitgliedsländern Großbritannien, Finnland, Niederlande und Schweden gerichtet. Diese hatten prompt bestätigt, dass der herbizidresistente Raps nicht als gentechnisch verändert anzusehen sei.

Seit Juli 2014 prüfte das BVL, wie dieser Raps zu bewerten sei. Man war sich rasch einig, dass die Öffentlichkeit außen vor bleiben würde. Die Firma CIBUS stellte dem BVL auf Anfrage Unterlagen zur Verfügung, um zu zeigen, dass ihr Raps als sicher anzusehen sei. Dabei zeigen die Fragen des BVL und die Unterlagen von CIBUS sehr klar, dass es sich hier um einen technischen Eingriff ins Genom handelt, bei dem man unerwünschte Nebeneffekte keineswegs ausschließen kann. Die Behörde fragte unter anderem ab, wo genau im Erbgut die Veränderungen vorgenommen wurden, ob es Veränderungen bei den Inhaltsstoffen der Pflanzen gab, wie das Verfahren genau funktioniert und wie lange die künstliche DNA in den Pflanzenzellen nachgewiesen werden kann. Offensichtlich entsprach der Klärungsbedarf in weiten Teilen

⁵ EASAC (2013) Planting the future: opportunities and challenges for using crop genetic improvement technologies for sustainable agriculture. EASAC Policy Report 21. European Academies Science Advisory Council, www.easac.eu/fileadmin/Reports/Planting_the_Future/EASAC_Planting_the_Future_FULL_REPORT.pdf.

⁶ <http://molfarm.ueb.cas.cz/Schiemann%20Prevent%20from%20burning.pdf>

⁷ www.testbiotech.org/node/1147

⁸ www.testbiotech.org/node/1433

dem, den die Behörden sonst bei gentechnisch veränderten Pflanzen haben. Schon die Art und Weise der Prüfung zeigt also an, dass das Verfahren schwerlich als konventionelle Züchtung eingestuft werden kann. Zudem zeigen die Unterlagen, die CIBUS im weiteren Verfahren an das BVL schickte, dass in den Pflanzen signifikante Veränderungen einzelner Inhaltsstoffe gemessen wurden.

Letztlich führte das BVL eine Risikoabschätzung durch, wie sie so ähnlich auch bei Pflanzen durchgeführt wird, bei denen völlig unstrittig ist, dass sie dem Gentechnikrecht unterliegen. Damit hätte das BVL eigentlich selbst zu dem Schluss kommen müssen, dass diese Pflanzen schon deswegen als „gentechnisch verändert“ anzusehen sind, weil sie ähnliche Risikofragen wie Gentechnikpflanzen aufwerfen. Die Behörde kam aber zu einem ganz anderen Ergebnis. Im Februar 2015 stellte sie fest, dass der Raps von CIBUS keine Gentechnik im Sinne des Gentechnikgesetzes sei.⁹

Im Vorfeld dieser Entscheidung, im November 2014, wurde die Zentrale Kommission für Biologische Sicherheit (ZKBS) eingeschaltet. Diese hatte bereits 2012 ein Gutachten zu der strittigen Frage herausgegeben. Die ZKBS, deren einseitige Zusammensetzung schon seit mehreren Jahren kritisiert wird, schlug bereits damals vor, Verfahren, wie sie von CIBUS unter Verwendung von Oligonukleotiden eingesetzt werden, nicht als Gentechnik zu bewerten. Die Veränderungen im Erbgut seien punktuell und deswegen natürlichen Mutationen gleichzusetzen. Dabei musste allerdings auch die ZKBS eingestehen, dass im Detail gar nicht bekannt ist, wie sich die genetische Veränderung in den Pflanzen vollzieht.¹⁰ Auf Anfrage durch das BVL wiederholte die ZKBS diese Argumente wie bestellt und meinte erneut, dass es sich hier um keine Gentechnik handle.¹¹ Dabei herrschte wohl eine gewisse Eile: Im offiziellen Brief des BVL an die Consulting PERSEUS vom 5. Februar 2015, in dem festgestellt wird, dass der Raps von CIBUS keine Gentechnik sei, wird auf die Stellungnahme der ZKBS verwiesen. Das Gutachten der ZKBS ist aber erst auf einen Tag später datiert, den 6. Februar, genau an dem Datum, an dem die Verbände ihr Schreiben an Bundesminister Schmidt gerichtet hatten. Ein Zufall?

Bewertung durch Rechtsgutachten

Im Juni 2015 wurde bekannt, dass die EU-Kommission die EU-Mitgliedsländer per Rundbrief aufgefordert hatte, die Freisetzung von Pflanzen, die mithilfe von Oligonukleotiden hergestellt wurden, bis auf Weiteres zu unterlassen. Sie kündigte im Gespräch mit NGOs an, bis Anfang 2016 über den rechtlichen Status der Pflanzen zu entscheiden. Wie diese Prüfung ausgeht scheint offen. Inzwischen haben sich jedenfalls zwei Juristen zu Wort gemeldet, die zu einer ganz anderen Einschätzung kommen als die deutschen Behördenvertreter und die Firma CIBUS.

In einem im September 2015 publizierten Gutachten des bekannten EU-Rechtsexperten Ludwig Krämer, das von verschiedenen Nichtregierungsorganisationen in Auftrag gegeben wurde,¹² wird festgestellt, dass die neuen Technologien wie der Einsatz von Oligonukleotiden und Nukleasen (DNA-Scheren) alle Kriterien der EU-Gentechnikregulierung nach der Richtlinie 2001/18 erfüllen. Demnach unterscheidet diese Richtlinie grundsätzlich zwischen den Verfahren, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie bekannt sind (und als sicher angesehen wurden), und den technischen Verfahren, die seitdem neu hinzugekommen sind und der Gentechnikgesetzgebung unterliegen. Demnach ist zwar die Auslösung von Zufallsmutationen als konventionelle Züchtung anzusehen, der Einsatz von Oligonukleotiden und Nukleasen aber nicht.

⁹ www.testbiotech.org/node/1176

¹⁰ http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/06_Gentechnik/ZKBS/01_Allgemeine_Stellungnahmen_deutsch/04_Pflanzen/Neue_Techniken_Pflanzenzuechtung.pdf?__blob=publicationFile&v=3

¹¹ www.testbiotech.org/node/1444

¹² www.testbiotech.org/node/1342

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt der Jurist Tade Matthias Spranger aus Bonn, der im Oktober 2015 ein Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz vorlegte.¹³ Danach unterliegen die mittels neuer Technologien erzeugten Organismen ebenfalls dem Anwendungsbereich von Annex I A Teil 1 Nr. 1 der Richtlinie 2001/18/EG, in dem die Technologien gelistet sind, die zulassungspflichtig sind. Dass Mutationen auch natürlicher Weise vorkommen, spiele dabei keine Rolle. Vielmehr sei entscheidend, dass die mit Hilfe der neuen Verfahren erzeugten Mutationen ohne diese neuen technischen Verfahren nicht in diesem speziellen Organismus aufgetreten wären. Zudem müsse berücksichtigt werden, dass die betreffenden Verfahren häufig hintereinander angewendet werden können – mit der Folge, dass es dann in der Summe zu längeren Veränderungen bis hin zum kompletten Genomaustausch im Zielorganismus kommen kann. Entscheidend sei auch, dass dem Vorsorgeprinzip und dem verfahrensbasierten Ansatz, auf denen das europäische Gentechnikrecht beruht, nur dann entsprochen werden könne, wenn die entsprechenden Verfahren als Gentechnik reguliert würden.

Die Industrie versucht diese rechtlichen Argumente vor allem mit wirtschaftlichen Interessen und den Problemen mit der Identifizierung der Pflanzen zu entkräften, was zum Scheitern verurteilt sein muss. Die Argumentation der Industrie, wie sie beispielsweise von Ricardo Gent, dem Geschäftsführer der Deutschen Industrievereinigung Biotechnologie (DIB) geäußert wurde, erweist sich im Kern als haltlos:

„Ein GVO entsteht nur, wenn die gezielt ausgetauschten Gene aus einer anderen, mit der Pflanze nicht kreuzbaren Art stammen. [...] Europa braucht keine Regulierung der neuen Züchtungswerkzeuge. Sie würde ohnehin ins Leere laufen. Denn Produkte [...] können nicht von konventionell gezüchteten Produkten unterschieden werden. Es gibt schlicht nichts zu unterscheiden. Die neuen Pflanzen könnten also aus dem Ausland problemlos auf den europäischen Markt kommen.“¹⁴

Deutschland versucht mit neuen Bewertungen des BVL die bisherige Argumentation des BVL zu unterstützen: In einem Gegengutachten zu Krämer und Spranger, das im November 2015 veröffentlicht wurde, führt das BVL aus, dass es nicht nur auf den Prozess, sondern auch auf dessen Ergebnis ankomme.¹⁵ Ähnlich hatten sich Schiemann und sein Kollege Hartung schon 2014 in einer Publikation über „*new plant breeding technologies*“ (NPBTs) positioniert:¹⁶

„NPBTs or other future techniques, should be evaluated according to the new trait and the resulting end product rather than the technique used to create the new plant variety.“

Im Kern versuchen die Experten des BVL und des JKI damit einen Wechsel von einer *prozessorientierten* Bewertung, wie sie dem Rechtssystem der EU zugrunde liegt, hin zu einer *produktorientierten* Bewertung, wie sie in USA üblich ist. Rechtssystematisch scheint diese Interpretation zum Scheitern verurteilt.

¹³ http://bfn.de/fileadmin/BfN/agrogentechnik/Dokumente/Legal_analysis_of_genome_editing_technologies.pdf

¹⁴ Zeitschrift transkript 2015, Nr. 3, Seite 41

¹⁵ http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/06_Gentechnik/gentechnikrechtlichen%20Einordnung%20von%20neuen%20Pflanzent%20Z%20chtungstechniken.pdf;jsessionid=3612825C11C7DA181259CA35745C8EAE.2_cid332?__blob=publicationFile&v=5

¹⁶ <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/tpj.12413/full>