universität wien

Magisterarbeit

Titel der Magisterarbeit

„Das Politiknetzwerk zur Regulierung gentechnisch veränderter Organismen in der Europäischen Union“

Verfasser

Jakob Feyerer

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im September 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300
Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft
Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Herbert Gottweis

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 5
1.1 Aufbau der Arbeit 6
1.2 Erkenntnisinteresse 7
1.3 Methoden 8
2. Die Politiknetzwerk-Analyse 8
2.1 Begriffsdefinitionen 9
2.2 Politiknetzwerke 9
2.3 Kategorisierung von Politiknetzwerken 19
2.3.1 Analysekriterien von Politiknetzwerken 22
3. Grüne Gentechnik 25
3.1 Gentechnisch veränderte Organismen 26
3.2 Die Erzeugung von gentechnisch verändertem Saatgut 26
3.2.1 Anwendungsbereiche für gentechnisch veränderte Organismen 28
3.3 Der weltweite Anbau von gentechnisch verändertem Saatgut 29
3.4 Der öffentliche Diskurs über GVO in der EU 30
4. Die Entscheidungsstruktur der EU 32
4.1 Das institutionelle System der EU 32
4.1.1 Das politische System der EU nach Simon Hix 33
4.1.2 Die EU-Kommission 36
4.1.3 Die Komitologie 38
4.1.4 Der Rat der Europäischen Union 43
4.1.5 Das EU-Parlament 45
4.1.6 Das Mitentscheidungsverfahren 47
4.1.7 Der Europäische Gerichtshof 47
4.1.8 Der Europäische Rechnungshof 48
4.2 Charakteristika der Europäischen Union 49
4.2.1 Die EU als Prozess 49
4.2.2 Die EU als institutionelles System 49
4.2.3 Die EU als Mehrebenen-System 50
4.2.4 Die EU als ausgleichendes System 50
4.3 Gemeinschaftsrecht 50
4.3.1 Sekundäres EU-Recht 51
4.3.2 Das Subsidiaritätsprinzip 53
4.3.3 Gemeinschaftsrecht vor nationalem Recht 54
4.3.4 Die Unmittelbarkeit von Gemeinschaftsrecht 54
4.4 Die Akzeptanz der EU 55
5. GVO-Regulierung durch die EU 56
5.1 Eine Regulierung verschiedener Themenfelder 56
5.2 Eine Regulierung auf mehreren Ebenen 57
5.3 Risiko-Regulierung 57
5.3.1 Der Codex Alimentarius der Vereinten Nationen 59
5.3.2 Das Vorsorgeprinzip und substanzielle Äquivalenz 60
5.4 Eine Chronologie der GVO-Regulierung in der EU 65
5.4.1 Richtlinie 90/220/EWG zur Freisetzung genetisch veränderter Organismen 66
5.4.2 Erste Kontroversen über den Regulierungskurs der EU 68
5.4.3 Die BSE-Krise 69
5.4.4 Das Blair-House Abkommen 71
5.4.5 Verordnung 258/97/EG über neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzutaten 73

5.4.6 Das Gentechnik-Moratorium ... 76
5.4.7 Richtlinie 2001/18/EG ... 78
5.4.8 Verordnung 1829/2003/EG ... 80
5.4.9 Verordnung 1830/2003/EG ... 81
5.4.10 Verordnung 1946/2003/EG ... 81
5.4.11 Das Cartagena-Protokoll ... 82
5.4.12 Das Ende des Gentechnik-Moratoriums ... 83
5.4.13 Weitere Regulierungsschritte ... 87
5.5 Die Aarhus-Konvention ... 88
6. Das GVO-Politiknetzwerk der EU ... 90
6.1 Die Europäische Kommission ... 91
6.1.1 Die Generaldirektionen der EU-Kommission ... 93
6.1.2 Die wissenschaftlichen Beratungsausschüsse ... 95
6.1.3 Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit ... 95
6.2 Das Europäische Parlament ... 97
6.3 Der Europäische Gerichtshof ... 99
6.4 Der Rat der Europäischen Union ... 99
6.4.1 Der Europäische Rat ... 100
6.5 Die EU-Mitgliedstaaten ... 100
6.5.1 Die Regionalvertretungen in Brüssel ... 103
6.6 Die Interessensgruppen ... 107
6.6.1 Consultants ... 112
6.6.2 Die Biotechnologie-Industrie ... 112
6.6.3 Nichtregierungs-Organisationen ... 114
6.6.4 Die Bauernverbände ... 117
6.7 Wissenschaftliche Akteure ... 118
6.8 Die europäischen Medien ... 122
6.8.1 Korrespondenten in Brüssel ... 125
6.9 Der WTO-Handelskonflikt ... 125
7. Anwendung der Analysekategorien ... 130
8. Conclusio ... 136
Literatur ... 140
Anhang ... 149

1. Einleitung

Der Umgang mit Biotechnologie und insbesondere die Regulierung gentechnisch veränderter Organismen (GVO) ist ein weltweit sehr emotional diskutiertes Thema, das zentrale Bereiche des menschliche Lebens wie Gesundheit oder Umwelt betrifft. Gentechnik in Lebensmitteln steht mit einem starken Gefühl der Unsicherheit in Zusammenhang, da ein erhöhtes Risiko für Mensch und Natur durch GVO am momentanen Stand der Forschung nicht ausgeschlossen werden kann. Darüber hinaus steigt der Anteil gentechnisch veränderter Lebens- und Futtermittel am internationalen kommerziellen Anbau und Verkauf seit Jahren stark an, wodurch die grüne (pflanzliche) Gentechnik zu einem immer größeren Wirtschaftsfaktor wird. Auf Biotechnologie im Zusammenhang mit industrieller Produktion oder zur medizinischen Anwendung wird nicht näher eingegangen.

In der Europäischen Union passiert die Regulierung gentechnisch veränderter Organismen im Rahmen eines spezifischen Politiknetzwerks, in dem sowohl die Gesetzgebung als auch der Zulassungsprozess für GVO stattfindet. Die EU-Organe, insbesondere die EU-Kommission und der Rat der EU, sind in diesem Netzwerk zentrale Akteure. Das Netzwerk umfasst neben anderen EU-Institutionen zahlreiche weitere Akteure wie die EU-Mitgliedstaaten, Interessensvertretungen, wissenschaftliche Akteure oder die europäischen Medien. Private Interessen sind auch auf supranationaler Ebene ein wichtiger Faktor. Auf Seiten der nichtstaatlichen Akteure sind der Agrarkonzern Monsanto für die Biotechnologie-Industrie und Greenpeace gemeinsam mit Friends of the Earth für die Umweltorganisationen bezüglich der Regulierung von GVO in der EU in ihrem Bereich jeweils am stärksten präsent. Dieser Eindruck entsteht anhand der Häufigkeit der Erwähnung dieser Interessensvertretungen in europäischen Medien und in der Literatur im Zusammenhang mit gentechnisch veränderten Organismen in Europa. Daher fokussiert der vorliegende Text die Betrachtung nichtstaatlicher Akteure auf diese beiden Interessensgruppen.

Die Netzwerkakteure vertreten unterschiedliche, oftmals gegensätzliche Ansichten, haben aber auch gemeinsame Interessen. Die zahlreichen Anliegen konkurrieren in dieser dynamischen Akteurskonstellation und produzieren so die Entscheidungen zur Regulierung gentechnisch veränderter Organismen. Das politische System der EU wird durch primär- und sekundärrechtliche Beschlüsse immer wieder verändert, was sich auch auf das Gefüge des GVO-Regulierungsnetzwerks auswirken kann. Diese Arbeit beschreibt die Zusammensetzung und den Output des GVO-Netzwerks der Europäischen Union.

Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom Jahr 1990, als mit der Richtlinie 90/220/EWG erstmals ein Rechtsdokument zur Regulierung gentechnisch veränderter Organismen durch die EU beschlossen wurde, bis in die Gegenwart.

1.1 Aufbau der Arbeit

Das erste Kapitel erläutert die Politiknetzwerk-Analyse als theoretische Grundlage dieser Arbeit. Sie dient sowohl als Theorie zur Erklärung von Politiknetzwerk-Strukturen sowie als Analyseinstrument zur Darlegung der Akteursbeziehungen im Politiknetzwerk zur Regulierung gentechnisch veränderter Organismen in der EU. Die hier festgelegten Analysekriterien werden am Ende dieser Arbeit angewandt. Anschließend wird die Grüne Gentechnik thematisiert und ein Überblick über die Herstellung sowie die weltweite Vermarktung von gentechnisch veränderten Organismen gegeben, worauf eine Beschreibung der Entscheidungsstruktur der Europäischen Union folgt. Letztere beinhaltet grundlegende Informationen zum institutionellen System der EU sowie zu wesentlichen Merkmalen der Union und erläutert die Grundzüge des Gemeinschaftsrechts. Weiters wird an dieser Stelle die Legitimationsproblematik der EU thematisiert. Im folgenden Kapitel geht es um die grundlegenden Regulierungsmechanismen der Union mit den hierfür ausschlaggebenden Prinzipien, dem Vorsorgeprinzip sowie dem Prinzip der substanziellen Äquivalenz. Hier ist außerdem der im Rahmen der Vereinten Nationen beschlossene Codex Alimentarius zu beachten, durch den die Praxis einer staatlichen Regulierung von Lebensmitteln begründet wurde. In weitgehend chronologischer Form erfolgt nun eine Darstellung der bisherigen Maßnahmen und Regelungen zur GVO-Regulierung in der EU, die vor allem mittels Verordnungen, Richtlinien und Abkommen getroffen wurden. Außerdem werden prägende Ereignisse wie die BSE-Krise oder das Gentechnik-Moratorium berücksichtigt, gefolgt von einer Beschreibung der Akteure des Politiknetzwerks der EU zum Thema GVO einzeln, aber auch in Bezug aufeinander, um daraus ein Gesamtbild über die Struktur dieses Netzwerks und der Akteursbeziehungen zu konstruieren. Auf Basis der vorangegangenen Kapitel werden schließlich die anfangs gestellten Forschungsfragen und Hypothesen überprüft und die Ergebnisse in einer Conclusio verdichtet.

1.2 Erkenntnisinteresse

Das Ziel dieser Arbeit ist es, das EU-Politiknetzwerk zur Regulierung von GVO zu erfassen und darzustellen. Es soll ein vollständiges Bild der beteiligten Akteure, deren Verbindung und der Zusammenhänge in diesem Netzwerk entstehen.
Es wird von folgenden Forschungsfragen und Grundannahmen ausgegangen:

Forschungsfragen

- Aus welchen Akteuren besteht das Politiknetzwerk zur GVO-Regulierung der EU?
- Welche Kooperationsformen und Koalitionen bestehen in diesem Netzwerk?
- Welchen Einfluss haben die einzelnen Akteure auf die Entscheidungen in diesem Netzwerk?
- Welchen Einfluss haben die Biotechnologie-Industrie und Umweltorganisationen?

Hypothesen

- Befürworter und Gegner von GVO stehen vor allem in Konkurrenz um die Gunst der öffentlichen Meinung in den EU-Mitgliedstaaten, die für die Regelung der Zulassung von GVO in der EU entscheidend ist;
- Noch überwiegt in der europäischen Öffentlichkeit das Risikodenken gegenüber den wirtschaftlichen Nutzen von GVO, aber letztendlich wird sich dieses Verhältnis umkehren, was schließlich zu einer breiten Zulassung von GVO in der EU (auch für den Anbau) führen wird;

Der Autor ist sich bewusst, dass sich die Hypothesen zum Zeitpunkt der Fertigstellung nicht eindeutig mit ja oder nein beantworten lassen. Da GVO in der EU aber seit mittlerweile fast 20 Jahren reguliert werden, lassen sich Schlüsse auf Trends und Tendenzen ableiten und Vorhersagen treffen. Außerdem wurde die europäische Debatte in diesem Bereich zur Zeit der Verfassung dieser Arbeit sehr intensiv geführt und wichtige Entscheidungen wurden gefällt, etwa die Aufhebung des österreichischen Importverbots für GVO im Jahr 2008, die sich stark auf die Zulassung von GVO auswirken.

1.3 Methoden

Diese Arbeit stützt sich wesentlich auf eine hermeneutische Literaturrecherche von Sekundärliteratur zu den folgenden zentralen Themenbereichen: Politiknetzwerk-Analyse, institutionelles System der EU, Grüne Gentechnik und GVO-Regulierung durch die Europäische Union. Andere wichtige Quellen sind offizielle EU-Dokumente wie Verordnungen, Richtlinien, Gründungsverträge oder Beschlüsse. Außerdem werden Berichte zur Thematik aus deutschen, österreichischen und schweizer Qualitätszeitungen einbezogen, die aufgrund der Aktualität des Themas in relativ großer Zahl existieren. Eine weitere wichtige Informationsquelle bilden offene Experteninterviews.

Bezüglich des Schreibstils ist zu berücksichtigen, dass für eine bessere Lesbarkeit stellvertretend die männliche Anrede verwendet wird. Die Europäische Union kann auch als Union bezeichnet werden. Sofern nicht extra angemerkt, verweist auch die Bezeichnung „europäisch“ auf die EU. Um einen guten Lesefluss zu gewährleisten, werden für zentrale und sich daher oft wiederholende Wörter wie gentechnisch verändert (GV) auch Abkürzungen verwendet. Der Autor übernimmt die volle Verantwortung für eventuelle Rechtschreibfehler und für die getroffenen Aussagen.

2. Die Politiknetzwerk-Analyse

Mit der Politiknetzwerk-Analyse können komplexe Beziehungen zwischen Akteuren verschiedener Ebenen (supranational, national oder regional) aufgezeigt werden. Sie ermöglicht die Analyse eines politischen Systems, das vertikal mehrere Ebenen einbezieht und horizontal verschiedene Akteure einschließt. Durch die Analyse der Abhängigkeits- und Koalitionsverhältnisse der Akteure sowie ihrer Interessen können deren formelle und informelle Interaktionshandlungen deutlich gemacht werden. Die Politiknetzwerkanalyse kann als Werkzeug zur Darstellung eines Politikprozesses angewendet werden, sei es nun Entscheidung, Planung oder Implementierung einer Maßnahme. (Vgl. Staeck 1997, 57)
Tanja Börzel zufolge kann durch die Politiknetzwerk-Analyse der schwerwiegende Vorwurf am Multi-level-Governance-Ansatz (die Betrachtung der oben erwähnten verschiedenen Ebenen), dass sich dieser zu sehr auf die Zusammenhänge der verschiedenen territorialen Regierungsebenen konzentriert und dem Verhältnis von öffentlicher und privater Sphäre zu wenig Beachtung schenkt, ausgeglichen werden. (Vgl. Börzel 1997, 11) Sie beschreibt diese Kombination von Multi-level-Governance Ansatz und Politiknetzwerk-Analyse so: *„The*

European Union then is conceptualised as a multi-level system of governance, where private and public actors of the supranational, national and subnational level interact within highly complex networks to produce policy outcomes" (Börzel 1997, 11).

2.1 Begriffsdefinitionen

Renate Mayntz beschreibt interorganisatorische Netzwerke allgemein als „*Gesamtheit, die aus untereinander verbundenen, aber nicht fest gekoppelten Teilen besteht*", in der eine „*relative Autonomie*" der Elemente des Netzwerks gegeben sein muss, wobei in dieser Definition hierarchische Beziehungen zwischen den Elementen nicht ausgeschlossen sind. (Vgl. Mayntz 1993, 43)

Adrienne Héritier definiert ein Politiknetzwerk mit Bezug auf Renate Mayntz als „*überwiegend informelle (aber auch formelle) Interaktion zwischen Akteuren, meist Organisationen oder Einzelpersonen (als Mitglieder von Organisationen) mit unterschiedlichen, aber wechselseitig abhängigen Interessen, die ein gemeinsames Handlungsproblem auf einer dezentralen, nicht hierarchischen Ebene bearbeiten*". (Héritier 1993, 432 f.) Der Organisationsbegriff umfasst im Verständnis dieser Arbeit eine Gruppe von Personen und Ressourcen, die mit geplanten Handlungen bestimmte Ziele zu erreichen versucht. Hierunter fallen jegliche wirtschaftliche, etwa Unternehmen oder Firmen, oder öffentliche strukturierte Körperschaften sowie Nonprofit-Organisationen. (Vgl. BNET) Weiters zitiert Héritier Marian Döhler, der ein Politiknetzwerk als „*sektorales System der Interessensvermittlung zwischen staatlichen und privaten Akteuren (…) [versteht], welches durch Institutionen und eingeschliffene Verhaltensmuster einen gewissen Grad an interaktiver und struktureller Stabilität erlangt*". (Adrienne Héritier 1993 nach Marian Döhler: Gesundheitspolitik nach der Wende: Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in den USA, Großbritannien und der Bundesrepublik; edition sigma; Berlin 1990) Die Akteure agieren relativ unabhängig voneinander. Ein Akteur gehört einem Politiknetzwerk an, wenn dessen Handlungen Auswirkungen auf das kollektive Ergebnis des Netzwerks haben. (Vgl. Héritier 1993, 433)

2.2 Politiknetzwerke

Politiknetzwerke umfassen immer sowohl öffentliche als auch private Organisationen. Man kann sie jedoch hinsichtlich ihrer Größe, Stabilität, der politischen Sektoren der einbezogenen Länder, sowie durch den zeitlichen Ablauf unterscheiden. Die Politiknetzwerk-Analyse entstand in der Politikwissenschaft als Reaktion auf sich verändernde politische

Entscheidungsmechanismen, hauptsächlich durch einen Bedeutungszuwachs formaler Organisationen, also formal organisierter Strukturen, was zu einer starken Verteilung von Macht in Form von Handlungsfähigkeit und Ressourcen an immer mehr Akteure führt.

Ein Politiknetzwerk kann nur funktionieren, wenn der Staat mit den Akteuren direkt kommuniziert und das Netzwerk als Mittel zur Problemlösung verstanden wird. Die nichtstaatlichen Akteure engagieren sich mit dem Ziel, sich am politischen Prozess beteiligen zu können. Der Staat wiederum bekommt auf diesem Weg Zugang zu Informationen. Außerdem kann so die Akzeptanz einzelner politischer Entscheidungen gesteigert werden. Daher ist die Entstehung von Politiknetzwerken laut Mayntz einerseits ein Indiz für eine Schwächung staatlicher Autorität, kann aber auch auf dessen Bereitschaft hindeuten, auf komplexer werdende Herrschaftsstrukturen zu reagieren und einen Konsens zu suchen. (Vgl. Mayntz 1993, 40 f.)

Akteure in Politiknetzwerken sind entweder den politischen Entscheidungsträgern, der Bürokratie oder den Interessensgruppen zuzuordnen. Akteure der öffentlichen Verwaltung haben verschiedene Gründe, sich an Politiknetzwerken zu beteiligen. Zur Umsetzung von Regelungen benötigen sie Unterstützung von den politischen Entscheidungsträgern, Legitimität sowie Informationen über die Materie, für die Regelungen geschaffen werden. Oft brauchen sie Koalitionspartner, um diese gegen andere bürokratische Akteure durchsetzen zu können und Unterstützung zur Implementierung ihrer Maßnahmen. Interessensgruppen wollen Zugang zu einem Netzwerk, um Einfluss auf den Entscheidungs- und Implementierungsprozess nehmen zu können und die Berücksichtigung ihrer Interessen zu gewährleisten. (Vgl. van Waarden 1992, 31)

Die existentielle Grundlage für kollektive Entscheidungen in Politiknetzwerken ist die Möglichkeit aller beteiligten Akteure, frei von Zwang eigenverantwortlich handeln zu können. Politiknetzwerke können nur in Gesellschaften entstehen, in denen korporative Akteure die Möglichkeit haben, sich strategisch zu entscheiden, mit anderen derartigen Akteuren zu verhandeln und Kompromisse einzugehen. (Vgl. Mayntz 1993, 43) Als korporative Akteure werden in der Politiknetzwerk-Analyse jene Akteure bezeichnet, die in einem Netzwerk eine Rolle spielen, indem sie die öffentlichen oder privaten Interessen ihrer Organisation verfolgen. Individuen sind in solchen Netzwerken äußerst selten. (Vgl. Staeck 1997, 58) Jedoch ist durch das Vorhandensein solcher Akteure alleine noch keine Zusammenarbeit in Politiknetzwerken zur Bildung gemeinsamer, „*systemrationaler*“ Entscheidungen garantiert, da diese auch egoistisch agieren können. (Vgl. Mayntz 1993, 45)

Netzwerke kombinieren laut Mayntz mit der großen Anzahl autonom handelnder Akteure eine wesentliche Eigenschaft von Märkten mit der Fähigkeit von Hierarchien, das gemeinsame Handeln auf ein ausgewähltes Ziel auszurichten. Es besteht Mayntz zufolge in einem Netzwerk die Möglichkeit, das funktionsstörende Potenzial von Märkten (lassen sich nicht kontrollieren) und Hierarchien (verlangen Unterordnung) eventuell auszugleichen, indem es die Autonomie der Akteure mit einer bewussten Zielsetzung und Kontrolle der Handlungen verbindet. (Vgl. Mayntz 1993, 44 f.) Für Frans van Waarden stellen Netzwerke eine locker zusammenhaltende Organisationsform dar. „*They are an intermediate form between (a single) contract ('market') and formal organizations – and some could develop into such formal organizations. Networks differ from organizations by degree of formalization of relations and by type of coordination. Networks do not necessarily have a power centre, and hence coordination is not by hierarchic authority (or, in more enlightened form hierarchic consultation) but by horizontal bargaining*." (Van Waarden 1992, 31)

Zwei wichtige Merkmale von Politiknetzwerken sind Tausch und Verhandlung zwischen den Akteuren, die zwar unterschiedliche Interessen verfolgen, diesbezüglich aber in gegenseitiger Abhängigkeit stehen. (Vgl. Mayntz 1993, 45) Zur Erklärung des Ressourcentauschs als einen grundlegenden Vorgang eines solchen Netzwerks, bezieht man sich in der Politiknetzwerk-Analyse auf die Ressourcen-Dependenz-Theorie, der zufolge ein Akteur umso mehr Einfluss und Bedeutung im Netzwerk erhält, über je mehr Ressourcen er verfügt. Tauschprozesse beziehungsweise gemeinschaftliche Produktion (Joint production) mehrerer Akteure kommen hier demnach zustande, weil die einzelnen Akteure nicht alle Ressourcen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, selbst herstellen können. Die verhandelten Ressourcen haben keinen allgemein festgelegten Wert und werden zwischen den Akteuren direkt oder indirekt getauscht. (Vgl. Héritier 1993, 433) Verschiedenste Werte können als Ressourcen getauscht werden, etwa politische Unterstützung, Informationen oder Finanzmittel. Bei der Compliance, einer Sonderform des Tauschs in Politiknetzwerken, bekommt ein Akteur über den Tauschpartner direkten Einfluss auf den Entscheidungsprozess und gibt diesem im Gegenzug Informationen, stellt ihm die eigenen Einflussinstrumente zur Verfügung oder unterstützt ihn in der politischen Debatte. (Vgl. Staeck 1997, 58 f.)

Wenn Tauschprozesse öfter durchgeführt werden, können sich dadurch Netzwerkstrukturen entwickeln, welche nun die Handlungsmöglichkeiten der Akteure vorbestimmen. Dadurch kann es weiters zu einer Anpassung der Strukturen der beteiligten Akteure an die Anforderungen durch das Netzwerk kommen. Die Beteiligung der Akteure an einem Politiknetzwerk beruht auf dem Ziel, die Kosten ihrer Tauschhandlungen zu reduzieren. Interessensgruppen versuchen dies durch die Etablierung beständiger Beziehungen des

Vertrauens und gegenseitiger Ressourcenabhängigkeiten zu erreichen, um dadurch ihren Einfluss auf den Entscheidungsprozess zu erhöhen. Akteure der öffentlichen Verwaltung wiederum sind an einer Reduzierung der Kosten für Informationen, Unterstützung und Zusammenarbeit interessiert, welche sie zur Umsetzung ihrer Maßnahmen benötigen. Gemäß diesem wirtschaftlichen Zugang hängen die Entstehungsweise, Form und Stabilität eines Netzwerks von den Rahmenbedingungen ab, die sich den Akteuren bieten, etwa von den Einschränkungen der rationalen Beurteilungsfähigkeit (begrenzte Rationalität), von der Furcht vor Opportunismus sowie von der strategischen und wirtschaftlichen Unsicherheit der Akteure oder von der herrschenden Tauschintensität beziehungsweise der Verfügbarkeit der benötigten Ressourcen. (Vgl. van Waarden 1992, 31)

Die in einem Politiknetzwerk ablaufenden Prozesse nur auf Tauschvorgänge zu reduzieren, greift für Mayntz jedoch zu kurz. Wenn ein Politiknetzwerk mit einem Problem konfrontiert wird, zu dessen Lösung kollektives Handeln nötig ist, bilden sich Konstellationen, die als „issue network“ bezeichnet werden. Dieses muss nicht zwingend aus allen Akteuren des Politiknetzwerks bestehen, ist zeitlich limitiert und produziert die nötige Gemeinschaftsentscheidung. (Vgl. Mayntz 1993, 45 f.) Hier schränkt Staeck ein, dass bei Verhandlungen zur Lösung eines kollektiven Problems nicht zwingend, jedoch in der Regel doch auch Ressourcen ausgetauscht werden. (Vgl. Staeck 1997, 58) Issue networks weisen eine leichte Zugänglichkeit für prinzipiell unzählige beteiligungswillige Akteure auf, welche neben Interessensgruppen vor allem Experten sind, deren individuelles Interesse hauptsächlich die Aufrechterhaltung ihres Expertenstatus ist. Diese Netzwerkform dient den Akteuren zur Erlangung von Zugang und Einfluss auf den Entscheidungsprozess. Aufgrund der diffusen Abhängigkeiten und Machtverhältnisse ist es schwer, jene Punkte des issue networks genau festzulegen, an denen die Entscheidungsfindung passiert. Van Waarden bezeichnet diese auch als „*unorganisierte Technokratie*“.

Zu den weiteren Formen von Politiknetzwerken, die van Waarden an dieser Stelle aufführt, zählt der sektorale Korporatismus, bei dem Interessensvertretungen vom Staat für ihre Unterstützung in bestimmten politikwirtschaftlichen Bereichen Kompetenzen, Ressourcen oder Privilegien für die Implementierung von Regelungen erhalten. Diese Interessensgruppen tauschen sich in einem gut organisierten und stark vernetzten System aus, wobei oft jeweils ein Akteur als Vertreter eines bestimmten Interesses agiert. Da die nichtstaatlichen Akteure den Staat bei der Implementation von Maßnahmen unterstützen, beeinflussen sich diese gegenseitig. (Vgl. van Waarden 1992, 46 f.) Ein anderer Netzwerktyp, der hier erwähnt werden soll, ist der Makro-Korporatismus, in dem eine Vielzahl unterschiedlicher

Interessensvertretungen miteinander konkurrieren und ihre Handlungen mit der Regierung im Hinblick auf die gesamtwirtschaftlichen Anforderungen abstimmen. Ein solches Netzwerk dient der Lösung von Fragen grundsätzlicher gesellschaftlicher Bereiche wie Gesundheit oder soziale Absicherung und bedingt daher Kompromiss und Konsens sowie eine de facto vorgeschriebene Mitgliedschaft, komplexe und vielfältige Beziehungen zwischen einer großen Zahl von Akteuren sowie ein hohes Maß an Kontinuität beziehungsweise einen hohen Institutionalisierungsgrad. Oft agieren hier staatliche Akteure als Vermittler zwischen verschiedenen Interessen. (Vgl. van Waarden 1992, 47 f.) Im so genannten Sponsored pluralism wiederum unterstützt der Staat viele Interessensgruppen und konzentriert sich nicht auf einige wenige. Solche Netzwerke sind eher instabil, da der Staat auf lange Sicht versuchen wird, die Zahl der teilnehmenden Akteure zu reduzieren. (Vgl. van Waarden 1992, 48 f.) Auf weitere von van Waarden aufgezählte Netzwerkformen wie Captured statism, Klientelismus, Pressure pluralism, Iron triangles, staatlicher Korporatismus wird in dieser Arbeit nicht näher eingegangen, da sich die ausführlicher beschriebenen Typen auf das hier untersuchte Politiknetzwerk der GVO-Regulierung in der EU besser anwenden lassen.

Verhandlung findet laut Mayntz in einem Politiknetzwerk statt, wenn „*durch Interaktion ungeachtet divergierender Interessen ihrer Mitglieder absichtsvoll kollektive Outputs*“ produziert werden können (Mayntz 1993, 46). Dadurch soll eine gemeinsame Entscheidung getroffen werden. Diese kollektive Entscheidung stellt den Grund für die Akteure dar, ein solches Netzwerk zu gründen beziehungsweise sich an den Verhandlungen in dessen Rahmen zu beteiligen. Zwar verfolgen die beteiligten Akteure immer auch ihre eigenen Interessen. Dieses Bestreben wird aber durch das gemeinsame Ziel eingeschränkt, das zu erreichen für die Akteure von großem Interesse ist. Die Verhandlungen können in verschiedenen Interaktionsweisen geführt werden, etwa mit Überredung genauso wie mit Drohungen oder Tausch, um einen allgemeinen Kompromiss zu finden. Verhandlung kann in einem Politiknetzwerk funktionieren, da die Anzahl der autonom handelnden Akteure begrenzt ist, was Gemeinschaftsentscheidungen durch direkte Interaktion erlaubt. Da in Politiknetzwerken leicht Koalitionen als Gegenpol zu einem dominierenden Akteur entstehen können, ist die Ausbildung von Hierarchien hier unwahrscheinlich. Ziel der Verhandlungen in einem Politiknetzwerk ist entweder hauptsächlich der Interessensausgleich zwischen den beteiligten Akteuren oder vor allem die Lösung des gemeinsamen Problems. (Vgl. Mayntz 1993, 47 f.) Gegen die Erreichung eines kollektiven Ergebnisses wirkt der Umstand, dass es den Mitgliedstaaten teilweise möglich ist, aus dem Netzwerk auszusteigen, was zu begünstigenden Sonderregelungen (Opt-Outs) für bestimmte Länder führen kann. Jedoch

kann es in supranationalen Netzwerken zu einer Entwicklung kommen, welche die Mitgliedstaaten zur Teilnahme am Verhandlungsprozess zwingt, da sie anderenfalls in dieser Frage stark an Einfluss verlieren würden. (Vgl. Héritier 1993, 443) Mayntz zitiert Benz, dem zufolge der in den Verhandlungen ablaufende Informationsaustausch, durch den die Akteure die Interessen und Ziele der übrigen Beteiligten erfahren sowie die Zwänge, denen sie ausgesetzt sind, die allgemeine Kompromissbereitschaft sowie den Willen zu einer gleichmäßigen Verteilung der Werte erheblich fördert und falls solche noch nicht existieren, Regeln für eine gerechte Verteilung initiiert. Solche Verhandlungsnetzwerke werden durch Regeln stabilisiert, die einer Kompromissfindung dienen und eine freiwillige Beschränkung des Handlungsspielraums der beteiligten Akteure implizieren, da jeder die Interessen der übrigen Teilnehmer respektieren und berücksichtigen sowie die Auswirkung der eigenen Handlungen auf diese beachten muss. (Vgl. Mayntz 1993, 48 f.) Bezüglich solcher Rahmenbedingungen greift die Politiknetzwerk-Analyse auf den institutionalistischen Ansatz zurück, der den Fokus auf die zu Grunde liegenden Strukturen, Steuerungsmechanismen und Regeln eines Netzwerks legt, die das strategische Handeln der Akteure leitet. (Vgl. Héritier 1993, 434)

Gemäß organisationssoziologischer Erkenntnisse, auf die sich Mayntz bezieht, ist es möglich, dass Akteure eines Politiknetzwerks unter gewissen Rahmenbedingungen und in abgegrenztem Umfang Aufgaben bekommen, die sie unter Beachtung von externen, nicht selbst festgelegten Regeln und Kriterien umsetzen, ohne ständig Kosten oder Nutzen zu bedenken. Dazu ist es jedoch nötig, dass sich die Akteure für die Aufgabe auch verantwortlich fühlen. Außerdem dürfen ihnen hierfür keine zusätzlichen Kosten anfallen. Zusätzliche Anreize können laut Mayntz für die Umsetzung der Aufgabe in Form von individuellen Vorteilen gesetzt werden. Die Akteure sind aber prinzipiell eher auf Kostenreduktion als auf den Erwerb möglichst vieler Vorteile bedacht, was ein wichtiger Auslöser von Pattsituationen bei Verhandlungen und minimalem Entgegenkommen bei Kompromissen ist. In Ausschüssen werden daher in der politischen Praxis oftmals nur Sachverständige zugelassen, die nicht an einer bestimmten Entscheidung interessiert sind. Eine solche Trennung von Entscheidung und individueller Involvierung ist Mayntz zufolge in der Politik im Allgemeinen und erst recht in Politiknetzwerken schwer zu gewährleisten, da in letzterem Fall die Entscheidenden gleichzeitig die Betroffenen sind. (Vgl. Mayntz 1993, 50 f.) Gemäß des symbolischen Interaktionismus, der in der Politiknetzwerkanalyse für Fragen der gemeinsamen Problemlösung angewendet wird, existiert durch die ideologische Grundhaltung der Akteure in einem solchen Netzwerk ein Konsens zu einer bestimmten Form der Problemlösung. Eine

Änderung des Lösungsansatzes erfordert eine allmähliche, schrittweise Umorientierung, die umso schwieriger ist, je stärker grundsätzliche Wertvorstellungen betroffen sind. (Vgl. Héritier 1993, 434)

Im Spannungsfeld von individuellen Interessen und dem Willen zu einer kollektiven Lösung des dem Netzwerk zu Grunde liegenden gemeinsamen Problems kann es in einem Politiknetzwerk zu einer Aufteilung der Gremien (Ausschüsse, etc.) und anderer Arenen in diese beiden grundlegenden Sichtweisen kommen. In diesen wird entweder die eine oder die andere Einstellung als legitim angesehen. Eine Differenzierung kann aber auch für eine bestimmte Situation erfolgen, wenn die entscheidenden Akteure, die zwar grundsätzlich den Interessensausgleichs vertreten, für eine bestimmte Situation und nur in diesem Fall zu der Überzeugung gelangen, dass eine kollektive Problemlösung als übergeordnetes Ziel angestrebt werden soll. Den nichtstaatlichen Akteuren geht es laut Mayntz zwar mit unterschiedlicher Vehemenz, aber doch hauptsächlich um die Erfüllung eigener Interessen beziehungsweise eher eng gefasster Organisationszwecke. Diesem Faktor stellt Mayntz entgegen, dass die privaten Akteure eine in verschiedene Ebenen unterteilte Organisationsstruktur aufweisen, deren Mitglieder entsprechend der Ebene, auf der sie agieren, unterschiedliche Handlungsorientierungen aufweisen. Dadurch seien solche Organisationen „*relativ lose gekoppelte Systeme*“, was die Möglichkeit eröffnet, dass in den Verhandlungen zwischen den Akteuren doch das gemeinsame Interesse den individuellen Interessensausgleich dominiert und nicht umgekehrt. (Vgl. Mayntz 1993, 52 f.)

Mayntz geht davon aus, dass die Chance auf gemeinsame Problemlösung größer ist, wenn die Verhandlungen zwischen privaten Organisationen nicht auf der Führungsebene, sondern zwischen den grundsätzlich an einer sachlichen Überwindung rationaler Probleme interessierten Experten auf unteren Organisationsebenen geführt werden. Dieses Szenario ist etwa bei Verhandlungen zwischen Firmen über Verfahrensstandards für technische Fragen im Rahmen von internationalen Standardisierungsorganisationen zu beobachten. Für eine solche Kooperation müssen die Vertreter unterer Ebenen jedoch auch über entsprechende Handlungsmöglichkeiten verfügen, was oft nicht der Fall ist. (Vgl. Mayntz 1993, 53) Die Möglichkeit, in Politiknetzwerken zu einer kollektiven Lösung zu kommen, bietet sich laut Mayntz durch eine „*Kombination von lockerer Kopplung in Mehrebenensystemen, der (sozialisations- und standortbedingten) Differenzierung von primären Identifikationen und Handlungsorientierungen und der Definitionsbedürftigkeit von strategischen Interessen*“, wodurch sich die strategischen Handlungen auf das System und nicht mehr auf den Akteur bezieht. (Mayntz 1993, 53). Es besteht aber die Gefahr, dass diese Lösungen von den beteiligten

Akteuren, die prinzipiell vor allem auf die Wahrung ihrer eigenen Interessen bedacht sind, später nicht angenommen werden. (Vgl. Mayntz 1993, 54)

In der Politiknetzwerk-Analyse werden die vom Netzwerk betroffenen Politikfelder und Themen untersucht sowie die Handlungen und Konstellationen der Akteure nach dem Policy-Zyklus analysiert. (Vgl. Héritier 1993, 434) Der Policy-Zyklus beschreibt den optimalen Ablauf eines politischen Entscheidungsprozesses und wird laut Jann und Wegrich in die Phasen Problemdefinition, Agendasetting, Politikformulierung, Politikimplementierung, Politikevaluierung und Politikterminierung unterteilt. Dieser basiert auf dem in der Politikwissenschaft weitgehend etablierten, maßgeblich auf David Easton und Harold D. Lasswell zurückgehenden Policy-Making-Prozess, welcher im Wesentlichen und sehr vereinfacht dargestellt aus folgenden Phasen und Ergebnissen besteht: Politikformulierung durch Programme, Politikdurchführung/Implementierung durch Output in Form von Intervention/Leistung, die Adressaten reagieren etwa mit Verhaltensänderung oder Widerstand, was schließlich Auswirkungen auf das ganze System hat. Dieser Prozess wird im Policy-Zyklus kreisförmig dargestellt, was die Bedeutung einer Evaluierung und deren Auswirkung hervorhebt. Der Politikprozess wird somit als Kreislauf ohne klare Anfangs- und Endpunkte beschrieben. (Vgl. Jann / Wegrich 2003, 79 ff.)

Es folgt ein Überblick über die einzelnen Phasen des Policy-Zyklus. Nachdem ein Problem (issue) als solches erkannt wurde, wird es in einem mehrstufigen Selektionsprozess auf die politische Agenda gesetzt. Für dessen effektive Behandlung ist vor allem eine klare Problemdefinition mit eindeutiger Eingrenzung wichtig. Die objektive Dringlichkeit alleine ist für eine Behandlung eines Problems nicht entscheidend. Hierüber entscheiden in viel größerem Ausmaß die Einstellungen und Möglichkeiten einflussreicher Akteure. (Vgl. Jann / Wegrich 2003, 83 f.) Welche Vorgehensweise sich letztendlich durchsetzt, hängt von den Interessen der beteiligten Akteure, von den institutionellen Handlungsmöglichkeiten und vom herrschenden Angebot an Strategien zur Lösung des Problems ab sowie davon, welche Probleme von der öffentlichen Wahrnehmung gerade als solche erfasst werden. Die Problemlösungschancen verändern sich also situationsbedingt laufend. (Vgl. Jann / Wegrich 2003, 84 f.) Die auf der Agenda stehenden Probleme, Initiativen und Forderungen werden in einer weiteren Phase der Politikformulierung und -Entscheidung zu staatlichen Programmen. Dabei werden politische Ziele festgelegt und Möglichkeiten für Handlungsalternativen dargelegt. Bevor die staatlichen Institutionen über Maßnahmen entscheiden können, kommt es zu intensiven Verhandlungen und Tauschgeschäften vor allem zwischen Ministerien und Interessensgruppen. Oft beeinflussen Verhandlungen im Politiknetzwerk politische Inhalte

stärker als Entscheidungen staatlicher Akteure. Durch die Delegierung von Zuständigkeit kann der Staat die Struktur des Netzwerks beeinflussen. (Vgl. Jann / Wegrich 2003, 85 ff.) In einer nächsten Phase wird das beschlossene Programm von den meist administrativen zuständigen Stellen implementiert, wobei es hier noch Verzögerungen und Veränderungen unterworfen werden oder auch gänzlich verhindert werden kann. Die Implementierung ist also nicht komplett steuerbar. Oft ist diese Phase für den Erfolg eines politischen Programms wesentlich. (Vgl. Jann / Wegrich 2003, 89 f.) In der Evaluierungsphase werden wird die tatsächliche direkte und indirekte Wirkung der umgesetzten politischen Programme untersucht. Daraus können unterschiedliche Schlüsse gezogen werden, was sich wiederum auf die Wahrnehmung des Problems und somit auf den folgenden Politikzyklus auswirkt. (Vgl. Jann / Wegrich 2003, 92 f.) Die beschriebenen Phasen können jedoch in der realen Politik nicht klar voneinander getrennt werden. Außerdem ist zu beachten, dass der Policy-Zyklus als hierarchische Steuerung von oben herab verstanden wird. Der Fokus liegt dabei auf dem Beschluss und der Umsetzung spezifischer Programme, ohne dessen Zusammenspiel mit Faktoren wie anderen Programmen oder Gesetzen zu berücksichtigen. Weiters werden von diesem Konzept ausgeblendet, dass auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Themenfeldern viele sich gegenseitig beeinflussende Politikkonzepte zur selben Zeit verhandelt, beschlossen und umgesetzt werden. (Vgl. Jann / Wegrich 2003, 96 f.) Der große Nutzen dieses Konzepts liegt in der Beschäftigung mit den komplexen systemimmanenten Eigenheiten eines Entscheidungsprozesses. (Vgl. Jann / Wegrich 2003, 98)

Regulierungspolitik umfasst laut Héritier „*zum einen (...) die Eindämmung negativer Folgen, die aufgrund wirtschaftlicher und privater Tätigkeiten für Dritte erzeugt werden; zum anderen befaßt sie sich mit der Regelung von Marktzugangschancen und Marktverhalten*." (Héritier 1993, 435) Regulierungsnetzwerke auf EU-Ebene sind weniger stabil als nationale Netzwerke. Außerdem verändert sich in ersteren der Akteurspool stärker und sie sind in geringerem Maße institutionalisiert. Dies ist der Fall, weil es die supranationalen Netzwerke im vergleich zu nationalen noch nicht lange gibt und weil ihr Zweck vor allem in der Formulierung neuer europapolitischer Regelungen liegt, weshalb sie zeitlich begrenzt sind und sich für die jeweils aktuelle Problemstellung stets neu konstituieren. (Vgl. Héritier 1993, 435)

In den Politiknetzwerken der EU sind in der Regel korporative Akteure gegenüber demokratisch legitimierten Akteuren in der Mehrheit. (Vgl. Héritier 1993, 436) Als korporativen Akteur bezeichnet man eine Organisation, die individuellen Akteuren durch die auf verbindlichen Vereinbarungen basierende Zusammenfassung ihrer Einflussmöglichkeiten kollektives Handeln ermöglicht. Hier werden zwei Organisationsformen unterschieden.

Interessensorganisationen, insbesondere Verbände, Vereine, politische Parteien und Kirchen sind korporative Akteure „von unten“, da ihre Ziele stark von den Interessen der Mitglieder abhängen. Mittels der Ressourcen ihrer Mitglieder versuchen sie die gemeinsamen Interessen durchzusetzen. Als korporative Akteure „von oben“ werden Arbeitsorganisationen bezeichnet. Diese werden von einem Träger gegründet, beispielsweise eine Firma von einem Unternehmer. Auch andere Organisationen oder mehrere Gruppen von Individuen, etwa Gesellschafter eines Unternehmens, können als Träger tätig sein. Die Gründung dieser Akteursform basiert nicht auf der Abstimmung unterschiedlicher Individualinteressen, sondern auf den Interessen des Trägers, etwa die Erwirtschaftung von Gewinn oder die Erbringung einer Leistung, die er durch die Organisation realisieren will. Nach der Gründung sucht der Träger nach individuellen Akteuren, die an der Organisation partizipieren wollen, um sich an der Leistungserbringung beteiligen zu können. Die Ziele dieser Akteure müssen dabei anders als bei der ersten Korporationsform nicht mit jenen des Trägers übereinstimmen. (Vgl. Schimank 2002, 5 ff.)

Intergouvernementale Akteure, welche die Interessen der Mitgliedstaaten repräsentieren, sind in EU-Politiknetzwerken stark vertreten. Die Mehrzahl der nichtstaatlichen Verbände dienen als Foren und agieren nicht als korporative Akteure, da ihre Mitglieder in der Regel untereinander marktwirtschaftlich konkurrieren. Umweltorganisationen fällt es aufgrund des gemeinsamen Ziels leichter als Industrieverbänden, auf europäischer Ebene zu kooperieren. Aufgrund der großen Vielfalt und Uneinheitlichkeit der Akteure überwiegen in den meisten Politikfeldern der EU intergouvernementale Strukturen. Bedingt durch die Heterogenität und Mehrstufigkeit dominiert die EU-Kommission als zentraler Akteur in Politiknetzwerken auf supranationaler Ebene (siehe unten). (Vgl. Héritier 1993, 436 f.) Weil das EU-Parlament über relativ geringe Bedeutung verfügt, fehlt auf supranationaler Ebene im Gegensatz zu nationalen Politiknetzwerken die Grundlage für eine gemeinsame öffentliche Diskussion der Akteure. Deshalb müssen in EU-Netzwerken zuerst in Form eines Wettbewerbs zwischen den Akteuren unterschiedlichste nationale Problemdefinitionen beziehungsweise Lösungswege zusammengeführt und Konflikte verschiedener länderspezifischer Lösungsansätze überwunden werden. Die Struktur von Politiknetzwerken erlaubt Koalitionen von Experten verschiedener Themenfelder, Ebenen und Mitgliedstaaten, die eine sachliche und konstruktive, positive Lösung des gemeinsamen Problems anstreben (siehe auch Mayntz oben). Im Rahmen der Arbeitsgruppen der EU-Kommission können Experten aus den Mitgliedstaaten, in denen stark reguliert wird, wenn wenig Zeit für eine Einigung besteht, manchmal besonders stark Einfluss auf das Ergebnis nehmen und dieses in Richtung positiver

Koordination lenken. Dem wird aber durch die Beteiligung von Wirtschafts- und Finanzexperten gegengesteuert. (Vgl. Héritier 1993, 437 ff.)
Die supranationale Ebene erweitert die Handlungsmöglichkeiten der Akteure beträchtlich, da sie sich direkt an die Organisationen der EU wenden und dadurch indirekt nationale Regelungen beeinflussen können. Dazu ist jedoch eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit für das jeweilige Thema Voraussetzung. Akteure mit ähnlichen Interessen, die Koalitionen über verschiedene Ebenen eingehen oder durch Kooperation einen bestimmten Entscheidungsprozess dominieren, sind also Bestandteil im Setting der Politiknetzwerk-Analyse. (Vgl. Héritier 1993, 439 f.)
Im Entscheidungsprozess supranationaler Regulierungsnetzwerke achten die Akteure sehr stark auf die mit neuen Regelungen einhergehende Umverteilung von Entscheidungskompetenzen. (Vgl. Héritier 1993, 445)
Adrienne Héritier fasst die Vorteile der Politiknetzwerk-Analyse folgendermaßen zusammen: „*(...) daß sie in der Lage ist, die Interaktionen und Koalitionsbildung bei der Politikentwicklung über die formale Ebenen-Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren über die Länder- und Sektorengrenzen hinaus deutlich zu machen. Auch ermöglicht sie es, Trade-offs zwischen unterschiedlichen Policies und die Interessen der involvierten Akteure herauszuarbeiten, die dann eine Paketlösung tragen. Die Erklärungsperspektiven (...) erlauben eine umfassende Erklärung der Politikentwicklung auf europäischer Ebene, aber auch die Prognose des Verhaltens verschiedener Akteure bei der Gestaltung europäischer Politik in einzelnen Feldern*.“ (Héritier 1993, 446)

2.3 Kategorisierung von Politiknetzwerken

Politiknetzwerk-Modelle können über verschiedene Eigenschaften, Zwecke und Schwerpunkte verfügen. Sie werden sowohl zum Beschreiben einer organisatorischen Struktur als auch zur Analyse derselben verwendet. Dementsprechend wurden verschiedenste Kategorisierungen vorgenommen. Es werden im Folgenden die Unterteilungen von Politiknetzwerk-Formen nach Nicola Staeck sowie nach Tanja Börzel beschrieben. Beide Autoren beziehen sich hierbei auf Arbeiten von Kollegen und versuchen deren Modelle in ihren Raster einzuordnen.

Die von Staeck getroffen Unterscheidung kennt eine „steuerungstheoretische“, eine „empirisch-analytische“ sowie die „soziologisch-methodische“ Netzwerkform. Netzwerke der ersten Kategorie dienen vor allem der politischen Steuerung. Da diese auf verschiedenen Ebenen stattfindet, wobei die Probleme und Lösungsansätze zum Teil dieselben sind, müssen

die Ebenen miteinander koordiniert werden, um politische Entscheidungen treffen zu können. Die zugrunde liegende Gesellschaft weist komplexe Strukturen auf und kann deshalb nicht einheitlich kontrolliert oder gesteuert werden. Dazu braucht es ein Netzwerk.

Bei empirisch-analytischen Politiknetzwerken liegt der Fokus auf den Interessensvertretungen. (Vgl. Staeck 1997, 64) Das Netzwerk ist hier ein neutraler Rahmen für die Verbindung von Staat und Gesellschaft, geprägt von unterschiedlichen Interessen, Einstellungen und Motiven, verschiedensten Formen des Zusammenhalts der Interessensgruppen (Korporatismus) sowie weiteren Formen der Beziehung zwischen Staat und nichtstaatlichen Akteuren (beispielsweise Issue network oder Iron triangle, siehe unten). Außerdem wird der Einfluss des Staates anhand seiner Beziehungen zu den korporatistischen Akteuren (Verbände und Kammern) des Netzwerks eingeschätzt. (Vgl. Staeck 1997, 65) Van Waarden beschreibt Korporatismus als „*degree of integrated participation by economic interest groups in the public policy process*". Dieser stellt nur eine von vielen Netzwerkformen dar. (Vgl. van Waarden 1992, 29 f.)

Neben den zwei erstgenannten Modellen beinhaltet die Kategorisierung von Staeck Politiknetzwerke als Analysemethode, mit der die Verbindungen zwischen Netzwerkakteuren beschrieben werden. Hierbei geht es nicht um die Merkmale der Akteure, sondern um deren Beziehung. (Vgl. Staeck 1997, 67)

Tanja Börzel unterscheidet vier Kategorien von Politiknetzwerken. Zum einen zwischenstaatliche oder supranationale Politikprozesse. Hier dienen Politiknetzwerke als Analyseeinheit, wobei die politischen Steuerungsstrukturen (European Governance) als abhängige Variable behandelt werden. Diese Form wird laut Börzel in der Europaforschung am häufigsten angewandt. Einen wesentlichen Schwerpunkt dieses Ansatzes stellen die verschiedenen Formen von Interessensvermittlung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren auf europäischer Ebene dar. Die starken Beziehungen, welche die EU-Kommission in vielen Politikbereichen zu nationalen und transnationalen Interessensvertretungen pflegt, sowie der Einfluss dieser themenspezifischen Netzwerke auf politische Entscheidungen beziehungsweise auf politische Inhalte sind hier von besonderem Interesse. Auch die starke Einbeziehung intergouvernementaler Akteure in den Regulierungsprozess ist hier wichtig. Weiters wird untersucht, unter welchen Voraussetzungen Politiknetzwerke mit einer Mehrebenen-Struktur entstehen und wie diese die supranationale Entscheidungsfindung beeinflussen. (Vgl. Börzel 1997, 11)

Eine zweite Kategorie beschäftigt sich mit der Stärkung oder Schwächung des Staates.

Hier werden Politiknetzwerke einerseits als Konkurrenz zur dominanten Rolle der nationalen Regierungen als Gatekeeper europäischer Politik eingeschätzt. Denn durch diese Netzwerke können subnationale Akteure wie beispielsweise Regionalvertreter direkt mit der europäischen Kommission kommunizieren, was dieser erlaubt, mit den subnationalen Akteuren eventuell Koalitionen gegen nationale Regierungen zu bilden. Es gibt jedoch auch Stimmen die meinen, dass sich durch die Möglichkeiten der Regierungen der Mitgliedsstaaten, auf der europäischen Ebene zu agieren, die Abhängigkeit der regionalen Akteure von den nationalen Regierungen erhöht oder die Abhängigkeit der Regierungen von den subnationalen Akteuren vermindert. Es muss jedoch darauf geachtet werden, den Vergleich von Stärkung und Schwächung des Staates nicht zu sehr zu vereinfachen. (Vgl. Börzel 1997, 11)

Eine weitere Art von Politiknetzwerken fokussiert auf den Entscheidungsprozess der EU als „Regieren ohne Regierung“ (governance without government) und betrachtet die Union dementsprechend als neues Regierungssystem. Da das politische System der Europäischen Union dem zufolge nicht mehr alleine durch seine zweiseitige Beschaffenheit zwischen Staatenbund und Bundesstaat erklärt werden kann, wird der europäische Entscheidungsprozess in solchen Netzwerk-Ansätzen als Verhandlungssystem öffentlicher und privater Akteure verschiedener Regierungsebenen und Gesellschaftsgruppen innerhalb eines unhierarchischen politischen Netzwerks wahrgenommen. Während manche Autoren meinen, dass sich durch das Politiknetzwerk der EU die grundlegende Form des modernen Staates in Europa transformiert, sehen andere eine Veränderung der Rolle der Mitgliedstaaten im Entscheidungsprozess, da europäisches Regieren nun nicht mehr ausschließlich diesen vorbehalten ist. Politiknetzwerk-Ansätze, die auf einer spieltheoretischen oder einer Ressourcen-Abhängigkeits-Theorie basieren, sehen den politischen Entscheidungsprozess der EU Börzel zufolge *„in a highly dynamic, complex and diversified environment where public actors at both the European and the national level are increasingly dependent on the ressources of public subnational (regional and local governments) as well as private actors of all territorial levels (transnational, national, subnational interest groups etc.)”*. Eine durch die europäische Kommission oder die Regierungen der Mitgliedsstaaten bestimmte Koordinierung dieses Prozesses wird von Vertretern dieser Ansätze als ungeeignet angesehen. Außerdem sehen sie den Handlungsspielraum für Deregulierung und Privatisierung aufgrund der Möglichkeit eines Zusammenbrechens des Marktes als begrenzt an. Politiknetzwerke stellen in dieser Situation die wirkungsvollste Regierungsform dar, sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Dieser Ansatz kann aufgrund der angenommenen Dominanz von Politiknetzwerken im heutigen System der EU auch für den Vergleich verschiedener

Politikfelder verwendet werden, welche zum Teil eine unterschiedliche Beschaffenheit und Komplexität aufweisen. Das gilt auch für den Vergleich verschiedener Staaten, welche auch über unterschiedliche Strukturen verfügen. (Vgl. Börzel 1997, 12)

Eine vierte Kategorie von Politiknetzwerken stellt schließlich die Veränderung der Form des Staates in den Mittelpunkt. Hier fungieren die Netzwerke als theoretischer Ansatz, um zu untersuchen, ob und wie die Mitgliedsstaaten durch den Integrationsprozess der EU eine Europäisierung erfahren. Dies hat nichts mit der Debatte über die Stärkung oder Schwächung der Nationalstaaten zu tun, sondern betrifft die Einstellung in den Mitgliedsstaaten zur Union. Börzel verweist darauf, dass mehrere in den 1990er-Jahren zu diesem Thema durchgeführte Studien keine Schwächung des Nationalstaates feststellen konnten, auch wenn in dieser Zeit andere Formen von Akteuren in der EU-Politik an Einfluss gewannen. Vertreter dieses Ansatzes sprechen deshalb auch nicht von einer Schwächung, sondern von einer Transformierung des Staatskonzeptes durch europäisches Regieren, wodurch sich die Koordinierung von einer hierarchischen und nationalstaatlichen Form weg und in Richtung einer unhierarchischen Selbstkoordinierung öffentlicher und privater Akteure auf allen Regierungsebenen verschiebt, wodurch die Staaten immer mehr die Funktion eines Austragungsortes übernehmen. Laut Börzel fördert die EU durch die Bereitstellung von Ressourcen für private Akteure und regionale Regierungen die gegenseitige Ressourcen-Abhängigkeit zwischen den verschiedenen Ebenen einerseits und zwischen öffentlichen und privaten Akteuren andererseits, wodurch wiederum unhierarchische Strukturen des Dialogs und der Koordinierung gefördert werden. (Vgl. Börzel 1997, 12 f.)

2.3.1 Analysekriterien von Politiknetzwerken

Frans van Waarden hat folgende sieben Kriterien definiert, mit denen die Beziehungen zwischen den Akteuren eines Politiknetzwerks analysiert werden können: Netzwerkakteure, Netzwerkfunktionen, Netzwerkstrukturen, Institutionalisierung, Verhaltensregeln, Machtbeziehungen und Strategien der Akteure. Mit diesen Kriterien werden sowohl netzwerk- als auch akteursspezifische Eigenschaften dargestellt. Sie beinhalten weitere Subkategorien. (Vgl. van Waarden 1992, 32) Diese Kriterien bieten eine Hilfestellung bei der Beschreibung von Politiknetzwerken, können sie aber wegen dessen hoher Komplexität nicht vollständig abdecken. Es handelt sich hierbei vielmehr um mögliche Blickwinkel und Ansätze zur Netzwerkanalyse, deren Subkategorien sich auch überlagern. Anwendbare Subkategorien werden schließlich auf die bisherigen Erkenntnisse dieser Arbeit angewandt.

Netzwerkakteure

Durch die Anzahl der Akteure lässt sich die Größe eines Netzwerks festlegen. Die Charakteristik des Politiknetzwerks wird stark davon beeinflusst, welche Akteurstypen vertreten sind. Die Eigenschaften der Akteure können zur Erklärung der Merkmalsausprägungen des Netzwerks herangezogen werden. Dazu gehören deren Bedürfnisse und Interessen, welche die Interdependenzen zwischen den Akteuren sowie die Struktur des Netzwerks hauptsächlich prägen sowie die Strukturen, Kapazitäten, Ressourcen und Leistungen staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen. Hierzu sind weiters deren Trainings- und Rekrutierungsroutinen sowie deren Vollmachten, Rollendefinition und Grundhaltung zu zählen. (Vgl. van Waarden 1992, 33) Die Evaluierung der Abhängigkeit einzelner Akteure von anderen Akteuren, welche im übrigen nicht unbedingt am Netzwerk beteiligt sein müssen, wird mit der Anwendung von Faktoren wie deren wirtschaftliche Interdependenz oder Weisungsgebundenheit gegenüber anderen Akteuren möglich. (Vgl. Staeck 1997, 68)

Netzwerkfunktionen

Van Waarden bezeichnet Netzwerke als Kommunikationskanäle, die verschiedenste Funktionen ausführen, welche wiederum von den Bedürfnissen, Absichten, Ressourcen und Strategien der beteiligten Akteure abhängen. Dadurch werden die Netzwerkziele festgelegt. Politiknetzwerke können folgende Funktionen übernehmen: Zugang zum Entscheidungsprozess, Konsultation beziehungsweise Informationsaustausch, Verhandlung um den Austausch oder die Mobilisierung von Ressourcen, Koordinierung von ansonsten selbstständigen Aktionen sowie Zusammenarbeit bei der Erstellung, Implementierung und Legitimierung politischer Maßnahmen. Diese Funktionen haben außerdem für jeden Akteur bewusst oder unbewusst den Zweck, die Positionen, Interessen und Probleme der anderen Akteure zu erfahren sowie das gegenseitige Vertrauen und Verständnis zu stärken. (Vgl. van Waarden 1992, 33 f.)

Netzwerkstrukturen

Die Struktur eines Politiknetzwerks ermöglicht Rückschlüsse auf die Beziehungen zwischen den Akteuren. Die Größe des Netzwerks wird durch die Anzahl der beteiligten Akteure festgelegt. Die Grenzen des Netzwerks können offen oder selektiv sein. Je nachdem, ob die Mitgliedschaft freiwillig oder verpflichtend ist, nehmen es die Akteure als Problem oder als Möglichkeit wahr. Die Beziehungen zwischen den Akteuren können geordnet oder

ungeordnet strukturiert sein. Häufigkeit und Dauer der Interaktion geben Aufschluss über die Intensität der Akteursbeziehungen. Die Netzwerkdichte wird durch die Vielfältigkeit der Akteursbeziehungen bestimmt (Multiplexität), denn die Akteure können abhängig von den Rahmenbedingungen für das Gegenüber unterschiedliche Funktionen haben. Weitere Aspekte sind der Grad der Symmetrie und die Wechselseitigkeit der Akteursbeziehungen, die Zentralität des Netzwerks oder die Abgabe von Entscheidungskompetenzen an zentrale Einheiten des Netzwerks. Viele dieser Variablen sind im Zusammenhang zu sehen. (Vgl. van Waarden 1992, 34)

Institutionalisierung

Der Grad der Institutionalisierung verweist auf die Beschaffenheit und Stabilität der Netzwerkstruktur. Die Institutionalisierung eines Netzwerks ist umso ausgeprägter, je stärker es in sich geschlossen ist. Weitere förderliche Faktoren hierfür sind eine Teilnahmeverpflichtung, geordnete Verbindungen, hohe Intensität, Multiplexität und Symmetrie der Beziehungen, Überschneidungen mit anderen Bereichen und Netzwerken sowie die Existenz einer zentralen Steuerungseinheit. (Vgl. van Waarden 1992, 35)

Verhaltensregeln

Die Interaktion der Netzwerkakteure wird durch Verhaltensregeln gesteuert, welche sich aus dem Rollenverständnis, Einstellungen, Interessen und aus dem sozialen und intellektuellen Bildungshintergrund der Akteure sowie aus deren politischer und administrativer Sozialisation generieren. Sind Netzwerke stark institutionalisiert, bilden sie eigene Grundsätze aus. (Vgl. van Waarden 1992, 35 f.)

Machtbeziehungen

Die Machtbeziehungen eines Politiknetzwerks werden durch die Verteilung der Ressourcen und Bedürfnisse zwischen den Akteuren definiert. In Beziehungen zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren wird Macht von deren Größe und von deren Fragmentierungs- beziehungsweise Zentralisierungsgrad bestimmt oder, so vorhanden, vom Zuständigkeitsmonopol eines Akteurs. Frans van Waarden unterscheidet vier Typen von Machtbeziehungen zwischen Staat und Gesellschaft: Klientelismus, also die Besetzung von Behörden durch private Akteure, eine gegenüber Interessensvertretungen unabhängige öffentliche Verwaltung, die Instrumentalisierung privater Interessensgruppen durch staatliche

Organe, etwa im Staatskorporatismus, sowie eine ausgeglichene Machtverteilung, geprägt von engen Beziehungen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. (Vgl. van Waarden 1992, 36)

Strategien der Akteure

Sowohl die staatlichen als auch die nichtstaatlichen Akteure eines Politiknetzwerks verfolgen Strategien entsprechend ihrer Bedürfnisse, Interessen, Ziele und Interdependenzen. Durch die Strategien der Akteure beziehungsweise durch Veränderungen interner Akteursstrukturen wird in vielen Fällen auch die Netzwerkstruktur verändert oder ausgebaut. Staatliche Verwaltungsorgane versuchen ihre Ziele oft durch eine entsprechende Anpassung der bestehenden Netzwerkstrukturen zu erreichen. Dazu werden in einem wichtigen ersten Schritt jene Akteure ausgewählt, die in die Netzwerkstrukturen gezielt eingebunden werden sollen. Dann kann dieses integrierende staatliche Organ entscheiden, wie es jeweils die Beziehungen zu den beteiligten Akteuren gestalten möchte. Dies kann etwa durch die Bevorzugung bestimmter Akteursinteressen geschehen, wie es oft bei Beratungskommitees beziehungsweise bei halbstaatlichen Agenturen oder Betrieben zu beobachten ist, bei denen der Staat einen kontrollierenden Anteil hält, durch die gezielte Unterstützung einzelner Akteure oder durch die Schaffung neuer Organisationsformen für bestimmte Akteursgruppen, etwa in Form von Dachverbänden. Staatliche Behörden können außerdem versuchen, die Eigenschaften, Interaktionsgrundsätze, Austauschbedingungen (Terms of exchange) und Funktion des Netzwerks als Netzwerkakteur direkt zu beeinflussen. Wie staatliche Behörden ein Politiknetzwerk strukturieren, hängt besonders von dessen Interventionsabsichten ab. Je stärker intervenierend sie die eigene Rolle im Netzwerk anlegen, desto mehr Unterstützung und Informationen werden benötigt. Um dies im benötigten Ausmaß zu erhalten, müssen sie versuchen, die Netzwerkstrukturen entsprechend zu gestalten. Weitere Strukturierungsdeterminanten sind etwa das Streben nach mehr Sicherheit und Einfluss, der Erhalt etablierter Sozialkonstruktionen (established social constructions) oder die Reduzierung von Unsicherheiten. (Vgl. van Waarden 1992, 37 f.)

3. Grüne Gentechnik

Der Begriff Gentechnik meint Thomas Pickardt zufolge „*zum einen sämtliche Verfahren, in denen unter künstlichen Bedingungen aufbereitetes, extrazelluläres Erbgut (Nucleinsäuren, unverändert oder neukombiniert) entweder direkt (…) oder über Vektoren (…) in Organismen eingebracht werden. Zum anderen (…) auch analytische Methoden, die auf der Isolierung und Charakterisierung von Teilen des Erbgutes basieren*."

Grüne Gentechnik bezieht sich auf „*Wissenschafts- und Anwendungsbereiche, in denen pflanzliche Organismen (…) das Ziel gentechnischer Veränderungen darstellen*“.
(Pickardt 2002, 3)
Laut Yong Gao spricht man von Grüner Gentechnik, wenn pflanzliche, bakterielle oder tierische Gene durch den Transfer rekombinanter (künstlicher) DNS in eine ausgewählte Pflanzenart eingesetzt werden. Diese Transformation hat entweder zur Folge, dass die Pflanze eine oder mehrere neue Substanzen produziert oder es kommt dadurch zu einer Veränderung der Zusammensetzung bestehender Substanzen in der Pflanze. (Vgl. Gao 2004, 299)
Seit Menschen Landwirtschaft betreiben, werden gentechnische Veränderungen an Pflanzen vorgenommen. Anfangs um wilde Pflanzen so zu verändern, dass sie als Nutzpflanzen verwendet werden konnten. Später begannen Bauern damit, das Saatgut durch gezieltes Züchten und Kreuzen zu verbessern. Im Gegensatz zu diesen langwierigen, schwierigen und relativ ungenauen ursprünglichen Methoden werden in der modernen Biotechnologie gezielt einzelne Gene mit bestimmten Eigenschaften ausgewählt und von einer Pflanze auf eine andere übertragen. (Vgl. Gao 2004, 297)

3.1 Gentechnisch veränderte Organismen

Die EU-Kommission definiert gentechnisch veränderte Organismen (GVO) als „*Organismen, deren genetisches Material (DNS) so verändert worden ist, wie es auf natürliche Weise durch Kreuzen und/oder natürliche Rekombination nicht möglich ist. Als Anwendung der modernen Biotechnologie können mit dieser Technik ausgewählte einzelne Gene von einem Organismus auf einen anderen übertragen werden, auch zwischen nichtverwandten Arten.*“ (EU-Kommission MEMO 05/104)
Die wortwörtliche Übersetzung für die englische Bezeichnung „genetically modified organism“ (GMO) lautet im Deutschen „genetisch veränderter Organismus“ (GVO). Jedoch ist außerdem die Bezeichnung „gentechnisch verändert“ zulässig, die darauf hinweist, dass die Veränderung nicht genetisch zustande kam, wie etwa bei einer Mutation, sondern indem in eine Zelle eine bestimmte DNA-Sequenz eingesetzt wurde. (Vgl. Pickardt 2002, 3)

3.2 Die Erzeugung von gentechnisch verändertem Saatgut

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die Methoden zur Herstellung von GVO gegeben. Einen ersten wichtigen Schub bekam die Entwicklung von GVO in den 1980er Jahren, als zuverlässige Methoden zur Veränderung von Saatgut entwickelt wurden. Bis dahin waren die damals verfügbaren Methoden zum DNS-Transfer für Saatgut wie Weizen, Reis oder Mais

schlecht geeignet. Bei anderen Gemüsesorten wie etwa Tomaten gestaltete sich die gentechnische Veränderung einfacher und wurde entsprechend früher in kommerzieller Forschung betrieben. Nachdem mit den grundlegenden technischen Problemen das erste große Hindernis überwunden war, sah sich die GVO-Entwicklung mit einer zum Teil sehr skeptischen öffentlichen Meinung konfrontiert. Die öffentliche Wahrnehmung sowie die daraus resultierenden Exportbeschränkungen für GVO und Vorschriften zur Trennung von gentechnisch verändertem und herkömmlichem Getreide sind für diese Arbeit von großer Relevanz.

Die Entwicklung einer kommerziell verwertbaren GV-Saatgutart dauert einige Jahre. Es folgt ein Überblick über die zentralen Entwicklungsschritte, die in diesem Prozess in dieser Reihenfolge nötig sind. Zuerst werden die spezifischen Eigenschaften der Gene einer Pflanze ermittelt und daraus Abschnitte (Transformation constructs) entwickelt, in denen die DNS mit den gewünschten Genen und entsprechenden Regulierungssequenzen (Regulatory sequences) zur Kontrolle ihrer Anwendung sowie ein Marker-Gen enthalten ist. Um diese DNS in Pflanzenzellen einzubauen, wodurch sich die gesamte Pflanze verändert, gibt es biologische und physikalische Möglichkeiten. Die neue DNS ist nun in den Samen der umgestalteten Pflanzen integriert. Bei der biologischen Methode wird die künstliche DNS mittels einer Infektion durch ein Bodenbakterium in die Pflanzenzellen eingebracht. Neben der biologischen gibt es eine große Bandbreite an physikalischen Methoden, um die künstliche DNS zu integrieren, etwa durch Partikelbeschuss, Mikroinjektionen oder Ultraschall. Weiters kann die Integration der DNS chemisch passieren, etwa durch Transfektion. Die gewonnenen transgenen, also in ihrem Genom Gene mehr als einer Pflanzenart enthaltenden Samen werden über mehrere Generationen analysiert. Bei Pflanzen, an denen die Veränderung vorgenommen wurde (T0), wird vor allem untersucht, ob sie sich von dem Eingriff erholen konnten, aber auch welche Eigenschaften die neue Pflanze tatsächlich besitzt oder die transgene Expression (die Umsetzung der Eigenschaften der transferierten DNS in einem Organismus beziehungsweise in einer Zelle). Ab der Pflanzengeneration T1 wird genau überprüft, ob die veränderte DNS erfolgreich und beständig in die Pflanze integriert werden konnte. Weitere Untersuchungen werden durchgeführt, wenn die Pflanze durch die Transformation neue Eigenschaften entwickelt. Die Pflanze wird über mehrere Generationen untersucht mit dem Ziel, wünschenswerte Eigenschaften festzustellen und zu etablieren. Durch Rückkreuzung der so erhaltenen Hybride mit den ursprünglichen Pflanzen werden diese Merkmale in einem langwierigen Züchtungsprozess, der sich über viele Generationen von Pflanzen erstrecken kann, in einer neuen Pflanzensorte etabliert (Introgression). Die neue

GV-Saatgutart muss verschiedenste Risikobewertungsverfahren durchlaufen, ehe es eventuell zu einer Zulassung durch die zuständige Behörde in einem oder mehreren Staaten kommt. Der Zulassungsprozess speziell in der Europäischen Union ist ein zentrales Thema dieser Arbeit. (Vgl. Gupta / Ram 2004, 219 ff.)

3.2.1 Anwendungsbereiche für gentechnisch veränderte Organismen

Heute werden GVO zu verschiedenen Zwecken hergestellt. So gibt es gentechnisch veränderte Saatgutarten mit verbesserter Resistenz gegen bestimmte Insekten oder Krankheiten. GV-Saatgut mit verbesserter Widerstandsfähigkeit gegen physischen Stress ist in Entwicklung. Diese Sorten sollen bei Mikrobeninfektion, Insektenbefall oder schädlichen Umwelteinflüssen eine geringere Menge an für den eigenen Organismus schädliche Giftstoffe produzieren als herkömmliche Pflanzen. Eine der ersten kommerziell erfolgreichen GV-Saatgutarten sind die so genannten Bt-Pflanzen. Diese Saatgutart enthält bestimmte Gene des Bodenbakteriums *Bacillus thuringiensis* und produziert dadurch Stoffe, die für bestimmte Insektenarten giftig sind. Grüne Gentechnik wird außerdem angewandt, um Proteine aus Pflanzen zu entfernen, die allergische Reaktionen auslösen können. Ein weiterer Anwendungsbereich von gentechnisch verändertem Saatgut ist die Entwicklung von Nutzpflanzen, die gegen bestimmte Unkrautvernichtungsmittel resistent sind. (Vgl. Gao 2004, 300 ff.)

Eine unerwünschte Übertragung von Genen zwischen Pflanzen kann auf zwei Arten erfolgen. Zum einen kann es zu einem vertikalen Gentransfer kommen, bei dem sich die Gene einer Pflanze fortan auch in deren Nachkommen befinden. Dazu muss es zu einer Hybridisierung zwischen den gentechnisch veränderten Pflanzen und ihren konventionellen Verwandten kommen. Dieser Übertragungsform kommt in der Risikobewertung von GV-Pflanzen große Beachtung zu, da die Möglichkeit besteht, dass sich durch übertragene Gene auch die Anpassungsfähigkeit von Unkraut erhöht. Horizontaler Gentransfer ist die Übertragung von Genen zwischen Organismen der gleichen oder verschiedener Arten auf nichtsexuelle oder parasexuelle Weise, etwa durch Bakterien oder Pilze. Auch diese Form des Gentransfers findet in der Risikobewertung große Beachtung, da eine Übertragung dieser Gene beispielsweise auf Mikroorganismen des Verdauungstrakts für Menschen oder Tiere schädlich sein könnten. (Vgl. Gao 2004, 309 f.)

3.3 Der weltweite Anbau von gentechnisch verändertem Saatgut

Die folgenden Daten entstammen dem jährlichen Bericht zur Verbreitung von gentechnisch verändertem Saatgut, erstellt vom International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications (ISAAA). Die darin enthaltenen Daten beziehen sich, so nicht anders angegeben, auf das Jahr 2007. Dem zufolge wurden 2007 weltweit auf einer Fläche von 114,3 Millionen Hektar Land GV-Nutzpflanzen angebaut. Zwischen 2006 und 2007 gab es eine weltweite Steigerung des Anbaus gentechnisch veränderten Saatguts von 12,3 Millionen Hektar, die Clive James unter anderem mit einer steigenden Nachfrage nach aus Mais, Soja oder Raps gewonnenem Biokraftstoff begründet. Die Anbauflächen für zur Treibstoffgewinnung vorgesehene GV-Nutzpflanzen umfassen in etwa 11,2 Millionen Hektar. Die USA waren 2007 mit 57,7 Mio. Hektar der mit Abstand größte Produzent von GV-Pflanzen, gefolgt von Argentinien (19,1 Mio. Hektar), Brasilien (15 Mio. Hektar), Kanada (7 Mio. Hektar) und Indien (6,2 Mio. Hektar). Spanien kommt als größter Produzent von GV-Pflanzen in der EU auf eine Anbaufläche von über 70.000 Hektar. Weiters werden in den EU-Mitgliedstaaten Rumänien, Polen, Slowakei, Tschechien, Deutschland, Portugal und Frankreich GVO angebaut. Der Anbau von Bt-Mais stieg in diesen Ländern innerhalb eines Jahres um das Vierfache auf insgesamt cirka 35.700 Hektar im Jahr 2007. Die auf 114,3 Millionen Hektar angebauten gentechnisch veränderten Pflanzen machen insgesamt 8 Prozent der 1,5 Milliarden Hektar an weltweiten Anbauflächen aus. Die 2007 am häufigsten verwendete GV-Pflanzenart ist Soja mit 58,6 Mio. Hektar Anbaufläche, gefolgt von Mais (35,2 Mio. Hektar), Baumwolle (15 Mio. Hektar) und Raps (5,5 Mio. Hektar). Herbizidtoleranz ist mit 63 Prozent des GV-Anbaus die seit jeher am häufigsten angewendete Eigenschaft. Außerdem steigt die Zahl jener GV-Pflanzen mit mehreren Eigenschaften stark an. Diese Art von Saatgut machte 2007 insgesamt 19 Prozent des weltweiten GVO-Anbaus aus, gefolgt von Pflanzen mit Insektenresistenz (18 Prozent). Die Sorte GTS-40-3-2, eine Herbizid-tolerante Soja-Art, wurde in 24 Ländern und somit weltweit am häufigsten zugelassen, gefolgt von der insektenresistenten Maissorte MON810 und der Herbizid-toleranten Maissorte NK603 mit je 18 Zulassungen. Die insektenresistente Baumwollsorte MON531/757/1076 wurde in 16 Ländern zugelassen. Die 27 EU-Mitgliedstaaten wurden in dieser Erhebung gemeinsam als ein Land gewertet.[1] (Vgl. James 2007, 3 ff.)

[1] Detaillierte Informationen über weltweit zugelassene GV-Sorten finden sich in der Datenbank von agbios (http://www.agbios.com/dbase.php) oder unter http://www.transgen.de/zulassung/gvo/.

3.4 Der öffentliche Diskurs über GVO in der EU

Eine vom IFAK-Institut gemeinsam mit der Universität Köln von Christoph Willers und Udo Koppelmann 2007 durchgeführte Studie über die Akzeptanz von gentechnisch veränderten Lebensmittel in Deutschland liefert Erkenntnisse über die Gründe der Annahme und Ablehnung von GVO durch die Konsumenten. Zwar beschränkt sich diese Studie auf Deutschland, deren Ergebnisse lassen sich aber generell auch auf andere nationale Märkte und die EU anwenden, da sie auf menschliches Verhalten fokussiert ist, ohne die nationalen Besonderheiten einzubeziehen.

Ein Ergebnis dieser Studie ist, dass Gentechnik auf dem Lebensmittelmarkt für Konsumenten ohne spezifische Kenntnisse visuell nicht erkennbar ist und von diesen daher nicht direkt wahrgenommen werden kann. Die einzige Möglichkeit der Konsumenten, gentechnisch veränderte von konventionellen Lebensmitteln zu unterscheiden, bestehe durch die gesetzlich vorgeschriebene Kennzeichnung von GV-Lebensmitteln. Dies führe zu einer negativen Konnotation. Die Bezeichnung „gentechnisch verändert“ bewirkt den Autoren zufolge eine negative Assoziationsspirale, in der etwa die Bezeichnung „Eingriff“ zu „Labor“ führt, diese in der Folge zu „unnatürlich“, „Manipulation“, „Schaden“, „Missbrauch“ und so weiter, bis hin zu schweren Anschuldigungen wie „Verbrechen“. Gentechnik werde stellvertretend für den modernen Menschen kritisiert, was eine Aktivierung dieses Reaktionsmusters ohne spezifisches Wissen erlaube. Aufgrund einer stark ausgeprägten Unsicherheit der Konsumenten sei die Angst im GVO-Diskurs die bestimmende Emotion. Außerdem würden diese mit der Grünen Gentechnik meist keine Vorteile, sondern vor allem Risiken verbinden. Dies in Verbindung mit der Sorge über eine nicht gewollte Veränderung der Struktur der Lebensmittelwirtschaft verhinderte laut Willers und Koppelmann bisher die Kommunikation der Vorteile von GVO. Die Grüne Gentechnik habe das große Problem, dass die Markteinführung neuer GV-Produkte als Grundlage für eine Verbesserung der öffentlichen Grundhaltung zu GVO nötig ist, jedoch wegen der angenommenen Protestreaktionen vom europäischen Lebensmittelhandel nicht umgesetzt wird und somit GV-Produkte weiterhin nur als nicht erfahrbar mit den konventionellen Lebensmitteln konkurrieren.

Da GV-Produkte auf dem Markt bisher nicht präsent sind, können sich die Verbraucher dazu momentan noch keine durch eigene Erfahrungen gestützte Meinung bilden. Deshalb konnte den Autoren zufolge bisher auch nur die Haltung gegenüber Gentechnik allgemein evaluiert werden. Einstellungsänderungen durch die Verbreitung von Informationen und eine dadurch angeregte Diskussion des Themas hält er in diesem stark auf Gefühlen basierenden Rahmen, in dem die Konsumenten keine direkten Erfahrungen mit GVO machen können, durchaus für

möglich. Weiters wurde festgestellt, dass der prinzipielle Verzicht auf GVO-Produkte für viele Konsumenten eine identitätsstiftende Wirkung hat, da 48 Prozent der Probanden angaben, dass GV-Lebensmittel nicht mit ihrer persönlichen Einstellung vereinbar sind.

Willers und Koppelmann widersprechen der These, dass sich der Widerstand gegen GV-Lebensmittel mit einem Mangel an Informationen begründen lässt, wobei sich nur wenige Verbraucher aktiv darüber informiert (11 %) und die Mehrheit Informationen darüber eher zufällig erhalten hätten (68 %). Bisher würden sowohl bei den Befürwortern als auch bei den Gegnern von GV-Produkten Meinungsführer fehlen, um einen breiten Diskurs zu entfachen, an dem sich auch die Verbraucher aktiv beteiligen.

Die Befragten dieser Studie wurden im Hinblick auf ihre Haltung zu GV-Lebensmittel in die fünf Konsumententypen „Ablehner“ (16 %), „Misstrauisch-Ängstliche“ (30 %), „Desinteressierte“ (18 %), „Aufgeschlossen-Ängstliche“ (20 %) und „Befürworter“ unterteilt, wobei die Befürworter und die Gegner mit jeweils 16 Prozent die kleinsten Gruppen ausmachen und die Konsumenten mehrheitlich ängstlich reagieren. Die meisten stehen GVO also misstrauisch-ängstlich gegenüber, immerhin cirka ein Fünftel der Konsumenten zeigten sich desinteressiert. Ein wesentlicher Schluss dieser Studie ist, dass die Meinung der Konsumenten zu GV-Lebensmitteln nicht durch kognitive Bewertung basierend auf Erkenntnissen, sondern vor allem durch das persönliche Gefühl geprägt wird.

(Vgl. Willers / Koppelmann 2007, 1 ff.)

Bei einer im März 2008 durchgeführten Eurobarometer-Umfrage über die Einstellung der Bürger der EU zur Umwelt wurden die Probanden unter anderem gefragt, wie sie grundsätzlich zu gentechnisch veränderten Organismen stehen. Über die Hälfte der Probanden (58 %) gab an, gegen GVO zu sein, 21 % dafür. Neun Prozent gaben an, noch nie von GVO gehört zu haben. Jene Probanden, die sich selbst geringe Kenntnisse über GVO in der Landwirtschaft zuschreiben, sind hierüber generell besorgter als jene die meinen, keine weiteren Informationen zu benötigen. Außerdem fühlen sich GVO-Kritiker weniger gut über die landwirtschaftliche Verwendung von GVO informiert als Befürworter und äußern sich gleichzeitig besorgter über dessen landwirtschaftliche Verwendung. Obwohl die Mehrheit der EU-Bürger meint, wenig Ahnung von GVO zu haben, zeigen sie sich darüber im Vergleich zu anderen Umweltthemen relativ unbesorgt. Daraus schließen die Autoren der Studie, dass dieses Gefühl, keine Informationen darüber zu bekommen, die Ablehnung von GVO fördert.

(Vgl. Eurobarometer, 69 f.)

4. Die Entscheidungsstruktur der EU

Um die Regulierung von GVO in der Europäischen Union nachvollziehen zu können, bedarf es grundlegender Informationen über die Entscheidungsstruktur der EU. Es folgt daher ein Überblick über das institutionelle System der EU und ihre Organe: Kommission, Parlament, Rat, Gerichtshof und Rechnungshof.

4.1 Das institutionelle System der EU

Nach Simon Hix treffen alle vier von Gabriel Almond und David Easton in den mittleren 1950er Jahren entwickelten wesentlichen Merkmale, an denen man ein politischen System erkennen kann, auf die EU zu. Demzufolge verfügt die Union erstens über gut verankerte und klar beschriebene Institutionen zur Entscheidungsfindung, deren Verhältnis zueinander eindeutig geregelt ist. Zweitens haben Bürger und soziale Gruppen die Möglichkeit und das Bestreben, ihre Ziele über das politische System direkt oder über Interessensgruppen beziehungsweise Parteien zu erreichen. Die einflussreichsten sozialen Gruppen des politischen Systems der EU sind Hix zufolge die Regierungen der Mitgliedstaaten sowie die an den Regierungen beteiligten nationalen Parteien. Im Unterschied zu rein intergouvernementalen Organisationen wie etwa die Vereinten Nationen besitzen die EU-Mitgliedstaaten aber kein Entscheidungsmonopol. Entscheidungen ergeben sich im politischen System der EU vielmehr aus einem komplexen Politiknetzwerk, das sich aus öffentlichen und privaten Akteuren zusammensetzt, die versuchen, den Entscheidungsprozess der EU zu beeinflussen und so ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Drittens wirken sich die im politischen System der EU kollektiv getroffenen Entscheidungen wesentlich auf die Verteilung wirtschaftlicher Ressourcen aus und fördern die Verbreitung sozialer sowie politischer Werte im politischen System der EU. Viertens stehen die Ergebnisse des politischen Systems (Outputs) und die an diese gestellten Ansprüche (Inputs) in stetiger Wechselwirkung. Es herrscht ein ständiger Austausch zwischen den und im Rahmen der EU-Institutionen, zwischen den Mitgliedstaaten untereinander und mit der Gemeinschaft, zwischen den verschiedenen nationalen Ämtern sowie zwischen Interessensvertretungen und Vertretern der EU beziehungsweise der Mitgliedstaaten. Der Einsatz von Zwang ist ausschließlich den Mitgliedstaaten vorbehalten. Hix beschreibt das politische System der EU als hochgradig dezentralisiert und in kleinste Einheiten unterteilt, dessen existentielle Basis die freiwillige Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten und deren Bürger darstellt. Um Staatsmacht ausüben zu können, ist die EU daher auf die Unterstützung durch die

Mitgliedstaaten angewiesen. Somit wurde mit der EU ein komplexes neues politisches System geschaffen, ohne dadurch die Grundstruktur der Nationalstaaten vollständig zu verändern. (Vgl. Hix 1999, 2 ff.)

4.1.1 Das politische System der EU nach Simon Hix

Simon Hix hat eine treffende Darstellung der Grundstruktur des politischen Systems der EU herausgearbeitet, auf die nun näher eingegangen wird. Beschrieben werden vor allem jene Aspekte dieser Überblicksdarstellung, die für diese Arbeit besonders relevant sind. Der nachfolgenden Grafik (Schaubild 1) können weitere Informationen entnommen werden.

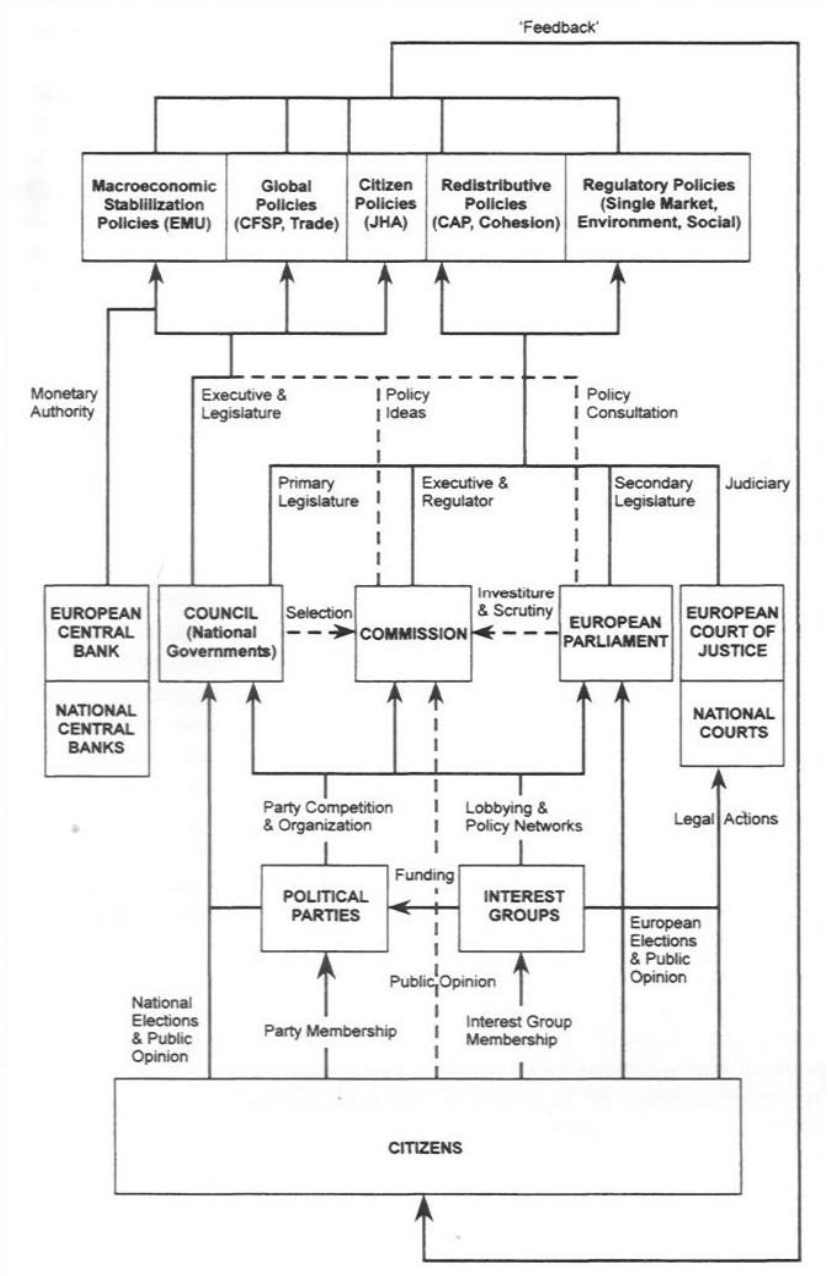

Schaubild 1: Das politische System der EU nach Hix

Die Grundlage dieses Systems bilden die Bürger der Mitgliedstaaten, die dieses durch nationale beziehungsweise EU-Wahlen, über politische Parteien und Interessensgruppen, durch die Anrufung von Gerichten und mit ihrer öffentlichen Meinung, an der sich politische Entscheidungsträger orientieren, beeinflussen. Politische Parteien sind mit den Interessensgruppen eine der beiden wesentlichen Institutionsformen für den Einfluss der Bürger auf das politische System der EU, da sie einen Zugang zu sämtlichen EU-Institutionen bieten. Nationale Interessensgruppen betreiben entweder Lobbying bei der jeweiligen nationalen Regierung, oder sie intervenieren direkt bei den EU-Institutionen. Auch schließen sich Interessensgruppen aus verschiedenen Mitgliedstaaten, aber mit ähnlichen Zielen, zusammen, um die EU-Kommission, die Arbeitsgruppen des Rates oder das EU-Parlament zu beeinflussen. In allen Politikfeldern gibt es Politiknetzwerke, in denen Vertreter der öffentlichen Verwaltung gemeinsam mit Vertretern von Interessensgruppen versuchen, Kompromisse zu finden. Außerdem können Interessensgruppen durch die Verfahren an nationalen Gerichten oder über den EuGH Einfluss auf Gemeinschaftsrecht nehmen.

Die EU-Kommission steht mit ihrem Initiativrecht, als Hüterin der Verträge und in ihrer Funktion als primäres Exekutivorgan der EU im Zentrum dieses politischen Systems. Der Rat der EU gibt die mittel- und langfristige Ausrichtung der EU vor und dominiert den Gesetzgebungsprozess der Gemeinschaft. Einfluss auf die Kommission hat der Rat zum einen dadurch, dass die Kommissare von ihren Mitgliedstaaten ausgesucht werden. Außerdem nominieren die Mitgliedstaaten gemeinsam den Kommissionspräsidenten. Neben dem Rat ist auch das Parlament der EU am Gesetzgebungsprozess beteiligt, in dem es über verschiedenste Kompetenzen verfügt. Das EU-Parlament kann weiters den Budgetentwurf abändern und kontrolliert die Exekutivkompetenzen der Kommission und des Rates. Außerdem muss das EU-Parlament den Vorschlägen des Rates zur Nominierung der Kommission zustimmen, um diesen Gültigkeit zu verleihen und es kann die Kommission durch einen Misstrauensantrag absetzen. Weitere Elemente der EU-Ebene in diesem System nach Hix sind der Europäische Gerichtshof (EuGH) und die Europäische Zentralbank (EZB).

Diese fünf zentralen Institutionen der EU (Kommission, Rat, Parlament, EuGH und EZB) produzieren demnach fünf Politikfelder. Regulative Politik beinhaltet den EU-Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten (freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr), die Vereinheitlichung nationaler Standards sowie Wettbewerbspolitik, Umwelt- und Sozialpolitik. Im Politikfeld distributive Politik ist die Budgetpolitik der EU zu finden sowie Agrar-, Kohäsions- und Strukturpolitik. In diesen ersten beiden Politikfeldern

werden Entscheidungen auf supranationaler Ebene im Zusammenspiel von Kommission, Rat und Parlament getroffen, wobei EU-Recht nationalem Recht vorgezogen wird. Die makroökonomische Stabilitätspolitik beinhaltet die Wirtschafts- und Währungsunion. Dieses Politikfeld wird sowohl supranational als auch intergouvernemental bestimmt. Zum Bereich Bürgerpolitik gehören die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bürgerrechte, was auch Innen- und Justizpolitik, Asyl- und Einwanderungspolitik sowie die Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (PJZS) betrifft. Mit dem Begriff der Globalen Politik werden schließlich außenhandelspolitische Maßnahmen sowie die Außen- und Sicherheitspolitik der EU zusammengefasst. Bürgerpolitik und Globale Politik werden hauptsächlich durch intergouvernementale Prozesse bestimmt, mit dem Rat der EU als dominierendes exekutives und legislatives Organ. Zwar gibt es in diesem politischen System eine Wechselwirkung zwischen den Ergebnissen (Outputs) und den Anforderungen der Bürger an die EU. Diese ist jedoch im Vergleich zu anderen politischen Systemen relativ schwach ausgeprägt, was vor allem daran liegt, dass Nachrichten über den EU-Entscheidungsprozess hauptsächlich von nationalen Eliten gefiltert werden.[2] (Vgl. Hix 1999, 5 ff.)

Frank Pfetsch bezeichnet dieses Darstellung des politischen Systems der EU zwar als „einleuchtend in seiner Struktur“, weist aber auf die Notwendigkeit hin, einzelne Elemente entsprechend ihrer politischen Bedeutung unterschiedlich stark hervor zu heben. Der Ministerrat sollte demnach besonders stark dargestellt werden, gegenteiliges fordert er für Verbände und Parteien. (Vgl. Pfetsch 2005, 190)

Das politische System der Europäischen Union ist nicht starr auf eine bestimmte Interessensform wie etwa jene der Produzenten oder auf öffentliche Interessen ausgerichtet, denn aufgrund der Beschaffenheit der EU als Mehrebenensystem, der Machtverteilung zwischen ihren Organen, der großen Zahl unterschiedlichster Interessen und der hohen Komplexität der Europäischen Union kann sich keine Interessenslage als bestimmende Instanz des Entscheidungsprozesses etablieren. (Vgl. Greenwood 2003, 2)

Es folgt ein Überblick über den Aufbau und die Funktion der relevantesten Institutionen und Organe der Europäischen Union, wobei von jenen primärrechtlichen Rahmenbedingungen der EU als Grundlage europäischer Rechtsetzung und Handlungen ausgegangen wird, welche zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit laut dem Vertrag von Nizza in Kraft waren. Der am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnete, jedoch am 12. Juni 2008 von Irland durch ein Referendum abgelehnte EU-Reformvertrag (Vertrag von Lissabon) sah wesentliche

[2] Siehe auch Kapitel 6.8 über die europäischen Medien.

Änderungen des EU-Gefüges vor, etwa eine starke Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen oder die Einführung des Prinzips der doppelten Mehrheit, wonach mindestens 55 % der Mitgliedstaaten, die zumindest 65 % der EU-Bevölkerung repräsentieren, bei einem Beschluss durch den Rat der EU zustimmen müssen. Weiters waren etwa eine Beschränkung der EU-Kommissare auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten, die Annahme einer Grundrechte-Charta oder die Ernennung eines zweieinhalb Jahre amtierenden Präsidenten des Europäischen Rates vorgesehen.[3] Da die in der EU getroffenen Maßnahmen zur Regulierung gentechnisch veränderter Organismen, deren Beschreibung einen wichtigen Teil der Arbeit ausmacht, gemäß den vor Lissabon geltenden EU-Verträgen erlassen wurden und sich außerdem die verwendete diesbezügliche wissenschaftliche Literatur auf diese bezieht, wird auf den Vertrag von Lissabon nicht näher eingegangen.

4.1.2 Die EU-Kommission

Die Kommission der Europäischen Union achtet darauf, dass die primär- und sekundärrechtlichen EU-Bestimmungen eingehalten und umgesetzt werden. Ohne ihre Initiative kann der Rat der EU im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften[4] mit Ausnahme der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik nicht tätig werden (Initiativmonopol). Weiters gibt sie Empfehlungen und Stellungnahmen ab. Die Kommission repräsentiert die EU in internationalen Organisationen, der Kommissionspräsident vertritt die Union nach außen. Mit Verweis auf diese Funktionen bezeichnet Pfetsch die EU-Kommission als *„die wichtigste supranationale Institution der Union"*. (Vgl. Pfetsch 2005, 157 f.)

Die EU-Kommission verfügt mit den Kommissaren über eine politische und mit den Generaldirektionen (GD) über eine administrative Ebene. Nach geltendem EU-Recht stellt derzeit jeder Mitgliedstaat einen der 27 Kommissare. Die Kommission wird vom Rat der EU mit Zustimmung des EU-Parlaments für fünf Jahre ernannt. Die einzelnen Kommissare werden von den nationalen Regierungen vorgeschlagen. Jedes Kommissionsmitglied kann durch einen Antrag der Kommission oder des Rates der EU vom Europäischen Gerichtshof des Amtes enthoben werden. Außerdem kann die gesamte Kommission durch eine Misstrauensabstimmung des EU-Parlaments vorzeitig aufgelöst werden. Einzelne Kommissare können aufgrund einer Aufforderung durch den Kommissionspräsidenten

[3] Der Inhalt des Vertrags von Lissabon ist unter http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ASOM%3AEN%3AHTML einsehbar.

[4] Die sog. Erste Säule der EU, siehe auch Kapitel 4.3 Gemeinschaftsrecht.

zurücktreten, sofern dies vom Kollegium unterstützt wird. Jeder Kommissar ist für einen Fachbereich zuständig. Die Fachbereiche sind wiederum in die fachspezifischen Generaldirektionen eingeordnet. Es verfügt jedoch nicht jeder Kommissar automatisch über eine GD. Da eine bestimmte politische Thematik oft mehrere Bereiche betrifft, kommt es bei spezifischen Fragen zwischen den GD oftmals zu internen Konflikten um die Zuständigkeit. Die Kommission ist nach Fachgebieten ähnlich strukturiert wie der Rat und das Parlament der EU, was den Entscheidungsprozess stark erleichtert, da Konfliktlösung auf mehreren Ebenen möglich ist. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 82 ff.) Die Kommissare haben *„ihre Tätigkeiten in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der* Gemeinschaften" auszuüben, wobei sie *„bei der Erfüllung ihrer Pflichten Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen"* dürfen (Artikel 213 Absatz 2 EGV). Zwar gilt für Beschlüsse der Kommission das Prinzip der einfachen Mehrheit. In der Realität herrscht jedoch wie im Rat der EU ein starkes Konsensstreben. Gibt es in einer Frage keinen Konsens, wird meistens auf einer untergeordneten Ebene an einem solchen gearbeitet. Wenn dies nicht gelingt, aber eine Entscheidung getroffen werden muss, stimmen die Kommissare über die Frage ab, was in der Praxis aber selten vorkommt. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 83)

Aufgrund der Verschiedenartigkeit der zahlreichen Akteure eines supranationalen Politiknetzwerks und auch wegen der grundlegenden Intention der EU, die verschiedenen Positionen der Mitgliedstaaten zusammen zu führen, ist die EU-Kommission in solchen Netzwerken der zentrale Akteur und somit die erste Adresse für Lobbying. Sie ist daher in der Position, Experten der Mitgliedstaaten und Interessensvertretungen auszusuchen, die sich an der Vorbereitung von Gesetzesinitiativen beteiligen können und sollen, womit sie die Zusammensetzung des jeweiligen Politiknetzwerks prägt, ohne sich dabei an institutionalisierte Vorgaben halten zu müssen, was Héritier unter anderem mit der Schwäche der supranationalen Verbände erklärt. (Vgl. Héritier 1993, 440 f.) Die so entstehende Intransparenz des Zugangs von privaten Interessen zum Entscheidungsprozess über die EU-Kommission versucht das EU-Parlament mit einem Entschluss vom 8. Mai 2008 gegensteuern, dem zufolge sich alle Interessensvertretungen auf EU-Ebene registrieren lassen, ihre Finanzen offen legen und sich einem Verhaltenskodex verpflichten sollen, wenn sie die Entscheidungsfindung der EU zu beeinflussen versuchen. An der Gesetzgebung beteiligte Akteure würden demnach registriert und deren Einflussnahme somit nachvollziehbar. Anwälte, die Einfluss auf Entscheidungsträger ausüben, sollen jedoch nicht als Lobbyisten gelten und daher nicht registriert werden. Als Reaktion auf diesen Beschluss hat die EU-

Kommission für den 23. Juni 2008 ein mit einem Verhaltenskodex verbundenes Register für Interessensvertretungen angekündigt, wobei die Beteiligung nicht verpflichtend ist. (Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9. Mai 2008) Am 28. Juli 2008 umfasste das freiwillige Lobbyregister insgesamt 216 Interessensvertretungen, davon 124 Wirtschaftsvertreter und 55 NGOs oder Denkfabriken. Zu diesem Zeitpunkt waren fünf Interessensvertreter mit Sitz in Österreich vermerkt, 38 aus Deutschland oder jeweils 19 aus Großbritannien und Frankreich.[5] Der EU-Kommissar für Verwaltung, Audit und Betrugsbekämpfung, Siim Kallas bezeichnet dieses Register ob seiner Freiwilligkeit als de facto verpflichtend für seriöse Interessensvertretungen, sobald sich auch das EU-Parlament an diesem beteiligt, da das EP eine Registrierung zur Grundvoraussetzung für den Zugang zu seinen Ausschüssen und Abgeordneten macht. (Vgl. EurActiv 2008) Die Stärke der Kommission in EU-Netzwerken begründet sich auch dadurch, dass nur sie die vielen europäischen Regelungen überblicken kann. Außerdem bestimmt sie den Inhalt eines Gesetzesvorschlags, wann dieser vorgelegt wird, den Zusammenhang mit anderen Vorschlägen sowie bis zu einem gewissen Grad, ob eine Entscheidung einstimmig oder mehrstimmig getroffen wird. Die schlechte Voraussagbarkeit der Gesetzgebung durch die EU-Kommission, welche durch die große Bandbreite an Einfluss nehmenden Akteuren unterschiedlichster Art entsteht, bezeichnet Héritier als "Interest Overload". Aus diesem begründet sich auch die Rolle der Consultants, die für Politiknetzwerke der EU charakteristisch sind und gegen Bezahlung Kontakte zur Kommission herstellen. Welcher Akteur in einer spezifischen Frage tatsächlich Einfluss ausüben kann, hängt Héritier zufolge oft vom Zufall ab. (Vgl. Héritier 1993, 441 f.) Die zentrale Position der Kommission wird jedoch durch ihre innere Segmentierung wieder etwas abgeschwächt. (Vgl. Héritier 1993, 442)

4.1.3 Die Komitologie

In der EU werden politische und rechtliche Prozesse auf drei verschiedenen Kommunikationsebenen abgewickelt. Internationale Interaktion findet hauptsächlich zwischen den Mitgliedstaaten statt, etwa im Rahmen des Europäischen Rates. Supranationale Interaktion besteht hauptsächlich zwischen dem Rat der EU, dem EU-Parlament und der EU-Kommission. Hier wird sekundäres Gemeinschaftsrecht geschaffen. Die Ausführung des sekundären Gemeinschaftsrechts und die Festlegung einheitlicher Standards passiert schließlich auf der infranationalen Ebene zwischen den Gemeinschaftsorganen, Beamten der

[5] Siehe https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=de#de oder http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm.

Mitgliedstaaten, Unternehmen, Experten und korporatistischen Akteuren auf unförmliche und untransparente Weise. Zu dieser Ebene der infranationalen Interaktion ist auch die Komitologie zu zählen. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 141)

Zwar ist die Kommission für die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften verantwortlich, in ihrem Handeln hierbei jedoch Einschränkungen durch die Komitologie unterworfen. Dies ist ein vom Rat der EU entwickeltes System zahlreicher Komitees, welche die von der Kommission vorgeschlagenen Umsetzungsmaßnahmen prüfen. Je nach der Form der Komitologie kommt es hier entweder zu einer Gewaltenteilung, in der die Regierungen der Mitgliedstaaten als Gesetzgeber die Exekutive in Form der Kommission überprüfen können. Es gibt aber auch Prozesse der Komitologie, in denen die Regierungen der Mitgliedstaaten der Kommission ihre Vorgaben aufzwingen können und somit sowohl legislative als auch exekutive Befugnisse besitzen. (Vgl. Hix 1999, 41)

Die Kommission der Europäischen Union besitzt eigene als auch übertragene (delegierte) Rechtskompetenzen, wobei letztere die überwiegende Mehrheit darstellen. Delegierte Rechtsetzungsbefugnisse müssen der Kommission vom Rat der EU gemäß der so genannten Regeldelegation (Art. 202 Spiegelstrich 3 EGV) übertragen werden. Wie diese Befugnisse anzuwenden sind, wurde 1999 im Modalitäten-Beschluss (1999/468/EG) des Rates festgelegt. Demzufolge wird der Kommission als vorsitzendes Organ ein Ausschuss aus Vertretern der Mitgliedstaaten für die Umsetzung dieser Befugnisse zur Seite gestellt. Diesen Prozess nennt man Komitologie oder Ausschussverfahren. Der Einfluss der Kommission und des beteiligten Ausschusses ergibt sich aus dem jeweils angewendeten Verfahren, welches vom Rat in einem Basisrechtsakt bestimmt wird. Hier gibt es Beratungs-, Verwaltungs- oder Regelungsverfahren, Regelungsverfahren mit Kontrolle und Verfahren bei Schutzmaßnahmen. (Vgl. Schweitzer et al. 2007, 185)

Im Rahmen des Beratungsverfahrens berücksichtigt die Kommission die Stellungnahmen des Ausschusses „*soweit wie möglich*“, ist also an diese nicht gebunden (vgl. Modalitäten-Beschluss Artikel 3 Absatz 4). Dieses Verfahren wird jedoch nur dann angewandt, wenn die sich daraus ergebenden Maßnahmen nicht von „*allgemeiner Tragweite*“ sind und keine „*erheblichen Auswirkungen*“ auf den Haushalt der EU haben (vgl. Modalitäten-Beschluss Artikel 2 Absatz 1 a und b). Es wird für den Großteil der Maßnahmen zu EU-Wettbewerbspolitik angewandt, etwa bei Entscheidungen der Kommission zu staatlicher Unterstützung der Industrie (vgl. Hix 1999, 42).

Bei Maßnahmen mit erheblichen Auswirkungen auf den EU-Haushalt wie etwa im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik kommt es zu einem Verwaltungsverfahren (vgl. Modalitäten-

Beschluss Artikel 2 Absatz 1 a). In diesem Verfahren kann sich der Rat mittels qualifizierter Mehrheit über die Kommission hinweg setzen und eine anders lautende Entscheidung treffen (vgl. Modalitäten-Beschluss Artikel 4 Absatz 4).

Das Regelungsverfahren kommt bei Maßnahmen „von allgemeiner Tragweite“ zur Anwendung, die zur Umsetzung wesentlicher basisrechtlicher Grundrechtsbestimmungen durchgeführt werden. Dies betrifft beispielsweise Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen. (Vgl. Modalitäten-Beschluss Artikel 2 Absatz 1 b). In diesem Verfahren kann der Rat gegen die Vorschläge der Kommission ein Veto einlegen. (Vgl. Modalitäten-Beschluss Artikel 5 Absatz 6) Eingeführt wurde dieses Verfahren in den späten 1960er Jahren durch den Rat der EU für Bereiche außerhalb der Landwirtschaft, in denen die Mitgliedstaaten mehr Einfluss auf die Kommission ausüben wollten, als ihnen das Beratungs- und Verwaltungsverfahren zugesteht. Unter das Regelungsverfahren fallen etwa die Bereiche Zölle, Lebensmittel oder die Gesundheit von Tieren und Pflanzen. Im Verwaltungsverfahren ist es für die nationalen Experten des Komitees einfacher, den von der Kommission vorgeschlagenen Umsetzungsmaßnahmen zuzustimmen, als diese an den Rat weiterzuleiten, wofür eine qualifizierte Mehrheit nötig ist. Im Regelungsverfahren ist die Situation genau umgekehrt. Hier kann die Kommission die von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen nur umsetzen, wenn das Komitee diesen mit qualifizierter Mehrheit zustimmt. Ansonsten entscheidet der Rat über die Maßnahmen. (Vgl. Hix 1999, 42 ff.)

Der EU-Kommission zufolge gibt es 380 Komitees der oben genannten drei Typen, doch gemeinsam mit den zeitlich begrenzten und den Unter-Komitees wird deren Gesamtzahl auf ungefähr 1000 geschätzt. Die Zusammensetzung der Komitees ist von ihrer jeweiligen Aufgabe abhängig. Mit der Überwachung der Implementierung von EU-Gesetzen werden etwa Staatsbeamte betraut. Zeitlich begrenzte Komitees zu Themenbereichen, in denen eine breitere Einbindung nötig ist, setzten sich aus Vertretern von privaten Interessensgruppen zusammen. Wissenschaftler und Spezialisten sind wiederum in Beratungskomitees zu technischen Fragen tätig. (Vgl. Hix 1999, 41 f.)

Gemäß dem Modalitäten-Beschluss bekam das EU-Parlament Rechte zugesprochen. So hat das EP bei Entwürfen für Durchführungsmaßnahmen ein für die Kommission nicht bindendes Mitspracherecht, wenn der entsprechende Basisrechtsakt im Mitentscheidungsverfahren (gemäß Artikel 251 EGV) angenommen wurde. (Vgl. Modalitäten-Beschluss Artikel 8) Außerdem wird das EP von der Kommission regelmäßig über die Ausschusstätigkeiten

informiert und erhält die Tagesordnungen der Sitzungen sowie die Entwürfe, die dem Ausschuss vorgelegt werden. (Vgl. Modalitäten-Beschluss Artikel 7 Absatz 3)

Ralph Hallo zufolge steht das von der EU-Kommission praktizierte System der Komitologie im Widerspruch zur Bürgerbeteiligung am EU-Entscheidungsprozess: „*Commitology means that expert communities are designing the details of legislation. Comitology is a great problem of EU governance because it is essentially a closed box.*" (Ralph Hallo)

Regulierungskomitees zur Implementierung von EU-Gesetzen zur GVO-Regulierung agieren nach dem Regelungsverfahren (siehe oben) und werden von den jeweils zuständigen Ministern der Mitgliedstaaten besetzt. Dieser Themenbereich fällt in den meisten Ländern in die Zuständigkeit der Umweltminister, deren Meinung das Regulierungskomitee dann auch widerspiegelt. Denn die entsandten Vertreter sind als Experten eines Mitgliedstaates nicht unabhängig, sondern sie vertreten auch die Interessen des eigenen Landes. Entscheidungen werden in solchen Komitees mit qualifizierter Mehrheit getroffen, was den Mitgliedstaaten eine zweite Möglichkeit gibt, einen Vorschlag der Kommission anzufechten. (Vgl. Lieberman / Gray 2006, 599 f.) Wieviel Einfluss Mitgliedstaaten über das Komitologie-Verfahren tatsächlich ausüben, hängt auch von der öffentlichen Wahrnehmung ab. So wurden etwa während der brisanten BSE-Krise die Mitglieder des zuständigen Veterinärkomitees von Seiten der Entsendestaaten verstärkt gedrängt, auf die eigenen nationalen Interessen zu achten. (Vgl. Hix 1999, 45) Solche Regulierungskomitees haben im Umsetzungsprozess von Regelungen zur GVO-Regulierung und im Zulassungsverfahren für neue GVO also dieselbe Bedeutung wie der Rat der EU in der Zusammensetzung der Landwirtschaftsminister. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 346 ff.)

Während des Gentechnik-Moratoriums brachten die Mitgliedstaaten weder im Komitee noch im Rat eine Mehrheit für oder gegen GVO zustande, weshalb die Entscheidung zur Kommission weitergereicht wurde. (Vgl. Lieberman / Gray 2006, 599 f.)

4.1.3.1 Intergovernementalismus versus Supranationalismus

Das System der Komitologie wird von den zwei theoretischen Denkmodellen Intergovernementalismus und Supranationalismus unterschiedlich betrachtet.

So geht laut Lieberman und Gray etwa Renaud Dehousse davon aus, dass der Intergovernementalismus die grundlegende theoretische Konzeption der Komitologie darstellt. Das Ausschusswesen sei demzufolge ursprünglich als Kontrollinstanz für die Regierungen der Mitgliedstaaten eingeführt worden, um damit die Tätigkeit der EU-Kommission als Exekutivorgan kontrollieren zu können. Mark Pollack beschreibt die

Ausschüsse Lieberman und Gray zufolge in einer Rational-choice Perspektive als kontrollierende Instanz, die es den Regierungen der Mitgliedstaaten ermöglichen, das Verhalten der Kommission zu überwachen und gegebenenfalls zu sanktionieren. In den Ausschüssen verhandeln die Mitgliedstaaten demnach strategisch untereinander, um den eigenen Nutzen zu maximieren.
Im Supranationalismus wiederum wird die Komitologie als ein Prozess betrachtet, in dessen Rahmen durch die Bündelung der fachlichen Kompetenz der Mitgliedstaaten gemeinschaftliche Lösungen für die EU betreffende Probleme gefunden werden sollen. Während dieser Zugang allgemein als deliberative Demokratie bezeichnet wird, spricht Mark Pollack in diesem Zusammenhang von deliberativem Supranationalismus. Demnach funktionieren die Ausschüsse als Foren für national und supranational tätige Experten, die sich hier besprechen, um gemeinsam zur effizientesten Lösung eines Problems zu gelangen. Informelle Normen, Beratung, gute Argumente und Konsens sind in diesem Rahmen wichtiger als formelle Abstimmungsregeln.
Hinsichtlich des GVO-Moratoriums weist das Ausschusswesen Lieberman und Gray zufolge sowohl intergouvernementale als auch supranationale Elemente auf. (Vgl. Lieberman / Gray 2006, 594 f.)

Die Mitgliedstaaten der EU versuchen, die eigene Regulierungsweise, Rechtssprechung und national entwickelte Lösungsansätze auch auf supranationaler Ebene durchzusetzen. Dadurch werden bestimmte nationale Ansätze für alle EU-Staaten verpflichtend. Die nationalen Verwaltungen versuchen laufend vorauszusehen, welche Regulierungsinitiativen von anderen Mitgliedstaaten in Zukunft eingebracht werden könnten. Einzelne Mitgliedstaaten werden dadurch angeregt, diesbezüglich ihre Anstrengungen zu intensivieren, um bei der Regulierung Trends setzen zu können und davon zu profitieren, die Maßnahmen begründet zu haben. Auf diese Weise wollen sie die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Industrie stützen, die nationale Umweltwirtschaft fördern sowie die Kosten für den durch neue Regelungen notwendigen Adaptionsbedarf des nationalen Rechtssystems minimieren. Außerdem wollen diese Staaten so eine zu lockere Regulierung durch die EU vermeiden, was einen Verlust von Einfluss der nationalen Verwaltung auf die Industrie bedeuten kann. (Vgl. Héritier 1993, 444 f.)

4.1.4 Der Rat der Europäischen Union

Der Rat ist das Entscheidungsgremium für die Regierungen der Mitgliedstaaten, hat sowohl exekutive als auch legislative Aufgaben und gestaltet den Gesetzgebungsprozess maßgeblich. In der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs wird er als Europäischer Rat bezeichnet. Dieser tritt zumindest zweimal jährlich zusammen und bestimmt so die mittel- und langfristige politische Ausrichtung der Union.[6] Außerdem tritt der Rat in verschiedenen thematischen Konstellationen der jeweiligen Fachminister als Rat der EU (Ministerrat) zusammen. Er ist eines der fünf Organe der Europäischen Union. (Vgl. Hix 1999, 7) Der Ratsvorsitz wechselt halbjährlich. Da sich die Strukturen beider Ratsformen ähneln, hat die jeweils vorsitzende nationale Regierung sowohl im Europäischen Rat als auch im Ministerrat besonders gute Chancen, eigene Initiativen durchzusetzen. Aufgrund der im Einstimmigkeitsverfahren tendenziell schwierigen Konsensfindung werden oft mehrere Fragen in Kombination zur Abstimmung gebracht, um so die Chance auf eine Einigung zu erhöhen. (Vgl. Pfetsch 2005, 150 ff.)

Momentan besteht der Rat der EU in folgenden Zusammensetzungen: Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Wirtschaft und Finanzen, Justiz und innere Angelegenheiten, Beschäftigung/Sozialpolitik/Gesundheit und Verbraucher, Wettbewerbsfähigkeit, Verkehr/Telekommunikation/Energie, Landwirtschaft/Fischerei, Umwelt, Bildung/Jugend/Kultur (vgl. Seville European Council, 23). Er entscheidet entweder einstimmig, mit einfacher oder mit qualifizierter Mehrheit. Die meisten Entscheidungen bezüglich der Europäischen Gemeinschaften (Erste Säule) trifft der Rat der EU mit qualifizierter Mehrheit im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens gemäß Artikel 251 EGV. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 75) Bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen werden die Stimmen der Mitgliedstaaten gemäß ihrer Größe unterschiedlich gewichtet.[7] Für Beschlüsse wird hier eine große Mehrheit benötigt. (Vgl. Hix 1999, 7) Wenn der Rat der EU einen Beschluss auf Basis eines Vorschlages der EU-Kommission treffen muss, ist die Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit ab 232 von 321 Stimmen positiv, was zur Folge hat, dass Stimmenthaltungen wie Gegenstimmen wirken. Zusätzlich muss die Mehrheit der Mitgliedstaaten zustimmen. Weiters kann jeder Mitgliedstaat verlangen, dass für ein positives Votum zusätzlich mindestens 62 % der EU-Gesamtbevölkerung erreicht werden müssen. Mehrheitsabstimmungen im Rat sind in der Praxis aber relativ selten, was wesentlich auf die

[6] Siehe auch Artikel 4 EUV.
[7] Zur Stimmgewichtung im Rat siehe auch Artikel 205, Absatz 2 EGV.

konsensorientierte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) zurückzuführen ist.[8] (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 75 ff.)

Die stark aufgesplitterte Struktur von supranationalen Politiknetzwerken versucht der Rat der EU auszugleichen, indem die Kohärenz, also der Zusammenhang zwischen den Akteuren gefördert wird. Hierbei ist dem Rat der EU jedoch die eigene, intergouvernemental geprägte Grundhaltung im Weg. Daher führen diese Ambitionen zu einem Ergebnis, das Héritier als „*Verhandlungskohärenz*" bezeichnet. Dabei werden kollektive Lösungen erzielt, indem die Vorteile für die beteiligten Akteure über verschiedene Zeiträume und Bereiche unterschiedlich verteilt werden, also bei der Festlegung der Vorgehensweise Pakete mit verschiedenen Maßnahmen geschnürt werden, wodurch sich die Politiknetzwerke in der Phase der Formulierung des Lösungsansatzes stark horizontal ausdehnen. So sollen Akteure dazu gebracht werden, eine Maßnahme anzunehmen, die sie ursprünglich abgelehnt hätten, weil sie dafür eine andere mitbeschließen, an der sie großes Interesse haben. (Vgl. Héritier 1993, 442)

4.1.4.1 COREPER

Der Rat der EU wird in seiner Entscheidungsfindung vom Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) unterstützt. Dieser Ausschuss, auch bekannt unter der Abkürzung seiner französischen Bezeichnung COREPER (Comité des représentants permanents) besteht aus den als Botschafter entsandten Leitern der Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der EU (Ständige Vertreter), welche die Interessen der eigenen nationalen Regierung verfolgen. (Vgl. Schweitzer et al. 2007, 129) Der AStV wurde eingerichtet, um bei den vom Rat der EU zu behandelten Fragen bereits im Vorfeld den größtmöglichen Konsens zu erzielen und für die Lösung der übrigen Punkte durch den Rat möglichst günstige Voraussetzungen zu schaffen (vgl. Pollak / Slominski 2006, 93). Dieser Ausschuss tritt in zwei Formationen zusammen. Im Kollegium der Ständigen Vertreter (COREPER II) werden die politisch bedeutenden Inhalte bearbeitet, während sich das Kollegium der Stellvertreter (COREPER I) zumeist mit den technischen Fragen beschäftigt. Den Vorsitz hat jeweils derjenige Ständige Vertreter, dessen Mitgliedstaat gerade dem Rat der EU vorsitzt. Die EU-Kommission hat einen Vertreter im AStV. Für Fragen der Landwirtschaft wurde ein eigener Sonderausschuss eingerichtet. Der AStV wird von etwa 160 Unterausschüssen und Arbeitsgruppen unterstützt[9], in denen bereits ein Großteil der Fragen gelöst werden kann. Im AStV werden die Beschlüsse des Rates der EU vorbereitet und die ihm vom Rat aufgetragenen Tätigkeiten erledigt. Hier geht es vor

[8] Siehe Kapitel 4.1.4.1 COREPER.
[9] Siehe auch http://europa.eu/scadplus/glossary/experts_committees_de.htm.

allem um die Vorbereitung der Beschlüsse der sogenannten A-Punkte, über die im Rat ohne Debatte abgestimmt wird, weil man sich diesbezüglich bereits im AStV einigen konnte, was den Rat entlastet und mehr Raum für die umstrittenen Themen (B-Punkte) lässt, die im Rat diskutiert werden müssen. Der COREPER wurde mit Artikel 207 Abs. 1 EGV EU-rechtlich verankert. (Vgl. Schweitzer et al. 2007, 129) Einigung wird im AStV oft durch Kompromisse oder Paketlösungen erzielt, indem mehrere Politikbereiche zusammengefasst werden, um so Nachteile eines Mitgliedstaates in einem Bereich durch Vorteile in einem anderen Bereich auszugleichen. Aufgrund der starken Konsensbestrebungen in den Ausschüssen kommt es im Rat der EU relativ selten zu Mehrheitsabstimmungen. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 130 ff.)

4.1.5 Das EU-Parlament

Das Europäische Parlament (EP) umfasst momentan 785 Abgeordnete, die im Jahr 2008 gemeinsam etwa 492 Millionen EU-Bürger vertreten und für eine Amtszeit von fünf Jahren in den EU-Mitgliedstaaten direkt gewählt werden. Die Stimmen der Abgeordneten kleiner Länder werden mit Rücksicht auf das Prinzip der formalen Gleichheit souveräner Nationalstaaten überproportional stärker gewichtet. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 86 f.) Die institutionelle Struktur des EP ist auf drei verschiedene Städte aufgeteilt. Während die Plenarsitzungen meist in Straßburg abgehalten werden, hat das Sekretariat seinen Sitz in Luxemburg und die Ausschüsse tagen in Brüssel. (Vgl. Pfetsch 2005, 165)

Die aus dem für zweieinhalb Jahre gewählten EP-Präsidenten und den Vorsitzenden der im EU-Parlament vertretenen Fraktionen bestehende so genannte Konferenz der Präsidenten legt die politische Linie des EP für den Umgang mit anderen Organisationen, Organen und Institutionen in und außerhalb der EU sowie mit den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten fest. Die derzeit sieben EU-Parlamentsfraktionen bestehen aus Abgeordneten mit ähnlichen politischen Grundeinstellungen.[10] Zur Fraktionsbildung sind mindestens 19 Abgeordnete aus wenigstens einem Fünftel der Mitgliedstaaten nötig. Es gibt im EP auch fraktionslose Abgeordnete. Weiters existieren im EU-Parlament in den 1970er Jahren etablierte europäische Zusammenschlüsse von Parteien, basierend auf ideologischen Übereinstimmungen.

Das EU-Parlament agiert aufgrund der sehr pro-europäischen Grundeinstellung der Abgeordneten häufig oppositionell gegenüber dem Rat der EU, aber auch gegen die EU-Kommission, wenn diese Organe zu stark intergouvernementale Interessen vertreten.

[10] Für weitere Informationen über die einzelnen EP-Fraktionen siehe http://www.europarl.europa.eu/groups/default_de.htm.

Die Plenarsitzungen des EP werden von Fachausschüssen vorbereitet, indem diese Gesetzesvorschläge der EU-Kommission prüfen und diesbezüglich gegebenenfalls Änderungsvorschläge einbringen. Die Ausschüsse spielen daher bei der EP-Gesetzgebungsbeteiligung eine wichtige Rolle. Momentan gibt es 20 ständige Ausschüsse, die ein- bis zweimal im Monat öffentlich tagen, sowie Unterausschüsse, nicht ständige Ausschüsse und Untersuchungsausschüsse. Um die politische Legitimation sicherzustellen, werden die Entscheidungen in beziehungsweise zwischen den Ausschüssen auch mit den EP-Fraktionen abgestimmt. Das EP spielt vor allem im Gesetzgebungsprozess der Europäischen Gemeinschaften eine wichtige Rolle. Außerdem hat es Ernennungs- und Kontrollfunktionen. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 88 ff.) So kann das EU-Parlament die EU-Kommission per Mißtrauensantrag mit Zweidrittelmehrheit absetzen. Weiters ist für die Ernennung eines neuen Kommissionskollegiums die Zustimmung des EP erforderlich. (Vgl. Pfetsch 2005, 170) Das Parlament der EU ist im Rahmen von fünf verschiedenen Verfahrensformen an der Bildung von EU Recht beteiligt. Im Anhörungsverfahren, das etwa bei Fragen der Steuerpolitik zur Anwendung kommt, muss es zwar angehört werden, kann aber an der Entscheidung des Rates nichts ändern.

Im Rahmen der Konzertierung, die bei Budgetfragen zur Anwendung kommt, kann das EU-Parlament ebenfalls Stellungnahmen abgeben und außerdem mit dem Rat Verhandlungen aufnehmen. Dieses Verfahren beruht jedoch auf einer vertraglich nicht festgelegten interministeriellen Vereinbarung. Das Parlament ist hier etwas stärker involviert als im Anhörungsverfahren.

Kommt das Verfahren der Zusammenarbeit zur Anwendung, kann das Parlament Stellungnahmen abgeben, die der Rat der EU in einen gemeinsamen Standpunkt der beiden Organe integriert. Die daraus resultierende Rechtsakte können vom Parlament angenommen, abgeändert oder abgelehnt werden. Um diese Rechtsakte bei Ablehnung oder Abänderung durch das EU-Parlament trotzdem umzusetzen, ist im Rat der EU Einstimmigkeit erforderlich. Bei internationalen Verträgen, bei Assoziierungsverträgen, wenn neue Mitgliedstaaten der EU beitreten, im Falle der Gewährung von Mitteln durch den Strukturfonds sowie bei der Ernennung der EU-Kommission ist die Zustimmung des EU-Parlaments nötig.

Im Mitentscheidungsverfahren gemäß Artikel 251 EGV schließlich kommt dem EU-Parlament in der Gesetzgebung das gleiche Gewicht zu wie dem Rat der EU. Dieses Verfahren wird in den Themenfeldern Kultur, Bildung und Gesundheit sowie in den Bereichen Verbraucher- und Umweltschutz angewendet. (Vgl. Pfetsch 2005, 176 ff.) Seit dem Vertrag von Amsterdam ersetzt das Mitentscheidungsverfahren größtenteils das Verfahren der

Zusammenarbeit, welches aber in der Wirtschaftspolitik immer noch gilt. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 93) Das EU-Parlament übt vor allem eine Kontrollfunktion aus, kann aber kaum gesetzgebend agieren. Außerdem hat es mit Ausnahme der EU-Kommission keine Mitsprache bei der Ernennung der Vertreter der übrigen europäischen Organe. Die Wahrnehmung der Tätigkeit der EP-Abgeordneten in der europäischen Öffentlichkeit ist eher gering. Trotz alledem muss beachtet werden, dass die Kompetenzen des EU-Parlaments mit jedem neuen EU-Vertrag erweitert wurden. (Vgl. Pfetsch 2005, 175 f.)

4.1.6 Das Mitentscheidungsverfahren

In einem Großteil der Entscheidungen durch die EU kommt das Mitentscheidungsverfahren (Kodezisionsverfahren) zur Anwendung, in dem das EU-Parlament und der Rat der EU als zwei gleichberechtigte Gesetzgebungs-Instanzen agieren. Ohne eine Einigung dieser beiden EU-Organe kann in diesem Verfahren kein Rechtsakt erlassen werden. Sind sich Parlament und Rat in einer Frage nicht einig, tritt ein Vermittlungsausschuss aus 25 Parlamentsvertretern und ebenso vielen Repräsentanten des Rates zusammen. Wenn auch in diesem Ausschuss keine Einigung erzielt werden kann, tritt der diskutierte Rechtsakt nicht in Kraft. (Vgl. Schweitzer et al. 2007, 183 f.) Im Vermittlungsausschuss ist auch ein Vertreter der Kommission ohne Stimmrecht vertreten. Das EU-Parlament kann im Mitentscheidungsverfahren einen Rechtsakt in zweiter Lesung oder eben im Vermittlungsausschuss mit absoluter Mehrheit ablehnen. Das EU-Parlament hat hier also ein Vetorecht, von dem es aber nur selten Gebrauch macht. So wurden bisher mit den Entwürfen von Richtlinien für Sprach-Telefondienste sowie für den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen in den ersten Jahren seit Inkrafttreten dieses Verfahrens mit dem Vertrag von Maastricht (1992) erst zwei Rechtsakte in dritter Instanz zurückgewiesen. Durch den Vertrag von Maastricht wurde das Mitentscheidungsverfahren auf 25 Themenfelder ausgeweitet und wird nun in ungefähr drei Viertel des Gesetzgebungsprozesses der EU angewendet, unter anderem bei Umwelt-, Verkehrs- oder Bildungspolitik. Vom Mitentscheidungsverfahren ausgenommen ist etwa der große, von vielen staatlichen Einzelinteressen betroffene Agrarsektor. (Vgl. Pfetsch 2005, 176 ff.)

4.1.7 Der Europäische Gerichtshof

Der sich in Luxemburg befindende Europäische Gerichtshof (EuGH) hat gemäß Artikel 220 EGV über die Auslegung und Anwendung der EU-Verträge zu wachen. Jeder Mitgliedstaat

ernennt einen Richter. Diese werden von insgesamt acht Generalanwälten unterstützt, welche die wichtigen Schlussanträge verfassen, in deren Sinne der EuGH oft entscheidet. In Angelegenheiten der intergouvernementalen Zweiten Säule der EU (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) hat der Europäische Gerichtshof keine Kompetenzen. Er kann außerdem nicht über Beschlüsse des Europäischen Rates urteilen. Die Bedeutung des EuGH begründet sich vor allem durch die besonderen Eigenschaften des Gemeinschaftsrechts.[11] Die Befolgung von Gemeinschaftsrecht wird in erster Linie von der EU-Kommission und den nationalen Gerichten sichergestellt, wobei diese wiederum vom EuGH kontrolliert werden, welcher für eine einheitliche europäische Rechtsprechung verantwortlich ist. Im Jahr 1988 wurde der EuGH um ein Gericht erster Instanz (EuG) erweitert.[12] Der EuGH schafft durch seine Rechtsprechung, wie etwa im Falle des Prinzips der Unmittelbarkeit von Gemeinschaftsrecht, selbst EU-Recht, das ursprünglich nicht in den EU-Verträgen vorgesehen war, wobei hierbei sowohl die Interessen der Mitgliedstaaten als auch der institutionelle Rahmen der EU berücksichtigt werden. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 94 ff.)

4.1.8 Der Europäische Rechnungshof

Der Europäische Rechnungshof ist jenes Organ, das für die Kontrolle des EU-Haushalts, der Entwicklungshilfe sowie der Einnahmen und Ausgaben der EU-Institutionen beziehungsweise für die Prüfung der Verwaltung der EGKS-Bestände zuständig ist.[13] Weiters berät er mittels Stellungnahmen bezüglich der gemeinschaftlichen Einnahmen und Ausgaben die Europäische Kommission und das EU-Parlament. (Vgl. Pfetsch 2005, 186) In seiner Kontrolltätigkeit hat der Europäische Rechnungshof also vor allem auf Wirtschaftlichkeit zu achten und bei ungenügender Haushaltsführung zu berichten (vgl. Pollak / Slominski 2006, 96).

[11] Siehe Kapitel 4.3.3 und 4.3.4 zum Vorrang sowie zur unmittelbaren Gültigkeit von Gemeinschaftsrecht.
[12] Siehe Artikel 225 Absatz 1 und 3 EGV.
[13] Bezüglich der Verwaltung von Anleihen und Darlehen der EGKS siehe ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6968_de.pdf.

4.2 Charakteristika der Europäischen Union

4.2.1 Die EU als Prozess

Beginnend mit der Etablierung eines gemeinsamen Marktes entwickelte sich die Europäische Union im Zuge ständiger Verhandlungen zu einer Wirtschafts- und Währungsunion und daraus zur Europäischen Union weiter, wobei das letztendliche Produkt dieser Entwicklung nicht vorhersehbar ist. Dass dieser Prozess uneinheitlich auf verschiedenen politischen Ebenen stattfand, wurde durch die Präsenz von über längere Zeit hinweg präsenten politischen Persönlichkeiten ausgeglichen, die je nach Anlass in unterschiedlichen Rollen agierten. Im Zuge dieses Prozesses verbesserten sich die Verbindungen zwischen den europäischen Entscheidungsträgern stetig. Dadurch wurde auch die Entwicklung gemeinsamer Normen, Werte, Prinzipien und Erwartungen gestärkt, welche eine essentielle Basis des europäischen Verhandlungsprozesses darstellen. (Vgl. Pfetsch 2005, 133)

4.2.2 Die EU als institutionelles System

In der Europäischen Union werden supranationale und intergouvernementale Institutionen in einem Entscheidungssystem vereint. Durch die von den Mitgliedstaaten unabhängigen supranationalen EU-Organe kann die Europäische Integration trotz der Einzelinteressen der Staaten aktiv fortgesetzt werden. Außerdem können sie, wenn bei Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten keine Einigung erzielt werden kann, als Schiedsinstanz fungieren. Die EU-Organe dienen außerdem als Plattform zur Koordination internationaler Aufgaben der EU, wodurch sich der Aufwand für die Mitgliedstaaten erheblich verringert. Durch die mit dieser Rolle der EU-Organe sichergestellte Nachvollziehbarkeit der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten wird außerdem die Wahrscheinlichkeit stark verringert, dass es in Folge fehlender Informationen zu Problemen kommt. Durch das Initiativrecht der Kommission kann die EU auf sich anbahnende Krisen besser reagieren als ein rein zwischenstaatliches politisches System wie die Vereinten Nationen. Der Europäische Gerichtshof achtet auf die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in der EU. Durch die daraus entstehende Vermischung von nationalem Recht und EU-Recht hat der EuGH die Möglichkeit, die Europäische Integration aktiv voranzutreiben. (Vgl. Pfetsch 2005, 133 f.)

4.2.3 Die EU als Mehrebenen-System

Die Mehrebenenstruktur ist eines der wesentlichsten Merkmale der EU. Diese zeichnet sich aus durch verschiedenste Akteure, durch unterschiedliche, sich überlappende politische Ebenen und durch voneinander abgrenzbare Themenbereiche. Pfetsch beschreibt diese als „*Multiebenen-, Multiagenten- und Multithemenunternehmen*". Der Zugang zum Entscheidungsprozess ist einer bestimmten Gruppe von Entscheidungsträgern vorbehalten, die untereinander gleichberechtigt auf den verschiedenen Ebenen agieren und durch persönliche Beziehungen oder durch Zusatzzahlungen (Side-payments), die als Gegenleistung für die Zustimmung zu einer Einigung geleistet werden, miteinander verbunden sind. Diese Umstände bedeuten eine erhebliche Verbesserung der Wahrscheinlichkeit einer Kompromissfindung. (Vgl. Pfetsch 2005, 134 f.)

4.2.4 Die EU als ausgleichendes System

Im politischen System der EU wird durch die Gestaltung der institutionellen Prozesse und durch ein System der Ressourcen-Umverteilung das Prinzip des Minderheitenschutzes umgesetzt. Dieses Ausgleichsprinzip beruht auf Solidarität und wirkt auf den Verhandlungsprozess im Entscheidungssystem der EU ein, indem es das Gemeinschaftsgefühl stärkt. Mit der wirtschaftlichen Kompetenz eines Staates erhöht sich auch dessen Entscheidungskompetenz. Durch eine systematische Benachteiligung wirtschaftlich stärkerer Staaten bei der Stimmverteilung zugunsten von Mitgliedstaaten mit einer geringeren Wirtschaftskraft wird dieses Ungleichgewicht kompensiert. (Vgl. Pfetsch 2005, 135)
Frank Pfetsch zitiert Shackleton, der dieses System der Umverteilung folgendermaßen beschreibt: „*The Community combines equal votes with unequal contributions, and thereby prevents larger states from monopolizing the policy agenda. […] The commitment to the search of consensus, however long it takes, the resistance to any forms of differentiation between members, and the dislike of leadership are important sources of stability and serve to hold the group together.*" (Frank Pfetsch 2005, 135 nach Michael Shackleton 1991, 591)

4.3 Gemeinschaftsrecht

Alle in der EU ablaufenden Prozesse basieren auf Verträgen. In dieser als Gemeinschaftsrecht bezeichneten Rechtsgrundlage der EU wird zwischen Primärrecht und Sekundärrecht unterschieden. Ersteres umfasst die Gründungsverträge, also den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), der 1957 in Rom unterzeichnet wurde, sowie den Vertrag

über die Europäische Union (EUV), auch als Vertrag von Maastricht bekannt. Das Primärrecht bildet die Grundlage und die vorgebenden Rahmenbedingungen für das von den EU-Organen beschlossene Sekundärrecht. Weiters fallen unter diese Bezeichnung alle Anhänge, Protokolle, Änderungen und Ergänzungen, von denen besonders die Verträge von Maastricht (1992), Amsterdam (1997) und Nizza (2001) zu erwähnen sind, die Beitrittsverträge und die allgemeinen Rechtsgrundsätze der EU. Das Primärrecht der EU kommt durch völkerrechtliche Verträge der Mitgliedstaaten zustande. Mit der Bezeichnung Sekundärrecht ist jenes Recht gemeint, das von den Organen der EU im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften beschlossen wird. Die Europäischen Gemeinschaften bilden die erste Säule des aktuellen Drei-Säulen-Modells der EU.[14] Das Sekundärrecht ist in Artikel 249 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) geregelt. Bei der Rechtsprechung der Europäischen Union sind im Sekundärrecht Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen sowie Empfehlungen und Stellungnahmen von besonderer Bedeutung. Zum Sekundärrecht der EU zählen außerdem Geschäftsordnungen, Abkommen der Gemeinschaftsorgane, Mitteilungen und andere. Weiters hat die Rechtsetzung im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS), das so genannte Unions-Sekundärrecht (kein Gemeinschaftsrecht und nicht mit dem Sekundärrecht zu verwechseln), das aus Beschlüssen des Europäischen Rates heraus entsteht und somit völkerrechtlichen Charakter hat, Einfluss auf die Gesetzgebung der EU, auch wenn dieses keinen Vorrang vor nationalem Recht besitzt und keine direkte Wirkung hat. In dieser Diplomarbeit als Analyse des politischen Systems der GVO-Regulierung stehen die am Regulierungsprozess beteiligten Akteure im Zentrum des Interesses. Zu diesen Akteuren gehören auch EU-Organe, wesentlich die Kommission. Daher ist das Sekundärrecht in diesem Zusammenhang relevant und wird nun genauer beschrieben. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 105 f.)

4.3.1 Sekundäres EU-Recht

Die Wirkungen der sekundärrechtlichen Maßnahmen der EU sind in Artikel 249 EGV festgelegt.

[14] Weitere Informationen zu den drei Säulen der EU finden sich unter http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_pillars_de.htm.

Verordnung

„*Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat*“ (Artikel 249 Absatz 2 EGV). Die unmittelbare Wirkung einer Verordnung bedeutet, dass diese für die Mitgliedstaaten und außerdem für die sich darin befindenden Individuen gültig ist, welche sich an die Verordnung halten müssen, andererseits auch vor nationalen Behörden zu ihren Gunsten auf diese verweisen können. Verordnungen müssen von den nationalen Behörden direkt angewendet werden. Die Umsetzung in nationales Recht ist daher nicht nötig. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 106)

Richtlinie

„*Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel*“ (Artikel 249 Absatz 3 EGV). Richtlinien sind von den Mitgliedstaaten anzuwenden, gilt aber nicht für Individuen. Es wird diesen zwar ein bestimmter Inhalt der Regelung klar vorgegeben, jedoch können die Mitgliedstaaten prinzipiell selbst bestimmen, wie sie die Richtlinie umsetzen, sofern sie sich dabei an die Vorgaben halten, was den Gestaltungsspielraum der Staaten stark einschränken kann. Etwa sind gemeinschaftsrechtlich bestimmte Fristen vorgegeben, bis zu der die Mitgliedstaaten die Richtlinie gänzlich umgesetzt haben müssen. Auch enthalten viele von ihnen sehr genaue Vorgaben, was den Staaten eine bestimmte Art der Umsetzung vorgibt und ihnen dabei kaum eine Wahl der Art der Umsetzung lässt. Obwohl es im EGV ursprünglich so nicht vorgesehen war, kann eine Richtlinie gemäß eines EuGH-Urteils von November 1991 (Rechtsprechung C-6/90 und C-9/90) unmittelbar wirksam sein. Damit soll eine widrige Umsetzung durch die Mitgliedstaaten verhindert werden. Um unmittelbare Gültigkeit zu erlangen, muss eine Verletzung der Umsetzungspflicht durch den Mitgliedstaat vorliegen, die Richtlinie muss zugunsten des Einzelnen verfasst und deren Inhalt eindeutig und unbedingt sein. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 106 f.)

Entscheidung

„*Die Entscheidung ist in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet*“ (Artikel 249 Absatz 4 EGV). Sie gilt also für gewisse Mitgliedstaaten beziehungsweise für bestimmte natürliche oder juristische Personen und muss genauso wie eine Verordnung nicht extra in nationales Recht umgesetzt werden, sondern ist unmittelbar gültig. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 106 f.)

Empfehlungen und Stellungnahmen

„*Die Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich*“ (Artikel 249 Absatz 5 EGV). Sie wurden ursprünglich als Anregungen für ein bestimmtes Vorgehen der Mitgliedstaaten konzipiert und waren als Soft Law für die staatlichen Behörden nicht verbindlich. Wiederum durch die Rechtsprechung des EuGH (Rs. 322/88, Grimaldi, Slg. 1989, 4407, Rn. 18) wurde die Bedeutung von Empfehlungen und Stellungnahmen aufgewertet. Seitdem sind diese bei der Auslegung von Verordnungen und Richtlinien von den Behörden der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen und stellen daher ein Werkzeug zur Regulierung von Gemeinschaftsrecht dar. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 106 f.)

4.3.2 Das Subsidiaritätsprinzip

Da es eine wichtige Regelung der Zuständigkeit von politischen Ebenen und Akteuren im Entscheidungsprozess der EU darstellt, wird nun auf das Subsidiaritätsprinzip näher eingegangen. Dieses hat gemäß Artikel 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft folgenden Inhalt:

„*Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.*

In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“ (Artikel 5 EGV)

Um auf den Legitimationsverlust der EU zu reagieren, wurde das Subsidiaritätsprinzip der EU 1992 im Vertrag von Maastricht verankert, weshalb dieses Pollak und Slominski zufolge mehr eine politische Geste an eine EU-kritische Öffentlichkeit als eine effektive Maßnahme zur Beilegung von Kompetenzkonflikten zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen ist, was sich bestätige, wenn man die eher genaue Auslegung durch den EuGH in dessen wenigen diesbezüglichen Urteilen betrachte. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollen Aufgaben stets auf möglichst niedriger Ebene bearbeitet werden. Dieses besitzt aber nur Gültigkeit in Bereichen, die von der Europäischen Gemeinschaft (die Organe der EU Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof und Rechnungshof) und von den Mitgliedstaaten gemeinsam geregelt werden. In Bereichen mit alleiniger Entscheidungsgewalt der Gemeinschaft hat dieses Prinzip keine Gültigkeit. Das im Vertrag von Amsterdam enthaltene Protokoll über die

Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sieht sowohl eine Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen vor, wenn dies notwendig ist, als auch deren Einschränkung oder Aufhebung, wenn dafür keine Erfordernis mehr besteht. Dieses Protokoll ist also interpretierbar, was von den Gemeinschaftsorganen und von den Mitgliedstaaten jeweils zum eigenen Vorteil auch stark betrieben wird. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 111 ff.)

Im selben Artikel wie das Subsidiaritätsprinzip ist ergänzend der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit festgeschrieben, der folgendermaßen lautet: *„Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus“*. (Artikel 5 Absatz 3 EGV)

Der Verhältnismäßigkeits-Grundsatz zielt auf die Wahrung der Autonomie der Mitgliedstaaten ab. Demnach müssen die EU-Organe in ihrem Kompetenzbereich immer so handeln, dass die nationale Souveränität möglichst wenig angetastet wird. Im Gegensatz zum Subsidiaritätsprinzip ist dieser Grundsatz auch im alleinigen Kompetenzbereich der Gemeinschaft anwendbar. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 112)

4.3.3 Gemeinschaftsrecht vor nationalem Recht

Auch wenn der Vorrang von Gemeinschaftsrecht vor nationalem Recht in den EU-Verträgen nicht verbindlich festgeschrieben ist, ging dieses Prinzip durch ein Urteil des EuGH von 1964 im Prozess zwischen dem italienischen Anwalt Flaminio Costa und des Stromlieferanten ENEL in die europäische Rechtsprechung ein (Rs. 6/64, Costa/ENEL, Slg. 1964, 1141). Weil nicht eindeutig war, wie in diesem Fall das italienische Verstaatlichungsgesetz mit Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, sollte der EuGH diesbezüglich eine Vorabentscheidung (gemäß Artikel 234 EGV) für das befasste italienische Gericht treffen. Jedoch wurde die Zuständigkeit des EuGH in dieser Frage von Italien angezweifelt. Daraufhin stellte der EuGH seine Zuständigkeit bei solchen Fragen fest und begründete dies mit dem Vorrang von Gemeinschaftsrecht vor nationalem Recht. Dieser Vorrang wurde später durch andere Urteile auch auf das nationale Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten ausgeweitet, was jedoch von einigen Mitgliedstaaten bei Eintreten bestimmter Ausnahmefällen bestritten wird. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 115 f.)

4.3.4 Die Unmittelbarkeit von Gemeinschaftsrecht

Dass EU-Recht heute direkte Gültigkeit für Individuen hat, geht wie beim Gemeinschaftsrechts-Vorrang auf ein Urteil des EuGH zurück (Rs. 26/62, van Gend & Loos,

Slg. 1963, 1, Rn. 10). Von besonderer Bedeutung kann dieses Prinzip der Unmittelbarkeit werden, wenn über die Schaffung von neuem Sekundärrecht unter den EU-Organen Uneinigkeit besteht, da sich Richtlinien im Gegensatz zu Verordnungen und Entscheidungen auf die Mitgliedstaaten beziehen und nur in Ausnahmefällen auch für Individuen wirksam werden können. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass die Form der Umsetzung von Richtlinien anders als bei Verordnungen und Entscheidungen prinzipiell nicht vorgegeben ist, sondern jeweils den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 117)

4.4 Die Akzeptanz der EU

Da sich die Kommission und der Rat der EU nicht vor dem EU-Parlament verantworten müssen, spricht Pfetsch von einem Legitimationsproblem des institutionellen Systems und von einem Demokratiedefizit der EU. So wird der Rat der EU zwar indirekt durch die nationalen Parlamente legitimiert, die von ihm erlassenen Beschlüsse werden jedoch in keiner Weise parlamentarisch kontrolliert. Außerdem sind Teile des politischen Entscheidungsprozesses auf supranationaler Ebene nicht transparent. In der EU gibt es laut Pfetsch aufgrund des Fehlens eines gemeinsamen Bewusstseins der Bevölkerung noch keine in der Union herrschende öffentliche Meinung. (Vgl. Pfetsch 2005, 147)

Die Legitimationsproblematik der EU spiegelt sich auch in der europäischen Umweltpolitik wieder. Der Präsident des Europäischen Umweltbüros Ralph Hallo kommentiert dies folgendermaßen: „*There is a lot of citizens with distance from Bruxelles and the whole EU decision making process and an increasing level of suspicion and distrust. And that extends to a certain extend to people who play the Bruxelles game*" (Ralph Hallo).

Europaweite Wahlen des EU-Parlaments haben nur stark eingeschränkt einen positiven Einfluss auf die Legitimität der europäischen Institutionen, da die öffentliche Meinung ihre Informationen hierzu fast gänzlich aus nationalen Quellen bezieht und dabei ausschließlich einen nationalen Maßstab anlegt. (Vgl. Meyer 2002, 188)

Die EU, insbesondere die Europäische Kommission versucht die schwache eigene Legitimierung mittels Network Governance, also durch die Etablierung themenspezifischer informeller und unhierarchischer Netzwerke zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auszugleichen. Diese Akteure sind zwar einerseits bestrebt, ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Sie verfolgen jedoch auch ein gemeinsames Interesse und sind an Problemlösung interessiert. (Vgl. Skogstad 2003, 326)

Die bei der GVO-Regulierung angewandte Network Governance zwingt die beteiligten Akteure zu konstruktiver Beteiligung. Private Akteure werden von den EU-Institutionen in

den Entscheidungsprozess einbezogen. Eine kompromisslose Abwehrhaltung zu einem Vorschlag eines anderen Akteurs hat in diesem Prozess keine Aussicht auf Erfolg, da derart handelnde Akteure von anderen gemieden werden, was eine mögliche Einflussnahme verhindert. (Vgl. Skogstad 2003, 331)

5. GVO-Regulierung durch die EU

Nicole Heine zufolge werden politische Entscheidungen im Zusammenhang mit neuen Technologien durch das Abwiegen der sich so eröffnenden Möglichkeiten und Risiken getroffen. Die Entscheidungsträger schätzen die Plausibilität der zur Anwendung der neuen Technologien geäußerten Einschätzungen ab, bevor sie ihre Entscheidung auf diesen stützen. Außerdem erfolgt die Entscheidung immer auch anhand der herrschenden ethischen Wertvorstellungen. (Vgl. Heine 2002, 11)

Im emotional aufgeladenen und umstrittenen Politikfeld der Regulierung des Anbaus und des Verkaufs gentechnisch veränderter Lebensmittel geben die Institutionen der EU die Richtung vor. Die GVO-Regulierung durch die Europäische Union wird Pollack und Shaffer zufolge von drei Eigenschaften wesentlich bestimmt, und zwar indem sie verschiedene Themenfelder berührt, durch ihren Mehrebenen-Charakter sowie durch ihren Zusammenhang mit der heiklen Thematik der Risiko-Regulierung. Auf diese Unterteilung wird in Folge näher eingegangen.

5.1 Eine Regulierung verschiedener Themenfelder

Die europäische GVO-Regulierung berührt unterschiedlichste Themenfelder. Zum einen spielt hier das Ziel eines liberalisierten Binnenmarktes gentechnisch veränderter Lebensmittel eine wichtige Rolle, dessen grundsätzliches Anliegen die freie Verbreitung von GVO in der EU ist. Die argumentierte Notwendigkeit der Vollendung dieses Marktes diente der EU-Kommission Pollack und Schaffer zufolge als Hauptargument eines überwiegenden Teils der europäischen Gesetzgebung im Politikfeld GVO. Biotechnologie ist schon lange Bestandteil der Forschungs- und Technologieentwicklungspolitik der EU und wird von der Kommission außerdem als wichtiges Element im wirtschaftlichen Wettbewerb mit den USA gesehen. Einen weiteren Themenbereich stellen die durch die Verwendung von GVO hervorgerufenen Folgen für die Umwelt dar. Weiters stellen sich dadurch Fragen bezüglich der Sicherheit der Konsumenten, deren Vorbehalte die Regulierung gentechnisch veränderter Lebensmittel in

großem Maß beeinflusst haben. Auch haben die der GVO-Regulierung inhärenten Regelungen zur Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von GVO starke Auswirkungen auf die gemeinschaftliche Landwirtschaftspolitik (GAP). Da EU-interne GVO-Regulierung Folgen für den internationalen Biotechnologie-Markt haben kann, ist auch die für Handel zuständige Generaldirektion (TRADE) der EU-Kommission involviert. Pollack und Schaffer sehen weiters eine Beeinflussung der EU durch die Welthandelsorganisation (WTO), in deren Rahmen die Union ihre Biotechnologie-Politik begründen muss. Auf diese große Anzahl von Akteuren mit unterschiedlichsten Sichtweisen und aus den verschiedensten Bereichen reagiert die EU-Kommission mit sektorübergreifenden Arbeitsgruppen, um die beteiligten Generaldirektionen zu koordinieren. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 330 ff.)

5.2 Eine Regulierung auf mehreren Ebenen

Die europäische Regulierung von GVO findet auf mehreren Ebenen statt. Pollack und Shaffer zufolge geschieht GVO-Regulierung zum einen auf der nationalen Ebene der Mitgliedsstaaten, wo es Widerstand gegen die Zulassung einzelner gentechnisch veränderter Lebensmittel und Saatgutarten gibt, wie es etwa in Österreich der Fall ist.[15] Weiters auf supranationaler Ebene, da die Organe der EU und vor allem die Europäische Kommission in diesem Politikbereich gegenüber den Mitgliedstaaten großen Einfluss haben. Als eine dritte Ebene der EU-GVO-Regulierung geben Pollack und Shaffer die Welthandelsorganisation WTO an, in deren Rahmen die Staaten ihre Interessen auf diesem Gebiet einzubringen versuchen. So protestieren die USA seit Ende der 1990er-Jahre gegen die Einfuhrbarrieren des EU-Marktes gegen gentechnisch veränderte Lebensmittel und Saatgut, etwa durch lange Zulassungsprozeduren, eine strenge Kennzeichnungspflicht für GVO sowie durch den Widerstand einzelner Mitgliedsstaaten gegen auf EU-Ebene bereits zugelassene Sorten. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 332 f.)

5.3 Risiko-Regulierung

Die Regulierung einer neuen Technologie, in diesem Fall gentechnisch veränderte Organismen, steht in engem Zusammenhang mit der Einschätzung des mit diesem Produkt oder eines Herstellungsprozesses einhergehenden Risikos für die Gesellschaft. Bei der Entwicklung eines neuen Produktes oder Produktionsprozesses wird dessen Risiko von der

[15] Siehe auch Kapitel 6.5 Die EU-Mitgliedsstaaten.

zuständigen Regulierungsbehörde beurteilt. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 333) Dieser Risikofaktor ist eine Kombination von Schadenspotenzial (etwa Umweltschäden, eine Verminderung der Lebensqualität oder eine Erhöhung der Sterblichkeit) und der Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines solchen Schadens (vgl. Wiener / Rogers 2002, 320). Auf Basis dieser Abwägung wird das Produkt oder der Prozess für den Raum der Zuständigkeit der Regulierungsbehörde entweder zugelassen oder nicht. Zum Zeitpunkt der Regulierung eines neuen Produktes oder Prozesses ist oft deren tatsächliche Wirkung nicht vorherzusehen, weshalb oft nach dem Vorsorgeprinzip entschieden wird.[16] In diesem Fall werden Produkte oder Produktionsprozesse sicherheitshalber nur mit Einschränkungen zugelassen oder verboten, wenn deren Wirkung nicht vollständig abzusehen ist. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 333)

Im WTO-Abkommen on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS-Abkommen), das im Rahmen der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) ausgehandelt wurde und Rahmenbedingungen für die Regelung der WTO-Staaten in den Bereichen Lebensmittelsicherheit sowie den Schutz von Tieren und Pflanzen bei Krankheiten und Schädlingen schuf, wird Risikobewertung (Risk assessment) gemäß ANNEX A, Punkt 4 folgendermaßen definiert:

"*The evaluation of the likelihood of entry, establishment or spread of a pest or disease within the territory of an importing Member according to the sanitary or phytosanitary measures which might be applied, and of the associated potential biological and economic consequences; or the evaluation of the potential for adverse effects on human or animal health arising from the presence of additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in food, beverages or feedstuffs*." (Vgl. SPS-Abkommen)

Grundsätzlich sind bei der Zulassung eines neuen gentechnischen Verfahrens zwei Fragen wesentlich. Zum einen ist zu klären, ob die Einführung eines neuen Verfahrens entsprechende Vorteile zur Erreichung der definierten Ziele bringt und somit gerechtfertigt ist. Auch wenn sich dadurch ein außerordentlicher Nutzen ergeben würde, muss vor der Zulassung außerdem geklärt werden, ob dieses Verfahren schwere Schäden verursachen kann, die eventuell unwiderruflich sind. Gemäß dem technisch-mathematischen Risikobegriff wird Risiko als „Produkt des Schadensausmaßes und der Eintrittswahrscheinlichkeit" definiert. Schaden ist hier keine fixe Größe, sondern muss für jede Risiko-Evaluierung eigens definiert werden. (Vgl. Heine 2002, 11) Im Bereich der Zulassung neuer Gentechnik-Verfahren wird diese technische Analyse mit einer auf ethischen Wertvorstellungen basierenden Beurteilung

[16] Siehe Kapitel 5.3.2 Das Vorsorgeprinzip und Substanzielle Äquivalenz.

kombiniert, durch die bestimmt wird, mit Hinblick auf welche Politikbereiche die Technikfolgenabschätzung erfolgt. Die Ergebnisse der technischen Analyse werden nach denselben ethischen Maßstäben bewertet, die schon ihre ursprüngliche Ausrichtung bestimmten. Bei der Risikobeurteilung von Gentechnik liegt das Hauptaugenmerk nicht auf den sich dadurch bietenden Vorteilen, sondern auf den möglichen negativen Folgen. Dies liegt zum einen daran, dass die Auswirkungen ihrer Anwendung relativ schlecht vorhersehbar sind. Außerdem wird Gentechnik in der gesellschaftlichen Wahrnehmung stark mit Risiko verbunden. Der Schwerpunkt im Umgang mit Gentechnik liegt deshalb auf der Prävention von Gefahren. (Vgl. Heine 2002, 20)

5.3.1 Der Codex Alimentarius der Vereinten Nationen

Die Regulierung und die Risikoabschätzung von GVO durch staatliche Behörden basiert auf dem Codex Alimentarius, der 1963 von der Welternährungsorganisation (FAO) gemeinsam mit der Welthandelsorganisation der Vereinten Nationen (WHO) beschlossen wurde. Er beinhaltet internationale Lebensmittelstandards und wurde als intergouvernementales völkerrechtliches Statut von mittlerweile 174 Staaten unterzeichnet. Die Ziele des Codex sind der Schutz der Gesundheit der Konsumenten, faire Grundlagen im Lebensmittelhandel zu etablieren und die Vereinheitlichung aller Lebensmittelstandards staatlicher oder nichtstaatlicher internationaler Organisationen zu fördern. (Vgl. WHO - Food safety) Gemäß dem Codex besteht Risikoanalyse aus den drei Komponenten Risikobewertung, Risikomanagement und die Informationspolitik über Risiken. Die Risikobewertung basiert auf Sicherheitsbewertung (Safety assessment), um eine vom überprüften GVO ausgehende Gefahr zu erkennen und deren Ausmaß einzuschätzen. Diese Bewertung beinhaltet auch einen Vergleich auf Basis der substanziellen Äquivalenz (siehe unten), bei dem Ähnlichkeiten und Unterschiede gentechnisch veränderter Pflanzen mit vergleichbaren konventionellen Pflanzen verglichen werden. Jede entdeckte potentielle Gefahr wird mit Hinblick auf deren Risikopotential für die menschliche Gesundheit charakterisiert. Das Risikomanagement kann je nach Anlass die Bereiche Lebensmittelkennzeichnung, Rahmenbedingungen zur kommerziellen Verwendung sowie begleitende Kontrollen umfassen. Die Anwendung von Kontrollen sollte für jedes bewertete GVO neu erwogen werden. Weiters wird empfohlen, die Anwendbarkeit dieser Kontrollen im Rahmen des Risikomanagements laufend zu evaluieren. Die Kommunikation über Risiken ist ein Prozess, der im Verlauf der Risikobewertung und des Risikomanagements ständig stattfindet und an dem alle betroffenen Akteure, seien es nun Vertreter von Regierungen, aus der Wirtschaft, Wissenschafter, Medien oder

Konsumentenvertreter, in interaktiver Form beteiligt sind. Der Codex rät zu einer umfassenden Dokumentation und Veröffentlichung der Sicherheitsevaluierung und des Risikomanagements sowie zur Berücksichtigung und Beantwortung legitimer Bedenken, da ansonsten das Vertrauen in die Informationspraxis der GVO-Industrie geschädigt werden könnte. Besonders wichtig sei es, diesbezügliche Gutachten allen beteiligten Akteuren zur Verfügung zu stellen. (Vgl. Gao 2004, 314 f.)

Seit 1990 veranstalten FAO und WHO regelmäßig Joint Expert Consultations on GM Foods, die sowohl ihre Mitgliedstaaten als auch die Codex Alimentarius Commission hinsichtlich der Sicherheitsbewertung gentechnisch veränderter Lebensmittel beraten[17]. Um die Entwicklung einheitlicher internationaler Rahmenbedingungen, Richtlinien oder Empfehlungen zu gentechnisch veränderten Lebensmitteln durch den Codex Alimentarius voran zu treiben, gründeten FAO und WHO 1999 die Codex ad hoc Intergovernmental Task Force on Foods derived from Biotechnology[18]. Diese bezieht sich stark auf die oben beschriebenen Joint Expert Consultation und veröffentlicht diesbezüglich Rahmenrichtlinien[19]. (Vgl. Gao 2004, 324 f.)

Die GVO-Regulierung durch die EU wurde im Laufe der Zeit restriktiver, während die Entwicklung etwa in den USA gegensätzlich verlief. David Vogel führt diese Verschärfung in der EU auf eine Reihe von Fehlern und Krisen bei der GVO-Regulierung zurück. (Vgl. Vogel 2001) Häufig erwähnt wird in wissenschaftlichen Beiträgen zu diesen Beiträgen die BSE-Krise (Bovine spongiforme Enzephalopathie), durch die das Vertrauen der europäischen Öffentlichkeit in die Regulierungs- und Risikoerkennungs-Mechanismen der EU nachhaltig beeinträchtigt wurde. Diese Krise schwächte die Legitimität der EU-Institutionen und förderte den öffentlichen Wunsch nach einer strengeren, auf Vorsorge ausgerichteten Regulierung, dem die EU-Institutionen auch Folge leisteten, indem sie die Regulierungsmechanismen in einigen Bereichen verschärften. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 333 f.)

5.3.2 Das Vorsorgeprinzip und substanzielle Äquivalenz

5.3.2.1 Das Vorsorgeprinzip

Das Vorsorgeprinzip (Precautionary Principle) wird seit den Achziger-Jahren in Deutschland angewendet, um eine Reihe von umweltrechtlichen Maßnahmen umzusetzen. Allein in

[17] Siehe http://www.who.int/foodsafety/biotech/consult/en/index.html.
[18] Siehe http://ec.europa.eu/food/fs/ifsi/eupositions/tffbt/archives/tffbt_01_en.html.
[19] Einige davon sind etwa unter http://www.ictsd.org/biores/07-10-19/story1.htm abrufbar.

Deutschland hat das Vorsorgeprinzip elf verschiedene Bedeutungen, es ist daher aufgrund seiner Unklarheit mehr als Idee und nicht als klar definiertes Konzept zu verstehen. Zwar wird es in Artikel 174 EGV (Artikel 130r Absatz 2 in der Fassung des Vertrags von Maastricht) erwähnt, aber nicht definiert: „*Community policy on the environment shall aim at a high level of protection taking into account the diversity of situations in the various regions of the Community. It shall be based on the precautionary principle and on the principles that preventive action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay. Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of other Community policies*". Da der Artikel 6 EGV bedingt, dass EU-Regelungen zum Umweltschutz in die europäische Rechtsprechung integriert werden, wirkt das Vorsorgeprinzip auch auf andere Themenbereiche als nur auf die Umweltpolitik. (Vgl. Majone 2002, 5 f.) Das SPS-Abkommen setzt grundsätzlich eine Risikoeinschätzung voraus, bevor in ihrem Rahmen Maßnahmen zum Schutz von Menschen, Tieren oder Pflanzen durchgeführt werden können. (Vgl. Majone 2002, 3) Diese ist laut Artikel 5 des Abkommens, in dem sich das Vorsorgeprinzip widerspiegelt, jedoch vor der Durchführung solcher Maßnahmen nicht verpflichtend, wenn nicht ausreichend Informationen vorhanden sind, um eine ausreichende Risikoeinschätzung durchführen zu können:

„*In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.*"

(SPS-Abkommen, Artikel 5 Absatz 7)

Das Vorsorgeprinzip kommt auch in der 1992 verabschiedeten Rio Declaration on Environment and Development der Vereinten Nationen[20] zur Anwendung:

„In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation". (Rio-Deklaration, Prinzip 15)

Die Intention des Vorsorgeprinzips ist eine staatlich gewährleistete, präventiv und vorausschauend angelegte Verhinderung von Umweltbelastung. Es wird nicht erst reagiert, wenn die Belastung bereits zu hoch ist, sondern darauf geachtet, dass die festgelegten Grenzen der maximal zumutbaren Belastbarkeit der Umwelt zumindest eingehalten werden.

[20] Siehe auch Kapitel 5.4.11 über das Cartagena-Protokoll.

Das Vorsorgeprinzip fordert jedoch, diese Grenzen nicht auszureizen. Vielmehr soll die Umwelt nur soweit belastet werden, wie es technisch und wirtschaftlich nötig ist oder soweit es die entsprechenden politisch vorgeschriebenen Sicherheitsintervalle erlauben. Dabei geht es um einen schonenden und nachhaltigen Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen. (Vgl. Heine 2002, 22)

Da das Vorsorgeprinzip rechtlich nicht klar definiert ist, kann es in der EU nicht als verbindliche Regelung angewendet werden. Trotzdem hat das Vorsorgeprinzip als politisches Paradigma auf europäischer Ebene wachsenden Einfluss. (Vgl. Vogel 2001, 28) Die BSE-Krise führte zur Installation eines BSE-Untersuchungsausschusses und eines allgemeinen Ausschusses zur Kontrolle der Kommission durch das EU-Parlament, beide dem EU-Parlament durch den Vertrag von Maastricht zugestanden. In Kombination mit der Ankündigung des Parlaments, der Kommission in ihrer damaligen Besetzung das Misstrauen auszusprechen, setzten diese Ausschüsse die Kommission unter großen Druck, weshalb diese einen 70 Punkte umfassenden Krisenplan des Parlaments zum überwiegenden Teil umsetzte, was insbesondere zu einer Verschärfung der Kontrollmaßnahmen führte. Dadurch wurde das Vorsorgeprinzip für alle Bereiche europäischer Gesundheitspolitik relevant. (Vgl. Michalowitz 2007, 136)

Die EU-Kommission bezieht sich bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips auf den oben genannten Artikel 15 der Rio-Deklaration, wendet dieses jedoch weiter gefasst an (vgl. Majone 2002, 6):

"The precautionary principle is not defined in the Treaty, which prescribes it only once - to protect the environment. But in practice, its scope is much wider, and specifically where preliminary objective scientific evaluation, indicates that there are reasonable grounds for concern that the potentially dangerous effects on the environment, human, animal or plant health may be inconsistent with the high level of protection chosen for the Community." (Communication from the Commission 2000, 2)

Dieser Mitteilung (Communication) der EU-Kommission zufolge wird das Vorsorgeprinzip neben dem Umweltschutz auch im Themenfeld Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen angewandt. (Vgl. Vogel 2001, 28) Die Anwendung des Vorsorgeprinzips durch EU-Mitgliedstaaten setzt folgendes voraus: Zum einen "*identification of potentially negative effects resulting from a phenomenon, product or procedure*" und weiters "*a scientific evaluation of the risk which because of the insufficiency of the data, their inconclusive or imprecise nature, makes it impossible to determine with sufficient certainty the risk in question*". (Communication from the Commission 2000, 14) Das Vorsorgeprinzip kann in der Auslegung durch die Kommission also wesentlich leichter angewendet werden als nach der Rio-Deklaration, die deren

Anwendung erst bei drohenden erheblichen oder unumkehrbaren Schäden vorsieht (siehe oben).

Eine im Rahmen des EU-Gipfels von Nizza im Dezember 2000 angenommene Resolution zum Vorsorgeprinzip weicht von der Mitteilung der Kommission ab und modifiziert diese in folgenden zwei Punkten. Während die Kommission in jedem Fall eine umfangreiche wissenschaftliche Risiko-Evaluierung vorsieht, wird in der Resolution davon ausgegangen, dass eine solche Prüfung aufgrund fehlender Daten oder bei dringendem Handlungsbedarf nicht immer möglich und dann auch nicht sofort notwendig ist. Weiters wird in der Resolution die Bedeutung einer öffentlichen Beteiligung an der Risikoeinschätzung und der Einbeziehung aller Seiten betont. In dieser Resolution wird der Zustimmung der europäischen Öffentlichkeit an einer solchen Entscheidung ein hoher Stellenwert beigemessen. Obwohl das Vorsorgeprinzip nach wie vor rechtlich nicht klar definiert ist, fördert dessen oben beschriebene Ausweitung die Praxis, auch ohne vorige wissenschaftliche Evaluierung Maßnahmen zur Risikoverminderung zu ergreifen. (Vgl. Vogel 2001, 28 f.)

In der am 28. Januar 2002 verabschiedeten Verordnung 178/2002/EG des EU-Parlaments und des Rates der EU zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit wird auch die Anwendung des Vorsorgeprinzips behandelt. Demnach kann dieses angewendet werden, um bei einer möglichen schädlichen Wirkung von Lebensmitteln schnell reagieren zu können, wenn diese noch nicht vollständig geklärt ist oder noch nicht ausreichend wissenschaftliche Informationen über das Risiko vorliegen. Die Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein, in einer festzulegenden Frist abgeschlossen werden und dürfen den Handel nicht unverhältnismäßig beeinträchtigen. (Vgl. 178/2002/EG, Artikel 7)

Das Vorsorgeprinzip wird in Europa verwendet, um effektiv gegen Umweltbedrohungen vorgehen zu können, ohne einen wissenschaftlichen Nachweis für den Schaden durch diese Bedrohungen abwarten zu müssen. Anfangs wurde dieses Prinzip etwa wegen mangelnder Informationen über die Auswirkungen von Meeresverschmutzung durch Abwässer angewandt. Im Gegensatz zu diesem Anwendungsbereich ist das Vorsorgeprinzip in der GVO-Regulierung umstritten. Gegner dieses Prinzips wenden ein, dass dieses als Mittel gegen umweltschädliche Maßnahmen eingeführt wurde und nicht als Norm für Lebensmittelsicherheit. Die Nachweispflicht der Ungefährlichkeit ist dieser Argumentation zufolge für gentechnisch veränderte Lebensmittel zu streng und daher nur schwer erfüllbar. Kritiker verweisen weiters auf den wirtschaftlichen Schaden durch die Marktsuspendierung

von als unsicher eingestuften Lebensmitteln und befürchten außerdem, dass ein solches Sicherheitsdenken keinen Raum für Alternativen mit größerem Risiko lässt. (Vgl. Gao 2004, 332)

5.3.2.2 Das Prinzip der substanziellen Äquivalenz

Dem Vorsorgeprinzip entgegen steht im Falle der GVO-Regulierung das Prinzip der wesentlichen Gleichwertigkeit (Substantielle Äquivalenz). Dieser Begriff wird seit Anfang 1990 als Reaktion auf die Notwendigkeit der Regulierung von Biotechnologie verwendet. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) sowie die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) verwenden die Substantielle Äquivalenz als Maßstab zur Abschätzung der Sicherheit von GV-Lebensmitteln. (Vgl. Lieberman / Gray 2006, 596 f.) Demnach sollte Gentechnik vertikal geregelt werden, also mit der Betonung des fertigen Produktes als Basis zur Überprüfung des Risikos. Dieses Endprodukt musste die selben Eigenschaften eines konventionellen Produktes aufweisen. (Vgl. Michalowitz 2007, 138) Das Prinzip der substanziellen Äquivalenz wurde 1996 im Rahmen einer Joint Expert Consultation von FAO und WHO zu einem Teil der Sicherheitsbewertung von gentechnisch veränderten Lebensmitteln erklärt. Gleichzeitig wurde klargestellt, dass dieses Prinzip alleine noch keine ausreichende Sicherheitsbewertung darstellt, wenngleich eine in diesem Sinne festgestellte starke Ähnlichkeit eines gentechnisch veränderten Lebensmittels mit einem als sicher geltenden konventionellen Lebensmittel doch beinhaltet, dass ersteres unter ähnlichen Rahmenbedingungen nicht weniger sicher ist als das herkömmliche Lebensmittel. Die Überprüfung auf substanzielle Äquivalenz kann zu folgenden Ergebnissen führen. Wird eine substanzielle Äquivalenz festgestellt, so gilt das GV-Lebensmittel als so sicher wie das konventionelle und es bedarf demzufolge keiner weiteren Sicherheitsprüfung. Weist das GV-Produkt bestimmte Unterschiede auf, soll sich eine weitere Sicherheitsprüfung auf diese Abweichungen konzentrieren. Wenn keine substanzielle Äquivalenz festgestellt werden kann, gilt das GV-Lebensmittel nicht automatisch als nicht sicher, da nicht für alle dieser Produkte eine umfassende Sicherheitsüberprüfung als notwendig erachtet wird. Welche Prüfungsverfahren angewendet werden, muss demnach für jedes GV-Produkt individuell festgelegt werden. Ein großer Vorteil dieses Prinzips ist Yong Gao zufolge dessen Flexibilität. Damit ließen sich alle sowohl beabsichtigten und unbeabsichtigten Unterschiede feststellen, was zu weiteren Prüfungsverfahren führt. Yong Gao weist außerdem darauf hin, dass substanzielle Äquivalenz auf verschiedenen Stufen des Verarbeitungsprozesses eines GV-Produkts ansetzen kann, etwa

sowohl direkt nach der Ernte als auch als fertig verarbeitetes Produkt oder Lebensmittelzutat. (Vgl. Gao 2004, 316 f.) Zu Beginn vertrat die EU mit Richtlinie 90/220/EWG und Verordnung 258/97/EG bei der GVO-Regulierung noch wie die USA dieses Prinzip der substantiellen Äquivalenz. Doch als diese Regelungen durch Richtlinie 2001/18/EG beziehungsweise Verordnung 1829/2003/EG ersetzt wurden, schwenkte die EU auf das Vorsorgeprinzip um, was später zum Gentechnik-Moratorium der EU und in der Folge zu einem großen Handelsstreit zwischen der EU und den USA führte.[21] (Vgl. Lieberman / Gray 2006, 596 f.)

Im Gegensatz zu den USA vertritt die Europäische Kommission also die Einstellung, dass sich die Regulierung gentechnisch veränderter Organismen nicht auf GVO als fertiges Produkt konzentrieren soll, sondern auf den Prozess der gentechnischen Veränderung. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 336)

Auf die eben erwähnten und weitere Regulierungsregelungen für GVO durch die EU wird nun im Rahmen einer zeitlichen Gliederung genauer eingegangen.

5.4 Eine Chronologie der GVO-Regulierung in der EU

Wenngleich im 1957 unterzeichneten Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft keine spezifischen Regelungen zu den Bereichen Biotechnologie getroffen wurden, entwickelten sich in den folgenden Jahrzehnten durch Spillover (die Politikfeld-übergeifende Ausweitung von Maßnahmen) aus anderen Politikbereichen Regelungen zur Regulierung und Kennzeichnung von GV-Lebensmitteln und Saatgut. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 334)

Seit der Gründung der der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft EWG als Vorgänger der EG beziehungsweise EU wurden Regelungen gesetzt, die der heutigen GVO-Regulierung der EU entsprechen. Gemäß Artikel 36 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Vertrag von Rom) 1957 beziehungsweise Artikel 30 des Vertrags von Amsterdam ist die Verhängung von Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten durch einen Mitgliedsstaat erlaubt, wenn diese Maßnahmen unter anderem „*zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen (…) gerechtfertigt sind*".

Mit der 1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), die dem zwischenzeitlich ins Stocken geratenen Integrationsprozess der EU neuen Schwung verleihen sollte und den Europäischen Binnenmarkt etablierte (vgl. Pfetsch 2005, 56 ff.), wurde europäische Umweltpolitik erstmals europarechtlich verankert, indem vorausschauendes

[21] Siehe Kapitel 6.9 über den WTO-Handelskonflikt.

Handeln als Grundprinzip festlegt wurde. Weiters einigte man sich darauf, dass bei der Angleichungen von Standards immer ein hohes Maß an Sicherheitsmaßnahmen eingehalten werden muss. (Vgl. Vogel 2001, 22) Im am 1. November 1993 ratifizierten Vertrag von Maastricht wurde das Vorsorgeprinzip als Leitsatz festgeschrieben. (Vgl. Vogel 2001, 22)

5.4.1 Richtlinie 90/220/EWG zur Freisetzung genetisch veränderter Organismen

Die erste Regulierung von gentechnisch veränderter Lebensmittel (GVO) auf europäischer Ebene erfolgte 1990 durch die vom Europäischen Rat angenommene Richtlinie 90/220/EWG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt. Zwar blieb die Regulierung großteils im Kompetenzbereich der Mitgliedsstaaten, gleichzeitig wurde aber deren gegenseitige Verantwortung bezüglich Risikoabschätzung und Freigabe zur Verbreitung von GVO-Produkten festgeschrieben. (Vgl. Skogstad 2003, 327)

Durch die am 23. Oktober 1991 in Kraft getretene Richtlinie wurden die absichtliche Freisetzung sowie die Freigabe von GVO in die Umwelt sowohl im Sinne einer kommerziellen Verwertung als auch bezüglich wissenschaftlicher Forschung geregelt. Damit wurden einerseits Feldversuche erfasst, deren Zulassung den Mitgliedstaaten überlassen wurde, weshalb sich diese auf das jeweilige Land beschränkt. Außerdem regelt die Richtlinie 90/220/EWG die Freigabe von GVO für den Markt der EU, sowohl bei deren Verwendung etwa als Saatgut als auch wenn ein GVO zu einem Produkt weiterverarbeitet wird. (Vgl. Michalowitz 2007, 135 f.)

Die in der Einleitung von Richtlinie 90/220/EWG festgeschriebenen leitenden Paradigmen sind zum einen der Schutz der Gesundheit der EU-Bürger und der Schutz der Umwelt vor etwaigen unerwünschten Folgen der Freisetzung von GVO. So wird gleich im ersten Punkt dieser Einleitung festgehalten, dass sich in die Umwelt freigesetzte lebende Organismen fortpflanzen und über Staatsgrenzen hinweg ausbreiten und unumkehrbaren Schaden verursachen können. Weiters sollen durch die Vereinheitlichung der unterschiedlichen Regelungen der absichtlichen Freisetzung von GVO in den verschiedenen Mitgliedsstaaten Handelshemmnisse und ungleiche Wettbewerbsbedingungen abgebaut und dadurch der Gemeinsame Markt der EU bezüglich GVO harmonisiert werden. (Vgl. Richtlinie 90/220/EWG)

Diese Richtlinie beinhaltet die grundlegende Annahme, dass die Regulierung von GVO vorausschauend und mit großer Rücksicht auf den Sicherheitsaspekt passieren muss. Um einen Feldversuch mit gentechnisch veränderten Organismen durchzuführen, muss der jeweils zuständigen nationalen Behörde des Mitgliedsstaates, in dem getestet werden soll, eine

Risikoanalyse des Produkts vorgelegt werden. Weiters ist die Zustimmung eines jeden Landes nötig, in dem das GV-Produkt auf den Markt gebracht werden soll. (Vgl. Vogel 2001, 9) Die Vorgaben zur Anmeldung eines genetisch veränderten Organismus oder eines GV-Produktes sind in den Artikeln 11 bis 13 der Richtlinie 90/220/EWG verankert. Zu genetischer Veränderung kommt es laut Anhang I A, Teil 1 dieser Richtlinie *unter anderem* bei der Anwendung folgender Verfahren:

„1. DNS-Rekombinationstechniken, bei denen Vektorsysteme eingesetzt werden, wie sie bereits von der Empfehlung 82/472/EWG des Rates erfasst sind.

2. Verfahren, bei denen in einen Organismus direkt Erbgut eingeführt wird, das ausserhalb des Organismus zubereitet wurde, einschließlich der Mikroinjektion, Makroinjektion und Mikroverkapselung.

3. Zellfusion (einschließlich Protoplastenfusion) oder Hybridisierungsverfahren, bei denen lebende Zellen mit neuen Kombinationen von genetischem Erbmaterial durch die Verschmelzung zweier oder mehrerer Zellen anhand von Methoden gebildet werden, die unter natürlichen Bedingungen nicht auftreten.“ (Richtlinie 90/220/EWG)

In Artikel 16 der Richtlinie spiegelt sich das Vorsorgeprinzip deutlich wieder. Demnach kann ein Mitgliedsstaat bei berechtigter Annahme, *„daß ein Produkt, das nach dieser Richtlinie vorschriftsmässig angemeldet wurde und für das eine schriftliche Zustimmung erteilt worden ist, eine Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt darstellt, (…) den Einsatz und/oder Verkauf dieses Produkts in seinem Gebiet vorübergehend einschränken oder verbieten“* (Richtlinie 90/220/EWG).

Ist ein genetisch verändertes Produkt durch diese Richtlinie zugelassen worden, kann kein Mitgliedsstaat dessen Freigabe im eigenen Hoheitsgebiet verbieten, wenn dessen Einwände von der Richtlinie abgedeckt sind. Eine Unterbindung der Verbreitung des betroffenen GV-Produkts in einem Mitgliedsstaat ist nur gestattet, wenn von diesem „*berechtigter Weise*“ eine Bedrohung der Umwelt oder der menschlichen Gesundheit durch das Produkt vermutet wird. In diesem Fall kann der Mitgliedstaat gemäß Artikel 16 handeln. Obwohl die Kommission bei ihrer Entscheidung über diesen Einwand von einem Ausschuss aus Vertretern der Mitgliedstaaten unterstützt wird, liegt die letztliche Entscheidungskompetenz bei der Kommission beziehungsweise beim Europäischen Rat. Diesem legt die Kommission im Falle einer Uneinigkeit mit dem Ausschuss einen Vorschlag zur Beschlussfassung vor (siehe Artikel 21). (Vgl. Richtlinie 90/220/EWG) Durch ihre Rolle im Ausschuss (beratend) und im Europäischen Rat haben die Mitgliedstaaten großen Einfluss auf die Entscheidung, ob der Mitgliedstaat die von ihm erlassenen Maßnahmen gegen das GV-Produkt aufrechterhalten kann.

5.4.2 Erste Kontroversen über den Regulierungskurs der EU

Im Rahmen der Richtlinie 90/220/EWG wurden 18 gentechnisch veränderte Saatgut-Arten zum Import oder zum Anbau freigegeben und tausende Versuchsfelder zugelassen. Ende der 90er Jahre herrschte ein starkes Misstrauen der europäischen Öffentlichkeit gegenüber der rechtlichen Regulierung von genetisch veränderten Organismen durch die EU, woraufhin einige Mitgliedsstaaten einen Zulassungsstopp für GVO in der Europäischen Union forderten (siehe unten). (Vgl. Skogstad 2003, 327).

Mit dem Antrag auf Zulassung einer gentechnisch veränderten Rapssorte in Großbritannien wurde der in Richtlinie 90/220/EWG festgeschriebene Zugang zu GVO-Regulierung der EU im Jahr 1994 einer ersten großen Bewährungsprobe unterzogen. Denn im Anschluss an die nationale Zulassung stellte das britische Umweltministerium einen Antrag zur Freigabe dieser Rapssorte in der gesamten Europäischen Union, wogegen Dänemark, Norwegen und Österreich Einspruch einlegten. Diese drei Länder stützen sich dabei auf eigene Untersuchungen, welche eine Kontaminierung lokaler konventioneller Rapssorten mit der gentechnisch veränderten Rapssorte nachwiesen. Die EU-weite Zulassung dieser Sorte wurde aufgrund von Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedsstaaten bezüglich der Kennzeichnungspflicht von GVO trotz einer 1995 erreichten qualifizierten Mehrheit ausgesetzt, bis sich der Biotechnologie-Hersteller 1997 bereit erklärte, seine Rapssorte als gentechnisch verändert zu kennzeichnen. Ein weiterer Streitfall ereignete sich im Dezember 1996, als die EU-Kommission einer EU-weiten Zulassung einer gentechnisch veränderten Getreidesorte aus der Schweiz zustimmte, was starken Widerstand von Umwelt- und Konsumentenschutz-Organisationen sowie einiger Mitgliedsstaaten zur Folge hatte. Daraufhin forderte das EU-Parlament im April 1997 die Kommission auf, ihre Entscheidung auszusetzen, bis weitere Untersuchungen vorliegen. Zwar kam die Kommission dem Ansuchen des EU-Parlaments letztendlich nicht nach, jedoch führte diese Unstimmigkeit zu einer grundsätzlichen Korrektur der EU-Politik bezüglich GV-Lebensmittel. (Vgl. Vogel 2001, 9)

Die heftige Diskussion innerhalb der europäischen Union über die 1996 aus den USA importierten Sojabohnen, von denen etwa zwei Prozent gentechnisch verändert waren, ließ das Vorsorgeprinzip in der GVO-Regulierung an Bedeutung gewinnen und legte einen gravierenden Mangel der Richtlinie 90/220/EWG offen. Denn diese sah, wenn ein gentechnisch verändertes Lebensmittel einmal für den europäischen Markt zugelassen war, keine begleitenden Sicherheitsmaßnahmen vor, da davon ausgegangen wurde, dass durch die Überprüfung zur Zulassung des Produktes dessen Sicherheit garantiert und eine von diesem

ausgehende potenzielle Gefährdung zuverlässig erkannt werden konnte. Aufgrund des starken öffentlichen Widerstandes gegen die importierten GV-Sojabohnen aus den USA weiteten sowohl Frankreich als auch Großbritannien die Richtlinie dementsprechend aus, dass in diesen Ländern nun auch die Wirkung der importierten GVO auf die nationale landwirtschaftliche Erzeugung berücksichtigt wurde. Dadurch gewann das Vorsorgeprinzip bei der GV-Regulierung in der EU an zusätzlicher Bedeutung. (Vgl. Vogel 2001, 10) Die Unsicherheiten und Ängste der europäischen Bürger gegenüber den zu dieser Zeit gerade aufkommenden gentechnisch veränderten Organismen wurden durch die Präsentation des ersten erfolgreich geklonten Säugetiers, des Schafs „Dolly“ im Dezember 1996 weiter geschürt. Diese Bekanntgabe ließ ethische Fragen in der biotechnologischen Forschung an Bedeutung gewinnen. Im Jahr 1996 beklagten außerdem die USA und Kanada bei der Welthandelsorganisation WTO ein von der EU verhängtes Importverbot von mit Hormonen behandeltem Rindfleisch, was sie als getarnte Handelsbarriere bezeichneten, die nicht durch wissenschaftliche Risikoabschätzung gerechtfertigt sei. Die WTO gab den Forderungen der USA und Kanada Recht und forderte die EU auf, das Importverbot aufzuheben. Weil die Union dieses trotzdem beibehielt, wurden die Vereinigten Staaten und Kanada von der WTO zu Handelssanktionen ermächtigt, und zwar im Ausmaß der durch das Importverbot der EU entstandenen geschätzten Handelsausfälle. Daraufhin verhängten die beiden Staaten ebenfalls Importverbote im Wert von 116,8 Millionen US-Dollar und 1,3 Millionen Kanadische Dollar für Produkte aus der EU. Diese Maßnahmen verärgerte große Teile der europäischen Bevölkerung, die sich keine in ihrer Wahrnehmung unnatürlichen Lebensmittel aufzwingen lassen wollte. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 339)

5.4.3 Die BSE-Krise

Durch die Krise um die Bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE) im Zusammenhang mit der Nervenkrankheit Creutzfeld-Jakob wurde das Vertrauen der europäischen Öffentlichkeit in die nationalen und europäischen Regulierungsbehörden stark beschädigt. BSE wurde erstmals 1982 in Großbritannien nachgewiesen. Die EU-Kommission glaubte damals den Versicherungen des britischen Landwirtschaftsministeriums, dass diese Erkrankung nicht auf den Menschen übertragbar sei. Zwischen 1989 und 1990 kam es in Großbritannien zu einem großen Ausbruch von BSE, woraufhin die EU-Kommission den Verzehr des verseuchten Rindfleischs verbot. Lauter werdende Zweifel der britischen Öffentlichkeit an der Ungefährlichkeit von BSE-verseuchtem Fleisch für den Menschen wurden von der britischen Regierung zurückgewiesen. Die EU-Kommission unterstützte diese Position, indem sie keine

Sanktionen gegen Rindfleisch aus Großbritannien verhängte. Im Jahr 1996 erkrankten in Großbritannien zehn Menschen an Creutzfeld-Jakob. Die britische Regierung gab daraufhin bekannt, dass diese Krankheitsfälle mit dem oben beschriebenen Ausbruch von BSE Ende der 1990er Jahre im Zusammenhang stehen könnten. Nun verhängte die Kommission ein Exportverbot für britisches Rindfleisch und ordnete umfangreiche Notschlachtungen hauptsächlich britischer Rinder an. Unter dieser Katastrophe litt das Vertrauen der europäischen Öffentlichkeit in die Union als beschützende Instanz beträchtlich. Weiters wurde die EU-Bevölkerung durch dieses Ereignis für Fragen der Lebensmittelsicherheit sensibilisiert. Zu dieser Zeit kamen in Europa erstmals GV-Lebensmittel auf. Somit war die öffentliche Meinung in der EU zu GVO stark negativ geprägt. (Vgl. Vogel 2001, 23 f.)

Trotz der in Europa herrschenden negativen Grundstimmung gegen GVO genehmigte die Kommission am 23. Jänner 1997 die Zulassung der gentechnisch veränderten Maissorte Bt-176 für den europäischen Markt. Aufgrund der zu diesem Zeitpunkt durch Richtlinie 90/220/EWG geltenden Entscheidungsprozedur konnte sich die Kommission hier durchsetzen, obwohl 14 der 15 Mitgliedstaaten durch Einwände oder Stimmenthaltung im Regulierungskomitee ihren Widerstand gegen diese Zulassung zum Ausdruck brachten. Da der Rat der Europäischen Union den Vorschlag der Kommission nur einstimmig hätte ändern können und Frankreich seine Zustimmung für diesen Vorschlag signalisierte, wurde das umstrittene Saatgut von der EU zugelassen. Daraufhin wendeten Österreich umgehend im Februar und Luxemburg im März 1997 die Sicherheitsklausel gemäß der Richtlinie 90/220/EWG an.[22] Darüber hinaus verabschiedete das Europäische Parlament im April 1997 eine Resolution, in der das alleinige Handeln der Kommission über das EU-Parlament und die meisten Mitgliedstaaten hinweg kritisiert wurde. Solche Anwendungen der Sicherheitsklausel widersprachen dem zentralen Ziel der Richtlinie 90/220/EWG der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes für gentechnisch veränderte Lebensmittel. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 340)

Auf Basis der oben beschriebenen großen Unsicherheit und Unzufriedenheit mit den bestehenden gemeinschaftlichen Regulierungs-, Kontroll- und Risikoabschätzungsmechanismen formierte sich eine starke, bereichsübergreifend und auf verschiedenen Ebenen agierende europäische Bewegung gegen GVO.

Auf die starken Vorbehalte gegen GVO innerhalb der EU mussten auch die großen europäischen Lebensmittelhändler reagieren, da sie ansonsten mit Umsatzeinbußen durch Konsumentenboykotte rechnen mussten, weshalb viele von ihnen keine GV-Lebensmittel in

[22] Siehe Kapitel 5.4.6 über das Gentechnik-Moratorium.

ihr Sortiment aufnahmen. Viele Supermarkt-Ketten und Lebensmittelhersteller verzichteten deshalb gänzlich auf den Verkauf gentechnisch veränderter Lebensmittel. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 341)

Durch ihre Rolle in der BSE-Krise war die EU-Kommission starker öffentlicher Kritik ausgesetzt, was sich auch in einer Misstrauensabstimmung des Parlaments manifestierte, welche sie aber überstand. Trotzdem trat die Kommission unter Kommissionspräsident Jacques Santer aufgrund des Berichts eines Sonderuntersuchungsausschusses am 15. März 1999 zurück. (Vgl. Michalowitz 2007, 136 f.)

5.4.4 Das Blair-House Abkommen

Der französische Umweltaktivist José Bové beklagt, dass die EU hohe Mengen proteinhaltiger Pflanzen, vor allem Soja, importieren muss, da in der Union nicht genug erzeugt wird. Diese Unterproduktion wurde laut Bové von den USA durch das Blair-House Abkommen durchgesetzt. (ARTE-Diskussionsrunde) In diesem wurde für die Anbaufläche von Eiweißpflanzen in der EU eine Obergrenze von 4,93 Millionen Hektar festgelegt (vgl. Pressemitteilung EU 2001). Dieses Abkommen habe zu einer Abhängigkeit von außereuropäischen Gentechnik-Firmen wie Monsanto geführt.

„*So machen die Vereinigten Staaten seit nunmehr fünfzig Jahren einen irren Druck und hindern Europa daran, sein eigenes pflanzliches Protein zu erzeugen. Und wir sind im Würgegriff von solchen Industrieerzeugern wie Monsanto und können nicht unabhängig sein. Da muss sich vieles ändern, da brauchen wir eine neue gemeinsame Agrarpolitik, aber mit einem Produktionsplan, damit der Bedarf zusammenpasst in der Viehzucht und in der landwirtschaftlichen Erzeugung.*“

(ARTE-Diskussionsrunde)

Vor Blair House gab es bereits Abkommen zwischen den USA und der Europäischen Gemeinschaft (EG) zum Import von Ölpflanzen wie Soja oder Raps in die Gemeinschaft. 1962 wurde vereinbart, dass Ölpflanzen beziehungsweise aus diesen gewonnene Produkte sowie getreidefreie Futtermittel ohne Zollerhöhungen in die EG importiert werden können. Anfang der 1980er-Jahre hatten die USA bei Ölpflanzen bei weitem den höchsten Marktanteil. Damals stiegen aufgrund des stark wachsenden Viehbestandes und des damit verbundenen Bedarfs an proteinhaltigen Futterpflanzen die gesamten Importe von Sojabohnen in die EG von sechs Millionen Tonnen (Anfang der 1970er Jahre) auf über 14 Millionen Tonnen (1986). Nachdem der US-Anteil an Soja-Importen in die EG 1982 mit 11,3 Millionen Tonnen seinen Höchststand erreichte, ging dieser in den folgenden Jahren stark zurück und betrugen 1985 nur noch 5,8 Millionen Tonnen, was von anderen Sojaexporteuren wie

Argentinien oder Brasilien ausgeglichen wurde. Da in dieser Zeit die durch die EG vorgenommenen Preisstützungen für Ölpflanzen kontinuierlich angehoben wurden, nahm deren Produktion stark zu. Die so entstandenen Gewinneinbußen veranlassten die American Soybean Association (ASA) zu einer Klage gegen die EG gemäß Paragraph 301 des US Trade Act von 1974, mit dem gegen vermeintlich unfaire Maßnahmen von Handelspartnern gegen die USA vorgegangen werden kann, die von der US-Regierung gebilligt wurde. Daraufhin wurde dieser Konflikt Anfang 1988 im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) behandelt. Im Februar 1988 wurden von der EG zwei neue Regelungen zur Landwirtschaft beschlossen. Zum einen wurden Grenzwerte für Ölpflanzen und Strafen bei deren Überschreitung festgelegt, um das Landwirtschaftsbudget der Gemeinschaft zu stabilisieren. Damit sollten einerseits die Kosten der Agrarförderungen reduziert und andererseits die Überproduktion in diesem Bereich verringert werden. Um zweiteres zu fördern, wurde außerdem ein Prämiensystem für die Brachlegung von Ackerland beschlossen. Trotz dieser Maßnahmen lag die Produktion in diesem Agrarbereich weiterhin über den festgelegten Grenzwerten. Daraufhin entschied das GATT Oilseeds Panel 1989, dass die EG durch ihre Agrarpolitik das 1962 beschlossene Handelsabkommen mit den USA konterkariert hat. Da ein weiteres GATT-Panel 1992 zu dem Ergebnis kam, dass die Gemeinschaft seither ihre Politik diesbezüglich nicht geändert hat und die EG sich daraufhin weigerte, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, drohten die USA mit Strafzöllen im Wert von einer Milliarde US-Dollar, was dem geschätzten Gewinnentgang US-amerikanischer Sojaproduzenten entsprach. Um diesen Handelskonflikt zu überwinden, wurden im Rahmen der Uruguay-Runde 1992 das Blair House Abkommen sowie das Memorandum of Understanding on Oilseeds ausgehandelt. (Vgl. Ames et al. 1996, 3 f.)

Im Blair House Abkommen wurde für den Anbau von Ölpflanzen innerhalb der EU eine Obergrenze von 4,933 Millionen Hektar festgelegt. Weiters wurde der Anbau solcher Pflanzen für industrielle Zwecke, also nicht zur Lebensmittel- oder Futtermittelproduktion, auf brach liegendem Ackerland beschränkt. Die Produktion von Nebenerzeugnissen wurde auf die Entsprechung von einer Million Tonnen Sojamehl pro Jahr begrenzt. Über die Dauer des Abkommens herrscht Uneinigkeit. Die EU-Kommission vertritt den Standpunkt, dass Blair House aufgrund von Reformierungen des Agrarsektors der EU seit 2002 nicht mehr gilt. (Vgl. Foreign Agricultural Service 1)

Im Zuge der Agenda 2000, eines umfassenden Programms zur Reformierung der EU mit Hinblick auf deren Erweiterung, in der die Agrarpolitik von zentraler Priorität war, wurden die Bestimmungen zur Förderung von Anbauflächen in der EU in einigen Punkten geändert.

Ein wesentliches Element dieser Reform war die stufenweise Reduzierung von Ausgleichszahlungen für Ölpflanzen. Im Jahr 2002 wurden diese Zahlungen für Getreide und Ölpflanzen angeglichen und auf 63 Euro pro Tonne festgelegt. Aufgrund dieser Angleichung betrachtet die EU das Blair House Abkommen seit 2002 als wirkungslos. Die USA bestehen jedoch weiterhin auf der Gültigkeit des Abkommens, da dieses im Rahmen der WTO multilateral abgeschlossen wurde. (Vgl. Foreign Agricultural Service 2)

5.4.5 Verordnung 258/97/EG über neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzutaten

Durch die damals bestehenden GVO-Bestimmungen und aufgrund der steigenden Anteile von gentechnisch veränderten Organismen in US-Lebensmittelimporten entstand ein dringender Bedarf nach Kennzeichnung von in der EU verkauften gentechnisch veränderten Lebensmitteln. Deshalb beschlossen das europäische Parlament und der Ministerrat im Dezember 1996 die Verordnung 258/97/EG über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten, die am 15. Mai 1997 in Kraft trat. (Vgl. Vogel 2001, 10) Die hinter dieser Verordnung stehenden Intentionen sind vor allem ein funktionierender gemeinsamer Markt sowie die Gesundheit der EU-Bevölkerung. (Vgl. Verordnung 258/97/EG) Unterscheidet sich ein neuartiges Lebensmittel beziehungsweise eine Zutat in ihren charakteristischen Eigenschaften und Merkmalen nachweislich von herkömmlichen Produkten ihrer Art und ist dieses daher nicht mehr als einem bestehenden Lebensmittel oder einer Lebensmittelzutat gleichwertig anzusehen (Artikel 8, Absatz 1 a), so schreibt Verordnung 258/97/EG gemäß Artikel 8 folgende Angaben auf der Verpackung vor:

„b) vorhandene Stoffe, die in bestehenden gleichwertigen Lebensmitteln nicht vorhanden sind und die Gesundheit bestimmter Bevölkerungsgruppen beeinflussen können;

c) vorhandene Stoffe, die in bestehenden gleichwertigen Lebensmitteln nicht vorhanden sind und gegen die ethische Vorbehalte bestehen;

d) vorhandene genetisch veränderte Organismen, die durch die in der nicht erschöpfenden Liste in Anhang I A Teil 1 der Richtlinie 90/220/EWG genannten Verfahren der Gentechnik genetisch verändert wurden.

(2) Gibt es keine gleichwertigen Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten, so werden gegebenenfalls geeignete Bestimmungen erlassen, um sicherzustellen, daß der Verbraucher in angemessener Weise über die Art des Lebensmittels oder der Lebensmittelzutat informiert wird.“

(Verordnung 258/97/EG, Artikel 8, Absatz 1)

Eine verpflichtende Trennung gentechnisch veränderter und Gentechnik-freier Lebensmittel wurde jedoch nicht vorgeschrieben. So heißt es in der Einleitung dieser Verordnung: *„Bei Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten, die für die Abgabe an den Endverbraucher in Verkehr gebracht werden sollen, und die sowohl genetisch veränderte als auch konventionelle Erzeugnisse enthalten können, entspricht es unbeschadet der übrigen Etikettierungsvorschriften dieser Verordnung - als Ausnahme insbesondere für Großlieferungen - den Anforderungen des Artikels 8, wenn der Verbraucher über die mögliche Anwesenheit von genetisch veränderten Organismen in den betreffenden Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten informiert wird“*. (Verordnung 258/97/EG)

Als neuartig gelten Lebensmittel und Lebensmittelzutaten nach dieser Verordnung, wenn sie in der Europäischen Union *„bisher noch nicht in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurden und (…) unter nachstehende Gruppen von Erzeugnissen fallen:*

a) Lebensmittel und Lebensmittelzutaten, die genetisch veränderte Organismen im Sinne der Richtlinie 90/220/EWG enthalten oder aus solchen bestehen;

b) Lebensmittel und Lebensmittelzutaten, die aus genetisch veränderten Organismen hergestellt wurden, solche jedoch nicht enthalten;

c) Lebensmittel und Lebensmittelzutaten mit neuer oder gezielt modifizierter primärer Molekularstruktur;

f) Lebensmittel und Lebensmittelzutaten, bei deren Herstellung ein nicht übliches Verfahren angewandt worden ist und bei denen dieses Verfahren eine bedeutende Veränderung ihrer Zusammensetzung oder der Struktur der Lebensmittel oder der Lebensmittelzutaten bewirkt hat, was sich auf ihren Nährwert, ihren Stoffwechsel oder auf die Menge unerwünschter Stoffe im Lebensmittel auswirkt.“ (Verordnung 258/97/EG, Artikel 1, Absatz 2) Unter diese Verordnung fallen weiters Lebensmittel und –Zutaten, wenn sie aus Mikroorganismen, Pilzen oder Algen isoliert oder mit *„herkömmlichen Vermehrungs- und Zuchtmethoden*“ hergestellt wurden und als unbedenklich gelten. (Vgl. Verordnung 258/97/EG, Artikel 1, Absatz 2 d & e)

Im oben zitierten Unterpunkt *b)* drückt sich die in der EU vorherrschende Prozessorientierung bei der GVO-Regulierung aus, da demzufolge ein Lebensmittel oder Lebensmittelzusatz als neuartig eingestuft wird, wenn es aus gentechnisch veränderten Organismen hergestellt wurde, obwohl in diesem selbst keine GVO nachgewiesen wurden.

Der in dieser Verordnung festgelegte Zulassungsprozess für neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzutaten gleicht jenem der Richtlinie 90/220/EWG. Dieser Prozess beginnt durch einen Antrag in jenem Mitgliedsstaat, in dem das Produkt zuerst in Umlauf gebracht werden soll (Artikel 4). Eine Kopie des Antrages wird an die EU-Kommission übermittelt. Der Antragsteller muss gemäß Artikel 6 eine geeignete Aufmachung und Etikettierung seines Produktes vorschlagen. Nun kommt es zur Erstprüfung durch die zuständige nationale Prüfstelle (Artikel 4). Nach der Übermittlung deren Berichts an die Kommission können von

dieser und von den Mitgliedsstaaten Bemerkungen abgegeben oder Einwände gegen das Produkt erhoben werden (Artikel 6). Bei einem Einwand oder wenn die Erstprüfung dies empfiehlt, wird eine ergänzende Prüfung durchgeführt. Wenn kein Mitgliedstaat Bedenken gegen die Zulassung des neuen Produkts anmeldet, kann dieses vom Mitgliedstaat, von dem der Zulassungsantrag ausging, für die gesamte Europäische Union freigegeben werden. (Vgl. Verordnung 258/97/EG)

Wie die Richtlinie 90/220/EWG beinhaltet auch die Verordnung 258/97/EG eine Sicherheitsklausel, gemäß der jeder Mitgliedsstaat laut Artikel 12 das Recht hat, bei „*stichhaltigen Gründen zu der Annahme*“, dass bestimmte Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten für Umwelt oder Gesundheit schädlich sind, obwohl sie den Bestimmungen der Verordnung entsprechen, diese Lebensmittel in seinem Hoheitsgebiet vorübergehend zu verbieten oder einzuschränken. Die Begründung des Mitgliedsstaates wird daraufhin von der EU-Kommission geprüft, welche dem Ständigen Lebensmittelausschuss geeignete Maßnahmen vorschlägt. Dieser gibt zu den Vorschlägen der Kommission eine Stellungnahme ab. Stimmen diese überein, kann die Kommission die Maßnahmen erlassen. Andernfalls oder wenn der Ausschuss keine Stellungnahme abgibt, schlägt die Kommission dem Rat der EU Maßnahmen vor, über die dieser mit qualifizierter Mehrheit abstimmt. (Vgl. Verordnung 258/97/EG) Der in Verordnung 258/97/EG festgelegte Zulassungsprozess entspricht jenem der dieser vorausgehenden Richtlinie 90/220/EWG.

Diese Verordnung ermöglicht ein vereinfachtes Verfahren für Lebensmittel, die zwar aus genetisch veränderten Organismen stammen, solche jedoch nicht mehr enthalten, solange diese „*hinsichtlich ihrer Zusammensetzung, ihres Nährwerts, ihres Stoffwechsels, ihres Verwendungszwecks und ihres Gehalts an unerwünschten Stoffen den bestehenden Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten im wesentlichen gleichwertig sind*“ (Verordnung 258/97/EG, Artikel 3). Auf Basis dieser Regelung konnten in einigen Mitgliedstaaten neue Lebensmittel, die aus GVO gewonnen wurden, zugelassen werden. Die Sicherheitsklausel der Verordnung 258/97/EG wurde später von Mitgliedstaaten herangezogen, um gegen die Charakterisierung neu zugelassener, aus GVO gewonnenen Lebensmittel als „*im wesentlichen gleichwertig*“ (gemäß Artikel 3 dieser Verordnung, siehe oben) zu argumentieren. Dadurch wurden die damaligen Regulierungsmechanismen von GVO in Frage gestellt. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 338 f.)

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bereits zugelassene GV-Lebensmittel wurden von dieser Regelung nicht erfasst, was durch die am 26. Mai 1998 beschlossene Verordnung 1139/98/EG nachgeholt wurde, der zufolge nun auch die von Verordnung

258/97/EG unberücksichtigten gentechnisch veränderten Sojabohnen- und Maissorten als solche gekennzeichnet werden mussten. (Vgl. Verordnung 1139/98/EG);

5.4.6 Das Gentechnik-Moratorium

Die in der Richtlinie 90/220/EWG und in der Verordnung 258/97/EG festgeschriebene Sicherheitsklausel ermöglichte es einigen Mitgliedsstaaten, die Lizenzierung von GV-Produkten im eigenen Land zu verhindern. So wendeten beispielsweise bis Juli 2000 Luxemburg, Frankreich, Österreich, Deutschland und Griechenland diese Klausel in 16 Fällen an, Italien für alle Sorten von Genmais. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 341)

Als erstes Mitgliedsland der EU machte Österreich 1997 die Sicherheitsklausel gegen die gentechnisch veränderte Maissorte Bt-176 von Novartis geltend, die zuvor unter der Richtlinie 90/220/EWG zugelassen wurde. Diesem Beispiel folgten 1997 Luxemburg ebenfalls mit einem Importverbot von Bt-176, 1998 Frankreich und Griechenland, die verschiedene Rapssorten blockierten sowie 2000 Deutschland und Italien mit einem Importverbot einer beziehungsweise vier GV-Maissorten. 1999 verhängte Österreich ein Verbot gegen zwei weitere GV-Maissorten. Die 1998 durchgeführte Abstimmung unter Vertretern der Mitgliedstaaten über den Vorschlag der Kommission, Österreich und Luxemburg zur Aufhebung ihrer Verbote gegen Bt-176 aufzufordern, endete unentschieden, was eine markante Änderung der Einstellung der Mitgliedstaaten zum Nachteil von GVO bedeutete. (Vgl. Lieberman / Gray 2006, 597 f.)

Zwar versuchte die Kommission, vom Regulierungskomitee rechtlich wirksame Mittel gegen diese Verbote durch die Mitgliedstaaten zu erhalten, was von diesem jedoch zurückgewiesen wurde. Daraufhin beschloss die Kommission, zu diesem Zeitpunkt hier nicht weiter zu intervenieren, sondern stattdessen neue spezifische Gesetzesentwürfe einzubringen.

(Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 341) Aufgrund dieser partiellen Aushebelung von EU-Recht durch einzelne Mitgliedstaaten entstand im Zulassungsverfahren gentechnisch veränderter Organismen eine doppelgleisige Struktur, bestehend aus den EU-Institutionen einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits. Zwar hätte die EU-Kommission mithilfe des Europäischen Gerichtshofes die Umsetzung der bisherigen Zulassungen in diesen Mitgliedsstaaten erzwingen können. Im Hinblick auf die stark ablehnende öffentliche Meinung gegen GVO wurde auf dieses Recht jedoch verzichtet. (Vgl. Skogstad 2003, 327 ff.)

Aufgrund der steigenden Ablehnung gentechnisch veränderter Organismen in den 1990er Jahren wurde die Richtlinie 90/220/EWG in der Öffentlichkeit und von einigen Regierungen der Mitgliedstaaten als nicht streng genug kritisiert. Daraufhin verabschiedete die

Kommission basierend auf einem im Dezember 1996 fertig gestellten Prüfbericht am 26. November 1997 einen Änderungsvorschlag für die Richtlinie 90/220/EWG. Die Gesetzesinitiative durchlief das Mitentscheidungsverfahren und wurde schließlich im Juni 1999 vom Rat der EU nach einer langen Sitzung angenommen. (Vgl. Lieberman / Gray 2006, 598)

Die vom Rat beschlossene Änderung fiel restriktiver aus als im Vorschlag der Kommission vorgesehen:

„Die ursprünglich vorgeschlagene Richtlinie wurde durch diese politische Einigung in mehreren Punkten verbessert. So wurden der ethischen Dimension und dem Vorsorgeprinzip Rechnung getragen; die Etikettierung von Produkten, die GVO enthalten, muß eindeutig sein, und es können Schwellenwerte festgelegt werden, unterhalb deren Produkte, die Spuren von GVO enthalten, nicht entsprechend etikettiert werden müssen. Außerdem wird die an Überwachungs- und Kennzeichnungsanforderungen gebundene Erstzustimmung für das Inverkehrbringen von GVO oder Produkten, die GVO enthalten, für einen Zeitraum von maximal zehn Jahren erteilt; sie erfolgt erst im Anschluß an eine Konsultation der Öffentlichkeit.“ (EU Bulletin 6/1999)

Im Zuge der oben genannten Ratssitzung wurde weiters beschlossen, dass bis zum Inkrafttreten dieser neuen Gesetzgebung keine neuen GVO mehr zugelassen werden. Bereits im Oktober 1998 wurden die letzten beiden GV-Saatgutarten unter Richtlinie 90/220/EWG zugelassen. Zwar wurde vom Rat nach diesem Beschluss 1999 betont, dass dieser kein offizielles Gentechnik-Moratorium zur Folge hat. Trotzdem wird dieses Ratstreffen allgemein als Ausgangspunkt für das Moratorium angesehen. (Vgl. Lieberman / Gray 2006, 598 f.)

Mit diesem Zulassungsstopp neuer GV-Produkte für den europäischen Markt durch den Rat der Europäischen Union in der Zusammensetzung der Umweltminister reagierte die EU auf den Legitimitätsverlust ihrer Regulierungstätigkeit gentechnisch veränderter Lebensmittel. Betroffen waren sowohl die Input Legitimacy (Legitimität durch die Beteiligung der Bevölkerung), da die Regulierungsmechanismen als undemokratisch sowie als undurchsichtig kritisiert wurden, als auch die Output Legitimacy (durch erzielte Ergebnisse) der EU, weil die Richtlinie 90/220/EWG sowohl von Befürwortern als auch von Gegnern gentechnisch veränderter Produkte als uneffektiv bezeichnet wurde. Die zu diesem Zeitpunkt bestehenden regulativen Bestimmungen betrafen durch unterschiedliche Auslegungen des Vorsorgeprinzips nicht alle GVO-Produkte gleichermaßen. Weiters gab es zu diesem Zeitpunkt keine finanziellen Mittel, um nicht den Bestimmungen entsprechende GV-Produkte aus Umwelt- oder Gesundheitsschutz-Gründen vom Markt zu nehmen. Vertreter der Biotechnologie-Industrie wiederum kritisierten die in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlichen Standards zur Risikoabschätzung und die oben bereits erwähnte

zweigleisige Zulassungsstruktur, wodurch ein Wettbewerbsnachteil der EU gegenüber den USA entstünde. Die heftige politische Diskussion über GVO-Regulierung verhinderte eine wirkungsvolle Problemlösung. Aufgrund starker Meinungsverschiedenheiten unterschiedlicher Abteilungen der Europäische Kommission bezüglich der Einschätzung des Risikos durch gentechnisch veränderte Organismen, der Einbindung von wissenschaftlicher Expertise in den Regulierungsprozess und der angemessenen Verbindung marktwirtschaftlicher Ziele mit Konsumenten- und Umweltschutz konnte die Kommission in diesem Politikfeld nicht die Führung übernehmen. (Vgl. Skogstad 2003, 327 ff.)

Die Kommission konnte die Paralyse der Mitgliedstaaten im Regulierungsausschuss und im Rat nicht nutzen, da auch sie in dieser Frage gespalten war. Während die in diesem Bereich noch immer sehr gewichtige Generaldirektion Umwelt für die Fortsetzung des Moratoriums eintrat, setzten sich die Generaldirektionen Industrie, Landwirtschaft und Forschung für dessen Beendigung ein. (Vgl. Lieberman / Gray 2006, 600)

Im Februar 2000 veröffentliche die EU-Kommission eine Erklärung zum Vorsorgeprinzip, in der sie dessen Anwendung als nötig erachtet, wenn politische Entscheidungsträger potentielle negative Auswirkungen durch *„ein Phänomen, ein Produkt oder einen Prozess* " feststellen und der Grad des Risikos durch wissenschaftliche Untersuchungen nicht ausreichend geklärt werden kann. Die Entscheidung über den Grad der Zumutbarkeit eines Risikos für die Gesellschaft sei vor allem die Aufgabe politischer Entscheidungsträger. Weiters räumt die Kommission in dieser Erklärung ein, dass eine Risikobewertung aufgrund fehlender Informationen nicht immer möglich ist und dass bei einer etwaigen Kosten-Nutzen-Abwägung auch die Akzeptanz in der europäischen Öffentlichkeit mitbedacht werden muss. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 342)

Das Gentechnik-Moratorium führte zu einem schweren Handelskonflikt zwischen der EU und den USA gemeinsam mit anderen Staaten im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO.

5.4.7 Richtlinie 2001/18/EG

Auf Basis des oben beschriebenen Entwurfes der Kommission wurde schließlich die Richtlinie 2001/18/EG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates im März 2001 vom Rat der Europäischen Union gemeinsam mit dem EU-Parlament im Mitentscheidungsverfahren angenommen. Ziel dieser Richtlinie war die Gewährleistung eines ausreichenden Schutzes der Umwelt und der menschlichen Gesundheit im Falle einer Freisetzung von GVO in die Umwelt beziehungsweise bei der Freigabe von GVO für den gemeinsamen Markt. Dies hat

weiters immer die Voraussetzungen des Vorsorgeprinzips zu erfüllen. Durch diese Verschärfung der Regulierungsvorschriften sollte den Einwänden der GVO-skeptischen Mitgliedstaaten entsprochen werden. Mit dieser Richtlinie wurden die Anforderungen für die Umweltverträglichkeitsprüfung gentechnisch veränderter Organismen sowie die Informationsanforderungen über deren Freigabe erhöht. Weiters sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Notfallpläne für das GV-Produkt zu entwickeln, um bei einer ernsten Gefahr schnell reagieren zu können. Die am 17. Oktober 2002 in Kraft getretene Richtlinie 2001/18/EG beinhaltet im Wesentlichen folgende Eckpunkte. Es verankert die Anwendung des Vorsorgeprinzips im Rahmen der Risikobewertung von GVO, legt verbindliche Anforderungen für die fortlaufende Kontrolle von für den Markt zugelassene gentechnisch veränderte Organismen fest und schreibt Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit vor. Weiters werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine umfassende Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit von GVO sicher zu stellen. Außerdem ist die erstmalige Zulassung eines GVO gemäß Richtlinie 2001/18/EG auf höchstens zehn Jahre beschränkt. Die Konsultierung wissenschaftlicher Beratungsausschüsse durch die Kommission wurde verpflichtend vorgeschrieben, ebenso wie die Einbeziehung des EU-Parlaments, wenn es um die Zulassung einzelner GVO geht. Weiters kann der Rat der EU gemäß dieser Richtlinie Vorschläge der Kommission zur Zulassung eines GVO mit qualifizierter Mehrheit annehmen oder ablehnen. Bevor die Freigabe eines neuen GVO für kommerzielle Zwecke erfolgen kann, wird schon während der Entwicklungsphase dessen Kompatibilität mit dem Ökosystem in Feldversuchen geprüft. Nach einer individuellen Risikobewertung des neuen GVO wird der Zulassungsprozess schrittweise fortgeführt. (Vgl. Gao 2004, 332 f.)

Trotz dieser Verschärfung waren nicht alle Mitgliedstaaten mit dem neuen GVO-Recht zufrieden. So beharrten Frankreich, Italien, Luxemburg, Griechenland, Dänemark und Österreich auf der Aufrechterhaltung des damals laufenden Moratoriums und auf ihrem Recht, die Sicherheitsklausel anzuwenden, da ihnen die EU-Regelungen zu diesem Zeitpunkt nicht streng genug waren. Um diesen Einwänden gerecht zu werden, brachte die Kommission zwei ergänzende Gesetzesinitiativen ein. Basierend auf diesen wurden im Jahr 2003 zwei Verordnungen beschlossen, die im April 2004 in Kraft traten. Auf diese wird im Folgenden eingegangen. Durch diese verlagerte sich die Zuständigkeit für die GVO-Regulierung von den Mitgliedstaaten weg in den Kompetenzbereich der EU-Institutionen. Im Juli 2003 strengte die Kommission ein Verfahren gegen neun EU-Mitgliedstaaten wegen der unterlassenen Umsetzung der Richtlinie 2001/18/EG gemäß Artikel 226 EGV an. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 343 ff.)

5.4.8 Verordnung 1829/2003/EG

Die Verordnung 1829/2003/EG über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel ersetzte die Regelungen der Richtlinie 2001/18/EG zur Marktfreigabe gentechnisch veränderter Organismen sowie die Kennzeichnungsvorschriften der Verordnung 258/97/EG über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten. Durch diese Verordnung wurde der Zulassungsprozess für neue GVO stärker als zuvor im Rahmen der EU-Kommission zentralisiert, um hier gegenüber den USA und den Mitgliedstaaten besser agieren zu können. Von nun an wird ein Antrag zur Zulassung eines GVO vom jeweiligen Mitgliedstaat direkt an die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) weitergeleitet, welche in Zusammenarbeit mit der zuständigen nationalen Behörde und dem Gemeinschaftlichen Referenzlabor für gentechnisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, das im Rahmen des European Network of GMO Laboratories (ENGL) mit nationalen Laboratorien zusammenarbeitet, die Risikobewertung durchführt[23]. Die Vorschrift, dass die Zulassung gentechnisch veränderter Organismen alle zehn Jahre erneuert werden muss, wurde beibehalten. Außerdem wurde die Sicherheitsklausel durch diese Verordnung eingeschränkt. Zwar ist es einem Mitgliedstaat erlaubt, vorläufig Maßnahmen gegen zugelassene Produkte durchzuführen, sofern der Verdacht besteht, dass von diesen ein ernsthaftes Risiko für Menschen, Tiere oder die Umwelt ausgeht, jedoch nur wenn die Regierung dieses Mitgliedstaates zuvor die Kommission über diese angenommene Gefährdung informiert. Diese Bestimmungen zur Sicherheitsklausel wurden vom EU-Parlament gemeinsam mit dem Rat der EU gegen den Willen der Kommission durchgesetzt. Mit dieser Verordnung wurde erstmals auch Tierfutter in die GVO-Regulierung einbezogen. Weiters wurde der Regulierungsprozess auf Lebensmittel und Tierfutter ausgeweitet, deren Herstellung mit einem GVO als technischem Hilfsstoff passiert, auch wenn diese als fertiges Produkt keine GVO mehr enthalten. Dadurch wurde das mit der Verordnung 258/97/EG über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten eingeführte vereinfachte Verfahren für derartige neue Lebensmittel aufgehoben. Mit dieser Verordnung wurden weiters Schwellenwerte für erlaubte Anteile von GVO in Lebensmitteln festgelegt. Nachdem die Kommission eine Toleranzgrenze von einem Prozent vorschlug, unter der GVO-Anteile in einem Lebensmittel nicht angegeben werden müssen, kam es zu einer heftigen Debatte zwischen Umwelt- und Verbraucherschutzgruppen, dem EU-Parlament und einigen Mitgliedstaaten einerseits und europäischen Biotechnologie-Firmen sowie den USA andererseits. Schließlich einigte man sich auf zwei Schwellenwerte. Sofern die GVO in der

[23] Siehe http://gmo-crl.jrc.it/.

EU zugelassen sind, muss ihr Anteil in einem Lebensmittel bis zu 0,9 Prozent nicht angegeben werden, vorausgesetzt dieser ist unvermeidbar. Außerdem wurde eine Toleranzgrenze von 0,5 Prozent für GVO festgesetzt, die von der EU noch nicht zur Freisetzung in die Umwelt zugelassen wurden. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 343 ff.)
Im Lebensministerium des GVO kritischen Mitgliedstaates Österreich geht man davon aus, dass es durch diese Verordnung 1829/2003/EG für EU-Mitgliedstaaten in Zukunft schwerer sein wird, mit Verweis auf die Sicherheitsklausel Einfuhrverbote gegen gentechnisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel zu verhängen, da man damit nun auf eine Entscheidungsvorlage der Kommission warten müsse. Wie sich die Rechtslage tatsächlich geändert hat, könne man aber erst bei neuen Verboten feststellen. (Interview 1)

5.4.9 Verordnung 1830/2003/EG

Durch die Verordnung 1830/2003/EG über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln sowie zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG wurde ein neues Regelwerk zur Rückverfolgbarkeit gentechnisch veränderter Produkte im Produktions- und Verbreitungsprozess geschaffen. Die Kommission wurde mit der Entwicklung eines Kennziffern-Systems für GVO beauftragt. Damit wurden die Produzenten verpflichtet, Informationen über den gentechnisch veränderten Inhalt in den von ihnen produzierten Lebensmitteln oder Saatgut vor und nach der Verarbeitung für fünf Jahre zu speichern. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 343 ff.)

5.4.10 Verordnung 1946/2003/EG

Mit der Verordnung 1946/2003/EG vom 15. Juli 2003 über grenzüberschreitende Verbringungen genetisch veränderter Organismen wurde das Cartagena-Protokoll über die biologische Sicherheit für die Europäische Union umgesetzt, auf das im Folgenden genauer eingegangen wird. Damit soll der grenzüberschreitende Transport von GVO durch Vorschriften zur Kennzeichnungs- und Informationspflicht kontrolliert werden, was vor allem dem Schutz der biologischen Vielfalt, aber auch der menschliche Gesundheit dient. (Vgl. Verordnung 1946/2003/EG)

5.4.11 Das Cartagena-Protokoll

Im Januar 2000 wurde auf Initiative der EU-Mitgliedstaaten gemeinsam mit anderen Staaten ein internationaler Vertrag zur Regulierung gentechnisch veränderter Organismen gegen den Willen der USA geschlossen. Das Internationale Protokoll über die biologische Sicherheit, auch als Cartagena-Protokoll bekannt, trat am 11. September 2003 in Kraft. Das Vorsorgeprinzip ist in diesem Abkommen als legitimes Mittel anerkannt. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 348) Demnach ist es einem Staat gestattet, ein Importverbot gegen einen sogenannten lebenden veränderten Organismus (living modified organism) zu verhängen, sofern „*lack of scientific certainty due to insufficient relevant scientific information and knowledge regarding the extent of the potential adverse effects of a living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity in the Party of import*“ besteht (Cartagena-Protokoll, Artikel 10, Absatz 6 und Artikel 11, Absatz 8). Die EU kann sich im internationalen Diskurs um das Vorsorgeprinzip auf diesen Vertrag berufen und mit Hinblick auf die 146 Staaten, die dieses Protokoll unterzeichnet beziehungsweise ratifiziert haben, auf einen internationalen Konsens verweisen[24]. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 348)

Die Grundintention des Cartagena-Protokolls besteht in der Festlegung von Maßnahmen, die einen sicheren Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen im Hinblick auf eine etwaige Gefährdung der biologischen Vielfalt gewährleisten sollen. Dieses Protokoll zur biologischen Sicherheit wurde als Folge des 1992 in Rio de Janeiro beschlossenen Übereinkommens über biologische Vielfalt verabschiedet. Es hat die grenzüberschreitende Verbringung von lebenden veränderten Organismen (LVO) zum Inhalt (siehe oben), von denen eine potentielle negative Auswirkung auf die biologische Vielfalt ausgehen könnte, wobei auch mögliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit berücksichtigt werden. Die Bezeichnung LVO umfasst aus gentechnisch veränderten Organismen hergestellte oder GV-Komponenten beinhaltende Lebensmittel, GV Saatgut und Tierfutter. Im Cartagena-Protokoll werden die positiven Möglichkeiten klar betont, die sich durch die Gentechnik bieten. Eine der wesentlichen Regelungen dieses Abkommens verpflichtet den Exporteur eines LVO, dem Zielland vor der Übersendung sämtliche für eine Sicherheitseinschätzung relevanten Informationen über das Produkt zur Verfügung zu stellen. Diese werden von einer zentralen Behörde, dem Biosafety Clearing House (BCH) gespeichert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht[25]. (Vgl. Heyer 2002, 87 f.) Das Abkommen sieht eine klare Kennzeichnung von Lieferungen vor, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten

[24] Siehe eine entsprechende Auflistung unter http://www.cbd.int/biosafety/signinglist.shtml.
[25] Für umfangreiche Informationen hierzu siehe http://bch.cbd.int/news/info.shtml?postid=30559.

könnten. Das Advanced Informed Agreement, in Zuge dessen der Exporteur den Empfänger über die Ware genau informiert, wird von einer umfangreichen Risikoanalyse begleitet. Das BCH soll den zwischenstaatlichen Austausch von umweltspezifischen, technischen, wissenschaftlichen und rechtlichen Informationen über LVO unterstützen. Eine Staatsregierung muss dem BCH Informationen über neue Regelungen von GVO im eigenen Staatsgebiet innerhalb von 15 Tagen zur Verfügung stellen. Das Clearing House soll transparent machen, welche GVO in welchen Ländern zugelassen sind und welche Vorschriften dort gelten. (Vgl. Gao 2004, 325 f.)

Die Bezeichnung lebende veränderte Organismen (LVO) wurde Vandana Shiva zufolge von den USA eingeführt, um die negative Konnotation von „gentechnisch“ in GVO zu entschärfen. (Vgl. Shiva 2000, 111)

Bisher wurde das Internationale Protokoll über die Biologische Sicherheit von 146 Staaten ratifiziert (Stand Juni 2008). (Vgl. Übereinkommen über die biologische Vielfalt)

5.4.12 Das Ende des Gentechnik-Moratoriums

Das Ende des Moratoriums über gentechnisch veränderte Organismen wurde nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt von der Kommission initiiert, sondern passierte stufenweise. Nachdem die Richtlinie 2001/18/EG am 17. Oktober 2001 in Kraft trat, wurde der Prozess zur EU-weiten Zulassung von GVO von einzelnen Mitgliedstaaten wieder aufgenommen. So unterstützten im Jänner 2003 Spanien und die Niederlande Anträge zur Zulassung der GV-Maissorte NK-603 sowie zur GV-Rapssorte GT-73 und auch Großbritannien kündigte einen solchen Antrag für eine weitere Hybridmais-Sorte an, deren Risikoeinschätzung zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen war. Auch wenn diese Anträge keinen Anbau vorsahen, mussten sich die Mitgliedstaaten erstmals seit 1998 wieder mit der Zulassung von GVO auseinandersetzen. Im Februar 2003 folgten weitere Anträge aus Schweden, Belgien, Deutschland, Großbritannien, Spanien und den Niederlanden. Doch trotz dieser Initiativen einiger Mitgliedstaaten stellte sich mit Italien, Frankreich, Griechenland, Luxemburg und Dänemark jene Gruppe von Mitgliedstaaten der EU-weiten GVO-Freigabe entgegen, die 1999 eine gemeinsame Erklärung gegen die Zulassung neuer gentechnisch veränderter Organismen verabschiedet hatte, wonach diese bis zur Einführung entsprechender Kennzeichnungsrichtlinien ausgesetzt bleiben soll. Diese Mitgliedstaaten hielten nun zusammen eine Sperrminorität gegen die Zulassung neuer GVO in der EU. Im selben Jahr einigten sich Österreich, Belgien, Finnland, Deutschland, die Niederlande, Spanien und Schweden auf eine zweite GVO-Erklärung, in der wehement die Anwendung des

Vorsorgeprinzips eingefordert wird sowie ein Verbot von GVO für den europäischen Markt, bis deren Ungefährlichkeit für die Umwelt und die menschliche Gesundheit bewiesen werden kann. (Vgl. Lieberman / Gray 2006, 599 ff.)

Nach der Reform des Regulierungsprozesses für GVO durch die Richtlinie 2001/18/EG und die anschließenden Verordnungen (siehe oben) in Kombination mit den Initiativen für Neuzulassungen einiger Mitgliedstaaten war die Kommission nun in der Lage, den seit 1998 unterbrochenen GVO-Zulassungsprozess wieder aufzunehmen. Einen ersten Schritt setzte die Kommission, indem sie im November 2003 vorschlug, die gentechnisch veränderte Maissorte Bt-11 für den Import, nicht aber für den Anbau freizugeben, da ein dementsprechendes Gutachten der EFSA positiv ausgefallen war. Nachdem die Zulassung vom Wissenschaftsausschuss abgelehnt wurde, musste sich der Rat der EU damit befassen. Da sich die Landwirtschaftsminister in dieser Frage jedoch nicht einigen konnten, war die Kommission in der Lage, ihren Vorschlag im April 2004 durchsetzen. Da es sich bei dieser Zulassung lediglich um eine Import- und Weiterverarbeitungserlaubnis handelte, der Anbau aber untersagt blieb und aufgrund der nun verschärften Regulierungsbedingungen gab der Hersteller Syngenta im Jahr 2004 bekannt, Bt-11 in Europa vorläufig nicht auf den Markt bringen zu wollen. Einen Monat nach der Zulassung von Bt-11 am 19. Mai 2004 wurde eine gentechnisch veränderte Rapssorte vom nun um die zehn neuen Mitgliedstaaten erweiterten Regulierungskomitee abgelehnt, da sich Österreich, Italien, Griechenland, Dänemark, Luxemburg und Großbritannien sowie die sechs neuen EU-Mitglieder Zypern, Estland, Ungarn, Malta, Litauen und Polen gegen deren Zulassung aussprachen. Dieses Szenario wiederholte sich im selben Monat im Rahmen des Zulassungsverfahrens der gentechnisch veränderten Maissorte Nk-603. Wie im Falle von Bt-11 konnte die EU-Kommission die Zulassung auch dieser beiden GV-Saatgutarten für den europäischen Markt aufgrund der in dieser Frage herrschenden Uneinigkeit des Rates der EU letztendlich durchsetzen. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 346)

Seit Dezember 2005 wurden kein GV-Saatgut mehr zum Anbau zugelassen. Zwar wurden seit der Freigabe von Bt-11 im Mai 2004 für einige neue Sorten von gentechnisch verändertem Saatgut Zulassungsanträge gestellt. Tatsächlich von der EU-Kommission zugelassen wurden aber nur wenige, und zwar vier unter Richtlinie 2001/18/EG und zwei unter Verordnung 1829/2003[26]. (Vgl. Lieberman / Gray 2006, 602)

[26] Eine Übersicht über die GVO-Zulassung ist unter http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/17&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en zu finden.

Für die beiden bereits existierenden GV-Maissorten Bt-11 (am 17. März 2007 von der EFSA akzeptiert) und 1507 (von der Kommission am 7. Mai 2008 zur erneuten Überprüfung an die EFSA weitergeleitet) wurden nun Neuanträge zur Anbaugenehmigung eingebracht (Vlg. TransGen). Diesbezüglich herrscht innerhalb der Kommission Uneinigkeit. Während die EFSA gegen den Anbau keine Bedenken geäußert hat, spricht sich Umweltkommissar Stavros Dimas dagegen aus. Die Kommission hat eine diesbezügliche Entscheidung bis auf weiteres ausgesetzt. (Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 12. Januar 2008)

Wie bereits beschrieben, wurden in der EU seit 1998 keine neuen GV-Saatgutarten oder Pflanzen für den europäischen Markt oder für den Anbau zugelassen und die Einfuhr solcher Produkte in die EU ausgesetzt. Obwohl das Importverbot für gentechnisch verändertes Saatgut in die EU 2004 aufgehoben wurde, sank die Menge der für den Import in die EU zugelassenen GV-Produkte und Inhaltsstoffe trotzdem weiter. Dieser Beschränkungen der Zulassung von GV-Produkten und deren späterer Aufhebung ging Lieberman und Gray zufolge jeweils kein gesetzlicher Erlass voraus, weshalb das Moratorium zwar de facto bestand, rechtlich aber nicht existierte. (Vgl. Lieberman / Gray 2006, 592)

Über die genaue Dauer des Moratoriums gibt es verschiedene Einschätzungen. Eine von Medien, NGOs und EU-Politikern vertretene Darstellung besagt, dass die Aussetzung der Zulassung neuer gentechnisch veränderter Organismen durch die Erklärung des Ministerrates 1999 ausgelöst wurde und 2004 mit der Zulassung der Maissorte Bt-11 endete. Es wird hier also von der Handlungsunfähigkeit des Rates und der Regulierungskomitees als entscheidungstragende Akteure durch die Abstimmungsmodalitäten der qualifizierten Mehrheit ausgegangen.

Andere betrachten die letzte Zulassung eines GV-Produkts im Oktober 1998 als Ausgangspunkt des de facto Gentechnik-Moratoriums. Dieser Sichtweise nach, die von den USA und einigen EU-Mitgliedstaaten, vertreten wird, ist das Gentechnik-Moratorium noch immer in Kraft. Sie argumentieren, dass seit 1998 keine neuen GV-Saatgut- oder Pflanzenarten für den Anbau in der EU zugelassen wurden, wenngleich es Zulassungen einiger GVO für den Import und als Inhaltstoff von Lebensmitteln gab, aber eben nicht zur Freisetzung in die Umwelt. Vertreter dieser Sichtweise argumentieren weiters mit der 2004 in Kraft getretenen Verordnung 1829/2003/EG über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, durch die der Umgang mit GVO strenger geregelt wird als durch die Verordnung 258/97/EG über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten, die sie ersetzte. Als Argument hierfür gilt außerdem, dass der Rat der EU in der Zusammensetzung der Umweltminister 2005 dem Drängen der Kommission, die Mitgliedstaaten Österreich (Bt-176,

MON810, T25), Deutschland (Bt-176), Griechenland, Frankreich (MS1/RF1, Topas 19/2) und Luxemburg (Bt-176) zur Aufhebung ihrer Verbote von in der EU zugelassenen GVO zu zwingen, nicht Folge leistete.

Eine dritte, auch von der Kommission der EU getragene Einschätzung besagt schließlich, dass ein solches Moratorium in der EU tatsächlich nie existierte. Die EU-Kommission muss diese Ansicht vertreten, da sie ansonsten eingestehen würde, dass die EU gegen WTO-Regeln verstößt. Gemäß dieser Einschätzung wurde der Zulassungsprozess von GVO in der EU durch das nie rechtlich beschlossene Moratorium nicht unterbrochen, sondern nur verlangsamt. Das Moratorium bezog sich nur auf den kommerziellen Anbau neuer GVO. Bis 1998 erteilte EU-weite Zulassungen blieben aufrecht. Außerdem wurden auch während des Moratoriums sieben GV-Produkte mittels Verweis auf das in der Verordnung über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten (258/97/EG) festgeschriebene Prinzip der substanziellen Äquivalenz gegen den Willen einiger Mitgliedstaaten zugelassen, etwa eine Rapssorte im Juni 1999 oder zwei Baumwollsorten im Jahr 2002. Weiters betraf das Moratorium nicht die durch Teil B (Absichtliche Freisetzung von GVO zu anderen Zwecken als dem Inverkehrbringen) der Richtlinie (2001/18/EG) über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG geregelte Freisetzung auf Versuchsfeldern. Welche dieser drei Sichtweisen nun zutrifft, hängt davon ab, welche Formen von GVO man einbezieht. Wenn man etwa die Wirkung des Moratoriums umfassend an jeglichem GV-Saatgut und an allen Lebensmitteln mit GVO-Inhalt misst, dann kommt man zu dem Ergebnis, dass ein solches Moratorium nie existierte, was der dritten Sichtweise entspricht. Bezieht man die Wirkung des Moratoriums nur auf neue Arten von gentechnisch verändertem Saatgut und GV-Lebensmitteln, dann trifft die erste der oben genannten Einschätzungen zu, nämlich dass es zwischen 1998 beziehungsweise 1999 und 2004 ein solches Moratorium gab. Bezieht man jedoch nur neues GV-Saatgut in die Betrachtung ein, dann trifft die zweite Einschätzung zu, nämlich dass dieses Moratorium seit 1999 und bis zur ersten Zulassung einer neuen GV-Saatgutart besteht. Die Mehrdeutigkeit des Gentechnik-Moratoriums erlaubt es den meisten beteiligten Akteuren, sich durch dieses bestätigt zu sehen. So kann etwa die EU-Kommission gegenüber der WTO geltend machen, dass es nie ein offizielles Moratorium gegeben hat und inoffizielle Beschränkungen mittlerweile beendet wurden (siehe oben). Gegen GVO auftretende Mitgliedstaaten wiederum können auf ein Weiterbestehen des Moratoriums für den Anbau neuer GVO-Saatgutarten verweisen, solange keine neuen GVO für den Anbau zugelassen werden, während GVO-freundliche Mitgliedstaaten argumentieren können, dass vor dem Moratorium bereits

zugelassene gentechnisch veränderte Saatgutarten sowie (generell) Lebensmittel mit GV-Inhalt von diesem nicht betroffen sind. (Vgl. Lieberman / Gray 2006, 602 ff.)

Laut Heinz-Peter Zach vom Österreichischen Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium) wurde die Aufhebung des Gentechnik-Moratoriums mit der Erlassung der Verordnungen 1829/2003/EG und 1830/2003/EG möglich, aufgrund derer die Kommission die Bearbeitung von GVO-Zulassungsanträgen wieder aufnahm. Er schränkt jedoch ein, dass die Kommission im Komitologie-Verfahren seitdem keinen der Anträge auf die Neuzulassung eines GVO positiv abschließen konnte:

„*Folge war, dass die nicht qualifizierten Mehrheiten, die erforderlich waren, dazu geführt haben, dass es bis in den Umwelt- und Landwirtschafts-Ministerrat ging, diese Entscheidungsvorlagen und dort auch keine qualifizierte Mehrheit gefunden haben. Im Endresultat hat dann die Kommission in jedem Fall eine positive Entscheidung selbst getroffen. Das ist insbesondere in jenen Fällen demokratiepolitisch bedenklich, als es auch einige Fälle gab, wo letztendlich die Mitgliedstaaten mit einfacher Mehrheit gegen den Vorschlag gestimmt haben, aber nicht mit der notwendigen qualifizierten Mehrheit.*“

(Interview 1)

Zach äußert auch Verständnis für die Position der EU-Kommission:

„*Es ist so, dass die Kommission keinesfalls sich den Mehrheitswünschen oder Vorstellungen der Mitgliedstaaten verhalten hätte diesbezüglich, aber sie steht unter dem Druck natürlich auch dieses WTO-Panels, dieses Streitpanels zwischen Amerika und Europa.*“

Außerdem habe die Kommission im Themenbereich GVO das Problem, zwischen den Interessen einerseits der Industrie und andererseits der Konsumenten zu stehen.

„*Die Futtermittelindustrie möchte keine Zusatzkosten haben, möchte also relativ verschont werden von obligatorischen Segregationen nicht gentechnischer…, das kostet ja alles eine Menge Geld und der Konsument, egal wer es ist, Landwirt oder Lebensmittelkonsument, möchte natürlich Klarheit haben. Und damit wird die Kommission konfrontiert und überfordert. Die Diskussion ist jetzt schon so komplex, dass die Europäische Kommission auch nicht mehr leichtfertig hier das System ändern kann oder einen Vorschlag den Mitgliedstaaten unterbreiten kann, der so leicht beschlossen werden kann, weil da so viele unterschiedliche Interessen sind.*“

(Interview 1)

5.4.13 Weitere Regulierungsschritte

Einige Mitgliedstaaten fordern eine Ausweitung der GVO-Regulierung auf das Nebeneinander von konventionellem und gentechnisch verändertem Saatgut sowie die

Einführung eines Gefährdungshaftungsregimes (Strict Liability Regime). Im Juli 2003 veröffentlichte die Kommission Richtlinien zur Koexistenz von herkömmlichen und gentechnisch verändertem Saatgut. Die Initiative für eine konkrete Gesetzgebung überließ sie jedoch mit dem Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip den Mitgliedstaaten. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 347)

Um der Schwächung der Legitimität der EU-Regulierung im Themenfeld Biotechnologie entgegenzuwirken, förderte die Kommission begleitend zur gesetzlichen Neuregelung der GVO-Regulierung alternative Formen der Beteiligung am Entscheidungsprozess. So etablierte sie einerseits eine Struktur, durch die mittels einer engen Zusammenarbeit von Regulierungskomitees der EU mit der EFSA Spezialisten für gentechnisch veränderte Organismen aus dem gesamten EU-Raum zusammengeführt werden. Ziel dieser Bemühungen ist es, ein gemeinschaftliches Übereinkommen über die wissenschaftliche Betrachtung von gentechnisch veränderten Organismen zu erreichen und damit das politische und gesellschaftliche Verständnis von GVO fördern. Ein weiterer Zugang der Kommission ist die Bereitstellung von Diskussionsforen für Interessensvertreter zu diesem Themenfeld, um auf diesem Weg deren Fachwissen nutzen zu können. Pollack und Shaffer zufolge werden diese Ansätze nur in geringem Maße für die reguläre EU-Gesetzgebung übernommen, weshalb sie kaum Einfluss auf den tatsächlichen Entscheidungsprozess haben. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 349)

5.5 Die Aarhus-Konvention

Das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (UNECE) wurde am 25. Juni 1998 in der Dänischen Stadt Aarhus angenommen und trat am 30. Oktober 2001 in Kraft. Aktuell wurde die Aarhus-Konvention von 41 Parteien unterzeichnet, darunter neben Staaten auch von der Europäischen Gemeinschaft als eigener Akteur. Dadurch betrifft das Übereinkommen neben den EU-Mitgliedstaaten, die dieses unterzeichnet beziehungsweise ratifiziert haben, auch die Europäischen Union als Ganzes. (Vgl. UNECE)

Mit der Aarhus-Konvention werden erstmals in einem Vertrag des Völkerrechtes jeder Person im Bereich Umweltschutz Rechte zugesprochen. Demnach hat jeder das Recht, über Fragen zur Umwelt informiert zu werden, an Verwaltungsverfahren zu Projekten beteiligt zu werden, wenn sich diese auf die Umwelt auswirken und gegen Umweltbeeinträchtigungen zu klagen.

Daher ist dieses Übereinkommen ein wichtiger Beitrag für die Wahrung allgemeiner Menschenrechte. (Vgl. Unabhängiges Institut für Umweltfragen)

Dementsprechend positiv beurteilt auch Ralph Hallo, Präsident des Europäischen Umweltbüros (EEB), einem Dachverband für Umweltorganisationen mit Sitz in Brüssel[27], die Bedeutung der Aarhus-Konvention für die Bürgerbeteiligung in der EU. Dieser sieht: „*a clearly visible shift of governance in Europe because of the Aarhus-Convention. (...) The Aarhus-Convention is the single most important legal instrument in the area of environmental rights for citizens on an international level. So, on my perspective, it is a really important convention. Aarhus is both a reflection of issues and different needs and a stimulus to change*." (Ralph Hallo)

Aus verschiedenen Gründen können gemäß der Aarhus-Konvention Informationen von öffentlichen Stellen zurückgehalten werden. Dies ist zum Beispiel erlaubt, wenn sich eine Bekanntmachung negativ auf die öffentliche Sicherheit oder auf internationale Beziehungen auswirken würde oder wenn die zuständige öffentliche Institution die Geheimhaltung damit begründet, dass die Informationsfreigabe im Widerspruch mit der Vertraulichkeit persönlicher Daten stünde. Die Aarhus-Konvention legt Mindeststandards für die öffentliche Beteiligung fest, wenn ein Vorhaben oder ein konkretes Projekt einer Behörde negative Auswirkungen auf die Umwelt haben könnte. Die betroffenen Akteure müssen in dieses Vorhaben von Beginn an eingebunden sein, und zwar durch Information und Anhörungsrechte. (Vgl. Your right to a healty environment, 6 ff.) Damit sind zum einen jene gemeint, die von den Entscheidungen der Behörde direkt betroffen sind und jene, die ein Interesse an diesen haben. Hier werden dezidiert nach nationalem Recht anerkannte NGOs hervorgehoben (Vgl. Aarhus-Konvention Artikel 2, Absatz 5). Im Falle einer absichtlichen Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit „*im machbaren und angemessenen Umfang*" vorgesehen. (Aarhus-Konvention Artikel 6 Absatz 11). Im Zuge ihrer zweiten Tagung beschlossen die Vertragsparteien eine Änderung der Aarhus-Konvention, der zufolge die öffentliche Beteiligung am Entscheidungsprozess betreffend GVO gestärkt wird. Diese auch als Almaty-Deklaration bekannte Erklärung tritt in Kraft, sobald sie von drei Viertel der Vertragsparteien ratifiziert wurde[28]. (Vgl. Your right to a healty environment, 6 ff.) Wie im Internationalen Protokoll über die biologische Sicherheit wurde auch im Rahmen der Aarhus-

[27] Siehe http://www.eeb.org/how_the_EEB_works/Index.htm.

[28] Eine Sammlung der Beschlüsse im Rahmen der Aarhus-Konvention ist unter http://www.unece.org/env/pp/wgp.htm zu finden (siehe Kennziffer ECE/MP.PP/WG.1/2005/4 für die Almaty-Deklaration).

Konvention ein Clearing House installiert[29], das der Öffentlichkeit Zugang zu wissenschaftlichen und rechtlichen Informationen über Umweltthemen ermöglicht.
Auch wenn nicht alle EU-Mitgliedstaaten die Aarhus-Konvention ordnungsgemäß implementiert haben[30], würde diese Ralph Hallo zufolge dennoch als „*Inspiration*" wirken, da die Staaten an ihre Pflichten im Rahmen von Aarhus „*erinnert*" werden könnten, was vor allem nichtstaatliche Umweltschutzorganisatoren auch tun würden. Hallo weiters zur Wirkung der Aarhus-Konvention: „*Finally, Aarhus is having a kind of spillover effect into international fora and can be quite useful for example on GMOs. My experience is that it has had a good and a sigificant impact in terms of opening up the process of influencing and of proposals on an early stage, getting public input and see if the proposals catch.*" (Ralph Hallo)

Am 24. Oktober 2003 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vor (Vgl. Richtlinienvorschlag 2003). Diese Richtlinie richtet sich an Einzelpersonen, Personenvereinigungen, juristische Personen, Unternehmen und Behörden. Sie würde für diese in Umweltfragen den Zugang zu gerichtlichen Verfahren ermöglichen beziehungsweise die Beantragung einer internen Behördenprüfung erlauben. Bis zur Fertigstellung dieser Arbeit wurde dieser Vorschlag noch nicht umgesetzt. (Vgl. Centrum für Europäische Politik 2007)

6. Das GVO-Politiknetzwerk der EU

Die Regulierung von GVO unterliegt großer Beachtung durch die europäische Öffentlichkeit. Im diesbezüglichen Politiknetzwerk sind viele Akteure unterschiedlichster Art vertreten. Auf EU-Ebene gibt es keine klare Kompetenzverteilung zwischen den bezüglich GVO gesetzgebenden Institutionen. Zwar hat die Europäische Kommission das Vorschlagsrecht, intern konkurrieren jedoch die Generaldirektionen Umwelt sowie Gesundheit und Verbraucherschutz und andere. Weiters sind das Europäische Parlament und der Rat der EU an der Gesetzgebung beteiligt. Diese unklare Kompetenzverteilung erleichtert nichtstaatlichen Akteuren den Zugang zum Entscheidungsprozess. (Vgl. Skogstad 2003, 330)

[29] Siehe http://aarhusclearinghouse.unece.org.
[30] Siehe http://www.unece.org/env/pp/ratification.htm.

Die Diskussion zwischen Gegnern und Befürwortern von GVO-Produkten findet sowohl in der EU-Kommission als auch im EU-Parlament, auf intergouvernementaler Ebene und zwischen nichtstaatlichen Interessensgruppen statt. (Vgl. Skogstad 2003, 329)
Dieses Kapitel hat die jeweilige Rolle der Akteure im GVO-Netzwerk der EU zum Thema.

6.1 Die Europäische Kommission

Die europäische Kommission unternimmt große Anstrengungen, um eine vielseitige Beteiligung von Interessensvertretungen am EU-Entscheidungsprozess zu gewährleisten.
So forciert die Kommission selbst Themen und dadurch die Entstehung der spezifischen Interessensvertretungen, indem sie etwa Konferenzen zu diesem Thema veranstaltet.
Weiters unterstützt die Kommission Interessensvertretungen, indem sie diese entweder direkt oder über die Vergabe von Projekten fördert. Die Höhe derartiger Förderungen an Vertretungen öffentlicher Interessen beläuft sich laut EU-Kommission auf über eine Milliarde Euro im Jahr. Darüber hinaus fördert die Kommission neue öffentliche Interessensvertretungen, indem sie diesen kleinere für sie in diesem Politikfeld zu erledigende Aufgaben zuteilt, etwa spezifische Informationen über den Fortgang der Implementierung der EU-Entscheidungen zu liefern.
Die europäische Kommission betreibt eine diskursorientierte Politik. Sie macht es den Akteuren verhältnismäßig leicht, mit ihr in Kontakt zu treten. Diesbezügliche Maßnahmen sind etwa die Veröffentlichung der Telefonnummern hochrangiger Mitarbeiter, der einfache Zugang zu bestimmten Informationen oder die Ausrichtung Dialog fördernder Veranstaltungen in Brüssel. Anfangs verfolgte die Kommission die Strategie, nur mit auf europäischer Ebene agierenden Dachverbänden (Eurogruppen) zu sprechen, um national agierende Gruppen zur Bildung solcher supranationaler Pendants zu bewegen. Diese Strategie scheiterte jedoch an der in vielen Politikfeldern lückenhaften oder zu schwachen Präsenz dieser Eurogruppen. War dies der Fall, trat die Kommission mit nationalen Akteuren, in jüngerer Vergangenheit auch mit großen Firmen oder anderen Akteure in Kontakt. Heute interagiert die europäische Kommission mit jedem Akteur, der sich an diesem Entscheidungsprozess beteiligen will. (Vgl. Greenwood 2003, 14 ff.)
Durch ihr Initiativmonopol und weil sie zur Vertiefung der europäischen Integration auf die Kooperation mit Interessensvertretungen angewiesen ist, stellt die Kommission für diese den wichtigsten Zugang zum Entscheidungsprozess der EU dar (vgl. Greenwood 2003, 10).

Die Kommission fungiert als Vermittler zwischen nationaler und sektoraler europäischer Interessenspolitik sowie als treibende Kraft solcher Politikprozesse, was sie zur primären Informationsquelle der Medien zu EU-Themen macht. Dies ermöglicht es der Kommission, die öffentliche Debatte zu beeinflussen. Jedoch ist sie durch diese Position auch leichter angreifbar durch Kritiker, die sich auf nationale Souveränität, den Wohlfahrtsstaat oder nationale demokratische Prozesse berufen. (Vgl. Meyer 2002, 132)

Die EU-Kommission weist in der öffentlichen Diskussion einige Schwächen auf, die von nationalen Interessen verursacht werden. So existieren in der EU vor allem aufgrund der Personalpolitik der Mitgliedstaaten parallele Strukturen sowie unterschiedliche Netzwerke. Außerdem werden die Handlungen der Kommission von den Mitgliedstaaten stark instrumentalisiert. Während populäre Entscheidungen von den nationalen Regierungen gerne als eigener Erfolg dargestellt werden, weisen diese im gegenteiligen Fall oft die Verantwortung von sich. Weitere Gründe für die Schwäche der Kommission im öffentlichen europäischen Diskurs sind ein relativ geringer Bekanntheitsgrad der Kommissare und deren geringe Anerkennung in der öffentlichen Wahrnehmung der Mitgliedstaaten sowie die neutrale Vermittlerrolle der Kommission zwischen den nationalen Positionen, was sie daran hindert, offensiver an Diskussionen teilzunehmen. Jedoch hat die Kommission ihre Position diesbezüglich auch selbst geschwächt, da sie ihre eigene Öffentlichkeitsarbeit lange Zeit stark vernachlässigt hat, da der europäische Entscheidungsprozess lange Zeit möglichst unpolitisch gehalten wurde. Wie effektiv die Kommission die öffentliche Meinung in der EU beeinflussen kann, hängt auch von der Popularität des Kommissionspräsidenten ab, der das Organ als Ganzes repräsentiert. (Vgl. Meyer 2002, 182 f.)

Christoph Meyer zitiert eine in Deutschland und Großbritannien durchgeführte Erhebung zwischen November 2002 und März 2003, der zufolge die EU-Kommission in der Zeitungsberichterstattung mehr als doppelt so oft erwähnt wurde als der Rat der EU. Beispielsweise wurde die Kommission in diesem Zeitraum in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung und der Süddeutschen Zeitung 681-fach erwähnt, der Rat dagegen 242 Mal. Aus dieser Studie schließt Meyer, dass der Einfluss des Rats und der Mitgliedstaaten auf die Entscheidungsfindung der Union in der Öffentlichkeit zu gering eingeschätzt wird. Dies würde es den Vertretern nationaler Regierungen erleichtern, supranationale Entscheidungen gegenüber den jeweiligen nationalen Medien für sie vorteilhaft zu interpretieren oder Verantwortung auf die Kommission abzuwälzen. (Vgl. Meyer 2004, 134)

Die EU-Kommission agiert umweltpolitisch im Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen Interessen und Umweltschutz-Ansprüchen. So heizten Umweltschutzorganisationen

gemeinsam mit den Medien in den späten 1990er-Jahren die öffentliche Meinung gegen große Biotechnologie-Konzerne an, woraufhin manche EU-Mitgliedstaaten ihre zu diesem Zeitpunkt prinzipiell positive Einstellung gegenüber GVO änderten und nun das Vorsorgeprinzip anwendeten oder gar eine fundamental-oppositionelle Haltung gegenüber GVO-Zulassungen einnahmen. So wurden gute Bedingungen für ein Gentechnik-Moratorium geschaffen, worauf die EU-Kommission entsprechend reagieren musste. Später wurde das Thema Gentechnik in der öffentlichen Wahrnehmung von anderen Themen wieder stärker in den Hintergrund gedrängt, was wirtschaftliche Forderungen seit Anfang 2000 auch im Themenfeld gentechnisch veränderter Organismen an Gewicht gewinnen ließ, wodurch das Gentechnik-Moratorium verstärkt in Frage gestellt wurde. Im Jahr 2004 konnte die EU-Kommission den Zulassungsprozess für GVO mit der Freigabe der GV-Maissorte Bt-11 für den europäischen Markt wieder aufnehmen. (Vgl. Lieberman / Gray 2006, 606)

6.1.1 Die Generaldirektionen der EU-Kommission

Ein Drittel aller Generaldirektionen (GD) der Kommission ist an der Regulierung von GVO-Produkten beteiligt. Diese haben unterschiedliche Aufgabenbereiche und vertreten dementsprechend zum Teil sehr stark differierende Interessen, weshalb die Kommission in diesem Prozess nicht als einheitlicher Vermittler oder Führungsinstanz auftreten kann. (Vgl. Skogstad 2003, 329) Die Generaldirektion für Umwelt, nukleare Sicherheit und Zivilschutz (GD Umwelt) steht mit ihrem Fokus auf Umwelt- und Konsumentenschutz Biotechnologie naturgemäß kritischer gegenüber als die anderen an GVO-Regulierung beteiligten Generaldirektionen. Im 1985 als wichtigste Plattform für die Regulierung von Biotechnologie in der EU-Kommission gegründeten Biotechnology Regulations Interservice Committee (BRIC), besetzt von den Generaldirektionen Industrie, Soziale Angelegenheiten, Landwirtschaft, Umwelt und Wissenschaft/Forschung/Entwicklung wurde die Generaldirektion Umwelt zur federführenen Behörde ernannt. (Vgl. Vogel 2001, 8 f.) Auch im 1984 gegründeten Biotechnology Steering Committee ist die GD Umwelt sehr einflussreich. Diese Kompetenzverschiebung im Bereich Biotechnologie weg von der bis dahin federführenden Generaldirektion für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung hin zur GD Umwelt liegt in der Entwicklung der Biotechnologie begründet. Denn in den späten 1980er verlagerte sich diese zunehmend aus den geschlossenen Laboratorien und die Freisetzung von GVO in die Umwelt und der Verkauf gentechnisch veränderten Saatguts und Lebensmittel wurde aktuell. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 335) Die GD Umwelt präsentierte 1986 einen Entwurf für eine Richtlinie zur Regulierung der Freigabe von GVO, in welcher

dem Prozess der Herstellung mehr Bedeutung beigemessen wird als dem fertigen Produkt. Zwar sprach sich die GD für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung entschieden gegen diesen Entwurf aus, konnte dessen Inhalt jedoch nach dessen Übersendung an den Ministerrat nicht mehr beeinflussen. (Vgl. Vogel 2001, 8 f.) Dieser Entwurf enthielt die von der EU-Kommission angedachten grundlegenden Elemente einer GVO-Regulierung und konkrete Vorschläge der Kommission, wie eine solche Regulierung aussehen sollte. Die Kommission plädierte darin für eine Regulierung auf Gemeinschaftsebene, da nur auf diese Weise die Konsumenten und die Umwelt ausreichend geschützt werden könnten. Im Jahr 1988 veröffentlichte die Kommission zwei Entwürfe für Biotechnologie-Richtlinien. Der eine hatte die Regelung von Sicherheitsbestimmungen in Biotechnologie-Laboratorien zum Inhalt und wurde im Jahr 1990 zur Richtlinie 90/219/EWG des Rates vom 23. April 1990 über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen. Der zweite Entwurf sollte die Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen in die Umwelt regeln und wurde ebenfalls 1990 in die Richtlinie 90/220/EWG über die Freisetzung genetisch veränderter Organismen umgesetzt. Dadurch wollte die Kommission eine gemeinschaftlich einheitliche Regelung des Biotechnologie-Sektors erreichen. Da Biotechnologie in den Mitgliedstaaten zum Teil sehr unterschiedlich geregelt wurde, befürchtete die Kommission in diesem Bereich zum einen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten und eine Schwächung des Europäischen Biotechnologie-Sektors. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 335) Als Reaktion auf die BSE-Krise wurde die Generaldirektion für Gesundheit und Verbraucherschutz 1997 umstrukturiert und trägt seither die französische Abkürzung SANCO (Santé et Protection des Consommateurs). (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 342 f.) Im Jahr 2000 wurden die Agenden der Verordnung 258/97/EG über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten auf die 1995 gegründete Generaldirektion Verbraucherpolitik und Verbrauchergesundheitsschutz übertragen. Bis dahin waren diese der GD Industrie zugeteilt. (Vgl. Vogel 2001, 22)

Generell kam es durch die BSE-Krise zu einer Kompetenzverschiebung. In den frühen 1990er Jahren prägten die GD Industrie, Landwirtschaft beziehungsweise die Generaldirektion Wissenschaft, Forschung und Entwicklung die Politik der Kommission. Dieses Gewicht verlagerte sich mehr in Richtung GD Verbraucherpolitik und Gesundheitsschutz, die als Reaktion auf die BSE-Krise eingerichtet wurde, sowie zur Generaldirektion Umwelt. (Vgl. Michalowitz 2007, 136)

6.1.2 Die wissenschaftlichen Beratungsausschüsse

Gemäß Richtlinie 2001/18/EG muss die EU-Kommission bei Einwänden von Mitgliedstaaten gegen ein von der jeweils zuständigen nationalen Zulassungsbehörde vorgeschlagenes neues gentechnisch verändertes Produkt zuerst ihre wissenschaftlichen Beratungsausschüsse damit befassen. Diese bestehen aus unabhängigen Wissenschaftern aus Bereichen wie Medizin, Ernährung, Toxikologie, Biologie, oder Chemie. Unterstützen diese Ausschüsse den Antrag, so leitet die Kommission einen Zulassungsentwurf für das betreffenden GV-Produkt an die Regulierungsbehörde, bestehend aus Repräsentanten der Mitgliedstaaten, weiter. Stimmen die Mitgliedstaaten diesem Entwurf zu, kann er von der Kommission angenommen werden. Andernfalls entscheidet der Rat der EU mittels qualifizierter Mehrheitsabstimmung über die Zulassung. Trifft der Rat innerhalb von drei Monaten keine Entscheidung, kann die Kommission ihren eigenen Antrag annehmen. (Gao 2004, 333);

Die mehrfache Überschneidung der Zuständigkeit verschiedener Generaldirektionen in der Kommission hat zur Folge, dass den Vertretern der Umwelt- oder Landwirtschaftsministerien der Mitgliedstaaten je nach Fragestellung Gesprächspartner aus den GD Umwelt, Landwirtschaft oder SANCO gegenüber sitzen. Das mache diesen ganzen Prozess sehr kompliziert und unberechenbar, so ein Vertreter des österreichischen Lebensministeriums (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft – BMLFUW). Die EFSA sei gegründet worden, um hier klarere Strukturen zu schaffen, habe sich

„*aber eigentlich eher entpuppt als kritiklose Übernahmestelle von Unterlagen der Antragsteller und kritiklose Befürwortung all dessen was hereinkommt. Sie ist keinesfalls eine Hilfe für die Europäische Kommission im Hinblick auf kritische Prüfung.*“

(Interview 1)

6.1.3 Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit

Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit wurde im Jahr 2000 im Rahmen des Europäischen Rates von Nizza als Reaktion auf die BSE-Krise gegründet. Auch in einigen Mitgliedstaaten wurden aus diesem Grund Institutionen zur Lebensmittelsicherheit installiert oder umstrukturiert. (Vgl. Vogel 2001, 25) Die EFSA begann 2002 zu arbeiten. Ihr Aufgabenbereich ist vor allem die wissenschaftliche Bewertung von Fragestellungen zur Lebensmittelsicherheit und deckt alle Phasen der Herstellung von Nahrungsmitteln ab, umfasst also auch Saatgut und Futtermittel. (Vgl. Wie funktioniert die Europäische Union, 46)

Durch die Einrichtung dieser Behörde kam es zu einer Aufgabenaufteilung auf EU-Ebene. Während die EFSA nun für die Risikobewertung hauptverantwortlich zeichnet, obliegt das Risikomanagement weiterhin der Kommission und den Mitgliedstaaten. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 349)

Innerhalb der EU werden wissenschaftliche Diskussionen von den Komitees der Kommission kaum kommentiert. Vielmehr agierte die Kommission bisher fast immer gemäß den Empfehlungen der EFSA. Dass deren Einschätzungen jedoch nicht immer gleich sind, zeigen die Äußerungen der Kommission im Rahmen des WTO-Streits. Denn anders als innerhalb der EU spricht die Kommission vor dem WTO-Panel durchaus von Unsicherheiten und Unklarheiten bei der GVO-Risikoabschätzung. (Vgl. Analyse des WTO Berichts zum Streitfall "EC – Biotech", 5)

Im österreichischen Lebensministerium ist man als Institution eines GVO kritischen EU-Mitgliedstaates mit der Vorgehensweise der EFSA nicht sonderlich zufrieden, was ein Vertreter folgendermaßen begründet:

„*Die EFSA steht unkritisch den Anträgen gegenüber. Die EFSA prüft die Anträge nicht wirklich auf Langzeitwirkungen. Sie befürwortet Studien, die nicht aussagekräftig sind, und so weiter, sie enthält wichtige Aussagen den Mitgliedstaaten vor, sie informiert nicht über alle Dinge, die eingehen im Zusammenhang mit den Einträgen.*" (Interview 1)

Auch Umweltorganisationen sehen die EFSA eher kritisch. So gesteht Steffen Nichtenberger von Greenpeace der Zulassungsbehörde zwar zu, dass einige der dort angestellten Wissenschafter durchaus für Argumente zu den Risiken von GVO zugänglich sind. Da die EFSA aber der Kommission untersteht, orientiere sie sich stark an deren grundlegenden Vorgaben, die in der Vergangenheit auf die Zulassung von GVO hinausliefen. Außerdem würden einige der EFSA-Wissenschafter laut Nichtenberger auch für Biotechnologie-Konzerne arbeiten, woraus sich eine massive Unvereinbarkeit ergebe.

(Interview 2)

Auch wenn sich die EFSA stark an die politischen Vorgaben der Kommission hält und sich diese generell sehr auf die wissenschaftliche Expertise der EFSA verlässt, gibt es Fälle, in denen die Kommission aufgrund interner Differenzen letztendlich gegen die Empfehlung der Zulassungsbehörde entscheidet. Obwohl die EFSA zu dem Schluss kam, dass die Genmais-Sorten Bt-11 (April 2005) sowie Bt-1507 (Januar 2005) ungefährlich sind, wurden deren Zulassungsverfahren zum Anbau in der EU von Umweltkommissar Stavros Dimas 2007 gestoppt. Somit bleibt MON810 weiterhin die einzige in der gesamten EU für den kommerziellen Anbau zugelassene gentechnisch veränderte Pflanze. Weitere

Anbaugenehmigungen gelten nur für Forschungszwecke. (Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. Januar 2008)

6.2 Das Europäische Parlament

Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 und allen folgenden EU-Verträge wurden die Befugnisse des Europäischen Parlaments sukzessive erweitert.

Durch den 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam wurde unter anderem die im Zuge des Mitentscheidungs-Verfahrens zugestandene Zuständigkeit des Europäischen Parlaments für die Gesetzgebung in Umweltfragen erhöht. (Vgl. Vogel 2001, 22)

Die BSE-Krise bewirkte starkes Misstrauen der europäischen Öffentlichkeit in die Kontrolle von Gesundheitsrisiken durch supranationale Institutionen und gegenüber dem europäischen und nationalen Umgang mit Lebensmittelsicherheit. Dies hatte zur Folge, dass im EU-Parlament die Kontrollfunktion gegenüber der Kommission stärker als zuvor betont und eingefordert wurde. Außerdem entstand durch diese Krise großes Misstrauen des EU-Parlaments gegen die Handlungen der Kommission, weshalb das Parlament im Widerspruch zur Zielsetzung der EU-Verträge, die eine Kooperation dieser beiden Organe vorsehen, hier eher die Rolle der Opposition übernahm. Diese kritische Haltung des EU-Parlaments gilt als Auslöser für einen Prozess, an dessen Ende die Kommission am 13. Juni 1999 zurücktrat, weil der Kommission und ihren Ausschüssen die Schuld an der BSE-Verbreitung gegeben wurde. (Vgl. Michalowitz 2007, 136)

Zwar konnte sich das EU-Parlament mit einer stärkeren Kontrollhaltung gegenüber der Kommission besser profilieren und dadurch die eigene Legitimation verbessern. Bezüglich der Mitgliedstaaten fehlt dem EU-Parlament jedoch der Einfluss, da es hier über zu schwache Sanktionsmöglichkeiten verfügt, um die nationalen Regierungen zu mehr Kooperation bewegen zu können. Den Regierungen kommt hierbei entgegen, dass Kritik in der EU zwar über die nationalen Grenzen hinausgeht, im europäischen politischen Diskurs jedoch eine starke Polarisierung zwischen Befürwortern und Gegnern stattfindet, was eine übergeordnete Debatte über Verfehlungen nationaler Regierungen schwierig macht. (Vgl. Meyer 2002, 184)

Das Europäische Parlament ist zwar nicht aktiv in den Gesetzgebungsprozess bezüglich gentechnisch veränderter Organismen eingebunden. Durch das Gentechnik-Moratorium hat es in dieser Thematik jedoch laufend an Bedeutung und Beachtung gewonnen. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 349)

Unter den Fraktionen des EU-Parlaments lassen sich die Europäischen Grünen – Europäische Freie Allianz als dezitierte GVO-Gegner benennen. Sozialistische und liberale Gruppierungen sowie die Europäische Volkspartei gemeinsam mit den Europäischen Demokraten (EVP-ED) sind in dieser Frage gespalten. Die EVP-ED stellt die stimmenstärkste Gruppe und steht Initiativen der Kommission grundsätzlich positiv gegenüber. (Vgl. Skogstad 2003)

Das EU-Parlament ist wie andere Organe der Union regelmäßigen Interventionen durch Interessensgruppen ausgesetzt. Vor Abstimmungen über Gesetzesvorlagen im Europäischen Parlament intensivieren sich laut der EU-Parlamentsabgeordneten Renate Sommer die Bemühungen von Lobbys aus allen Lagern, die sie im Falle von GVO betreffenden Regelungen folgendermaßen beschreibt:

„Generell läuft das Lobbying so, dass man um einen Gesprächstermin gebeten wird, und wir sind auf solche Gespräche tatsächlich auch angewiesen, denn wir bekommen nur den Gesetzesentwurf der Kommission vorgelegt und keinerlei Hintergrundinformationen. Das heißt wir müssen uns viele Informationen zusammensuchen und mit sehr vielen Leuten sprechen, um uns selber vielleicht eine Art Mosaik zusammen zu bauen, welche verschiedenen Interessen gibt es denn, wie sind die wissenschaftlichen Hintergründe und wie kann man das zusammensetzen und ein Gesetz machen, das einem gemeinsamen Anspruch gerecht wird dafür zu sorgen, dass die Bürger sicher sind.“

Dass das EU-Parlament von Interessensgruppen mit Erfolg zur Kooperation gedrängt werden könnte, schließt Sommer aus und verweist dabei auf die den Lobbyisten in diesem Fall drohenden Konsequenzen:

„Wenn jemand versuchen würde, Druck auf mich auszuüben, dann würde er sehr schlecht dastehen. Dann würde ich das öffentlich machen und würde vor allen Dingen dieses Lobbying in Zukunft nicht mehr an mich rankommen lassen und würde das auch anderen Kollegen mitteilen.“

(ARTE-Diskussionsrunde)

Das EU-Parlament konnte sein Gewicht bei politischen Debatten in der europäischen Öffentlichkeit laufend erhöhen, indem es zum einen seine seit Maastricht kontinuierlich erweiterten Kompetenzen in den Bereichen Konsultation und Mitentscheidung sowie in EU-Haushaltsfragen immer besser zu nutzen verstand. Außerdem stellte sich durch Skandale in der EU wie etwa die BSE-Krise heraus, dass das EU-Parlament seine rechtlichen Einflussmöglichkeiten, die trotz stetiger Verbesserungen immer noch relativ starken Einschränkungen unterliegen, mit Hilfe der Massenmedien beträchlich erweitern kann.

(Vgl. Meyer 2002, 132)

6.3 Der Europäische Gerichtshof

Es liegt am Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu entscheiden, ob eine Regulierungsmaßnahme eines Mitgliedstaates, durch die der Handel eingeschränkt wird, durch Artikel 30 des Vertrags von Amsterdam über die Verhängung von Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten abgedeckt wird oder nicht. (Vgl. Vogel 2001, 30)

Zwar trat der Europäische Gerichtshof bei der Durchsetzung beziehungsweise Anfechtung von Regulierungsmaßnahmen der EU im Agrarbereich, einem der zentralsten und heikelsten Themenfelder der Union, bisher nicht wesentlich in Erscheinung. Pollack und Shaffer zufolge könnte sich dies jedoch insofern ändern, als dass bei Bürgern, Interessensvertretungen, Saatguthändler und Vertretern der Biotechnologie-Industrie eine Tendenz erkennbar sei, Biotechnologie-Regulierungen vor Gericht zu bringen, um deren Ausdehnung zu bekämpfen beziehungsweise zu fördern oder um deren Inhalt zu klären. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 349)

6.4 Der Rat der Europäischen Union

Der Rat der EU in der Zusammensetzung der Landwirtschaftsminister spielt eine zentrale Rolle im Zulassungsprozess. Er ist hierbei jedoch in Befürworter und Gegner der Zulassung gentechnisch veränderter Produkte gespalten und somit in dieser Frage oftmals nicht beschlussfähig, wenn die nötige qualifizierte Mehrheit nicht erreicht werden kann (siehe Verordnung 258/97/EG und Richtlinie 2001/18/EG). Im Verfahren zur Annahme rechtlicher Rahmenbedingungen zur GVO-Regulierung nimmt der Rat die entscheidende Position ein. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 346 ff.)

Der Rat der EU ist gemessen an seiner tatsächlichen Bedeutung im Entscheidungsprozess der EU in den europäischen Medien unterrepräsentiert. Ähnlich wie die EU-Kommission kann auch der Ministerrat meist nicht mit einer Stimme sprechen, da dessen eigener Pressevertretung und auch dem Generalsekretär des Ministerrats dafür die Repräsentationsermächtigungen fehlen.

Eigentlich ist es Aufgabe der halbjährlich wechselnden Ratspräsidentschaft, die Position des Rates nach Außen zu kommunizieren. Die häufig wechselnden Strukturen machen es für die Verwaltung des sich gerade im Amt befindenden Mitgliedstaates schwer, diesen Anforderungen gerecht zu werden. Außerdem unterscheiden sich die Mitgliedstaaten in der Qualität ihrer Pressearbeit sowie in ihrem Willen, gegebenenfalls Kritik an anderen

Mitgliedstaaten zu üben, sollten diese nicht im Einklang mit gemeinsamen Standpunkten agieren. (Vgl. Meyer 2004, 139)

6.4.1 Der Europäische Rat

Der Europäische Rat, nicht zu verwechseln mit dem Rat der EU (Ministerrat), wurde durch den Vertag von Maastricht in seiner jetzigen Form EU-rechtlich verankert. Demnach treffen sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Kommissionspräsident, unterstützt von den Außenministern und einem Kommissionsmitglied mindestens zwei Mal im Jahr unter dem Vorsitz jenes Mitgliedstaates, der zu diesem Zeitpunkt den Vorsitz des Rates (Ministerrat) führt. (Vgl. EUV Artikel 4 Absatz 1) Im Europäischen Rat wird die grundlegende Politik der EU festgelegt, jedoch kein EU-Recht beschlossen. Einigungen werden hier oft durch mehrere Politikbereiche umfassende Paketlösungen erzielt, die allen beteiligten Mitgliedstaaten in einem Kompromiss die Verwirklichung eines Teils ihrer Interessen ermöglichen. Einigungen werden als Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Rates veröffentlicht. Außerdem erlässt der Rat in regelmäßigen Abständen Beschlüsse zu außen-, wirtschafts- und sozialpolitischen Themen. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 73 f.)

6.5 Die EU-Mitgliedstaaten

Durch das Subsidiaritätsprinzip wurde die ohnehin schon bedeutende Rolle der Mitgliedstaaten bei der Regulierung von Umwelt- und Konsumfragen weiter gestärkt. Auf nationaler Ebene wurden viele der strengsten Maßnahmen zur GVO-Regulierung beschlossen, teilweise gegen die Intention der Organe der Union. Mitgliedstaaten versuchen oft, aufgrund des Drucks der Öffentlichkeit im eigenen Land Maßnahmen zum Schutz von Umwelt und Gesundheit gegen andere Staaten und die EU durchzusetzen. (Vgl. Vogel 2001, 23)

David Vogel sieht hinsichtlich der Grundeinstellung zur Regulierung von Umwelt-, Gesundheits- und Sicherheitsfragen in der EU ein historisches Gefälle zwischen nördlichen und südlichen Mitgliedstaaten. So hätten beispielsweise die Niederlande, Deutschland und Dänemark in diesen Bereichen lange Zeit durchwegs strenger und präventiver reguliert als etwa Italien, Großbritannien und Frankreich. Heute werde auch im Süden der EU mehr nach dem Vorsorge-Prinzip reguliert, da Regierungen in der Regel sensibel auf die öffentliche Meinung reagieren, besonders wenn die Thematik so stark polarisiert wie jene der GVO-Regulierung. (Vgl. Vogel 2001, 20 f.)

Ein weiterer Unterschied besteht laut EEB-Präsident Ralph Hallo im Politikfeld GVO zwischen „alten“ und „neuen“ (seit der fünften Erweiterungsrunde 2004) EU-Mitgliedstaaten: „*There is a difference between the new and the old memberstates. The new memberstates ratifie and than change their laws. The old memberstates first change their national laws to comply the requirements and then they ratifie*.” (Ralph Hallo)

Nationale Regelungen der Mitgliedstaaten sind oft geprägt von einem Konflikt zwischen Interessen der Wirtschaft einerseits und der Berücksichtigung öffentlicher Unsicherheiten bezüglich GVO andererseits. So kehrte etwa Frankreich ab 1997 seine vormals GVO-freundliche Haltung ins Gegenteil (siehe unten). Frankreich, das zur selben Zeit Investitionen von 150 Millionen Euro in die Biotechnologie-Forschung investiert hat und für diesen Markt kaum Produkte beisteuern konnte, wollte GVO-Regelungen blockieren, um in dieser Zeit den Rückstand aufholen zu können. Ein weiteres Beispiel ist Dänemark, wo lediglich eine auf Freiwilligkeit basierende Einschränkung von Saatgut-Produzenten erlassen wurde, keine GVO anzubauen. Davon ausgenommen war jedoch die Futterrübe, deren Anbau in Dänemark als einzige Pflanze Aussicht auf Gewinn hat. Großbritannien wiederum erklärte, für drei Jahre den Anbau eines gegen den Schädling Maiszünsler resistenten GV-Maises zu verbieten, da dieser auf der Insel kaum vorkommt und somit dort nicht benötigt wird. (Vgl. Michalowitz 2007, 139)

Im Jahr 2007 wurden gentechnisch veränderte Pflanzen innerhalb der EU in Spanien (75.000 Hektar), Frankreich (21.200 ha), Tschechien (etwa 5.000 ha), Portugal (etwa 4.199 ha), Deutschland (2.685 ha), Slowakei (900 ha), Rumänien (350 ha) und Polen (320 ha) angebaut. EU-weit betrug die Fläche für den Anbau von GV-Pflanzen 2007 also etwa 110.000 Hektar. Von den drei bisher für den EU-weiten Anbau genehmigten GV-Sorten MON810, Bt-176 (Genehmigung 2007 ausgelaufen, vgl. GMO Compass) und T25 ist nur die Maissorte MON810 landwirtschaftlich von Bedeutung, die einen Wirkstoff gegen den Maiszünsler produziert, der vor allem in Mittel- und Südeuropa vorkommt. Dieser GV-Mais findet als Futtermittel oder Energiepflanze Verwendung. (Vgl. TransGen 2)

Abhängig von den jeweiligen nationalen Interessen und Eigenheiten stehen die EU-Mitgliedstaaten GVO unterschiedlich gegenüber. Hier spielt etwa eine Rolle, ob ein Land auf Importe bestimmter Nutzpflanzen angewiesen ist oder diese in ausreichender Menge selbst produzieren kann oder die wirtschaftliche Bedeutung des jeweiligen nationalen Landwirtschaftssektors.

Österreich steht laut einem Vertreter des österreichischen Lebensministeriums der Existenz von gentechnisch verändertem Mais als Futtermittel und Lebensmittel auf dem europäischen

Markt gelassen gegenüber, da sich Österreich hiermit selbst versorgen kann und daher nur geringe Mengen an GV-Mais auf den österreichischen Markt gelangen. Andere Mitgliedstaaten, besonders Spanien, Portugal und Frankreich, seien jedoch auf Maisimporte vor allem aus Amerika, die als Futtermittel oder Lebensmittel verwendet werden, angewiesen. Gemessen am Gesamtanteil bleibe die EU von Gentechnik-Importen großteils verschont, wobei der Anbau von GV-Saatgut jedoch zunehme. (Interview 1)

Frankreich war in den 1990er Jahren ein starker Befürworter von Biotechnologie in der Landwirtschaft. Die französische Regierung unter Alain Juppé, zwischen 1995 und 1997 Premierminister, war der Ansicht, dass Frankreich mit seiner großen Landwirtschaft besonders von dieser neuen Technologie profitieren kann. 1996 wurde daher eine Bt-Maissorte vom französischen Landwirtschaftsministerium zum Anbau freigegeben. Im Zuge des Europäischen Rates im Juni 1997 stimmte Frankreich als einziger Mitgliedstaat für dessen EU-weite Freigabe. Im Jahr 1998 wurden Bt-Maissorten der Firmen Novartis, Agrevo und Monsanto in Frankreich zugelassen. Auch in Großbritannien wurde die Freigabe von GV-Saatgut zu diesem Zeitpunkt aus wirtschaftlichen Überlegungen heraus von vielen unterstützt. Bald darauf schlug die öffentliche Meinung gegen GVO um. Durch die Wahl von Lionel Jospin zum Premierminister 1997 setzte jedoch in Frankreich ein Paradigmenwechsel ein, der von der neuen Umweltministerin Dominique Voynet von den französischen Grünen wesentliche Impulse erhielt. Diese trat vehement gegen genetisch veränderte Organismen auf und setzte auch dementsprechende politische Handlungen, indem sie etwa ihre Zustimmung zur Freigabe von zwei GVO-Produkten verweigerte, obwohl diese zuvor bereits genehmigt worden waren. Ein Jahr zuvor setzte Frankreich das Vorsorgeprinzip um. Im Jahr 1999 wurde die eigenständige Französische Behörde für Lebensmittelsicherheit (AFSSA) gegründet. Heute zählen Frankreichs Bürger zu den lautesten Kritikern von GVO in der EU. (Vgl. Vogel 2001, 15 ff.) Am 14. Januar 2008 wurde der Anbau der gentechnisch veränderten Maissorte MON810 in Frankreich mit dem Verweis auf das Vorsorgeprinzip untersagt. Die französische Regierung berief sich hierbei auf die Ergebnisse eines Regierungsausschusses. Dessen Präsident äußerte große Bedenken an dieser Maissorte, was von einem überwiegenden Teil der Wissenschaftler dieses Ausschusses jedoch bestritten wurde. (Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. Januar 2008) Jedoch legte die französische Regierung am 14. Mai 2008 der Nationalversammlung ein Gesetz zur Abstimmung vor, das die Zulassung von GV-Mais für den Anbau vorsah und somit die oben beschriebene Anwendung des Vorsorgeprinzips aufheben würde. Da viele Abgeordnete der Regierungspartei UMP der Abstimmung aus Protest fern blieben, wurde das Gesetz mit 136 zu 135 Stimmen abgelehnt,

weshalb sich nun ein Vermittlungsausschuss mit diesem befasst. (Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. Mai 2008)

Mit erstem Mai 2004 traten mit Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Malta und Zypern zehn neue Mitgliedstaaten der EU bei. Obwohl in einigen dieser Staaten bereits vor dem Beitritt GV-Saatgut angebaut wurde, erwies sich die oft geäußerte Befürchtung, diese Länder könnten als Unterstützer der Interessen der USA und der Biotechnologie-Industrie dienen, Pollack und Shaffer zufolge als unnötig. Sie begründen diese Einschätzung auch mit dem Abstimmungsverhalten einiger neuer Mitgliedstaaten im Rat der EU im Rahmen des 2004 wieder aufgenommenen Zulassungsprozesses. Zwar sehen sie in den neuen Mitgliedstaaten Verbesserungsbedarf bei den nationale Prüfungseinrichtungen für GVO. Jedoch sei die öffentliche Meinung und die Positionen der nationalen Regierungen gegenüber GVO in den bisherigen und in den neuen Mitgliedstaaten ähnlich kritisch. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 346)

6.5.1 Die Regionalvertretungen in Brüssel

Trotz des 1994 gegründeten Ausschuss der Regionen (AdR), in dem die europäischen Gemeinden, Städten und Regionen vertreten sind, spielen deren Delegationen in Brüssel im offiziellen Regulierungsprozess der EU keine große Rolle (vgl. Greenwood 2003, 10). Der AdR muss von der Kommission und vom Rat für Gesetzesvorschläge in folgenden Bereichen, die sich auf die regionale und kommunale Ebene auswirken können, um eine Stellungnahme ersucht werden: wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, transeuropäische Infrastruktur, Gesundheit, Bildung, Kultur, Umwelt, Berufsbildung, Verkehr, Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Außerdem ist der AdR zu Initiativanträgen berechtigt und kann somit die Themensetzung der EU-Agenda beeinflussen. (Vgl. Ausschuss der Regionen) Der AdR besteht aus 317 Mitgliedern, die vom Rat anhand von Vorschlagslisten der Mitgliedstaaten ernannt werden. Dass dessen Einfluss sehr gering ist, liegt vor allem daran, dass die regionalen Akteure ihre Anliegen direkt an Regierungen der Mitgliedstaaten richten können und hierzu nicht auf den AdR angewiesen sind. (Vgl. Pollak / Slominski 2006, 97 f.)

6.5.1.1 Das Land Oberösterreich in Brüssel

Wenngleich die Repräsentation der österreichischen Bundesländer nicht rechtlich garantiert ist, sind diese doch speziell in der informellen Interessensvertretung auf supranationaler Ebene von Bedeutung und agieren in manchen Fällen sogar gemeinsam mit den staatlichen außenpolitischen Institutionen. Regionale Interessen finden laut Stefan Mayer im

Wesentlichen über folgende Wege Eingang in die Gesetzgebung der EU. (Vgl. Mayer 2002, 211 f.)

Die österreichischen Bundesländer sind im Ausschuss der Regionen (AdR) im Vergleich zu anderen Regionen und Bundesländern sehr engagiert, obwohl dessen tatsächlicher Einfluss auf den Entscheidungsprozess der EU nicht sehr stark ist. Der AdR wird jedoch von den österreichischen Bundesländern als gemeinsame Basis zum Austausch von Informationen sowie zur Koordinierung eines aufeinander abgestimmten Handelns genutzt. Im Gegensatz zu regionalen Delegationen anderer Mitgliedstaaten gilt die Zusammenarbeit der österreichischen Bundesländer auf supranationaler Ebene als sehr gut. Die Bedeutung des AdR für Regionen begründet sich also über dessen repräsentativen Effekte auf EU-Ebene. Bei Fragen zu Landwirtschaft, Umwelt und kultureller Identität kooperieren die österreichischen Bundesländer vor allem mit Regionen aus Deutschland und den skandinavischen Ländern. (Vgl. Mayer 2002, 212 ff.) Außerdem beteiligen sich die Ländervertretungen an Workshops und Diskussionsrunden des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) (vgl. Interview 3).

Ein für regionale Vertreter wichtiger Weg der Einflussnahme auf Entscheidungen der EU führt über den Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) des Rats der EU. Hier können sich die österreichischen Bundesländer über ein vom Bundeskanzleramt in Kooperation mit dem Außenministerium etabliertes wöchentlich stattfindendes Treffen einbringen, an dem außerdem die betroffenen nationalen Ressorts, die Sozialpartner, die Nationalbank, die Industriellenvereinigung beteiligt sind. In diesen Treffen wird über die gemeinsame Position Österreichs abgestimmt, wobei laut Mayer eine starke Konsensorientierung der beteiligten Akteure herrscht. An der direkten Entscheidungsfindung im Rahmen des Rats der EU sind die österreichischen Bundesländer vor allem über die nationalen Institutionen sowie auf informeller Ebene beteiligt. Jedoch kommt es auch zu offiziellen Beteiligungen der Ländervertreter an österreichischen Delegationen bei Verhandlungen im Rahmen von Ratsarbeitsgruppen oder in den Ausschüssen der EU-Kommission. (Vgl. Mayer 2002, 217 ff.)

In anderen Institutionen der EU bestehen kaum Möglichkeiten für Bundesländer, sich direkt am Entscheidungsprozess zu beteiligen. Neben den oben beschriebenen Bemühungen einer offiziellen Beteiligung betreiben die Bundesländer auch inoffizielles Lobbying auf EU-Ebene, wobei natürlich die EU-Kommission die wichtigste Adresse darstellt. Die Bundesländer versuchen gemeinsam mit den großen regionalen Verbänden über ihre Brüsseler Verbindungsbüros und deren spezifische Netzwerke Einfluss auf die Kommission auszuüben, wobei die Beeinflussungsmöglichkeiten hier vom Anlass und der jeweiligen Involvierung eines Bundeslandes abhängen. (Vgl. Mayer 2002, 219)

Auch Gerald Lonauer, der Leiter des Vertretungsbüros des Landes Oberösterreich in Brüssel, sieht in der EU-Kommission die wichtigste Anlaufstelle für die Interessensvermittlung der Bundesländer:

„*Schwerpunkt unserer Einflussnahme sind klarerweise die Dienststellen der EU-Kommission aus den Bereichen Umwelt, Landwirtschaft, Gesundheit. Mit diesen Generaldirektionen haben wir mit unserem Netzwerk der nunmehr 44 GVO-freien Regionen Europas einen regelmäßigen und inhaltlich sehr konstruktiven Kontakt in Brüssel. Mit dem EU-Parlament beziehungsweise den Abgeordneten nehmen wir punktuell Kontakt auf, wenn legistische Vorhaben die GVO tangieren.*"

(Vgl. Interview 3)

Im Rahmen der Komitologie können sich regionale Vertreter an den Ausschüssen beratend beteiligen (vgl. Mayer 2002, 219). Im Wesentlichen agieren hier jedoch vor allem die nationalen Ministerien, von denen in Österreich die Bundesländer regelmäßig über aktuelle Entwicklungen informiert werden (vgl. Interview 3).

Um die Länderinteressen besser koordinieren und verfolgen zu können, werden die Bundesländer auf EU-Ebene von Gemeinsamen Ländervertretern (GLV) repräsentiert, die je nach Thematik ernannt werden. Zwar ist diese Repräsentationsform rechtlich kaum von Bedeutung, in der Tagespolitik der EU aber durchaus relevant. Seit 1990 gibt es einen österreichischen ständigen GLV, der für sie bedeutende Vorgänge auf EU-Ebene im Ministerrat sowie im AStV an die Bundesländer meldet, wobei ihm zu Gute kommt, wie die Verbindungsbüros der einzelnen Bundesländer (siehe unten) an die Ständige Vertretung Österreichs in Brüssel angegliedert zu sein und die dortigen Informationsstrukturen nutzen zu können. Außerdem überprüft der ständige GLV, ob Vertreter Österreichs bei Verhandlungen in den Arbeitsgruppen des Rats der EU auch die Interessen der Bundesländer berücksichtigen. Weiters verfügt der GLV in vorgelagerten Arbeitsgruppen des Rates der EU vereinzelt auch über Verhandlungskompetenzen. (Vgl. Mayer 2002, 219 ff.)

Bis auf Vorarlberg haben alle österreichischen Bundesländer Verbindungsbüros in Brüssel eingerichtet, die hauptsächlich als Lobbyingbüros fungieren und die Länder über europapolitische Entwicklungen informieren, jedoch keinerlei repräsentative Funktionen ausüben. Diese Büros konnten sich auf EU-Ebene etablieren. Da sie mit ihrem Lobbying thematisch hauptsächlich regional begrenzte Interessen verfolgen, wird eine Überschneidung mit den Aufgaben der nationalen Außenrepräsentation bewusst vermieden. (Vgl. Mayer 2002, 221 ff.)

Das Land Oberösterreich ist im Bereich Landwirtschaft und hier besonders gegen GVO auf supranationale Ebene sehr aktiv. So beschloss die oberösterreichische Landesregierung 2002 das Gentechnik-Verbotsgesetz (GTVG), das in der Folge von der EU-Kommission auf seine

Konformität mit EU-Recht geprüft wurde. Da die EFSA den Gesetzesentwurf zurückwies, wurde es von der Kommission am 5. September 2003 mit der Begründung abgelehnt, dass für eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit und der Umwelt durch GVO keine stichhaltigen neuen wissenschaftlichen Beweise vorliegen würden. Daraufhin reichte das Land Oberösterreich gemeinsam mit der Regierung Österreichs beim Europäischen Gerichtshof im November 2003 Nichtigkeitsklage ein. Diese wurde im Oktober 2005 ebenso wie die Berufung im September 2007 vom EuGH abgelehnt. Im November 2005 übermittelte Oberösterreich den fertigen Text des Gentechnik-Vorsorgegesetzes an die EU-Kommission. (Vgl. Lonauer)

Im Wesentlichen sieht das Gentechnik-Vorsorgegesetz im Falle eines geplanten Anbaus von GVO eine verpflichtende Meldung sowie die Möglichkeit eines Verbots vor. Es trat am 7. Juli 2006 in Kraft. (Vgl. Land Oberösterreich)

Als Reaktion auf die Verhinderung des Verbotsgesetzes von 2002 möchte das Land Oberösterreich zusammen mit der Technischen Universität Wien im Jahr 2008 eine neue Studie präsentieren, in der die Beeinflussung konventioneller Nutzpflanzen durch GV-Pflanzen nachgewiesen werden soll. Bei der Fertigstellung dieser Arbeit ist die Veröffentlichung jedoch noch nicht erfolgt. (Vgl. Wirtschaftsblatt, 18. März 2008)

In allen 9 österreichischen Bundesländern ist der Anbau von GVO gesetzlich geregelt. Während Burgenland (19. Mai 2005), Kärnten (1. November 2004), Niederösterreich (30. Juni 2005), Oberösterreich (11. Mai 2006), Salzburg (1. August 2004), Steiermark (1. September 2006), Tirol (1. Juli 2005) und Wien (22. September 2005) jeweils ein eigenes Gentechnik-Vorsorgegesetz erließen, wendet Vorarlberg bereits existierende Regelungen an. (Vgl. BMGFJ)

6.5.1.2 Das Netzwerk der gentechnikfreien Regionen Europas

Das Netzwerk der gentechnikfreien Regionen Europas wurde am 4. November 2003 im Zuge einer Konferenz in Brüssel von zehn Regionen der EU gegründet, darunter auch Oberösterreich (vgl. Lonauer). Das erklärte grundsätzliche Anliegen dieses Netzwerkes ist die Wahrung der landwirtschaftlichen Interessen der Mitgliedsregionen, wobei es besonders um die Erhaltung eines hohen Qualitätsstandards und den Schutz regionsspezifischer Produkte geht. Dieses Bestreben sehen die Mitglieder des Netzwerks durch die Freigabe von GVO in der EU gefährdet. Das Netzwerk der gentechnikfreien Regionen Europas ist ein politisches Abkommen ohne rechtliche Bindung der Teilnehmer mit mittlerweile 42 Mitgliedern. Dessen Hauptziel ist die Einführung eines definierten rechtlichen Status von GVO-freien Gebieten im

gesetzlichen Rahmen der EU, wenngleich man sich in diesem Netzwerk darüber bewusst ist, dass dieses Ziel aufgrund nationaler, regionaler und lokaler Rechtsvorschriften heute unerreichbar ist. (Vgl. Netzwerk der gentechnikfreien Regionen Europas) Das wesentliche Instrument sind meinungsbildende Maßnahmen wie Positionspapiere, Konferenzen oder Diskussionsrunden. So soll die Kommission auf die Argumente des Netzwerks aufmerksam gemacht werden. (vgl. Interview 3). Für detaillierte Informationen über das Netzwerk der gentechnikfreien Regionen Europas siehe die am 4. Februar 2005 unterzeichnete Charta von Florenz[31], wo dessen grundlegenden Prinzipien offiziell festgeschrieben wurden.

Demzufolge pochen die teilnehmenden Regionen auf das Subsidiaritätsprinzip, wonach Koexistenz, also das nebeineinander Bestehen von GVO, konventioneller und biologisch Landwirtschaft (siehe Umweltbundesamt) auf regionaler sowie lokaler Ebene zur Anwendung kommen soll. (Vgl. Lonauer 2) Das Konzept der Koexistenz ist uneindeutig und komplex und fordert Schutzmaßnahmen für konventionelle Sorten, um deren Vermischung mit GV-Pflanzen zu verhindern, was die Freiheit der Bauern, sich zwischen herkömmlichem und gentechnisch verändertem Saatgut entscheiden zu können, beschränken würde. (Vgl. Umweltbundesamt) Das Netzwerk der gentechnikfreien Regionen Europas vertritt weiters das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip, dem zufolge die Kosten zur Beseitigung oder Verhinderung von Umweltschäden vom Verursacher zu tragen sind, sofern ein solcher ermittelbar ist, sowie das Recht auf Wahlfreiheit der Konsumenten zwischen gentechnisch veränderten und konventionellen Produkten. (Vgl. Lonauer 2)

6.6 Die Interessensgruppen

Eine Interessensgruppe versucht, Zugang zum Entscheidungsprozess, Verständnis für die eigene Position sowie Einfluss auf die Entscheidungen anderer Akteure wie dem Staat zu erhalten. Laut van Waarden ist Lobbying auf lange Sicht erfolgreich, wenn sich der Adressat der Lobbyingbemühungen von sich aus an die Interessensvertretung wendet. (Vgl. van Waarden 1992, 34)

Simon Hix definiert Interessensgruppen als „*voluntary associations of individual citizens or other private actors, such as trade unions, business associations, consumer groups and environmentalist groups. These organizations are formed to promote or protect the interest of their members in the political process*“. (Vgl. Hix 1999, 7)

[31] Siehe http://www.gmofree-euregions.net:8080/docs/ajax/ogm/Charter_en.pdf.

Interessensvertretungen sind in den meisten Institutionen der EU vertreten, wenngleich mit unterschiedlichem Einfluss. In der Europäischen Kommission und im EU-Parlament vertreten Interessensvertretungen die europäische Öffentlichkeit. Durch sie können diese Organe ihre Abhängigkeit vom Willen der Mitgliedsstaaten reduzieren. Weiters leisten Interessensvertretungen einen wichtigen Beitrag zur Legitimierung des Institutionellen Gefüges der EU. Für die Arbeit der Europäischen Kommission sind sie in mehrfacher Hinsicht von großer Bedeutung. So liefern sie wichtige Informationen für die Erstellung von Gesetzesinitiativen und sie dienen als Gradmesser für die Akzeptanz dieser Initiativen in den Mitgliedsstaaten und in weiterer Folge im zuständigen Rat der Europäischen Union. Weiters bringen sie die unterschiedlichen Sichtweisen zu einer Thematik in den Erstellungsprozess einer Gesetzesinitiative ein und sie liefern der Kommission Informationen über die Implementierung und die Auswirkungen von Maßnahmen. (Vgl. Greenwood 2003, 4 f.)

Der größte Teil der Interessensvertretungen bezieht sich auf wirtschaftliche oder öffentliche Interessen. Obwohl die Europäische Union in erster Linie als Wirtschaftsunion und zur Sicherung des Friedens in Europa gegründet wurde, sind wirtschaftliche Interessen in der EU heute nicht so dominant, wie dadurch eigentlich zu vermuten wäre, sondern haben in der Vertretung öffentlicher Interessen eine starke direkte Konkurrenz. Die öffentlichen Interessen finden in hohem Maße Eingang in die Politik der Europäischen Union. Sie beeinflussen die Stimmung des jeweiligen Politikprozesses, die Haltung der Akteure, welche Themen im Politikfeld eine Rolle spielen und ob diese Themen öffentlich verhandelt werden oder nicht. Doch trotz dieses starken Einflusses öffentlicher Interessen gibt es in der EU keine breite Mobilisierung der Bevölkerung. Dies hat mehrere Gründe. Zum einen die ausgeprägte Machtverteilung zwischen den EU-Organen, die große Zahl unterschiedlicher Interessen sowie die Schwierigkeit, in einem so weiten Gebiet ausreichend große Protestaktionen zu organisieren, um genügend öffentliche Aufmerksamkeit zu erregen. (Vgl. Greenwood 2003, 10 ff.)

Der Erfolg von Interessensvertretungen wird wesentlich vom gestatteten Zugang zu den entscheidenden EU-Institutionen bestimmt. So ist es privaten Akteuren in einigen Politikfeldern möglich, über ein mit viel Aufwand errichtetes Netzwerk aus offiziellen und inoffiziellen Kontakten Entscheidungen der Organe der EU zu beeinflussen. In anderen Bereichen können Interessensvertretungen lediglich einen Beitrag zur öffentlichen Debatte leisten, während die Entscheidungen von den Mitgliedsstaaten wesentlich bestimmt werden. (Vgl. Greenwood 2003, 2) Die Verteilung der Macht auf zahlreiche Institutionen behindert die Interventionen von nichtstaatlichen Akteuren im Entscheidungssystem der EU. Dies kann

die EU Kommission nützen, um privaten Initiativen einzelner Akteure gegenzusteuern, indem sie auf die Notwendigkeit verweist, eine Frage zur Zufriedenheit aller Beteiligten zu klären. (Vgl. Greenwood 2003, 7) Justin Greenwood fasst die Möglichkeiten privater Akteure, auf das komplexe Entscheidungssystem der EU Einfluss zu nehmen, folgendermaßen zusammen: „*Thus the EU system as a whole is not ‚captured' by private and public interests, it is not largely insulated from them, and it is not driven by them*" (Greenwood 2003, 2 f.)

Auf EU-Ebene herrscht heute eine starke Konkurrenz unter den Interessensvertretungen. So hatten Anfang 2005 über 3000 von ihnen ein Büro in Brüssel. (Vgl. van Schendelen 2007, 71 f.) EU-Lobbys verfügen heute über eine große Eigenständigkeit. Während es früher üblich war, die Entscheidungen der EU ausschließlich über die eigene nationale Regierung zu beeinflussen, kann nun auf nationaler, internationaler sowie transnationaler Ebene agiert werden. (Vgl. van Schendelen 2007, 75 f.) Aufgrund der großen Konkurrenz in der EU müssen Interessensvertretungen mit ähnlichen Interessen gemeinsam vorgehen, um eine Chance zu haben, etwas zu erreichen. Die EU-Kommission legt großen Wert auf eine Zusammenarbeit mit den Euro-Feds beziehungsweise Eurogruppen. (Vgl. van Schendelen 2007, 76 ff.) Es sind dies europäische Dachorganisationen nationaler nichtstaatlicher Akteure wie NGOs, Arbeiterbewegungen, Unternehmen oder Think Tanks. Diese sind für die Kommission mit ihrem Expertenwissen sowie als Diskussionsforen von Bedeutung. Sie treten außerdem selbst als Lobbies in Erscheinung. Diese Kooperation geht jedoch nicht über eine vornehmlich von der Kommission iniziierte Zusammenarbeit bei einer jeweiligen spezifischen Fragestellung hinaus. (Vgl. Zimmer / Freise 2006, 17) Ein Nachteil von Eurogruppen besteht darin, dass deren Zielsetzung immer auf einem Kompromiss ihrer Mitglieder mit den geringsmöglichen Zugeständnissen basiert. Deren Wirkung als Lobbying-Institution wird weiters oft von ihrer Funktion als Diskussionsforum überlagert und somit geschwächt. Außerdem funktioniert die Entscheidungsfindung der Verbände oftmals zu bürokratisch und nicht schnell genug, um selbst Impulse zu setzen, weshalb sie meistens nur auf Umstände reagieren können. Man kann Eurogruppen hinsichtlich ihrer Interessen, Mobilisierungskapazitäten, Mitglieder- und Organisationsstruktur, Umfang der vertretenen Interessen sowie ihrer weiteren Angebote unterscheiden. Hinsichtlich der Interessensvertretung muss man unterscheiden zwischen öffentlichen Verbraucher-, Sozial- sowie Umweltinteressen einerseits und Kapital-, Wirtschafts- sowie Freiberufs-Interessen auf der anderen Seite. (Vgl. Michalowitz 2007, 79) Der direkte Zugriff auf die Ressourcen der Euro-Feds bleibt der Kommission verwehrt, auch wenn sie diesen anstrebt. (Vgl. Zimmer / Freise 2006, 17) In einer Mitteilung von 2002 skizziert die Kommission die Anforderungen

an diese Organisationen für eine solche Zusammenarbeit, die sie als „zivilen Dialog“ (civic dialogue) bezeichnet:

„*In order to be eligible, a European organisation must: exist permanently at Community level; provide direct access to its members' expertise and hence rapid and constructive consultation; represent general concerns that tally with the interest of European society; comprise bodies that are recognised at Member State level as representatives of particular interests; have member organisations in most of the EU Member States; provide for accountability to its members; have authority to represent and act at European level; be independent and mandatory, not bound by instructions from outside bodies; be transparent, especially financially and in its decision-making structures.*“ (Communication from the Commission 2002)

Zusätzlich zu den Dachorganisationen agieren in Brüssel Zusammenschlüsse zum Teil recht unterschiedlicher Akteure, informelle Netzwerke, ad-hoc Koalitionen oder individuell agierende Unternehmen beziehungsweise Gruppen. Die Mitglieder der Eurofeds sind auch im Rahmen der Komitologie und in den Expertengruppen der EU aktiv, da dort ihre Expertise gefragt ist. (Vgl. van Schendelen 2007, 76 ff.)

Öffentliche Akteure können verschiedenste Entscheidungsstrukturen aufweisen. So funktioniert das Europäische Umweltbüro (EEB) direkt-demokratisch, die Umweltorganisation Friends of the Earth hingegen eher hierarchisch mit einer Führungsspitze, wenngleich unter den Mitgliedsverbänden demokratisch. Die Umweltorganisationen, besonders Greenpeace und FoE sind auf EU-Ebene gut organisiert und koordinieren ihre Aktionen untereinander, was für andere Vertretungen wie etwa die Verbraucherverbände nicht gilt, da diese im Falle einer Kooperation Abhängigkeiten untereinander befürchten. (Vgl. Michalowitz 2007, 79 f.)

Aufgrund der Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit und des sich vergrößernden Regulierungsbereichs der Europäischen Union findet erfolgreiches Lobbying heute auf mehreren Ebenen gleichzeitig statt, was vor allem die parallele Intervention bei den entscheidenden EU-Institutionen bedeutet. Mit der stattfindenden Verkomplizierung von Willensbildung und Entscheidungsfindung vergrößert sich die Zahl der Zugriffsmöglichkeiten. Dies macht effizienteres und systematischeres Vorgehen notwendig, welches von kommerziellen Lobbying-Consultants angeboten wird. EU-Lobbying bedeutet heute vor allem eine Vermittlungstätigkeit in den Organen und in verschiedenen Phasen des Entscheidungsprozesses der Europäischen Union. (Vgl. Matyja 2007, 166)

Folgende Interessensvertretungen waren zum Gentechnik-Moratorium im Prozess um die Reformierung der Richtlinie 90/220/EWG lobbyistisch aktiv. Von Seiten der Biotechnologie-Industrie vor allem die beiden Konzerne Novartis und Monsanto und der

Biotechnologieverband EuropaBio sowie die European Federation of Pharmaceutical Industries (EFPIA). EFPIA argumentierte vehement für die Nichtberücksichtigung von Pharma-Produkten durch die neue Richtlinie, da diese bereits anderen EU-Gesetzen unterliegen würden, was von den anderen Akteuren ohne große Einsprüche aufgenommen wurde. Der Biotechnologieverband EuropaBio schaffte es, eine Kooperation von nationalen Behörden mit der jeweiligen nationalen EuropaBio-Organisation zu etablieren sowie gute Verbindungen zur Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission herzustellen. Auf Basis dieser Verbindungen konnte EuropaBio mit dem Biotechnology Coordination Committee (BCC) eine biotechnologische Koordinationsplattform für die beteiligten Generaldirektionen schaffen. Über diese Plattform gelang es EuropaBio mit Hinweis auf die Wettbewerbsfähigkeit, die GD Industrie zu involvieren. Weitere involvierte Verbände sind das Europäische Büro für Verbraucherzentralen (BEUC) sowie der Umweltschutz-Dachverband Friends of the Earth, während sich der Ausschuss der Berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der Europäischen Union (COPA) nur wenig beteiligte. Das BEUC bewirkte unter anderem eine fraktionsübergreifende Arbeitsgruppe (Intergruppe) für GVO im EU-Parlament. Es hatte vor allem die Wahlfreiheit des Konsumenten zum Ziel und konnte diese auch umsetzen. (Vgl. Michalowitz 2007, 137 f.)

Da bedeutende nationale industrielle Interessen im Biotechnologiebereich der EU zur Zeit der Neuregelung der Richtlinie 90/220/EWG nicht bestanden, weil viele Unternehmen damals noch nicht das nötige technische Wissen hatten, um die Folgen einer Neuregelung einschätzen zu können, wurde das Lobbying hierzu hauptsächlich von US-Amerikanische Großkonzernen betrieben. Mit der Verbesserung ihrer biotechnologischen Methoden begannen auch die europäischen Biotechnologieunternehmen mit dem Lobbying. (Vgl. Michalowitz 2007, 140)

Der Umgang unter Lobbyisten von Umweltorganisationen und aus dem Biotechnologie-Bereich passiert laut einem Pressesprecher von Greenpeace nicht auf der persönlichen Eben, sondern ist von Sachlichkeit bestimmt.

„*Natürlich diskutierst du heftig mit dem im Fernsehen, und danach redest Du halt, klar. Aber Feinde werden wir auch keine, das wissen wir auch. Ich bin ja nicht böse auf ihn, nicht persönlich. Das ist auch nur ein kleines Rädchen. Ich habe mir wirklich ein zwei Mal Fights geliefert, aber das war immer in einer gewissen Form von Öffentlichkeit und ich würde keinen Sinn dahinter sehen, zu argumentieren mit jemandem und zu diskutieren und versuchen zu überzeugen, na ja, das kann ich mir sparen. Da kann ich meine Energie besser einsetzen. Aber argumentieren ja, diskutieren auch. Sicher aber nie so, dass ich ihn in meine Karten schauen lassen. Vielleicht ihn auf eine falsche Fährte bringen, vielleicht probiert das er bei mir, geht genau so gut.*“

(Interview 2)

6.6.1 Consultants

Berufslobbyisten sind auf EU-Ebene untereinander wenig organisiert, wie die im Vergleich zu anderen Interessensvertretungen sehr hohe Anzahl an Büros außerhalb der Einzugsgebietes von Brüssel zeigt (vgl. Greenwood, 14).

Laut EurActiv gibt es in der EU über 10.000 solche Beratungsbüros. Deren Tätigkeitsbereich umfasst die Weitergabe beziehungsweise Beschaffung von Informationen genauso wie Monitoring, Kommunikation oder Lobbying in Brüssel. Ihre Angebote werden von nichtstaatlichen Akteuren genützt. Sie arbeiten mit allen Arten von EU-Akteuren zusammen und bestehen in unterschiedlichsten Größenordnungen, von einer kompletten Netzwerkstruktur für die verschiedensten Themenbereiche bis zu spezialisierten einzelnen Experten. (Vgl. EurActiv 2)

6.6.2 Die Biotechnologie-Industrie

In der EU sind zahlreiche Unternehmen der Biotechnologie-Industrie aktiv. Das in Europa und weltweit größte und einflussreichste von ihnen ist der US-Konzern Monsanto. Dieser ist der Hersteller der momentan einzigen kommerziell relevanten, in der EU zum Anbau freigegebenen gentechnisch veränderten Saatgutart MON810. Daher wird Monsanto in dieser Arbeit als Vertreter der Biotechnologie-Industrie herangezogen. Für die Umweltorganisationen als direkte Konkurrenten der Biotechnologie-Industrie in der Union dient Greenpeace als Beispiel.

6.6.2.1 Monsanto

Ursprünglich begann Monsanto als Chemiekonzern, gliederte sich aber 1997 in den Biotechnologiekonzern Monsanto und den Chemiekonzern Solutia auf. Der Konzern ist in den Produktsparten Herbizide, GV-Saatgut sowie Obst und Gemüse, Tiermedizin, Lebensmittelzutaten sowie Medikamente aktiv. (Vgl. Resetar et al. 1999, 97 f.)

Der Biotechnologiekonzern Monsanto kontrolliert mit fast 5 Milliarden Dollar Umsatz aus seinen Saatgut-Produkten cirka 75 Prozent des weltweiten Handels im Bereich Grüne Gentechnik und wird an den Börsen mittlerweile mit über 60 Milliarden Dollar bewertet. Der Umsatz im Jahr 2007 betrug 8,6 Milliarden Dollar. (Vgl. Handelsblatt, 4. März 2008)

Als erstes GV-Produkt wurde die 1996 zugelassene Sojasorte Roundup Ready von Monsanto in die EU importiert, jedoch ohne diese als gentechnisch verändert zu kennzeichnen. Dies hatte heftige Proteste von Konsumentenvertretern zur Folge, welche die Wahlfreiheit der

Konsumenten gefährdet sahen. Die Übernahme von europäischen Saatgut-Produzenten durch Monsanto und die Gerüchte über das sogenannte Terminator-Gen schürten zusätzlich das Misstrauen gegen Monsanto von Seiten europäischer Bauern-Vertreter. (Vgl. Vogel 2001, 15) Bei der Terminator-Technologie handelt es sich um Pflanzen, die nur einmal gesäht werden können, da sie unfruchtbar sind. Dadurch wären die Bauern gezwungen, für jede Saat neues Saatgut von Biotechnologie-Konzernen zu kaufen. (Vgl. 3sat) Die internationale Staatengemeinschaft beschäftigte sich über mehrere Jahre immer wieder mit Terminator-Genen. So erfolgte etwa 2001 im Rahmen der Welternährungsorganisation FAO eine Auseinandersetzung mit dieser als Genetic Use Restriction Technology (GURT) bezeichneten Technologie. Es wurden sowohl positive als auch negative Aspekte von Terminator-Pflanzen festgestellt. Die Teilnehmer legten fest, dass jedes Produkt einzeln behandelt werden muss, also keine einheitlichen und eindeutigen Regelungen für GURT-Saatgut festgelegt werde können. (Vgl. FAO Commission on genetic resources for food and agriculture) Im Jahr 1999 sprach das wissenschaftliche Gremium (SBSTTA) der Konvention über die Biologische Vielfalt (CBD), die im Rahmen des Weltgipfels von Rio 1992 als eines von fünf Umweltprogrammen beschlossen wurde, die Empfehlung aus, bezüglich der GURT-Technologie bei Freisetzungsversuchen das Vorsorgeprinzip zu berücksichtigen und weitere Untersuchungen durchzuführen. Diese Empfehlungen wurden im Mai 2000 auf der Konferenz der CBD-Mitgliedstaaten übernommen (siehe Convention on Biological Diversity), was zu einem internationalen defacto-Moratorium von Terminator-Saatgut führte, wobei sich der Diskurs darüber fortsetzt. (Vgl. GeN)

Um seine Handelsinteressen durchzusetzen, betreibt Monsanto massiv Lobbying. Als dem Konzern etwa Ende April 2007 vom deutschen Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), das dem Verbraucherschutzministerium unterstellt ist, der Verkauf von Saatgut der GV-Maissorte MON810 in Deutschland per Bescheid verboten wurde, sofern kein Plan zur Beobachtung der Auswirkungen von MON810 auf die Umwelt vorgelegt wird, begann der Konzern kurz darauf beim Verbraucherschutzministerium zu intervenieren. Neben Monsanto selbst hat sich unter anderem auch die US-Botschaft bezüglich dieses Bescheids an das Kanzleramt gewandt. Ein Sprecher von Monsanto bestätigte Gespräche zwischen Vertretern des Konzerns und dem deutschen Kanzleramt, jedoch nur um sich über die Umstände des Verbots zu informieren. (Vgl. Spiegel Online vom 10. Mai 2007) Im Dezember 2007 erfüllte Monsanto mit der Vorlage eines Beobachtungsplans der Auswirkungen des Anbaus von MON810 auf die Umwelt sowie durch die Zusicherung, bei der Umsetzung dieses Plans auch Daten aus bereits laufenden

Beobachtungen einzubeziehen, die Forderungen des BVL. Daraufhin wurde das GV-Saatgut MON810 für Deutschland wieder freigegeben. (Vgl. BVL)

6.6.3 Nichtregierungs-Organisationen

Während der 1990er Jahre kam es zu einem starken Anstieg von kommerziellen und unkommerziellen Interessensvertretungen in Brüssel. Diese agieren heute ungleich professioneller und binden neben dem bewährten unmittelbaren Lobbying bei den betreffenden Akteuren auch die Medien intensiv ein. Mit dieser Strategie konnte etwa Greenpeace 1999 zusammen mit Abgeordneten des EU-Parlaments gegen das Lobbying der Industrie erreichen, dass gewisse PVC-Kunststoffe in Kinderspielzeug von der EU-Kommission verboten wurden, wobei die Berichterstattung in den Medien die Entscheidungsträger in großem Maße beeinflusste. Auch bei der Kennzeichnung gentechnisch veränderter Organismen konnten sich Umweltorganisationen auf diese Weise durchsetzen. (Vgl. Meyer 2002, 131)

Gemeinsam mit den Grünen Parteien in den Mitgliedstaaten und im EU-Parlament haben Umwelt-NGOs die vorherrschende ablehnende öffentliche Meinung gegen gentechnisch veränderte Organismen in der Europäischen Union entscheidend mitgeprägt. In einigen Mitgliedstaaten, beispielsweise in Finnland, Schweden und Österreich, haben sie diesbezüglich großes Gewicht. (Vgl. Vogel 2001, 21)

Die Umweltorganisationen der EU verfügen über starke und einflussreiche Lobbying-Strukturen. Die Zusammenarbeit der größten dieser Organisationen auf EU-Ebene basiert auf Arbeitsteilung. Diese Organisationen haben zwar eigene Ziele, nach denen sie handeln, was gelegentlich eine effektive Zusammenarbeit bei einem bestimmten Thema verhindert. Bei bedeutenden Fragen, die sie alle betreffen, sind die Umweltorganisationen durchaus bereit, untereinander Koalitionen einzugehen. (Vgl. Michalowitz 2007, 132)

Bei den Verhandlungen zur Reformierung der Richtlinie 90/220/EWG gingen die auf EU-Ebene aktiven Umweltorganisationen arbeitsteilig vor. Die Lobbying-Arbeit der Umweltorganisationen wurde im Fall der GVO-Gesetzgebung nicht vom Europäischen Umweltbüro EEB als Dachverband europäischer Umweltorganisationen, sondern von Friends of the Earth und Greenpeace übernommen. Dabei wurde die Strategie einer offensiven Medienkampagne mit Fokussierung auf das Internet und öffentlichen Aktionismus gewählt. Mindestziel dieser Kampagne war ein Gentechnik-Moratorium. Da sie auf die Kommission kaum Einfluss ausüben konnten, konzentrierten sich die Umweltorganisationen auf das EU-Parlament, wo sich eine starke Kooperation mit den Europäischen Grünen etablierte. Die

meisten auf dieser Zusammenarbeit basierenden Änderungsanträge wurden von der Kommission jedoch zurückgewiesen. (Vgl. Michalowitz 2007, 137)

6.6.3.1 Greenpeace

Die Umweltorganisation Greenpeace versucht auf verschiedenen Ebenen Einfluss auf die GVO-Regulierung in der EU zu nehmen. So gibt es laut dem Pressesprecher von Greenpeace Österreich etwa eine gute Zusammenarbeit mit den Österreichischen Behörden, denen die NGO relevante Daten zu GVO wie etwa Studien übermittelt, welche diese wiederum den zuständigen Beamten der EFSA weitergeben. Solche Ergebnisse würde die Zulassungsbehörde jedoch meist ignorieren.

Einen Schwerpunkt des Lobbyings legt Greenpeace auf den Kontakt der zuständigen Minister der Mitgliedstaaten. Die Organisation versucht,

„die Minister in jedem Land wo wir ein Büro haben, zu überzeugen, sie auch mit Argumenten zu versorgen oder wenn sie dazu tendieren, für die Zulassung zu stimmen, dann entsprechend medial das ganze zu kommunizieren und zu begleiten, das heißt über die Medien auch Druck auszuüben bis hin zu Aktionen. Wir konzentrieren unsere Energien, weil das ja relativ oft passiert, auf den Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen. "

Die Kontaktaufnahme mit den Ministerien erfolgt mit einem Brief, in dem die wissenschaftlichen und rechtlichen Argumente dargelegt werden. In Mitgliedstaaten wie Österreich, in denen eine Stimmung gegen GVO vorherrscht, kommt es daraufhin des öfteren zu einem Treffen von Greenpeace-Vertretern mit Kabinettsmitarbeitern oder Beamten, was umgekehrt in GVO-freundlichen Ländern wie Schweden oder den Niederlanden nicht möglich ist. Neben den Ministerien als politische Akteure misst Nichtenberger den Beamten als Ansprechpartner große Bedeutung zu, da sie die Arbeit der Minister vorbereiten und für Sachargumente offen seien, wobei deren Bereitschaft, Informationen von Umwelt-NGOs anzunehmen, stark vom Willen des jeweiligen Ministers abhängt.

Auf supranationaler Ebene konzentriert sich Greenpeace auf Lobbying und verzichtet großteils auf Öffentlichkeitsarbeit. Hier geht es vor allem darum, Kontakt zu den relevanten EU-Kommissaren, zu den Mitarbeitern in den Generaldirektionen der Kommission sowie zu den Vertretern des Europäischen Parlaments zu halten, sofern dies für das jeweilige Anliegen von Bedeutung ist. Bei der Lobbyismustätigkeit auf EU-Ebene sind Nichtenberger zufolge auch zwischenmenschliche Aspekte relevant, von denen der Erfolg der Einflussnahme auch abhängen kann.

„Zum Beispiel davon, dass wir eine sehr charmante Griechin in unserem Büro in Brüssel haben und der Dimas in Brüssel ganz alleine ist und halt, wir haben drei Griechinnen in Brüssel, aus

irgendeinem Grund hat sich das so ergeben, und halt hin und wieder mit ihnen essen geht. Ich sage jetzt nicht, dass das der Grund wäre, das wäre absurd, der ist halt schon Vollblut-Politiker, aber das kann mitunter mitentscheiden. "

Ein weiterer Aspekt, der die Beeinflussbarkeit von Kommissaren mitbestimmt, ist laut Nichtenberger deren Bekanntheitsgrad im eigenen Land. Je bekannter ein Kommissar, desto höher sei die Wahrscheinlichkeit, dass diesem die öffentliche Meinung im jeweiligen Mitgliedstaat wichtig ist, womit man ihn dann über die Medien unter Druck setzten kann. Andere Kommissare würden sich wiederum aus der öffentlichen Meinung nichts machen.

Im Falle einer neuen Gesetzgebung für GVO sei es schwieriger als im Zulassungsverfahren, die eigene Position durchzusetzen, da in diesem Fall das EU-Parlament stark eingebunden ist. Das bedeutet einen beträchtlich größeren Aufwand für Interessensgruppen, die nun neben den 27 Kommissaren und Mitgliedstaaten auf derzeit 785 EU-Parlamentarier in ihre Überlegungen einbeziehen müssen.

„Also du versuchst dann tatsächlich, die wie in meinem Fall die österreichischen Parlamentarier zu erreichen, denen einen Brief zu schreiben, mit denen zu reden. Zu schauen, sitzt da einer in dem relevanten Ausschuss und wenn ja, hat er die Möglichkeit, Amendments, also den Willen, Änderungswünsche für den Gesetzestext einzubringen. Das hat im Fall der Bioverordnung punktuell hingehaut. Nicht so wie wir uns das vorgestellt hätten, aber es hat auch funktioniert. Und da ist es oft irrsinnig schwierig zu kommunizieren, weil das ist halt dreifach weit weg."

Während bei einer Zulassung für ein GVO-Produkt eine große öffentliche Aufmerksamkeit gegeben ist, müssen die Gegner eines Gesetzesentwurfes für GVO erst mit großem medialen Aufwand erklären, was diese neue Regelung ändert und warum man dagegen auftritt, was es schwierig macht, eine öffentliche Stimmung gegen diesen Entwurf zu erzeugen und dadurch Druck auf die Entscheidungsträger auszuüben.

Auch versucht Greenpeace über Gerichtsprozesse, Biotechnologiekonzerne zur Freigabe von Studien über die Auswirkungen des Anbaus ihrer Produkte zu zwingen, wie dies beispielsweise im Falle von Monsantos GV-Maissorte MON861 passierte. Eine Studie hatte ergeben, dass mit diesem Mais gefütterte Ratten Leber- und Nierenschäden davontrugen. Dieser Konflikt zog sich über mehrere Jahre und war auch immer wieder in den Medien. Solche Gerichtsverfahren über die Veröffentlichung von Informationen durch Biotechnologie-Konzerne werden von den NGO über nationale Gerichte besonders häufig in Schweden angestrengt, weil das dortige System laut Nichtenberger sehr transparent ist. Wenn Entscheidungsträger rasch unter Druck gesetzt werden sollen, lanciert Greenpeace außerdem oft Email-Protestaktionen. Über ihren Newsletter erreicht die NGO laut Nichtenberger

mittlerweile cirka 50.000 Personen, von denen dann etwa 2000 bis 3000 eine vorgefertigte Protestmail an die jeweilige Institution senden.
Außerdem schließt Greenpeace Abkommen mit Firmen aus der Lebensmittel-Branche, die sich freiwillig verpflichten, keine GVO in ihren Produkten zu verarbeiten. Im Gegenzug werden diese Firmen wie beispielsweise der Molkereibetrieb NÖM von den NGO für dieses Verhalten öffentlich gelobt, was deren Reputation bei den Konsumenten steigert.
(Interview 2)

6.6.4 Die Bauernverbände

Nur aufgrund der eindeutigen Einstellung der Konsumenten gegen GV-Saatgut werden klare Kennzeichnungsvorschriften für solche Produkte von allen großen europäischen Bauernvereinigungen unterstützt. Grundsätzlich würde genetisch verändertes Saatgut von vielen Landwirten der EU gerne verwendet (Vgl. Vogel 2001, 15)
Europäische Landwirtschaftsverbände haben durch Lobbying seit jeher großen Einfluss auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU. Das Feld der europäischen Landwirtschaftslobbies setzt sich zusammen aus den einflussreichen Bauernverbänden der Mitgliedstaaten, COPA-COGECA, der Ausschuss der berufsständigen landwirtschaftlichen Organisationen der EU (COPA) gemeinsam mit dem Allgemeinen Verband der landwirschaftlichen Genossenschaften der EU (COGECA) und großen Biotechnologie-Konzernen wie Novartis oder Monsanto sowie aus der Coopération Paysanne (CPE), einem weiteren einflussreichen Gewerkschaftsverband und den europäischen Umweltorganisationen. Jedoch verlor die COPA im Zuge der GAP-Reformen gegenüber den nationalen Verbänden an Einfluss. (Vgl. Michalowitz 2007, 123 ff.) Die nationalen landwirtschaftlichen Interessensvertretungen waren wesentlich an der EU-Agrarreform Agenda 2000 beteiligt, wodurch die Mitgliedstaaten in diesem Bereich wieder starken Einfluss zu gewinnen versuchten und dies in den Verhandlungen gegenüber der Kommission auch durchsetzen konnten. So setzten die Mitgliedstaaten individuelle nationale Höchstgrenzen und eine insgesamt stärkere Nationalisierung der Landwirtschaftspolitik durch. Der landwirtschaftliche Dachverband COPA konnte sich an den Verhandlungen hierfür aufgrund interner Interessenskonflikte nicht beteiligen, da ihr eine klare Argumentationslinie fehlte. Auch die CPE konnte sich in die Verhandlungen zur Agenda 2000 nur wenig einbringen. Andere Interessensvertretungen wurden nicht eingebunden. Dass diese Reform die bestehenden Mängel der GAP in Form eines zu hohen Budgets und fehlender internationaler Wettbewerbsfähigkeit nicht beheben konnte, lag vor allem am Widerstand der französischen

Agrarlobby. Hierbei bekam Frankreich Unterstützung von Irland und den südlichen Mitgliedstaaten. Die GAP ist durch eine starke nationale Interessensvertretung gekennzeichnet. Nationale Lobbies üben in diesem Bereich großen Druck auf die nationalen Regierungen aus. (Vgl. Michalowitz 2007, 126 ff.)
Auch nationale Gewerkschaften haben Einfluss auf die Gesetzesentwürfe der Kommission. Sie sind an beratenden Ausschüssen der EU-Kommission, die ihr Gebiet betreffen, beteiligt. (Interview 1)

6.7 Wissenschaftliche Akteure

Mit der Grünen Revolution begann man in den 1960er Jahren, neue Saatgutarten zu schaffen, die speziell auf bestimmte Voraussetzungen und Einflüsse wie etwa Kunstdünger abgestimmt sind. Darauf aufbauend wurde in den 1980er Jahren mit der Anwendung von Gentechnik bei Pflanzen begonnen (Grüne Gentechnik). Zu den Verfechtern der Grünen Revolution zählt Erwin Heberle-Bors, der in seiner Argumentation für Grüne Gentechnik auf Forschungsinstitutionen wie das Internationale Zentrum für die Züchtung von Mais und Weizen (CIMMYT) oder auf das Internationale Reisforschungsinstitut (IRRI) verweist, wo in den 1960er Jahren neue Sorten von Weizen und Reis gezüchtet wurden. Die Monokulturen brachten Heberle-Bors zufolge einen ungleich höheren Ertrag als die konventionellen Saatgutarten. Diese neuen Sorten wurden in Ländern wie Indien oder auf den Philippinen großflächig und sehr erfolgreich angepflanzt. Demzufolge konnte sich Indien Heberle-Bors zufolge aufgrund der Einführung dieser Hochertrags-Sorten bereits zehn Jahre später selbst mit Getreide versorgen und solches sogar exportieren. Laut Heberle-Bors wurden durch solche Forschungsinstitute über eine Milliarde Menschen vor dem Verhungern bewahrt. Er schränkt aber ein, dass diese Saatgutsorten den möglichen Ertrag nur bei optimalen Rahmenbedingungen erreichen können. So brauchten solche Pflanzen etwa ausreichend Dünger, Pflanzenschutzmittel oder eine bestimmte Beschaffenheit des Bodens. Da diese Maßnahmen teuer sind, verarmten viele Bauern. Weiters hatten die Begleitumstände dieser neuen Saatgutarten vielerorts weitreichende Schäden der Natur zur Folge. Als entscheidendes Argument gegen die Grüne Revolution lässt Heberle-Bors diese negativen Auswirkungen jedoch nicht gelten, da für ihn die positiven Effekte in Form der Bekämpfung von Hungerkatastrophen bei weitem überwiegen. (Vgl. Heberle-Bors 1996, 220 ff.)
Es gibt aber auch Wissenschafter, die dieser dominierenden positiven Einstellung gegenüber der Grünen Revolution und der Grünen Gentechnik widersprechen. So argumentiert etwa die

indische Wissenschafterin und Umweltaktivistin Vandana Shiva, dass durch Monokulturen die wichtige Vielfalt an regionalen konventionellen Saatgutarten zerstört wird und diese neuen Saatgutarten weniger ertragreich sind als die herkömmlichen, wenn man den zusätzlichen Aufwand etwa für Herbizide, Pestizide oder Energie berücksichtigt. (Vgl. Shiva 2000, 112 f.) Laut der Ergebnisse von 1998 in den USA angelegten 2.800 Versuchsfeldern brachte die GV-Sojabohnenart Roundup Ready 6,7 Prozent weniger Ertrag als herkömmliche Sojabohnen-Sorten. (Vgl. Benbrook 1999) Diese und andere Studien sind für Shiva der Beweis, dass der Einsatz von GV-Saatgut im Gegensatz zur versprochenen Ertragssteigerung zu einem teilweise erheblichen Rückgang der Ernteerträge führt. Der Möglichkeit, durch GV-Saatgut bestimmte Eigenschaften wie etwa eine hohe Verträglichkeit von Salz oder einen gesteigerten Nährwert der Pflanzen zu erreichen entgegnet Shiva, dass konventionelle Bauern derartige Modifizierungen des Saatgutes etwa bei der Salzverträglichkeit schon lange durchführen. Dem Versprechen der Hungerbekämpfung widerspricht sie mit dem Argument, dass durch eine ausgewogene, reichhaltige Ernährung derselbe Effekt erzielt werden könne und beispielsweise Amarant 40 Mal mehr Kalzium beinhaltet als Reis und das vierfache an Eisen. Für Shiva ist eine große Vielfalt an konventionellen Saatgutarten die Basis für eine gesicherte Ernährung. (Vgl. Shiva 2000, 112 f.)

David Vogel zufolge sehen die meisten europäischen Lebensmittel-Experten etwaige Risiken durch GVO vor allem auf die Umwelt und weniger auf die mögliche Gefährdung für die menschliche Gesundheit bezogen. (Vgl. Vogel 2001, 26)

So merkt etwa Thomas Pickardt zu den von gentechnisch veränderten Pflanzen ausgehenden Gesundheitsrisiken an:

„Dass für Kommerzialisierungen vorgesehene Produkte aus transgenen Pflanzen gesundheitlich bedenkliche Eigenschaften aufweisen, kann nach bisherigen Erfahrungen ausgeschlossen werden. Die Analyseverfahren, die zur Detektion solcher Veränderungen verfügbar sind, werden hier unterschätzt. Bei der Ermittlung von Inhaltsstoff-Profilen können auch unbekannte Substanzen erfasst und identifiziert werden. In den letzten Jahren hat es in diesem Bereich bedeutende Fortschritte gegeben. (...) Unterschätzt wird auch die Intensität, mit der Produkte aus gentechnisch veränderten Pflanzen hinsichtlich möglicher Gesundheitsrisiken evaluiert und z.B. in Fütterungstests auf ihre Toxizität geprüft werden.“ (Pickardt 2002, 3)

Unter den Wissenschaftern der EU wird eine Grundsatzdebatte über die Forschung an GVO im Allgemeinen und an Bt-Mais im Besonderen geführt. Diese wird vor allem von der Biotechnologie-Industrie betrieben. Die Meinungen unter den Wissenschaftern teilen sich hinsichtlich des Risikos und der Langzeitfolgen solcher GV-Pflanzen. An Studien über die Sicherheit von GV-Saatgut wird oft kritisiert, dass diese mögliche Folgen nicht ausreichend

berücksichtigen würden. Außerdem weigern sich Biotechnologie-Konzerne in der Regel, unabhängigen Forschern ihr GV-Saatgut zur Untersuchung zu überlassen. Andererseits beklagen sich Forscher, dass Entscheidungsträger wie beispielsweise der EU-Umweltkommissar Stavros Dimas ihre Studien über die möglichen Folgen von GV-Saatgut ignorieren würden. (Vgl. der Standard, 7. Januar 2008)

Gemäß dem Molekulargenetiker Christian Velot existiert auch eine „*wissenschaftsgläubige Lobby, die einfach meint, die Wissenschaft sei das Wundermittel für alles, sie könne alle Probleme lösen*". Er sieht dementsprechend Handlungsbedarf:

„*Man stellt da die Wissenschaft als Religion dar. Dagegen kann man was tun, indem man die Ausbildung der Wissenschafter verändert. In den zehn Jahren des Studium gibt es nicht eine Stunde Philosophie, Ethik oder Sozialwissenschaft. Da werden genormte Einheitsforscher produziert und der Eindruck wird vermittelt, alles was aus dem Labor kommt, sei gut für die Menschheit, weil es einfach aus der Forschung stammt. Das ist definitiv ein großes Problem.*"

(ARTE-Diskussionsrunde)

Unter den Grüne Gentechnik befürwortenden Wissenschaftern gibt es auch Idealisten, die GVO als das einzige Mittel gegen die weltweite Hungerproblematik sehen und deshalb die Entwicklung neuen GV-Saatguts vehement fordern, ohne sich dabei von Biotechnologie-Konzernen instrumentalisieren lassen zu wollen. Ein prominenter Vertreter ist Ingo Potrykus, der an einer gentechnisch veränderten Reissorte namens Golden Rice forscht, mit dem er gegen Vitamin A Mangel vorgehen will, der vor allem in Regionen vorkommt, in denen Reis die Ernährungsgrundlage darstellt. Zwar sind Biotechnologie-Konzerne an der Entwicklung dieser GV-Reissorte beteiligt, diese würden jedoch im Wesentlichen nicht auf Lizenzen oder Patente bestehen, weshalb arme Bevölkerungsgruppen am meisten davon profitieren würden. Die Reissorten werden an die jeweilige Anbauregion angepasst, wo sie angebaut werden. Bei GVO vielfach geäußerte Bedenken bezüglich einer eventuellen Mutation der GV-Pflanze mit konventionellen lokalen Reissorten sind laut Potrykus unbegründet, da Reis keine selbst bestäubende Pflanze ist und eine Kreuzung mit konventionellen Reissorten sehr unwahrscheinlich sei. (Vgl. dialog < > gentechnik)

Aus der wachsenden Bedeutung des Vorsorgeprinzips für die europäische Risiko-Regulierung schließt Vogel, dass die Wissenschaft dadurch als Regulierungsinstanz zur objektiven Risikoerkennung bei den nationalen und supranationalen regulierenden Behörden an Einfluss gewonnen hat. Hier wird sie benötigt, um vorhandene Informationen zu prüfen, die als Entscheidungsbasis dienen und um getroffene Regulierungsmaßnahmen vor dem Europäischen Gerichtshof oder in Gremien der WTO verteidigen zu können. (Vgl. Vogel 2001, 29 f.)

Gegner der Grünen Gentechnik wie José Bové sehen in der EU eine starke Intransparenz im Zulassungsprozess neuer GVO, da hierfür vom Hersteller vorzulegende Studien nicht veröffentlicht werden:

„*Der Bürger in Europa bekommt heute überhaupt keine seriöse und unabhängige Information und unabhängige Labors dürfen auch keine Gegenstudien machen. Die Firmen bewerten und beantragen dann bei den europäischen Gremien das Abnicken ihrer Bewertung.*“

(ARTE-Diskussionsrunde)

Steffen Nichtenberger von Greenpeace sieht ein großes Problem in der Finanzierung Biotechnologischer Forschung, da die Industrie als bei weitem größter Auftraggeber die Themen für die Forschung vorgibt.

„*Es ist auch irrsinnig schwierig, unabhängige Forscher zu finden, die sich trauen, weil das Paradigma ist eigentlich durchaus Gentechnik-freundlich. Es gibt halt immer wieder Forscher, die gerne etwas anderes machen würden, die auch ausscheren. Nur die müssten halt auch finanziert werden.*“ (Interview 2)

Der Molekulargenetiker Christian Velot bemängelt in Europa unpassende rechtliche Rahmenbedingungen, um eine angemessene Beurteilung von gentechnisch veränderten Pflanzen durchführen zu können, weil es sich hierbei fast zur Gänze um Pflanzen handelt, die ein Insektizid produzieren oder die gegen ein Herbizid resistent sind, diese Pflanzen jedoch in der EU nicht wie Pestizide geprüft werden. Er bezieht sich dabei auf die Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln.

„*Die EU-Richtlinie 91/414, die sich mit diesem Thema befasst, sagt, für die Zulassung ist erforderlich, dass 90 Tage Tests mindestens an drei Tierarten durchgeführt wurden plus zwei Jahre Tests an Ratten, um die chronische Wirkung zu beurteilen. Die 90-Tage Tests prüfen die Akutwirkung, die Sofortwirkung. Diese Genpflanzen mit Pestizidwirkung, mit denen ja Tiere und Menschen direkt in Kontakt kommen, auch wenn sie Produkte aus diesen Pflanzen verzehren, aufnehmen, für diese Pflanzen hat es nur 90-Tage-Tests an einer einzigen Tierspezies gegeben zur Beurteilung der Toxikologie. Da fehlt es an Daten, absolut. (…) Da gibt es dann Firmengeheimnisse und deshalb werden die Labors von den Firmen selbst beauftragt und dann fehlt es an der Transparenz. Und jedes Mal wenn wir Rohdaten aus diesen Tests haben wollten, dann war das eine riesige juristische Auseinandersetzung.*“ (ARTE-Diskussionsrunde)

6.8 Die europäischen Medien

Die Organe der EU bedenken im Gegensatz zu den Regierungen der Mitgliedstaaten bei der Bekanntgabe von supranationalen Entscheidungen die Prioritäten und Mechanismen der Medienlandschaft nicht, sondern orientieren sich vielmehr an den Prozessen des institutionellen Systems der EU wie etwa an der Sitzungsroutine der EU-Organe. Außerdem ist den EU-Bürgern die Bedeutung von EU-Regelungen auf ihren Alltag meist nicht bewusst. (Vgl. Meyer 2004, 141)

Die Bürger der EU-Mitgliedstaaten beziehen Informationen über die EU hauptsächlich über nationale und kaum von europäischen Medien. Da sich die nationalen Medien auf die nationale Regierungstätigkeit konzentrieren, bestimmen die nationalen Eliten, welche Informationen über die EU in den Mitgliedstaaten Beachtung finden und wie diese auf nationaler Ebene bewertet werden. Diesen Informationsfilter können nur nichtstaatliche Akteure mit direktem Zugang zu den EU-Institutionen umgehen, etwa wirtschaftliche Akteure oder Bauernverbände. (Vgl. Hix 1999, 9)

Auch Christoph Meyer sieht eine starke Dominanz der nationalen Medien bei der öffentlichen Meinungsbildung in den Mitgliedstaaten. Trotzdem sei die Beeinflussung der EU-Institutionen durch die öffentliche Meinung möglich, auch wenn die Medien selbst überwiegen auf den jeweiligen nationalen Markt ausgerichtet sind. Da die EU-Korrespondenten in einem transnationalen Rahmen arbeiten, in dem sie recherchieren und von dem sie auch selbst beeinflusst werden, gibt es in der EU-Berichterstattung durchaus eine gewisse Angleichung der dominierenden Themen und transportierten Meinungen. (Vgl. Meyer 2002, 183)

Wie stark ein politisches System tatsächlich von der öffentlichen Meinung beeinflusst werden kann, wird vor allem von der Qualität der Verbindung des politischen Systems mit den Medien bestimmt, da EU-Bürger in der Regel nicht an Informationen über europapolitische Entscheidungen direkt aus Brüssel herankommen und somit auf Sekundärinformationen angewiesen sind. Christoph Meyer zufolge ist die Kontrollfunktion der Öffentlichkeit im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten auf der EU-Ebene relativ schwach ausgeprägt, obwohl sich dies langsam ändert, wie sich etwa durch den BSE-Skandal gezeigt habe, in Folge dessen die EU-Kommission auch von jenen Medien stark kritisiert wurde, die ihr eigentlich grundsätzlich wohlwollend gegenüber standen. Weiters würden nationale Medien heute schneller auf gesamteuropäische Skandale reagieren als etwa zur Zeit der BSE-Krise, da politischen Prozessen auf EU-Ebene von Seiten der Medien heute mehr Beachtung zu Teil werde. Meyer kritisiert, dass zwar die Kritik an der Kommission wuchs, während gleichzeitig

die mediale Kontrolle des Rats der EU nicht verstärkt wurde. Gleichzeitig wirft Meyer jedoch ein, dass Entscheidungen im Rat der EU nur zu Stande kommen können, wenn die Vertreter der Mitgliedstaaten Zugeständnisse machen, was bei einer stärkeren Kontrolle durch nationale Medien zu berücksichtigen sei, da diese die Qualität der Ratsentscheidungen an der Erfüllung der jeweiligen nationalen Interessen messen. (Vgl. Meyer 2004, 132 f.)

Besonders die Minister der EU-Mitgliedstaaten sind laut Meyer an einer geringen öffentlichen Aufmerksamkeit für ihre Tätigkeiten auf EU-Ebene interessiert, da dies den Facharbeitsgruppen im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV), wo der überwiegende Teil der Ratsentscheidungen getroffen wird, einen größeren Verhandlungsspielraum verschafft. Auch eine Einigung in den übrigen, kontroversiellen Fragen, die schließlich direkt auf Ministerebene verhandelt werden und im Gegensatz zum AStV je nach Themenbereich auch dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegen können, kann durch öffentliche mediale Kritik und eine dadurch provozierte nationale Oppositionshaltung gefährdet werden. Deshalb vermeiden es nationale Vertreter, andere Mitgliedstaaten etwa nach Ratsverhandlungen offen zu kritisieren. Es gibt Minister, die Berichterstattung über ihre Entscheidungen forcieren, während andere wiederum gegenüber den Medienberichterstattern sehr zurückhaltend agieren. (Vgl. Meyer 2004, 136 ff.) Die Minister würden Meyer zufolge in ihren Mitgliedsländern von mangelnden Informationsmöglichkeiten und fehlendem Basiswissen der nationalen Medien über EU-Themen profitieren und diesen Umstand auch zur eigenen Profilierung nutzen. (Vgl. Meyer 2004, 139)

Auch wenn sich eine medial verbreitete mehrheitlich geteilte öffentliche Meinung zu einem Thema in der EU etabliert, müssen die EU-Organe dies in ihren Handlungen nicht automatisch entsprechend berücksichtigen. Jedoch können sich Vorwürfe über vermeintliche Normenverstöße durchaus auf das Verhalten der supranationalen Institutionen auswirken, sofern diese über nationale Grenzen hinweg ausgesprochen werden. Wenn sich diese jedoch auf eine oder nur wenige Länder beschränken, reagieren die EU-Insitiutionen sehr leicht mit Ablehnung, um zu verhindern, dass sich ein einzelner Mitgliedstaat seine Interessen gegen eine Mehrheit durchsetzen kann. (Vgl. Meyer 2002, 187)

Eine europäische öffentliche Meinung, die auch tatsächlich Einfluss auf den Entscheidungsprozess der EU hat, kommt dann zustande, wenn eine Mehrheit der Qualitätsmedien der großen Mitgliedstaaten zu oben beschriebenen Vorwürfen gegen EU-Institutionen einen ähnlichen Standpunkt vertritt. Entscheidend ist hier die Position der Medien ohne EU-skeptischer Grundeinstellung, da die EU-Institutionen auf deren Kritik grundsätzlich aufgeschlossener reagieren. Kritik südeuropäischer Medien hat Meyer zufolge

eine geringere Chance, von den EU-Institutionen wahrgenommen und berücksichtigt zu werden als jene aus dem Norden Europas, wobei hier die englischsprachigen Medien klar im Vorteil sind. Medien aus kleinen Mitgliedstaaten, deren Sprachen in der EU in der Minderheit sind, haben es schwer, im gesamteuropäischen Raum wahrgenommen zu werden. Gemessen am Anteil ihrer Rezipienten an der EU-Bevölkerung sind deutschsprachige Medien in der europäischen Wahrnehmung zu wenig präsent. Eine länderübergreifende Angleichung der Medienberichterstattung über die EU-Institutionen passiert nicht sehr häufig, nur mit Bezug auf bestimmte Ereignisse und lediglich in einigen wenigen Themenfeldern. Dies kann erst geschehen, wenn ein Thema über längere Zeit und prominent in den nationalen öffentlichen Debatten präsent ist. Deren Ausdehnung auf die gesamteuropäische öffentliche Wahrnehmung ist für Themen von kollektivem Interesse wahrscheinlich, beispielsweise wenn es um den Konsumentenschutz oder die Bürgerrechte geht. (Vgl. Meyer 2002, 189 f.)

Die österreichische Regierung versuchte laut eines Vertreters des österreichischen Lebensministeriums mehrmals, die Bevölkerung mit Informationskampagnen über Gentechnik aufzuklären und durch die Vermittlung eines realistischen Bildes irrationalen Ängsten entgegen zu wirken, beispielsweise über die Medien oder mit Ausstellungen. Die dadurch ausgelöste mediale Diskussion habe zu einer Verzerrung des Bewusstseins der Bevölkerung über Grüne Gentechnik geführt. Die Meinung und das Wissen der Konsumenten über gentechnisch veränderte Produkte seien katastrophal, wofür er auch die Medien und die Industrie mitverantwortlich macht:

„*Es gibt gesetzlich vorgeschriebene Dinge, aber es wird noch immer geworben mit genfreier Milch und so weiter, auch das ist im Prinzip ein Unfug, und Technik steht dann ganz klein geschrieben. Also es wird bewusst auch unter Anführungszeichen Volksverblödung betrieben. Das kann man eigentlich nicht den Politikern vorwerfen, sondern das sind prinzipiell starke überdimensionale Einflüsse der Medien, sprich Kronen Zeitung auch*."

(Interview 1)

Einem Pressesprecher von Greenpeace zufolge setzen Umweltorganisation auch Journalisten ein, um Biotechnologie-Konzerne unter Druck zu setzen. Dabei werden diese auf das Verhalten eines Konzerns aufmerksam gemacht und aufgefordert, dort nachzufragen. Oft würde ein solcher Anruf eines Journalisten bereits genügen, um Druck zu erzeugen und den Konzern zu einer Reaktion zu bringen.

(Interview 2)

6.8.1 Korrespondenten in Brüssel

Bis in die 1990er Jahre standen Korrespondenten in Brüssel überwiegend in Kontakt mit Kollegen aus dem eigenen Mitgliedstaat, da die Berichterstattung dementsprechend auf die jeweiligen nationalen Interessen ausgelegt war. Dies lag einerseits am Bedürfnis der Journalisten, sich in ihrer Landessprache zu unterhalten. Außerdem hatten Nachrichten aus der EU in den Mitgliedstaaten lange einen geringen Stellenwert, weshalb die Konkurrenz zwischen den Korrespondenten gering war. Dies erlaubte einen rege Kommunikation hinsichtlich bedeutender Informationen und über die Priorität von Nachrichten für die nationale Klientel. Zu dieser Zeit wurde die EU-Berichterstattung von den jeweiligen nationalen Parlamentsabgeordneten, Beamten, Interessengruppen und Vertretern der Mitgliedstaaten geprägt, da von diesen in erster Linie die Informationen bezogen wurden. Mittlerweile hat sich aufgrund des höheren Konkurrenzdrucks ein Nationen-übergreifender Austausch zwischen den Korrespondenten etabliert. Weiters wird die Auslandsberichterstattung nun auch von den nationalen Vertretern der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene stärker wahrgenommen und nicht mehr nur die öffentliche Meinung im eigenen Land. (Vgl. Meyer 2002, 128 f.)

6.9 Der WTO-Handelskonflikt

Bis Mitte der 1980er Jahre wurden die Themenfelder Gesundheit, Sicherheit und Umweltrisiken in den USA strenger reguliert als in der Europäischen Union. Danach kehrte sich dieses Verhältnis in einigen Bereichen um, darunter auch hinsichtlich der Regulierung gentechnisch veränderter Organismen. (Vgl. Vogel 2001, 1) Wiener und Rogers zufolge ist die Strenge der Regulierung im Vergleich zwischen den USA und der EU vom jeweiligen Themenfeld abhängig. So wird in den Vereinigten Staaten etwa Atomenergie vorsichtiger reguliert als in der EU, während es sich etwa bei GVO umgekehrt verhält. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 334)

Seit den späten 1980er Jahren steht in den USA bei der Regulierung gentechnisch veränderter Organismen das hergestellte Produkt im Mittelpunkt, während der Fokus der Regulierung in der EU vorwiegend auf dem Herstellungsprozess liegt. Die Grundlage hierfür lieferte ein vom US-amerikanischen Forschungsrat (NRC) 1989 herausgegebenes Rahmenprogramm über die vorgeschriebene Vorgehensweise bei Feldversuchen mit GVO. Laut einer solchen produktorientierten Auffassung muss etwa ein GV-Lebensmittel nicht anders kontrolliert werden als ohne Gentechnik erzeugte Lebensmittel, sofern diese als Endprodukt nicht

voneinander zu unterscheiden sind. (Vgl. Vogel 2001, 6; siehe auch National Research Council)

Negative Auswirkungen auf den Handel zwischen den USA und der EU hatten deren unterschiedliche Ansätze zur Regulierung von GVO erstmals 1996, als die USA neben den natürlichen Sorten erstmals auch gentechnisch veränderte Sojabohnen und Mais in die Europäische Union exportierten. Dies wurde in den Medien mit großem Interesse verfolgt, was wiederum die EU-Bevölkerung in hohem Maße für dieses Thema sensibilisierte und viele Europäer verunsicherte, woraufhin einige Mitgliedsstaaten ihre Regulierungsbestimmungen betreffend GVO verschärften. (Vgl. Vogel 2001, 10)

Die Beschränkungen von GVO durch die EU wirkten sich spürbar negativ auf die US-amerikanischen Exporte von Agrargütern aus. So verringerte sich etwa der US-Anteil an den gesamten Maisimporten in die EU von 86 % im Jahr 1995 auf 12 % im Jahr 1999. Die Verluste der US-Exportwirtschaft durch entgangene Lieferungen von Mais in die Union werden auf etwa 300 Millionen US-Dollar pro Jahr geschätzt. (Vgl. Vogel 2001, 14 und bioSicherheit) Jedoch wurden auch der EU im Jahr 2003 von der WTO Strafzölle in der Höhe von 4 Milliarden US-Dollar gegen Exportförderungsmaßnahmen der USA (Foreign Sales companies - FSC) zugesprochen. (Vgl. bioSicherheit) Mit erstem März 2004 begann die EU, diese Strafzölle schrittweise einzuheben, worauf die USA mit einem Beschluss reagierte, die FSC-Förderungen abzuschaffen. Daraufhin einigten sich die EU-Mitgliedstaaten am 22. Januar 2005, rückwirkend mit erstem Januar 2005 auf diese Sanktionen zu verzichten. Die EU behielt sich jedoch die Option offen, diese Strafzölle im Jahr 2006 wieder einzuführen, sollten die USA nicht die entsprechenden Maßnahmen setzten. Am 12. Mai 2006 beschlossen die Mitgliedstaaten aufgrund einer Steuerreform der USA, wodurch die letzten Einwände der Union beseitigt wurden, diese Sanktionen nicht wieder einzuführen und entgültig fallen zu lassen. (Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 22. Januar 2005 und 13. Mai 2006)

Die WTO dient also als internationales Forum zu Beilegung von Handelskonflikten in verschiedensten Themenfeldern.

Als die Zulassung neuer GV-Sorten 1998 im Zuge des de facto-Moratoriums gestoppt wurde, versuchten die USA durch Interventionen bei der EU-Kommission eine Wiederaufnahme des Zulassungsprozesses zu erwirken, was 2003 in einer Auseinandersetzung zwischen den USA und der EU im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO gipfelte. Die Proteste der USA lösten in der EU starken Widerstand verschiedenster Gruppen aus den Bereichen Landwirtschaft, Umwelt- sowie Konsumentenschutz gegen die diesbezügliche US-Politik aus,

in den auch die Regierungen einiger EU-Mitgliedsstaaten einstimmten. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 333)

Die Einwände der USA in diesem Handelskonflikt mit der EU im Rahmen der WTO richteten sich einerseits gegen den EU-weiten Zulassungsstopp von GVO. Andererseits fochten die USA die von einzelnen Mitgliedstaaten erlassenen Verbote von in der EU bereits zugelassenen GVO an. Diese Verbote waren ursprünglich laut Richtlinie 90/220/EWG nur für 3 Monate zulässig, wurden damals jedoch in Folge des Moratoriums auf unbestimmte Zeit verlängert. Letztendlich brachten diese Interventionen von außereuropäischen Akteuren die Kommission dazu, intern vor allem über ihre Generaldirektion Umwelt und in den meisten Mitgliedstaaten ihre Position gegenüber GVO klarer festzulegen. Dadurch war sie später in der Lage, mit den neuen Verordnungen jene Maßnahmen einzuleiten, die schließlich die Wiederaufnahme des Zulassungsprozesses von GVO in der EU ermöglichten. (Vgl. Lieberman / Gray 2006, 600)

Gemäß dem Abkommen der WTO on Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS-Abkommen) muss die EU nachweisen, dass die Maßnahmen zur GVO-Regulierung auf wissenschaftlicher Risikoeinschätzung basieren und keine getarnten Handelsbeschränkungen sind. Nach jahrelangem Zögern aufgrund der Wirtschaftsmacht der EU reichten die USA schließlich im Mai 2003 Beschwerde bei der WTO ein, und zwar gegen das Gentechnik-Moratorium, gegen Importverbote im Rahmen der Sicherheitsklausel sowie gegen die in Richtlinie 2001/18/EG neu geregelte Kennzeichnungspflicht von Produkten mit gentechnisch verändertem Inhalt. Daraufhin wurde im Rahmen der WTO ein Ausschuss (Panel) geschaffen, um diesen Streit zu lösen. Bei der Anfechtung der Kennzeichnungsbestimmungen beriefen sich die USA auf das WTO-Abkommen über Technical Barriers to Trade (TBT). Die politischen Prozesse im Rahmen der Welthandelsorganisation wirken insofern auf die Beschlussfassung der EU ein, als dass EU-Gesetze auch im Hinblick auf deren Kompatibilität mit WTO-Bestimmungen ausgearbeitet und beschlossen werden. Außerdem bietet die WTO Vertretern der Biotechnologie-Industrie und deren auf verschiedensten Ebenen agierenden Verbündeten eine weitere Basis, um die Lockerung der Rahmenbedingungen für die GVO-Entwicklung voran zu treiben. Jedoch tritt die EU dieser Beeinflussung durch die WTO entgegen, indem sie das Vorsorgeprinzip in internationale Abkommen über Handel, Umwelt und Lebensmittelsicherheit einzubringen versucht. Ein Beispiel hierfür ist das 2003 in Kraft getretene Internationale Protokoll über die biologische Sicherheit. Für die EU Institutionen und hier speziell für die Kommission bieten die WTO-Regelungen aber auch Argumente

gegenüber den Mitgliedstaaten, etwa bei der Sicherheitsklausel oder bezüglich Einfuhrverbote gentechnisch veränderter Produkte. (Vgl. Pollack / Shaffer 2005, 347 f.)

Im Jahr 2006 entschied das WTO-Panel zur Schlichtung dieses Konfliktes zwischen der EU-Kommission und den USA zu Ungunsten der EU, da es die Einfuhrbeschränkungen durch einige Mitgliedstaaten basierend auf dem Vorsorgeprinzip sowie die Aussetzung des Zulassungsprozessen durch das Moratorium als nicht WTO-konform einstufte. Die EU bekam bis 21. November 2007 Zeit, um diese Umstände zu berichtigen. Diese Frist wurde später bis 11. Januar 2008 verlängert. Doch auch nach diesem Stichtag bestand in Österreich als einzigem EU-Mitgliedstaat weiterhin ein Verbot der Einfuhr und des Anbaus der GV-Maissorten MON810 und T25. Da die EFSA eine Gefährdung durch diese beiden Sorten ausschloss, brachte die Kommission mehrmals einen Antrag zur Aufhebung dieses Verbotes von Seiten Österreichs ein, was zunächst vom Rat der EU mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt wurde. Nachdem der Antrag von der Kommission soweit geändert wurde, dass er nur noch das Importverbot umfasste, kam im Rat diese Mehrheit nicht mehr zustande, was es der Kommission rechtlich ermöglicht, den eigenen Antrag durchzusetzen. Da die GVO-Zulassung ein sehr brisantes Thema ist, machte die Kommission lange nicht von dieser Möglichkeit gebrauch (Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 12. Januar 2008) Am 7. Mai 2008 wurde Österreich von der EU-Kommission angewiesen, seine Importverbote für die gentechnisch veränderten Maissorten MON810 und T25 aufzuheben. Der Anbau von GV-Pflanzen bleibt in Österreich weiterhin verboten. Die österreichische Regierung geht davon aus, dass der Lebensmittelhandel trotzdem auch in Zukunft selbst auf GV-Produkte im Sortiment verzichten wird, da unter den Konsumenten weiterhin großes Misstrauen gegen diese besteht. (Vgl. Der Standard, 08. Mai 2008) In Österreich sind derzeit der Anbau der gentechnisch veränderten Maissorten MON810, T25 und Bt-176 (Genehmigung 2007 ausgelaufen, vgl. GMO Compass) sowie der Rapssorte GT73 verboten. (Vgl. BMGFJ 2 und Umweltbundesamt 2)

Ein Vertreter des Österreichischen Lebensministeriums geht von keinem großen wirtschaftlichen Schaden für Österreich durch das WTO-Urteil aus:

„Der Einfluss [außereuropäischer Akteure] ist begrenzt, weil die Verfahren sehr zäh vorangehen, die WTO-Streitverfahren, und sich immer nur auf den Gegenstand zum Zeitpunkt der Einreichung der Klage beziehen. Das heißt sie sind nicht mehr aktuell, wenn die Entscheidung getroffen wird.“

Mit Strafzöllen werde in den nächsten Monaten nicht zu rechnen sein. Dass mögliche Schäden momentan nicht abschätzbar sind, nehme eventuellen Strafzöllen die Brisanz. (Interview 1)

Österreich legte im Jahr 2006 eine für das Bundesministerium für Gesundheit und Frauen (BMGF) ausgearbeitete wissenschaftliche Studie vor, in der das WTO-Urteil kritisiert wird, demzufolge die EU dem SPS-Abkommen der WTO (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) zuwider gehandelt hat. Vorweg wird in dieser Studie darauf hingewiesen, dass die Beschwerde führenden Länder USA, Kanada und Argentinien vom WTO-Panel nur in wenigen Punkten Recht bekamen. Als Verstöße gegen das SPS-Abkommen wurden die Verzögerungen im GVO-Zulassungsprozess der EU sowie die von einigen Mitgliedstaaten verhängten Importverbote angesehen. Die Studie legt bezüglich der österreichischen Importverbote mehrere Schwachpunkte des WTO-Urteils dar. So sei etwa die Begründung Österreichs zu den Importverboten vom WTO-Panel zum Teil unzureichend analysiert worden. Weiters wird kritisiert, dass eine Risikoabschätzung durch das Scientific Committee on Plants (SCP) der EU-Kommission vom WTO-Schiedsgericht als Bestätigung für die Möglichkeit einer geeigneten Risikobeurteilung der mit Importverboten belegten GVO gewertet wurde, wobei die Unsicherheiten einer solchen Bewertung nicht berücksichtigt worden seien. Weiters wird kritisiert, dass die spezifischen lokalen Begebenheiten in den Mitgliedstaaten und deren Einfluss auf die Risikobewertung nicht berücksichtigt wurden. Außerdem in Frage gestellt wurde die getroffene Festlegung der Anforderungen an eine wissenschaftliche Risikobeurteilung von GVO, wobei sich das WTO-Panel genau an Artikel 5.1 und Annex A (4) des SPS-Abkommens orientiert, in denen auf die spezifischen Gegebenheiten eines Landes keine Rücksicht genommen wird. (Vgl. Analyse des WTO Berichts zum Streitfall “EC – Biotech”, 4)

Artikel 5.1 des SPS-Abkommens schreibt für die Risikoeinschätzung und die Ergreifung geeigneter Gesundheits- und Pflanzenschutzmaßnahmen folgendes vor:

“*Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are based on an assessment, as appropriate to the circumstances, of the risks to human, animal or plant life or health, taking account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations*” (SPS-Abkommen).

David Vogel sieht den Unterschied zwischen europäischer und amerikanischer GVO-Politik weniger wirtschaftlich oder kulturell begründet. Vielmehr bezeichnet er das Paradigma der Risiko-Regulierung in der EU als maßgeblich für die starken diesbezüglichen Gegensätze zwischen den USA und der EU. (Vgl. Vogel 2001, 18)

7. Anwendung der Analysekategorien

Es folgt eine verdichtete Darstellung der Erkenntnisse dieser Arbeit über das europäische Politiknetzwerk zur GVO-Regulierung unter Verwendung von van Waardens Analysekriterien.

Netzwerkakteure

Die **EU-Kommission** strebt im Politiknetzwerk zur GVO-Regulierung der EU grundsätzlich den Kontakt und die Kooperation mit allen Akteuren an. Hierbei kann sie jedoch frei entscheiden, welche nichtstaatlichen Akteure sie wie einbezieht, wodurch sie die Zusammensetzung des Netzwerks prägt, ohne bestimmten institutionellen Vorgaben zu unterstehen. Die Kommission fördert Interessensgruppen aller Art, indem sie ihnen Mittel zur Verfügung stellt oder Projekte an diese vergibt. Sie hat als einziger Akteur dieses Netzwerk den Überblick über alle von der EU gesetzten Regelungen mit ihren Auswirkungen und Zusammenhängen. Dies und das Privileg, Inhalt und Zeitpunkt der Veröffentlichung von Gesetzesvorschlägen bestimmen zu können, macht die Kommission zum zentralen Akteur des GVO-Netzwerkes. Ihre Handlungen sind oft schwer vorhersagbar, da sie von vielen verschiedenen individuellen Interessen je nach Thematik unterschiedlich beeinflusst wird sowie aufgrund ihrer starken internen Unterteilung in derzeit 26 Generaldirektionen, von denen ein Drittel am Themenfeld Biotechnologie beteiligt ist. Die Politik der Kommission zu bestimmten Themen hängt auch von den Präferenzen und der grundlegenden Einstellung der einzelnen Kommissare ab. Sie ist im Rahmen des Komitologieverfahrens für die Umsetzung der EU-Gesetzgebung zuständig und wird hier vor allem durch die Mitgliedstaaten, aber auch von nichtstaatlichen Akteuren beeinflusst. Die Kommission hat in der europäischen öffentlichen Wahrnehmung auch aufgrund der Dominanz der nationalen Interessen eine im Vergleich zu den Mitgliedstaaten eher schwache Reputation. Sie muss sowohl Umwelt- als auch Wirtschaftsinteressen berücksichtigen und kann in vielen Themenbereichen, auch bezüglich Biotechnologie, nicht als geschlossener Akteur agieren, da sie unterschiedlichste Sichtweisen und Interessen vereint. Die wissenschaftliche Prüfung eines zur Zulassung beantragten GVO wird von der Behörde für Lebensmittelsicherheit der Kommission durch grundsätzlich unabhängige Experten durchgeführt, die jedoch teilweise in Biotechnologie-Konzernen beschäftigt sind. Deren Ergebnisse sind unverbindliche Empfehlungen für die Kommission, an denen sie sich jedoch meistens orientiert. Umgekehrt gibt sie der Behörde die grundlegende Einstellung vor. Wenn ein oder mehrere Mitgliedstaaten gegen ein zur

Zulassung anstehendes GVO Bedenken äußern, werden diese durch die wissenschaftlichen Beratungsausschüsse der Kommission geprüft.

Die **Mitgliedstaaten** bestimmen im Wesentlichen den Entscheidungsprozess der EU. Die nationalen Regierungen treffen europapolitische Entscheidungen auch unter Berücksichtigung der herrschenden nationalen öffentlichen Meinung. Auch die spezifischen Anforderungen der Wirtschaft und regionale Gegebenheiten werden von den Regierungen bei Entscheidungen zur Biotechnologie bedacht. Die Mitgliedstaaten stimmen gemeinsam über supranationale Regelungen für GVO ab. Außerdem können sie individuell deren Zulassung für den gesamten EU-Raum beantragen oder diese bis zu einem gewissen Grad boykottieren.

Der **Rat der EU**, der die Interessen der nationalen Regierungen repräsentiert, ist um Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten bemüht, was aufgrund seiner intergouvernementalen Grundausrichtung oft zu Paketeinigungen führt. Er wird in seiner Entscheidungsfindung vom Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten unterstützt. Der Rat ist im GVO-Netzwerk trotz unterschiedlicher Auffassungen der Mitgliedstaaten, die ein einheitliches Auftreten verhindern können, bezüglich GVO ein zentraler Akteur.

Das **EU-Parlament** setzt sich aus den nationalen Parteien zusammen. Die Abgeordneten werden im Unterschied zu den übrigen EU-Organen direkt gewählt. Es ist je nach Thematik unterschiedlich stark eingebunden, aufgrund des Mitentscheidungsverfahrens jedoch an einem Großteil der Entscheidungen der EU mit dem selben Gewicht wie der Rat beteiligt. Das EU-Parlament (EP) kann im Themenbereich Biotechnologie, dem von der europäischen Öffentlichkeit große Aufmerksamkeit zukommt, außerdem eine gewisse Kontrollfunktion über die EU-Kommission ausüben. Besonders vor Abstimmungen über Gesetzesentwürfe sind die Abgeordneten des EP Ziel von Beeinflussungsversuchen durch Interessensgruppen aller Art. Diese Gespräche stellen für die Abgeordneten eine wichtige Informationsquelle für ihre Entscheidung dar.

Es liegt am **Europäischen Gerichtshof** zu entscheiden, ob Verbote eines Mitgliedstaates gegen GVO nach EU-Recht zulässig sind. Dessen Einfluss im Bereich Biotechnologie wächst, wenn er mit entsprechenden Klagen über die Sicherheit und Zulässigkeit von GVO befasst wird. Auch die Gerichte der Mitgliedstaaten spielen etwa bei Prozessen über die Veröffentlichung von Studienergebnissen zwischen Umweltorganisationen und Biotechnologie-Unternehmen eine Rolle.

Das Ziel von **Interessensgruppen** ist die Wahrung und Durchsetzung der Interessen ihrer Mitglieder im Entscheidungsprozess der EU. Besonders stark engagieren sie sich auf supranationaler Ebene bei der EU-Kommission und im EU-Parlament, wo sie eine Form von

europäischer Öffentlichkeit repräsentieren und von diesen auch genutzt werden, um gegenüber den Mitgliedstaaten an Unabhängigkeit zu gewinnen. Lobbys tragen zur Legitimierung der EU-Organe bei und stellen für diese oftmals einen Zugang zu wichtigen Informationen dar. Europäisches Lobbying bewegt sich hauptsächlich im Spektrum wirtschaftlicher und öffentlicher Interessen. Aufgrund der hohen Kompetenzverteilung zwischen den EU-Organen ist die Einflussnahme auf EU-Ebene sehr ressourcenintensiv und daher notwendigerweise auf jene Entscheidungsträger konzentriert, die als besonders wichtig für die Umsetzung des eigenen Anliegens angesehen werden. Um Erfolg haben zu können, müssen die Interessengruppen außerdem gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen agieren. Der Erfolg von Beeinflussungsversuchen hängt von der Kooperationsbereitschaft der EU-Organe und supranationalen beziehungsweise nationalen Institutionen oder Akteure ab. Inwiefern sich ein Kommissar beeinflussen lässt, hängt von verschiedenen Faktoren ab, etwa von der Brisanz der Thematik oder persönlichen Sympathien. Aufgrund der starken Konkurrenz ist es für den Erfolg von Interessensgruppen oftmals ausschlaggebend, ihre Ressourcen in Dachverbänden (Eurogruppen) zu bündeln, deren Expertise von der Kommission geschätzt wird. Die Umweltorganisationen zeichnen sich durch eine enge Kooperation auf europäischer Ebene aus. Sie setzten außerdem gezielt die Medien ein, um so die öffentliche Meinung zu beeinflussen sowie um den eigenen Standpunkten und Forderungen gegenüber anderen Netzwerkakteuren mehr Gewicht zu verleihen. Auch über den Umweg der Welthandelsorganisation kann die Biotechnologie-Industrie versuchen, Einfluss auf die EU-Gesetzgebung zu nehmen.

Die Aufgabe von **Consultants** besteht vor allem darin, für nichtstaatliche Akteure im komplizierten Entscheidungssystem der EU mit seinen zahlreichen Zugriffsmöglichkeiten die effizientesten Kontakte vor allem zur schwer einzuschätzenden EU-Kommission herzustellen. Sie sind auf EU-Ebene sehr zahlreich vertreten und bieten auch andere Dienste wie Informationen oder aktives Lobbying an.

Durch den vergleichsweise hohen Unsicherheitsgrad von GVO kommt der **Wissenschaft** im GVO-Netzwerk große Bedeutung zu. Die von Experten erstellten Gutachten zu GVO, etwa über deren Wirkung oder Ausbreitung, liefern allen beteiligten Akteuren die Basis für den politischen Diskurs über die Regulierung von GVO. Hinsichtlich der Einschätzung des tatsächlich von GVO ausgehenden Risikos ist die Forschung geteilter Ansicht und kommt entsprechend dem Auftraggeber zu sich stark unterscheidenden Erkenntnissen. Das Vertrauen der europäischen Öffentlichkeit in wissenschaftliche Risikostudien wurde durch Ereignisse wie den BSE-Skandal geschwächt. Gleichzeitig hat wissenschaftliche Expertise aufgrund

dieser Unsicherheiten einen hohen Stellenwert für nationale und europäische Regulierungsbehörden.

Die **mediale Berichterstattung** hat großen Einfluss auf die Einstellung der europäischen Öffentlichkeit zu den Entscheidungen der EU. Trotzdem gibt es seitens der EU-Organe wenig Ambitionen, die öffentliche Meinung durch eigene europäische Medien wiederum selbst zu beeinflussen. Die Öffentlichkeit der Mitgliedstaaten informiert sich über EU-Themen vor allem über nationale Medien, wobei der Inhalt dieser EU-Berichterstattung wesentlich durch nationale Entscheidungsträger bestimmt wird. Die Kommission ist durch die mediale Berichterstattung nur selten direkt beeinflussbar, da die Schwelle einer hierzu nötigen Konzertierung der Berichterstattung über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg, etwa durch einen Skandal, hoch und eine solche einheitliche Berichterstattung daher selten ist. Der Rat der EU wird vor allem durch nationale Berichterstattung mit Blick auf die jeweiligen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten beeinflusst, wenngleich die Minister hier von der räumlichen Distanz der nationalen Medien zu Brüssel profitieren.

Die Regulierung gentechnisch veränderter Organismen bleibt keine rein EU-interne Angelegenheit, wenn dadurch starke wirtschaftliche Interessen **außereuropäischer Akteure** betroffen sind, wie dies im Handelskonflikt vor allem zwischen den USA und der EU über das Gentechnik-Moratorium deutlich wird. Durch das WTO-Urteil wurde einerseits die Position der EU-Kommission in ihren Bestrebungen gestärkt, die in einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Verbote von gentechnisch veränderten Organismen zu beseitigen und den Zulassungsprozess wieder aufzunehmen. Andererseits wurde der WTO-Entscheid von großen Teilen der Öffentlichkeit Meinung als Einmischung und Zwang von Außen in EU-interne Angelegenheiten empfunden, was sich wiederum förderlich auf die Abwehrhaltung der tendenziell kritischen Mitgliedstaaten gegen GVO auswirkte. EU-Regelungen zu GVO müssen auch den bestehenden internationalen Handelsabkommen mit Relevanz für biotechnologische Fragestellungen entsprechen, um nicht vor der WTO angefochten werden zu können. Umgekehrt kann die Europäische Union versuchen, neue Abkommen so zu gestalten, dass sie die eigene Position stärken. Der von solchen Urteilen ausgehende Druck auf die betroffenen Staaten beziehungsweise die EU ist aus verschiedenen Gründen, beispielsweise aufgrund der langen Verfahrensdauer, nicht sehr groß.

<u>Netzwerkfunktionen</u>

Durch das GVO-Netzwerk erhalten die beteiligten Interessensgruppen Zugang zum diesbezüglichen Entscheidungsprozess der EU. Außerdem hat dieses den

Informationsaustausch zwischen den nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren zum Zweck, etwa durch Konsultation oder indem nützliche Informationen weitergegeben werden. Weiters sind in diesem Netzwerk Kooperationen zwischen nichtstaatlichen Akteuren mit ähnlichen Interessen, vor allem zwischen den Umweltorganisationen, und die Koordinierung in Verbänden zu beobachten. Die Interessensgruppen haben zwar durchaus Einfluss auf die EU-Rechtsprechung zur GVO-Regulierung, wobei sie diesen nicht selbst bestimmen können. Besonders durch ihre Expertise und da sich durch ihr Mitwirken die im Vergleich zu nationalen Maßnahmen die Legitimität der europäischen Rechtsprechung zu Themen der Biotechnologie erhöht, ist die Kommission als zentrales Organ dieses Netzwerks stark an der Einbeziehung von Interessensgruppen interessiert.

Netzwerkstrukturen

Einerseits ist dieses Netzwerk durch den grundsätzlich großen Kommunikationswillen der EU-Kommission mit Interessensgruppen unterschiedlichster Art vielen Akteuren zugänglich. Bei der Auswahl tatsächlicher Kooperationspartner agiert die Kommission jedoch wiederum sehr selektiv. Auch Vertreter anderer Organe wie die Abgeordneten des EU-Parlaments entscheiden selbst, mit wem sie sprechen wollen. Beschränkend wirkt hier etwa, dass eine effektive Einflussnahme aufgrund der großen Anzahl an möglichen Interventionspunkten von den Interessensgruppen einen hohen Aufwand an Ressourcen verlangt, was die Zahl dazu fähiger nichtstaatlicher Akteure wiederum begrenzt und diesen oft eine Kooperation mit Akteuren nahe legt, die ähnliche Interessen verfolgen, sofern das nicht deren individuellen Interessen zuwider läuft. Die GVO-relevante Gesetzgebung der EU findet zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten über den Rat der EU gemeinsam mit dem EU-Parlament statt, während über die Zulassung einzelner GVO die Mitgliedstaaten mit der Kommission entscheiden.

Verhaltensregeln

Die EU-Kommission hat großes Interesse an der Expertise vor allem der Biotechnologie-Vertreter. Außerdem gewinnen die Regulierungsmaßnahmen durch die Zusammenarbeit mit Interessensvertretungen an Legitimität. Im Gegenzug sind die Interessensgruppen sehr an der Berücksichtigung ihrer individuellen Interessen im supranationalen Entscheidungsprozess zur GVO-Regulierung interessiert, wozu sie auch direkt bei den supranationalen Entscheidungsträgern intervenieren. Dabei müssen sie sich an gewisse Grundprinzipien beispielsweise im Umgang mit den EU-Vertretern oder bezüglich der Transparenz ihrer

Tätigkeit halten, da sie hiermit sonst keinen Erfolg haben können. Dieser Erfolg der Beeinflussung hängt sowohl auf nationaler als auch auf supranationaler Ebene wesentlich von der grundsätzlichen Gesprächsbereitschaft seitens der EU-Organe ab, wobei natürlich auch Faktoren wie Ressourcen, persönliche Kontakte oder die Kooperationen der Interessensgruppen mit anderen Akteuren wichtig sind.

Machtbeziehungen

Die Vertreter der Biotechnologie-Industrie verfügen generell über größere Ressourcen, etwa finanzieller oder personeller Art, als die Umweltorganisationen. Sie haben außerdem dank ihrer Expertise als Hersteller oder Verwerter gentechnisch veränderter Organismen Zugang zu den diesbezüglichen wissenschaftlichen Ausschüssen der EU-Organe. Die Biotechnologie-Industrie profitiert auch von ihren wirtschaftlichen Kapazitäten, da diese beispielsweise in einigen Mitgliedstaaten mit den nationalen Wirtschaftsinteressen korrelieren und die EU zu einem großen Teil eine Wirtschaftsgemeinschaft mit einer dementsprechenden grundsätzlichen Interessenslage der EU-Organe darstellt.

Den Umweltorganisationen (NGO) stehen abgesehen von den wissenschaftlichen Ausschüssen die selben Anknüpfungspunkte beziehungsweise Kontakte auf den verschiedenen Ebenen des Entscheidungsprozesses offen wie Biotechnologie-Vertretern. Weiters haben NGO in diesem Themenfeld aufgrund der hohen Emotionalität der öffentlichen GVO-Diskussion die Möglichkeit, über die Medien diesbezüglich die Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten anzusprechen und zu versuchen, diese für bestimmte Umstände in ihrem Sinne zu sensibilisieren. Gelingt dies, kann so Druck auf die nationalen und supranationalen Entscheidungsträger ausgeübt werden. Die europäische Lebensmittelindustrie reagiert auf das momentan in vielen EU-Mitgliedstaaten bestehende eher GVO-skeptische öffentliche Meinungsklima, indem sie keine gentechnisch veränderten Produkte im Sortiment führt.

Die EU-Kommission als zentraler Akteur ist aus verschiedenen Gründen von den Interessensgruppen nicht gänzlich unabhängig, kann aber von diesen auch nicht instrumentalisiert, sondern aus oben genannten Gründen höchstens bis zu einem gewissen Grad beeinflusst werden.

Strategien der Akteure

Das GVO-Netzwerk lässt sich nicht komplett von den EU-Organen oder den Mitgliedstaaten kontrollieren. Jedoch betreibt etwa die Kommission eine Anpassung der Netzwerkstrukturen entsprechend ihrer Vorstellungen, indem sie beispielsweise gezielt bestimmte nichtstaatliche

Akteure unterstützt oder einzelnen Akteursgruppen neue Organisationsstrukturen schafft. Durch die Verabschiedung von Regelungen zur GVO-Regulierung bestimmen die EU-Organe die Rahmenbedingungen des GVO-Netzwerks bezüglich der geltenden Regulierungsverfahren. Daher greifen die EU-Organe auch intervenierend in die Netzwerkstrukturen ein, wobei sie auf Informationen und sonstige Unterstützung von nichtstaatlichen Akteuren angewiesen sind, worauf die Strukturen etwa der Beratungsausschüssen der Kommission oder des Parlaments auch ausgerichtet werden.

8. Conclusio

Das Politiknetzwerk zur GVO-Regulierung lässt sich auf Basis der präsentierten Erkenntnisse folgendermaßen darstellen:

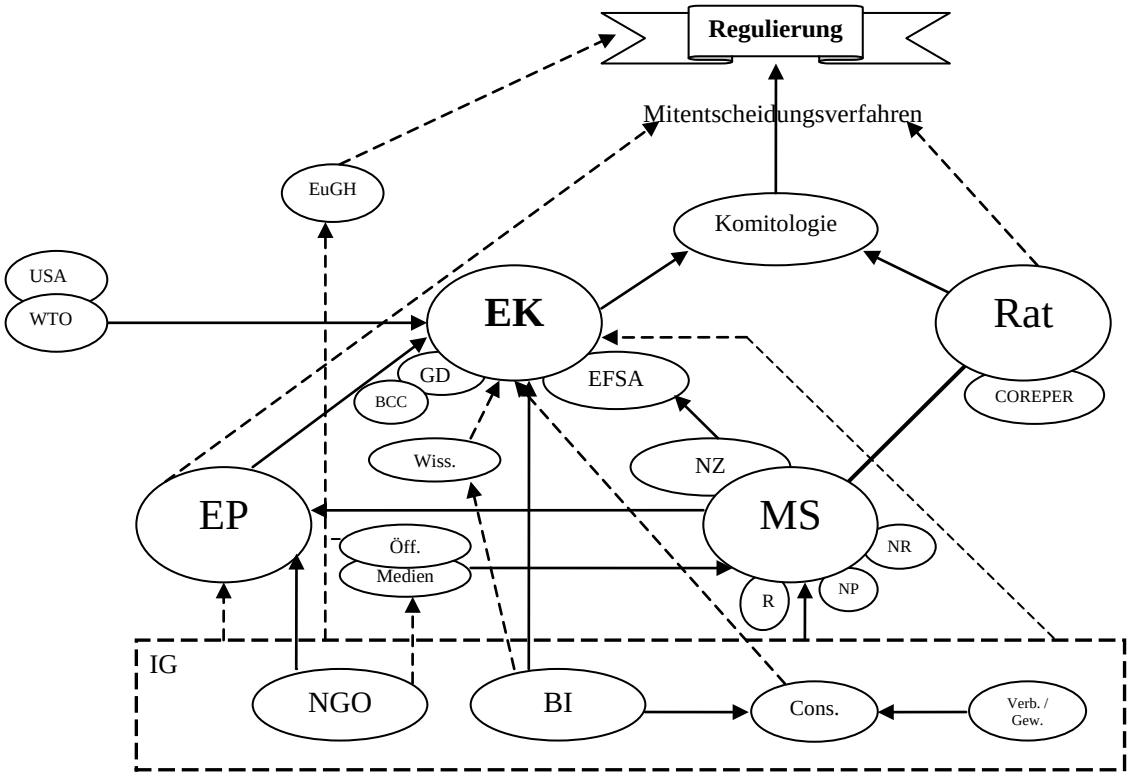

Schaubild 2: Das GVO-Politiknetzwerk der EU, erstellt vom Autor

Legende
BCC = Biotechnology Coordination Committee; BI = Biotechnologie-Industrie; Cons. = Consultants; COREPER = Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten; EFSA = Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit; EK = EU-Kommission; EP = Europäisches Parlament; EuGH = Europäischer Gerichtshof; GD = Generaldirektionen; Gew. = Gewerkschaften; IG = Interessensgruppen; MS = Mitgliedstaaten; NGO = Nichtregierungsorganisationen; NP = nationale Parlamente; NR = nationale Regierungen; NZ = nationale Zulassungsbehörden; Öff. = Öffentlichkeit; R = Regionen/Länder/Bundesländer; Rat = Rat der EU; Verb. = Verbände; Wiss. = wissenschaftliche Akteure;

Die Darstellung verdeutlicht durch aufsteigend angeordnete Ebenen die Rolle der einzelnen Netzwerkakteure im Regulierungsprozess. Die Zulassung neuer gentechnisch veränderter Organismen findet vor allem in einem Spannungsfeld zwischen der EU-Kommission mit der EFSA, der Biotechnologie-Industrie sowie den EU-Mitgliedstaaten und dem Rat der EU statt. Die EU-Kommission ist durch ihre zentrale Rolle für andere nichtstaatliche Akteure der wichtigste unter den zahlreichen möglichen Kontaktpunkten im Entscheidungsprozess zur GVO-Regulierung. Während Interessensvertretungen der Biotechnologie-Industrie mit größeren finanziellen Ressourcen arbeiten und in den diversen wissenschaftlichen Ausschüssen vertreten sind, können Umweltorganisationen durch Kampagnen öffentlichen Druck für ihre Anliegen erzeugen. Außerdem verfügen auch Umwelt-NGO über starke Lobbyingstrukturen und darüber hinaus über eine hohe Bereitschaft, bei spezifischen Themen untereinander zu kooperieren. Auch von Akteuren außerhalb der EU wird Einfluss auf das GVO-Netzwerk ausgeübt, insbesondere von den USA über wirtschaftlichen Druck im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO.

Als Ziel und Ergebnis der Entscheidungsprozesse steht die Regulierung an der Spitze des Netzwerks, etwa in Form einer neuen Richtlinie zum Umgang mit GVO. Aus dieser Darstellung ist außerdem ein hoher Vernetzungsgrad zwischen den Akteuren ersichtlich. Die Richtung der Pfeile zeigt, von welchem Akteur der Einfluss jeweils ausgeht. Die Akteursbeziehungen können, dargestellt mit durchgehenden und strichlierten Linien, stärker oder weniger stark ausgeprägt sein. Die starke Verbindung zwischen den Mitgliedstaaten und dem Rat der EU steht für die Rolle des Rates als intergouvernementales EU-Organ. Durch die unterschiedlich große Darstellung der Netzwerkakteure wird wie bei der vertikalen Anordnung deren jeweilige Bedeutung im Regulierungsprozess angedeutet, wobei diese Darstellung vor allem die besondere Rolle der EU-Organe hervorheben soll.

Die Darstellung soll der hohen Komplexität der Akteursbeziehungen gerecht werden. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass eine solche immer auch eine Vereinfachung der beschriebenen Zusammenhänge mit sich bringt. Zwar sind die Konstellationen und Positionen vor allem der nichtstaatlichen Akteure, welche hauptsächlich ihre eigenen Interessen umsetzen wollen, sehr flexibel. Die grundlegende Anordnung des GVO-Netzwerks ist jedoch auch aufgrund des gemeinsamen Ziels aller Akteure, nötige gesetzliche Regelungen für GVO zu erlassen und die Rahmenbedingungen für die Zulassung von gentechnisch veränderten Produkten in der EU zu gewährleisten, beständig gegenüber grundlegenden Umstrukturierungen. Außerdem müssen die nichtstaatlichen Netzwerkakteure, um von den

EU-Institutionen einbezogen zu werden, eine gewisse Kooperationsbereitschaft einbringen, ohne der sie vom Entscheidungsprozess der supranationalen Ebene ausgeschlossen sind.

Die öffentliche Meinung beeinflusst das Handeln der einzelnen in diesem Netzwerk agierenden Akteure wesentlich, beispielsweise als Grundlage für politische Entscheidungsträger. Die öffentliche Wahrnehmung wird wiederum stark von den Medien bestimmt, welche die primäre und oftmals einzige Informationsquelle der Bürger der EU-Mitgliedstaaten zur Politik auf EU-Ebene darstellen. Aber auch wenn die Medien ebenso wie wissenschaftliche Akteure auf verschiedenste Weise großen Einfluss auf die Prozesse und Handlungen der Akteure des EU-GVO-Netzwerks ausüben, hängt der Netzwerk-Output noch von vielen anderen Faktoren ab, die in diesem komplexen System eine Rolle spielen. Sowohl die Medien als auch die Wissenschaft können von anderen Akteuren zum eigenen Vorteil instrumentalisiert werden.

Dass sich die öffentliche Skepsis gegenüber gentechnisch veränderten Produkten in der EU in absehbarer Zeit so weit verringern lässt, dass GVO in der Europäischen Union in der Lebensmittelproduktion- und Verarbeitung sowie im Verkauf generell etabliert werden können, ist unwahrscheinlich. Die Frage des kommerziellen Anbaus ist aufgrund der bestehenden Unsicherheit über die Folgen der Freisetzung von gentechnisch verändertem Saatgut wesentlich heikler als die Verarbeitung und der Verkauf derartiger Produkte. Dieser wird uneingeschränkt und für den gesamten EU-Raum auch auf lange Sicht nicht möglich sein. Ausschließen kann man einen Stimmungswandel hin zur grundsätzlichen Akzeptanz von gentechnisch veränderten Organismen in der EU, wie sie etwa in den USA zu beobachten ist, jedoch nicht. So waren die spezifischen Regulierungsmaßnahmen der USA in der Anfangszeit der kommerziellen Nutzung von GVO restriktiver als in Europa. Das in Europa ohnehin überwiegende Misstrauen in die Sicherheit von gentechnisch veränderten Produkten würde sich in Folge von Lebensmittelkrisen wie dem BSE-Skandal in den 1990er Jahren wieder stark erhöhen.

Die GVO-Regulierung der EU lässt oftmals Raum für unterschiedliche Interpretationen, beispielsweise bezüglich der Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips oder hinsichtlich des Gentechnik-Moratoriums. Das Netzwerk obliegt keiner stabilen Ausrichtung für oder gegen die Anwendung Grüner Gentechnik. Vielmehr verschieben sich die Kräfteverhältnisse ständig, sowohl zwischen den einzelnen Akteuren als auch in der grundsätzlichen Diskussion. So wurde beispielsweise die Biotechnologie-Industrie bei ihrem Widerstand gegen das von mehreren EU-Mitgliedstaaten angewandte Vorsorgeprinzip von der EU-Kommission unterstützt, die in dieser Frage selbst nicht einheitlich agieren kann. Trotzdem wurde 1999

vom Rat der EU ein Zulassungsstopp für gentechnisch veränderte Produkte beschlossen, der einige Jahre bestehen blieb. Die Akteure müssen ihre Interaktions- und Kooperationsstrategien ständig den wechselnden Gegebenheiten anpassen, da nicht immer die selben Kontakte oder die gleiche Vorgehensweise am erfolgversprechendsten sind.

Die Regulierung gentechnisch veränderter Lebensmittel ist weltweit und aufgrund der im Vergleich zu anderen Regionen relativ großen Skepsis gegenüber GVO in besonderem Maße in der Europäischen Union umwelt-, gesundheits- und wirtschaftspolitisch von Bedeutung.

Wie sich kommende EU-rechtliche Änderungen, etwa durch den Vertrag von Lissabon, dessen Ratifizierung aufgrund des irischen Vetos ungewiss ist, oder durch neue sekundärrechtliche Regelungen auf die Rechtsetzung sowie auf das Zulassungsverfahren im Rahmen des GVO-Netzwerks auswirken, bietet auch in Zukunft einigen Forschungsbedarf.

Literatur

Ames, Glenn C. W. / Gunter, Lewell / Davis, Claudia D.: Analysis of the U.S.-European Community oilseeds agreement, Faculty Series, 1996: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=56407 (22. März 2008);

Benbrook, Charles: Evidence of the Magnitude and Consequences of the Roundup Ready Soybean Yield Drag from University-Based Varietal Trials in 1998; Technical Paper Number 1; Sandpoint, Idaho, 13. Juli 1999: http://www.mindfully.org/GE/RRS-Yield-Drag.htm (6. Februar 2008);

Börzel, Tanja A.: What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance; European Integration online Papers (EioP), Vol. 1, No. 016, 1997: http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf (5. Februar 2007);

Eckerstorfer, Michael / Gaugitsch, Helmut / Heissenberger, Andreas / Spök, Armin: Analyse des WTO Berichts zum Streitfall "EC – Biotech"; Umweltbundesamt, Bundesministerium für Gesundheit und Frauen; Wien, Oktober 2006;

Gao, Yong: Biosafety Issues, Assessment, and Regulation of Genetically Modified Food Plants; In: Parekh, Sarad R.: The GMO Handbook: Genetically Modified Animals, Microbes, and Plants in Biotechnology; Humana Press; Totowa/New Jersey, 2004;

Greenwood, Justin: Interest Representation in the European Union; Palgrave Macmillan; Houndmills/Basingstroke/Hampshire, 2003;

Gupta, Manju / Ram, Raghav: Development of Genetically Modified Agronomic Crops; In: Parekh, Sarad R.: The GMO Handbook: Genetically Modified Animals, Microbes, and Plants in Biotechnology; Humana Press; Totowa/New Jersey, 2004;

Heberle-Bors, Erwin: Herausforderung Gentechnik; Holzhausen Verlag; Wien, 1996;

Heine, Nicole: Denkmodelle; In: Basisreader der Moderation zum Diskurs Grüne Gentechnik des Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft – BMVEL, April 2002: www.transgen.de/pdf/diskurs/reader.pdf (29. Oktober 2007);

Héritier, Adrienne: Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext. Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik; In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung; Politische Vierteljahresschrift, Jg. 34, Sonderheft 24, 1993; 432-447;

Heyer, Martin: Rechtspraxis, Richtlinien, internationale Abkommen; In: Heine, Nicole / Heyer, Martin / Pickardt, Thomas: Basisreader der Moderation zum Diskurs Grüne Gentechnik des Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft – BMVEL, April 2002: www.transgen.de/pdf/diskurs/reader.pdf (29. Oktober 2007);

Hix, Simon: The Political System of the European Union; Palgrave Macmillan; Houndmills/Basingstroke/Hampshire, 1999;

James, Clive: Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2007; Executive Summary; Brief 37; ISAAA 2007: http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/37/executivesummary/pdf/Brief%2037%20-%20Executive%20Summary%20-%20English.pdf (15. März 2008);

Jann, Werner / Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle; In: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C.: Lehrbuch der Politikfeldanalyse; Oldenbourg; München/Wien, 2003;

Lieberman, Sarah / Gray, Tim: The so-called 'moratorium' on the licensing of new genetically modified (GM) products by the European Union 1998-2004: a study in ambiguity; Environmental Politics, 15:4, 592 – 609; Routledge; August 2006;

Majone, Giandomenico: What Price Safety? The Precautionary Principle and its Policy Implications; European University Institute, 2002: www.inai.org.ar/ogm/What%20Price%20Safety.pdf (27. Juni 2007);

Matyja, Miroslaw: Interessensverbände im Entscheidungsprozess der Europäischen Union; In: Kleinfeld, Ralf / Zimmer Annette / Willems, Ulrich: Lobbying – Strukturen, Akteure, Strategien; VS; Wiesbaden, 2007;

Mayer, Stefan: Regionale Europapolitik – Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessensdurchsetzung und Diskurs bis 1998; Braumüller; Wien, 2002;

Mayntz, Renate: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen; In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung; Politische Vierteljahresschrift, Jg. 34, Sonderheft 24, 1993; 39-56;

Meyer, Christoph O.: Europäische Öffentlichkeit als Kontrollsphäre: Die Europäische Kommission, die Medien und politische Verantwortung; Informationskultur in Europa, Band 2; Vistas; Berlin, 2002;

Meyer, Christoph O.: „Brüssel hat entschieden, dass…" – Über die Schwierigkeiten einer Kontrolle der politischen Verantwortlichkeit des EU-Ministerrats durch Medienöffentlichkeit; In: Hagen, Lutz M. (Hrsg.): Europäische Union und mediale Öffentlichkeit – Theoretische Perspektiven und empirische Befunde zur Rolle der Medien im europäischen Einigungsprozess; Herbert von Halem; Köln, 2004;

Michalowitz, Irina: Lobbying in der EU; Reihe Europa Kompakt, Band 2; UTB: WUV; Wien, 2007;

Parekh, Sarad R. (Hrsg.): The GMO Handbook: Genetically Modified Animals, Microbes, and Plants in Biotechnology; Humana Press; Totowa/New Jersey, 2004;

Pfetsch, Frank R.: Die Europäische Union – Geschichte, Institutionen, Prozesse; 3. Auflage; Wilhelm Fink; München, 2005;

Pickardt, Thomas: Was ist Gründe Gentechnik? In: Heine, Nicole / Heyer, Martin / Pickardt, Thomas: Basisreader der Moderation zum Diskurs Grüne Gentechnik des Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft – BMVEL, April 2002: www.transgen.de/pdf/diskurs/reader.pdf (29. Oktober 2007);

Pollack, Mark A. / Shaffer, Gregory C.: Biotechnology Policy, Between National Fears and Global Disciplines; In: Wallace, Hellen et al.: Policy-Making in the European Union; Oxford University Press; New York, 2005;

Pollak, Johannes / Slominski, Peter: Das politische System der EU; Reihe Europa Kompakt, Band 1; UTB: WUV; Wien, 2006

Resetar, Susan / Lachman, Beth E. / Lempert, Robert / Pinto, Monica M.: Technology forces at work – profiles of environmental research and development at DuPont, Intel, Monsanto, and Xerox; RAND; Santa Monica, 1999;

Schimank, Uwe: Organisationen: Akteurskonstellationen – korporative Akteure – Sozialsysteme; In: Allmendinger, Jutta / Hinz, Thomas (Hrsg.): Soziologie der Organisation; Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie; Sonderheft, 2002: www.uni-kassel.de/~whansman/Texte/Schim-I.pdf (28. Mai 2008);

Schweitzer, Michael / Hummer, Waldemar / Obwexer, Walter: Europarecht – Das Recht der Europäischen Union; Manz; Wien, 2007;

Shiva, Vandana: Stolen harvest: the hijacking of the global food supply; India Research Press; Neu Delhi, Indien, 2000;

Skogstad, Grace: Legitimacy and/or policy effectiveness?: network governance and GMO regulation in the European Union; Journal of European Public Policy 10:3, Juni 2003; 321 – 338;

Staeck, Nicola: Politikprozesse in der Europäischen Union – Eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturfondspolitik; Nomos; Baden-Baden, 1997;

Van Schendelen, Rinus: Trends im EU-Lobbying und in der EU-Forschung; In: Kleinfeld, Ralf / Zimmer Annette / Willems, Ulrich: Lobbying – Strukturen, Akteure, Strategien; VS; Wiesbaden, 2007;

Van Waarden, Frans: Dimensions and types of policy networks; In: European Journal of Political Research 21, 1992; 29 – 52;

Vogel, David: Ships Passing in the Night: The Changing Politics of Risk Regulation in Europe and the United States; Robert Schuman Centre for Advanced Studies; EUI working paper RSC No. 2001/16: http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/01_16.pdf (27. Juni 2007);

Wiener, Jonathan B. / Rogers, Michael D.: Comparing precaution in the United States and Europe; Journal of Risk Research 5:4, 317 – 349, 2002;

Willers, Christoph / Koppelmann, Udo: Marketing in Widerstandsmärkten; Universität Köln / IFAK; In: absatzwirtschaft - Zeitschrift für Marketing, 2/2008, 28-32: http://www.afc.net/de/Presse/Artikel/index.html (16. April 2008);

Zimmer, Annette / Freise, Matthias: Bringing Society Back In: Civil Society, Social Capital, and Third Sector; Westfählische Wilhelms-Universität Münster, Nachwuchsgruppe „Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance“, 2006: http://nez.uni-muenster.de/download/CONNEX_22.feb.pdf (17. Juni 2008);

3sat – Saatgut mit Terminator-Gen bedroht die Kleinbauern: http://www.3sat.de/3sat.php?http://www.3sat.de/nano/bstuecke/90156/index.html (18. Juni 2008);

Aarhus-Konvention: Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters; 25 Juni 1998, Aarhus/Dänemark: http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm (11. Juni 2008);

ARTE-Diskussionsrunde: „Monsanto – mit Gift und Genen“ auf ARTE, aufgezeichnet am 11. März 2008, 22:45 bis 23:15 Uhr.

Ausschuss der Regionen: http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=be53bd69-0089-465e-a173-fc34a8562341&sm=be53bd69-0089-465e-a173-fc34a8562341 (14. Juni 2008);

bioSicherheit: Gentechnik – Pflanzen – Umwelt; Deutsches Bundesministerium für Bildung und Forschung: US-Regierung leitet ein WTO-Verfahren gegen die EU ein: http://www.biosicherheit.de/de/archiv/2003/204.doku.html (21. Juni 2008);

BNET: Definition Organisationsbegriff: http://dictionary.bnet.com/definition/Organization.html (30. Mai 2008);

Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) - Hintergrundinformation zur Beobachtung (Monitoring) des gentechnisch veränderten Mais MON810: http://www.bvl.bund.de/nn_495478/DE/08__PresseInfothek/01__InfosFuerPresse/01__PI__und__HGI/GVO/2008/hg__info__mon810.html__nnn=true (30. April 2008);

Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend (BMGFJ): Gentechnik-Vorsorgegesetze der Länder: http://www.bmgfj.gv.at/cms/site/standard.html?channel=CH0817&doc=CMS1201770024772 (16. Juni 2008);

Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend (BMGFJ) 2: Verordnung über das Verbot des Inverkehrbringens von gentechnisch verändertem Raps GT73 in Österreich: http://www.bmgfj.gv.at/cms/site/standard.html?channel=CH0817&doc=CMS1200574298070 (21. Juni 2008);

Cartagena-Protokoll über Biologische Sicherheit; Secretariat of the Convention on Biological Diversity; Montreal, 2000: http://www.cbd.int/doc/legal/cartagena-protocol-en.pdf (9. Juni 2008);

Centrum für Europäische Politik: EU-Richtlinie Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Richtlinie); Stand: 14. Mai 2007: www.cep.eu/.../Kurz-Analysen/Aarhus-Richtlinie/Kurz-Analyse_KOM_2003-624_Aarhus-Richtlinie_FERTIG.pdf (13. Juni 2008);

Communication from the Commission on the precautionary principle; COM(2000) 1 final; Brussels, 2.2.2000: http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0001en01.pdf (6. Juni 2008);

Communication from the Commission towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the commission; COM(2002) 704 final, Brussels, 11.12.2002: http://64.233.183.104/search?q=cache:ai4_WreVp8QJ:eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do%3Furi%3DCOM:2002:0704:FIN:EN:PDF+COM(2002)+704+final&hl=de&ct=clnk&cd=1&gl=at (17. Juni 2008);

Convention on Biological Diversity: COP 5 Decisions: http://www.cbd.int/decisions/?m=COP-05 (19. Juli 2008);

Seville European Council, Presidency conclusions; 13463/02; POLGEN 52; Brüssel, 24. Oktober 2002: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72638.pdf (19. August 2008);

Der Standard, 7. Januar 2008, Beilage New York Times, Seite 5;

Der Standard, 8. Mai 2008, Seite 17;

dialog < > gentechnik: Interview mit Ingo Potrykus: http://www.dialog-gentechnik.at/index.php?id=10033977&txgroup=10015580 (26. April 2008);

EU Bulletin 6/1999, Umwelt 4/18: Industrie und Umwelt, Chemische Stoffe und Biotechnologie: http://europa.eu/bulletin/de/9906/p102101.htm (5. Jänner 2008);

EU-Kommission MEMO 05/104: Fragen und Antworten zu den GVO-Vorschriften in der Europäischen Union: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/104&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en (29. Oktober 2007);

EurActiv: Kommission bestimmt Juni als Frist für Lobbyisten-Register, Kallas' statement on the adoption of the Stubb/Friedrich report; 9. Mai 2008: http://www.euractiv.com/de/pa/kommission-bestimmt-juni-frist-lobbyisten-register/article-172277 (30. Mai 2008);

EurActiv 2: Consultancies: http://www.euractiv.com/en/Fixed/consultancies/index.htm (17. Juni 2008);

Eurobarometer Spezial 295: Einstellungen der europäischen Bürger zur Umwelt; Bericht; Europäische Kommission, 2008;

FAO Commission on genetic resources for food and agriculture, working group on plant genetic resources for food and agriculture, Item 6 of the Draft Provisional Agenda, First Session, Rome, 2 – 4 July 2001: Potential impacts of genetic use restriction technologies (GURTs) on agricultural biodiversity and agricultural production systems: http://www.fao.org/ag/agp/agps/pgr/itwg/pdf/P1W7E.pdf (18. Juni 2008);

Foreign Agricultural Service 1, United States Department of Agriculture (USDA): http://www.fas.usda.gov/pecad2/highlights/2001/10/blairhou/agenda20.htm (23. März 2008);

Foreign Agricultural Service 2 - US Mission to the European Union, GAIN report E21088: http://useu.usmission.gov/agri/oilseeds.html (23. März 2008);

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. Januar 2008, Seite 10;

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. Januar 2008, Seite 4;

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9. Mai 2008, Seite 14;

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. Mai 2008, Seite 5;

Gen-ethisches-Netzwerk (GeN): http://www.gen-ethisches-netzwerk.de/GID172_kaiser (18. Juni 2008);

Gerald Lonauer: Das Land Oberösterreich als gentechnikfreie Region & die Entwicklung des Netzwerkes der gentechnikfreien Regionen Europas; VBB OÖ, 29022008;

Gerald Lonauer 2: GVO & Koexistenz - Das Engagement der Regionen Europas für eine GVO-freie Landwirtschaft; Präsentation;

GMO Compass: http://www.gmo-compass.org/eng/gmo/db/51.docu.html (22. Juni 2008);

Handelsblatt, 4. März 2008, Seite 21;

Interview 1: Heinz-Peter Zach, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium), 10. Jänner 2008;

Interview 2: Steffen Nichtenberger, Pressesprecher Greenpeace Österreich; 8. Februar 2008;

Interview 3: Gerald Lonauer - Leiter des Vertretungsbüros des Landes Oberösterreich in Brüssel; 28. April 2008;

Land Oberösterreich: Oö. Gentechnik-Verbotsgesetz 2002 bzw. Oö. Gentechnik-Vorsorgegesetz 2006: http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/SID-3DCFCFC3-16D54399/ooe/hs.xsl/20014_DEU_HTML.htm (23. April 2008);

Modalitäten-Beschluss: Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse 1999/468/EG: http://www.destatis.de/EU2007/download/d/ratsentscheidung1999_468.pdf (18. Dezember 2007);

National Research Council: Field Testing Genetically Modified Organisms: Framework for Decisions; Committee on Scientific Evaluation of the Introduction of Genetically Modified Microorganisms and Plants into the Environment; Board on Biology, Commission on Life Sciences, National Research Council; National Academy Press; Washington DC, 1989: http://books.nap.edu/openbook.php?record_id=1431&page=R1 (20. Juni 2008);

Netzwerk der gentechnikfreien Regionen Europas: http://www.gmofree-euregions.net:8080/servlet/ae5Ogm (19 April 2008);

Neue Zürcher Zeitung, 22. Januar 2005, Seite 25;

Neue Zürcher Zeitung, 13. Mai 2006, Seite 27;

Neue Zürcher Zeitung vom 12. Januar 2008, Seite 23;

Pressemitteilung EU 2001: Kommission legt angesichts des Tiermehlverbots Bericht über Pflanzenproteine vor; IP/01/412; Brüssel, 19. März 2001: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/412&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en (7. Juni 2008);

Ralph Hallo: Vortrag im Rahmen der Schlusskonferenz des Forschungsprojektes PAGANINI am 11. Juni 2007 in Wien (siehe auch http://www.univie.ac.at/LSG/paganini/index.htm);

Richtlinie 90/220/EWG über die Freisetzung genetisch veränderter Organismen: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990L0220:DE:HTML (2. August 2007);

Richtlinie 2001/18/EG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2001/l_106/l_10620010417de00010038.pdf (22. Oktober 2007);

Rio-Deklaration: http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm (5. Juni 2008);

Spiegel Online vom 10. Mai 2007: Wie Genmais-Gigant Monsanto Politik macht: http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,482238,00.html (29. April 2008);

SPS-Abkommen der WTO: Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/15-sps.pdf (12. Februar 2008);

TransGen: Datenbank über den Zulassungsprozess der GVO-Produkte in der EU: http://www.transgen.de/zulassung/gvo/ (11. Juni 2008);

TransGen 2: Anbau von gv-Mais: Anstieg auf 10.000 Hektar: http://www.transgen.de/anbau/eu_international/643.doku.html (15. Juni 2008);

Übereinkommen über die biologische Vielfalt: http://www.cbd.int/convention/default.shtml (7. November 2007);

Umweltbundesamt: Was bedeutet Koexistenz?: http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/gentechnik/koexistenz/ (16. Juni 2008);

Umweltbundesamt 2: Österreichische Importverbote für GVO: http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/gentechnik/abch/abchentscheidungen/gvoimportverbote/ (21. Juni 2008);

Unabhängiges Institut für Umweltfragen – Informationsseite zur Aarhus-Konvention: http://www.aarhus-konvention.de (7. November 2007);

UNECE - United Nations Economic Commission for Europe: http://www.unece.org/env/pp/welcome.html (7. November 2007);

Verordnung 258/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R0258:DE:HTML (5. August 2007);

Verordnung 1139/98/EG des Rates vom 26. Mai 1998 über Angaben, die zusätzlich zu den in der Richtlinie 79/112/EWG aufgeführten Angaben bei der Etikettierung bestimmter aus genetisch veränderten Organismen hergestellter Lebensmittel vorgeschrieben sind: http://ec.europa.eu/food/fs/gmo/legal_oj/reg1139-98_de.pdf (8 Juni 2008);

Verordnung 178/2002/EG des EU-Parlaments und des Rates der EU zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:DE:PDF (9. Juni 2008);

Verordnung 1829/2003/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R1829:DE:HTML (23. Oktober 2007);

Verordnung 1830/2003/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln sowie zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R1830:DE:HTML (23. Oktober 2007);

Verordnung 1946/2003/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2003 über grenzüberschreitende Verbringungen genetisch veränderter Organismen: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/vo_2003_1946.pdf (9. Juni 2008);

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, konsolidierte Fassung des EGV: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf (21. November 2007);

Vertrag über die Europäische Union (EUV): http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html (6. Juni 2008);

Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte: http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf (17. Oktober 2007);

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten; KOM(2003) 624 entgültig; Brüssel, 24. 10. 2003: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0624:FIN:DE:PDF (13. Juni 2008);

WHO - Food safety: Codex Alimentarius: http://www.who.int/foodsafety/codex/en/ (3. Juni 2008);

Wie funktioniert die Europäische Union? Ein Wegweiser für die Bürger zu den Organen und Einrichtungen der EU: http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/53/index_de.htm (29. Oktober 2007);

Wirtschaftsblatt, 18. März 2008, Seite 10;

Your right to a healty environment – A simplified guide to the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters; UNEP/UNECE, Vereinte Nationen; New York und Genf, 2006: http://www.unece.org/env/documents/2006/pp/ece%20mp%20pp%205_E.pdf (7 November 2007);

Anhang

1. Abstract

2. Lebenslauf

Abstract

Die Anwendung von Gentechnik in der pflanzlichen Lebensmittelproduktion berührt existentielle Bereiche des menschlichen Lebens. Aufgrund fehlender wissenschaftlicher Informationen geht von gentechnisch erzeugten Produkten immer ein nicht auszuschließendes Risiko für Umwelt und Gesundheit aus, weshalb diese Thematik in der europäischen Öffentlichkeit mit großem Interesse verfolgt wird. Für gentechnisch veränderte Organismen wird daher sowohl von nationalen als auch von internationalen und supranationalen Behörden ein gesetzlicher Rahmen geschaffen. In der Europäischen Union erfolgt diese Regulierung in einem Politiknetzwerk, in dem neben supranationalen und staatlichen Institutionen auch nichtstaatliche Akteure in verschiedenster Form und mit wechselndem Erfolg Einfluss auf den Entscheidungsprozess nehmen. In dieser Arbeit wird dieses Netzwerk mitsamt seiner komplexen Akteursbeziehungen und Prozesse mit Methoden der Politiknetzwerk-Analyse untersucht und dargestellt.

The use of genetic engineering in agricultural food production touches essential areas of human existence. Today there is not enough evidence to exclude all possibility of doubt that genetically modified products include no risk for the environment and for human health, which attracts the attention of the european public for this issue. Therefore national as well as international and supranational authorities attempt to establish a legal framework for genetically modified organisms. In the European Union, this regulation is taking place in a policy network, including supranational and governmental institutions as well as non-governmental organizations and other private actors, which are trying to influence the decision-making process in different ways and with greater or smaller success. In this diploma thesis, this regulatory network with its complex actor-relations and processes is analysed and described in a policy network analysis.

Lebenslauf

JAKOB FEYERER
a0202359@unet.univie.ac.at

Geboren in: Wels, Österreich
Geburtstag: 01. Oktober 1982

Bildungsweg

1989 – 1993	Volksschule, Linz
1993 – 1997	Hauptschule, Linz
1997 – 2002	HBLA für Kultur- und Kongressmanagement, Steyr
seit 2002	Studium der Politikwissenschaft sowie Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, Universität Wien
Jänner – Mai 2005	Auslandssemester am Institut d'Etudes Politiques Lyon, Frankreich