

Demokratiethoretische Überlegungen zum österreichischen Gentechnik-Konflikt

Seifert, Franz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Seifert, F. (2003). Demokratiethoretische Überlegungen zum österreichischen Gentechnik-Konflikt. *SWS-Rundschau*, 43(1), 106-128. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-165482>

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.

Demokratiethoretische Überlegungen zum österreichischen Gentechnik-Konflikt

Franz Seifert (Wien)

Der demokratiethoretische Stellenwert des österreichischen Gentechnik-Konflikts wird kenntlich, betrachtet man ihn im Kontext der jungen Tradition ökologischer Protestbewegungen. Diese verändert das Verhältnis von politischem System und Öffentlichkeit. Im Gegensatz zum überkommenen Konkordanzmodell der Demokratie wird der Faktor Öffentlichkeit nun zum politisch effektiven Druckmittel. Zwar bricht dieses die Intransparenz des Konkordanzmodells auf, indes erzeugt die populistische Instrumentalisierung von Öffentlichkeit durch Protestbewegungen neue demokratiethoretische Ambivalenzen. Gegenwärtige Versuche, drohenden Legitimationskrisen mit „Diskurs“ zu begegnen, ändern an diesem Wandel politischer Kultur nichts und dürften für sich genommen wenig effektiv bleiben. Grund zur Skepsis liefern Überlegungen zur Handlungslogik neuer sozialer Bewegungen, der Interessenhintergrund von Diskursveranstaltungen und die Feststellung supranationaler Handlungsbeschränkungen. Zwei abschließende Anregungen zu weiteren Forschungsvorhaben beziehen die transnationale Dimension daher auch verstärkt ein.

1. Die österreichische Gentechnik-Kontroverse

Der Konflikt um die Gentechnik in Österreich ist, gemessen an öffentlicher Aufmerksamkeit und Politisierungsgrad, einer der größten technologiepolitischen Konflikte der Nachkriegsrepublik. Obwohl im Zusammenhang mit dem Konfliktpotenzial der Gentechnik die Kategorien „Diskurs“, „Partizipation“ und „Demokratie“ gerne gebraucht werden, sind systematische demokratiethoretische Untersuchungen dieses Konflikts rar. Folgende Überlegungen, die der Frage nach der Bedeutung dieses Konflikts für die österreichische Demokratie nachgehen, stellen Teilresultate einer solchen Untersuchung dar.¹ Am Beginn dieser Überlegungen steht ein kurzer historischer Rückblick.

Innenpolitisch kontrovers wurde die Gentechnik in Österreich Anfang der 90er-Jahre mit den ersten Auseinandersetzungen zu einem österreichischen Gentechnikgesetz (GTG).² Allerdings blieben diese Auseinandersetzungen zunächst noch auf einen kleinen Kreis politischer Akteure begrenzt (Grabner 1999, 153-155, Seifert 2003a, 138-141). 1994 wurde das GTG vom Nationalrat beschlossen. Zuvor hatten nur die BRD und Dänemark separate und ausdrücklich die Gentechnik regelnde Gesetze ver-

1 Dieser Versuch ist unter dem Titel „Gentechnik – Öffentlichkeit – Demokratie“ als Buch erschienen, das unter diskursanalytischen und demokratiethoretischen Perspektiven eine gleichermaßen umfassende wie detaillierte Rekonstruktion des österreichischen und internationalen Konflikts um die Gentechnik liefert (Seifert 2003a).

2 BGBl. 1994/ 510, In-Kraft-Treten am 1. 1. 1995. Das GTG regelt Freisetzung zu Forschungs- und Entwicklungszwecken, Arbeiten mit gentechnisch veränderten Organismen in Labors sowie die Anwendung von Genanalysen und Gentherapie beim Menschen.

abschiedet. Der Gesetzesbeschluss und der Umstand, dass diesem Beschluss – erstmals in der Geschichte des österreichischen Parlamentarismus – im Jahr 1992 eine parlamentarische Enquete-Kommission vorausging,³ lässt auf die *besondere Sensibilität* von Segmenten der politischen Elite in dieser Frage schließen. Maßgebliche Entscheidungsträger betrachteten die Gentechnik als besonders heikle Materie. Offenbar sollten das außerordentliche parlamentarische Engagement und ein international als streng geltendes Gesetz öffentlichen Kontroversen, wie sie in anderen Ländern bereits in den 80er-Jahren stattgefunden hatten, entgegensteuern, und damit die Legitimität staatlichen Handelns sichern. Dennoch blieb die Legitimitätskrise nicht aus: Eine ohne behördliche Genehmigung durchgeführte Freisetzung von gentechnisch modifizierten Kartoffeln in Niederösterreich geriet im Mai 1996 zum Skandal (Seifert 2003a, 164-167).

War Gentechnik-Kritik in den Jahren zuvor auf einen sehr kleinen Kreis von Kritikern und Kritikerinnen beschränkt gewesen,⁴ formierte sich nun rapide eine breite gentechnik-kritische Allianz, öffentlichkeitswirksam unterstützt von der Neuen Kronen Zeitung (NKZ). Ein in der Folge angestregtes (Anti-)Gentechnik-Volksbegehren⁵ im April 1997 geriet mit 1,226.551 Unterzeichnern und Unterzeichnerinnen – gemessen an der Zahl der Unterschriften – zum zweiterfolgreichsten Volksbegehren in der Geschichte der Zweiten Republik (ebenda, 167-190).

Der Konflikt erlangte hohe Medienpräsenz. Abbildung 1 (siehe folgende Seite) veranschaulicht die Intensitätssteigerung der Medienberichterstattung in den Monaten um das Volksbegehren. Als Indikator dient die monatliche Häufigkeit von Zeitungsartikeln (vertikale Achse), die aus einer vollständigen APA-Online-Stichwortsuche in den Printmedien „Die Presse“ und „profil“ für den Zeitraum Jänner 1995 bis September 1998 gewonnen wurde. Diese beiden Medien wurden gewählt, da sie bereits lange vor 1996 zum Thema berichteten, weshalb die längerfristigen Intensitätsschwankungen ihrer Berichterstattung besser darzustellen sind als etwa jene der über eine größere Reichweite bzw. Auflage verfügenden NKZ. Die deutlich intensivere Berichterstattung von „Die Presse“ im Jahr 1998 geht auf einen von dieser Zeitung gesetzten Schwerpunkt „Gentechnik“ zurück, reflektiert daher keine Zuspitzung der Kontroverse in der öffentlichen innenpolitischen Arena.

Klar ersichtlich ist in Abbildung 1 der erste größere Anstieg im Frühjahr 1996, ausgelöst durch die „illegale Freisetzung“ gentechnisch modifizierter Kartoffeln. Danach bleibt die Medienintensität auf hohem Niveau, erreicht in den Wochen um das Volksbegehren einen Spitzenwert, sinkt dann wieder ab, bleibt aber insgesamt höher als je zuvor.

Mit der die österreichische Innenpolitik lange dominierenden Bildung der ÖVP/FPÖ-Regierungskoalition im Frühjahr 2000 gelangte der „Themen-Aufmerksamkeits-

3 Zur Zusammensetzung der Kommission und deren Einfluss auf die Gesetzgebung siehe Seifert 2003a, 141-149.

4 Hauptsächlich die im Grunde aus einer Person bestehende NGO „GeN“ („Gen-ethisches Netzwerk“).

5 Dessen Forderungen waren im Wesentlichen: Verbot von Freisetzungen genetisch modifizierter Organismen, Verbot von gentechnisch veränderten Lebensmitteln und von Biopatenten.

**Abbildung 1: Intensität der Gentechnik-Berichterstattung
Jänner 1995 bis September 1998**



Zyklus“⁶ zwar in die Abschwungphase, so dass die Gentechnik lange Zeit aus der Innenpolitik,⁷ allerdings nicht aus der medialen Berichterstattung verschwand. Quantitativ ist die nationale Berichterstattung nach dem Volksbegehren sogar weiter gestiegen (Torgersen et al. 2001, 134–137). Allerdings spiegelt dies die Darstellung *internationaler* Ereignisse und Debatten wider, etwa in Bezug auf das „Human Genome Project“ im Jahr 2000 oder die internationale Diskussion um menschliche Stammzellen 2001 und 2002. Auf den *innenpolitischen* Konflikt um die Gentechnik fokussierte sich die Medienberichterstattung aber nicht mehr. Neben der Folge eines dauerhaft erhöhten medialen „Tonus“ ist als *unmittelbare, politische Konsequenz* der Kontroverse in erster Linie die Novelle und Verschärfung des österreichischen GTG in den Punkten Parteienstellung sowie Haftungs- und Strafbestimmungen zu nennen, eine unmittelbare Konzession der Bundesregierung an die Betreiber des Gentechnik-Volksbegehrens (Seifert 2003a, 190–192).

Die *indirekten* Folgen der „großen“ Gentechnik-Kontroverse (die mit dem Frühjahr 2000 deutlich an massenmedialer Präsenz verlor) sind vielschichtiger. Die „öffentliche Meinung“ (ein relevanter Indikator wäre etwa die unveränderte Blattlinie der NKZ)

6 Von Anthony Downs (1972) stammt die Einsicht, dass ökologische Konflikte in Zyklen verlaufen. Die Konflikte korrespondieren mit Schwankungen der Medienaufmerksamkeit, ohne jedoch mit diesen identisch zu sein. Konfliktpotenziale verarbeitende politische Systeme sind vielmehr als „Beobachter“ des Mediensystems aufzufassen (Fuchs/Pfetsch 1996).

7 Im Sommer 2001 kam es erneut zu einem Aufflammen des Konflikts, als in mehreren Bundesländern der Anbau genetisch modifizierter Maispflanzen entdeckt wurde (Seifert 2003a, 202–203).

lehnt Gentechnik in Lebensmitteln und Landwirtschaft nach wie vor ab (ebenda, 194-195). Offizielle Freisetzungsexperimente, vor allem kommerzieller Art, sind bis dato blockiert. Ferner kam es zur Etablierung eines (allerdings sehr eingeschränkten) Marktes für „gentechnik-freie“ Produkte, der eine Alternative zum europäischen Gros in irgendeiner Weise gentechnisch hergestellter Produkte bietet.

Weiters brachte der Konflikt charakteristische, zuvor nicht da gewesene *Akteurskonstellationen* hervor. Auch nach dem Abebben öffentlicher Aufmerksamkeit blieb die aus heterogenen Gruppierungen bestehende Anti-Gentechnik-Bewegung latent erhalten: Bis heute formieren sich „Bewegungsunternehmer“ (Neidhardt/ Rucht 1993) – hier mediengerecht agierende NGOs, parlamentarische Grüne, die SPÖ-Nationalratsabgeordnete Ulli Sima, die NKZ, Handelsketten (darunter prominent „Spar“) und Biobauern – zu *ad hoc*-Fronten gegen die Gentechnik in Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion (zum Widerstand gegen gentechnisch veränderte Lebensmittel siehe den Beitrag von Grabner/ Kronberger in diesem Heft).

Ebenso organisierte sich „die andere Seite“ in der Folge des Konflikts. Waren industrielle Interessen zuvor über einzelne Firmen und die Vereinigung Österreichischer Industrieller kommuniziert worden, schlossen sich Österreichs Biotechnologiefirmen in einem Lobbying-Verband, der Austrian Biotech Industry (ABI) zusammen, nachdem sich die größten unter ihnen gemeinsam mit dem Fachverband der Lebensmittelindustrie im „Forum Biotechnologie“ organisiert hatten. Ein „Zusammenrücken“ ist auch in den Reihen der Wissenschaft zu konstatieren. Es manifestiert sich in der Plattform „Gentechnik & Wir“ (nunmehr „dialog<>gentechnik“), die seit 1997 zahlreiche österreichische Forscher und Forscherinnen aus Genetik, Gentechnik und Molekularbiologie vereint. Ziel der Plattform ist die Hebung des Informationsstandes bzw. Veränderung des Meinungsklimas zu Gunsten der Gentechnik. Ein Versuch dazu war die Ausstellung „Gentechnik pro & contra“, die von 1998 bis 2000 in der Bundeshauptstadt Wien und den übrigen Bundesländern gastierte (Seifert 2003a, 190-202).

2. Österreichs ökologische Protesttradition

Bei der Frage nach dem Stellenwert des Konflikts für Österreichs politische Kultur drängt sich der Vergleich mit vorangegangenen technologisch-ökologischen Großkonflikten auf, namentlich jenen um das Atomkraftwerk Zwentendorf und das Donaukraftwerk Hainburg. Tatsächlich stehen bereits diese ersten beiden ökologischen Konflikte in den 70er- und 80er-Jahren in direktem Zusammenhang. Sie sind für eine neue Entwicklung in der politischen Kultur Österreichs verantwortlich – die Kultur der ökologischen Protestbewegungen. Dazu im Folgenden ein kurzer Rückblick.

Effektive ökologische Protestkultur beginnt in Österreich mit dem Konflikt um das AKW Zwentendorf, der Mitte der 70er-Jahre einsetzte, als sich mehrere Initiativen zu einer Protestbewegung gegen das von der Regierung geplante, bereits in Bau befindliche AKW Zwentendorf zusammenschlossen. Am Ende gelang es der Bewegung, die auf ihrem Höhepunkt etwa 500.000 Sympathisanten und Sympathisantinnen umfasste (Gottweis 1998, 165), bei der Volksabstimmung am 5. November 1978 50,5% der an

der Abstimmung teilnehmenden Stimmberechtigten gegen das Kraftwerk zu mobilisieren und die Regierung so zur Aufgabe des Projekts zu bewegen.

„Zwentendorf kann als „massenmobilisierender Schlüsselkonflikt von überregionaler, nationaler Bedeutung (...) für die Herausbildung einer ausdifferenzierten Szene neuer sozialer Bewegungen“ gelten (ebenda): Nie zuvor hatten soziale Bewegungen in Österreich solche Breitenwirkung und Durchschlagskraft entfaltet und der Bundesregierung (vor allem dem damaligen Bundeskanzler Kreisky) und den Sozialpartnern eine derartige Niederlage bereitet. „Zwentendorf“ war allerdings mehr als das: Verlauf und Ausgang dieses Konflikts veränderten auf lange Sicht die politische Kultur des Landes, indem er den Grundstein für eine ökologische Protestkultur in Österreich legte (Natter 1987, Schaller 1987).

Der Einsatz eines *direkt-demokratischen Verfahrens* verhinderte erstmals ein technologisches Großprojekt. Ein weiteres Novum war der veränderte *Charakter öffentlicher Konfliktaustragung*, denn auch die entscheidungsrelevante Zuspitzung der Interessensgegensätze in einer „öffentlichen Arena“ wie im Vorfeld einer Volksabstimmung war der österreichischen Politik bislang fremd gewesen. Schließlich brachte die Auseinandersetzung einen wesentlichen Impuls zum Aufbau einer kritischen Zivilgesellschaft. Bis dahin im Schatten von Sozialpartnerschaft und Parteienstaat nur rudimentär entwickelt, manifestierte sich das Prinzip der freien Bürgerassoziation in erster Linie in der aufkommenden österreichischen Ökologiebewegung.

Nach „Zwentendorf“ verschwand die Anti-AKW-Bewegung nicht. Sie machte eine Umorientierung durch und erweiterte ihr kritisches Spektrum. Vor allem der Energiesektor wurde in den späten 70er- und frühen 80er-Jahren politisiert, „so dass im Hinblick auf die Ausbaupläne der österreichischen Energiewirtschaft von einer Art von permanentem Belagerungszustand gesprochen werden kann“ (Gottweis 1997, 351).

Den Höhepunkt dieser ökologischen Protestwelle brachte der 1984 eskalierende Konflikt um das geplante Donaukraftwerk Hainburg. Als der damalige Bundeskanzler Sinowatz im Spätherbst 1984 ungeachtet wachsenden Protests eine rasche Durchführung der Rodungsarbeiten in den Auegebieten ankündigte, kam es im Dezember zu deren Besetzung und nach Konfrontationen mit der Polizei zu österreichweiten Solidaritätskundgebungen. Der öffentliche Druck bewog die Regierung zur Einstellung des Projekts. Im März 1985 folgte ein Volksbegehren und im Herbst desselben Jahres verzichtete die Regierung endgültig auf den Bau des Kraftwerks.

In Struktur, Verlauf wie auch in seiner Bedeutung für die Herausbildung einer österreichischen Protestkultur glich der Konflikt um Hainburg jenem um Zwentendorf. Auch er betonte das Moment *direkter Demokratie* in der bislang ausgesprochen bürokratisch-elitistischen politischen Kultur des Landes (Gerlich 1997, Pelinka 1994, 1999).

Wichtiger noch: Begleitet waren die Verfahren direkter Demokratie von deren *Beschwörung*. Wie schon bei Zwentendorf erhoben die Kraftwerksgegner in der öffentlichen Arena emphatisch Anklage gegen „die da oben“, gegen das undurchsichtige Interessengeflecht einer den „Volkswillen“ missachtenden Obrigkeit. Demgegenüber präsentierten sich die Kraftwerksgegner als das gegen einen verkrusteten Staat anrennende „Volk“.

Und ebenso wie zuvor bei Zwentendorf lag die einzige Chance der Protestbewegung in der *Mobilisierung von Massenöffentlichkeit*. Bewegungsakteure erregten Aufsehen, stillten den Sensationsdurst der Medien, sorgten für Betroffenheit, schürten Emotionen und „Wir“-Gefühle. Bernd Natter beschreibt dieses politische Methodenrepertoire als „populistisch“: „Populistische Bewegungen, die nicht über die eingespielten Veröffentlichungsmöglichkeiten etablierter Partei- und Verbändepolitik verfügen, sind mehr auf demonstrative, provokante, spektakuläre, emotionale, spielerische Formen der Interessenartikulation angewiesen. Denn nicht-etablierte politische Kräfte können wegen der Aktualitäts- und Sensationsfixierung der Medien Zugang zur massenmedialen Öffentlichkeit vor allem dadurch herstellen, dass sie Aufsehen erregen“ (Natter 1987, 161).

Hainburg erweiterte das Mobilisierungsreservoir der Kraftwerksgegner um die Mithilfe der NKZ. War die Anti-AKW-Bewegung zumindest in ihrer Anfangsphase noch primär auf die Herstellung von unmittelbarer Gegenöffentlichkeit angewiesen,⁸ ergriff im Fall von Hainburg das einflussreiche Boulevardblatt eindeutig Partei für die Kraftwerksgegner. Peter Weish, nach seinem Engagement als atomkraftkritischer „Gegenexperte“ im Zwentendorf-Konflikt auch im Konflikt um Hainburg engagiert, erinnerte sich:

„Für mich war mein Schlüsselerlebnis, wie ich in der Hainburg-Auseinandersetzung dran höchst interessiert war, dass der Landeshauptmann Ludwig ein bestimmtes Faktum zur Kenntnis nimmt“ (Interview mit Weish, Wien, 30.4.1998).

Einem dem Politiker nahe stehenden Kommunikationsberater stellte er daher die Frage: „Was kann man da tun, dass der Siegfried Ludwig diesen Umstand ernst nimmt?“ Der antwortete darauf lapidar:

„Schauns', dass in der Kronen Zeitung steht. ... Und da ist mir klar geworden: Was nicht in der Kronen Zeitung steht, juckt diese Herrschaften nicht. ... Wenn's wir nicht schaffen, die Krone zu gewinnen, in unserem Sinn zu schreiben, dann bewegen wir nichts“ (ebenda).

Die Kooperation gelang. In Hainburg machte sich die NKZ zum Vehikel der „Volksbewegung“ gegen „die da oben“. Sie blieb es auch in folgenden Umweltkonflikten.

3. Kontinuität mit ökologischen Großkonflikten

Ich möchte in der Folge darstellen, dass der Gentechnik-Konflikt in den ausgehenden 90er-Jahren im Kontext dieser Protesttradition steht. Für diese These sprechen eine Reihe von Kontinuitäten auf *struktureller, semantischer wie Akteurs-Ebene*.

In allen drei Konflikten waren ökologisch motivierte „neue soziale Bewegungen“ federführend. So traten beispielsweise als Initiatoren des Gentechnik-Volksbegehrens so unterschiedliche Organisationen auf wie die katholische NGO ARGE Schöpfungsverantwortung, die Österreichische Bergbauernvereinigung, die Tierschutzorganisation Vier Pfoten und der WWF. Das Ökobüro fungierte als Koordinationsstelle, professionelle Umweltorganisationen wie Greenpeace und Global 2000 spielten den wesentlichsten Part in strategischer Öffentlichkeitskommunikation.

⁸ Allerdings nahm auch die kritische massenmediale Berichterstattung im Sinn einer Ablehnung der Atomenergie zu (Schaller 1987).

Auch die semantisch-kommunikativen Strategien dieser Akteure gleichen jenen in früheren Konflikten. So kooperierten zentrale Bewegungsunternehmer, v.a. die professionellen NGOs Greenpeace und Global 2000, eng mit der zum Zeitpunkt der „illegalen Freisetzung“ im Frühjahr 1996 in den Konflikt eingestiegenen NKZ. Diese übernahm die Problemdefinition der Gegner und spielte das bewährte populistische Motiv aus. Das von der NKZ gezeichnete Bild eines durch seine Vertreter und Vertreterinnen hintergangenen, bevormundeten „Volkes“, welches sich zu einer Einheit zusammenschließend auf die direkte Manifestation seines Willens vorbereitet, illustriert etwa folgendes Zitat:

„Das unnachgiebige Verhalten der Regierung schweißt den Block der Gen-Gegner immer stärker zusammen. Kirche, Bauern sowie Tier- und Umweltschützer wollen der manipulierten Nahrung in Österreich die ‚Rote Karte‘ zeigen. ‚Jetzt soll das Volk entscheiden!‘ Auch zahlreiche Konsumenten ärgerten sich über die Politiker, machten sich am ‚Krone‘-Telefon Luft: ‚Es wäre im Sinne der Menschen, zu verhindern, dass Gen-Nahrung auf unseren Teller landet. Ich fühle mich von der Regierung übergangen‘, sagt Alexa Obsieger (25), Angestellte aus Wien. Ins selbe Horn stößt Tobias Oberzeller (27), Angestellter aus Mödling (NÖ): ‚Es ist eine Frechheit, wie die Regierung mit den Leuten umgeht. Man sollte das Volk entscheiden lassen, was es will“ (NKZ, 6.12.1996).

Neben der NKZ mobilisierte auch das Konkurrenzblatt „täglich Alles“ (TA) gegen die Gentechnik. Auch TA instrumentalisierte deutlich populistische Motive, wobei hier „die da oben“ neben Regierung und Behörden nun auch die „Gen-Lobby“, „präpotente Geschäftemacher“ und „EU-Mutanten“ im fernen Brüssel waren (TA, 14. 5. 1996, 11. 6. 1996). Das nationale „Wir“ erhielt somit eine deutlich EU-kritische Konnotation.

Ferner lässt sich personelle Kontinuität nachweisen. Peter Weish, der nach seinen Schlüsselrollen in den Zwentendorf- und Hainburg-Konflikten im Frühjahr 1996 auch zum Sprecher des Gentechnik-Volksbegehrens erkoren wurde, steht beispielsweise für diese Kontinuität. Auch in Bezug auf beteiligte Organisationen geht die breite Allianz der Gentechnik-Gegner ab 1996 auf Akteursnetzwerke zurück, die bereits in den Auseinandersetzungen um Zwentendorf und Hainburg entstanden waren. So stehen etwa die Grünen im Parlament in einer Tradition mit Teilen der Protestbewegung gegen Hainburg.

Schließlich gingen selbst *involvierte Akteure* von dieser Kontinuität aus, und das bemerkenswerterweise schon einige Jahre, *bevor* der breite Gentechnik-Konflikt ausbrechen sollte. So lässt sich beispielsweise der besondere (indes vergebliche) legitimatorische Aufwand von Bundesregierung und Parlamentsparteien (parlamentarische Enquete-Kommission 1992, österreichisches GTG) als „Lehre“ aus bisherigen ökologisch-technologischen Modernisierungskonflikten erklären.

Wie mediendokumentierte Aussagen zeigen, hatten sich beteiligte Akteure lange vor Einsetzen des großen Konflikts von einer Enquete-Kommission und dem GTG Legitimität und Vertrauen schaffende Effekte versprochen. Dazu das Kommissionsmitglied Christian Brünner (damals ÖVP):

„Es gibt ein tiefes Misstrauen in der Bevölkerung. Gerade wenn man dieser Technik Akzeptanz verschaffen will, soll man vertrauensbildende Maßnahmen setzen“ (profil, 17. 5. 1993).

Im gleichen Sinn prophezeite damals Johannes Voggenhuber (Die Grünen): Sollte die „soziale Akzeptanz“ dieser Technologie und ihrer politischen Handhabung einfach

„vom Tisch gefegt werden, so bekommt man sie morgen als sozialpolitische Konflikte zurück“ (Wortmeldung in „Forum Pro & Contra Gentechnologie“, 9. 12. 1992).

Mit einer Enquete-Kommission und einem eigenen GTG stand Österreich mit einer im internationalen Vergleich aufwändigen Regelung da, *bevor* es später zu nennenswerten öffentlichen Protesten kam. Bei Zwentendorf und Hainburg hatten die politischen Eliten in Regierung, Regierungsparteien und Sozialpartner-Verbänden noch versucht, diese Projekte „über die Köpfe der Bürger hinweg“ durchzusetzen. Das spektakuläre Misslingen dieser Versuche hatte zu besonderer Sensibilität dieser politischen Eliten geführt.

Dass man eine Eskalation für möglich, ja wahrscheinlich hielt, obwohl das Thema Gentechnik die Medien vor 1996 kaum beschäftigt hatte (Seifert/ Wagner 1998), zeigte auch der Umstand, dass Ministerien und Regierungsbehörden jahrelang erhebliche Anstrengungen zur *Vermeidung* einer derartigen Eskalation unternahmen. So hatte das Wissenschafts- und Gesundheitsministerium in den Jahren vor 1996 eigens ein als „Sicherheitsforschung“ präsentiertes Freisetzungsjekt der Kernforschungsanlage Seibersdorf finanziert, mithilfe dessen die erwartungsgemäß heikle Erstfreisetzung gentechnisch modifizierten Saatgutes glatt über die Bühne gehen sollte. Doch allen Vorbeugungsmaßnahmen zum Trotz erfüllte sich das missliche Schicksal der Gentechnik. Die „illegale Freisetzung“ von Kartoffeln durch die Zuck erforschung Tulln (Mai 1996) und der damit ausgelöste Skandal kamen der inszenierten „Sicherheitsfreisetzung“ zuvor (Seifert 2003a, 154-157, 164-167).

Ironischerweise wurde diese Eskalation gerade durch die angestrenzte Vertrauensarbeit der Behörden mitverursacht. Denn die voreilige Freisetzung durch die wegen der fortschreitenden Vegetationsperiode unter Handlungsdruck stehende Zuck erforschung Tulln erfolgte nicht zuletzt aufgrund des Zögerns der Behörde, die noch zusätzliche Gutachten abwartete, welche die Unbedenklichkeit des Experiments bescheinigen sollten. Nach diesem Ereignis zog allerdings die damals zuständige Gesundheitsministerin Christa Krammer alle Freisetzungsgenehmigungen zurück und der Zulassungsprozess kam – bis zum heutigen Tag – zum Stillstand.

4. Niedergang der Konkordanzdemokratie

Welche Bedeutung hat der Gentechnik-Konflikt für Österreichs Demokratie? Die Frage kann im Lichte des bisherigen Befundes erweitert werden: In welchem Verhältnis zu Österreichs Demokratie steht die Tradition ökologischen Protests? Die hier vorgeschlagene These lautet, dass diese Tradition zum Teil ein Zeichen, zum Teil aber auch eine unmittelbare Ursache für einen *generellen* Wandel von Österreichs Demokratie im Sinn eines *Niedergangs der Konkordanzdemokratie* ist.

Konkordanz ist (seit 1945) das prägende Modell der politischen Kultur Österreichs (Gerlich 1997). Zentrales Charakteristikum dieses Modells ist dessen Scheu vor offenem Konflikt. Zu seiner Vermeidung werden dominante gegnerische Gruppen in „gütlichem Einvernehmen“ in Entscheidungsprozesse einbezogen, und Beschlüsse einmütig unter Beteiligung aller wichtigen Gruppierungen (in Österreich vor allem in Form der Sozialpartnerschaft) gefasst (Lehmbruch 1967).

Der Vermeidung offenen Konflikts in wichtigen Entscheidungsmaterien dient auch die Vermeidung von Öffentlichkeit. Während die rivalisierenden Eliten in Konkurrenzdemokratien öffentliche Konflikte zuspitzen, herrscht in der Konkordanzdemokratie „symbolische Politik“ vor: Die Auseinandersetzung tendiert dann zum „Theaterdonner“, zum dramatischen Scheingefecht, das von den eigentlichen, hinter den Kulissen ausgehandelten Fragen ablenkt (Gerlich 1997, 508).

Die ökologischen Protestbewegungen, unter ihnen die Anti-Gentechnik-Bewegung, durchbrechen die Logik des Konkordanzmodells.

Erstens läuft diesem das direktdemokratische Element zuwider. Breites Mitentscheiden jenseits von Großparteien und Verbänden ist im österreichischen Konkordanzmodell nicht vorgesehen. Der „Aufstieg des Plebiszitären“ (Pelinka 1994) unterläuft die Ordnung des Verbände- und Parteienstaates.

Zweitens war die Umweltbewegung (sofern sie sich als Protestbewegung manifestierte) weder in die von Großparteien und Verbänden ausgehandelten korporatistischen Arrangements der Konkordanzdemokratie einzupassen, noch vom politischen System (hier definiert als Staat, Regierung, Parteiensystem und Großverbände) zu kooptieren, verdankte sie doch der Konfrontation mit diesem System ihre Öffentlichkeitserfolge.

„Die Bewegung wurde auch zu einem Sammelbecken für alle, die ihren Unmut gegen ‚die da oben‘, die politischen und wirtschaftlichen Eliten, äußern wollten. In ihr bündelte sich eine aus unterschiedlichen Erfahrungen und Motiven entwickelte Unzufriedenheit mit Parteien und Sozialpartnermacht zum über den konkreten Anlassfall hinausgehenden Protest“ (Natter 1987, 157).

Drittens geht mit den ökologischen Großkonflikten und den damit verbundenen direktdemokratischen Verfahren ein neuer Konflikttyp einher, jener der *öffentlichen Arena* (dazu Renn 1992). Im Gegensatz zum folgenlosen „Theaterdonner“ der Konkordanzdemokratie wird Massenöffentlichkeit in der öffentlichen Arena zu einem von Bewegungsakteuren strategisch einsetzbaren *Druckmittel*, das von den politischen Eliten nicht mehr ignoriert werden kann. Eine Bemerkung zu den Verhandlungen zur Novelle des GTG 1997 illustriert den taktischen Gebrauch von Massenöffentlichkeit als Verhandlungsressource. Die Aussage eines beteiligten, hier anonym bleibenden Akteurs impliziert die gezielte *Machbarkeit* einer (De-) Eskalation breiten, öffentlichen Protests:

„Wo sich's eh nur mehr auf drei Punkte reduziert hat, haben wir gesagt: Okay Leute, wenn's ihr das tut's, dann versprechen wir euch eine Deeskalierung der Situation. Auch wir, die Grünen, haben gesagt, wir werden nicht eskalieren“ (Interview, Die Grünen, Wien, 11.5.1998).

5. Ausweg „Diskurs“?

In der ökologischen Protesttradition im Allgemeinen und im Gentechnik-Konflikt im Besonderen hebt die populistische Vergegenständlichung⁹ (Bourdieu 1979) des „Vol-

9 Politisch relevante Größen – wie etwa die „öffentliche Meinung“ – entfalten ihre Wirkung nicht direkt, so als wären sie als unabhängige „Fakten“ „einfach da“. Vielmehr gewinnen sie ihre soziale Realität mittels „Vergegenständlichungen“, also mit ihrer glaubwürdigen Symbolisierung, Deutung und Beschreibung durch Autoritäten.

kes“, etwa durch Meinungsumfragen oder die *vox populi* NKZ, gemeinsam mit der Instrumentalisierung dieser medial-demoskopischen Vergegenständlichung durch Bewegungsakteure den elitär verschwiegenen Entscheidungsmechanismus des Konkordanzmodells aus. Wenn nun aber an die Stelle des zwar exklusiven, aber immerhin (nach Entscheidungskriterien) funktionierenden Konkordanzmodells Populismus, Vertrauenskrisen und prolongierte Entscheidungsparalysen treten, stellt sich die Frage nach *alternativen* Quellen für demokratische Legitimität und zugleich auch effiziente Entscheidungen.

Auf der Suche nach Antworten auf das von neuen sozialen Bewegungen generierte Irritationspotenzial haben westliche Demokratien mittlerweile ein ansehnliches Repertoire an Rechten, Verfahren und Institutionen hervorgebracht. Zu nennen wären etwa Anhörungs- oder Beteiligungsrechte, Mediationsverfahren, Formen „partizipativer Technikfolgenabschätzung“ (van den Daele et al. 1997) oder „Konsensus-Konferenzen“ (Marris/ Joly 1999). Die spezifischen Leistungen dieser Arrangements variieren zwar in Bezug auf die inhaltliche Differenziertheit darin stattfindender Diskussionen; weiters sind sie abhängig davon, wie zugänglich und weit der Kreis der Beteiligten ist, und wie nahe diese Arrangements letztlich der Sphäre politischer Entscheidungen sind: Gemeinsam ist ihnen aber stets das Bemühen um die Einhegung von Konfliktpotenzialen mittels „Diskurs“. ¹⁰

Im Zusammenhang mit der Gentechnik wurde ein derartiger „Diskurs“ in Österreich indes bisher kaum versucht. Dies trifft allenfalls in bescheidenem Maß auf die parlamentarische Enquete-Kommission ¹¹ zu, doch auch hier beanspruchte die Behörde – im Falle der Formulierung des GTG das zuständige Gesundheitsministerium unter Michael Ausserwinkler (Grabner 1999, 269-271, Seifert 2003a, 144-149) – am Ende dieses Diskurses wieder die alleinige Entscheidungskompetenz: Der Diskurs erwies sich somit als *entscheidungsirrelevant*.

Tatsächlich wurde in sämtlichen Phasen des österreichischen Gentechnik-Konflikts – Enquete-Kommission, Gesetzgebung, öffentliche Kontroverse – das eklatante *Beharren der Behörde* (hier: des zuständigen Gesundheitsministeriums unter Christa Krammer, später der im Bundeskanzleramt für Konsumentenschutzfragen zuständigen Ministerin Barbara Prammer) auf ihrer Kontrollmacht deutlich.

Außerdem versagte die Behörde im „Diskurs“ mit einer kritischen Öffentlichkeit. Das bezeugt etwa das verunglückte Anhörungsverfahren im Frühjahr 1996. ¹² Dabei

10 Annäherungsweise im Bild des „herrschaftsfreien Diskurses“ gefasst: Alle verfügen über gleiche Beteiligungsmöglichkeiten und unterliegen keinem anderen Zwang als dem des besseren Arguments. In dieser idealen Situation, frei von Täuschung und Machtasymmetrie, gewinnt das gemeinsame Interesse seinen Geltungsanspruch. Habermas Verteidigung der kommunikativen Vernunft ist für die recht heterogene Gruppe jener, die ein Mehr an teilnehmender Demokratie fordern, zum fixen Bezugspunkt geworden.

11 Bescheiden in Bezug auf Einschluss (Inklusivität); der Diskurs blieb auf Experten und Abgeordnete beschränkt.

12 Dem GTG zufolge hat einem Freisetzungsvorschlag ein allen interessierten Bürgern und Bürgerinnen zugängliches, von der verantwortlichen Behörde zu organisierendes Anhörungsverfahren voranzugehen. Im Fall des ersten Freisetzungsantrags bezog sich dieses auf eine modifizierte Kartoffel der Firma „Zuckerforschung Tulln“, jene Pflanze, die später „illegal“, also ohne behördliche Genehmigung, ausgesät wurde. Verantwortliche Behörde war das Gesundheitsministerium (Seifert 2003a, 159-160).

beantwortete die Mehrheit des Publikums die Dialogverweigerung der Behörde mit dem ostentativen Abbruch des Verfahrens. Eine damals anwesende Molekularbiologin erinnerte sich:

„Das war ja eine Katastrophe. Weil das irrsinnig schlecht organisiert war. Also die Vertreter des Ministeriums, die das geführt haben. ... Der hat sich da einfach hingesetzt und die Leute haben geredet und er hat nicht darauf antworten lassen. Also er hat die Sitzung entsetzlich geführt. Ich hab so eine Wut gehabt. Das Ministerium hat sicher einen großen Anteil daran gehabt, dass dieses sensible Thema noch eskaliert ist. Wenn man die Leute besser vorbereitet hätte ...“

(Interview, Mitarbeiterin des Instituts für Molekulare Pathologie, Wien, 13.5.1998).

Eine derartige behördliche Diskursverweigerung festigt einerseits die Position der *rechtlich* legitimierten Instanz, die Kehrseite der Medaille ist freilich jene „Intransparenz“ und *öffentliche* Delegitimation, die dann von den Protestbewegungen gebrandmarkt und zum Schüren von Misstrauen genutzt wird.

Sind Diskursverweigerung der Behörden und – als mögliche Folge – unversöhnliche Polarisierung und diskursiv-inhaltlicher Verfall der öffentlichen Debatte unvermeidliche Begleiterscheinungen des ökologischen Proteststrangs in Österreichs politischer Kultur? Seitens des politischen Systems hat man jedenfalls Lehren aus dem Konflikt um die Gentechnik gezogen. Das zeigt etwa der Umstand, dass derzeitige technologiepolitische Projekte, v.a. das mit 100 Mill. Euro geförderte Genom-Programm GEN-AU (und damit das budgetär größte je in Österreich gestartete Forschungsvorhaben), von gezielter Öffentlichkeitsarbeit unter den Vorzeichen „Transparenz“ und „Diskurs“ flankiert werden.¹³ Als weiteres Indiz für das Bemühen um „Transparenz“ und „Diskurs“ kann gelten, dass im Auftrag des Österreichischen Rates für Forschung und Technologieentwicklung (RFT) die PR-Agentur „communication matters“ eine Konsensus-Konferenz zum Thema „Gendiagnostik“ organisiert, die Mitte 2003 stattfinden soll.

Allerdings ist fraglich, inwiefern ein mit derartigen Maßnahmen hergestellter „Diskurs“ tatsächlich zu einem offenen Ergebnis führen und faktisch-politisch relevant sein kann. Zu beachten ist zunächst die politische *raison d'être* seiner Veranstalter. So ist der Veranstalter des Diskurstages „Gentechnik & Wir“ letztlich die Öffentlichkeitsagentur der *scientific community* der Biowissenschaftler und Biowissenschaftlerinnen Österreichs und damit im Konflikt eine Streitpartei mit durchaus eigenen Interessen; die geplante Konsensus-Konferenz wird nicht etwa von einer neutralen akademischen Einrichtung, sondern von einer PR-Agentur und dies im Rahmen der technologiepolitischen Imagekampagne www.innovatives-oesterreich.at durchgeführt. Offenkundig wird dabei jeweils angenommen, dass „Diskurs“ die Akzeptanz von Gentechnik in der Bevölkerung erhöhen kann.

Ferner ist anzumerken, dass die Initiative zur groß angelegten Image- bzw. Diskurskampagne www.innovatives-oesterreich.at vom RFT ausgeht. Dieses Gremium war im Jahr 2000 von der ÖVP/ FPÖ-Koalition eingesetzt und mit einem finanziellen Distributionsrahmen von 508 Mill. Euro sowie zentralen Initiativ- und Distributions-

¹³ So fand am 24. Oktober 2002 im Rahmen von GEN-AU ein „Diskurstag“ zu den sozialen, rechtlichen und ethischen Konsequenzen von Genom-Forschung und pränataler Genanalyse statt, veranstaltet vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur und der Plattform „Gentechnik & Wir“.

kompetenzen ausgestattet worden.¹⁴ Nach dem wiederholten Scheitern mehrerer vorangegangener technologiepolitischer Anläufe sollte die neue Steuerungsinstantz die chronischen Blockaden von Österreichs Wissenschafts- und Technologiepolitik – Klientelismus und Kompetenzersplitterung (Gottweis/ Latzer 1997, 653–655) – ein für allemal beiseite räumen. Mit einem von Industriemanagern und Produktentwicklern besetzten, an „Sachkriterien“ und „Sachzwängen“ orientierten Entscheidungsgremium sollte das wissenschafts- und technologiepolitische Ziel einer Steigerung nationaler Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden:

„Die dynamische Entwicklung der Weltwirtschaft hin zur Globalisierung hat zu einer verstärkten Konkurrenz der einzelnen Volkswirtschaften geführt. In diesem Wettbewerb der weltweiten Wirtschaftsstandorte ist Forschung und technologische Entwicklung ein wesentlicher Schlüssel für eine starke Position. Gerade ein wirtschaftlich derart entwickeltes Land wie Österreich kann mit seinem im internationalen Vergleich hohen Lohnniveau nur durch Forschung, Entwicklung und Innovation einen Vorsprung in diesem Konkurrenzkampf erreichen“ (RFT: „Vision 2005 – Durch Innovation zu den Besten“, verfügbar unter: <http://www.rat-fte.at/de.php>).

Offen bleibt allerdings, inwieweit die technologiepolitische Prämisse „Innovationswettbewerb“ in einem allfälligen „Diskurs“ zur Disposition gestellt wird oder ihre kritische Thematisierung gar Folgen haben könnte. Der weltanschauliche Grundton bisheriger modernisierungskritischer Protestbewegungen lässt jedenfalls nicht auf deren einhellige Anerkennung schließen (Stichwort „Globalisierungskritik“). Um innerhalb seiner Prämissen erfolgreich zu sein, müsste der Diskurs diese Kritiker und Kritikerinnen schon aussparen. Unglaublich ist auch eine Diskursinitiative, die von einer Einrichtung ausgeht, welche am ehesten mit Demokratie-Modellen vereinbar ist, die an den Leitwerten technokratischer Rationalität und effizienten Regierens orientiert sind, nicht aber an breiter Verhandlung und Inklusion Betroffener (Sartori 1992).

Abgesehen von der Fadenscheinigkeit gegenwärtiger Diskursexperimente stimmt ein weiteres Argument skeptisch. Es ergibt sich aus der Arbeitsweise einer öffentlichen Arena. Wie gezeigt wurde, wird Massenöffentlichkeit in der öffentlichen Arena zur strategisch eingesetzten Durchsetzungsressource. Nun ist diese Ressource *knapp*. Aufmerksamkeit und breite Zustimmung sind für Bewegungsunternehmer nur sehr selten und unter besonderen Bedingungen verfügbar. Bei der österreichischen Kontroverse war das beispielsweise der Fall beim Skandal um die „illegale Freisetzung“ im Frühjahr 1996, der den österreichischen Gentechnik-Konflikt auslöste. Damit stieg die mit entscheidender Meinungsmacht ausgestattete NKZ in die Kontroverse ein. Dies und eine Kombination weiterer Bedingungen (etwa die europaweite BSE-Krise im Frühjahr 1996 oder die Importe von gentechnisch verändertem Soja und Mais im Herbst desselben Jahres) boten Bewegungsunternehmern einzigartige Chancen für den späteren (an der hohen Unterschriftenzahl zu ermessenden) Erfolg des Gentechnik-Volksbegehrens (siehe dazu näher Marks/ McAdam 1999).

¹⁴ Der RFT wird dabei vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, der Bundesarbeitskammer, der Wirtschaftskammer Österreich, der Vereinigung Österreichischer Industrieller und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund unterstützt.

Geht man von der Annahme aus, dass Bewegungsunternehmer rational handeln, ist zu erwarten, dass sie bemüht sein werden, die knappe Ressource Öffentlichkeit sowie den daraus für ihre Interessen erzielbaren Gewinn zu maximieren. Vereinfacht gesagt, wird Öffentlichkeit so lange mobilisiert und öffentlicher Druck so lange ausgeübt, wie das irgend möglich ist.

Zu bezweifeln bleibt daher, wie ernst gemeint das zuvor im Interviewausschnitt mit den Wiener Grünen zitierte *Deeskalationsangebot* der Bewegungsunternehmer war. Denn nur wenn das Druckmittel Öffentlichkeit auf Dauer stark bleibt, kann es zur Durchsetzung immer weiterer Forderungen eingesetzt werden. Darin liegt der Grund für die unermüdliche Skandalisierungs- und Aufdeckungsarbeit der Gegner¹⁵ und den auch weiterhin polarisierten Charakter der österreichischen Kontroverse.

Ebenso bleibt zu bezweifeln, ob *Diskursangebote* nach obigem Muster („Wir müssen reden“) von Bewegungsunternehmern angenommen werden bzw. sie diese davon abhalten könnten, sich bietende Mobilisierungschancen wahrzunehmen. Dass es in den letzten Jahren zu keiner breiten Ablehnung (etwa des Genom-Programms GEN-AU) gekommen ist, liegt gewiss nicht in einer Einhegung kritischen Potenzials durch „gesellschaftlichen Diskurs“. Vielmehr bieten sich potenziellen gentechnik-kritischen Protestbewegungen gegenwärtig keine Mobilisierungschancen. Denn erstens besitzen biotechnologische Humananwendungen kein ökologisches Mobilisierungspotenzial.¹⁶ Zweitens kann die mediale Aufmerksamkeitsökonomie, welche Mobilisierungschancen generiert, auch von jenen Bewegungsakteuren nicht gesteuert werden, die sich ihrer mit Geschick bedienen. Mit dem Abflauen medialer Aufmerksamkeit schwindet auch der politische Hebel für Bewegungsakteure: „Deeskaliert“ wird, wenn nicht mehr eskaliert werden kann.

6. Nationale Handlungsbeschränkungen

Ein letztes Argument spricht gegen den Erfolg einer gewollten (ob diskursiven oder anderweitigen) Schlichtung der Kontroverse. Ich habe argumentiert, der österreichische Gentechnik-Konflikt stehe in einer Linie mit den vorangegangenen Umweltkonflikten um Zwentendorf und Hainburg. Doch weicht der Konflikt vor allem in einem Punkt von seinen Vorgängern ab. Die vorangegangenen Konflikte *konnten* auf nationaler Ebene beendet werden. Nach den dramatischen Auseinandersetzungen um Zwentendorf und Hainburg konnte die Regierung den Forderungen der Protestbewegungen nachkommen. Die Kraftwerke wurden nicht in Betrieb genommen bzw. gebaut, dem Verhinderungsprojekt der Gegner wurde stattgegeben.

15 Der Beispiele gibt es viele. Sie beginnen mit der Aufdeckung der „illegalen Freisetzung“ im Frühjahr 1996 durch Global 2000. Später sorgte v.a. das wiederholte Aufspüren von Gentechnik-„Kontaminationen“ in ungekennzeichneten, fallweise sogar als „biologisch“ deklarierten Lebensmitteln für Aufmerksamkeit.

16 „Rote Gentechnik“, also biotechnologische Humananwendungen (wie Genom-Forschung oder pharmazeutische Produktentwicklung), ist bzw. sind in der öffentlichen Wahrnehmung weit positiver kodiert als „grüne“, landwirtschaftliche Gentechnik: Dies haben Medienuntersuchungen mehrerer rezenter Gentechnik-Kontroversen in anderen EU-Mitgliedsländern gezeigt (Bauer et al. 2001, 48-51).

Im Fall der Gentechnik ist das nicht mehr möglich. Keine der Forderungen des Gentechnik-Volksbegehrens – Verbot von Freisetzen genetisch modifizierter Organismen (GMOs), von gentechnisch veränderten Lebensmitteln oder Patenten auf biotechnologische Erfindungen – ist auf nationaler Ebene bzw. durch Regierungsentcheidung umsetzbar, denn jede der entsprechenden Materien wird auf EU-Ebene geregelt. Für alle drei Gentechnik-Anwendungen, deren Verbot gefordert wurde – Freisetzen, veränderte Lebensmittel und Biopatente –, liegen EU-Richtlinien¹⁷ vor. Einseitige nationale Verbote müssen daher mit EU-Recht kollidieren. Klarerweise waren die Verbotsforderungen auch gezielte Überhöhungen der Bewegungsakteure. Dennoch illustriert deren unmögliche Umsetzbarkeit auf nationaler Ebene die Beschränkung des Handlungsspielraums der österreichischen Bundesregierung – rechtlich durch die Unionsverträge und technisch durch europaweite industriell-kommerzielle Produktions- und Distributionssysteme.

Die Situation illustriert auch ein allgemeines und aktuelles demokratiethoretisches Dilemma (Dahl 1994): Die Verlagerung politischer Entscheidungsfindung auf Ebenen, die dem Nationalstaat überlagert sind, führt (verbunden mit effektiven Entscheidungskapazitäten auf diesen Ebenen) zwar zu einer größeren politischen Handlungskapazität der neuen supranationalen Systeme, gleichzeitig aber auch zur Minderung von Partizipationsmöglichkeiten. Erschöpft sich bereits im Nationalstaat die politische Teilnahme der überwiegenden Mehrzahl der Bürger und Bürgerinnen im Wahlakt, verliert mit der Transnationalisierung von Ökonomie, Politik und Recht (Zürn 1998) selbst diese Option an Bedeutung. Supranationale Übereinkünfte und Rechtsbindungen kanalisieren und limitieren nationales Handeln. Politische Partizipation, die Entscheidungen korrigieren kann, rückt als Möglichkeit in immer weitere Ferne.

Die oben erwähnten Verschärfungen des österreichischen GTG konnten an diesem Dilemma nichts ändern. Käme die Regierung den Forderungen nach, würde sie über kurz oder lang mit EU-Normen in Konflikt geraten. Beharrte sie auf deren Einhaltung, käme dies einer Missachtung öffentlicher Meinung und direktdemokratisch legitimer Willensbekundung gleich. Was blieb, war das Versprechen, sich auf EU-Ebene für die Anliegen des Volksbegehrens einzusetzen.

Bleibt also die Frage, *ob* sich das österreichische Volkstotum in EU-Politik übersetzte. Ihre empirische Untersuchung (Seifert 2000) fördert *erstens* den spezifischen Aufbau nationaler und supranationaler Interaktionsmuster im Mehrebenensystem der EU zu Tage.

Festzustellen ist dabei zunächst der irreführende Charakter einer häufig so bezeichneten „nationalen Position“. Eine solche ist nicht auszumachen. Auf EU-Ebene werden entsprechend dem jeweiligen Politikfeld – in unserem Fall Freisetzen, Kennzeichnung von gentechnisch veränderten Lebensmitteln und Biopatente – jeweils unterschiedliche Ensembles von Institutionen und Akteuren wirksam, die je nach Opportunität, Zusammensetzung und Partikularinteressen unterschiedlich agieren. So

17 Siehe die folgenden drei Fußnoten (S. 120).

lässt sich lediglich in den europäischen Politikfeldern zu Freisetzung¹⁸ und Lebensmittelkennzeichnung¹⁹ ein gezieltes Engagement für Restriktionen im Sinne der Anliegen des Volksbegehrens konstatieren. Bei der Biopatentrichtlinie²⁰ hingegen setzen sich Partei- und Wirtschaftsinteressen durch.

Zweitens ist der *Effekt* dieses nationalen Engagements, sofern es überhaupt zustande kam und nachweisbar ist, insgesamt als marginal einzustufen. Lediglich in der europäischen Kennzeichnungspolitik könnte der Einsatz österreichischer Akteure einen geringfügigen Einfluss gehabt haben.²¹

Einerseits kam eine „nationale Position“ im Mehrebenensystem der EU also nur fragmentarisch zustande, andererseits hatte sie dort, wo sie zustande kam, keinen nennenswerten Effekt. Berücksichtigt man dazu noch die Belanglosigkeit punktueller, nationaler Diskursarrangements (welche angesichts der Übermacht supranationaler „Megastrukturen“ nur noch deutlicher vor Augen tritt) und die Mobilisierungskalküle von Bewegungsunternehmern, kann man wohl die programmierte Fortsetzung des Konflikts auf österreichischer Ebene erwarten.

Umso mehr verwundert daher der Umstand, *dass* der Konflikt mittlerweile abgeflaut ist. Zum Teil ist dies mit der aufmerksamkeitsökonomischen Selbstläufigkeit von „Themen-Aufmerksamkeits-Zyklen“ zu erklären (Downs 1972). Auf der materialen Dimension aber stellen wir zu unserer Überraschung fest, dass die Gegner letztendlich *doch* (zumindest vorerst) erhielten, was sie (zumindest vorerst) gefordert hatten, nämlich einen Freisetzungstopp und ein rigoroses Kennzeichnungsregime. Die Gründe hierfür liegen jenseits des Nationalstaats.

7. Die EU-weite Gentechnik-Kontroverse

Ironischerweise nahm die Entwicklung des Gentechnik-Konflikts auf EU-Ebene ab 1997 einen Verlauf, der die österreichische Bundesregierung vom Handlungsdruck *entlastete*. So trat im Juni 1999 in allen EU-Staaten der Zulassungsprozess außer Kraft.

18 Diese Entwicklung begann mit der 1997 erfolgten Novelle der Europäischen Freisetzungsrichtlinie. (90/ 220/ EWG). Sie kam mit der novellierten Richtlinie (2001/ 18/ EG) im Februar 2001 zu einem – formalen – Abschluss.

19 Die europäische Kennzeichnungspolitik beinhaltet eine Reihe von Richtlinien und Verordnungen: die im Jänner 1997 verabschiedete *Novel Food-Verordnung* (EG/ 258/97), die im Mai 1998 beschlossene Zusatzverordnung zu transgenem *Soja und Mais* (EG/ 1139/98), die im Jänner 2000 verabschiedete Verordnung zu *Zusatzstoffen und Aromen* (EG/ 50/2000) sowie die *Grenzwertverordnung* (EG/ 49/ 2000), ferner die gegenwärtige Kommissionsinitiative zu einer neuen Verordnung für gentechnisch verarbeitete *Lebens- und Futtermittel*, die 2003 in Kraft treten soll. All diese Maßnahmen spiegeln den sich seit 1997 abzeichnenden Trend zur immer strikteren Segregation und Rückverfolgbarkeit von gentechnisch veränderten und unveränderten Lebensmitteln wider.

20 Die EU-Gesetzgebung zum rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen erfolgt im Zuge einer langjährigen Entwicklung. Nachdem ein erster Kommissionsvorschlag 1995 am Widerstand des Europäischen Parlaments gescheitert war, wurde eine etwas abgeänderte Richtlinie (98/ 44/ EG) im Mai 1998 vom Europäischen Parlament in zweiter Lesung angenommen.

21 Diese Beurteilung stützt sich ihrerseits v.a. auf die so gut wie einhelligen Einschätzungen unmittelbar mit der Materie befasster Akteure, die über Experteninterviews erfasst wurden (Seifert 2000).

Nachdem die Umweltminister eine Revision der EU-Freisetzungsrichtlinie mit deutlich strengeren Auflagen vorgelegt hatten, erklärten fünf Staaten – Frankreich, Griechenland, Dänemark, Italien und Luxemburg –, bis zur Vollendung der Novellierung jede weitere Zulassung mittels Sperrminorität zu blockieren. Die Blockade war effektiv. Im folgenden Jahr 2000 kam der Zulassungsprozess zum Stillstand,²² und zwar bis heute, über die Novelle der Freisetzungsrichtlinie hinaus.

Dies hatte für Österreich folgende Auswirkungen: Seit Jänner 1998 langen in der zuständigen Behörde, dem Bundesministerium für Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz im Bundeskanzleramt und nach Auflösung dieses Ministeriums und Übertragung seiner Gentechnik-Kompetenzen an das Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen keine weiteren Anträge auf kommerzielle GMO-Freisetzungen mehr ein. Bis Ende 2002 unterblieben autorisierte GMO-Freisetzungen, die von Anti-Gentechnik-Aktivistinnen und Aktivistinnen skandalisiert hätten werden können.

Ebenso verlief die europäische Lebensmittel- und Kennzeichnungspolitik ab 1997 ganz im Sinne der österreichischen Anti-Gentechnik-Bewegung. Zwar ist auch auf europäischer Ebene ein Verbot gentechnisch veränderter Lebensmittel undenkbar (bzw. auf Ebene der Welthandelsorganisation WTO nicht durchsetzbar), doch wurden generell die entsprechenden Rechtsbestände strenger geregelt. Eckpunkte der neuen Lebensmittelpolitik auf EU-Ebene sind: die lückenlose Trennung „reiner“ Lebensmittel von jenen, die irgendwie mit gentechnischen Verfahren in Berührung gekommen sind;²³ eine zentrale Lebensmittelbehörde; die Miteinbeziehung von Futtermitteln in das Kontrollsystem; die Fixierung des Vorsorgeprinzips in der Risikoabschätzung²⁴ und die Rückverfolgbarkeit aller Lebensmittelbestandteile innerhalb der gesamten Produktionskette.²⁵

Wie kam es zu dieser Wende? Die progressive Verschärfung des Kennzeichnungs- und Lebensmittelrechts und die Blockade von GMO-Freisetzungen haben nur teilweise etwas mit der Gentechnik-Kontroverse im engeren Sinn zu tun. In erster Linie sind sie Ausdruck einer allgemeinen Aufwertung und Umorientierung der *Konsumertenpolitik* auf EU-Ebene. Den Anstoß zu dieser Entwicklung gab die BSE-Krise ab Frühjahr 1996. Sie zog eine Kette europäischer Lebensmittelskandale nach sich und geriet zur pan-europäischen Vertrauenskrise. Vor diesem Hintergrund gelang es Bewegungsunternehmern in einer Reihe von EU-Mitgliedsländern, Massenöffentlichkeiten nicht nur gegen gentechnisch veränderte Lebensmittel, sondern generell gegen landwirtschaftliche Anwendungen der Gentechnik zu mobilisieren. So kam es ab 1997 in Irland, Griechenland, Frankreich, Italien und Großbritannien zu mitunter dramatischen Veränderungen in der Biotechnologie-Politik. Dies veranlasste schließlich meh-

22 Bis zum Frühjahr 2002 waren damit EU-weit lediglich 18 GMOs zugelassen.

23 Im landläufigen Sprachgebrauch „Positivkennzeichnung“ versus „Negativkennzeichnung“.

24 Auch als „precautionary principle“ bezeichnet, was plakativ „im Zweifelsfalle nie“ bedeutet.

25 Auch „traceability“ genannt: Die Funktion dieses Prinzips ist der gezielte Zugriff auf einzelne Nahrungsbestandteile.

rere nationale Regierungen zu ihrer Blockadepolitik auf EU-Ebene und die EU-Kommission zur Wende im Bereich gentechnisch veränderter Lebensmittel.

Aus der europäischen Vogelperspektive betrachtet, erscheint die österreichische Gentechnik-Kontroverse jedenfalls als eine (vergleichsweise früh einsetzende) nationale Episode unter zahlreichen anderen. Jedoch sollten die durch die EU-weite Wende bedingte Beruhigung der öffentlichen Arena und Entlastung der österreichischen Politik nicht über das enge supranationale Regelungs- und Handlungskorsett hinweg täuschen: Nationale Politik bleibt in dieses weiterhin eingebunden und lässt daher die an nationale Regierungen adressierten Forderungen von Protestbewegungen selbst dann wirkungslos verpuffen, wenn diese erfolgreich Massenöffentlichkeiten mobilisieren. Dies gilt jedenfalls so lange, als die öffentliche Arena national begrenzt bleibt.

8. Fazit und weiterführende Perspektiven

Der österreichische Gentechnik-Konflikt kann als Manifestation und Indikator langfristiger Wandlungsprozesse der österreichischen politischen Kultur und Demokratie gelten. Der Wandel setzte bereits vorher mit analogen ökologischen Großkonflikten ein, in denen sich im „Konfliktfeld Natur“ (Flitner et al. 1998) ein neues Repertoire an Problemdefinitionen, Akteuren und Öffentlichkeitsstrategien durchsetzte. Der damit auftretende Konflikttyp der öffentlichen Arena hebt das österreichische Konkordanzmodell aus. Mit ihm wird Massenöffentlichkeit zum ernst zu nehmenden politischen Druckmittel.

Die Wandlung des Verhältnisses von Öffentlichkeit und politischem System führt zu demokratiepolitischen und demokratietheoretischen Ambivalenzen. Der symbolische „Theaterdonner“ der Konkordanzdemokratie wird von der populistischen Mobilisierung des „Volkes“ gegen „die da oben“ abgelöst. Das Aufbrechen der diskreten Verhandlungsroutinen und der theatralischen Scheinkonflikte des Konkordanzmodells gelingt durch populistische Appelle, mediale Vergegenständlichungspraktiken (strategischer Einsatz der Meinungsforschung, erfolgreiche Selbstrepräsentation der NKZ als „Stimme des Volkes“) und Bewegungsunternehmer, welche die Gentechnik-Politik effektiv beeinflussen können. Wie ist den normativ problematischen Effekten dieses Vorgangs – diskursiv-inhaltliche Degeneration der „öffentlichen Debatte“, Usurpation „öffentlicher Meinung“ durch Meinungsführer, Marginalisierung minderheitlicher Stimmen, Hemmung von „Sachpolitik“ – beizukommen?

Die Entwicklung des Gentechnik-Konflikts veranlasst das österreichische politische System, Mittel zur Vermeidung bzw. besseren Verarbeitung von Konflikten bzw. Konfliktpotenzialen zu suchen. Man sucht das Heil im „Diskurs“, übernimmt dafür punktuell diverse Modelle aus der BRD und anderen Staaten. So wünschenswert indes jedes Mehr an anspruchsvoller Kommunikation²⁶ ist, so unrealistisch ist auch die Annahme, mittels „Diskurs“ Konfliktpotenziale reduzieren und konstruktiv wenden

²⁶ Zu den oft unterschätzten praktischen Grenzen für die Inklusivität und Qualität von Diskursen siehe Sartori (1986).

zu können. Dagegen spricht etwa die Tatsache, dass aufwändige Diskursbemühungen im Vorfeld des GTG in Form einer parlamentarischen Enquete-Kommission zwar versucht worden waren. Sie blieben indes ohne öffentliche Resonanz, kaum entscheidungsrelevant und hatten keinerlei Einfluss auf das Ausbrechen des offenen Konflikts Jahre später. Dagegen sprechen ferner der ausgeprägte Interessenhintergrund gegenwärtiger Diskursinitiativen sowie die Handlungsbereitschaft potenzieller Bewegungsakteure. Schließlich ist die Bedeutung nationaler Diskurse fraglich, wenn in den behandelten Fragen so gut wie kein nationaler Handlungsspielraum mehr besteht.

Aus dem Spektrum möglicher und weiterführender Fragestellungen will ich abschließend zwei herausgreifen und als Anregungen für weitere Untersuchungen formulieren. Die erste konzentriert sich weiterhin auf eine nationale bzw. österreichische Perspektive, die zweite eröffnet eine EU-weite, europäische Perspektive.

1. Der österreichische Gentechnik-Konflikt führt u. a. zur Einsicht, dass just zu dem Zeitpunkt, als die heimische Protestbewegung in der Lage war, das Entscheidungszentrum²⁷ effektiv unter Öffentlichkeitsdruck zu setzen, eben dieses nationale Entscheidungszentrum seine Handlungsmacht zu Gunsten supranationaler Instanzen abgegeben hatte. Allerdings stellt sich die Frage, ob es sich dabei um ein *zufälliges* Zusammentreffen handelt, oder ob es nicht andererseits einen *ursächlichen* Zusammenhang zwischen der beim Gentechnik-Konflikt sichtbar werdenden Erosion des Konkordanzmodells durch populistische Mobilisierungsformen und einer fortschreitenden Denationalisierung der Politik gibt. Die Frage lässt sich auch als Vermutung formulieren: Demnach sind die Legitimationsverluste des hergebrachten Konkordanzmodells im Zuge der ökonomischen Globalisierung und des Bedeutungsverlusts nationalstaatlicher Politik nicht nur Folge, sondern ebenso Voraussetzung für den Erfolg von Protestbewegungen und populistischen Mobilisierungsformen.

Die Vermutung wäre überprüfbar. Der Gentechnik-Konflikt und darüber hinaus die sich seit „Zwentendorf“ ausdifferenzierende ökologische Protesttradition wären indes nur *ein* zu untersuchender Aspekt. Die Analyse, wer vom Legitimationsverlust des Konkordanzmodells profitiert bzw. dafür verantwortlich ist, müsste auch andere populistische Mobilisierungsformen, insbesondere den sich seit Mitte der 80er-Jahre mit der Haider-FPÖ entwickelnden *rechtspopulistischen* Strang einbeziehen.

Auf den ersten Blick hinsichtlich Inhalte, sozialer Trägerschicht und Organisationsform in scharfem Gegensatz weisen ökologische Protesttradition und Rechtspopulismus doch einige Gemeinsamkeiten auf – Gemeinsamkeiten, die in Hinblick auf den Bedeutungsverlust des Konkordanzmodells zum Tragen kommen. Neben dem genannten Rückgriff auf populistische Mobilisierungsformen und – damit verbunden – auf direktdemokratische Verfahren, inszenieren sich beide Stränge als „Bewegungen“ und damit im Kontrast zum Parteiensystem. „Bewegungen“ machen umfassende Inklusionsangebote („Volksbewegung“), müssen dafür aber beträchtliche Instabilitäten in Kauf nehmen („Single-Issue-Bewegungen“). Beide Stränge differenzieren sich an den Rändern des politischen (Parteien-) Systems und positionieren sich im Gegensatz

27 Hier: Die mit formaler Entscheidungskompetenz ausgestatteten Segmente des politischen Systems.

zum politischen Zentrum.²⁸ Stärker als dieses Zentrum, welches Entnationalisierung tendenziell begrüßt und vorantreibt, übernehmen beide Stränge schließlich auch die Repräsentation potenzieller, nationaler „Globalisierungsverlierer“ (Kriesi 2001). Dazu zählen im Fall der ökologischen Protesttradition etwa Klein- und Biobauern, im Fall der rechtspopulistischen FPÖ jene Bevölkerungsgruppen, die sich von einer Migration nach Österreich und der EU-Erweiterung bedroht wähnen.

Die Untersuchung dieser breiten, teils strukturanalogen Bewegungen sollte mit Merkmalen ökonomischer Globalisierung bzw. mit Prozessen nationalstaatlicher Anpassung an Globalisierung²⁹ ebenso verglichen werden wie mit Prozessen politischer Denationalisierung, etwa im Zuge der EU-Integration.

2. Ein zweiter Vorschlag resultiert aus den bisherigen Überlegungen, führt dabei aber zu einer EU-weiten und europäischen Perspektive: Wenn die Entscheidungskompetenzen auf EU-Ebene liegen und von einer nationalen Position kaum mehr wesentlich anzufechten sind, ist es nur folgerichtig, nicht mehr nach den Wandlungen und Defiziten der österreichischen (bzw. einer nationalen) Demokratie, sondern nach den Hemmnissen und Chancen einer *Demokratisierung der EU* zu fragen. Das vielleicht wichtigste Hemmnis dieser Demokratisierung ist das so genannte „Öffentlichkeitsdefizit“ der EU.

Öffentlichkeit wird weithin als notwendige Voraussetzung für Demokratie betrachtet. Öffentlichkeiten schaffen den „politischen Raum“, in dem sich Gesellschaften „selbst beobachten“ (Luhmann 1990), in dem Themen und Kritik artikuliert, und in dem das politische Zentrum von zivilgesellschaftlichem Protest irritiert werden kann. Im Fall der EU sehen viele mit dieser Frage beschäftigte Autoren diese Voraussetzung *nicht* gegeben. Öffentlichkeit, so die These vom „Öffentlichkeitsdefizit“, existiert allein im Rahmen des Nationalstaats, ist mit diesem historisch, linguistisch und kulturell gewachsen sowie mit ihm verwachsen, weshalb Sprache, Kultur und historische Identität nicht von heute auf morgen (oder aber überhaupt) europaweit angeglichen werden können. Die „moderne“ Verbindung von Öffentlichkeit und Nationalstaat blockiert das Entstehen eines europäischen „politischen Raums“ und somit einer europäischen Demokratie (Gerhards 1993, Greven 1998, Grundmann 1999).

Diese Sicht der Dinge wurde mittlerweile empirisch mehrfach bestätigt: Politische Öffentlichkeiten konzentrieren sich nach wie vor auf nationale Anliegen. Lokale und nationale Politik, die im Vergleich mit politisch ungleich wirksameren supranationalen Entscheidungsvorgängen oft irrelevant sind, finden unverhältnismäßig große Beachtung; für Vorgänge auf EU-Ebene gilt dies demgegenüber kaum und wenn, dann finden diese wiederum allein nach nationalen Relevanzkriterien Eingang in die mediale Berichterstattung (Gerhards 2000, Imhof 2002, Schlesinger 1999).

28 Gemeint sind Großparteien der Mitte, in Österreich also ÖVP und SPÖ, und Verbände der Sozialpartner.

29 Als Beispiel einer derartigen Anpassung kann die Mitte der 80er-Jahre einsetzende Privatisierung verstaatlichter Industrien gelten (vgl. zu deren Auswirkungen auf die österreichische Sozialpartnerschaft Kittel 2000). Weiters lässt sich der Ausbau des „Wettbewerbsstaats“ (Hirsch 1998) in der nationalen Innovationspolitik anführen.

Nicht zuletzt die heiklen normativen Konsequenzen dieser Einschätzung (eine Entmutigung des Projekts einer Demokratisierung der EU) verbieten allerdings die Hin- nahme dieses Befundes, ohne sich um weitere konzeptionelle und empirische Über- prüfungen zu bemühen. In Anfechtung der wissenschaftlichen Mehrheitsmeinung schlägt daher Klaus Eder vor, nach breit definierten, „postmodernen“ Äquivalenten von Öffentlichkeit für den europäischen Raum zu suchen. Derartige Äquivalente ortet er beispielsweise in jüngeren, europaweiten Öffentlichkeitskontroversen wie im Fall der BSE-Krise, anlässlich der Demission der EU-Kommission unter Jacques Santer oder im Fall von Diskussionen um eine gemeinsame Einwanderungspolitik (Eder 2001, Eder/ Kantner 2000).

Nun dürfte eine Untersuchung des Gentechnik-Konflikts im Kontext der Diskussi- on um das „Öffentlichkeitsdefizit“ wissenschaftlich ertragreich sein. Exemplarisches Material liefert bereits die österreichische Manifestation dieses Konflikts. Erstens be- legt sie die relative Wirkungslosigkeit einzelner, national limitierter Öffentlichkeits- kontroversen im supranationalen System. Zweitens illustrieren die populistischen Züge dieser Kontroverse aber auch deren national geprägten und sich damit nach außen abgrenzenden Charakter.

Exemplarisch ist aber besonders die EU-weite Wende in der Gentechnik-Politik. Sie zeigt, dass öffentliche Arenen unter bestimmten Umständen *nicht* isoliert bleiben, sondern annähernd *synchron* auftreten können (Seifert 2003a, 282–286, Seifert 2003b i. E.). Im Gleichklang können sie sowohl supranationale Legitimationskrisen als auch einen einschneidenden Politikwandel mit sich bringen.

Welches Bild könnte eine solche Untersuchung liefern? Festzuhalten ist, dass sich nationale öffentliche Arenen nicht genau zeitgleich entwickeln. Die österreichische Kontroverse hatte als erste nationale Kontroverse im Rahmen der EU-weiten Wende der Gentechnik-Politik ab Mitte der 90er-Jahre bereits im Frühjahr 1996 eingesetzt, während die (bisher) letzte Kontroverse in Großbritannien ihren Höhepunkt im Feb- ruar 1999 mit der „Pusztai-Affäre“³⁰ erreichte. Die weiteren Kontroversen in Frank- reich, Griechenland, Irland und Italien fanden im Zeitraum 1996 – 1999 statt.³¹ Diese Variationen weisen wiederum auf die *Autonomie* nationaler öffentlicher Arenen hin, und lehren, dass Öffentlichkeiten europaweit zwar annähernd synchronisiert werden können, aber dennoch national beschränkt bleiben.

Neben dieser Vermutung wäre zu überprüfen, ob und in welchem Ausmaß diese öffentlichen Arenen ähnliche populistische Züge aufweisen wie jene in Österreich. Sollten sich mehrheitlich vergleichbare, auf nationale Abgrenzung setzende Mobili-

30 Einen ersten Höhepunkt in der Medienberichterstattung löste der britische Lebensmittelexperte Arpad Pusztai im August 1998 mit der Behauptung aus, er könne Beweise für die genuine Gefährlichkeit gen- technisch veränderter Lebensmittel liefern. Die Kontroverse erreichte aber erst im Februar 1999 ihren Höhepunkt, als sich eine Gruppe von 22 Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen mit Pusztai solida- risch erklärte und seiner Arbeit wissenschaftliche Seriosität zusprach. Die Veröffentlichung dieser Erklä- rung durch die Zeitung „The Guardian“ am 12. Februar 1999 führte zu einer drastischen Zunahme der Medienberichterstattung (Gaskell et al. 2001).

31 In Deutschland, das bereits in den späten 80er-Jahren einen erbitterten Gentechnik-Konflikt durchge- macht hatte, blieb es im Zuge der späteren europäischen Anti-Gentechnik-Welle verhältnismäßig ruhig.

sierungen identifizieren lassen, würde das auf den Befund hinauslaufen, dass das Äquivalent für eine nationale Öffentlichkeit auf europäischer Ebene in synchronen, sich nach außen hin abgrenzenden, nationalen Öffentlichkeiten besteht. Dieses Ergebnis wird durch den ebenfalls zu vermutenden Befund noch deutlicher, dass sich in den verschiedenen europäischen Öffentlichkeiten *gleichartige* Problemdefinitionen (etwa zu veränderten Lebensmitteln) durchgesetzt haben. Auch diese Vermutung ist überprüfbar.

Zu fragen wäre schließlich nach den Ursachen für eine Synchronisierung nationaler Öffentlichkeiten bzw. für die mutmaßliche Herausbildung einer „postmodernen“ und supranationalen Öffentlichkeit. Die Antwort liegt nahe, dass die im Zuge der europäischen Integration angeglichenen strukturellen Rahmenbedingungen die unterschiedlichen nationalen Öffentlichkeiten gleichzeitig mit gleichen Problemen konfrontieren und zu gleichen Reaktionen provozieren; darüber hinaus sollte untersucht werden, ob und inwiefern Bewegungsakteure transnational organisiert und koordiniert sind. Die Erfahrung aus dem österreichischen Gentechnik-Konflikt sowie vergleichende Studien zu anderen Konfliktfeldern (Imig/ Tarrow 1999, Rucht 2002) verdeutlichen, dass Protestbewegungen ihr Mobilisierungspotenzial nach wie vor auf nationaler Ebene entfalten. Ließe sich aber deren transnationale Koordination demonstrieren, so könnte dies als Indiz für die Entstehung einer europäischen Zivilgesellschaft gelten.

Die empirische Ausgangslage für eine solche Untersuchung ist jedenfalls gut. Die im Wesentlichen ab 1997 einsetzenden europäischen Kontroversen fanden gleichsam unter simultaner Beobachtung der Meinungsforschung und auch sozialwissenschaftlicher Untersuchungen statt (Bauer/ Gaskell 2002). Demokratietheoretisch relevante, von obigen Hypothesen angeleitete Feinanalysen sind allerdings noch ausständig.

Literatur

- Bauer, Martin W. et al. (2001) *The Dramatisation of Biotechnology in Elite Mass Media*. In: Gaskell, George/ Bauer, Martin W. (eds.) *Biotechnology 1996–2000. The Years of Controversy*. London, 35–52.
- Bauer, Martin W./ Gaskell, George (eds.) (2002) *Biotechnology. The Making of a Global Controversy*. Cambridge.
- Bourdieu, Pierre (1979) *Public Opinion Does Not Exist*. In: Mattelhart, Armand/ Seth, Siegelau (eds.) *Communication and Class Struggle*. New York, 123–130.
- van den Daele, Wolfgang/ Pühler, Alfred/ Sukopp, Herbert (1997) *Transgenic Herbicide-Resistant Crops. A Participatory Technology Assessment*. Summary Report. Berlin.
- Dahl, Robert A. (1994) *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizens Participation*. In: *Political Science Quarterly*, Nr. 1, 23–34.
- Downs, Anthony (1972) *Up and Down with Ecology – The Issue-Attention Cycle*. In: *Public Interest*, Summer 1972, 38–50.
- Eder, Klaus (2001) *Chancenstrukturen für Bürgerbeteiligung und Protestmobilisierung in der EU. Überlegungen zu einigen Besonderheiten transnationaler Streitpolitik*. In: Klein, Ansgar/ Koopmans, Ruud/ Geiling, Heiko (Hg.) *Globalisierung – Partizipation – Protest*. Opladen, 45–75.
- Eder, Klaus/ Kantner, Cathleen (2000) *Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit in Europa*. In: Bach, Maurizio (Hg.) *Transnationale Integrationsprozesse in Europa* (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft Nr. 40). Opladen, 306–331.
- Flitner, Michael/ Görg, Christoph/ Heins, Volker (1998) *Konfliktfeld Natur. Biologische Ressourcen und globale Politik*. Opladen.

- Fuchs, Dieter/ Pfetsch, Barbara (1996) *Die Beobachtung der öffentlichen Meinung durch das Regierungssystem*. In: van den Daele, Wolfgang/ Neidhardt, Friedhelm (Hg.) Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren. Berlin, 103-134.
- Gaskell, George et al. (2001) *United Kingdom: Spilling the Beans on Genes*. In: Gaskell, George/ Bauer, Martin W. (eds.) Biotechnology 1996-2000. The Years of Controversy. London, 292-304.
- Gerhards, Jürgen (1993) *Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit*. In: Zeitschrift für Soziologie, Nr. 2, 96-110.
- Gerhards, Jürgen (2000) *Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit*. In: Bach, Maurizio (Hg.) Transnationale Integrationsprozesse in Europa (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft Nr. 40). Opladen, 277-305.
- Gerlich, Peter (1997) *Politische Kultur der Subsysteme*. In: Dachs, Herbert u.a. (Hg.) Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik. Wien (3. Auflage), 506-513.
- Gottweis, Herbert (1997) *Neue soziale Bewegungen in Österreich*. In: Dachs, Herbert u.a. (Hg.) Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik. Wien (3. Auflage), 342-358.
- Gottweis, Herbert (1998) *Zwentendorf und die Folgen*. In: Forum Politische Bildung (Hg.) Wendepunkte und Kontinuitäten. Zäsuren der demokratischen Entwicklung in der österreichischen Geschichte. Innsbruck u.a., 165-166.
- Gottweis, Herbert/ Latzer, Michael (1997) *Technologiepolitik*. In: Dachs, Herbert u.a. (Hg.) Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik. Wien (3. Auflage), 652-663.
- Grabner, Petra (1999) *Technik, Politik und Gesellschaft. Eine Untersuchung am Beispiel des österreichischen Gentechnikgesetzes*. Frankfurt/ Wien.
- Greven, Michael T. (1998) *Mitgliedschaft, Grenzen und politischer Raum: Problemdimensionen der Demokratisierung der Europäischen Union*. In: Kohler-Koch, Beate (HgIn) Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft Nr. 29). Opladen, 249-270.
- Grundmann, Rainer (1999) *The European Public Sphere and the Deficit of Democracy*. In: Smith, Dennis/ Wright, Sue (eds.) Whose Europe? The Turn towards Democracy. Oxford, 125-146.
- Hirsch, Joachim (1998) *Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat*. Berlin.
- Imhof, Kurt (2002) *Öffentlichkeit und Identität*. In: Kaelble, Hartmut/ Kirsch, Martin/ Schmidt-Gernig, Alexander (Hg.) Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. Frankfurt, 37-56.
- Imig, Doug/ Tarrow, Sidney (1999) *The Europeanization of Movements? Contentions Politics and the European Union, October 1983 - March 1995*. In: della Porta, Donatella/ Kriesi, Hanspeter/ Rucht, Dieter (eds.) Social Movements in a Globalizing World. London, 112-133.
- Kittel, Bernhard (2000) *Deaustriification? The Policy-Area-Specific Evolution of Austrian Social Partnership*. In: West European Politics, Nr. 1, 108-129.
- Kriesi, Hanspeter (2001) *Nationaler politischer Wandel in einer sich denationalisierenden Welt*. In: Klein, Ansgar/ Koopmans, Ruud/ Geiling, Heiko (Hg.) Globalisierung - Partizipation - Protest. Opladen, 23-44.
- Lehmbruch, Gerhard (1967) *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen.
- Luhmann, Niklas (1990) *Gesellschaftliche Komplexität und öffentliche Meinung*. In: Luhmann, Niklas (Hg.) Soziologische Aufklärung 5. Konstruktivistische Perspektiven. Opladen, 170-182.
- Marks, Gary/ McAdam, Doug (1999) *On the Relationship of Political Opportunities to the Form of Collective Action. The Case of the European Union*. In: della Porta, Donatella / Kriesi, Hanspeter/ Rucht, Dieter (eds.) Social Movements in a Globalizing World. London, 97-111.
- Marris, Claire/ Joly, Pierre-Benoît (1999) *Between Consensus and Citizens: Public Participation in Technology Assessment in France*. In: Science Studies, Nr. 2, 3-32.
- Natter, Bernhard (1987) *Die „Bürger“ versus die „Mächtigen“: Populistischer Protest am Beispiel Zwentendorf und Hainburg*. In: Pelinka, Anton (Hg.) Populismus in Österreich. Wien, 151-170.
- Neidhardt, Friedhelm/ Rucht, Dieter (1993) *Auf dem Weg in die „Bewegungsgesellschaft“? Über die Stablisierbarkeit sozialer Bewegungen*. In: Soziale Welt, Nr. 3, 305-326.
- Pelinka, Anton (1994) *Der Aufstieg des Plebiszitären*. In: Pelinka, Anton (Hg.) EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich. Wien (SR des Zentrums für angewandte Politikforschung Bd. 6), 9-22.

- Pelinka, Anton (1999) *Direkte Demokratie – mehr als nur Illusion, aber kein Rezept*. In: SWS-Rundschau, Nr. 2, 109–119.
- Renn, Ortwin (1992) *The Social Arena Concept of Risk*. In: Krinsky, Sheldon/ Golding, Dominic (eds.) *Social Theories of Risk*. London, 179–196.
- Rucht, Dieter (2002) *Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten in neuen sozialen Bewegungen*. In: Kaelble, Hartmut/ Kirsch, Martin/ Schmidt-Gernig, Alexander (Hg.) *Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert*. Frankfurt, 327–351.
- Sartori, Giovanni (1986) *Selbsterstörung der Demokratie? Mehrheitsentscheidungen und Entscheidungen von Gremien*. In: Guggenberger, Bernd/ Offe, Claus (Hg.) *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel*. Opladen, 83–107.
- Sartori, Giovanni (1992) *Demokratiethorie*. Darmstadt.
- Schaller, Christian (1987) *Die österreichische Kernenergiekontroverse: Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse mit besonderer Berücksichtigung der Auseinandersetzung um das Kernkraftwerk Zwentendorf bis 1981. Dokumentation – Analyse – Interpretation*. 2 Bände. Dissertation an der Universität Salzburg.
- Schlesinger, Philip (1999) *Changing Spaces of Political Communication: The Case of the European Union*. In: *Political Communication*, Nr. 3, 263–280.
- Seifert, Franz (2000) *Österreichs Biotechnologiepolitik im Mehrebenensystem der EU. Zur Effektivität öffentlichen Widerstands im supranationalen Gefüge*. In: Barben, Daniel/ Abels, Gabi (HglInnen) *Biotechnologie – Globalisierung – Demokratie*. Berlin, 313–334.
- Seifert, Franz (2003a) *Gentechnik – Öffentlichkeit – Demokratie. Der österreichische Gentechnik-Konflikt im internationalen Kontext*. München.
- Seifert, Franz (2003b i.E.) *The Synchronisation of European Publics. The Case of Biotechnology*. In: *Year Book of the Institute for Advanced Studies on Science, Technology & Society*. Graz.
- Seifert, Franz/ Wagner, Wolfgang (1998) *Medienaktivität zur Gentechnologie in Österreich. Eine Längsschnittsanalyse*. In: SWS-Rundschau, Nr. 2, 249–264.
- Torgersen, Helge et al. (2001) *Austria: Narrowing the Gap to Europe*. In: Gaskell, George/ Bauer, Martin W. (eds.) *Biotechnology 1996–2000. The Years of Controversy*. London, 131–144.
- Zürn, Michael (1998) *Regieren jenseits des Nationalstaates: Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt.