

## Oberösterreichs Gentechnikverbot: absehbares Scheitern, ungewöhnliche Allianzen

Seifert, Franz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Seifert, F. (2006). Oberösterreichs Gentechnikverbot: absehbares Scheitern, ungewöhnliche Allianzen. *SWS-Rundschau*, 46(4), 409-431. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-164509>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Oberösterreichs Gentechnikverbot

## Absehbares Scheitern, ungewöhnliche Allianzen

Franz Seifert (Wien)

Franz Seifert: *Oberösterreichs Gentechnikverbot – Absehbares Scheitern, ungewöhnliche Allianzen* (S. 409–431)

2003 legte das Land Oberösterreich einen Gesetzesentwurf für ein Verbot der Verwendung gentechnisch veränderter Organismen vor, der von der Europäischen Kommission als mit den EU-Gentechnologieregelungen unvereinbar abgelehnt wurde. Der Beitrag rekonstruiert den Werdegang dieses im europäischen Kontext einzigartigen regionalen Verbotsgesetzes und analysiert es vor dem Hintergrund folgender Entwicklungen: der aktuellen Politik der EU, die »Koexistenz« gentechnisch unterstützter und gentechnikfreier Landwirtschaft sicherzustellen; der nationalen Koexistenzpolitik Österreichs; alternativer Koexistenzgesetzgebungen österreichischer Bundesländer sowie schließlich einer EU-weiten Kampagne europäischer Regionen für Gentechnikfreiheit. Während die Analyse keinen Hinweis auf einen Kompetenzzuwachs regionaler Akteure liefert, wirft sie ein Schlaglicht auf neuartige Politikformen, insbesondere auf Allianzbildungen von regionalen Regierungen und neuen sozialen Bewegungen.

*Schlagworte: gentechnisch veränderte Organismen (GVO), Gentechnikpolitik in der Europäischen Union, Koexistenzregelungen, Oberösterreich, Netzwerk gentechnikfreier Regionen*

Franz Seifert: *Upper Austria's Ban on Genetically Modified Organisms – Predictable Failure, Unusual Alliances* (pp. 409–431)

In 2003, Upper Austria presented a draft law for a statutory ban on the use of genetically modified organisms (GMOs), which the European Commission repealed for being fundamentally at odds with the biotechnology legislation of the EU. This article reconstructs the career of Upper Austria's ban in the context of various developments: the current EU policy of supporting a »co-existence« of transgenic and GMO-free agriculture; Austria's national policy on this co-existence; the creation of alternative co-existence policies in Austrian regions; and, finally, a campaign of European regions to rule out agricultural biotechnology. While the analysis does not provide evidence for a competence increase of European regional actors, it hints at the emergence of a new policy style marked by a hitherto uncommon alliance of regional governments and new social movements.

*Keywords: genetically modified organisms (GMO), biotechnology policy in the European Union, co-existence legislation, Upper Austria, network of GMO-free regions*

## 1. Einleitung – Oberösterreichs Gentechnik-Verbotsgesetz<sup>1</sup>

Das Bundesland Oberösterreich (OÖ) nimmt eine Sonderstellung in der europäischen Gentechnikpolitik ein, weil es als bisher einzige politische Einheit in der EU im Jahr 2003 einen Gesetzesentwurf für ein explizites Gentechnik-Verbot vorgelegt hat. Dieses auf drei Jahre befristete Verbot wurde in der Folge von der Europäischen Kommission (im Weiteren auch: Kommission) und vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) als mit EU-Recht unvereinbar abgewiesen. Auffällig an dieser Entscheidung ist, wie zu zeigen sein wird, ihre Absehbarkeit: Ein regionales Verbotsgesetz läuft den liberalen Prinzipien der EU-Gentechnikpolitik zuwider (siehe dazu näher Kap. 6). Die Frage, weshalb dennoch an ihm festgehalten wurde, leitet die weitere Untersuchung an.

Zu diesem Zweck wird die Geschichte dieses im europäischen Kontext einzigartigen regionalen Verbotsgesetzes vor dem Hintergrund folgender Entwicklungen dargestellt:

1. der gegenwärtig von der Kommission verfolgten Politik, die »Koexistenz« von gentechnologisch unterstützter und gentechnikfreier Landwirtschaft sicherzustellen (Kap. 2 – 3);
2. Österreichs Gentechnik- und Koexistenzpolitik von Bund und Ländern (Kap. 4 – 5), und schließlich
3. der EU-weiten Initiative eines europäischen Netzwerks gentechnikfreier Regionen (Kap. 7 – 11).

Im Rahmen dieses politischen und rechtlichen Kontexts soll zunächst deutlich werden, weshalb die Vergeblichkeit der oberösterreichischen Initiative absehbar war. Die Frage, warum bis 2005 dennoch auf dem Gentechnik-Verbotsgesetz beharrt wurde, legt eine bemerkenswerte politische Strategie OÖs offen, die drei Elemente umfasst (Kap. 7 – 11):

1. die Einnahme einer in der regionalen Bevölkerung populären EU-kritischen Haltung;
2. die Vernetzung OÖs mit einer Initiative gleichgesinnter europäischer Regionen;
3. eine für etablierte regionale politische Akteure ungewöhnliche Allianz mit gentechnikkritischen Nichtregierungsorganisationen (NGOs).

Das für diesen Artikel verwendete empirische Material umfasst einerseits zehn anonymisierte Leitfadenterviews mit regionalen, nationalen und supranationalen Entscheidungsträgern und Expert/innen. Andererseits stützt sich der Beitrag auf Medienrecherchen und Dokumentenanalysen zur österreichischen und europäischen Gentechnikkontroverse und Gentechnikpolitik, die in zwei Wellen (1997 – 1999 und 2004 – 2005) gewonnen wurden.

<sup>1</sup> Dieser Artikel ist Teil eines vom Wissenschaftsfonds (FWF) geförderten Forschungsprojekts (P16.403-Go4) (November 2003 bis Oktober 2006). Eine erste Fassung wurde beim 21. Kongress der European Society for Rural Sociology ESRS »A Common European Countryside? Change and Continuity, Diversity and Cohesion in the Enlarged Europe« (22. bis 27. August 2005) in Keszthely (Ungarn) präsentiert. Eine Überarbeitung erfolgte teils am United Nations University-Institute for Advanced Studies (UNU-IAS) in Yokohama (Japan). Mein Dank an die Redaktion der SWS-Rundschau für kritische Prüfung und Anregungen.

## 2. EU-Gentechnikpolitik – vielschichtig und kontrovers

Die Koexistenzpolitik der Europäischen Union bildet nicht nur den Hintergrund für die oberösterreichische Verbotsinitiative, sondern steht auch im Kontext der generellen EU-Gentechnologiepolitik. Das augenfälligste Merkmal dieser Politik ist ihr nach wie vor kontroverser Charakter: Trotz jahrelanger Reformen ist die Regulierung der landwirtschaftlichen Gentechnik bis dato eines der umstrittensten Politikfelder in der Europäischen Union. Den Hauptanteil an dieser Situation hat eine Gruppe von EU-Mitgliedstaaten – darunter speziell Österreich –, die zwischen 1999 und 2004 ein Moratorium für die Zulassungen gentechnisch veränderter Organismen (GVO) durchsetzten und bis heute einseitige Verbote EU-weit zugelassener GMO aufrechterhalten<sup>2</sup> (Seifert 2006b). 2003 zog dies eine Klage der USA, Kanadas und Argentiniens bei der Welthandelsorganisation WTO nach sich, welche nach einem Zwischenbericht des WTO-Streitschlichtungsgremiums den Klägern teilweise Recht geben wird.<sup>3</sup> Der weitere Verlauf dieses Handelskonflikts (insbesondere die endgültige Entscheidung des Streitschlichtungsschiedsgerichts) ist zwar noch ungewiss, man darf aber erwarten, dass die Spannungen weiter aufrecht bleiben werden. Diese auszubalancieren, ist Ziel der EU-Gentechnikpolitik (Pollack/ Shaffer 2005).

Auf der einen Seite versucht die EU, ein mit den Freihandelsnormen der WTO vereinbares Zulassungsverfahren durchzusetzen und den großen landwirtschaftlichen Exportländern den über die WTO beanspruchten Marktzugang zu verschaffen. Auf der anderen Seite will sie der in Europa verbreiteten Kritik an der Gentechnik in Landwirtschaft und Lebensmitteln durch Strenge und Transparenz Rechnung tragen. Kernelement dieser Politik der EU ist das Prinzip der *Wahlfreiheit* – an erster Stelle jenes der Wahlfreiheit der Konsument/innen –, das durch ein weltweit einzigartig restriktives Kennzeichnungsregime gewährleistet werden soll. Da diese Wahlfreiheit nur gegeben ist, wenn Produkte unter Garantie der »Gentechnikfreiheit« tatsächlich erzeugt und angeboten werden können, folgt aus diesem Gebot jenes der Wahlfreiheit der landwirtschaftlichen Produzent/innen: Diese müssen die Wahl zwischen dem Anbau von GMO

2 Das sog. »de facto-Moratorium« kam im Sommer 1999 durch den Beschluss einer Gruppe gentechnikkritischer Mitgliedsländer zustande, mittels Sperrminorität weitere GMO-Zulassungen zu verhindern. Anfangs umfasste die Gruppe die beiden Initiatoren Frankreich und Griechenland sowie Dänemark, Italien und Luxemburg. In den folgenden Jahren traten der Sperrminorität auch Österreich und Belgien bei. Diese Gruppe überschneidet sich weitgehend mit jenen Staaten, die zwischen 1997 und 2000 insgesamt neun nationale Verbote bereits EU-weit zugelassener GMO erließen: Österreich (3), Frankreich (2), Deutschland, Griechenland, Großbritannien und Luxemburg (je 1). Im Jänner bzw. März 2005 verhängten die neuen Beitrittsländer Ungarn und Polen gleichartige Verbote.

3 Im Februar 2006 wurde ein zwar vertraulicher, aber digital verfügbarer Zwischenbericht des WTO-Streitschlichtungsausschusses an die Streitparteien übermittelt (WTO 2006). Darin wird das EU-Moratorium als »unangemessene Verzögerung« (»undue delay«) nach Welthandelsrecht verurteilt (Abkommen »on Sanitary and Phytosanitary Measures« (SPS) Art. 8, Annex C(1)(a)). Ferner fußen nach Lesart des WTO-Ausschusses die nationalen Verbote Österreichs, Frankreichs, Deutschlands, Griechenlands, Großbritanniens und Luxemburgs nicht auf einer – als Verbotgrund zulässigen – wissenschaftlichen Risikoabschätzung (Verstoß gegen SPS Art. 2.2, 5.1 und 5.7). Generell ist anzumerken, dass aufgrund dieser vorläufigen Einschätzung nur ein kleiner, vermutlich wenig dramatischer Teil der von den Klägerländern anfangs erhobenen Vorwürfe übrig bleibt (Seifert 2006a).

und dem Betrieb gentechnikfreier Landwirtschaft haben. Die so genannte »Koexistenzpolitik« der Europäischen Kommission will diese Wahlfreiheit der Produzent/innen sicherstellen und ist das bislang letzte Kapitel der Entwicklung der EU-Gentechnikpolitik. »Koexistenz« meint dabei das geregelte und möglichst reibungsfreie »Zusammenleben« von gentechnologisch unterstützter und gentechnikfreier Landwirtschaft.

Wie in der Folge deutlich werden wird, verfehlt die EU-Gentechnikpolitik bisher das Ziel, Kritiker/innen zu beruhigen: Das Politikfeld landwirtschaftlicher Gentechnologie bleibt weiterhin in hohem Maß kontrovers. Sowohl gentechnikkritische Mitgliedstaaten, darunter intensiv Österreich, als auch eine transnationale Allianz zivilgesellschaftlicher Gentechnikgegner/innen versuchen weiterhin, die Gentechnik in Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion zurückzudrängen, ja sogar zu verhindern. Dazu kommt jüngst das Auftreten neuer kritischer Akteure – einer wachsenden Gruppe europäischer Regionen, darunter führend die Bretagne, OÖ und die Toskana. Diese schlossen sich 2003 zum »Netzwerk der gentechnikfreien Regionen in Europa« zusammen, welches – in erster Linie gegenüber der Kommission – für gentechnikfreie Produktionsformen in den jeweiligen Territorien eintritt.

### 3. Koexistenzpolitik – eine neue Verhandlungsarena

Die EU-Koexistenzpolitik entwickelte sich erst spät im Zuge der von der BSE-Krise Mitte der neunziger Jahre ausgelösten, umfassenden Reform der europäischen Gentechnikpolitik: Hatte der allgemeine Reformprozess bereits Mitte der neunziger Jahre begonnen, kam die EU-Koexistenzpolitik erst 2003 in Gang. Der allgemeine Reformprozess fand mit Verabschiedung der novellierten Freisetzungsrichtlinie im Herbst 2002 sowie mit den Richtlinien zur Kennzeichnung und Nachverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln (Mitte 2003) seinen Abschluss.<sup>4</sup> Im Mai 2004 hob die Kommission das Moratorium für GVO-Zulassungen auf, indem sie die erste Zulassung eines GVO seit Herbst 1998 durchsetzte.<sup>5</sup> Erfolglos blieb allerdings ihr Versuch, auch die nationalen Verbote aufzuheben. Zuletzt scheiterte ein entsprechender Kommissionsvorschlag beim Rat der Umweltminister im Juni 2005 an der qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten. Damit stehen die neun, mit WTO-Recht kollidierenden Verbote nach wie vor der Absicht der Kommission im Weg, die EU-Gentechnikpolitik mit internationalen Freihandelsregelungen in Einklang zu bringen.

Hohe Sicherheitsstandards und eine rigorose Kennzeichnungspflicht für gentechnisch veränderte Lebensmittel spiegeln die größere Bedeutung der Konsument/innen-

4 Für eine zusammenfassende Darstellung des regulatorischen Gefüges siehe Christoforou (2004) und USDA Foreign Agricultural Service (2006).

5 Dennoch wurden seit diesem Zeitpunkt bis Mitte 2006 lediglich acht weitere GVO autorisiert. Es ist bezeichnend, dass über all diese Zulassungen die Kommission selbst entscheiden musste, da die Mitgliedstaaten zu keiner Entscheidung gelangten. Symptomatisch für die nach wie vor konfliktgeladene Situation ist ferner, dass alle Zulassungen bislang lediglich für Import und Verarbeitung der GVO, nicht aber für kommerziellen Anbau ausgesprochen wurden. Offenkundig scheut man vor dieser heiklen Entscheidung zurück. Um den kommerziellen GVO-Anbau geht es auch in der Koexistenzfrage.

politik der EU wider. Der Grundsatz der Wahlfreiheit zielt darauf ab, die verbreitete Skepsis gegen die Gentechnik zu beschwichtigen: Wenn gentechnisch veränderte Produkte in der EU schon nicht verboten werden können, da dies gegen internationales Freihandelsrecht verstößt, sollten Konsument/innen zumindest die Möglichkeit haben, diese in ihren privaten Kaufentscheidungen abzulehnen. Vor diesem Hintergrund bieten sich die Erzeugnisse aus biologischer Landwirtschaft als Alternative an, da sie gemäß EU-weit bindender Rechtsvorschriften ohne Verwendung von Gentechnik hergestellt werden müssen.<sup>6</sup> Derartige Reinheitsgarantien warfen allerdings bald die Frage nach ihrer praktischen Umsetzbarkeit und Einhaltung auf – seit dem Jahr 2000 wurden in mehreren Mitgliedsländern medienwirksame Fälle von »Kontaminationen« gentechnikfreier Erzeugnisse bekannt, welche die Glaubwürdigkeit ihrer Produzent/innen und damit ihre wirtschaftliche Existenz gefährdeten. Damit wurde die Debatte über die *gesundheitlichen und ökologischen* Risiken der Gentechnologie immer mehr zu einer Diskussion über deren *ökonomische* Kehrseiten – konkret über die Gefährdung der gentechnikfreien, v. a. biologischen Landwirtschaft. Rufe nach EU-weit verbindlichen Regeln zum Schutz dieses Produktionstyps wurden laut.

Im Sommer 2003 nahm die Koexistenzpolitik der Kommission Gestalt an: *Allgemeine Richtlinien* wurden ausgearbeitet, welche entsprechend dem *Subsidiaritätsprinzip*<sup>7</sup> die Entwicklung konkreter Koexistenzregelungen den Mitgliedstaaten bzw. subnationalen Einheiten überließen (CEC 2003, 7–8). Dies wurde damit begründet, dass regionale bzw. lokale Einheiten am besten imstande seien, regional bzw. lokal angemessene Lösungen zu finden. Die Koexistenzpolitik der Kommission orientierte sich an der Wahrung der *Wahlfreiheit* der Produzenten: Bauern sollten sowohl gentechnisch unterstützte als auch gentechnikfreie Produktionsmethoden offen stehen.

Die Prinzipien, auf denen diese Richtlinien basieren, folgen dem Ziel eines gemeinsamen europäischen Binnenmarkts und sollen auch mit den WTO-Freihandelsregelungen vereinbar sein (Herdegen 2005). Dieses liberale Regelungsmuster ist auch die Ursache für die aktuellen Koexistenzkontroversen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordert etwa, dass Koexistenzmaßnahmen nicht über jenes Maß hinausgehen, das notwendig ist, um unvermeidliche GVO-Verunreinigungen unterhalb eines gesetzlichen Grenzwerts zu halten. Der Grundsatz bezweckt also, den GVO-Einsatz mit gentechnikfreier Landwirtschaft vereinbar, und somit diesen auch gegen diverse Widerstände *möglich* zu machen.

Eine ähnliche Funktion erfüllt die Unterscheidung zwischen dem auf einer Risikoabschätzung beruhenden EU-Zulassungsprozess und eventuellen weiteren Zulassungsverfahren im Rahmen nationaler oder regionaler Koexistenzregelungen: Diese Regelungen dürfen sich nicht mit dem EU-Verfahren überschneiden oder dieses

6 Die entsprechende Regelung erfolgte durch die »EU-Verordnung 2092/91 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel«.

7 Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass ein Staat oder Staatenbund nur jene Zuständigkeiten übernehmen soll, die Individuen oder lokale bzw. regionale Einheiten nicht allein ausüben können. Der Vertrag von Maastricht von 1992 verankerte das Subsidiaritätsprinzip in den EG- (bzw. EU-) Gründungsverträgen (Art. 5 Abs. 2 EGV).

wiederholen. Beispielsweise darf ein Mitgliedstaat im Rahmen seiner Koexistenzregelungen keine weitere Risikoabschätzung eines GVO durchführen, da dies bereits im EU-Zulassungsverfahren geschehen ist. Wiederum soll also eine administrative Benachteiligung der Gentechnologie verhindert werden. Ist ein GVO einmal EU-weit für den kommerziellen Anbau zugelassen, dürfen seiner Verwendung keine weiteren administrativen Hürden in den Weg gelegt werden.

Schließlich ist der Grundsatz, dass technische Maßnahmen zur Vermeidung oder Minimierung einer GVO-Verunreinigung auf individueller Betriebsebene festzulegen sind, eine Antwort auf Forderungen nach gentechnikfreien Zonen. Weil die EU-Gentechnikpolitik nationale oder gemeinschaftliche Verbote ausschließt, forderten Gentechnikkritiker/innen breitflächige Verbote der Gentechnologie: Sie argumentierten, dass Kontaminationen bei unmittelbarer Nachbarschaft verschiedener Produktionsformen aufgrund unkontrollierbarer Pollen- und Samenverbreitung nicht zu verhindern seien, Koexistenz also lokal unmöglich sei. Die Kommission lehnte diese Forderung zwar nicht ab, spezifizierte aber die möglichen Bedingungen: Gentechnikfreie Zonen sollten möglich sein, jedoch allein auf Basis privater vertraglicher Vereinbarungen zwischen einzelnen Betrieben. Obwohl also die Mitgliedstaaten die Koexistenzregeln aufstellen, dürfen sie keine weiteren *politischen* Restriktionen für den Einsatz von Gentechnik einführen.

Die Kommission beauftragte eine kleine Gruppe von Expert/innen mit der Koordination supranationaler, nationaler und regionaler Koexistenzinitiativen. Ein erster Fortschrittsbericht wurde im März 2006 vorgelegt (KEG 2005, 2006)<sup>8</sup> und ein weiterer Bericht für 2008 angekündigt. Die Politik der Kommission, lediglich den Austausch von Informationen und lokalen Erfahrungen zu koordinieren, findet nicht nur Zustimmung: Während kategorische Gegner/innen des Einsatzes der Gentechnologie in der Landwirtschaft das Koexistenzkonzept als solches verneinen, da dieses die landwirtschaftliche Gentechnik ja auch ermöglicht, fordern moderate Gegner/innen einen einheitlichen, europaweit verbindlichen Rechtsrahmen. Nach ihrer Ansicht wälzt die Kommission mit ihrem koordinierenden Zugang das Problem bloß auf die Mitgliedstaaten ab und lässt zu viele wesentliche Fragen offen. Die Kommission beharrte gleichwohl auf ihrer koordinierenden Linie, auch nachdem Mariann Fischer-Boel Franz Fischler im Jahr 2004 als zuständiger EU-Landwirtschaftskommissar abgelöst hatte.

#### 4. Österreichs Gentechnikpolitik

Österreich ist einer der vehementesten und hartnäckigsten Gegner der landwirtschaftlichen Gentechnik in Europa – das Ziel der österreichischen Politik besteht letztlich darin, den kommerziellen Freilandeinsatz auf österreichischem Staatsgebiet zu verhindern.<sup>9</sup>

8 Der Bericht führte lediglich wenige nationale Koexistenzmodelle an: Bis Anfang 2006 ließen nur Deutschland, Österreich, Dänemark, Portugal und die Tschechische Republik ihre Koexistenzregelungen von der Kommission genehmigen, die Niederlande, Großbritannien und Spanien standen Mitte 2005 kurz vor deren Fertigstellung (Interview EU-Generaldirektion Landwirtschaft, Brüssel, 8. 7. 2005). In den meisten neuen Mitgliedstaaten werden Standards erst entwickelt.

9 Dies belegt eine umfassende Darstellung österreichischer Gentechnikpolitik (Seifert 2002).

Die Ursprünge dieser Haltung reichen ins Jahr 1996 zurück, als eine ohne behördliche Genehmigung durchgeführte GVO-Freisetzung eine Kampagne der einflussreichen *Neuen Kronen Zeitung* (NKZ) auslöste. Das Anti-Gentechnik-Volksbegehren im April des folgenden Jahres wurde auch als Folge dieser Kampagne massiv unterstützt (1,225.790 Unterschriften, 21,23 Prozent der Stimmberechtigten). Seither ist die NKZ nicht von ihrer Negativberichterstattung abgerückt und zahlreiche Meinungsumfragen bestätigen immer wieder das negative Image der landwirtschaftlichen Gentechnologie in der Bevölkerung.<sup>10</sup> Staatliche Entscheidungsträger/innen müssen damit im Fall einer eventuellen GVO-Freisetzung mit heftiger Kritik rechnen.

Eine feindselige öffentliche Meinung schlägt sich daher im Ziel nationaler Gentechnikpolitik nieder, kommerzielle GVO-Freisetzungen zu verhindern. Tatsächlich hat bisher auch keine autorisierte GVO-Freisetzung stattgefunden.<sup>11</sup> Das größte Problem der nationalen Verhinderungspolitik ergibt sich daraus, dass der Handel mit gentechnischen Produkten EU-Regelungen und somit der Freizügigkeit des EU-Binnenmarkts unterliegt. Verhinderungspolitik soll daher vor Freisetzungen von EU-weit zugelassenen GVO schützen, stößt aber auf Schranken des EU-Regelwerks, das wiederum, wie oben erwähnt, auf Vereinbarkeit mit WTO-Regelungen abstellt.<sup>12</sup> Über diese defensive Strategie hinaus wollte die österreichische Bundesregierung die EU-Gentechnikpolitik allerdings auch aktiv beeinflussen, indem sie diese zu einem Schwerpunkt ihrer EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 machte (Pröll 2006). Als ersten Schritt regte Österreich beim Rat der Umweltminister am 9. Mai 2006 an, das novellierte GVO-Zulassungsverfahren und die europäische Zulassungspraxis zu überdenken: Diese hatte aufgrund der einseitig von der Kommission ausgesprochenen Autorisierungen für erhebliche Kritik der Mitgliedstaaten gesorgt. Ferner veranstaltete die österreichische Ratspräsidentschaft im April 2006 in Wien zwei international wahrgenommene Konferenzen zum Vorsorgeprinzip und zur Koexistenzpolitik.<sup>13</sup>

Ein weiteres Charakteristikum österreichischer Gentechnikpolitik ist die weitgehende Übereinstimmung der politischen Parteien. Gentechnikfreiheit in der Landwirtschaft ist auch das Ziel aller oppositionellen agrarpolitischen Organisationen (Hovorka 2001). Die ÖVP und die von ihr dominierten Landwirtschaftskammern waren in den

10 So liegt etwa Österreich in der jüngsten Eurobarometer-Umfrage gemeinsam mit Griechenland, Ungarn, Deutschland und Lettland im Spitzenfeld der Ablehnungsraten gentechnisch veränderter Lebensmittel (Gaskell et al. 2006, 4).

11 Das gilt auch für den experimentellen Freiland Einsatz. Österreichs Wissenschafts- und Forschungspolitik bleibt hier allerdings ambivalent: Einerseits wird Pflanzengentechnologie nach wie vor gefördert, andererseits sind GVO-Feldversuche tabu (Interview Universität für Bodenkultur – BOKU, Wien, 20. 4. 2005).

12 So ist Österreich vor jenen drei gentechnisch veränderten Maissorten, die zum kommerziellen Anbau freigegeben sind, durch nationale Verbote »geschützt«. Obwohl Österreichs wissenschaftliche Rechtfertigungen von den entsprechenden Gremien in allen Fällen als nicht stichhaltig zurückgewiesen wurden, gelang es der Kommission noch nicht, die Aufhebung dieser Verbote durchzusetzen. Auch der Zwischenbericht des WTO-Ausschusses beanstandet die österreichischen (und alle anderen nationalen) Verbote aus den gleichen Gründen.

13 »The Role of Precaution in GMO Policy«, 18. – 19. April 2006 und »Co-existence of Genetically Modified, Conventional and Organic Crops – Freedom of Choice«, 4. – 6. April 2006.

späten neunziger Jahren noch im Zwiespalt, da es im Interesse der konventionellen Landwirtschaft lag, sich zumindest die Option für den Gentechnikeinsatz offen zu halten. Mittlerweile wird aber diese Forderung auch von der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern nicht mehr erhoben (Interviews Präsidentenkonferenz, Wien, 10. 8. 1999 und 15. 2. 2005).

Ein wesentlicher Grund für diese Haltungsänderung der Landwirtschaftskammern sind veränderte europäische Rahmenbedingungen: Im Zuge der gesamteuropäischen Anti-Gentechnikwelle baute sich massive Ablehnung gegen den Einsatz von Gentechnik in Landwirtschaft und Lebensmitteln auf. Einzig in Spanien wird in nennenswertem Umfang gentechnisch veränderter Mais angebaut. Sonst schrecken Produzent/innen vor dem GVO-Einsatz zurück, da sie erwarten müssen, dafür keinen Absatz zu finden. So ist auch der auf Österreich lastende Druck potenzieller Anwender minimal. Tatsächlich hat Österreich durch seine im europäischen Maßstab extrem rigorose Kontrollpolitik bei Saatgut mittlerweile sogar gewisse Exportvorteile für gentechnikfreies Saatgut erzielt – ein klarer Erfolg der Strategie, am europäischen Markt mit ökologischen und sozial nachhaltigen Produkten zu punkten.<sup>14</sup>

Ein weiterer, wichtigerer Grund liegt in der besonderen wirtschaftlichen und politischen Bedeutung des österreichischen Biolandbaus. Mit einem 10 Prozent-Anteil an Biobetrieben nimmt Österreich eine europäische Spitzenposition ein (Groier/Gleirschner 2005). Diese Stellung wurde Mitte der neunziger Jahre aufgrund folgender Faktoren erreicht: frühe Verankerung von Bio-Richtlinien, Einstieg zweier großer Supermarktketten in die Bio-Vermarktung sowie Gründung und Zusammenschluss von Bio-Verbänden (Freyer u. a. 2001). Entscheidend war und ist aber die staatliche Förderung von Betrieben mit ökologischer Landwirtschaft. Letztere ist Ergebnis eines politischen Versprechens der Regierungsparteien vor der Volksabstimmung zum EU-Beitritt im Jahr 1994, als das Schicksal der kleinstrukturierten österreichischen Landwirtschaft zur Diskussion stand.

## 5. Koexistenzpolitik von Bund und Ländern

Das Motiv, den GVO-Anbau zu verhindern, dominiert nicht allein die Gentechnikpolitik des Bundes, sondern auch jene der Länder. Schon bald nach dem Anti-Gentechnik-Volksbegehren 1997 stellten einige Landesregierungen, zuerst in Salzburg, entsprechende Überlegungen an. Die Gespräche auf Landesebene weiteten sich 2003 mit der Koexistenzinitiative der Kommission aus. Österreich, welches auf eine Koexistenzpolitik gedrängt hatte, reagierte auf die Kommissionsrichtlinien rasch und erteilte als bisher einziger Mitgliedstaat subnationalen Einheiten – also den Bundesländern – die Kompetenz für detaillierte Koexistenzregelungen. Die Bedeutung, die Österreichs Bundeslän-

14 Die österreichische Saatgut-Gentechnik-Verordnung (BGBl. 478/ 2001) setzt den EU-weit niedrigsten Verunreinigungsschwellwert mit der technischen Nachweisgrenze von 0,1 Prozent fest. Als Folge dieser Verordnung verdoppelte sich die Vermehrungsfläche von Maissaatgut, welches v. a. im europäischen Biolandbau nachgefragt wird (Interview Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft – BMLFUW, Wien, 26. 4. 2005, siehe auch BMLFUW 2005).

der derartigen Koexistenzregelungen einräumten, wird daraus ersichtlich, dass mittlerweile acht von neun Ländern entsprechende Koexistenzregimes vorweisen können.<sup>15</sup>

Die Entscheidung, die Ausarbeitung von Koexistenzregelungen in die Länderkompetenz fallen zu lassen, ist keineswegs selbstverständlich – so erfolgte etwa in Deutschland eine bundesweite Koexistenzregelung. Diese Entscheidung geht auf die Bemühungen einiger Bundesländer zurück, schon Jahre vor der Kommissionsinitiative rechtliche Restriktionen zu beschließen. Vorreiter waren die Länder Salzburg und OÖ, in denen die Idee regionaler Verbote bereits früh Fuß gefasst hatte. So wurde die Salzburger Landesregierung bereits seit 1997 von einer regionalen Allianz von Umweltorganisationen und Biolandwirten zu einem generellen Verbot von Gentechnologie in der Landwirtschaft gedrängt, und zog ein solches anfangs auch in Erwägung. Der Plan war populär. Mit dem höchsten Anteil an Biolandwirten in Österreich, einigen spektakulären Naturparks und einem starken Tourismussegment sind in Salzburg Tradition und Naturreinheit wichtige Imagefaktoren. Landesweite Gentechnikfreiheit passt gut in dieses Bild. Doch entgegen anfänglichen Ankündigungen gerieten die Arbeiten an einem Salzburger Verbotsgesetz seit 2001 immer wieder ins Stocken – nicht zuletzt, da der Legislativdienst der Landesregierung festgestellt hatte, dass einem landesweiten GVO-Verbot aus kompetenz- und europarechtlichen Gründen rechtliche Schranken gesetzt waren.<sup>16</sup>

## 6. Oberösterreichs Gentechnik-Verbotsgesetz – Hintergründe und absehbares Scheitern

Anders die politische Entscheidungsfindung in OÖ. Obwohl dort keine regionale Allianz aus Biolandwirten und NGOs auf ein Verbot drängte, wurde ein solches dennoch ausgearbeitet. Nachdem der oberösterreichische Landtag den Entwurf für das »Oö. Gentechnik-Verbotsgesetz 2002« beschlossen hatte (Land Oberösterreich 2003), reichte die Landesregierung diesen im März 2003 zur Begutachtung (Notifizierung) bei der Kommission ein, die ihn im September 2003 als EU-rechtswidrig ablehnte.

Da es sich bei der auf drei Jahre befristeten Maßnahme um eine Abweichung vom harmonisierten Gemeinschaftsrecht handelte, musste OÖ auf Art. 95(5) EG-Vertrag rekurren, der Mitgliedstaaten solche Ausnahmen allein im Fall landesspezifischer Probleme bzw. neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse zubilligt. Eine vom Land OÖ und dem Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen (BMSG) in Auftrag gegebene Studie sollte die wissenschaftliche Grundlage dafür bilden (Müller 2002). Doch auch diese Argumentation scheiterte. Nach einer Konsultation der European Food Safety Agency (EFSA), der EU-Behörde für Lebensmittelsicherheit, beschied die

15 Die Ausnahme bildet Vorarlberg: Hier wurde bereits frühzeitig eine GVO-Bewilligungspflicht im Vorarlberger Gesetz für Naturschutz- und Landschaftsentwicklung (LGBl. Nr. 22/1997, § 16 Aussetzen nicht heimischer Pflanzen und Tiere) sowie im Vorarlberger Gesetz über die Fischerei in den Binnengewässern (LGBl. Nr. 47/2000, § 16 Aussetzen von Fischen) festgelegt. Daher unterblieb eine weiter gehende Initiative.

16 Siehe dazu Interview Landwirtschaftskammer Salzburg, Salzburg, 30. 5. 2005 sowie Land Salzburg (2001). Eine detaillierte Darstellung der Salzburger Initiativen findet sich in Grabner (2005), 20–28.

Kommission den Antrag OÖs am 2. September 2003 negativ. Dem Bescheid zufolge war es OÖ weder gelungen, ein landesspezifisches Problem noch neue wissenschaftlich fundierte Risiken für Mensch und Umwelt zu demonstrieren.

Die Entscheidung überraschte nicht: Ein generelles Verbot der landwirtschaftlichen Gentechnik (inklusive gentechnisch veränderter Tiere) ist mit EU-Recht unvereinbar. Es verstößt gegen das Prinzip, GVO immer individuell zu beurteilen (*Fall zu Fall*-Prinzip), und es annulliert bereits getroffene Entscheidungen im EU-weiten GVO-Zulassungsprozedere.<sup>17</sup> Jene Mitgliedstaaten, die nationale Verbote von bereits zugelassenen GVO ausgesprochen hatten, hatten dies nur für ganz spezifische Organismen sowie unter Berufung auf entsprechende Verbotsmöglichkeiten im Rahmen des harmonisierten Gentechnologieregelwerks der Europäischen Union getan.<sup>18</sup> OÖ aber sprach ein generelles GVO-Moratorium aus, womit es mit seiner Restriktionsforderung weiter ging als jedes gentechnikkritische Mitgliedsland.

Abwegig wäre auch der Gedanke, dass das Subsidiaritätsprinzip einer Region *mehr* Handlungsautonomie gegenüber dem EU-Regelungsregime verleihen könne als einem Mitgliedstaat. Insofern sind für das Scheitern OÖs nicht so sehr generelle Bedingungen für regionale Handlungsspielräume bzw. die Kompetenzverteilung zwischen Regionen, Nationalstaaten und EU-Institutionen verantwortlich (siehe dazu Grabner 2005, 9–14). Jeder Mitgliedstaat, der ein so weitreichendes Verbot versucht hätte, wäre voraussichtlich ebenso gescheitert. Fazit: Auch das der EU-Koexistenzpolitik zugrunde liegende Subsidiaritätsprinzip befreit Regionen nicht aus dem Korsett der liberalen Regelungen der EU-Gentechnikpolitik.

## 7. Beharrungs- und Bündnispolitik

OÖ reagierte auf dieses Urteil in ebenso ungewöhnlicher wie strategisch beabsichtigter Weise. Unmittelbar nach dem Bescheid der Kommission wurde die Landesregierung in

17 In einer juristischen Kritik an der Idee des regionalen Verbots formulierten Stelzer u. a. (2003, 48): »Der entscheidende Punkt ... ist der, dass die Freisetzungsrichtlinie eine Prüfung der Umweltverträglichkeit von Fall zu Fall erfordert, während der oö Entwurf meint, die Frage pauschal und ohne konkrete Umweltverträglichkeitsprüfung vorab lösen zu können. Damit werden aber einerseits sowohl die Sachdebatte, die im jeweiligen Einzelfall zu führen ist, als andererseits auch die europäischen Instanzen, die letztlich über die Einwendungen der Mitgliedstaaten im Einzelfall zu entscheiden haben, umgangen.«

18 Die rechtliche Grundlage dieser nationalen Ausnahmen bilden die »Schutzklauseln« in Art. 16 Freisetzungsrichtlinie 90/220 bzw. in Art. 23 der novellierten Freisetzungsrichtlinie 2001/18. Diese berechtigen Mitgliedstaaten zu nachträglichen Verboten im Fall »neuer oder zusätzlicher Informationen ... oder aufgrund einer Neubewertung der vorliegenden Informationen auf der Grundlage neuer oder zusätzlicher wissenschaftlicher Erkenntnisse«, welche die Annahme stützen, dass ein bereits zugelassener GVO »eine Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt darstellt.« Solche Verbote dürfen allerdings nur vorübergehend gelten und sind durch wissenschaftliche Argumente zu untermauern. Über ihre Gültigkeit und damit über die Legalität des Verbots entscheidet in der Folge ein Expert/innengremium der Kommission bzw. der European Food Safety Agency EFSA. Die so begründeten nationalen Verbote bereits EU-weit zugelassener GVO sind jedenfalls sehr kontrovers. Ihre Aufrechterhaltung gegen das Urteil von EFSA bildet den zentralen Streitpunkt zwischen Kommission und gentechnikkritischen Mitgliedstaaten.

zweierlei Hinsicht aktiv: Erstens erklärte sie, die Kommissionsentscheidung nicht anzunehmen und sie beim EuGH anzufechten. Zweitens startete OÖ eine EU-weite Kampagne, um weitere europäische Regionen zu ähnlichen Verbotschritten und zu einem Bündnis zu bewegen. Beide Schritte waren vorbereitet und miteinander verknüpft. Am 4. November 2003 brachte OÖ eine Nichtigkeitsklage beim EuGH ein.<sup>19</sup> Am selben Tag präsentierte sich im Rahmen einer Pressekonferenz in Brüssel auch erstmals das von OÖ und der Toskana initiierte europäische Netzwerk gentechnikfreier Regionen mit bereits zehn Mitgliedern.<sup>20</sup>

Wie war diese Strategie zustande gekommen? Wesentlich dafür verantwortlich waren Akteurs-Konstellationen innerhalb der Landesregierung. Die Initiative zum Gentechnik-Verbotsgesetz und zur dafür notwendigen Mobilisierung wissenschaftlicher Expertise war von FPÖ-Umwelt-Landesrätin Ursula Haubner ausgegangen, und fand darüber hinaus rasch Zustimmung im Landtag.<sup>21</sup> Zwar wurde nach der Landtagswahl im September 2003, in deren Vorfeld das geplante Gentechnikverbot thematisiert worden war, die bisherige ÖVP-SPÖ-Koalition in der Landesregierung von einem in Österreich bislang neuen Bündnis von ÖVP und Grünen abgelöst. Die Meinung, dass diese neue Konstellation den Ausschlag für die Ausarbeitung eines Verbotsgesetzes gab, trifft allerdings – schon aus rein zeitlichen Gründen – nicht zu.<sup>22</sup> Ein entsprechender Konsens hatte im oberösterreichischen Landtag bereits Anfang 2003 bestanden.

Ferner wurde die Doppelstrategie, einerseits beim EuGH Einspruch zu erheben und auf dem Verbot zu beharren, und andererseits gleichzeitig das europäische Netzwerk gentechnikfreier Regionen zu begründen, schon wenige Tage nach der Ablehnung des Gentechnik-Verbotsgesetzes am 2. September entwickelt – also schon Wochen vor der Wahl am 28. September. Das Verbindungsbüro des Landes OÖ bei der EU stand bereits mit der Regionalvertretung der Toskana in Verbindung, die sich rasch bereit fand, gemeinsam mit OÖ die Organisation des Netzwerks zu übernehmen (Interview Verbindungsbüro OÖ, Brüssel, 7.7.2005). Als dieses Netzwerk im November 2003 an die Öffentlichkeit trat, musste die neue Landesregierung das Projekt lediglich weiter tragen.

## 8. Das europäische Netzwerk gentechnikfreier Regionen – gemeinsame Motive

Diese Entscheidungen hatten unmittelbare Konsequenzen. Indem die oberösterreichische Landesregierung die Entscheidung der Kommission beim EuGH anfocht und

19 Begründet wurde diese Klage mit der Verletzung sowohl von Formvorschriften als auch von Rechtsnormen, wie etwa der Unzulänglichkeit des EU-weiten Zulassungsverfahrens. Als weiterer Grund wurde angeführt, dass eine GVO-Koexistenz in der kleinräumig strukturierten oberösterreichischen Landwirtschaft nicht möglich sei.

20 Als einziges weiteres österreichisches Bundesland war Salzburg unter den Gründungsmitgliedern.

21 Auffällig ist das starke Engagement der FPÖ (etwa auch in Salzburg) für die Etablierung gentechnikfreier Zonen auf Landesebene. Eine Erklärung dafür ist die ausgeprägte EU-kritische Haltung dieser Partei (Grabner 2005, 21, 24–30).

22 So die in Interviews formulierte einhellige Einschätzung enger Beobachter/ Beteiligten (Oberösterreichische Umweltakademie, Linz, 13. 4. 2005; Büro Agrarlandesrat Stockinger, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Linz, 14. 6. 2005; Verbindungsbüro OÖ, Brüssel, 7.7.2005).

ihre Entschlossenheit gegenüber der Öffentlichkeit deutlich kommunizierte, legte sie sich auf die Beibehaltung des Verbots fest. Gleichzeitig gewann das europäische Netzwerk gentechnikfreier Regionen rasch an Mitgliedern – offenbar hatte man einen Nerv getroffen. Die Organisations- und Werbearbeit für seinen Aufbau leisteten hauptsächlich die regionalen Repräsentanten OÖs und der Toskana in Brüssel, wobei sich OÖ auf die Werbung nordeuropäischer Regionen, die Toskana auf jene südeuropäischer Regionen konzentrierte.<sup>23</sup>

Wie Tabelle 1 zeigt, vervierfachte sich die Mitgliederzahl des Netzwerks zwischen der Gründung im November 2003 und Ende 2006. Für die Organisatoren war dies ein Erfolg, da sie damit kalkulierten, dass sich mit jeder neuen Region auch das politische Gewicht des Netzwerks in Brüssel erhöhen würde. Insbesondere nach Amtsübernahme des Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso zielten die Initiatoren vor allem auf Lobbying bei der Kommission ab, etwa in Form direkter Gespräche des oberösterreichischen Landeshauptmanns Pühringer mit den zuständigen Kommissaren. Dabei versucht man die Kommission zu bewegen, ihre Koexistenzpolitik zu überdenken bzw. zu verschärfen – durch Vorgabe strengerer Sanktionen gegen die Verursacher von Verunreinigungen, ein striktes Haftungsrecht und einen größeren rechtlichen Handlungsspielraum für die Regionen. Ferner will das Netzwerk gentechnikfreier Regionen mittels Presseaussendungen und Pressekonferenzen das Medienecho gezielt verstärken. Den beteiligten Regionen gelingt es, ihr Engagement zumindest in der jeweiligen Region bzw. im Mitgliedstaat bekannt zu machen. Die Unterzeichnung der »Charta der Regionen« im Feber 2005 führte sogar zu einem gewissen internationalen Medienecho (Regione Toscana et al. 2005 bzw. Kempf 2005b).

Welche Faktoren bewegen die Regionen zur Teilnahme? Die Motive, sich dem Netzwerk anzuschließen, sind durchaus unterschiedlich. Bei der dritten Konferenz des Netzwerks gentechnikfreier Regionen am 3. und 4. Feber 2005 in Florenz legten 19 Mitglieder in Erklärungen ihre Beweggründe für die Teilnahme dar.<sup>24</sup> Am häufigsten (von zwei Drittel bzw. 13 Regionen) wurde ein ökonomischer Grund angeführt: Garantierte Gentechnikfreiheit soll die Aufrechterhaltung lokaler Ursprungs- bzw. Qualitätssiegel sicherstellen. Elf Regionen gaben die kleinteilige landwirtschaftliche Struktur an, jeweils sechs (knapp ein Drittel) nannten die Förderung biologischer Landwirtschaft und die regionale Nachhaltigkeitsstrategie (Protokoll Franz Seifert, 4. 2. 2005).

23 Die Schwierigkeit für die Organisatoren bestand darin, auch Regionen aus Mitgliedstaaten zur Teilnahme zu bewegen, welche sich nicht bereits – durch Beteiligung an der Blockade- bzw. Moratoriumsgruppe (siehe dazu S. 411, Fußnote 2) – als Gentechnikgegner exponiert hatten. Dies gelang mit Ausnahme einiger britischer sowie spanischer Regionen kaum: Die meisten unterstützenden Regionen befinden sich in den gentechnikkritischen Ländern Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und Österreich. Die rasche Bereitschaft der Toskana erklärt sich aus einem früheren Anlauf zu einem Gentechnikverbot im Jahr 2000, der allerdings nicht weiter verfolgt wurde.

24 Folgende Regionen nahmen daran teil: Aquitaine, Baskenland (SP), Bozen (Südtirol), Bretagne, Burgenland, Drama-Kavala-Xanthi (für Griechenland), Emilia-Romagna, Ile de France, Latium, Limousin, Marken, Oberösterreich, Poitou-Charentes, Sardinien, Schleswig-Holstein, Scottish Highlands and Islands, Steiermark, Toskana und Wales.

**Tabelle 1: Entwicklung des europäischen Netzwerks gentechnikfreier Regionen  
(40 Mitglieder im November 2006)**

Datum	Ereignis	Beitretende Regionen	Mitglieder
4. November 2003	Gründungskonferenz in Brüssel	Aquitaine (F), Baskenland (SP), Drama-Kavala-Xanthi (GR), Limousin (F), Marken (IT), <b>Oberösterreich (A)</b> , Salzburg (A), Schleswig-Holstein (D), <b>Toskana (IT)</b> , Wales (GB)	2+8=10
28. April 2004	Folgekonferenz in Linz	Burgenland (A), Scottish Highlands and Islands (GB)	12
10. Oktober 2004	EU-Ministerrat: Initiative von 10 Mitgliedstaaten: Einrichtung einer task force zur Koexistenz		
3.–4. Feber 2005	Dritte Regionalkonferenz des Netzwerks in Florenz, Toskana. Zweite Deklaration	Bretagne (F), Emilia-Romagna (IT), Ile de France (F), Latium (IT), Ligurien (IT), Poitou-Charentes (F), Sardinien (IT), Steiermark (A), Südtirol (IT)	21
7. April 2005	Round Table in Brüssel. Vertreter des Netzwerks treffen EU-Landwirtschaftskommissarin Fischer-Boel	Asturien (SP), ENAE (Dachorganisation griechischer Präfekturen, GR), Kärnten (A), Midi-Pyrénées (F), Umbrien (IT)	26
14. April 2005	Landeshauptmann Pühringer (OÖ) trifft EU-Umweltkommissar Dimas		
April 2005		Bourgogne (F), Centre (F)	28
17. Mai 2005	Konferenz im Europaparlament, organisiert von VRE und FoEE*		
13. Juni 2005		Wien (A)	29
11. August 2005		Haute-Normandie (F)	30
5. September 2005	Schleswig-Holstein tritt aus dem Netzwerk aus	Molise (IT)	30
5. Oktober 2005	Ablehnung von OÖs Einspruch durch den EuGH		
13.–26. Okt. 2005	Vertreter des Netzwerks in Paraná/Brasilien		
8. November 2005	OÖ reicht sein neues Gentechnik-Vorsorgegesetz zur Notifikation ein		
24. November 2005		Tirol (A)	31
28. November 2005	OÖ beschließt, gegen den EuGH-Entscheid zu berufen		
30. November 2005	Konferenz und Deklaration von Rennes, Bretagne	Abruzzen (IT), Basse-Normandie (F), Niederösterreich (A), Pays de la Loire (F), Piemont (IT)	36
9. März 2006	Koexistenzbericht der EU-Kommission		
4.–6. April 2006	EU-Konferenz »Freedom of Choice« zu Koexistenzregelungen in Wien		
Herbst 2006	Bis dahin Beitritt weiterer Regionen	Franche-Comté (F), Nord Pas de Calais (F), Rhônes-Alpes (F), Menorca (SP)	40

Quelle: Verbindungsbüro OÖ bei der EU, Direction Générale des Services (Bretagne), Anfrage des Autors beim Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (Oktober 2006)

\* Versammlung der Regionen Europas und Friends of the Earth Europe

Einige Regionen betonen als Motiv für Gentechnikfreiheit auch die Imagewirkung für den Tourismus, andere wiederum nennen als Grund, dass eine derartige Politik in der Bevölkerung populär sei. Das gilt insbesondere für die oberösterreichische Landesregierung, die ihre Verbots- und Netzwerkstrategie mit der regionalen Anti-Gentechnik-Kampagne »Ich bin so frei« begleitet, in der sich mittlerweile 4.000 Landwirtschaftsbetriebe ausdrücklich zur Gentechnikfreiheit bekennen. Eine analoge Kampagne führte in Österreich auch das Bundesland Kärnten durch. Hauptmotiv für die Teilnahme am Netzwerk sind ökonomische Gründe, d. h. der Schutz der kleinteiligen regionalen Landwirtschaft, die in vielen Teilen Europas eine Nischenstrategie für spezialisierte Lebensmittel- und Delikatessenproduktion verfolgt. Zu diesem Schluss kommt auch die Analyse europäischer Koexistenzpolitik von Levidow und Boschert (2006, o. S.):

*»Mithilfe ›gentechnikfreier Zonen‹ suchten zivilgesellschaftliche Akteure und einige regionale Behörden ihrer Region durch Markennamen und Vermarktungsstrategien politische und wirtschaftliche Konkurrenzvorteile zu verschaffen. Gemeinsam mit Umweltgruppen entwerfen und fördern diese regionalen Behörden ›gentechnikfreie Zonen‹ als ländliche Räume von ökologischer Qualitätsproduktion und steigern so den Marktwert von lokalen Produkten und lokalem Umweltkapital. Diese Strategie schafft immaterielle, symbolische Qualitätsmerkmale, welche die landwirtschaftliche Produktion wieder stärker regional verankern sollen; gleichzeitig schützt sie diese Qualitätsmerkmale vor potenziellen Krisen, wie etwa davor, mit gentechnisch modifizierten Anbauprodukten in Verbindung gebracht zu werden.«<sup>25</sup>*

Diese Interessen bzw. die damit verknüpfte Gentechnikfreiheit lassen sich in einem Zusammenschluss von Regionen gegenüber der Kommission mit größerer Bestimmtheit vertreten.

## 9. Protest und flexible Allianzen

Neben dem Bestreben, eine immer größere Zahl von Regionen einzubinden, ging das Netzwerk auch Allianzen mit einer Reihe von Akteuren aus dem EU-Institutionensystem und mit zivilgesellschaftlichen Organisationen ein. Im Rahmen der EU sind hier etwa sympathisierende *Europaparlamentarier/innen* zu nennen, die gentechnikkritische Anliegen in Parlamentsdebatten einbrachten.<sup>26</sup> Andere Verbündete boten ihre Unterstützung aus eigenem Antrieb an. So trat etwa die *Versammlung der Regionen Europas* (VRE), eine Lobbying-Organisation europäischer Regionen innerhalb und

<sup>25</sup> Englischer Originalwortlaut: »Through ›GM-free zones‹ ... civic actors and some regional authorities have sought to brand, structure and market their territory for political-economic competitive advantage. Together with environmentalist groups, such authorities design and promote ›GM-free regions‹ as a rural space for green, high-quality agri-production; this agenda aims to enhance the market value of diverse local agri-products and other environmental assets. This strategy creates immaterial, symbolic qualities for localising agri-production, while protecting such qualities from potential crises, e. g. any association with GM crops.«

<sup>26</sup> Dies gilt etwa für Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf, Abgeordneter von Bündnis 90/ Die Grünen im Europaparlament und stellvertretender Vorsitzender des Agrarausschusses. Zur wenig effektiven Kooperation mit dem Ausschuss der Regionen (AdR), der mit einem Anhörungsrecht ausgestatteten Vertretung der Regionen innerhalb der EU-Institutionen, siehe Grabner (2005), 10–13.

außerhalb der EU, dem Netzwerk im September 2004 bei. Zur gleichen Zeit begann sich auch *Friends of the Earth Europe* (FoEE), eine der wichtigsten europäischen gentechnikkritischen Umwelt-NGOs, am Netzwerk zu beteiligen.<sup>27</sup>

Ein Beispiel für die *grenzüberschreitenden* Aktivitäten des Netzwerks stellt die *Bretagne* dar, deren Regionalverwaltung an einem Arrangement mit dem brasilianischen Bundesstaat *Paraná* arbeitet. Während Brasilien in den letzten Jahren zu einem Hauptexporteur von gentechnisch verändertem Soja geworden ist, setzt *Paraná* als einziger Bundesstaat auf gentechnikfreie Produktion. Die Bretagne wiederum bietet sich als Berater und fixer Abnehmer dieser Produktion an<sup>28</sup> (Kempf 2005a). Grenzüberschreitende Vernetzung, mitunter vermittelt durch nichtstaatliche Akteure, leisten auch beteiligte österreichische Länder (Interview Projektleitung BIO ALPE ADRIA, Klagenfurt, 2. 2. 2005). So organisiert etwa Bio Ernte Austria-Kärnten einen »Gentechnikfrei-Verbund«, der Kärnten, die Steiermark, Friaul-Julisch-Venetien, das Veneto und Slowenien umfasst. In Niederösterreich gibt es einerseits Bemühungen von Bio-Bauern, das Waldviertel durch Selbstverpflichtung der dortigen Produzent/innen als gentechnikfreie Zone zu etablieren, andererseits verhandelt die Landesregierung mit tschechischen Stellen über die Einrichtung einer gentechnikfreien Pufferzone an der Grenze.

Der Handlungsstil des Netzwerks gentechnikfreier Regionen zeichnet sich durch flexible und vielfältige Allianzbildung, Lobbying in EU-Institutionen und aktive politische Öffentlichkeitsarbeit aus, die auf die Darstellungen der Anti-Gentechnik-Bewegung zurückgreift. Dieser Handlungsstil erinnert damit an das Handlungsrepertoire neuer sozialer Bewegungen.<sup>29</sup> Gleichzeitig sucht das Netzwerk aber auch, sich von der inhaltlich ähnlich ausgerichteten, jedoch primär von NGOs getragenen Initiative »GMO-free Europe« zu *unterscheiden*.<sup>30</sup> Im Gegensatz zu dieser Initiative, die versucht, möglichst viele lokale Einheiten unabhängig von Größe und rechtlicher Kompetenz zur Ausrufung einer gentechnikfreien Zone zu bewegen, geht es dem Netzwerk der Regionen *explizit* um *anerkannte subnationale Einheiten*. Die Regionen betonen damit

27 FoEE ist seit 1991 als hartnäckige und höchst informierte, kritische Stimme in der EU-weiten Diskussion präsent (FoEE 2006). Im Vergleich zu Greenpeace, einer für die Entwicklung der europäischen Gentechnologiepolitik ebenfalls sehr einflussreichen Umwelt-NGO, setzt FoEE weniger auf medienwirksame Aktionen als auf akribische Beobachtung und Kommentierung des politischen Prozesses. Anders als Greenpeace ist Friends of the Earth (FoE) keine international koordinierte und unternehmensförmige NGO, sondern vergleichsweise locker mit national verwurzelten Umweltorganisationen verbunden – in Österreich bildet etwa Global 2000 den nationalen Zweig von FoE (Global 2000 (2006)).

28 Die Länder der EU-25 decken praktisch ihren gesamten Sojabedarf durch Importe aus den großen Exportländern USA, Argentinien und Brasilien. Soja wird vor allem als Futtermittel verwendet. Dies ist insbesondere für eine Region wie die Bretagne wichtig, deren Landwirtschaft zum Großteil auf Tierzucht (Schweine, Geflügel, Rinder) beruht. Trotz variierender Angaben kann man davon ausgehen, dass mittlerweile etwa 80 bis 90 Prozent der weltweiten Sojaproduktion auf GVO basiert.

29 Für eine Analyse der europäischen Anti-Gentechnik-Bewegung unter besonderer Berücksichtigung der beteiligten NGOs siehe Ansell et al. (2006), eine umfassende Anthologie der »neuen sozialen Bewegungen« findet sich in Snow et al. (2004).

30 GMO-free Europe wurde von FoEE ins Leben gerufen und wird von vielen weiteren internationalen und nationalen Umwelt-NGOs mitgetragen (GMO-free Europe 2006, GMO-free Regions 2006).

ihr politisches Gewicht als rechtliche Körperschaften. Sie nutzen zwar die Vernetzungs- und Fachkompetenz der NGOs (welche beispielsweise diverse große Konferenzen organisieren), legen aber gleichzeitig Wert darauf, als staatliche Akteure wahrgenommen zu werden. Diese Vorgehensweise war bislang auch insofern von Erfolg gekrönt, als der neueste Koexistenzbericht der Kommission das Netzwerk und seine Expansionsstendenz zur Kenntnis nahm,<sup>31</sup> während die mit 250 Mitgliedern aus 35 Ländern weit umfassendere und breitenwirksamere NGO-Initiative von der EU-Kommission ignoriert wird.

Das Netzwerk kooperiert nicht nur mit transnationalen NGOs wie FoEE oder Greenpeace und findet u. a. deshalb positive Resonanz in der Aktivist/innen-Öffentlichkeit – es steht auch auf lokaler und regionaler Ebene in einem engen Naheverhältnis mit gentechnikkritischen NGOs. Die österreichischen, im Besonderen oberösterreichischen Entwicklungen sind hier instruktiv. Bereits vor Etablierung des Netzwerks kam es hier zur Kooperation regionaler staatlicher Akteure mit gentechnikkritischen NGOs: In der gesamtösterreichischen Kontroverse trugen die beiden Umwelt-NGOs Greenpeace und Global 2000 wesentlich zur Mobilisierung für das Anti-Gentechnik-Volksbegehren bei und beeinflussten auch entscheidend den folgenden Wandel der österreichischen Gentechnikpolitik (Seifert 2002, 164–173, 187–207). Später verstärkte sich ihr Engagement auch auf Landesebene. Im Rahmen der frühen Initiative Salzburgs, eine gentechnikfreie Zone einzurichten, war Greenpeace eine der treibenden Kräfte.

Auch im Vorfeld des oberösterreichischen Gentechnik-Verbotsgesetzes arbeitete Greenpeace auf Expert/innenebene mit, indem diese NGO eine rechtliche Machbarkeitsstudie in Auftrag gab (Kerschner/Wagner 2002). *Zentral* war indes die Rolle, die NGOs bei der *wissenschaftlichen* Rechtfertigung des oberösterreichischen Verbots spielten: Da das EU-Regelwerk auf eine wissenschaftliche Begründung von Einschränkungen des Verkehrs von GVO insistiert, hatte diese für das oberösterreichische Verbotsgesetz besondere Bedeutung. So führten dessen Verteidiger stets eine Studie ins Treffen, die die Notwendigkeit eines generellen Verbots mit der kleinteiligen biologischen Landwirtschaft und den damit unvermeidlichen Verunreinigungsrisiken gentechnikfreier Produktion argumentierte (Müller 2002).<sup>32</sup> Der Autor der von der oberösterreichischen Landesregierung in Auftrag gegebenen Studie ist ein Schlüsselakteur der österreichischen Anti-Gentechnik-Bewegung bzw. aktives Mitglied der Umwelt-NGO Global 2000.<sup>33</sup>

31 Dies mit der lapidaren Bemerkung: »Im Februar 2005 haben 20 Regionen verschiedener Mitgliedstaaten, von denen viele nicht über die Befugnis zum Erlass von Rechtsvorschriften für die Koexistenz verfügen, in Florenz eine Charta unterzeichnet, in der sie erklären, dass sie den Anbau genetisch veränderter Kulturen in ihrem Gebiet ablehnen. Seither haben sich weitere Regionen dem Netz angeschlossen« (KEG 2006, 4).

32 Hingegen erfolgten die ersten Vorstöße für gentechnikfreie Zonen von Expert/innen: Hier sind Machbarkeitsstudien der Bundesanstalt für Bergbauernfragen zu nennen, die Österreichs Gentechnikpolitik bereits seit den frühen neunziger Jahren engagiert begleitet.

33 Wie angemerkt, ist Global 2000 der österreichische Zweig von FoE. FoEE wiederum koordinieren Gentechnik-Opposition europaweit. Diese Beobachtung stimmt somit mit der Diagnose von

## 10. Oberösterreich bleibt ohne Nachahmer und findet zurück in die Rechtskonformität

Was geschah seit Einführung der EU-Koexistenzpolitik durch die Kommission im Jahr 2003 in den anderen österreichischen Bundesländern? Die Länder etablierten mit Ausnahme Vorarlbergs Koexistenzregimes – diese sind so verfasst, dass sie zwar den Notifikationstest der Kommission bestehen, insgesamt aber die Nutzung der landwirtschaftlichen Gentechnik erschweren bzw. effektiv verhindern. *Keine* Region hat indes ein Verbotsgesetz beschlossen. Aufschlussreich ist ein genauerer Blick auf die Koexistenzpolitik der Länder. Dabei zeigt sich, dass sie ihre Koexistenzregimes nicht isoliert voneinander, sondern in einem Prozess gegenseitiger Beobachtung und Nachahmung entwarfen.<sup>34</sup> Landtage orientierten sich an den Modellen der Bundesländer Kärnten und Salzburg, die rasch Koexistenzregelungen ausgearbeitet hatten und erfolgreich notifizieren hatten können.

Kärnten spielte lange die Rolle des Vorreiters. Sein Gentechnik-Vorsorgegesetz aus dem Jahr 2004 umgeht ein Verbot – statt dessen sieht es eine Anzeige- und Genehmigungspflicht sowie räumliche Trennungen zum Schutz von Bio-Landbau und Naturschutzgebieten vor (Kärntner Landtag 2004b). Dabei erklärte die Kärntner Landesregierung offen, eine Alternative zum gescheiterten oberösterreichischen Verbotsgesetz gesucht zu haben (Kärntner Landtag 2004a). Man hatte aus seinem Scheitern gelernt – die einzige Möglichkeit, Koexistenz bzw. den Anbau von GVO zu verhindern, bestand darin, *innerhalb* des supranationalen Rahmenwerks der EU höchstmögliche Hürden zu errichten. Nachdem der Kärntner Entwurf von der Kommission (mit Korrekturvorschlägen) akzeptiert und im Oktober 2004 verabschiedet worden war, wurde er von der Bundesregierung als brauchbares Modell empfohlen.

Salzburg, das die frühesten Initiativen für ein regionales Gentechnikverbot gesetzt und trotz rechtlicher Bedenken schließlich wie OÖ einen Verbotsentwurf vorgelegt hatte, zog diesen unter dem Eindruck der Ablehnung des oberösterreichischen Verbotsgesetzes wieder zurück und änderte seine Strategie. Fortan orientierte sich Salzburg an Kärnten (Land Salzburg 2004, Grabner 2005, 27).<sup>35</sup> Das daraus resultierende Salzburger Gentechnik-Vorsorgegesetz unterscheidet sich kaum vom Kärntner Pendant: Kärnten sieht für Antragsteller eine »Anzeigepflicht«, Salzburg eine etwas strengere »Bewilligungspflicht« vor. In der Folge lehnten sich alle anderen Länder an jeweils eines dieser beiden Modelle an, keines ging den oberösterreichischen Weg eines Verbotsgesetzes.

---

Ansell et al. (2006), 114–118 überein, wonach zentrale Akteure der europäischen Anti-Gentechnik-Bewegung zwar auch direkt die Politik von EU-Institutionen zu beeinflussen suchen, sie ihre Mobilisierungsarbeit aber am effektivsten auf lokaler bzw. nationaler Ebene leisten.

34 Die Möglichkeit einer gegenseitigen Abstimmung von Expert/innen ergab sich insbesondere in einer vom BMLFUW eingesetzten Arbeitsgruppe der Landesagrarreferentenkonferenz (Interview BMLFUW, Wien, 26. 4. 2005). Ein Projekt der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES 2004) war für die koordinierte Entwicklung von Expertise für Koexistenzregelungen wichtig.

35 Siehe außerdem Interview Referat Agrarstrukturentwicklung, Amt der Salzburger Landesregierung, Salzburg, 30. 5. 2005.

OÖ befand sich somit in einer Ausnahmeposition, die es mittlerweile aus eigenen Stücken teilweise aufgegeben hat, um sich dem Mainstream anzuschließen: Am 5. Oktober 2005 lehnte der EuGH den Einspruch OÖs und der Republik Österreich ab, wogegen OÖ – wiederum unterstützt von der Republik Österreich – Berufung einlegte. Allerdings hatte man dieses Resultat antizipiert und für diesen Fall eine gangbare Alternative vorbereitet, so dass OÖ am Tag nach der Urteilsverkündung einen dem Kärntner Modell nachempfundenen Koexistenz-Gesetzesentwurf präsentieren konnte.<sup>36</sup> Das Gentechnik-Vorsorgegesetz wurde am 11. Mai 2006 vom Landtag beschlossen und trat am 7. Juli 2006 in Kraft (Land Oberösterreich 2006). Es macht den GVO-Anbau anzeigepflichtig und ermöglicht es, diesen in sensiblen Zonen und bei Nichteinhaltung der strengen Abstandsbestimmungen zu untersagen. Auch ist ein öffentliches Register vorgesehen, das Betriebe erfasst, die GVO-Anbau betreiben. Damit war nach Salzburg, das sich auf ein Gentechnikverbot aufgrund seiner Aussichtslosigkeit erst gar nicht eingelassen hatte, auch OÖ auf jene Strategie eingeschwenkt, die mittlerweile fast alle Bundesländer verfolgten: Ohne explizites GVO-Verbot den Anbau für potenzielle Interessent/innen so umständlich und hürdenreich wie nur möglich zu gestalten.

## 11. Fazit – geringe Handlungsspielräume, dramatischer Protest, ungewöhnliche Allianzen

Die Entwicklung des europäischen Netzwerks gentechnikfreier Regionen und die Rolle OÖs in diesem Netzwerk werfen ein Schlaglicht auf die Handlungsautonomie subnationaler Einheiten im supranationalen Regelwerk der EU. Worin bestehen die Handlungsmöglichkeiten des Netzwerks? Sie hängen letztlich vom Verfassungsstatus bzw. der politischen Macht der beteiligten Regionen ab, die jeweils erheblich variieren. Während die Bundesländer Österreichs und Deutschlands, aber auch Regionen wie das spanische Baskenland oder Wales über eine gewisse Autonomie verfügen, sind die Kompetenzen der *régions* des klassischen Einheitsstaats Frankreich oder der Präfekturen Griechenlands praktisch belanglos.<sup>37</sup> Da die kollektiven Handlungsmöglichkeiten des Netzwerks vom kleinsten gemeinsamen Nenner bestimmt werden, dürften sie tatsächlich über die bisherigen deklaratorischen Forderungen und Absichtserklärungen nicht hinausgehen.

Auffällig ist jedenfalls, dass selbst Regionen, die einen mit OÖ vergleichbaren Grad an Autonomie genießen, keine vergleichbaren Schritte setzten. Das deutsche Bundes-

36 Bemerkenswert ist, dass man diese »zweitbeste Lösung« bereits Ende 2003 als Alternative vor Augen hatte. Zitat Landesrat Josef Stockinger: »... das was Kärnten gemacht hat, mit seinem gesetzlichen Zugang, ein Genehmigungsverfahren zu machen, ist die zweitbeste Lösung. Falls wir mit dem Verbotsgesetz nicht durchkommen. Und das möchten wir einmal vom Europäischen Gerichtshof beantwortet haben, ob es tatsächlich so ist, dass ein Land nicht selbstbestimmt sagen kann, wir wollen gentechnikfrei bleiben« (Oberösterreichischer Landtag 2003, 374).

37 Daher werden die 54 griechischen Präfekturen, die sich alle dem Netzwerk anschlossen, lediglich als zwei überregionale Zusammenschlüsse – Überpräfektur Drama-Kavala-Xanthi und Präfektorenverband ENAE – gezählt. Symptomatisch für die politische Schwäche der französischen Regionen ist etwa, dass nicht regionale Behörden, sondern lediglich die lokalen Bürgermeistereien in bestimmten Ausnahmefällen Gentechnikverbote aussprechen können.

land Schleswig-Holstein verließ die Allianz sogar, als das (sich abzeichnende) EuGH-Urteil definitiv klar machte, dass Regionen keine GVO-Verbote aussprechen können (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2006). Jedenfalls blieb OÖ mit seiner Verbotsinitiative auch innerhalb des Netzwerks allein.

Diese Zurückhaltung wird durch die Geschichte des oberösterreichischen Verbotsgesetzes und sein (allerdings aufgrund des Berufungsverfahrens immer noch nicht endgültiges) Scheitern gerechtfertigt. Sein bisheriges Scheitern überrascht nicht: In der EU-Gentechnikpolitik ist der (restriktive) Handlungsspielraum für Regionen nicht größer als jener der Mitgliedstaaten. Ein generelles Gentechnikverbot oder auch Moratorium ist für diese wie jene ausgeschlossen. Jede außergewöhnliche Beschränkung muss sich innerhalb des liberalen EU-Regelungsgefüges rechtfertigen können. Dies konnte das oberösterreichische Verbotsgesetz nicht – im Gegensatz zu den verschiedenen hürdenreichen Koexistenzregimes der anderen Bundesländer.

Warum aber, um zur Einstiegsfrage zurückzukehren, hat OÖ dennoch an seinem Verbotsgesetz festgehalten? Die plausibelste Interpretation, die auch von Beobachtern und Beteiligten des Prozesses vorgebracht wird, ist jene eines »Versuchsprojekts« oder »Versuchsballons«. <sup>38</sup> Man wollte rechtliche Handlungsspielräume ausloten, sehen, wie weit man mit der Gesetzesinitiative kommen würde. Ein solches Kalkül ist auch für die Bundesebene anzunehmen. Das letztendliche Ziel von Österreichs Gentechnikpolitik, die Verhinderung von GVO-Freisetzung, kollidiert mit dem Ziel der EU-Kommission, den Einsatz der landwirtschaftlichen Gentechnik in Europa zu ermöglichen. Sowohl der Aufbau hürdenreicher Koexistenzregimes auf Länderebene als auch OÖs Versuchsballon können als Versuche betrachtet werden, diesem Ziel auf dem gesamten Staatsgebiet entgegenzuarbeiten.

Eine weitere, damit vereinbare Erklärung dürfte die allgemeine Unbeliebtheit der landwirtschaftlichen Gentechnik in Österreich sein. Entsprechend populär sind tapfere Abwehrkämpfe. Ein direktes Verbot liefert der Öffentlichkeit ein klareres Signal als Koexistenzregelungen. Die Unpopularität der Gentechnik mag auch mit erklären, dass mittlerweile neben OÖ sieben weitere Bundesländer dem Netzwerk beigetreten sind, um die Kommission im Sinne einer restriktiveren Koexistenzpolitik und einer Kompetenzerweiterung für die Regionen zu beeinflussen. Augenscheinlich handelt es sich auch hier um eine Doppelstrategie. Einerseits scheuten die Bundesländer keine Mühen, zwar mit EU-Recht vereinbare, in der Praxis aber hürdenreiche Koexistenzregelungen auszuarbeiten; andererseits beteiligen sie sich als Mitglieder des Netzwerks an einer Protestkampagne gegen die liberalen Grundlagen der EU-Koexistenzpolitik.

Einzugehen ist schließlich auf eine Besonderheit des Gentechnik-Protests im Kontext der Europäischen Union – auf den von Oberösterreich verfolgten Politikstil einer flexiblen Vernetzung und engen Kooperation mit Umwelt-NGOs. Erstere erinnert an den Politikstil neuer sozialer Bewegungen, letztere legt nahe, dass europäische Regionen bereits *Teil einer solchen Bewegung*, der europäischen Anti-Gentechnik-Bewe-

---

38 Die Formulierungen stammen aus Interviews mit Verbindungsbüro OÖ, Brüssel, 7.7.2005 und BMLFUW, Wien, 26.4.2005.

gung, *sind*. Während es allerdings seinen Charakter als von *staatlichen* Akteuren getragene Initiative unterstreicht, kooperiert das Netzwerk der Regionen eng mit einer parallelen, von NGOs organisierten Bewegung zur Errichtung gentechnikfreier Zonen. Kritische NGO-Expertise war ferner ein zentraler Bestandteil von OÖs Rechtfertigung des Verbotsgesetzes.

Die Interessenkonvergenz mit den nichtstaatlichen Organisatoren der europäischen Anti-Gentechnik-Bewegung besteht auf den ersten Blick darin, landwirtschaftliche Gentechnik zu verhindern – bei genauerer Betrachtung hängt sie aber auch mit aktuellen Tendenzen in der EU-Landwirtschaftspolitik zusammen. Europäische Umwelt-NGOs haben die landwirtschaftliche Produktionsweise als Bestandteil der Umweltagenda erkannt und unterstützen Alternativen zur industriellen, exportorientierten Agrarproduktion. Dies trifft sich mit von der Politik europäischer Regionen unterstützten Überlebensstrategien für eine kleinräumig strukturierte Landwirtschaft: Angesichts der globalen Integration der Agrarmärkte setzt man auf Qualitätssicherung durch Marken und die Betonung lokalen ökologischen und kulinarischen Reichtums. Offen bleibt, inwieweit es sich bei dieser Annäherung bzw. Allianz von europäischen Regionen und NGOs um eine singuläre, auf das Feld Koexistenzpolitik beschränkte Erscheinung handelt, oder ob es auch in anderen Politikfeldern zu ähnlichen Allianzbildungen kommt. Dennoch hier der Versuch einer abschließenden Einschätzung.

Im Zuge der europäischen Anti-Gentechnikwelle haben transnational agierende NGOs organisatorische und wissenschaftliche Kompetenzen aufgebaut, die sie mitunter auch für staatliche Akteure zu attraktiven Allianzpartnern machen. Doch ist der europäische Gentechnikkonflikt außergewöhnlich. Für die kritische Umweltbewegung, die sich die Krise der Konsument/innenpolitik der Europäischen Union zunutze machen konnte, stellt er ohne Zweifel einen der größten (wenngleich nicht vollständigen) Verhinderungssiege der letzten Jahre dar: Denn der Umstand, dass die landwirtschaftliche Gentechnik bis heute zu den umstrittensten Politikfeldern der EU zählt und in der Bevölkerung höchst unpopulär bleibt, hat zur Folge, dass sie in Europas Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion (mit Ausnahme von Futtermitteln) bislang nicht Fuß fassen konnte. Diese Bedingungen sind in anderen Politikfeldern nicht oder nicht in diesem Ausmaß gegeben. Dementsprechend unwahrscheinlich mögen analoge Entwicklungen in weniger umstrittenen Politikfeldern sein.

Analytisch lässt sich der gegenwärtige Konflikt um die Koexistenzregelungen aber auch als lokale und regionale Widerspenstigkeit gegen die Universalisierung eines liberalen, mit internationalen Freihandelsdisziplinen kompatiblen Regelungsgefüges interpretieren.

Festzuhalten bleibt, dass dieser Prozess nicht allein auf die landwirtschaftliche Gentechnik, auch nicht bloß auf die kleinstrukturierte Landwirtschaft mancher Regionen, beschränkt ist, sondern einen stetig wachsenden Bereich von Regelungsmaterien betrifft. In dem Maß, wie diese Entwicklung Verlierer/innen hervorzubringen droht, werden im Rahmen komplexer Überlebens- und Widerstandsstrategien auch immer wieder neue und überraschende Allianzformen denkbar.

## Literatur

- AER (Assembly of European Regions) (2004) *How to Become a GMO free Region*. AER-ARE-VRE-Dossier, Nr. 6.
- AGES (Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH) (2004) *Endbericht zu den Arbeiten der Expertengruppe betreffend die »Erarbeitung von Empfehlungen für eine nationale Strategie zur Koexistenz«*. Wien.
- Ansell, Christopher et al. (2006) *Protesting Food: NGOs and Political Mobilization in Europe*. In: Ansell, Christopher/ Vogel, David (eds.) *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*. Berkeley, 97–122.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2005) *Die österreichische Saatgutwirtschaft 2004*. Wien.
- CEC (Commission of the European Communities) (2003) *Commission Recommendation of 23 July 2003 on Guidelines for the Development of National Strategies and Best Practices to Ensure the Co-existence of Genetically Modified Crops with Conventional and Organic Farming*. Brussels, 23 July 2003, C(2003).
- Christoforou, Theofanis (2004) *The Regulation of Genetically Modified Organisms in the European Union: The Interplay of Science, Law and Politics*. In: *Common Market Law Review*, Nr. 41, 637–709.
- Freyer, Bernhard u. a. (2001) *Der biologische Landbau in Österreich – Entwicklungen und Perspektiven*. In: *Agrarwirtschaft*. Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik, Nr. 50, 400–409.
- Groier, Michael/ Gleirscher, Norbert (2005) *Bio-Landbau in Österreich im internationalen Kontext*. Forschungsbericht Nr. 54 & 55 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. 2 Bde. Wien.
- Herdegen, Matthias (2005) *The Coexistence of Genetically Modified Crops with Other Forms of Farming: The Regulation by EU Member States in the Light of EC Law*. In: *Journal of International Biotechnology Law*, Nr. 3, 89–98.
- Hovorka, Gerhard (2001) *Steht Österreich vor einer Agrarwende? Wunsch und Realität der (Agrar) Opposition in Österreich*. In: *Agrarbündnis e. V. (Hg.) Landwirtschaft 2002. Der Kritische Agrarbericht. Daten, Berichte, Hintergründe, Positionen zur Agrardebatte*. Kassel u. a., 50–54.
- Kärntner Landtag (2004a) *Erläuterungen zum Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Gesetz über die Regelung von Maßnahmen der Gentechnik-Vorsorge (Kärntner Gentechnik-Vorsorgegesetz – K-GtVG) erlassen und das Kärntner Landwirtschaftsgesetz geändert wird*. Regierungsvorlage, 22. 4. 2004, Zu Zl.: -2V-LG-690/56-2004.
- Kärntner Landtag (2004b) *Gesetz vom 21. 10. 2004, mit dem das Gesetz über die Regelung von Maßnahmen der Gentechnik-Vorsorge (Kärntner Gentechnik-Vorsorgegesetz – K-GtVG) erlassen und das Kärntner Landwirtschaftsgesetz geändert wird*. Kärntner LGBl. Nr. 5/ 2005.
- KEG (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2005) *Beschluss der Kommission vom 21. Juni 2005 zur Einsetzung einer Netzwerkgruppe für den Austausch und die Koordinierung von Informationen über die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen (2005/ 463/ EG)*. In: *Amtsblatt der Europäischen Union (L164)*, 24. 6. 2005.
- KEG (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2006) *Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament. Bericht über die Durchführung der einzelstaatlichen Maßnahmen für die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen*. Brüssel, 9. 3. 2006, COM (2006) 104 endgültig, SEC(2006) 313.
- Kempf, H. (2005a) *La Bretagne et la Paraná, au Brésil élaborent une stratégie alternative (Die Bretagne und Paraná in Brasilien erarbeiten eine Alternativstrategie)*. In: *Le Monde*, 14. 2. 2005, A1.
- Kempf, H. (2005b) *Vingt régions européennes défiant Bruxelles en refusant les OGM (Zwanzig europäische Regionen leisten Widerstand gegen Brüssel, indem sie GVO ablehnen)*. In: *Le Monde*, 14. 2. 2005, A1.
- Kerschner, Ferdinand/ Wagner, Erika (2002) *Mögliche legislative Maßnahmen zum Schutz der biologischen und gentechnikfreien konventionellen Landwirtschaft in Österreich vor Kontaminationen und Verunreinigungen mit GVO unter Berücksichtigung des EU-Rechts und der WTO-Verträge*. Rechtsstudie erstellt vom Institut für Umweltrecht der Johannes Kepler-Universität Linz im Auftrag von Global 2000. Linz.
- Land Oberösterreich (2003) *Landesgesetz, mit dem der Anbau von gentechnisch verändertem Saatgut sowie der Einsatz von transgenen Tieren zu Zwecken der Zucht sowie das Freilassen von*

- transgenen Tieren insbesondere zu Zwecken der Jagd und Fischerei verboten wird (Öö. Gentechnik-Verbotsgesetz 2002 – Öö. GTVG 2002).
- Land Oberösterreich (2006) *Landesgesetz über Regelungen und Maßnahmen zur Gentechnik-Vorsorge* (Öö. Gentechnik-Vorsorgegesetz 2006 – Öö. Gt-VG 2006). Oberösterreichisches LGBl. Nr. 79/2006.
- Land Salzburg (2001) *Bericht des Verfassungs- und Verwaltungsausschusses zum Bericht der Landesregierung (Nr. 437 der Beilagen) über eine Gentechnikregelung im Salzburger Naturschutzgesetz 1999. Nr. 571 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (3. Session der 12. Gesetzgebungsperiode)*.
- Land Salzburg (2004) *Gesetz über Maßnahmen der Gentechnik-Vorsorge* (Gentechnik-Vorsorgegesetz). Salzburger LGBl. Nr. 75/2004.
- Levidow, Les/ Boschert, Karin (2006) *Coexistence or Contradiction. Agricultural Biotechnology versus Alternative Agricultures in Europe*. In: Geoforum (Manuskriptversion August 2006).
- Müller, Werner (2002) *GVO-freie Bewirtschaftungsgebiete: Konzeption und Analyse von Szenarien und Umsetzungsschritten*. Endbericht im Auftrag des Umweltressorts des Landes Oberösterreich und des Bundesministeriums für Soziale Sicherheit und Generationen. Strobl.
- Pollack, Mark A./ Shaffer, Gregory (2005) *Biotechnology Policy: Between National Fears and Global Disciplines*. In: Wallace, Helen/ Wallace, William (eds.) *Policy-Making in the European Union*. Oxford, 329–351.
- Pröll, Josef (2006) *GM: Austrian Presidency. Question Time*. In: Parliament Magazine, Nr. 20, 55–57.
- Regione Toscana et al. (2005) *Charter of the Regions and Local Authorities of Europe on the Subject of Coexistence of Genetically Modified Crops with Traditional and Organic Farming*. Florence, 4th February 2005.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2006) *Kleine Anfrage des Abgeordneten Karl-Martin Hentschel (Bündnis 90/ Die Grünen) und Antwort der Landesregierung, Minister für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume*. Drucksache 16/ 475, 06-01-05.
- Seifert, Franz (2002) *Gentechnik – Öffentlichkeit – Demokratie. Der österreichische Gentechnik-Konflikt im internationalen Kontext*. München.
- Seifert, Franz (2006a) *Divided We Stand: The EU as Dissonant Player in the Global Governance of Agro-food Biotechnology*. UNU-IAS Working Paper. Yokohama (Manuskriptversion).
- Snow, David A. et al. (eds.) (2004) *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford.
- Stelzer, Manfred u. a. (2003) *Moratorium der Gentechnik? Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben der Errichtung gentechnikfreier Bewirtschaftungsgebiete*. Wien.

## Internet-Adressen

- Bock, Anne-Katrin et al. (2002) *Scenarios for Co-existence of Genetically Modified, Conventional and Organic Crops in European Agriculture*. Sevilla, verfügbar unter: <http://www.jrc.es>, 17.9.2006.
- Co-existence of Genetically Modified, Conventional and Organic Crops – Freedom of Choice*. Konferenzbericht. Wien, 4.–6. April 2006, verfügbar unter: [http://europe.eu.int/comm/agriculture/events/vienna2006/index\\_en.htm](http://europe.eu.int/comm/agriculture/events/vienna2006/index_en.htm), 17.9.2006.
- FoEE (Friends of the Earth Europe) (2006) *FoEE Biotechnology Programme and European GMO Campaign*, verfügbar unter: <http://www.foe-europe.org/GMOs/Index.htm>, 17.9.2006.
- Gaskell, George et al. (2006) *Europeans and Biotechnology in 2005: Patterns and Trends. Eurobarometer 64.3. A Report to the European Commission's Directorate-General for Research*, May 2006, verfügbar unter: [http://www.ec.europa.eu/research/press/2006/pdf/pr1906\\_eb\\_64\\_3\\_final\\_report-may2006\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/research/press/2006/pdf/pr1906_eb_64_3_final_report-may2006_en.pdf), 22.10.2006.
- Global 2000 (2006) *Global 2000 – 100% Umweltschutz*, verfügbar unter: <http://www.global2000.at/pages/foe.htm>, 31.10.2006.
- GMO-free Europe (2006) *GMO-free Regions and Local Areas: Petition to the European Commission*, verfügbar unter: <http://www.gmofree-europe.org>, 24.10.2006.
- GMO-free Regions (2006) *European Conference on GMO-free Regions, Biodiversity and Rural Development*, verfügbar unter: <http://www.gmo-free-regions.org>, 24.10.2006.
- Grabner, Petra (2005) *Ein Subsidiaritätstest. Die Errichtung gentechnikfreier Regionen in Österreich zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. In: ITA manu:script, verfügbar unter: [http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_05\\_02.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_05_02.pdf), 17.9.2006.
- Oberösterreichischer Landtag (2003) *Kurzschriftlicher Bericht: 3. Sitzung des Oberösterreichischen Landtags. XXVI. Gesetzgebungsperiode*.

- ode, 16., 17. und 18. Dezember 2003, verfügbar unter: [http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xbcr/SID-3DCFCFC3-576F2B62/00e/0260003\\_gp\\_XXVI\\_landtagssitzung\\_03\\_am\\_16\\_17\\_und\\_18\\_dezember\\_2003.pdf](http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xbcr/SID-3DCFCFC3-576F2B62/00e/0260003_gp_XXVI_landtagssitzung_03_am_16_17_und_18_dezember_2003.pdf), 31.10.2006.
- Seifert, Franz (2006b) *Synchronised National Publics as Functional Equivalent of an Integrated European Public. The Case of Biotechnology*. In: European Integration online Papers, verfügbar unter: [http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2006\\_008a/26](http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2006_008a/26), 17.9.2006.
- The Role of Precaution in GMO Policy*. Konferenzbericht. Wien, 18.–19. April 2006, verfügbar unter: <http://www.umweltbundesamt.at/en/precautionandgmos>, 22.10.2006.
- USDA Foreign Agricultural Service (2006) *EU-25: Annual Agricultural Biotechnology Report*. In: GAIN Report, verfügbar unter: <http://www.fas.usda.gov/scripts/gd.asp?ID=146187745>, 17.9.2006.
- WTO (World Trade Organization) (2006) *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products. Interim Reports of the Panel*, February 7th, 2006, verfügbar unter: [http://www.foei.org/media/2006/WTO\\_report\\_findings.pdf](http://www.foei.org/media/2006/WTO_report_findings.pdf), 17.9.2006.

*Kontakt:*

*fseifert@gmx.at*