



INSTITUT FÜR TECHNIKFOLGEN-ABSCHÄTZUNG

manu:script

Ein Subsidiaritätstest

– Die Errichtung gentechnikfreier
Regionen in Österreich zwischen
Anspruch und Wirklichkeit

Petra Grabner

http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_05_02.pdf



ÖSTERREICHISCHE AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN

Wien, Dez./2005
ITA-05-02
ISSN 1681-9187

Ein Subsidiaritätstest

– Die Errichtung gentechnikfreier Regionen in Österreich zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Petra Grabner

Fachbereich Geschichts- und Politikwissenschaft, Universität Salzburg

Keywords

EU-Biotechnologiepolitik, Mehrebenensystem, Risikoregulierung, gentechnikfreie Regionen, Subsidiarität, Koexistenz

Abstract

Die Biotechnologiepolitik der Europäischen Union ist vor allem geprägt von drei Charakteristika: sie ist multi-sektoral, ein typisches Beispiel für Risikoregulierung und wird im europäischen Mehrebenensystem gestaltet, wobei als zusätzliche Ebene noch die internationale tritt. Dies wirkt sich insbesondere auf die Gestaltungsmöglichkeiten der europäischen Regionen bzw. österreichischen Bundesländer aus, die zudem schon im Vorfeld durch die Bund-Länder-Beziehungen beeinflusst sind. Alle diese Charakteristika prägen die Biotechnologiepolitik seit ihren Anfängen. Mit der Definition eines neuen ordnungspolitischen Rahmens versuchte die EU schließlich, auf eine Legitimations- und Implementationskrise und den Widerstand etlicher Mitgliedstaaten zu reagieren, die sich insbesondere ab Mitte der 1990er Jahre in der großen Gentechnikkontroverse manifestierte und zu einer Blockade der gemeinschaftlichen Politik führte. Forderungen nach der Einrichtung gentechnikfreier Zonen waren schon seit dem Aufflammen dieser Kontroverse ein Thema nicht zuletzt der österreichischen Diskussion. Von Anfang an allerdings stellte sich für die Regionen in diesem Zusammenhang die Frage nach der Kompatibilität mit geltendem Bundes- und europäischem Recht. Trotz zahlreicher Absichtserklärungen und Initiativen waren es erst die Novelle der Freisetzungsrichtlinie bzw. die EU-Empfehlungen zur Koexistenz landwirtschaftlicher Kulturen, die – zumindest vordergründig – neuen Handlungsspielraum eröffneten. Am besonderen Beispiel der Kärntner, oberösterreichischen und Salzburger Landesgesetzesinitiativen wird gezeigt, wie sich die nach wie vor bestehenden Limitationen auf die Errichtung von gentechnikfreien Zonen ausgewirkt haben und wie sich dabei ein Wandel von Verboten zu Vorsorgegesetzen vollzog. Diese wie auch andere europäische Beispiele lassen Rückschlüsse auf die Gentechnikpolitik im europäischen Mehrebenensystem zu, die mehr denn je als klassische Regulierungspolitik gelten kann.

Content

1	Ein vielschichtiges Politikfeld im europäischen Mehrebenensystem.....	3
2	Zur Rolle der Regionen im europäischen Mehrebenensystem	9
2.1	Vertretung der Regionen in der Europäischen Union.....	9
2.2	Bund-Länder-Beziehungen in Österreich	11
2.3	Regionalinteressen und Gentechnikfreiheit.....	12
3	Die rechtlichen Rahmenbedingungen.....	14
4	Initiativen zur Errichtung von gentechnikfreien Zonen	
	– Das Beispiel des Bundeslandes Salzburg	19
4.1	Anhaltender Widerstand aus den Mitgliedstaaten	19
4.2	Beginnende Diskussion: Gentechnikfreiheit als Identitätsangebot und Wirtschaftskonzept	20
4.3	„So viele Worte, so wenig Taten“ – Erste Beschlüsse, wenige Ergebnisse.....	21
4.4	Vom Verbot zur Vorsorge.....	24
4.5	Der endgültige Beschluss	28
5	Fazit: Zum Stellenwert von Regionen und Regionalgesetzen in der EU-Biotechnologiepolitik	29
6	Literatur	33

Dieser Beitrag ist die vollständig überarbeitete Fassung des Vortrags am ITA vom 2.6.2005.

1 Ein vielschichtiges Politikfeld im europäischen Mehrebenensystem

„Wie lässt sich das Potenzial von Biowissenschaften und Biotechnologie am besten nutzen und gleichzeitig sicherstellen, dass dabei die Sicherheit von Verbrauchern und Umwelt gewährleistet und eine Übereinstimmung mit den Grundwerten der Gesellschaft erreicht wird? Wie lassen sich sozioökonomische Auswirkungen am besten beurteilen? Sollten Vor- und Nachteile für die Gesellschaft nach einem stärker strukturierten Konzept gegeneinander abgewogen werden? Inwieweit sollten solche Überlegungen bei ordnungspolitischen Maßnahmen in Bezug auf Biowissenschaften und Biotechnologie berücksichtigt werden?“ Diese – neben zahlreichen anderen – Fragen warf die EU-Kommission 2001 in ihrem Konsultationspapier zur „Strategischen Vision für Biowissenschaften und Biotechnologie“ auf (Kommission 2001a, 7-8) und reflektierte damit nicht zuletzt die großen politischen und gesellschaftlichen Debatten der voran gegangenen Jahre (Gaskell/Bauer 2001). Gleichermäßen jedoch verwies sie damit auf jene Eckpfeiler der Regulierung von Biotechnologie, auf die sich die Politik der Gemeinschaft seit den ersten Ansätzen zur Harmonisierung stützte und die es stets gegeneinander abzuwägen galt: Namentlich die Förderung eines als Zukunfts- bzw. Schlüsseltechnologie charakterisierten Innovationsbereichs bei gleichzeitiger Gewährleistung des Schutzes vor gesundheitlichen und ökologischen Risiken.¹

In den folgenden Abschnitten soll daher ein Abriss über die Entwicklung und die Charakteristika der gemeinschaftlichen Biotechnologiepolitik sowie die damit verbundenen Konflikte gegeben werden, um das Feld für die eigentliche Fragestellung nach dem Handlungsspielraum der (österreichischen) Regionen bzw. Bundesländer im Hinblick auf die Einrichtung gentechnikfreier Gebiete abzustecken, wobei der Fokus auf der Nutzung der Biotechnologie in der Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion liegt.

Die Europäische Gemeinschaft nahm sich des Politikfelds verstärkt ab Mitte der 1980er Jahre an,² zweifellos in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Binnenmarktprojekt. Angesichts teilweise bereits bestehender – und sehr unterschiedlich ausgerichteter – nationaler Regulierungen wurde die Harmonisierung zu einem vorrangigen Ziel der Bestrebungen der Europäischen Kommission als *agenda setter*. Während bereits bestehende nationale Gesetzeslagen auf einem Kontinuum von einzelnen spezifischen (horizontalen) Gesetzen über eine Streunormierung entlang bereits existierender Gesetze (vertikale Regulierung) bis hin zur bloßen Festlegung von Richtlinien für die wissenschaftliche Selbstregulierung zu verorten waren, gab es auch etliche Mitgliedstaaten, die zum damaligen Zeitpunkt noch keinerlei rechtliche Vorkehrungen getroffen hatten.³ Teilweise überlappten nationale Regulierungsdiskussionen zeitlich und inhaltlich mit jener auf der Ebene der Gemeinschaft – insbesondere die Entstehungsgeschichte des österreichischen Gentechnikgesetzes, welches 1995 in Kraft trat, ist hierfür exemplarisch zu nennen insofern, als dessen Eckdaten immer deutlicher durch die Beitrittsperspektive vorgegeben waren (Grabner 1999).

¹ Wo es um die Technologie allgemein geht, wird in diesem Beitrag von „Biotechnologie“ gesprochen, ebenfalls dem üblichen Sprachgebrauch folgend hingegen von „gentechnikfrei“, wo Etikettierungsfragen von Produkten oder die Einrichtung von (landwirtschaftlichen) Gebieten, aus denen gentechnisch veränderte Organismen (GVO) ferngehalten werden sollen, angesprochen werden.

² Für ausführliche Darstellungen dieser Phase s. Cantley 1995 und Gottweis 1998.

³ Häufig wird diesbezüglich zwischen Vorreiter- und Nachzüglerstaaten unterschieden. Für eine umfassende vergleichende Darstellung s. Torgersen et al. 2002.

Bereits die ersten Ansätze zur Harmonisierung verliefen allerdings keineswegs friktionsfrei, sondern waren von Konflikten zwischen einzelnen betroffenen Generaldirektionen (DG)⁴ geprägt. Insgesamt drei Anläufe institutioneller Mechanismen zur internen Koordination waren nötig, bis schließlich 1990 die beiden Richtlinien des Rates der Umweltminister „über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen im geschlossenen System“ (90/219/EWG) sowie „über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt“ (90/220/EWG) verabschiedet werden konnten. Eine wesentliche Vorentscheidung – besonders im Kontext der sog. Freisetzungsrichtlinie – stellte die Tatsache dar, dass die DG XI (Umwelt, nukleare Sicherheit und Zivilschutz) *chef de file*, das heißt federführend beim Entwurf der Richtlinie, wurde: Damit setzte sich die Vorsorge- gegenüber der konkurrierenden Präventionsphilosophie ebenso durch, wie die Orientierung am Produktionsprozess und nicht am Endprodukt und damit verbunden ein horizontaler Ansatz gegenüber einem vertikalen (diese jeweiligen Gegenpole waren etwa von den DG III für industrielle Angelegenheiten und XII für Wissenschaft und Forschung favorisiert worden) (Patterson 2000, 328-333).⁵

Damit wurden die wesentlichen Charakteristika des Politikfelds der Biotechnologie in der Europäischen Union (EU),⁶ die es bis heute kennzeichnen und die auch immer wieder eine Herausforderung an die Kapazitäten der Gemeinschaft darstellen, schon in dieser frühen Phase deutlich: es ist seinem Wesen nach a) *multi-sektoral*, b) ein typisches Beispiel für *Risikoregulierung*, und betrifft c) alle Ebenen des *Mehrebenen-Systems* (Pollack/Shaffer 2005, 329).

a) Biotechnologie stellt sich als klassische Querschnittsmaterie dar. Dieser *multi-sektorale* Charakter wurde bereits durch das Interesse der verschiedenen DG illustriert. Konkret war die Triebfeder für die verstärkte Harmonisierungsinitiative der Europäischen Kommission das Ziel der Vollendung des Binnenmarkts – nach gescheiterten Versuchen einer gemeinschaftlichen Biotechnologiepolitik in den 1970er Jahren (Patterson 2000, 320), in einer Phase also, während der auch das Binnenmarktprojekt bzw. der gesamte Integrationsprozess ins Stocken geraten und die Europäische Kommission geschwächt war. Der freie Warenverkehr als eine der vier Freiheiten im Binnenmarkt sollte selbstverständlich auch biotechnologisch hergestellte Produkte wie Saatgut, Futter- und Lebensmittel umfassen, die langsam auf den Markt kamen (Grabner et al. 2001, 16). Gleichzeitig musste jedoch die internationale Wettbewerbsfähigkeit gewährleistet werden (im Übrigen nicht nur auf diesem Sektor), und damit war auch die Industriepolitik und die dafür zuständige DG III involviert. Eine entsprechende Forschungs- und Entwicklungspolitik stellte hierfür die Voraussetzung dar, und tatsächlich wurde Biotechnologie bereits 1983 in das gemeinsame Forschungsrahmenprogramm der DG XII aufgenommen (Patterson 2000, 320).

⁴ Patterson listet immerhin acht Generaldirektionen auf, die sich aus verschiedenen Blickwinkeln mit der Regulierungsmaterie befassen: „Each of these DGs represents a different client base, is embedded in different policy networks, has a different institutional mandate and different standard operating procedures, and is concerned with a slightly different product or problem area related to the use of biotechnology“ (Patterson 2000, 324). Entscheidend für die Schwierigkeiten bei der Koordination waren im Besonderen die divergierenden Risikophilosophien, die von den einzelnen Generaldirektionen vertreten wurden.

⁵ Damit einher ging auch das Auseinanderdriften der Regulierungsansätze in Europa und den USA entlang der oben skizzierten Wegmarken. Eine häufig anzutreffende Argumentation in diesem Kontext ist, dass ursprünglich die USA eine striktere und stärker am Vorsorgeprinzip orientierte Linie verfolgt hätten, bis sich das Bild gleichsam verkehrte (z. B. Vogel 2001). Diese transatlantische Dichotomie in Fragen der Risikoregulierung wäre allerdings gewiss aufzubrechen, wenn man zwischen verschiedenen Politikfeldern bzw. Technologien, die reguliert wurden, differenzierte sowie das Vorsorgeprinzip auf seine jeweilige Interpretation durchleuchtete.

⁶ Allgemein wird in diesem Beitrag der Einfachheit halber von der EU gesprochen, wenn es um den Zeitraum seit dem Vertrag von Maastricht (1992) geht, auch wo es sich um Belange der sog. ersten Säule handelt.

b) Mit dem Binnenmarkt engst verbunden ist wiederum die Charakterisierung der EU als „*regulatives System*“ (Majone 1996, 1997; Kohler-Koch et al. 2004a).⁷ In Folge des Anwachsens der Kompetenzbereiche der Union bei gleichzeitiger geringer budgetärer Ausstattung (die distributive und re-distributive Politik in nur geringem Ausmaß zulässt),⁸ eines institutionellen Eigeninteresses der eigenen Stärkung seitens der Kommission als supranationale Behörde und Integrationsmotor bzw. Anbieterin, aber auch aufgrund entsprechender Interessen der Mitgliedstaaten als Nachfrager entwickelte sich insbesondere der Bereich der Rechts- bzw. Normsetzung (De-Regulierung und Re-Regulierung) in Form von Richtlinien und Verordnungen im Lauf der Zeit zu einem Haupttätigkeitsfeld der Union. Tatsächlich fällt die Zeit der Beschlussfassung der beiden oben genannten Richtlinien 1990 in die Hochphase der Regulierungstätigkeit der EU im Sinne der Setzung von Rechtsakten (Kohler-Koch et al. 2004a, 160). Die typische Aufgabe regulativer Politik ist es einerseits, Märkte zu schaffen und deren Funktionsfähigkeit zu sichern, andererseits ebenso, korrigierend in unerwünschte Nebenwirkungen einzugreifen. Im speziellen Fall der Biotechnologie handelt es sich hierbei v. a. um die Regulierung von ökologischen oder gesundheitlichen Risiken – im weiteren Sinne wirft dies wissenschaftliche wie auch ethische Fragen auf. Dazu kommen aber weitere kritische Fragen, die nicht unmittelbar in Zusammenhang mit der Technologie, sondern mit der Risikoregulierung selbst stehen: „... risk regulation raises fundamental normative questions about the role of science and politics in the management of risk, calling into question the legitimacy of EU decision-making in a context in which democratic control of EU institutions is widely considered to be inadequate“ (Pollack/Shaffer 2005, 333).

Denn mit den Jahren taten sich allerdings eine Reihe von Problemen auf, die im Wesentlichen auf drei – wenngleich oft kaum von einander zu trennenden – Ebenen zu verorten waren: Implementation, Normbefolgung und eben Legitimität. Entgegen der ursprünglich mit der Freisetzungsrichtlinie verbundenen Absicht der Harmonisierung, gelang diese gerade in Hinblick auf die Risikoabschätzung keineswegs vollständig. Vielmehr führten nationale Idiosynkrasien und unterschiedliche Interpretationen des *risk assessment* und des Vorsorgeprinzips⁹ zu Problemen bei der Implementation bzw. letzten Endes bei der Normbefolgung (*compliance*).¹⁰ Besonders deutlich zeigte sich dies, als einige Mitgliedstaaten 1997 unter Berufung auf die Sicherheitsklausel in der Freisetzungsrichtlinie mit nationalen „Importverboten“ auf bereits auf EU-Ebene zugelassene Produkte reagierten. Diese „member-state revolt“ (Pollack/Shaffer 2005, 339) bildete den Kulminationspunkt der großen Kontroverse um Biotechnologie, insbesondere um GVO und Nahrungsmittel, die 1996/97 einsetzte und u. a. durch die ersten US-Importe von gentechnisch verändertem Soja sowie EU-Marktgenehmigungen für gentechnisch veränderte Maissorten ausgelöst wurde. In der Folge kreiste die europäische Debatte um zwei Themen: allfällige Verbote und Produktetikettierungen. Zunehmend befand sich die EU damit in einer Zwickmühle, denn mit ihren „Sololäufen“ stellten sich die betreffenden Mitgliedstaaten wie Österreich und Luxemburg offen gegen das Gemeinschaftsrecht. Ursprünglich wurde daher auch davon ausgegangen, dass diese nationalen Regelungen keinen Bestand haben würden. Dennoch kam es trotz mehrmaliger Versuche nicht zur prophezeiten Aufhebung, insbesondere auf Grund zunehmend gentechnikkritischer Positionen einiger weiterer Mitgliedstaaten. So führte die Entwicklung ab 1998 zu einer Blockade der EU-Politik, worauf die

⁷ Der Begriff „regulativer Staat“ wäre wohl – wenngleich häufig gebraucht – angesichts der Spezifika des politischen Systems der EU irreführend (vgl. Kohler-Koch et al. 2004a, 151).

⁸ Zu dieser Unterscheidung vgl. grundlegend Lowi 1964.

⁹ Vgl. hierzu die Ergebnisse einiger Forschungsprojekte, wie z. B. „EU Safety Regulation of Transgenic Crops“ (<http://www-tec.open.ac.uk/cts/srtc/index.htm>) oder jüngst „Precautionary Expertise for Genetically-modified Crops“ (<http://www-tec.open.ac.uk/cts/peg/index.htm>). Zahlreiche detaillierte Länderfallstudien für diese Periode finden sich in Gaskell/Bauer 2001; Überblicksdarstellungen bieten Grabner et al. 2001 sowie Torgersen et al. 2002. Zentral für die Kontroversen um *risk assessment* und Vorsorgeprinzip ist schlussendlich der Umgang mit Unsicherheit, s. hierzu Levidow 2001.

¹⁰ Obwohl es empirisch gesehen deutliche Überschneidungen zwischen Implementation und Normbefolgung gibt, sollten die beiden Aspekte streng genommen von einander getrennt werden (Neyer/Wolf 2003, 203).

Kommission im Juni 1999 mit einem Moratorium (d. h. dem offiziellen Aussetzen) für neue Produktgenehmigungen reagierte (Grabner et al. 2001). Die Kommission entschloss sich, gleichsam auf Zeit zu spielen, während eine neue gesetzliche Regelung vorbereitet wurde – diese in Form der neuen Richtlinie 2001/18 sollte schließlich die alte Freisetzungsrichtlinie ersetzen. Das damit angepeilte Ziel einer Aufhebung des Moratoriums wurde allerdings weiterhin durch fortbestehende Widerstände aus einzelnen Mitgliedstaaten vereitelt; das zuvor hauptsächliche Implementationsproblem wurde zusehends auch eines der Normbefolgung: „In 2003 the Commission and biotech companies tried to step up enforcement against non-compliance by member governments with some EU regulatory requirements. In April the Commission issued a ‚letter of formal notice‘¹¹ to twelve member states that had failed to implement Directive 2001/18. It initiated a lawsuit against eleven of them in July pursuant to Article 226 (TEC) (ex Art. 169 EEC)” (Pollack/Shaffer 2005, 345). Erst 2004 gelang schließlich die formale Aufhebung des Moratoriums durch die erste Produktzulassung seit 1998 – ohne freilich damit die Widerstände aus diversen Mitgliedstaaten tatsächlich gebrochen zu haben.

Neben der Verabschiedung der neuen Richtlinie gab es noch zahlreiche weitere Vorstöße, den ordnungspolitischen Rahmen für die Biotechnologie im Sinne einer adäquaten Reaktion auf die voran gegangene Kontroverse zu adaptieren. Diese war jedoch eingebettet in einen größeren Kontext und daher nicht zuletzt auch als Legitimitätskrise zu interpretieren. So war es im Bereich der Biotechnologie selbst neben den Sojaimporten aus den USA die Bekanntgabe der Geburt des ersten geklonten Säugetiers, des Schafes Dolly, die heftige Reaktionen auslöste und mitunter selbst die Diskussion um gentechnisch veränderte Nahrungsmittel beeinflusste, aber insbesondere zu einer sprunghaften Prominenz des Themas Bioethik weltweit führte (Lindsey et al. 2001). Parallel dazu kam es zu einem Aufschwung unterschiedlichster Partizipationsmodelle, um die Öffentlichkeit in Fragen diverser Anwendungen der Biotechnologie mit einzubeziehen (Einsiedel 2001). Mindestens ebenso wesentlich für den Konflikt und Versuche, ihn wieder einzuhegen, waren jedoch die BSE-Krise als „public policy disaster“ (Baggott 1998) sowie andere Nahrungsmittelskandale, die allesamt Misstrauen in nationale und supranationale Regulierungsbehörden und Skepsis gegenüber wissenschaftlicher Risikoabschätzung nährten. Die EU-Kommission selbst geriet in Zusammenhang mit der BSE-Krise unter heftige Kritik seitens des EP,¹² das einen einschlägigen Bericht verabschiedete und sich immer mehr als Sprachrohr von Konsumenteninteressen gebärdete. Es war diese enge Verknüpfung von Fragen des Konsumentenschutzes (oder zumindest der Wahlfreiheit von Konsumenten beim Kauf von Produkten, die entsprechende Etikettierung unabdingbar scheinen ließ), die generell mit Fragen der Lebensmittelsicherheit nach den voran gegangenen Skandalen verbunden waren, mit Fragen der Legitimität und Transparenz von Entscheidungsprozessen,¹³ mit Problemen der landwirtschaftlichen Produktion generell, mit ethischen und ökologischen Bedenken und schließlich mit Unbehagen über die Rolle der USA und internationale Handelsabkommen (hier insbesondere zu nennen die Drohung eines weiteren Handelskonflikts zwischen EU und WTO), die sich in der „GM food controversy“ entlud und eine explosive Gemengelage für die europäischen Behörden, insbesondere die Kommission, darstellten. Die Versuche der Reorganisation des regulativen Rahmens beinhalteten daher auch die Etablierung der Europäischen Nahrungsmittelsicherheitsbehörde (EFSA) und die Reorganisation innerhalb der Kommission mit der umbenannten Generaldirektion für Gesundheit und Konsumentenschutz (SANCO) – nur zwei der Elemente einer Umstrukturierung, die man als „changing politics of biotechnology governance in the

¹¹ Dabei handelt es sich um den ersten Schritt in einem Vertragsverletzungsverfahren.

¹² Generell war die Santer-Kommission bis zu ihrem Rücktritt 1999 massiver Kritik von verschiedensten Seiten und aus unterschiedlichsten Gründen ausgesetzt, was ihre Position gegenüber anderen supranationalen Institutionen wie gleichermaßen den Mitgliedstaaten nicht eben stärkte.

¹³ Dies wird auch deutlich durch die Ergebnisse der regelmäßig durchgeführten Eurobarometer-Umfragen belegt, für die hier zur Diskussion stehende Zeit siehe insbesondere Gaskell et al. 2001; für mehr in die Tiefe gehende Methoden wie Fokus-Gruppen-Diskussionen, die diese Ergebnisse weiter bestärken, siehe Kronberger et al. 2001.

European Union“ (Salter/Jones 2002) bezeichnen könnte und die sich insgesamt im Spannungsfeld zwischen Legitimität und *policy*-Effektivität bewegte (Skogstad 2003). Zu den institutionellen und rechtlichen Neuerungen gesellten sich außerdem Ansätze der Deliberation, wie durch die Einbeziehung von *stakeholders* bei der Erarbeitung der bereits zitierten „Strategischen Vision“.

c) Das letzte Mosaiksteinchen im komplexen Bild der europäischen Biotechnologiepolitik betrifft schließlich ihren *Mehrebenen*charakter. Mit dem Bild der EU als regulativem System wurde mitunter auch die Zuschreibung eines „Marktes ohne Staat“ vorgenommen, allerdings würde dies eine Vernachlässigung der bereits oben gezeigten Markt korrigierenden Aspekte dieser Politik bedeuten.¹⁴ Hinzu kommt, dass die EU, um eine Binsenweisheit zu bemühen, als politisches System *sui generis* kaum mit den herkömmlichen Analysekatégorien eines staatlichen Systems zu erfassen ist – die EU ist eben kein Staat, sondern ein Mehrebenensystem, in dem Regieren nicht mit klassischer Staats- oder Regierungstätigkeiten gleichzusetzen ist („Regieren ohne Regierung“), weswegen häufig von *multi-level governance* gesprochen wird. Entstanden aus der Analyse der EU-Strukturpolitik und in Auseinandersetzung mit dem Intergouvernementalismus (Marks et al. 1996), gewann dieser Ansatz seit den frühen 1990er Jahren immer mehr an Bedeutung und „... contained both vertical and horizontal dimensions. ‚Multi-level‘ referred to the increased interdependence of governments operating at different territorial levels, while ‚governance‘ signaled the growing interdependence between governments and non-governmental actors at various territorial levels“ (Bache/Flinders 2004, 3). Zu den Prämissen dieses akteurszentrierten und *policy*-orientierten Konzepts zählen folgende Punkte: Die Kompetenzen sind auf verschiedene Ebenen verteilt und werden von mehreren Akteuren wahrgenommen; wobei dem Europäischen Parlament (EP), dem EuGH und besonders der Europäischen Kommission als *agenda setter* eine gewichtige und v. a. unabhängige Rolle zukommt.¹⁵ Damit einher geht eine Einschränkung der Rolle von Mitgliedstaaten bzw. ihrer Regierungen, insbesondere auch, weil es im Zuge der Einschränkungen des Einstimmigkeitsprinzips auf wenige Bereiche zu Gunsten des Prinzips der Mehrheitsentscheidung immer weniger Bereiche gibt, in denen nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner gesucht wird. Obgleich die Suche nach dem Konsens weiterhin Vorrang hat, lassen sich bei Mehrheitsentscheidungen – und diese gelten im Bereich der Biotechnologie – klare Gewinner und Verlierer ausmachen. Schließlich sind „political arenas ... interconnected rather than nested“ – eine deutliche Trennung zwischen nationalen und supranationalen Ebenen lässt sich schwer ziehen, subnationale Akteure operieren sowohl auf der EU- wie auf der nationalen Ebene, „creating transnational associations in the process“ (Marks et al. 1996, 346). Europäisches Regieren bedeutet also eine Vervielfachung der Verhandlungsarenen, und Verhandlung bleibt der dominante Entscheidungsmodus: „Die EU ist ein Verhandlungssystem par excellence“ (Kohler-Koch et al. 2004b, 172), d. h. die Interaktion zwischen den Organen und Institutionen ist permanent vorhanden und keineswegs nur sequenziell – nicht allerdings, ohne dabei eine Konkurrenz zwischen den Institutionen zu beinhalten, wie sie etwa in Fragen der Biotechnologie immer wieder evident wurde, sei es zwischen einzelnen Generaldirektionen oder zwischen der Kommission und dem EP, und somit die horizontale Koordination einigermaßen komplex gestaltet.¹⁶ Ein wichtiges Element dieses Verhandlungssystems ist schließlich auch das komplizierte Ausschusswesen bzw. die Komitologie (van Schendelen 1998), in das auch nationale Administrationen sowie nationale und transnationale Interessengruppen einbezogen sind – daher ist auch dem Netzwerkcharakter des europäischen Regierens (in all seiner Bedeutung für die informellen Aspekte der Politik) besondere Beachtung zu schenken.¹⁷

¹⁴ Vgl. Kohler-Koch et al. 2004a, 162-168.

¹⁵ Mit anderen Worten sind diese Institutionen mehr als nur die Erfüllungsgehilfen (*agents*) der Mitgliedstaaten bzw. deren Regierungen (*principals*) (Marks et al. 1996, 346).

¹⁶ Exemplarisch sei hier nur die komplizierte Entstehungsgeschichte der *Novel-Food*-Verordnung angeführt.

¹⁷ Zu *multi-level* bzw. *European governance* s. u. a. auch Kohler-Koch/Eising 1999, insbesondere Kap. 2, 14-35, sowie Kohler-Koch 2003 und Knodt/Große Hüttmann 2005. Zu *policy networks* exemplarisch Peterson 2003.

Diese allgemeinen Charakteristika des Regierens im EU-Mehrebenensystem treffen selbstverständlich auf die Biotechnologiepolitik zu.¹⁸ Allerdings findet in diesem Bereich (wie auch in anderen) noch eine Erweiterung um eine zusätzliche Ebene in der vertikalen Dimension statt: die internationale. Hatte die EU schon mit der großen internen Kontroverse um GVO zu kämpfen, die nicht zuletzt wegen der jeweiligen Verweigerungshaltung von Mitgliedstaaten und Regionen eine Herausforderung durch die nationale und subnationale Ebene bedeutete, wird ihre Politik zusätzlich durch die Haltung der USA, die ihr versteckten Protektionismus vorwarf, herausgefordert, was letztlich in einer – etliche Jahre hinausgezögerten – Klage bei der WTO gegen das europäische Moratorium gipfelte, die die USA gemeinsam mit anderen Staaten im Mai 2003 einbrachten und deren Ausgang zur Zeit des Verfassens dieses Beitrags noch ungewiss ist. Somit war die Kommission immer deutlicher auch durch externe Faktoren herausgefordert, ist doch die EU auch durch internationale Abkommen und Handelsregime wie das WTO „Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures“ (SPS) gebunden und damit in ihrem Definitionsspielraum ordnungspolitischer Maßnahmen deutlich eingeschränkt. Diese Tatsache beeinflusste die Politik der Union in zweifacher Weise (Pollack/Shaffer 2005, 347-348): Zum einen sollten Regelungen so maßgeschneidert werden, dass sie den WTO-Regeln standhalten könnten, was eine deutliche Betonung des *risk assessment* auf einer Fall-zu-Fall-Basis beinhaltet. Zum anderen wurde der Versuch unternommen, eigene europäische Standards, insbesondere bezüglich des Vorsorgeprinzips, gleichsam zu exportieren, wie etwa in den Verhandlungen zum Cartagena Protokoll, das als Zusatz zur Biodiversitäts-Konvention von 1992 schließlich im Juni 2003 in Kraft trat (Skogstad 2001; Torgersen 2001). Die Rolle und Politik der Kommission in den letzten Jahren erweist sich damit als zwiespältig: „In the light of the multi-sectoral, multi-level nature of GM risk regulation, international rules have both constrained and offered opportunities for EU authorities. The Commission, in particular, can refer to WTO rules to further its policy goals in EU internal debates so as to end member-state safeguard bans and the moratorium on new approvals of GM products. The Commission has also acted as an international policy entrepreneur by working to export the EU’s precautionary regulatory approach for GM products to the rest of the world. The EU’s regulation of GM foods and crops is intimately bound up, not only with that of its member states, but with regulatory standards and practices at the international level” (Pollack/Shaffer 2005, 348).

Auf den internationalen Kontext und die Rolle der EU in den diversen Verhandlungen kann in diesem Beitrag nicht weiter eingegangen werden. Der Fragestellung gemäß wird hingegen die EU-Politik herunter gebrochen auf die regionale Ebene, die in Bezug auf das erst genannte Ziel der Kommission, nämlich die nationalen Verbote von GVO und damit den Widerstand der Mitgliedstaaten, aber auch deren subnationaler Einheiten zu durchbrechen, eine nicht unwesentliche Rolle spielt. Die EU-Dokumente, die es in den letzten Jahren zur Biotechnologie gab und die den neuen Ordnungsrahmen widerspiegeln, zollen dieser Ebene und der Politikgestaltung im Mehrebenensystem durchaus Tribut. So wird etwa die bereits angesprochene vernetzte Akteursstruktur auf allen Ebenen exemplarisch deutlich im Aktionsplan (Europäische Kommission 2002, 41) bzw. in den Festlegungen zur Umsetzung des Aktionsplans (Kommission 2003a, 13-14) zum Strategiepapier – allerdings eindeutig unter den Vorzeichen der Technologieförderung, geht es hier doch vorrangig um die Etablierung von Biotechnologie-Regionen und -Clustern. Im entsprechenden Konsultationspapier dagegen hatte es noch viel allgemeiner und umfassender geheißen: „Biolwissenschaften und Biotechnologie werfen unterschiedliche Fragen auf, die im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip auf der jeweils angemessenen Ebene zu behandeln sind“ (Kommission 2001a, 3). Schöne Worte –

¹⁸ Eine Illustration hierfür bietet z. B. Sicurelli (2004, 204), die die italienische Positionierung zur neuen Freisetzungsrichtlinie 2001/18 als erfolgreiche Nutzung der Kooperationsmöglichkeiten und diversen Kanäle durch verschiedene Akteure auf allen Ebenen dieses Systems wertet: „It was ... with respect to the Directive on GMOs that the Italian government, in cooperation with interest groups and Italian members of the European Parliament (MEPs), was able to reach a joint position on the European Commission proposal, to promote it at the European level through the multiple formal and informal channels to the European policy process and to build a large intergovernmental coalition.“

allein, wie lassen sich diese in der Realität des europäischen Mehrebenensystems umsetzen, gerade dann, wenn von den Regionen Widerstand anstelle der erhofften Kooperation zu erwarten bzw. zu erfahren ist? Ausschlaggebend für den Manövrierraum der europäischen Regionen allgemein und der österreichischen Bundesländer im Speziellen bei der Etablierung von gentechnikfreien Zonen sind somit zwei Faktoren: 1. der institutionelle Rahmen, in dem sich Interessen verfolgen lassen und 2. der ordnungspolitische bzw. rechtliche Rahmen, innerhalb dessen sich die europäische (supranationale), nationale und subnationale Biotechnologiepolitik bewegt und dessen Veränderungen bereits kurz angesprochen wurden. Trotz aller wohlklingender Rhetorik engen beide Dimensionen den Handlungsspielraum ein, und werden dies – so die These dieses Beitrags – in Zukunft vielleicht noch mehr tun, allen Initiativen der Regionen zum Trotz, oder vielleicht sogar: als Folge dieser Initiativen.

2 Zur Rolle der Regionen im europäischen Mehrebenensystem

Wie verhält es sich also konkret mit dem Stellenwert der Regionen und damit der österreichischen Bundesländer im europäischen Mehrebenensystem? Allgemein gilt, dass die Vertretung der österreichischen wie auch der deutschen Länder (v. a. aufgrund des sog. Länderbeteiligungsverfahrens) im Vergleich als relativ stark interpretiert werden kann, wenngleich hier zwei wesentliche Einschränkungen zu machen sind: Tatsächlich besteht in Bezug auf das österreichische politische System und die Bund-Länder-Beziehungen hierzulande eine deutliche Diskrepanz zwischen Formal- und Realverfassung (Luther 1997); und grundsätzlich spielen subnationale Interessen innerhalb des EU-Institutionengefüges im Machtausgleich zwischen gemeinschaftlichen und nationalstaatlichen Interessen eine nur sehr untergeordnete Rolle.

2.1 *Vertretung der Regionen in der Europäischen Union*

Dieser zweite Punkt lässt sich schon integrationshistorisch leicht begründen: In den Gründungsverträgen fanden Regionen und Kommunen noch keinerlei Berücksichtigung; erst im Zuge der Etablierung der Strukturpolitik gewann diese Politikebene über die Jahre an Bedeutung und begannen Regionalvertreter verstärkt eine institutionalisierte Einbindung in die EU-Politik bzw. –Entscheidungsfindungsprozesse zu fordern. Ausschlaggebend für die Entwicklung und für die sukzessive Unterstützung dieser Forderung durch die Kommission waren dabei zwei Argumente: Zum einen jenes der Effizienz – durch die Einbeziehung der regionalen und lokalen Ebene sollte die Umsetzung der Regional- und Strukturpolitik verbessert werden; zum anderen aber auch ein demokratiepolitisches – von der Schaffung eines Regionalgremiums wurde eine Erhöhung der Legitimität und damit letztlich der Akzeptanz von Brüsseler Entscheidungen erhofft (Ritter 2004, 50-51). Seit den 1980er Jahren intensivierten sich entsprechende Anstrengungen, getragen nicht zuletzt von den um ihre politische Rolle bangenden Ländern der damaligen Bundesrepublik Deutschland, unterstützt aber auch und insbesondere vom EP (Dachs 1993, 14). Mit dem 1993 in Kraft getretenen „Vertrag von Maastricht“ (Vertrag über die Europäische Union) wurden schließlich als vorläufiger Höhe-

punkt dieser Bemühungen der „Ausschuss der Regionen“ (AdR)¹⁹ geschaffen, der 1994 seine Arbeit aufnahm, sowie das Subsidiaritätsprinzip in Art. 3b festgelegt. Letzteres besagt, „dass Entscheidungen auf einer möglichst bürgernahen Ebene zu treffen sind, wobei zu prüfen ist, ob ein gemeinschaftliches Vorgehen angesichts der nationalen, regionalen oder lokalen Handlungsmöglichkeiten wirklich gerechtfertigt ist. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, handelt die Union also nur dann, wenn ihre Maßnahmen wirksamer sind als nationale, regionale oder lokale Maßnahmen. Mit der Subsidiarität gekoppelt sind die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Notwendigkeit, d. h. die Maßnahmen der Union dürfen nicht über das zur Verwirklichung der Vertragsziele notwendige Maß hinausgehen“ (http://www.europa.eu.int/scadplus/glossary/subsidiarity_de.htm). Mit dem AdR wiederum wurde eine institutionalisierte Form der Einbindung der Regionen geschaffen, der einige Vorteile eines „optimierten Verhandlungsumfeldes“ (Ritter 2004, 51) bietet, allerdings auch gravierende Mängel aufweist. Hier v. a. zu nennen ist die Tatsache, dass es sich bei diesem Gremium lediglich um einen beratenden Ausschuss handelt, dessen wichtigstes zur Verfügung stehendes politisches Instrument eine obligatorische Stellungnahme zu Legislativvorschlägen ist – mit anderen Worten muss der Ausschuss also in einigen Politikfeldern²⁰ von Rat, Kommission und EP gehört werden, ohne dass aber seine Stellungnahmen eine bindende Wirkung entfalten können oder eine Klagemöglichkeit für den AdR vor dem EuGH bestünde. Zudem sind zum Zeitpunkt der Einbeziehung des AdR in den Entscheidungsfindungsprozess die wichtigen Weichenstellungen bereits erfolgt. Doch auch die heterogene Mitgliederstruktur dieses Gremiums wird häufig als Manko empfunden, finden sich hier doch Repräsentanten sowohl der Regionen wie auch der Kommunen wieder – mit unterschiedlichen Kompetenzen und daraus resultierend Interessen, die sich aus den politischen Systemen des jeweiligen Mitgliedstaates ergeben, von dem sie entsandt wurden.²¹ In Summe ist somit der AdR – obgleich finanziell und bezüglich seiner Kompetenzen in nur schwacher Position – besonders für jene Regionen und Gemeinden eine wichtige Lobbying- und Artikulationsebene, die auch im eigenen Staat über nur geringe Einflussmöglichkeiten verfügen. „Vertreter so genannter starker Regionen sehen in der heutigen Form des AdR nur eine Ausgangsbasis auf dem Weg hin zu einer verbesserten und letztendlich gleichberechtigten Stellung der Regionen im institutionellen Gefüge Europas“ (Ritter 2004, 52).²²

¹⁹ Die Vorläuferorganisation des AdR war der Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der Kommission.

²⁰ Hierbei handelt es sich vertragsgemäß um Bereiche, in denen die Legislativvorschläge der EU Auswirkungen auf die regionale und kommunale Ebene haben können. Der Vertrag von Maastricht nannte dabei fünf solcher Bereiche: wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, transeuropäische Infrastrukturnetze, Gesundheitswesen, Bildung und Kultur. Mit dem Vertrag von Amsterdam kamen fünf weitere Bereiche hinzu: Beschäftigungs- und Sozialpolitik, Umwelt, Berufsbildung und Verkehr.

²¹ Die seit der letzten Erweiterungsrunde 2004 insgesamt 317 Mitglieder des AdR werden auf Vorschlag ihres Mitgliedstaates vom Rat auf vier Jahre ernannt, wobei die Verfahren zur Bestellung in den Mitgliedstaaten divergieren. Die zwölf Vertreter Österreichs werden von der Bundesregierung nach der Regelung in Art. 23 c Abs. 4 B-VG entsandt, wonach die Bundesregierung die Nominierungen aufgrund von Vorschlägen der Länder (neun Mitglieder, in der Praxis sind dies die neun Landeshauptleute) bzw. des Städte- und Gemeindebundes (drei Mitglieder) vornimmt (Fallend 2002, 209).

²² Folgerichtig war diese Diskussion auch ein wichtiger Bestandteil der Debatte um institutionelle Reformen im Zusammenhang mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa.

2.2 Bund-Länder-Beziehungen in Österreich

Nicht zuletzt vor diesem institutionellen bzw. strukturellen Hintergrund des EU-Machtgefüges setzten daher die österreichischen Bundesländer (ähnlich ihren deutschen Pendanten und durchaus inspiriert von einem Selbstverständnis als „starke Regionen“, die Kompetenzeinbußen fürchteten)²³ auf eine andere Möglichkeit der Einflussnahme – nämlich den Umweg über den Bund. Denn nur, wenn es den subnationalen Körperschaften gelingt, die nationale Positionierung zu ihren Gunsten zu beeinflussen, können sie ihre Interessen wirksam machen und ihnen über den Umweg des starken *players* Nationalstaat in der EU nachhaltig Gehör verschaffen. Daher wurde bereits 1992 ein am deutschen Vorbild orientiertes „Länderbeteiligungsverfahren“ in Form einer B-VG-Novelle eingeführt (Fallend 2002, 212). Somit rücken als erster oben angeführter Punkt aber auch der österreichische Föderalismus bzw. die Bund-Länder-Beziehungen als strukturelle Voraussetzungen in den Mittelpunkt der Betrachtung: Denn obwohl das bundesstaatliche Prinzip zu den „Baugesetzen“ der österreichischen Verfassung zählt, ist doch in der Realität eine markante Dominanz des Bundes in Exekutive und Legislative zu verzeichnen, welche die in der Verfassung (Art. 2) postulierte „Selbstständigkeit“ der Länder relativiert. So sind die Länder finanziell vom Bund abhängig, auf der parlamentarischen Ebene ist der Bundesrat als Länderkammer dem Nationalrat als erster Kammer deutlich nachgeordnet, und schließlich haben die Länder primär Bundesgesetze auszuführen, während sie nur in sehr wenigen Bereichen autonom Gesetze beschließen und vollziehen können. Gerade dieser Aspekt der Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer (zu denen insbesondere der Naturschutz zählt) war es denn auch, der in der Debatte um die Etablierung von gentechnikfreien Regionen eine zentrale Rolle spielen sollte. Die Analyse der verfassungsrechtlichen Strukturen führt mithin aufgrund des allgemein hohen Zentralisierungsgrades zu einem ernüchternden Befund der österreichischen Bundesstaatlichkeit im internationalen Vergleich. Alleine diese Perspektive einzunehmen hieße allerdings, die politische Praxis – die Realverfassung also – zu verkennen, in der die mangelnden rechtlichen Kompetenzen durch realen Einfluss ausgeglichen werden. Man denke hier nur an die beträchtliche Bedeutung der Landesparteien und insbesondere ihrer Obleute, der Landeshauptleute sowie der – nicht in der Verfassung vorgesehenen – Landeshauptleutekonferenz bzw. der informellen Länderkonferenzen. Als weiteres wichtiges Element der außerrechtlichen Bund-Länder-Beziehungen und der Länderkoordination ist schließlich noch die Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung als Bindeglied zwischen Landes- und Bundesstellen zu nennen (Luther 1997; Fallend i.E.).

Soweit also zu den allgemeinen Rahmenbedingungen. Doch wie sieht nun das bereits mehrfach angesprochene Länderbeteiligungsverfahren aus? Das deklarierte Ziel dieses Verfahrens war es ja, den Bundesländern in der Politikformulierung des Bundes in EU-Angelegenheiten eine Stimme zu verleihen. Dabei besteht die Länderbeteiligung im Wesentlichen aus zwei Elementen: Einerseits besteht für die Bundesregierung eine umfassende Informationspflicht gegenüber den Bundesländern in EU-Angelegenheiten, die den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder (Landesgesetzgebung) berühren oder anderweitig von Interesse für sie sind. Andererseits haben die Bundesländer die Möglichkeit, in derartigen Angelegenheiten für die Bundesregierung verbindliche Stellungnahmen abzugeben. Auch hier wiederum tun sich allerdings mannigfaltige Probleme auf. Bezüglich des ersten Punktes bestehen diese vorrangig in der schieren Masse an EU-Informationen, die von der Bundesregierung „im Übermaß“ (Fallend i.E., o.A.) übermittelt werden und zu deren Bewältigung die administrativen Kapazitäten der Länder kaum genügen, sowie im häufig späten Zeitpunkt, zu dem

²³ Vgl. zu dieser Einschätzung für das Bundesland Salzburg etwa Kiefer 1993. Eine große Rolle in dieser Phase vor dem EU-Beitritt, während der die Länder eine „kreative Spannung“ (Luther 1997, 918) zu nutzen suchten, spielte auch die „Zwei-Schienen-Theorie“ des damaligen Salzburger Landtagspräsidenten Schreiner, in der es nicht nur um die verfassungsrechtliche Absicherung von Ländermitwirkungsrechten, sondern auch um eine länderfreundliche Bundesstaatsreform ging, um Kompetenzverluste durch den EU-Beitritt zu kompensieren. Zweites Ziel wurde damals nicht erreicht; die Schwierigkeiten einer allfälligen Bundesstaatsreform wurden aber auch jüngst wieder rund um den Österreich-Konvent deutlich.

überhaupt eine Verständigung über die geplante österreichische Positionierung in der EU seitens der Bundesregierung erfolgt. Darüber hinaus sollten die Stellungnahmen der Bundesländer als zweites Element des Beteiligungsverfahrens ursprünglich durch die Integrationskonferenz der Länder (IKL) erfolgen, zusammengesetzt aus den stimmberechtigten Landeshauptleuten sowie den Landtagspräsidenten mit beratender Stimme. Erneut erwiesen sich die EU-Entscheidungsabläufe als zu schnell bzw. das Verfahren als zu formalisiert für die Realität der EU-Politik: „Die IKL erwies sich als Totgeburt – als unpraktikables Instrument, das auch von den Ländern selbst wegen des komplizierten Aufbaus und der vielen Termine der beteiligten Politiker nicht genutzt wird“ (Fallend 2002, 212). Länderstellungnahmen werden daher in der Regel über die Landeshauptleute bzw. deren Konferenz abgegeben – und damit deren Dominanz weiter gestärkt, während die anfänglich geplante Einbindung der Länderparlamente via Landtagspräsidenten in die Formulierung von Positionen nicht zustande kam. Hinzu kommt noch eine tendenzielle personelle und administrative Überforderung der Verbindungsstelle der Bundesländer als eigentliche Drehscheibe des Austauschs zwischen Ländern und Bund (Fallend 2002, 213).

2.3 *Regionalinteressen und Gentechnikfreiheit*

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die Ausgangssituation für die österreichischen Bundesländer in Sachen Teilhabe an und Einflussnahme auf EU-Entscheidungsprozesse(n) lediglich beschränkte Möglichkeiten zulässt: Der AdR, eigentlich die Bühne der direkten Einbindung in die EU-Politik, ist ein institutionell schwaches Gremium, das sich wohl für Lobbying-Aktivitäten nutzen lässt, insgesamt aber wenig Raum zur Durchsetzung österreichischer regionaler Interessen in der EU bietet. Bezug nehmend auf die Frage der Errichtung von gentechnikfreien Regionen kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass zwar nachhaltige Entwicklung und die Qualität der landwirtschaftlichen Produkte für Lebens- und Futtermittel zu den politischen Prioritäten des AdR für den Zeitraum 2002-2006 zählen, diese Darstellung allerdings ohne jeden Verweis auf Gentechnik(freiheit) auskommt (AdR 2002, 8-9). Und auch zur Biotechnologiestrategie der Kommission hat der AdR – im Gegensatz zum Wirtschafts- und Sozialausschuss – keine Stellungnahme abgegeben und damit das zur Verfügung stehende Repertoire nicht nutzen können (Kommission 2003b, 8). Auch dem Länderbeteiligungsverfahren und damit dem Umweg über den Bund sind allgemein enge Grenzen gesteckt, die letztlich bisherige innerösterreichische Kräfteverhältnisse eher weiter verstärken denn verändern oder gar umkehren. Bleiben noch andere Kanäle: „Die Teilnahme von Ländervertretern an (inter-)ministeriellen Sitzungen in Wien sowie an Ratsarbeitsgruppen und Kommissionsausschüssen in Brüssel wird von den Ländern eindeutig als effektiverer Weg der Interessenvertretung eingeschätzt“ (Fallend 2002, 213). In Fragen der Gentechnikfreiheit haben die Bundesländer durchaus Wege der Kooperation und des Informationsaustauschs beschritten: So war etwa die Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer seit 2002 immer wieder mit der Materie befasst (meist über die Landesumweltreferentenkonferenz, allerdings nicht immer mit einer Beschlussfassung verbunden) und es fanden mehrmals Sitzungen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Federführung des BMLFUW statt. Nach Bedarf wurden auch weitere Treffen einberufen, etwa im Mai 2004 im BMJ zum Thema „Gentechnik und Nachbarrecht“ bzw. im Juni 2005 eine länderinterne Arbeitsgruppe zu Fragen des Gentechnikregisters.²⁴

Zusätzlich zur nationalen wird natürlich seitens der Bundesländer noch weiteres Lobbying auf der europäischen Ebene betrieben, etwa über die Referenten der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer bei der ständigen Vertretung Österreichs bei der EU sowie über die Verbindungsbüros in Brüssel, die alle Länder mit Ausnahme Vorarlbergs dort eingerichtet haben und die als Informa-

²⁴ Beantwortung einer schriftlichen Anfrage an die Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer vom 27. Oktober 2005.

tions-, Kontakt- und Servicestellen dienen. Im Kontext der Bemühungen zur Gentechnikfreiheit in der Landwirtschaft veranstaltete etwa im März 2005 das Salzburger Verbindungsbüro eine Diskussionsrunde zum Thema, bei der der Salzburger Agrarlandesrat mit Abgeordneten des EP, Vertretern der Kommission sowie des Deutschen Bauernverbands den Meinungs austausch pflegte.²⁵ Trotz aller entsprechenden Bemühungen vor Ort und positiven Bilanzen, die seitens der Länder und der beteiligten Akteure selbst über die Arbeit dieser Büros gezogen werden, ist aber bei kritischer Analyse doch davon auszugehen, dass ihnen im Allgemeinen nur recht eingeschränkte Bedeutung zukommt. Neben den bereits genannten werden zusätzlich noch andere Formen der Regionalkooperation und des Lobbyings im Rahmen verschiedener Netzwerke genutzt, wie beispielsweise in der Konferenz der Präsidenten von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (REG LEG), die erstmals 2000 einberufen wurde und sich vorrangig mit Fragen der Legislativkompetenzen „starker Regionen“ innerhalb des EU-Mehrebenensystems beschäftigt (z. B. der Einräumung eines Klagerechts für die Regionen). Ihre Forderungen ähneln stark jenen der entsprechenden Kommission im AdR, allerdings handelt es sich bei REG LEG um eine Initiative außerhalb des EU-Institutionengefüges (Ritter 2004, 58). Grenzüberschreitende Zusammenarbeit findet zudem in der Konferenz „Europa der Regionen“ als losem Zusammenschluss und politischem Forum des Regionalismus, im Rahmen der ARGE Alp und der ARGE Alpen-Adria sowie in der Versammlung der Regionen Europas (VRE) statt. Ursprünglich gefördert von und hervorgegangen aus Initiativen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und aus Vorläuferorganisationen, wurde die VRE unter diesem Namen Mitte der 1980er Jahre in Brüssel begründet. Sie steht allen Regionen in Europa offen (ihre Mitgliederstruktur geht daher auch weit über die Grenzen der EU-Mitgliedstaaten hinaus bzw. ist mit diesen nicht deckungsgleich)²⁶ und verfolgt das Ziel einer Stärkung der Rolle der Regionen gegenüber der EU, gegenüber dem Europarat sowie im Rahmen der KSZE. Zu den wesentlichsten politischen Erfolgen zählten daher nicht zuletzt die Schaffung des AdR bzw. seines Vorgängers bei der Kommission sowie die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips (Kiefer 1993, 153-165). Innerhalb des eng verwobenen Netzwerkes von Institutionen und Organisationen zur Wahrung regionaler Interessen ist es auch insbesondere dieses Gremium, das sich das Ziel eines Rechtes der Regionen, sich als GVO-frei zu erklären, auf die Fahnen geheftet hat. Für das Jahr 2005 war dies im Kontext des Eintretens für nachhaltige Entwicklung und den Erhalt und die Förderung der traditionellen und ökologischen Landwirtschaft in den Regionen eine von sechs politischen Prioritäten – hier wurde also der allgemeiner formulierte politische Zielkatalog in Hinblick auf die landwirtschaftliche Entwicklung des AdR deutlicher fokussiert (AdR 2005, 17). Dementsprechend fand beispielsweise auch am 17. Mai 2005 in Brüssel die Konferenz „Safeguarding Sustainable European Culture“ statt. Speziell auf die Vorstöße für gentechnikfreie Regionen innerhalb der VRE, die seit einigen Jahren bestehen und die v. a. von Oberösterreich, Salzburg und der Toskana initiiert wurden, um in Form dieses Regionalbündnisses (und mit starker Unterstützung von NGOs wie Friends of the Earth)²⁷ Lobbying in Brüssel zum Thema zu betreiben, wird daher auch in weiterer Folge noch zurückzukommen sein.

²⁵ Vgl. Extrablatt aus dem EU-Verbindungsbüro Brüssel, Nr. 7, April 2005 (http://www.salzburg.gv.at/pdf-eu-extrablatt_07.05.pdf bzw. <http://www.salzburg.gv.at/lkorr-meldung?nachrid=34051>). Ähnlich gab es ein Monat später ein Treffen der Vertreter des Netzwerkes der GVO-freien Regionen mit EU-Agrar-Kommissarin Fischer-Boel im Verbindungsbüro der Toskana in Brüssel, vgl. Extrablatt aus dem EU-Verbindungsbüro Brüssel, Nr. 8, Mai 2005 (http://www.salzburg.gv.at/eu-pdf-extrablatt_mai05.05.pdf).

²⁶ Mit Dez. 2004 waren dies über 250 Regionen aus 30 europäischen Staaten (darunter allerdings beispielsweise mit Baden-Württemberg und Niedersachsen nur zwei deutsche Bundesländer; die österreichischen Bundesländer hingegen sind allesamt Mitglieder in der VRE) und zwei außereuropäische Regionen (aus Kanada bzw. Südafrika) mit Sonderstatus (<http://www.a-e-r.org/de/mitgliedsregionen/>; AdR 2005, 15).

²⁷ Auch der vorsichtigen Unterstützung durch die Parlamentarische Versammlung des Europarates kann man sich dabei sicher sein, so heißt es etwa in der Resolution 1419 vom Jänner 2005: „GMO-free reference areas should be established to fix natural baselines. Regional agreements for GMO-free zones should be possible to safeguard co-existence and ecologically sensitive areas“ (<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta05/ERES1419.htm>).

Der Manövrierraum für europäische Regionen bzw. die österreichischen Bundesländer ist allerdings nicht nur institutionell und strukturell stark eingeschränkt. Mindestens ebenso entscheidend beeinflusst wird dieser durch bereits bestehende rechtliche Vorkehrungen auf der EU- sowie der nationalstaatlichen Ebene und durch internationale Abkommen. Im Folgenden wird daher ein Abriss über die rechtlichen Entwicklungen auf EU-Ebene gegeben, um auch dieses Feld genauer zu durchleuchten, bevor im nächsten Abschnitt exemplarisch am Beispiel des Salzburger Gentechnik-Vorsorgegesetzes die Entstehungsgeschichte einer entsprechenden Initiative analysiert wird.

3 Die rechtlichen Rahmenbedingungen

Als Konsequenz aus den Turbulenzen rund um die Biotechnologie entwickelte die EU rund um die Jahrtausendwende ihren neuen ordnungspolitischen Rahmen für den Umgang mit GVO in der Landwirtschaft und gentechnisch veränderten Nahrungsmitteln. Dieser stand auch unter den Vorzeichen der neuen *governance*-Strategie und damit der Reaktion auf anhaltende Klagen über Legitimations- und Demokratiedefizite der gemeinschaftlichen Politik; die unmittelbare Funktion sollte allerdings die Überwindung der Blockade der Biotechnologienpolitik bzw. speziell von Produktzulassungen sein, indem ein kohärentes Rahmenwerk für die Risikoabschätzung, die Zulassung und das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Produkten und für die Nahrungsmittelsicherheit anvisiert wurde. Damit verbunden war, wie bereits oben ausgeführt, eine ambivalente Strategie der Reaktion auf die Widerstände aus einzelnen Mitgliedsländern bzw. subnationalen Einheiten und auf die Herausforderungen auf dem internationalen Parkett.

Diese Widerstände hatten besonders die Frage der Freisetzung betroffen, die in der entsprechenden Richtlinie aus dem Jahre 1990 geregelt worden war, und deren Entstehungsgeschichte bereits beschrieben wurde. Mit Blickrichtung auf eine angestrebte Harmonisierung der Rechtslage in den Mitgliedstaaten, deren bis dahin bestehende Unterschiede Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Union bzw. Hindernisse bei der Entwicklung einer wettbewerbsfähigen europäischen Biotechnologieindustrie befürchten ließen, wurde schließlich die Freisetzungsrichtlinie unter dem Artikel 110a (EWG) (später Art. 95) bzw. im Verfahren der Zusammenarbeit mit dem EP erlassen. Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag war bereits Prozess- und *case-by-case* orientiert, betonte Aspekte wissenschaftlicher Unsicherheit und folgte teilweise den Ansätzen von restriktiveren Mitgliedstaaten wie Deutschland und Dänemark für die Genehmigung und Markteinführung von GVO. Dieser Entwurf stieß auf Kritik aus zweierlei Richtungen: Während US-Behörden ihn als zu rigide angriffen, schlug das EP etliche Änderungen vor, die in Richtung einer weiteren Verschärfung gegangen wären. Der Rat allerdings verwarf beide Kritiklinien und folgte weitgehend dem Kommissionsvorschlag. Der Text der Richtlinie sah damit ein kompliziertes System auf mehreren Ebenen vor. Antragsteller auf Markteinführung oder Freisetzung mussten demnach zuerst einen Antrag an die zuständige nationale Behörde eines Mitgliedstaates richten, ein Verfahren, das eine umfassende Risikoabschätzung beinhaltete. Im Falle einer positiven Beurteilung auf nationaler Ebene wurde diese in weiterer Folge an die Kommission sowie die anderen Mitgliedstaaten weitergeleitet, die ihrerseits Einwände erheben konnten. Bei Ausbleiben solcher Einwände erfolgte die Genehmigung durch den Mitgliedstaat, in dem der Antrag ursprünglich gestellt wurde, und das Produkt konnte damit in der gesamten EU eingeführt werden. „If one or more member states raised an objection, however, a decision was taken at the EU level. The Commission, acting on the basis of an opinion from its scientific committees, adopted a draft decision, as in the original Commission proposal. However, whereas the original Commission text provided for the Commission to be aided only by an ‘advisory committee’ of member-state representatives, the final text featured a constraining ‘regulatory committee’. Under the regulatory committee procedure, the Commission’s draft decision was for-

warded to a committee of member-state representatives, who could approve the decision by a qualified majority vote (QMV). If the regulatory committee did not approve the decision, it would be sent to the Council of Ministers, which could approve the Commission decision by QMV or reject it by unanimous vote. If the Council failed to act within three months, the Directive provided that 'the proposed measures shall be adopted by the Commission' (Art. 21, Directive 90/220). Finally, and significantly in the light of later developments, the Council retained a slightly modified version of the Commission's safeguard clause, whereby a member state could, on the basis of new evidence about risks to human health or the environment, 'provisionally restrict or prohibit the use and/or sale of that product on its territory'. The member state in question would be required to inform the Commission, which would approve or reject the member-state measures to the regulatory committee procedures just described" (Pollack/Shaffer 2005, 338). Genau in diesen Bestimmungen lag daher die Crux, als Mitgliedstaaten wie Österreich und Luxemburg 1997 von der Sicherheitsklausel Gebrauch machten und – obgleich ihre wissenschaftlichen Begründungen für die sog. Importverbote zurückgewiesen wurden – im Ausschuss keine Mehrheiten für die Position der Kommission herzustellen waren. Politisch war damit die EU-Biotechnologiepolitik in eine Sackgasse geraten. Stein des Anstoßes war die Genehmigung von Bt-Mais, die von Frankreich ausgegangen war und die die Kommission auf Basis der Freisetzungsrichtlinie gegen die Ablehnung bzw. Stimmenthaltung der vierzehn anderen Mitgliedstaaten durchgesetzt hatte. Allerdings zu einem hohen Preis: „In acting as it did, within its legal powers but without regard to the prevailing political climate, the Commission left itself open to accusations of bringing the Community's GMO authorisation procedure, and its own role in this regard, into disrepute" (Bradley 1998, 221). Erst das spätere Moratorium kam somit zumindest vordergründig einem Zugeständnis der Kommission an die Haltung zahlreicher Mitgliedstaaten und an die öffentliche Meinung gleich.

Verkompliziert wurde die damalige Situation zusätzlich durch die Debatte um die *Novel-Food*-Verordnung (EG 258/97), welche Anwendung, Inverkehrbringen und Etikettierung neuartiger Lebensmittel und Lebensmittelzutaten regeln sollte und nach langen Querelen schließlich im Mai 1997 in Kraft trat. Davon ausgenommen waren jedoch die Streitobjekte gentechnisch veränderter Mais- und kurz darauf Soja-Sorten, welche bereits zuvor genehmigt worden waren und damit nicht in den Geltungsbereich der *Novel-Food*-VO fielen. Am Höhepunkt des Konflikts sah sich daher die Kommission gezwungen, mit einer Übergangsregelung (VO 1813/97) zu reagieren, die durch die neuen Bestimmungen abgelöst werden sollte; und buchstäblich in letzter Minute (nämlich bevor die Entscheidungsgewalt wieder an die Kommission zurückgefallen wäre) fand der Ministerrat schließlich zu einer Einigung in Form der VO 1139/98, wonach in Analogie zur *Novel-Food*-VO die Etikettierungspflicht nun auch für aus gentechnisch verändertem Mais oder Soja hergestellte Lebensmittel bzw. Lebensmittelzutaten galt (Grabner 1999, 307). Wesentlich an der *Novel-Food*-VO waren wiederum auch für künftige Diskussionen folgende Punkte: Die Etikettierung galt für solche Produkte, die keine Gleichwertigkeit („substantially equivalent“) zu traditionellen/konventionellen Produkten hinsichtlich Zusammensetzung, Nährwert etc. aufweisen und die mit derzeitigen Analysemethoden nachgewiesen werden können, und die VO enthielt eine Sicherheitsklausel ähnlich jener in der Freisetzungsrichtlinie – damit hatten gentechnikkritische Mitgliedsländer wiederum ein Instrument zur Hand, um eine allfällige Gleichwertigkeit und damit die Genehmigung von Produkten (die zwar aus GVO hergestellt worden waren, wobei das Endprodukt aber unter einer gewissen Schwelle blieb) bzw. in weiterer Folge die Angemessenheit geltender Regulierung in Frage zu stellen. Die Nutzung der Sicherheitsklauseln unterminierte damit die Harmonisierungsversuche der Richtlinien, und bis Jänner 2004 hatten Österreich (drei Fälle), Frankreich (zwei Fälle), Griechenland, Deutschland, Luxemburg und Großbritannien (jeweils ein Fall) insgesamt neun Verbote auf Basis der Freisetzungsrichtlinie (Art. 16) verhängt, hinzu kam noch das italienische Verbot im Rahmen der *Novel-Food*-VO (Art. 12) von Produkten, die verschiedene gentechnisch veränderte Maissorten enthielten und deren Gleichwertigkeit von den italienischen Behörden angezweifelt wurde (Kommission 2004a).

Diese Implementationskrise und die weiter gehende Legitimationskrise sowie der Druck der widerspenstigen Mitgliedstaaten hatten letztlich das Moratorium der EU-Biotechnologiepolitik zur Folge, die mit einer Nachdenkpause bis zur Revision der Freisetzungsrichtlinie begründet wurde.

Diese war jedoch nur ein Teil der Umgestaltung des ordnungspolitischen Rahmens. Den ersten Schritt einer neuen *policy*-Initiative setzte die Kommission im Jänner 2000 mit dem „Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit“ (Kommission 2000a). Als Reaktion auf voran gegangene Lebensmittelkandale sollte die entsprechende Regulierung auf EU-Ebene transparenter und kohärenter gestaltet und die EFSA eingesetzt werden. Ein Aktionsplan listete über 80 vorgeschlagene Maßnahmen auf, darunter Änderungen der Freisetzungsrichtlinie und der *Novel-Food*-VO. Mit der Etablierung der EFSA einher ging auch die künftige striktere Trennung zwischen Risikoabschätzung und -kommunikation unter Zuständigkeit entsprechender wissenschaftlicher Ausschüsse der neuen Behörde in Kooperation mit den nationalen Behörden einerseits und Risikomanagement unter der Verantwortlichkeit der europäischen politischen Institutionen andererseits. Verbunden werden sollte dies weiters mit einem Dialog mit Verbrauchern und anderen Akteuren sowie mit der Anwendung des Vorsorgeprinzips beim Risikomanagement. Bereits im folgenden Monat präziserte die Kommission ihre aktuellen Vorstellungen zum Vorsorgeprinzip in einer Mitteilung. Darin wurde explizit auf die Politisierung des Themas und die damit verbundene Legitimitätskrise eingegangen und festgehalten: „Die Festlegung eines der Gesellschaft ‚zumutbaren‘ Risikograds stellt eine mit hoher *politischer* Verantwortung verbundene Entscheidung dar. Entscheidungsträger, die mit einem nicht hinnehmbaren Risiko, wissenschaftlicher Unsicherheit und einer besorgten Öffentlichkeit konfrontiert sind, müssen reagieren. Deshalb sind alle diese Faktoren zu berücksichtigen“ (Kommission 2000b, 4; Hervorhebung i. Orig.). Außerdem wurde festgelegt, dass auf dem Vorsorgeprinzip beruhende Maßnahmen folgenden Prinzipien folgen: Verhältnismäßigkeit, Diskriminierungsfreiheit, Abstimmung auf bereits getroffene ähnliche Maßnahmen, (auch wirtschaftliche) Kosten-Nutzen-Analyse des Tätig- bzw. Nichttätigwerdens, Erbringung und Überprüfung wissenschaftlicher Beweise.

Parallel zu den Entwicklungen im konkreten Politikfeld der Biotechnologiepolitik und diesen gewissermaßen übergeordnet hatte die Kommission jedoch Anfang 2000 die Reform des europäischen Regierens zu einem ihrer strategischen Ziele erklärt, ein Vorhaben, das durch die Debatte über die „Zukunft Europas“ noch deutlich an Relevanz gewann. Das Ergebnis dieser neuen *governance*-Strategie – zu der im Vorfeld bereits ein relativ breit gehaltener Konsultationsprozess durchgeführt worden war – schlug sich in einem weiteren Weißbuch mit dem schlichten Titel „Europäisches Regieren“ (Kommission 2001b) nieder, das für eine bessere Einbindung aller Akteure und größere Offenheit in die/den Politikprozesse(n) der EU plädierte. Die Zauberworte, mithilfe derer das Europäische Regieren in *good governance* verwandelt werden sollte, waren: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz.²⁸ Und auch der Erarbeitung des Strategiepapiers für Biowissenschaften und Biotechnologie, das 2002 durch die Kommission veröffentlicht wurde, ging ein Konsultationsprozess mit „*stakeholders*“ unter ähnlichen Prämissen voran (Kommission 2001a). Entsprechend wurde in dem Strategiepapier (Europäische Kommission 2002, 43) u. a. die Anregung von Dialog und einer öffentlichen Debatte, die nicht zuletzt die Zivilgesellschaft (wiederum primär im Sinne von organisierter Interessenvertretung zu begreifen) involvieren sollte,²⁹ als zukünftige Aufgabe der Kommission definiert. Der darauf folgende Fort-

²⁸ Der hier nur angerissene *governance*-Ansatz hatte eine umfassende Diskussion und Analyse in der Literatur zur Folge, worauf hier nicht genauer eingegangen werden kann. Es sei lediglich auf kritische Einlassungen zu einem in sich widersprüchlichen Dokument verwiesen, die u. a. das weiterhin technokratische Selbstverständnis der Kommission und ihre Positionierung im Sinne einer Aufwertung der eigenen Institution im Reformprozess, das Demokratieverständnis und ein vages Diskurskonzept ebenso monieren wie das Verständnis von „Zivilgesellschaft“ im Sinne der verstärkten Einbeziehung organisierter Interessenvertretungen über Konsultationsverfahren (vgl. beispielhaft die Beiträge im Jean Monnet Working Paper No. 6/01).

²⁹ Die relativ enge Definition des Begriffs der Zivilgesellschaft erwies sich – wie die offizielle Bezeichnung schon illustriert – etwa in der Praxis bei der „Konsultationssitzung mit Interessengruppen“ im September 2001. Neben anderen Akteuren aus dem Feld der Biotechnologiepolitik verengte sich der Adressatenkreis der Kommission für den Dialog hier auf Konsumenten- und Umweltschutzgruppen bzw. deren europäische Dachverbände (vgl. das Konferenzprogramm unter http://europa.eu.int/comm/biotechnology/pdf/programme_en.pdf). Die Berücksichtigung der zahlreich eingegangenen Kommentare im Konsultations-

schrittsbericht erstattete Bericht über den Status quo auch unter Bezugnahme auf verschiedenste Akteure: „Die Mitgliedstaaten und die Regionen, die Wissenschaft und der private Sektor haben bereits konkrete Maßnahmen festgelegt und tragen in vielen Bereichen zur praktischen Umsetzung bei“ (Kommission 2003b, 7) und erneut festgehalten, dass der Dialog auch in Hinblick auf die subnationale Ebenen intensiviert werden müsse: „Eine Verbesserung des Dialogs ist besonders dort wichtig, wo die regulatorischen Anforderungen und die Besorgnisse der Länder und Regionen in unterschiedliche Richtungen gehen“ (Kommission 2003b, 21). Im Vordergrund standen dabei freilich die Ziele der Technologieförderung und der Kohärenz des ordnungspolitischen Rahmens – „Dialog“ sollte hierfür das Rahmenprogramm bilden. Dabei ist die Substanz bzw. Novität dieser Bestrebungen durchaus zweifelhaft, denn so manchen „... erinnern von der Kommission verwendete Figuren wie ‚Konsultationskultur‘ und ‚Kohärenz‘ deutlich an die Arbeit internationaler Organisationen. Jede einigermaßen ausdifferenzierte internationale Organisation bedient sich der Beteiligung von Betroffenen bei der Ausarbeitung von Standards – aber es sind gerade nicht diese Partizipationsmechanismen, die eine demokratische Herrschaftsausübung begründen oder den Besonderheiten der Europäischen Integration gerecht würden (Möllers 2001, o.A.).“

Ungeachtet der ihn umrankenden demokratiepolitischen Fragestellungen galt aber dennoch der neue regulative Rahmen für die Biotechnologiepolitik vielen als Ansatz einer kohärenten Strategie, deren Weiterentwicklung neue Dynamik für die Zukunft bringen könne. Hierzu zählen konkret die neue Freisetzungsrichtlinie sowie weitere Bestimmungen:³⁰

Die neue Richtlinie 2001/18/EWG über die absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt ist wie schon ihre Vorläuferin eine Querschnittsrichtlinie, die die Freisetzung zu Versuchszwecken sowie die Vermarktung von GVO regelt, wobei an den bewährten Grundsätzen des *case-by-case* (jede Freisetzung wird einzeln geprüft) und *step-by-step* (bei zunehmender Erfahrung mit einem bestimmten GVO kann das Verfahren schrittweise vereinfacht werden) festgehalten wurde. Generell stand sie unter den Vorzeichen „strenger, kontrollierter, transparenter“ und wurde vom Berichterstatter des EP als strengste derartige Regelung weltweit gepriesen (Pollack/Shaffer 2005, 343). Mit ihr eingeführt wurden Grundsätze einer Umweltverträglichkeitsprüfung; die Pflicht zur Überwachung von Langzeiteffekten nach dem Inverkehrbringen (u. a. hinsichtlich Wechselwirkungen mit anderen GVO und mit der Umwelt); die Pflicht zur Information der Öffentlichkeit; Vorschriften für die Mitgliedstaaten über die Kennzeichnungspflicht und die Rückverfolgbarkeit in allen Stadien der Vermarktung; Informationen zum Nachweis von GVO, wodurch die Inspektion und Kontrolle von bereits vermarkteten Erzeugnissen erleichtert werden soll; die Befristung der Erstzulassungen auf höchstens zehn Jahre; die Pflicht zur Anhörung des/der Wissenschaftlichen Ausschusses/Ausschüsse; die Pflicht zur Anhörung des EP und die Möglichkeit des Ministerrats, einen Kommissionsvorschlag zur Zulassung eines GVO mit qualifizierter Mehrheit anzunehmen oder abzulehnen. Die Richtlinie sollte bis Oktober 2002 in nationales Recht umgesetzt werden, die meisten Mitgliedstaaten versäumten allerdings diese Frist.

Zur *Novel-Food-VO* 258/07 legte die Kommission wiederum im Juli 2001 Vorschläge für neue Verordnungen vor, die darin enthaltene Vorschriften ersetzen sollten. Die VO 1829/2003 über gentechnisch veränderte Lebens- und Futtermittel betraf schließlich das Inverkehrbringen von Lebens- und Futtermittelerzeugnissen, die GVO enthalten oder aus solchen bestehen (genau: Lebens- und Futtermittel, die GVO enthalten oder aus solchen bestehen; Lebens- und Futtermittel, die aus GVO hergestellt sind und Lebensmittel, die Zutaten enthalten, die aus GVO hergestellt sind), sowie deren Kennzeichnung und ersetzte damit entsprechende Bestimmungen der Freisetzungsrichtlinie

prozess, die auch aus der Wissenschaft, von Firmen, kleineren Organisationen u. a. aus dem kirchlichen Spektrum bis hin zu Einzelpersonen abgegeben worden waren, reduzierte sich somit weitgehend auf die Publikation auf einer eigenen Website (vgl. http://europa.eu.int/comm/biotechnology/yourcomment_de.html und die dort angeführten einzelnen Themenbereiche). Offenheit und Partizipation blieben damit in erster Linie Schlagworte für den *input*, der *output* im Sinne des zu erarbeitenden Papiers stand wohl eher unter dem Motto der Effektivität und Kohärenz.

³⁰ Wo nicht anders gekennzeichnet, folgt diese Darstellung weitgehend MEMO/04/85.

bzw. der *Novel-Food-VO* und deren früherer Zusatzbestimmungen. Demnach dürfen diese Erzeugnisse keine nachteiligen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch, Tier und die Umwelt haben; die Verbraucher nicht irreführen; und sich von Lebensmitteln, die sie ersetzen sollen, nicht so stark unterscheiden, dass ihr normaler Verzehr Ernährungsmängel für den Konsumenten nach sich zieht. Konkret bedeutet die neue VO, dass damit getrennte Zulassungsverfahren nicht mehr nötig sind – es gilt eine einzige Risikobewertung für einen GVO und seine verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten. Zulassungen werden über die zuständige Behörde eines Mitgliedstaates beantragt, gelten für zehn Jahre für das gesamte Gemeinschaftsgebiet, werden in einem öffentlichen Register eingetragen und sind abhängig von einer Risikobewertung der EFSA (wobei die nötigen Unterlagen vom Antragsteller zur Verfügung zu stellen sind). Das Risikomanagement-Verfahren geht unter Beteiligung von Kommission und Mitgliedstaaten über einen Regulierungsausschuss; auf Basis der Stellungnahme der EFSA macht die Kommission einen Vorschlag zur Zulassung oder Ablehnung. Der Vorschlag wird von den Vertretern der Mitgliedstaaten im zuständigen Ständigen Ausschuss entweder mit qualifizierter Mehrheit angenommen (in diesem Fall nimmt die Kommission die Entscheidung an) oder im Fall der Ablehnung an den Ministerrat weitergeleitet, der wiederum mit qualifizierter Mehrheit annimmt oder ablehnt. Bei Nichtvorliegen einer Ratsentscheidung binnen drei Monaten hat die Kommission das letzte Wort.

Mit der VO 1830/2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von aus GVO hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln wurde wiederum die Absicht verfolgt, ein einheitliches EU-System einzuführen bzw. ein umfassendes Informationssystem bereitzustellen. Ziel ist es, Produkte wie Lebens-, Futtermittel und Saatgut über die gesamte Produktions- und Vertriebskette zurückzuverfolgen. Wenn also etwa die Erzeugung mit gentechnisch verändertem Saatgut beginnt, muss das verkaufende Unternehmen die Käufer des Saatguts informieren und Buch über die Käufer führen; ebenso muss dies jeder Bauer halten: die Käufer der Ernteerträge müssen informiert werden und es muss Buch darüber geführt werden, an welche Abnehmer die Ernteerträge gingen. Besonders umstritten im Zusammenhang mit der Kennzeichnungsfrage war jene nach dem Schwellenwert, der schließlich mit 0,9 % festgelegt wurde. Unter diesem Wert liegende Verunreinigungen müssen nicht ausgewiesen werden; argumentiert wurde, dass es bei Anbau, Ernte, Herstellung und Transport technisch nicht möglich sei, hundertprozentig reine Produkte zu erzielen. Die VO 641/2004 legte wiederum Durchführungsbestimmungen zu 1829/2003 fest. Bis dahin relevant für Fragen gentechnisch veränderten Saatguts waren insbesondere die Richtlinie 98/95/EG sowie entsprechende Bestimmungen der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EWG. Mit der neuen VO wurde eine stärker zentralisierte Regulierung erlassen, um die bisherigen unterschiedlichen Auslegungen in den Mitgliedstaaten zu umgehen und der Kritik aus den USA zu begegnen. Die erste Komponente dieser Zentralisierung besteht in der Tatsache, dass nun die Risikobewertung sofort von den Mitgliedstaaten, in denen der Antrag gestellt wird, an die EFSA übertragen wird; die zweite in einer Einschränkung der Sicherheitsklausel. Auch die neue Regelung war allerdings heftig umstritten, erstens wegen des bereits erwähnten Schwellenwerts – reflektiert in den Auseinandersetzungen im Ministerrat, wo z. B. Großbritannien den Kommissionsvorschlag von 1 % unterstützte, während Österreich und andere Länder für 0,1 % plädierten. Das Kompromissergebnis stellten die bereits erwähnten 0,9 % bzw. die strengeren 0,5 % für noch nicht genehmigte GVO dar (Pollack/Shaffer 2005, 343-345).

2003/2004 schien damit der neue ordnungspolitische Rahmen vorläufig komplettiert, ein umfassendes und teilweise vereinfachtes Regelwerk vorhanden und der Aufhebung der Politikblockade nichts mehr im Wege zu stehen. Für gentechnikkritische Akteure wie Mitgliedstaaten und Regionen warfen die Entwicklungen die Frage nach vorhandenen oder sich öffnenden Spielräumen auf – besonders, was die regional begrenzte Einrichtung von Gentechnikfreiheit in der Landwirtschaft anging. War dieses Ziel endgültig ein *paradise lost* oder öffnete sich – v. a. mit der Frage der Koexistenz, die noch zu diskutieren war – ein *window of opportunity*?

4 Initiativen zur Errichtung von gentechnikfreien Zonen – Das Beispiel des Bundeslandes Salzburg

4.1 *Anhaltender Widerstand aus den Mitgliedstaaten*

Die bisherigen Importverbote beruhen auf der Sicherheitsklausel der alten Freisetzungsrichtlinie (bzw. im italienischen Fall auf der entsprechenden Klausel der *Novel-Food-VO*), mit der Verabschiedung der Nachfolgerichtlinie öffnete sich daher vorerst einmal eine Möglichkeit für die Kommission, ihre Intention diese aufzuheben auch umzusetzen. Allerdings hatten schon unmittelbar nach der Verabschiedung der neuen Richtlinie etliche Staaten ihre Absicht kundgetan, von ihrer Position keineswegs abrücken zu wollen und ließen die Verbote weiterhin bestehen. Mit Verweis auf den neuen Rechtsrahmen forderte die Kommission sie auf, ihre Maßnahmen zurückzuziehen, eine neuerliche Überprüfung der wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Begründung sollte nunmehr nach der neuen Schutzklausel (Art. 23) stattfinden (Kommission 2004a, 2-3). Totgesagte leben allerdings offenbar doch länger: Noch im Juni 2005 konnten im Ministerrat die notwendigen qualifizierten Mehrheiten erreicht werden, um die Verbote in Ländern wie Österreich (das damit seine Stellung als einer der gentechnikkritischsten Mitgliedstaaten beibehielt) aufrecht zu erhalten. Erneut scheiterte damit die Kommission; Importverbote für diverse Mais- oder Rapssorten bestehen weiterhin in Österreich, Luxemburg, Deutschland, Frankreich, Griechenland und in den neuen Mitgliedstaaten Ungarn und Polen (Standard, 25./26.6.2005, 28). Nicht nur dieser Umstand signalisiert die unverändert blockierende Haltung in Teilen der EU – auch die schleppende Umsetzung der neuen Freisetzungsrichtlinie, auf die die Kommission, wie bereits angeführt, mit den ersten Schritten einer Vertragsverletzungsklage reagierte, spricht eine deutliche Sprache. Ebenso war die erste Produktzulassung seit 1998 (bis Anfang 2004 lagen 22 Anträge vor), die im Frühjahr 2004 für Bt-11-Mais erteilt wurde, ein überschatteter Sieg der Kommission: Nach ihrem Vorschlag und einer positiven Stellungnahme der EFSA konnten weder der Regulierungsausschuss noch der Ministerrat, der weiterhin tief gespalten war, eine Einigung erzielen, sodass die Kommission am Ende im Alleingang entschied (Pollack/Shaffer 2005, 346).

All die mit diesen Ereignissen verbundenen Diskussionen beeinflussten auch erheblich die Initiativen in den europäischen Regionen bzw. österreichischen Bundesländern. Konkret wird im folgenden Abschnitt das Beispiel der Entstehung des Salzburger Gentechnikvorsorgegesetzes untersucht,³¹ um die Frage nach dem Manövrierraum subnationaler Einheiten in Fragen der Gentechnikfreiheit im europäischen Mehrebenensystem abschließend bewerten zu können. Hierbei spielen die Frage der Koexistenz von landwirtschaftlichen Kulturen, aber auch der Kontrast mit dem Versuch Oberösterreichs, ein Gentechnikverbotsgesetz zu erlassen, eine erhebliche Rolle.

³¹ Diese Darstellung folgt weitgehend Grabner 2004.

4.2 *Beginnende Diskussion: Gentechnikfreiheit als Identitätsangebot und Wirtschaftskonzept*

Im Zuge der Gentechnikkontroverse zu Mitte der 1990er Jahre hatte Österreich eine Vorreiterrolle in zweifacher Hinsicht eingenommen: Einerseits durch die klare kritische Positionierung, andererseits durch eine nationale Debatte, die der europäischen voran ging und einige der späteren Themen damit vorwegnahm. Auslöser dafür waren vorrangig Ereignisse auf heimischem Terrain, *nota bene* die ersten Freisetzungsanträge und in deren Gefolge die Polarisierung und Politisierung rund um eine sog. „illegale Freisetzung“. Damit kam ein Politikfeld auf das Tapet, um das zuvor bemerkenswerte Stille geherrscht hatte, und die Diskussion kulminierte rund um das „Gentechnikvolksbegehren“ im April 1997, das u. a. die Forderung nach einem gesetzlichen Verbot der Produktion, des Imports und des Verkaufs von gentechnisch veränderten Nahrungsmitteln und agrarischen Produkten sowie nach einem generellen Freisetzungsverbot enthielt (Grabner 1999; Torgeresen et al. 2001). Schon damals wurde auch immer wieder die Forderung nach der Etablierung von gentechnikfreien Zonen erhoben – sei es auf kommunaler oder regionaler Ebene, in Form der Erklärung ganzer Bundesländer oder gar des gesamten Bundesgebietes zum gentechnikfreien Gebiet. Diese Forderung wiederum spielte sich nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Diskussion um die Zukunft der österreichischen Landwirtschaft und des hohen Biolandbauanteils bzw. der kleinteiligen Strukturen ab. Gleichzeitig sollte Österreichs Image als „europäischer Feinkostladen“ gesichert werden – ein Bild, das schon während der Debatte um den EU-Beitritt immer wieder gezeichnet wurde und einen wesentlichen Aspekt der damaligen Diskussion darstellte. Die „grüne Gentechnik“ wird als unmittelbare Bedrohung – auch im ökonomischen Sinn – dieser österreichischen Positionierung gesehen. Wie es scheint, verfangen diese Argumente gerade vor dem Hintergrund ihrer regionalen Bedeutung besonders gut. Dahinter steht, so die Überlegung, wohl auch ein enger Zusammenhang zwischen Nahrung und deren Produktion – treffender hier also „Lebensmittel“ –, Esskultur und regionaler Identität. Der fruchtbare Boden für die Ablehnung der Gentechnik in der Landwirtschaft war damit eine gemeinsame Identitätskonstruktion von Eliten und weiten Teilen der Bevölkerung: Österreich bzw. das Bundesland Salzburg als qualitätsbewusstes Land, für dessen Selbstverständnis Tradition, Kleinteiligkeit und biologische Landwirtschaft einen wichtigen Aspekt der *Agrikultur* ausmachen. Indem der Einsatz von Gentechnik häufig mit Globalisierung, Industrialisierung und Amerikanisierung („Mc Donaldisierung“) assoziiert wird, wird sie so auch zur Bedrohung von regionaler Identität. Umgekehrt scheinen lokale und regionale Politik den Anliegen in der Bevölkerung in Richtung Qualitäts- und Traditionsbewusstsein am ehesten zu entsprechen bzw. besteht die Erwartungshaltung, dass zumindest auf dieser Ebene Schritte unternommen werden um zu verhindern, dass „von oben“ oder „von außen“ diese Produktionsweise den Bauern und Konsumenten aufgezwungen wird (Grabner/Kronberger 2003). Entsprechend war auch die Kampagne für das Volksbegehren von zahlreichen regionalen und lokalen Initiativen und Aktionen geprägt – und die Saat sollte aufgehen: Exakt 86.076 Salzburger und Salzburgerinnen unterzeichneten schließlich im April 1997 das Volksbegehren, was einer Identifikation mit den darin postulierten Forderungen von immerhin 27,72 % aller Stimmberechtigten gleichkam – und die höchste Zustimmungquote in ganz Österreich darstellte.³² So nimmt es denn auch wenig Wunder, dass die Frage nach der Umsetzung dieser Forderungen immer wieder die politische Diskussion im Bundesland Salzburg beherrschte, zumal im Februar 1997 durch Landtagsbeschluss der Grünen, FPÖ und SPÖ das Volksbegehren unterstützt worden war (Bericht Verf./Verw.-Ausschuss Nr. 490 Beil. Sten. Prot. SLT (2. Session der 12. GP)).

Gentechnikfreiheit also als Wirtschaftskonzept – frühere Debatten hallten in Salzburg wider, und dieser Gedanke beeinflusste auch die Salzburger Landespolitik, zumal ihn die Bürgerliste beharr-

³² Vgl. <http://www.bmi.gv.at>. Insgesamt war das Volksbegehren mit rund 1,23 Mio. Unterschriften bzw. 21 % der Stimmberechtigten das bis dato zweiterfolgreichste (bzw. das erfolgreichste parteiungebundene).

lich voranzutreiben suchte. Sie hatte bereits im Mai 1996 einen Initiativantrag betreffend die Freisetzung von GVO eingebracht. Ziel war die Verwirklichung einer gentechnikfreien Zone Salzburg und die Erarbeitung eines Vermarktungskonzepts durch eine Arbeitsgruppe. Die Landesregierung sollte aufgefordert werden, bis zum 1.1.1997 geeignete gesetzliche Maßnahmen vorzulegen, die Expertengruppe darauf basierend bis Anfang 1998 ihr Konzept präsentieren. In weiterer Folge kam es zum einstimmigen Landtagsbeschluss am 23.10.1996 – man hatte sich also tatsächlich und frühzeitig offiziell festgelegt, Gentechnikfreiheit in Salzburg gesetzlich anzustreben (Bericht Verf./Verw.-Ausschuss Nr. 64 Beil. Sten. Prot. SLT (4. Session der 11. GP); Sitzungsprotokoll d. 1. Sitzung v. 23./24.10.1996).

4.3 „So viele Worte, so wenig Taten“³³ – Erste Beschlüsse, wenige Ergebnisse

Bereits ein halbes Jahr später, in einer Landtagssitzung knapp nach dem Volksbegehren, wurden allerdings die rechtlichen und politischen Hindernisse auf diesem Weg mehr als deutlich: Dem Land standen im Rahmen seiner Kompetenzen nur wenige Möglichkeiten offen; die Landtagsparteien unterschieden sich deutlich in ihren Positionen.

Die Bürgerliste hatte Säumigkeit der Landesregierung in einer Dringlichen Anfrage moniert (Dringliche Anfrage Nr. 394 Beil. Sten. Prot. SLT (4. Session der 11. GP)), Landeshauptmann Schausberger steckte aber den Rahmen für die künftigen Diskussionen bereits klar ab (Anfragebeantwortung Nr. 348 Beil. Sten. Prot. SLT (4. Session der 11. GP)): Die genannte Arbeitsgruppe sei bereits ins Leben gerufen und tätig geworden (wenngleich erst im März 1997). Allerdings werde die Freisetzung von GVO durch das Gentechnikgesetz des Bundes geregelt und dies bedeute die Unmöglichkeit der Etablierung des gesamten Bundeslandes als gentechnikfreie Zone. Für das Land bestünden nur beschränkte landesgesetzliche Möglichkeiten: Diese beträfen v. a. den Naturschutz, die Tierzucht sowie den Bodenschutz; außerdem gebe es die Möglichkeit von freiwilligen Vereinbarungen bzw. der Schaffung von speziellen Gütesiegeln. Auch seitens der SPÖ wurde die Option, das Bundesland zur gentechnikfreien Zone zu erklären, in Beiträgen ausgeschlossen. Während der Sitzung sahen sich vorrangig der eben erst angelobte Landesrat Eisl (ÖVP) und der Bauernbund sowie die Landwirtschaftskammer Kritik an ihrer landwirtschaftspolitischen Linie ausgesetzt.

Die Haltungen der Landtagsparteien hatten sich somit deutlich herauskristallisiert: Die ÖVP zeigte sich (vor dem Hintergrund unterschiedlicher Interessen ihrer landwirtschaftlichen Klientel) eher zögerlich, die SPÖ teilte weitgehend eine eher maßvolle Haltung, wenngleich mit etwas anderen Akzentuierungen besonders in Bezug auf den Konsumentenschutz, während Grüne und FPÖ in Richtung Maximalforderungen tendierten. Letztere sollte auch in Folge ihre Ablehnung der landwirtschaftlichen Nutzung der Gentechnik häufig mit einer fundamental orientierten und artikulierten Kritik an der EU verbinden. So schien es jedoch in der Tat so, als ob sich oft vollmundige politische Rhetorik mit nur halbherzigen tatsächlichen Realisierungswünschen bzw. -möglichkeiten paarte – was wenig überraschend entsprechend Kritik nach sich zog.

Ein gutes Jahr nach der ersten Beschlussfassung kam es zu einem weiteren Entscheid, auf den in Folge immer wieder mahnend Bezug genommen wurde. Im Oktober 1997 beschloss der Landtag einstimmig, die Landesregierung zu beauftragen, eine Novelle des Naturschutzgesetzes mit der Zielrichtung der Gentechnikfreiheit vorzubereiten. Demnach sollte das Einbringen gentechnisch veränderter Pflanzen sowie das Aussetzen oder Ansiedeln von Tieren, an denen gentechnische Ver-

³³ Klubobmann Burtscher, zit. nach Sitzungsprotokoll d. 4. Sitzung v. 23./24.4.1997.

änderungen vorgenommen wurden, verboten werden (Bericht Verf./Verw.-Ausschuss Nr. 80 Beil. Sten. Prot. SLT (5. Session der 11. GP); Sitzungsprotokoll d. 1. Sitzung v. 22./23./24.10.1997). In weiterer Folge versuchte die Bürgerliste – immer wieder unterstützt von der FPÖ –, Gentechnikfreiheit auch in anderen Materiengesetzen (Tierzucht, Landwirtschaftsförderung und Bodenschutz) zu fixieren, stieß damit jedoch ins Leere.

Anfang 1998 schienen Salzburger Bestrebungen mit der Bundespolitik zu kollidieren: Landwirtschaftsminister Molterer machte deutlich, er hielte „(e)in striktes Nein zur Anwendung der Gentechnik in der Landwirtschaft“ für „ungerechtfertigt“ (SN, 18.2.1998). Diese Aussagen boten Anlass für eine erneute Dringliche Anfrage der Bürgerliste an den Landeshauptmann, die zu wissen beehrten, ob dieser sich weiter für die Politik für ein gentechnikfreies Salzburg einsetzen werde, um die „Verhinderungspolitik“ Molterers zu korrigieren (Dringliche Anfrage Nr. 387 Beil. Sten. Prot. SLT (5. Session der 11. GP)). Schausberger bekräftigte in seiner Beantwortung seine bisherige Haltung, wobei er in der Frage der Landesgesetzgebungskompetenzen zusätzlich das Fischerei- und das Jagdgesetz anführte. Entsprechend hätte auch die Arbeitsgruppe, die mittlerweile einen Bericht vorgelegt hatte, argumentiert. Erstmals kamen im Rahmen dieser Landtagsitzung vergleichbare Initiativen aus anderen Bundesländern (z. B. Vorarlberg) zur Sprache (Sitzungsprotokoll d. 4. Sitzung v. 25.2.1998).

Aber ein Jahr später trat die Landespolitik immer noch auf der Stelle: Anfang 1999 war man der Verwirklichung des Wirtschaftskonzeptes „Gentechnikfreies Salzburg“ nicht näher gekommen. Gleichzeitig wurde kritisiert, die anderen Bundesländer wären mittlerweile mit ihren vergleichbaren Projekten schon weiter. An der Erfassung legislativer Möglichkeiten zur Einschränkung von Gentechnik in der Landwirtschaft im Rahmen der relevanten Gesetze wurde bisher ohne konkrete Ergebnisse gearbeitet (Anfragebeantwortung Nr. 242 Beil. Sten. Prot. SLT (6. Session der 11. GP)).

Als Spätfolge des Gentechnik-Volksbegehrens bzw. Reaktion auf die schleppenden politischen Umsetzungsmaßnahmen der im Raum stehenden Forderungen gründete sich im April 1999 als lockerer Zusammenschluss bzw. „Zweckbündnis“³⁴ die „Salzburger Initiative Natur statt Gentechnik“, getragen von den lokalen Ablegern von Greenpeace, Verband Ernte für das Leben, Naturschutzbund und der Erzeuger-Verbraucher-Initiative EVI. Sie kritisierte umgehend die vorherrschende Ankündigungspolitik und beklagte, die Landesregierung sei ihrem politischen Auftrag aus dem Herbst 1997 immer noch nicht nachgekommen. V. a. die Novelle des Naturschutzgesetzes wurde eingemahnt. Um den Forderungen Nachdruck zu verleihen, wurde eine Postkartenaktion gestartet, in der die Landesregierung zu rechtlichen Schritten aufgerufen wurde. Binnen kurzer Zeit gelang es, auf diesem Wege rund 3000 Unterschriften zu sammeln. Landesrat Eisl verkündete daraufhin, er sei „zuversichtlich, schon in wenigen Wochen konkrete Ergebnisse an den Landtag weiterleiten zu können.“³⁵ Tatsächlich sollte dies noch rund weitere zwei Jahre dauern.

Die Landtagswahlen 1999 veränderten die Rahmenbedingungen nachhaltig, wurde doch erstmals nach der Abschaffung des früheren Regierungsproporz gewählt und die Regierung, eine ÖVP-SPÖ-Koalition, durch Koalitionsverhandlungen gebildet. Im Arbeitsübereinkommen suchte man allerdings einen Verweis auf Gentechnikverzicht in der Landwirtschaft vergeblich; und in der Tat hatte es seit den ersten Beschlüssen 1996/97 kaum Fortschritte gegeben. Letzten Endes waren weder in das Bodenschutz- oder Landwirtschaftsförderungsgesetz³⁶ noch in die Novelle zum Tierschutzgesetz Bestimmungen eingebracht worden, die auf einen solchen Verzicht abzielten.

³⁴ Interview mit Dr. Hannes Augustin, Naturschutzbund Salzburg, 24.6.2004, Salzburg.

³⁵ Zit. nach Folder der „Salzburger Initiative Natur statt Gentechnik“ – Salzburg, Februar 2001.

³⁶ Die ursprüngliche Idee war, Förderungen vom Verzicht auf Gentechnik abhängig zu machen; das Gegenargument lautete, dies wäre unlauter, solange keine ausreichende Kennzeichnung von Futtermitteln bestand – wie sollten also Landwirte den Nachweis erbringen? Eine solche Regelung wurde damit als inakzeptables Abwälzen der Verantwortung auf die Bauern abgelehnt.

Damit richtete sich alle Aufmerksamkeit auf das Naturschutzgesetz. Die lange – besonders von den Grünen und der FPÖ – eingeforderte Novelle sollte allerdings schließlich im Landtag scheitern.

Erst Anfang 2001 war es tatsächlich so weit: Der Bericht der Landesregierung in der Frage einer entsprechenden Änderung des Naturschutzgesetzes lag vor – und löste umgehend Bestürzung aus. Denn nach eingehender Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen, der etwaigen aus einer solchen Regelung erwachsenden Kosten sowie der Diskussionen rund um das Begutachtungsverfahren kam der Bericht zu einem ernüchternden Befund: „Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass in dem landesrechtlich zur Verfügung stehenden Regelungsspielraum aus kompetenz- und europarechtlichen Gründen nur Bestimmungen geschaffen werden können, deren Wirksamkeit zweifelhaft ist und deren Vollziehung aufwändig und kostenintensiv sein wird. Vor diesem Hintergrund kann eine dem Willen des Landtages Rechnung tragende Gesetzesänderung nicht vorgeschlagen werden“ (Bericht der Landesregierung Nr. 437 Beil. Sten. Prot. SLT (3. Session der 12. GP)).

Zwar wurde also dem Auftrag des Landtags entsprechend eine Naturschutzgesetz-Novelle vorgelegt, in der die Bewilligungspflicht durch das Land geregelt werden sollte, der Sekretär von Landesrat Eisl ließ jedoch schon im Vorfeld wissen: „Wir werden aber auch empfehlen, sie nicht zu beschließen.“³⁷ Die „Salzburger Initiative Natur statt Gentechnik“ beurteilte „(d)iesen Vorschlag als völlig unakzeptabel und fordert(e) den Salzburger Landtag daher auf, eigenverantwortlich einen wirksamen Gentechnik-Paragrafen im Naturschutzgesetz zu verankern“.³⁸ Anlässlich der Ausschusssitzung trat sie mit der Auffassung an die Öffentlichkeit, sowohl eine generelle Bewilligungspflicht als auch ein Freisetzungsverbot für Naturschutzgebiete sei denkbar; gerade wegen der beschränkten Möglichkeiten müssten diese auch ausgeschöpft werden (SN, Lokalteil, 21.2. 2001). Landeshauptmann Schausberger betonte in seiner Reaktion, ebenfalls für ein Verbot der Gentechnik zu sein, dieses sei aber juristisch nicht haltbar – das geforderte Landesgesetz wäre daher nur eine „Scheinaktivität“ (SN, Lokalteil, 20. und 21.3.2001; Standard 21.3.2001). In der Landtagssitzung vom 21.3.2001 nahm die Polemik um die Novelle breiten Raum ein. Der Handlungsspielraum des Landtags bzw. der Landesregierung spielte erneut eine wesentliche Rolle, ÖVP und SPÖ verwiesen auf die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, namentlich das Verbot von Freisetzungen in ökologisch sensiblen Gebieten entsprechend EU-Recht sowie ein Bewilligungsverfahren nach dem nationalen Gentechnikgesetz bzw. auf die neue Freisetzungsrichtlinie, die vielleicht mehr Manövrierraum für landesgesetzliche Maßnahmen bieten würde – eine Hoffnung, die auch die Grünen teilten.

Dessen ungeachtet nahm aber der Grüne Schwaihofer ein Resümee aus seiner Sicht vorweg und sprach von einer großen Niederlage der direkten Demokratie in Salzburg und der Unglaubwürdigkeit bzw. Selbstaufgabe des Landesparlaments: „Es gibt einen konkreten Gesetzesvorschlag. Und wenn dieser zu weit gehen sollte, dann werden wir es schon hören“ (Sitzungsprotokoll d. 7. Sitzung v. 21.3.2001). Darauf allerdings wollte sich die Mehrheit im Landtag nicht einlassen – die Änderung des Naturschutzgesetzes wurde von ÖVP und SPÖ (nur ein SPÖ-Mandatar, Zehntner, scherte aus der Linie aus) abgelehnt.

Dennoch bekannte sich der Landtag weiterhin zu jenem Punkt, den auch die FPÖ in einem Minderheitsbericht (Minderheitsbericht zu Nr. 571 Beil. Sten. Prot. SLT (3. Session 12. GP)). gefordert hatte, und in dem es hieß: „Der Landtag bekennt sich uneingeschränkt zu einem Verbot der Ausbringung von gentechnisch veränderten Organismen im Land Salzburg.“

³⁷ Zit. nach SN, Lokalteil, 16.2.2001.

³⁸ Folder der „Salzburger Initiative Natur statt Gentechnik“ – Salzburg, Februar 2001.

4.4 Vom Verbot zur Vorsorge

Gar so uneingeschränkt war dieses Bekenntnis jedoch nicht, hatte doch die Diskussion um die Novelle mittlerweile wohlbekannte Standpunkte deutlich gemacht. Nur die FPÖ vertrat Maximalpositionen unter der Prämisse, „den Mächtigen Europas auch einmal die Stirn zu bieten“, was v. a. die ÖVP völlig ablehnte. Seitens der SPÖ relativierte der prinzipielle Gentechnikkritiker Zehentner die Möglichkeiten, die das Naturschutzgesetz in Bezug auf die mit EU-Recht konformen Schutz-zonen rein sachlich bot, da es sich bei diesen Landstrichen nicht eben um für die Agrarproduktion zentrale Gebiete handle. Auch die Grünen verfolgten tendenziell eine Politik der kleinen Schritte im Rahmen des Machbaren. Realistische Einschätzungen standen damit einer fundamentalistischen Oppositionspolitik gegenüber (Sitzungsprotokoll d. 3. Sitzung v. 24.10.2001).

So blieb es vorerst weiterhin bei Absichtserklärungen; am Ziel der Errichtung einer gentechnik-freien Zone wurde grundsätzlich festgehalten. In Folge überlagerten die landespolitische Debatte zu-nehmend Themen, die im EU-Kontext zu verorten waren: gentechnisch verändertes Saatgut,³⁹ eine neue Novellierungsdebatte zum Naturschutzgesetz unter den Vorzeichen der Umsetzung zweier EU-Richtlinien (Vogelschutz und Fauna-Flora-Habitat) sowie der anstehenden neuen Freisetzungs-richtlinie. Hinzu trat die Frage des Freihandels vor dem Hintergrund der anstehenden WTO-Klage gegen die EU. Damit schien die Aufhebung des Moratoriums in greifbare Nähe zu rücken, ein Grund mehr auszuloten, wie die Errichtung von gentechnikfreien Zonen angesichts einer neuen Rechtslage durchführbar wäre. Dazu wurden von Umweltorganisationen und Regierungsinstitutionen Gutachten in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse unterschieden sich dabei deutlich, was die Realisierbarkeit solcher Forderungen betraf, klar war jedoch, dass ein wesentlicher Punkt die Kompe-tenzfrage blieb und dass bei der Bezugnahme auf EU-Recht unterschiedliche Schutzziele (Natur-schutzgebiete, Biolandbau) in Form von Richtlinien mit dem neu geregelten Anbau von GVO (Frei-setzungsrichtlinie) konkurrierten. Nicht nur die Ergebnisse, auch deren Interpretationen variierten: Sprach Global 2000 davon, die Bundesländer, die bereits Initiativen in diese Richtung unternom-men hatten, sollten diesen Weg weiter beschreiten, weil er, auch wenn EU-rechtlich umstritten, ein wichtiges politisches Signal sei und sich bei einer Durchjudizierung vor dem EuGH letztlich als gerechtfertigt erweisen könnte,⁴⁰ zog Greenpeace überhaupt die Schlussfolgerung, die Bundeslän-der besäßen eine Vielzahl von Regelungskompetenzen und könnten durchaus Maßnahmen ergrei-fen.⁴¹ Wie Gesundheits-Staatssekretär Waneck und die damalige oberösterreichische FP-Umwelt-landesrätin Haubner hingegen der Öffentlichkeit mitteilten, seien gentechnikfreie Zonen kaum mach-bar – und zwar weniger aus rechtlichen, denn aus rein naturwissenschaftlichen Gründen: Weil bei der Schaffung von kleinen bis mittleren gentechnikfreien Gebieten Schutz- und Pufferzonen einzu-richten wären, die sinnvoller Weise einen Radius von vier km betragen müssten, wäre wegen der klein strukturierten österreichischen Landwirtschaft ein konfliktfreies Nebeneinander unterschied-lich bewirtschafteter Äcker (biologisch, konventionell und unter Einsatz der Gentechnik) nicht mög-lich. Woraus Waneck den Schluss zog: „Wenn man mit klarem Menschenverstand die Dinge be-trachtet, dann kommt letztlich nur die Lösung heraus, dass man danach trachten muss, dass Öster-reich flächendeckend gentechnikfrei erhalten wird.“⁴² So sollte auch ganz Oberösterreich als gen-technikfreie Zone ausgewiesen werden und Abklärungen mit anderen Bundesländern stattfinden.⁴³

³⁹ In den Medien tauchten gehäuft Berichte über „kontaminiertes“ Saatgut auf; letztlich erließ das BM für Land- und Forstwirtschaft im Dez. 2001 in Reaktion auf noch fehlende EU-Bestimmungen eine Saatgut-Gentechnik-VO. In der voran gegangen Debatte wurde v. a. seitens der Grünen die geplante Toleranzschwelle von 0,1 % abgelehnt.

⁴⁰ <http://global2000.at/pages/genhintergrund.htm>.

⁴¹ http://www.greenpeace.at/uploads/media/schlussfolgerungen_rechtsstudie.pdf.

⁴² Zit. nach SN, 7.5.2002.

⁴³ Wofür sich logisch die Koordinationsmechanismen im Rahmen des österreichischen Föderalismus anboten.

Im Mai 2002 fand eine Aktuelle Stunde statt, und es gelang schließlich, einen gemeinsamen Antrag von ÖVP, SPÖ und FPÖ anzunehmen, in dem sich der Landtag erneut einstimmig zu einem Freisetzungsverbot und zu einer weiteren Prüfung legislativer Maßnahmen bekannte (SN, 30.5.2002). An die Bundesregierung wurde ein mittlerweile altbekannter Appell gerichtet, sich weiter für eine gentechnikkritische Haltung einzusetzen – wie bereits weiter oben angeführt, muss es den Ländern immer ein Anliegen sein, sich auch der Unterstützung des Bundes zu versichern, um ihre Forderungen im EU-Mehrebenensystem hörbar zu machen. Zwar wurde dieser Beschluss allseits begrüßt, allerdings auch darauf hingewiesen, dass es sich für den Moment um nicht viel mehr als die Neuauflage früherer deklaratorischer Politik handle.⁴⁴ Ein erster Erfolg konnte schließlich – fast wider Erwarten – erreicht werden: Das Fischereigesetz vom 3.7.2002, das ab 1.1.2003 Geltung erlangte, brachte nicht nur Konformität mit EU-Recht, sondern eine wesentliche Neuerung: das Verbot des Besatzes mit gentechnisch manipulierten Fischen (allerdings war dabei auch eine Ausnahmeregelung von Nöten, um mit EU-Recht konform zu sein).

Vorläufig standen weiterhin Fragen nach der Sicherstellung von Gentechnikfreiheit in Saatgut und Futtermitteln im Zentrum der Debatte (Anfrage Nr. 674 Beil. Sten. Prot. SLT (4. Session der 12. GP); Beantwortung der Anfrage Nr. 823 Beil. Sten. Prot. SLT (4. Session der 12. GP)). Immer größeren Einfluss nahmen jedoch die Aktivitäten in anderen Regionen bzw. Bundesländern. Was allerdings etwa die Vorarlberger Bestimmung anging (Bewilligungspflicht im Wege des Naturschutzgesetzes), so ging diese nicht besonders weit, mehr noch, sie wurde als ein weitgehend zahnloses Instrument betrachtet – also als jenes Placebo, gegen das sich in Salzburg vor allem etliche ÖVP-Vertreter ausgesprochen hatten. Und auch was die seit 2000 viel zitierte Regelung in der Toskana anging (der das Latium gefolgt war), war davon auszugehen, dass diese Positivdeklaration mittels eigenen Labels („Agriqualità“) nicht viel mehr war als eben eine solche – eine Deklaration via Regionalgesetz, EU-Rechtskonformität schien hingegen höchst zweifelhaft (Bericht Verf./Verw.-Ausschuss zur Vorlage der Landesregierung Nr. 169 Beil. Sten. Prot. SLT (4. Session der 12. GP)). Wenig anders verhielt es sich mit dem Burgenland: Zwar sollte es, wie im April 2002 bekannt wurde, ebenfalls zur gentechnikfreien Zone erklärt werden (Standard, 20./21.4.2002) – Umsetzungsszenarien standen allerdings vorerst aus. Dem Beispiel folgten noch weitere Regionen: Im Dezember 2002 präsentierte Landeshauptmann Pröll die Vision eines gentechnikfreien „Waldviertel – Lebensviertel“ im Rahmen des agrar- und regionalpolitischen Plans für Niederösterreich (Standard, 5.12.2002). Als primäre Referenzrahmen stellten sich zunehmend die in Oberösterreich bzw. in Kärnten geplanten Gesetze heraus, wobei hier unterschiedliche Strategien verfolgt wurden: Während in Oberösterreich geplant war, das gesamte Bundesland zur gentechnikfreien Zone zu machen, stellte Kärnten von Anfang an auf ein vorsichtigeres Vorgehen ab.

Nun gingen auch in Salzburg die Arbeiten zügig voran und die wieder eingesetzte Arbeitsgruppe legte im November 2002 einen Endbericht vor.⁴⁵ Allgemein positiv vermerkt wurde, dass erstmalig ein Landes-Gentechnikgesetz tatsächlich in greifbare Nähe gerückt schien; nun tauchte auch ein zentrales Thema auf, das noch eine wichtige Rolle spielen würde, nämlich die Frage der Notifizierung.

Im Juni 2003 stellte die FPÖ eine Dringliche Anfrage und bezog sich dabei auf den im März einstimmig angenommenen Auftrag an die Landesregierung, dem Landtag bis spätestens Mitte September einen Entwurf für ein Gentechnikverbotsgesetz zu übermitteln. Bezug nehmend auf den erhöhten Druck auf die EU durch die WTO-Klage, aber auch ablehnende Äußerungen von EU-Kommissar Fischler bezüglich Gentechnikverboten, sollte das Salzburger Gesetz rasch vorangetrieben werden (Antrag Nr. 739 Beil. Sten. Prot. SLT (5. Session der 12. GP)). Landesrat Eisl berichtete dem Landtag im Juli, dass ein Gesetzesentwurf nach dem Vorbild des Oberösterreichischen Entwurfes vorgelegt wurde und nun weiter überarbeitet würde. Da für eine Notifizierung bei der EU

⁴⁴ Hannes Augustin für den Naturschutzbund, zit. nach SN, Lokalteil, 31.5.2002.

⁴⁵ Zahl 20001-287/24-2002 vom 19.11.2002.

ein letztgültiger Entwurf nötig ist, sei an diese auch noch nicht herangetreten worden. Zudem habe er sich im Rahmen der Landesagrarreferentenkonferenz für die Einsetzung einer Arbeitsgruppe beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft eingesetzt, um Fragen der rechtlichen Möglichkeiten zur Errichtung von gentechnikfreien Zonen, der Koexistenz und der Haftung zu beraten.⁴⁶

Den Sommer beherrschte die Debatte um die EU-Regelungen bezüglich der Koexistenz, also des Nebeneinanders von gentechnisch veränderten, konventionellen und biologischen landwirtschaftlichen Kulturen (Kommission 2003c). Im März hatte sich die Kommission darauf geeinigt, den Mitgliedstaaten nach dem Subsidiaritätsprinzip die Ausarbeitung und Verwaltungsvorschriften für die Koexistenz zu überlassen. Nötig erschien dies wegen des möglichen Pollenflugs, der sich auch zwischen GVO- und konventionellen Kulturen nicht verhindern ließe, aber wegen der Kennzeichnungsvorschriften für Lebens- und Futtermittel wirtschaftliche Folgen für Landwirte haben könnte. Deren Wahlfreiheit sollte weiterhin gewährleistet werden. Die unverbindlichen Leitlinien, die die Kommission im Juli genehmigte, enthielten nun Empfehlungen für die Erarbeitung einzelstaatlicher Strategien und Verfahren. Nationale Maßnahmen sollen demnach transparent, effizient und kostenwirksam sein und nicht über das hinausgehen, was zur Erhaltung der Schwellenwerte der EU für die GVO-Kennzeichnung nötig ist. Auch sollen sie auf wissenschaftliche Tatsachen gestützt sein. Vorrang haben dabei betriebliche Maßnahmen; regionale Maßnahmen sind nur in Ausnahmefällen vorgesehen z. B. Beschränkungen beim Anbau bestimmter Kulturpflanzen und müssen einzeln begründet werden (MEMO 04/85, 11). Mit anderen Worten setzte die Kommission hier weitgehend auf freiwillige Vereinbarungen und damit direkt bei den Bauern an; heftig kritisiert wurde daran, dass es sich dabei nur um unverbindliche Leitlinien handelte und Landwirtschaftskommissar Fischler die Umsetzung den Nationalstaaten überlassen wollte. Im diesem Kontext hatte der Sprecher von Kommissar Fischler von einem „Subsidiaritätstest“ gesprochen.⁴⁷ Aus Fischlers Sicht war das Beharren der Bundesregierung auf verbindlichen EU-Vorschriften wiederum „eine neue Ausrede, um das Moratorium beizubehalten.“⁴⁸ Bereits im April 2003 war ja die Mahnung der Kommission hinsichtlich der verzögerten Umsetzung der neuen Freisetzungsrichtlinie in Wien eingelangt. Die österreichischen Bundesländer hatten mit ihren Gesetzesentwürfen nun gleichsam eine Nebenfront eröffnet.

Vorerst jedoch war ein herber Rückschlag zu verzeichnen: Die Kommission lehnte im September 2003 den Entwurf des Oberösterreichischen Gentechnikverbotsgesetzes ab. Da mit diesem Gesetz ein generelles dreijähriges Verbot des Einsatzes von GVO in der Landwirtschaft angestrebt wurde, musste man sich im Notifizierungsverfahren auf den Art. 95 des EG-Vertrages beziehen, in dem festgelegt wird, wie und unter welchen Bedingungen einzelstaatliche Maßnahmen erlassen oder beibehalten werden können, die das grundsätzliche Ziel des Binnenmarkts einschränken. Jeder solche Entwurf einer sog. technischen Vorschrift ist vor der Erlassung dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) zur Notifikation der Kommission zuzuleiten. Dabei obliegt es wiederum den ausarbeitenden Stellen (hier also den Landeslegisten), auf welche nationalen bzw. europarechtlichen Vorschriften sie sich beziehen.⁴⁹ Im Fall des Oberösterreichischen Gentechnikverbotsgesetzes war nun allerdings aufgrund der europarechtlichen Grundlage die negative Stellungnahme der Kommission auch bindend – dem Land blieb nur noch eine Klage vor dem EuGH.

Damit war klar, dass auch der Salzburger Gentechnik-Verbotsgesetz-Entwurf vor dem EU-Recht keinen Bestand haben würde. Entsprechend argumentierte der Bericht der Landesregierung: Aus-

⁴⁶ Diese Arbeitsgruppe, die sich aus Beamten aus allen betroffenen Ministerien zusammensetzt, hat laut telefonischer Anfrage im Lebensministerium, Sektion III/9, allerdings hauptsächlich die eher informelle Funktion der Meinungsbildung und des Informationsaustauschs, nicht der Koordination zwischen den Bundesländern. Insofern ist es auch wenig verwunderlich, dass über die Fortschritte der dortigen Arbeiten nicht allzu viel bekannt ist, vgl. Interview Augustin 24.6.2004.

⁴⁷ Zit. nach SN, 12.7.2003.

⁴⁸ Zit. nach Standard, 23.7.2003.

⁴⁹ Vgl. Email-Anfrage an das BMWA vom 9.7.2004 und Beantwortung.

föhrlich wurde die Ablehnung dargestellt, wonach die vorgelegten wissenschaftlichen Informationen keine neuen Erkenntnisse (die für einzelstaatliche Maßnahmen aber zwingend erforderlich sind) enthalten hätten und auch kein Nachweis dafür erbracht worden wäre, dass die Koexistenz ein Risiko für Umwelt und menschliche Gesundheit darstellten. Demnach seien auch die Bedingungen gemäß Art. 95 EG-V nicht erfüllt gewesen, wonach Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der Arbeitsumwelt durch Oberösterreich ergriffen werden hätten können. Nachdem im Begutachtungsverfahren zum Salzburger Gentechnik-Verbotsgesetz auch schwere verfassungsrechtliche Bedenken geäußert worden waren und nicht zu erwarten war, dass ein Pauschalverbot anders als im Oberösterreichischen Fall durch die EU akzeptiert werden würde, kam man zu dem Schluss, einen neuen Gesetzesentwurf zu erarbeiten, der die EU-rechtlichen wie auch verfassungsrechtlichen Vorgaben berücksichtigen sollte. Dieser würde nach Begutachtung und Notifikation dem Landtag als Gesetzesvorschlag zugeleitet werden (Bericht der Landesregierung Nr. 107 Beil. Sten. Prot. SLT (6. Session der 12. GP)).

Der Oberösterreichische Weg war also durch die Kommission in eine Sackgasse verwandelt worden – blieb noch das Kärntner Modell. Dort wurde von Anfang an nicht auf ein Pauschalverbot abgezielt, sondern neben einer Anzeige- und Genehmigungspflicht vor allem auf den Schutz des biologischen Landbaus und naturschutzrechtlich besonders geschützter bzw. ausgewiesener Gebiete, womit man sich auch auf dem relativ sicheren Boden einschlägiger EU-Richtlinien bewegte. Dementsprechend konnte hier eine andere EU-rechtliche Grundlage für das Notifizierungsverfahren gewählt werden, nämlich die Bezugnahme auf die Richtlinie 98/34/EG, die ebenfalls technische Normierungen regelt. Ein Vorteil dieser rechtlichen Basis ist die Tatsache, dass in einem solchen Fall nur Informationspflicht (wieder über das BMAW) besteht, die Stellungnahmen und Bemerkungen der Kommission aber nicht zwingend berücksichtigt werden müssen.

Diesbezügliche Sorgen blieben allerdings unbegründet, denn im Dezember 2003 billigte die Kommission den Kärntner Entwurf eines Gentechnik-Vorsorgegesetzes grundsätzlich, wenngleich mit einigen Abänderungsvorschlägen. Für ein Salzburger Gesetz nach diesem Vorbild bestanden damit gute Aussichten – und so wurde der neue Entwurf, über den mittlerweile Einigung erzielt worden war, an die Kommission zur Notifizierung weitergeleitet. Im März 2004 kam schließlich die erlösende Nachricht: Die Kommission billigte das geplante Gentechnik-Vorsorgegesetz, schlug aber wie im Kärntner Fall einige Detailänderungen vor.⁵⁰

Die „Salzburger Nachrichten“ (Lokalteil, 23.3.2004) kommentierten diesen Entscheid als ein Gesetz mit drei Siegern: Biobauern, direkter Demokratie und Föderalismus. In einer Presseausendung kündigte Landesrat Eisl an, das Gentechnik-Vorsorgegesetz solle noch vor dem Sommer beschlossen werden. Die in Detailfragen vorgebrachten Auffassungsunterschiede zwischen dem Land Salzburg und der Kommission, die im wesentlichen die Schutzgebietsbestimmungen, die Nachweispflicht und Haftungsfragen betrafen, seien nun zu prüfen und gegebenenfalls einzuarbeiten. Die „Salzburger Initiative Natur statt Gentechnik“ dagegen sprach davon, dass bereits sowohl der Kärntner wie auch der Salzburger Entwurf Kompromisse mit Schwächen dargestellt hätten und forderte unter dem Motto „Verbessern statt Verwässern“, den Vorschlägen der Kommission nicht zu sehr Folge zu leisten.

⁵⁰ Ausführliche Stellungnahme gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 98/34/EG vom 22. Juni 1998; Notifizierung 2003/475/A an das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Abteilung C2/1.

4.5 Der endgültige Beschluss

Rund um die Landtagswahlen 2004 spielte die Gentechnikpolitik eine größere Rolle als fünf Jahre zuvor. Sowohl im Programm der ÖVP als auch der SPÖ fanden sich eigene Passagen zum Gentechnikverzicht;⁵¹ die beiden Oppositionsparteien verfolgten weiterhin ihren gentechnikkritischen Kurs. Die Absichtserklärungen gerade der beiden künftigen Koalitionspartner spiegelten wohl auch die neuen Rahmenbedingungen wider, die die lange und wechselhafte Geschichte der Verwirklichung von (zumindest partieller) Gentechnikfreiheit zu einem vorläufigen Ende bringen sollten. Die neue Landeshauptfrau Gabi Burgstaller nahm denn auch in ihrer Regierungserklärung vom 28.4.2004 explizit auf die Thematik bzw. die Vorarbeiten zu einer gesetzlichen Regelung Bezug: „Die Landesregierung bekennt sich ... zur gentechnikfreien Produktion in der Landwirtschaft in Salzburg und sieht das vorbereitete Gentechnikvorsorgegesetz als geeignetes Instrument zur Erreichung dieses Zieles an“ (Floirmair 2004). Die Salzburger Landeskorespondenz meldete am 17. 5., bei der ersten Arbeitssitzung der neuen Landesregierung sei unter anderem die Vorlage für das Gentechnik-Vorsorgegesetz beschlossen worden: „Einigen Kritikpunkten der EU wurde durch eine entsprechende Abänderung des Textes Rechnung getragen; bei anderen Passagen wurde die bisherige Regelung beibehalten und gleichzeitig die abweichende Rechtsmeinung des Landes dargelegt. Folgende Änderungen wurden aufgrund der Stellungnahme der EU-Kommission vorgenommen: Der besondere Schutz für bestimmte Gebiete 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 Metern soll entfallen, da pauschale Aussagen über den ‚Einflussbereich‘ von GVO nicht möglich sind.“

Und damit sollte es schließlich soweit sein: Am 7.7.2004 beschloss der Landtag mit den Stimmen von SPÖ, ÖVP und Grünen das Salzburger Gentechnik-Vorsorgegesetz (Bericht und Vorlage der Landesregierung Nr. 6 Beil. Sten. Prot. SLT (1. Session der 13. GP)). Nur die FPÖ stemmte sich dagegen, da ihr das Gesetz nicht weit reichend genug erschien, Karl Schnell bezeichnete es als „fahrlässig und eine Katastrophe“ – im Gegensatz dazu erkannte darin Landesrat Eisl einen „Meilenstein“.⁵² Festgelegt wurde eine Bewilligungspflicht durch die Landesregierung für den Einsatz von gentechnisch veränderten Pflanzen und Tieren. Die Regierung kann auch eine Haftpflichtversicherung vorschreiben, um mögliche Schäden abzugelten. Das Ausbringen ohne Bewilligung kann mit Strafen in Höhe von bis zu 30.000 Euro geahndet werden. Die Grünen sprachen ihrerseits wohl von einem wichtigen Beschluss, befanden aber vor allem Haftungsfragen als noch unzureichend geklärt, Ziel sei nach wie vor ein gentechnikfreies Salzburg. Auch der Salzburger Naturschutzbund sah in dem neuen Gesetz nur einen Teilerfolg, der zwar grundsätzlich positiv zu bewerten sei, aber vor allem die Beschränkung der geschützten Gebiete wird von dieser Seite bemängelt. Zudem sei die Regelung mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden, die große Zukunftsfrage mithin ihr Vollzug.⁵³

⁵¹ Vgl. <http://www.oevp-sbg.at/uploads/media/Zukunftsprogramm.pdf>, 42 bzw. <http://salzburg.spoe.at/land/content/view/full/7656/>, 107f.

⁵² Zit. nach SN, Lokalteil, 17.6.2004.

⁵³ Vgl. Interview Augustin 24.6.2004.

5 Fazit: Zum Stellenwert von Regionen und Regionalgesetzen in der EU-Biotechnologienpolitik

Mit der Verabschiedung des Gentechnik-Vorsorgegesetzes wurde der vorläufige Schlusspunkt unter die langjährige und durchaus wechselvolle Geschichte des Bestrebens, Gentechnikfreiheit auf regionaler Ebene zu fixieren, gesetzt. Charakterisiert war diese von einem bei den Landtagsparteien recht unterschiedlich ausgeprägten und motivierten politischen Umsetzungswillen einerseits, andererseits von der Frage, wie groß der Handlungsspielraum für Regionen und Bundesländer im europäischen Mehrebenensystem angesichts struktureller und rechtlicher Rahmenbedingungen am Ende ist. Dabei stand Salzburg nicht alleine, vielmehr mehrten sich in den vergangenen Jahren einschlägige Initiativen auf regionaler und lokaler Ebene. Neben den bereits angeführten Beispielen aus Österreich und Italien ist dabei auch Deutschland, wo jedoch primär auf freiwillige Selbstverpflichtung gesetzt wird, zu nennen. Innerhalb Österreichs wiederum verstärkten sich diese Tendenzen auch in Tirol, der Steiermark und in Niederösterreich. Zunehmend stellte sich dabei auch die Frage nach grenzüberschreitender Aktivität und Vernetzung: So plante etwa das Burgenland – ursprünglich das erste Bundesland, das sich zur gentechnikfreien Zone erklären wollte –, für ein gentechnikfreies Pannonien die Führerschaft zu übernehmen (Standard, 11.3.2004). Ähnliche Ankündigungen gab es für die Region Kärnten, Friaul-Julisch-Venetien und Slowenien, wo bis 2006 eine gemeinsame gentechnikfreie „Bioregion“ geschaffen werden sollte (Standard 25./26.27.10.2002). Am 28.4.2004 fand eine Demonstration für gentechnikfreie Regionen in Linz statt; schon im November 2003 – als sich der zuständige Ausschuss im Salzburger Landtag gerade für die Schaffung des Gentechnik-Vorsorgegesetzes aussprach – unternahmen Salzburg und Oberösterreich mit einer Reihe weiterer europäischer Regionen in Brüssel einen Vorstoß, damit sich die EU dieses Themas stärker annehmen sollte, damals bereits mit der vollen Unterstützung der schon oben angesprochenen VRE.⁵⁴ Im Rahmen des in der VRE gegründeten Netzwerks für Gentechnikfreiheit sind mittlerweile alle österreichischen Bundesländer sowie Regionen aus Italien, Frankreich, Großbritannien, Griechenland (alle Provinzen), Deutschland, Spanien und Großbritannien vertreten – die wenigsten verfügen jedoch über gesetzliche, EU-konforme Verbote.

Wie ist somit das Salzburger Landesgesetz zu bewerten? Der Verweis auf Limitationen des Handlungsspielraums durch EU- und nationales Recht war sicherlich nicht nur eine „Sündenbockstrategie“ oder das Abschieben von Verantwortung. Klar festzuhalten ist, dass es hier beträchtliche Einschränkungen für regionales Handeln gab, deren Basis nicht zuletzt auch die beschränkten Landesgesetzgebungskompetenzen waren – auch wenn diese Tatsachen mitunter die Möglichkeit wohlfeiler Argumentation boten. Was die Haltung der Landtagsparteien betrifft, sind einige wesentliche Unterscheidungen zu treffen: Die ÖVP verfolgte nicht nur eine realistische, sachpolitisch begründete, sondern mitunter von Hinhaltetaktik geprägte Strategie. Nicht zuletzt lag dies wohl an ihrer Rolle als klassische Vertreterin des Agrarsektors, der in dieser Frage zweifellos selbst gespalten war. Ziel musste hier also der Interessenausgleich sein. Auch die SPÖ, wengleich manche ihrer Abgeordneten, wie etwa Zehentner, zu den vehementesten Fürsprechern eines gentechnikfreien Salzburg zählten, verfocht eine eher maßvolle Politik, die sich besonders stark an Fragen des Konsumentenschutzes orientierte. Hinzu kam vielleicht noch die Rolle als Koalitionspartner der ÖVP.⁵⁵ Für die Grünen war die Gentechnikfreiheit ein Anliegen, das sich quasi naturgemäß ergab (nicht zuletzt auch im Kontext der Frage der direkten Demokratie im Zusammenhang mit dem Gentechnikvolksbegehren), und in der Folge zeigten sie sich über die Jahre hochaktiv in den diversen Sach-

⁵⁴ Zit. nach Unser Land 32/2003, 4f.

⁵⁵ Vgl. Interview Augustin 24.6.2004.

fragen, unternahmen zahlreiche Vorstöße, erwiesen sich dabei aber ebenso aufgeschlossen gegenüber den real existierenden Möglichkeiten. Eine besonders fundamentalistische Position wurde wohl von der FPÖ vertreten, die zwar für alle Vertreter von Gentechnikfreiheit aufgrund ihrer absoluten Oppositionshaltung ein verlässlicher Partner in dieser Sache war, häufig ihre Argumentation aber massiv mit radikaler Anti-EU-Rhetorik verband.

Das Salzburger Gentechnik-Vorsorgegesetz ist sicherlich keine Ideallösung, wie von manchen aus guten Gründen kritisiert wurde. So sei etwa die Beschränkung auf Natura-2000-Gebiete nicht unbedingt erforderlich gewesen, auch andere Schutzgebiete hätten mit einbezogen werden können. Auch in der Frage von Pufferzonen, von Schwellenwerten für Verunreinigungen und beim Thema Haftung wäre man zu nachgiebig gewesen, nach wie vor ist das Ziel von Gentechnikkritikern die Einführung einer verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung. Festzuhalten ist jedoch: Die Debatte um neue EU-Regelungen (Novellierung der Freisetzungsrichtlinie, Koexistenzfrage usw.) – viel mehr als deren Inhalte – öffnete Gelegenheitsfenster, die politisch genutzt wurden. Immerhin lag damit nun wirklich ein Landesgesetz vor, das zumindest den eingeschränkten Verzicht auf Gentechnik in der Landwirtschaft im Sinne der Genehmigung bzw. Zulassung der Ausbringung von GVO reguliert, während zum Zeitpunkt der Beschlussfassung andere Bundesländer noch nicht so weit waren oder über weniger strenge Regelungen verfügten. In Vorarlberg etwa gibt es, wie bereits erwähnt, keine eigene Legislatur, die entsprechenden Bestimmungen finden sich im Natur- und Landschaftsschutzgesetz. Diese enthalten eine Bewilligungspflicht – auch im Ländle wurde davon aber noch nie Gebrauch gemacht. Die Kärntner Variante des Vorsorgegesetzes wiederum regelt die Anmeldung von Ausbringungen von GVO-Saatgut sowie Schutzzonen, enthält hingegen keine Bewilligungspflicht wie das Salzburger Gesetz. Ähnlich streng dagegen sind die Wiener Bestimmungen (allerdings bei vergleichsweise geringeren Anbauflächen), wo ebenfalls Bewilligungspflicht sowie Informationspflicht der Öffentlichkeit besteht. 2005 verabschiedete auch Tirol ein Gentechnik-Vorsorgegesetz, das eine Anzeigepflicht sowie die Informationspflicht der Eigentümer angrenzender Grundstücke vorschreibt. In der Steiermark schließlich passierte ein entsprechender Vorschlag Ende Mai 2005 den Umweltausschuss und wurde daraufhin an die Kommission zur Notifizierung geschickt. In Niederösterreich wiederum wird weiterhin versucht, im Rahmen von Initiativen wie „Gentechnikfreies Waldviertel“ auf freiwilliger Basis die Gentechnikfreiheit von ganzen Regionen zu forcieren. Auch hier ist man sich jedoch der Tatsache bewusst, dass ein großes Manko nach wie vor im Fehlen eines strengen Haftpflichtrechts besteht (Standard 5.10.2005).

Genau genommen bedeutet dies allerdings Folgendes: Die Errichtung gentechnikfreier Zonen ist rechtlich gesehen so gut wie unmöglich. Im Grunde kann es lediglich darum gehen, die Hürden für das Ausbringen von GVO so hoch wie möglich anzusetzen und so die Attraktivität dieser Anbauform für die Landwirte entsprechend zu mindern. Für den Moment scheint immerhin diese Strategie erfolgreich, und hier knüpft auch die oben angesprochene Frage des Vollzugs an: In Salzburg gab es bisher keine Anträge auf Bewilligung der GVO-Ausbringung. Für die kommenden Monate ist aber vorgesehen, ein sog. Gentechnik-Buch aufzulegen, in dem mögliche Flächen dafür eingetragen werden müssten.⁵⁶ Möglicherweise hätten noch etwas weiter gehende Regelungen im Sinne der Schutzzonen aufgenommen und den Empfehlungen der Kommission weniger nachgegeben werden können. Sich gänzlich gegen die EU zu stellen, wie teilweise angeregt, hätte sich jedoch als wenig Erfolg versprechende Strategie erwiesen, wie der Fall Oberösterreich zuletzt bewies.

Denn wie bereits beschrieben, lehnte die Kommission am 2.9.2003 die Notifikation des Gentechnik-Verbotsgesetzes ab (Commission 2003), basierend auf einer EU-rechtlichen Begründung, die alle relevanten Regulierungen in Betracht zog, sowie auf dem Urteil des wissenschaftlichen Ausschusses der EFSA (EFSA 2003), die die notwendigen neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht anerkannte. Das Veto stützte sich auf eine Verletzung der Wettbewerbsregeln und darauf, dass alle Sicherheitsfragen rund um den Gentechnikeinsatz von der EU bereits im Zulassungsverfahren aus-

⁵⁶ E-mail-Anfrage vom 25.8.2005 an die Salzburger Landesregierung und ihre Beantwortung.

reichend geprüft worden seien. Daraufhin reichte das Land Oberösterreich am 4.11.2003 beim EuGH Nichtigkeitsklage gegen die Kommission ein (Klageschrift 2003) und begründete diese mit der Verletzung von Formvorschriften sowie der „Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm“ (wozu folgende Punkte zählten: Schutz der Umwelt, neue wissenschaftliche Erkenntnisse, spezifisches Problem des Mitgliedstaats, Verhältnismäßigkeit, Vorsorge- und Vorbeugeprinzip). Dies bedeutete: es hätte keine ausreichende Überprüfung vor der Zulassung des GVO-Saatguts gegeben bzw. das Land hätte keine Möglichkeit gehabt, in dem Zulassungsverfahren mitzuwirken. Weiters verwies man darauf, dass die Koexistenz in einem klein strukturierten Agrarland wie Oberösterreich technisch gar nicht möglich sei, weshalb die Existenz gentechnikfrei produzierender Betriebe ohne das geplante Gesetz ernsthaft bedroht sei. In Folge gingen noch einige weitere Schriftsätze zwischen den Parteien hin- und her (Klagebeantwortung, Erwiderung und Gegenerwiderung), bis am 17.3.2004 eine mündliche Verhandlung vor dem EuGH stattfand,⁵⁷ der schließlich den Argumenten Oberösterreichs nicht folgte und die Klage abwies. Nach diesem Scheitern kündigten die Landesräte für Landwirtschaft Stockinger (ÖVP) sowie Anschöber (Grüne) umgehend an, nun den „zweitbesten Weg“ zu beschreiten und den übrigen Landesgesetzen folgend eine Regelung zu erlassen, die die Aussaat von gentechnisch verändertem Saatgut zwar nicht de jure verbieten, aber de facto verhindern, indem Zulassung, Haftung, Pufferzonen und Kennzeichnung entsprechend formuliert würden (Standard 5.10.2005).

Zusammenfassend sind aus den bisherigen Ausführungen zum Manövrierraum von Regionen und Bundesländern im EU-Mehrebenengefüge allgemein und zu den Initiativen innerhalb Österreichs speziell damit folgende Schlussfolgerungen zu ziehen: Die Biotechnologiepolitik, insbesondere jene der „grünen“ Gentechnik, im Rahmen der Union ist ein hochgradig reguliertes Politikfeld, das weiterhin dem Modus klassischer Regulierungspolitik entspricht und eng mit der Binnenmarktpolitik verbunden ist (Wallace 2005).⁵⁸ Sofern vorhanden, folgen etwa auch die gemeinschaftliche Industrie- und Sozialpolitik wie auch die Regulierung industrieller Prozesse im Bereich der Umweltpolitik diesem Muster. Allerdings erweist sich auch die traditionelle Regulierungspolitik und ihre Anwendung auf einzelne Politikfelder als im Fluss und Änderungen unterworfen. So hat sie sich etwa im Bereich der Produktregulierung als erfolgreicher als in der Prozessregulierung (wie im Fall der Biotechnologie) erwiesen; die Gemeinsame Agrarpolitik wiederum zeigt neuerdings auch Züge regulativer Politik im Gefolge von Reformen. Von einer kohärenten Form der Regulierungspolitik ist somit immer weniger zu sprechen, da ihre konkrete Ausgestaltung in den Politikfeldern immer mehr variiert. Was die Biotechnologiepolitik angeht, hat eine Öffnung – ausgenommen die Betonung von Dialog und Konsultation im Rahmen der neuen *governance*-Strategie, die allerdings weitgehend rhetorischen Charakter hat – in den letzten Jahren nicht stattgefunden, im Gegenteil lässt sich argumentieren, dass das Netz mit dem neuen Regulierungsrahmen sogar teilweise noch enger geknüpft wurde. Dafür sprechen nicht zuletzt die damit verbundenen Zentralisierungstendenzen: Zum einen wurden zwei neue Verordnungen, nicht Richtlinien erlassen, die die Entscheidungsautorität direkt bei den EU-Institutionen platzieren. Zum anderen wurde die wissenschaftliche Risikobewertung der EFSA als eigener Agentur übertragen. Dieses „Experiment“ der Errichtung einer quasi-unabhängigen Agentur im Rahmen der Regulierung der Biotechnologiepolitik (Wallace 2005, 82) ist jedoch auch mit einigen Problemen, z. B. im Kontext von deren Legitimationsgrundlage

⁵⁷ E-mail Anfrage an das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung/Verfassungsdienst und deren Beantwortung vom 27.5.2005.

⁵⁸ Wallace unterscheidet zwischen fünf Politikmodi, die auf einzelne Politikbereiche der EU zutreffen: die klassische Gemeinschaftsmethode, Regulierung, Distribution, *policy*-Koordination und intensiven Transgouvernementalismus. Charakteristika des regulativen Modus sind: Die zentrale Rolle der Kommission im Sinne der Festlegung der Regulierungsziele und -kriterien (zunehmend ökonomischer Natur), wobei sie häufig mit *stakeholders* und Experten kooperiert; der Rat als Forum für Vereinbarungen über Minimalstandards und die Richtung der Harmonisierung; der EuGH als Wächter über die Einhaltung der Regeln; das EP als eine der Instanzen, die die Rücksichtnahme auch anderer Aspekte (Umweltschutz, regionale und soziale Interessen etc.) gewährleistet; Möglichkeiten für andere Akteure (besonders aus der Wirtschaft, aber auch anderer Interessen), konsultiert zu werden und ihren Einfluss geltend zu machen.

und einem letztlich politischen (oder zumindest politisch wirksamen) Handeln unter der Prämisse wissenschaftlicher Expertise, behaftet. Verantwortlichkeit, *governance* und Effektivität finden sich im Modell derartiger Regulierungsagenturen erneut in einem prekären Spannungsverhältnis.⁵⁹ Kein Wunder also, wenn gentechnikkritische Stimmen diese Zentralisierung bei der EFSA, die letztlich die Kommissionspolitik stützt, mit Argwohn beobachten.⁶⁰ Die Kommission selbst wiederum ist, wie das Beispiel der ersten Genehmigung nach dem Moratorium zeigte, durchaus bereit, sich im Zweifelsfall über den Willen der Mehrheit der Mitgliedstaaten hinwegzusetzen.

Umso interessanter ist es somit, dass innerhalb dieses eng regulierten Bereiches ausgerechnet ein Bereich, die Koexistenzfrage, den Mitgliedstaaten bzw. dem Subsidiaritätsprinzip überlassen wurde. Durch dieses vermeintliche Schlupfloch in Richtung Gentechnikfreiheit zu entkommen, ist allerdings praktisch unmöglich, der „Subsidiaritätstest“ eigentlich nicht zu bestehen – zumindest nicht im Sinne gentechnikkritischer Regionen. Der wirkliche Test besteht in der Kunst, den Anbau möglichst unattraktiv zu machen, nicht jedoch in der Verhängung von Verboten. Das *framing* der Kommission in ihren Leitlinien zur Koexistenz war jenes der Wahlfreiheit der Landwirte, in der praktischen Umsetzung durch Regionalgesetze soll diese Wahl mit möglichst hohen Hürden verbunden sein. Die Subsidiarität stellt die Akteure jedoch noch vor weitere, strukturelle Probleme: Die zentrale Frage ist in erster Linie, wie das jeweilige politische System des Mitgliedstaates verfasst ist, ob föderal oder zentral, und damit, wie sich die Kompetenzlage für eigene Maßnahmen gestaltet. Wie gezeigt, ist der Handlungsspielraum schon für die österreichischen Bundesländer gering genug, eine andere Frage wären die Möglichkeiten für Kommunen in zentralistisch geprägten Mitgliedsländern. Wesentlich für die strukturell-institutionelle Ebene sind außerdem noch Fragen nach den politischen Einflussmöglichkeiten für Regionen, wie in Abschnitt 2 beschrieben. Der AdR spielte in Fragen der Gentechnikfreiheit eine bisher eher untergeordnete Rolle, wesentlich wichtiger ist das Netzwerk der Regionen, die dieses Ziel verfolgen, im Rahmen der VRE. Hier wird massiv Lobbying betrieben, wie etwa im Rahmen der bereits angesprochenen Konferenz im Mai 2005. Bereits im Jänner wurde ein Manifest unterzeichnet, im Februar folgte eine Charta und im März richtete das Netzwerk eine Petition an die Union, dazu soll im Jänner 2006 eine weitere Konferenz kommen (<http://www.gmo-free-regions.org/>). Innerhalb der VRE wird – so hat es den Anschein – also größerer Wert auf Koordination gelegt, diese allerdings geschwächt durch die sehr unterschiedlichen Ansätze, die verfolgt werden und in den meisten Fällen über deklaratorischen Charakter nicht hinausgehen. Was Österreich angeht, so dürften die Initiativen der Bundesländer wenig koordiniert gewesen sein, über einen informellen Austausch gingen die Maßnahmen kaum hinaus. Dies liegt allerdings wohl v. a. auch an den beschriebenen strukturellen Voraussetzungen. Wie die Darstellung der Entstehungsgeschichte des Salzburger Gesetzes nahe legt, wurden andere Initiativen eher als Referenzrahmen für die Debatte genutzt als dass es eine koordinierte Vorgangsweise gegeben hätte. Mit der Bundespolitik wiederum schien das Vorgehen der Länder oftmals eher zu kollidieren, als dass man sich der Unterstützung durch die nationale Ebene versichern konnte, wenngleich am Ende die Haltung Österreichs, z. B. in Fragen neuer Genehmigungen oder der Aufhebung bisheriger Importverbote, weiterhin kritisch blieb.

Eine Lehre, die von vielen nun insbesondere aus den Erfahrungen mit der Koexistenzfrage gezogen wird, ist dass eine verbindliche EU-weite Regelung angestrebt werden soll – dafür in Verbindung mit strengen Haftungsregeln sprach sich beispielsweise der Salzburger Landesrat Eisl (Landeskorrespondenz 18.3.2005) ebenso aus wie eine Vertreterin von Friends of the Earth bei der bereits erwähnten Konferenz im Mai 2005 (Spendeler 2005). Die Vision dabei ist sicherlich, gentechnikfreie Regionen auf eine sichere Basis in der Zukunft zu stellen. Allerdings ist hierzu festzuhalten, dass schon in ihren Empfehlungen die Kommission (2003c) als Punkt 10 festhielt: „Zwei Jahre nach Veröffentlichung der vorliegenden Empfehlung im Amtsblatt der Europäischen Union wird die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament auf der Grundlage von Auskünften der

⁵⁹ Für eine kritische Bewertung vgl. Williams 2005.

⁶⁰ Vgl. E-mail Anfrage und Telefongespräch mit Werner Müller, 24.5.2005.

Mitgliedstaaten über die von ihnen gesammelten Erfahrungen mit der Umsetzung der Maßnahmen berichten und dabei gegebenenfalls eine Bewertung aller etwa erforderlich werdender Schritte vornehmen.“ Diese Auskunft könnte damit nach Stand der Dinge dahingehen, dass der Subsidiaritätstest nur sehr eingeschränkt zu bestehen war. Die Kommission hätte damit jede Grundlage, das noch vorhandene regulative Loch zu stopfen – ob damit die Regionen und Kommunen allerdings nicht vom Regen in die Traufe kämen, ist eine andere Frage.

6 Literatur

- Ausschuss der Regionen (AdR) (2002). Die politischen Prioritäten des Ausschusses der Regionen für den Zeitraum 2002-2006. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- Ausschuss der Regionen (AdR) (2005). Informationsdokument: Tätigkeit, Zusammensetzung und Arbeitsprogramme der Europäischen Verbände regionaler und lokaler Gebietskörperschaften, aktualisiert für das 2. Halbjahr 2005. Vorlage des Generalsekretärs, CdR 161/2005 (DE/FR/EN) SF/HB/ue, Brüssel.
- Bache, Ian/Matthew Flinders (2004). Themes and Issues in Multi-Level Governance, in: Ian Bache/Matthew Flinders (Hg.): Multi-Level Governance, Oxford: Oxford University Press, 165-178.
- Baggott, Rob (1998). The BSE Crisis. Public Health and the „Risk Society“, in: Pat Gray/Paul ‘t Hart (Hg.): Public Policy Disasters in Western Europe, London/New York: Routledge, 61-78.
- Bradley, Kieran St. C. (1998). Alien Corn, or the Transgenic Procedural Maze, in: M.P.C.M. Van Schendelen (Hg.). EU Committees as Influential Policymakers, Aldershot-Sydney: Ashgate, 207-222.
- Cantley, Mark F. (1995). The Regulation of Modern Biotechnology: A Historical and European Perspective. A Case Study in how Societies Cope with New Knowledge in the Last Quarter of the Twentieth Century, in: Brauer, Dieter (Hg.): Biotechnology. Legal, Economic and Ethical Dimensions; Weinheim-Tokio: VCH Verlagsgesellschaft, 505-681.
- Commission (2003). Commission Decision of 2 September 2003 relating to national provisions on banning the use of genetically modified organisms in the region of Upper Austria notified by the Republic of Austria pursuant to Article 95(5) of the EC Treaty, Official Journal of the European Union, 16.9.2003, Brüssel.
- Dachs, Herbert (1993). Von der Quadratur des Kreises. Über den Stellenwert der Regionen im zusammenwachsenden Europa, in: Roland Floimair (Hg.): Die regionale Außenpolitik des Landes Salzburg. Schriftenreihe des Landespressebüros, Serie „Salzburg Dokumentationen“ Nr. 108, Salzburg: Amt der Salzburger Landesregierung, Landespressebüro, 11-26.
- EFSA (2003). Opinion of the Scientific Panel on Genetically Modified Organisms on a question from the Commission related to the Austrian notification of national legislation governing GMOs under Article 95(5) of the Treaty, The EFSA Journal (2003)1, 1-5.
- Einsiedel, Edna (2001). Citizen Voices: Public Participation on Biotechnology, in: Notizie di Politia, XVII (63), 94-104.

- Europäische Kommission (2002). Biowissenschaften und Biotechnologie. Eine Strategie für Europa. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2002) 27, Brüssel.
- Fallend, Franz (2002). Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus: Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf bundesstaatliche Strukturen und regionale Politik in Österreich, in: Heinrich Neisser/Sonja Puntser Riekmann (Hg.): Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft, Wien: WUV Universitätsverlag, 201-229.
- Fallend, Franz (i. E.). Bund-Länder-Beziehungen, in: Dachs, Herbert/Peter Gerlich/Herbert Gottweis/Helmut Kramer/Volkmar Lauber/Wolfgang C. Müller/Emmerich Tálos (Hg.): Österreichische Politik. Ein Handbuch, Wien: Manz Verlag.
- Floimair, Roland (Hg.) (2004). Arbeitsübereinkommen/Regierungserklärung. Grundlagen für die Zusammenarbeit zwischen SPÖ und ÖVP. Schriftenreihe des Landespressebüros. Serie „Sonderpublikationen“, Nr. 195, Salzburg.
- Gaskell, George/Martin W. Bauer (Hg.) (2001). Biotechnology 1996-2000: The years of controversy, London: Science Museum.
- Gaskell, George/Nick Allum/Wolfgang Wagner/Torben Hviid Nielsen/Erling Jelsøe/Matthias Kohring/Martin Bauer (2001). In the public eye: representations of biotechnology in Europe, in: George Gaskell/Martin W. Bauer (Hg.): Biotechnology 1996-2000: The years of controversy, London: Science Museum, 53-79.
- Gottweis, Herbert (1998). Governing Molecules: the discursive politics of genetic engineering in Europe and the United States, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Grabner, Petra (1999). Technik, Politik und Gesellschaft. Eine Untersuchung am Beispiel des österreichischen Gentechnikgesetzes, Frankfurt/M.-Wien: Peter Lang Verlag.
- Grabner, Petra (2004). Modellregion Salzburg? Die Errichtung gentechnikfreier Zonen zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Herbert Dachs/Roland Floimair (Hg.). Salzburger Jahrbuch für Politik 2003, Wien-Köln-Weimar: Böhlau Verlag, 66-96.
- Grabner, Petra/Jürgen Hampel/Nicola Lindsey/Helge Torgersen (2001). Biopolitical diversity: the challenge of multilevel policy-making, in: Gaskell, George/Martin W. Bauer (Hg.): Biotechnology 1996-2000: The years of controversy, London: Science Museum, 15-34.
- Grabner, Petra/Nicole Kronberger (2003). „... aber ich sage: ‘das was ich esse, das bin ich’, nicht? Widerstand gegen gentechnisch veränderte Nahrungsmittel im Kontext von Identitätsfragen, in: SWS-Rundschau, 43 (1), 129-152.
- Jean Monnet Working Paper No.6/01, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. Internet:
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>.
- Kiefer, Andreas (1993). Salzburgs Mitwirkung in europäischen Regionalinstitutionen, in: Roland Floimair (Hg.): Die regionale Außenpolitik des Landes Salzburg. Schriftenreihe des Landespressebüros, Serie „Salzburg Dokumentationen“ Nr. 108, Salzburg: Amt der Salzburger Landesregierung, Landespressebüro, 147-176.
- Klageschrift (2003). Klageschrift des Landes Oberösterreich an den Gerichtshof erster Instanz, Linz, Oktober 2003.
- Knodt, Michèle/Martin Große Hüttmann (2005). Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 223-247.

- Kohler-Koch, Beate/Rainer Eising (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge.
- Kohler-Koch, Beate (Hg.) (2003). *Linking EU and National Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Kohler-Koch, Beate/Thomas Conzelmann/Michèle Knodt (2004a). Aufstieg regulativer Politik, in: Beate Kohler-Koch/Thomas Conzelmann/Michèle Knodt: *Europäische Integration – Europäisches Regieren*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 151-168.
- Kohler-Koch, Beate/Thomas Conzelmann/Michèle Knodt (2004b). Transformation des Regierens im europäischen Mehrebenensystem, in: Beate Kohler-Koch/Thomas Conzelmann/Michèle Knodt: *Europäische Integration – Europäisches Regieren*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 169-189.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000a). Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit. KOM(1999) 719 endgültig, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b). Mitteilung der Kommission. Die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips. KOM (2000) 1 endgültig, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a). Mitteilung der Kommission. Eine strategische Vision für Biowissenschaften und Biotechnologie: Konsultationspapier. KOM(2001) 454 endg., Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001b). *Europäisches Regieren*. Ein Weißbuch. KOM(2001) 428 endgültig, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003a). Internes Arbeitspapier der Kommission zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Wirtschafts- und Sozialausschuss „Biowissenschaften und Biotechnologie: Eine Strategie für Europa, Fortschrittsbericht und künftige Ausrichtung {KOM (2003) 96 endg.}. Biowissenschaften und Biotechnologie: Eine Strategie für Europa, SEC (2003) 248, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003b). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Biowissenschaften und Biotechnologie: Eine Strategie für Europa. Fortschrittsbericht und künftige Ausrichtung, KOM(2003) 96 endgültig, Brüssel.
- Kommission (2003c). Empfehlung der Kommission vom 23. Juli 2003 mit Leitlinien für die Erarbeitung einzelstaatlicher Strategien und geeigneter Verfahren für die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen (2003/556/EG), Amtsblatt der Europäischen Union, 29.07.2003, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004a). State of Play on GMO Authorisations under EU Law, Brussels 28 January 2004, MEMO/04/17.
- Kronberger, Nicole/Urs Dahinden/Agnes Allansdottir/Nina Seger/Uwe Pfenning/George Gaskell/Nick Allum/Timo Rusanen/Lorenzo Montali/Wolfgang Wagner/Suzanne Cheveigne/Carmen Diego/Arne Mortensen (2001). „The Train Departed without Us“. Public Perceptions of Biotechnology in Ten European Countries, in: *Notizie di Politeia*, XVII (63), 26-36.
- Levidow, Les (2001). Precautionary Uncertainty: Regulating GM crops in Europe, in: *Social Studies of Science*, 31 (6), 842-874.
- Lindsey, Nicola/Mercy Wambui Kamara/Erling Jelsøe/Arne Thing Mortensen (2001): Changing Frames: The Emergence of Ethics in European Policy Making, in: *Notizie di Politeia*, XVII (63), 80-93.

- Lowi, Theodore J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, in: *World Politics*, 16 (4), 677-715.
- Luther, Kurt Richard (1997). Bund-Länder Beziehungen: Formal- und Realverfassung, in: Dachs, Herbert/Peter Gerlich/Herbert Gottweis/Franz Horner/Helmut Kramer/Volkmar Lauber/Wolfgang C. Müller/Emmerich Tálos (Hg.): *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*, Wien: Manz Verlag, 907-919.
- Majone, Giandomenico (1996). Redistributive und sozialregulative Politik, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich, 225-247.
- Majone, Giandomenico (1997). From the Positive to the Regulatory State, in: *Journal of Public Policy*, 17 (2), 139-168.
- Marks, Gary/Liesbet Hooghe/Kermit Blank (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance, in: *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), 341-378.
- MEMO/04/85. Fragen und Antworten zur GVO-Regelung in der EU, Brüssel, den 15. April 2004.
- Möllers, Christoph (2001). Policy, Politics or Polical Theory?, in: Christian Joerges/Yves Mény/J. H. H. Weiler (Hg.). *Mountain or Molehill? Responses to the European Commission's White Paper on Governance*, 55-60. <http://www.iue.it/RSC/Governance/Mollers.pdf>.
- Neyer, Jürgen/Dieter Wolf (2003). Horizontal Enforcement in the EU: The BSE case and the Case of State Aid Control, in: Beate Kohler-Koch (Hg.): *Linking EU and National Governance*, Oxford: Oxford University Press, 201-244.
- Patterson, Lee Ann (2000). Biotechnology Policy. Regulating Risks and Risking Regulation, in: Wallace, Helen/William Wallace (Hg.): *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 317-344.
- Peterson, John (2003). Policy Networks, Introduction, in: Antje Wiener/Thomas Diez (Hg.): *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, 1-10.
- Pollack, Mark A./Gregory C. Shaffer (2005). Biotechnology Policy. Between National Fears and Global Disciplines, in: Wallace, Helen/William Wallace/Mark A. Pollack (Hg.): *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 329-351.
- Ritter, Michael (2004). Einfluss der Regionen in der EU – am Beispiel Salzburg, in: Herbert Dachs/Roland Floimair (Hg.): *Salzburger Jahrbuch für Politik 2003*, Wien-Weimar: Böhlau Verlag, 49-65.
- Salter, Brian/Mavis Jones (2002). Regulating human genetics: the changing politics of biotechnology governance in the European Union, in: *Health, Risk & Society*, 4 (3), 325-340.
- Sicurelli, Daniela (2004). Italy and the EU's environment and consumer policies: coalition-building, problem framing and informal channels of influence, in: *Modern Italy*, 9 (2), 203-215.
- Skogstad, Grace (2001). The WTO and Food Safety Regulatory Policy Innovation in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 39 (3), 485-505.
- Skogstad, Grace (2003). Legitimacy and/or Policy Effectiveness? Network Governance and GMO regulation in the European Union, in: *Journal of European Public Policy*, 10 (3), 321-338.
- Spendeler, Liane (2005). Co-existence: the way forward. Conference „Safeguarding Sustainable European Agriculture“, 17 May 2005, European Parliament, Brussels.
- Torgersen, Helge (2001). Precautionary Openness: Understandings of Precaution as an Indicator for Change in Biotechnology Policy, in: *Notizie di Politeia*, XVII (63), 67-79.

- Torgersen, Helge/Caroline Egger/Petra Grabner/Nicole Kronberger/Franz Seifert/Patrizia Weger/Wolfgang Wagner (2001). Austria: narrowing the gap with Europe, in: Gaskell, George/Martin W. Bauer (Hg.): *Biotechnology 1996-2000: The years of controversy*, London: Science Museum, 131-144.
- Torgersen, Helge/Jürgen Hampel/Marie-Louise von Bergmann-Winberg/Eleanor Bridgman/John Durant/Edna Einsiedel/Björn Fjæstad/George Gaskell/Petra Grabner/Petra Hieber/Erling Jelsø/Jesper Lassen/Athena Marouda-Chatjoulis/Torben Hviid Nielsen/Timo Rusanen/George Sakellaris/Franz Seifert/Carla Smink/Tomasz Twardowski/Merci Wambui Kamara (2002). Promise, Problems and Proxies: twenty-five years of debate and regulation in Europe, in: Bauer, Martin W./George Gaskell (Hg.): *Biotechnology. The Making of a Global Controversy*, Cambridge: Cambridge University Press, 21-94.
- Spendeler, Liane (2005). Co-existence: the way forward. Conference „Safeguarding Sustainable European Agriculture”, 17 May 2005, European Parliament, Brussels.
- Van Schendelen, M.P.C.M. (Hg.) (1998). *EU Committees as Influential Policymakers*, Aldershot-Sydney: Ashgate.
- Vogel, David (2001). *Ships passing in the Night: The Changing Politics of Risk Regulation in Europe and the United States*. EUI Working Paper 2001/16, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florenz.
- Wallace, Helen (2005). An Institutional Anatomy and Five Policy Modes, in: Wallace, Helen/William Wallace/Mark A. Pollack (Hg.): *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 49-90.
- Williams, Garrath (2005). Monomaniacs or Schizophrenics?: Responsible Governance and the EU's Independent Agencies, in: *Political Studies* 53 (1), 82-99.

Bisher erschienene manu:scripte

- ITA-01-01 Gunther Tichy, Walter Peissl (12/2001): Beeinträchtigung der Privatsphäre in der Informationsgesellschaft. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_01_01.pdf>
- ITA-01-02 Georg Aichholzer(12/2001): Delphi Austria: An Example of Tailoring Foresight to the Needs of a Small Country. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_01_02.pdf>
- ITA-01-03 Helge Torgersen, Jürgen Hampel (12/2001): The Gate-Resonance Model: The Interface of Policy, Media and the Public in Technology Conflicts. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_01_03.pdf>
- ITA-02-01 Georg Aichholzer (01/2002): Das ExpertInnen-Delphi: Methodische Grundlagen und Anwendungsfeld „Technology Foresight“. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_02_01.pdf>
- ITA-02-02 Walter Peissl (01/2002): Surveillance and Security – A Dodgy Relationship. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_02_02.pdf>
- ITA-02-03 Gunther Tichy (02/2002): Informationsgesellschaft und flexiblere Arbeitsmärkte. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_02_03.pdf>
- ITA-02-04 Andreas Diekmann (06/2002): Diagnose von Fehlerquellen und methodische Qualität in der sozialwissenschaftlichen Forschung. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_02_04.pdf>
- ITA-02-05 Gunther Tichy (10/2002): Over-optimism Among Experts in Assessment and Foresight. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_02_05.pdf>
- ITA-02-06 Hilmar Westholm (12/2002): Mit eDemocracy zu deliberativer Politik? Zur Praxis und Anschlussfähigkeit eines neuen Mediums. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_02_06.pdf>
- ITA-03-01 Jörg Flecker und Sabine Kirschenhofer (01/2003): IT verleiht Flügel? Aktuelle Tendenzen der räumlichen Verlagerung von Arbeit. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_03_01.pdf>
- ITA-03-02 Gunther Tichy (11/2003): Die Risikogesellschaft – Ein vernachlässigtes Konzept in der europäischen Stagnationsdiskussion. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_03_02.pdf>
- ITA-03-03 Michael Nentwich (11/2003): Neue Kommunikationstechnologien und Wissenschaft – Veränderungspotentiale und Handlungsoptionen auf dem Weg zur Cyber-Wissenschaft. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_03_03.pdf>
- ITA-04-01 Gerd Schienstock (1/2004): Finnland auf dem Weg zur Wissensökonomie – Von Pfadabhängigkeit zu Pfadentwicklung. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_04_01.pdf>
- ITA-04-02 Gunther Tichy (6/2004): Technikfolgen-Abschätzung: Entscheidungshilfe in einer komplexen Welt. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_04_02.pdf>
- ITA-04-03 Johannes M. Bauer (11/2004): Governing the Networks of the Information Society – Prospects and limits of policy in a complex technical system. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_04_03.pdf>
- ITA-04-04 Ronald Leenes (12/2004): Local e-Government in the Netherlands: From Ambitious Policy Goals to Harsh Reality. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_04_04.pdf>
- ITA-05-01 Andreas Krisch (01/2005): Die Veröffentlichung des Privaten – Mit intelligenten Etiketten vom grundsätzlichen Schutz der Privatsphäre zum Selbstschutz-Prinzip. <http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_05_01.pdf>

ITA-05-02 Petra Grabner (012/2005): Ein Subsidiaritätstest – Die Errichtung gentechnikfreier Regionen in Österreich zwischen Anspruch und Wirklichkeit.
<http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_05_02.pdf>