

Regimebildung in der Risikoregulierung: Ein Vergleich der Lebensmittelsicherheitspolitik in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden

Janning, Frank

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Janning, F. (2010). Regimebildung in der Risikoregulierung: Ein Vergleich der Lebensmittelsicherheitspolitik in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 3(1), 89-108. <https://doi.org/10.3224/dms.v3i1.05>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Frank Janning

Regimebildung in der Risikoregulierung. Ein Vergleich der Lebensmittelsicherheitspolitik in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden

Zusammenfassung

Dieser Aufsatz unternimmt eine vergleichende Analyse von Policy-Regimen in einem spezifischen Feld der Risikoregulierung, es werden die Regimestrukturen in der Lebensmittelsicherheit dreier EU-Staaten untersucht; in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden. In den vergangenen Jahren war, als Antwort auf die BSE-Krise, das Politikfeld der Lebensmittelsicherheit massiven Veränderungen unterworfen. Die Reformen betreffen sowohl administrative als auch programmatische Aspekte auf sowohl der europäischen als auch der nationalen Ebene. Auf der EU-Ebene wurden Reformen durchgeführt um eine vernünftige und wissenschaftlich gestützte Herangehensweise der Politikgestaltung zu garantieren, wofür die Prozedur der Politikgestaltung vom politischen Einfluss einzelner Mitgliedsstaaten abgeschottet werden musste und eine Trennung zwischen den Verfahren des Risikomanagements und der Risikoabschätzung stattfand. Die folgende Analyse wird von der Frage geleitet, ob diese Reformen die Entstehung teilautonomer Policy-Regime in den EU-Mitgliedsstaaten fördern oder verhindern und ob diese neue Struktur der Risikoregulierung in der europäischen Lebensmittelsicherheit als Modell dienen kann.

Schlagworte: Lebensmittelsicherheit, Policy-Regime, Risikoregulierung, regulative Reformen

Abstract

Regime Formation in Risk Regulation: A Comparison of Food Safety Regulation in Germany, Great Britain and the Netherlands

This paper undertakes a comparative analysis of policy regimes in a specific area of risk regulation. Regime structures are going to be examined in food safety regulation in three EU countries, Germany, Great Britain and the Netherlands. In the past few years the policy area of food safety regulation was affected by severe changes as response to the BSE crisis. These changes concern administrative as well as programmatic reforms at both EU and national levels. On the EU level reforms were undertaken to guarantee a rational and science-based approach in policy-making, therefore, policy-making procedures had to be sealed off from political influences from individual member states and a separation between procedures for risk management and for risk assessment was put in place. The following analysis is guided by the questions whether these reforms encouraged or prevented the formation of partly autonomous policy regimes in EU member states and whether the new structure for EU food safety regulation served as a model.

Key words: Food safety regulation, policy regimes, risk regulation, regulatory reforms

1. Einleitung

Politikfelder der Risikoregulierung in der Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik zeichnen sich durch ein Paradoxon aus. Einerseits werden politische Debatten und staatliche Maßnahmen durch aktuelle Gefahren, Skandale oder Unfälle aus-

gelöst, und die Verabschiedung von risikominimierenden Gesetzespaketen sowie die Durchführung von administrativen Reformen finden unter den kritischen Augen einer breiten politischen Öffentlichkeit statt (*Linzmaier 2007; Meins 2002*). Die Debatte über notwendige Reformen und die Bewertung der initiierten Maßnahmen läuft deshalb in einem politisierten Klima ab. Regierungs- und Oppositionsparteien streiten sich über die vorgeschlagenen Reformen und über das Ausmaß der notwendigen Veränderungen, da sie die aktuelle Krise für anstehende Wahlen und Wahlkämpfe auszuschlachten versuchen. Reale oder potentielle Risiken von neuen Produkten, von Umweltbelastungen und -veränderungen oder von Folgen eines gesundheits- oder umweltschädigenden Verhaltens werden unter Einsatz der Wahrnehmungs- und Deutungskriterien des politischen Wettbewerbs gedeutet und bewertet. Andererseits durchlaufen die Politikfelder der Risikoregulierung auch relative Ruhephasen, in denen die Politikgestaltung und die Durchführung von Kontrollen und Sicherheitstests als Routineoperationen ablaufen und die politische Öffentlichkeit kaum Notiz von der Tragweite neuer politischer Entscheidungen oder drohender Gefahren nimmt. In diesen Ruhezeiten, die häufig auf die Durchsetzung von strukturverändernden Reformen folgen, verläuft die Politikformulierung und -durchsetzung in starkem Maße entpolitisiert. Die Aufmerksamkeit der Medien nimmt ab, und in der Politikformulierung und -durchsetzung dominieren Akteure der Fachbürokratien, Repräsentanten von Interessengruppen und wissenschaftliche Experten.

Es ist eine Grundannahme der neueren Policy-Forschung, dass die Autonomisierung und Entpolitisierung der Abläufe in regulativen Politikfeldern mit der Ausbildung von bestimmten Regimestrukturen einhergeht (*Eberlein/Grande 2000, 2005; Janning 2004a; Schneider/Janning 2006: 164ff.*). Policy-Regime können sich dann von Außeneinflüssen und Politisierungsschüben abkoppeln, wenn sie über eine gewisse Bestimmungsmacht in der Politikgestaltung verfügen (*Janning 2007a; Müller 2002*). Innerhalb der Regime etablieren sich Akteurkonstellationen und Regelsysteme, die sie zu einer Ausübung von politischer Autorität in der regulativen Politik für ihren spezifischen Objektbereich befähigen. Die Politikgestaltung und -durchsetzung wird somit stark durch Politikfeldakteure und ihre Interaktions- und Verhaltensregeln bestimmt, der politische Kernbereich mit politischen Beratungs- und Entscheidungsgremien im Parlament und Regierungsapparat bleibt in relativem Maße außen vor und wird höchstens als obligatorischer Durchlaufpunkt bedient.

In diesem Beitrag soll überprüft werden, wie weit die Regimebildung in einem spezifischen Bereich der Risikoregulierung vorangeschritten ist. In der Lebensmittelsicherheitspolitik als Subfeld der Verbraucherschutzpolitik werden Regimestrukturen vergleichend analysiert. In der Folge der BSE-Krise ist das Politikfeld für Verbraucherschutzpolitik in Europa grundlegenden Veränderungen unterworfen worden. Diese Veränderungen betreffen administrative wie programmbezogene Reformen auf der EU-Ebene wie in den Mitgliedsstaaten. Die Untersuchung wird deshalb von der weiteren Frage angeleitet, ob diese Reformen die Ausbildung von teilautonomen Policy-Regimes befördert oder behindert haben. Die Untersuchung gliedert sich in vier Schritte. Im ersten Teil werden die Veränderungen im Politikfeld für Lebensmittelsicherheit auf der EU-Ebene erörtert; hier wird deutlich gemacht, dass in diesem Politikfeld nach der BSE-Krise grundlegende Reformen durchgeführt wurden. Diese Reformen haben sich auch in den EU-Mitgliedsstaaten ausgewirkt, da die Lebensmittelsicherheitspolitik und die Lebensmittelregulierung insgesamt sehr stark durch EU-Richtlinien und -Verordnungen geprägt werden. Die Auswahl der Fälle für die vergleichende Analyse der Auswirkungen in einzelnen Mitgliedsstaaten orientiert sich an einer groben Unterscheidung der Traditionen der regulativen

Politik in der Verbraucherschutzpolitik bis zur BSE-Krise. Im folgenden Abschnitt wird der theoretische Rahmen für die vergleichende Analyse entwickelt. Im Mittelpunkt steht dabei die Herleitung der Autonomie verbürgenden Eigenschaften von Regimes. Die Theoriebildung läuft auf eine Typologie von Idealtypen hinaus, die für den Vergleich verwendet werden kann. In den folgenden drei Abschnitten wird der Regimevergleich für die Lebensmittelsicherheitspolitik in Großbritannien, den Niederlanden und Deutschland durchgeführt. Im letzten Teil werden die Ergebnisse der vergleichenden Analyse zusammengefasst und im Hinblick auf allgemeine Entpolitisierungstendenzen interpretiert.

2. Lebensmittelsicherheit als Politikfeld: Die Europäisierung der Risikoregulierung

Staatliche und suprastaatliche Programme der Risikoregulierung sind durch die Bewältigung und die Verhinderung von Krisen und Katastrophen motiviert. In Europa hat die BSE-Krise die Lebensmittelregulierung und die Verbraucherschutzpolitik insgesamt grundlegend verändert (Alemanno 2006; Chalmers 2003; Janning 2004b; Smith u.a. 2004). Mit der BSE-Krise sind nicht nur die Probleme der quasiindustriellen Fleischproduktion und -verarbeitung und die Intransparenz des europaweiten Vertriebs von Fleischprodukten und Tierfutter in den Blick geraten, sondern die bisherige Organisation und Regulierung der Lebensmittelsicherheit erscheint als nicht ausreichend und reformbedürftig (Millstone/Zwanenberg 2002; Vos 2000). In Mitgliedsstaaten, in denen die Fleischproduktion einen hohen wirtschaftlichen Stellenwert einnimmt (z.B. Deutschland, Großbritannien) verdeutlichte die BSE-Krise Defizite beim politischen Risikomanagement und eine fehlende politische Neutralität bei der Risikoabschätzung (Dohn/Schmiedendorf 2001; Dressel 2002; Greer 1999; Winter 1996; Wolters 1998). Auf der EU-Ebene geriet das unübersichtliche System der Beratungsgremien, die Empfehlungen für die Kommission und das Parlament verfassen sollen (die sog. Komitologie), in die Kritik. Lange Zeit war es der damaligen britischen Regierung gelungen, durch eine geschickte Besetzung relevanter wissenschaftlicher Komitees mit industriefreundlichen, britischen Experten die Diskussion über BSE in den EU-Entscheidungsgremien zu unterbinden (Chalmers 2003; Chambers 1999; Krapohl/Zurek 2006; Vos 2000). Die EU nutzt die Krise zur Durchführung von grundlegenden Reformen in der Risikoregulierung; sie zieht Konsequenzen aus dem Versagen von Frühwarnsystemen und aus der mangelhaften Fähigkeit zur langfristigen Gefahreinschätzung und zum Risikomanagement während der BSE-Krise und ordnet schrittweise das gesamte System der Lebensmittelregulierung neu (Alemanno 2006; Fuchs 2004; Vos/Wendler 2006).

2002 wird eine Regulierung in Kraft gesetzt, die für die Lebensmittelsicherheit in Europa eine grundlegende Neuorientierung vornimmt; gemeint ist die *Verordnung (EG) Nr. 178/2002*. In dieser Verordnung wird ganz explizit auf die Risikoanalyse als Grundlage für Entscheidungen bei der Zulassung von Lebensmitteln und damit zusammenhängend auf das Vorsorgeprinzip als maßgebliches Regulierungsprinzip in Risikosituationen Bezug genommen. Darüber hinaus werden weitere wichtige Maßnahmen durch sie initiiert: Die European Food Safety Authority (EFSA) wird 2003 eingerichtet und operiert ab Oktober 2005 von ihrem Sitz in Parma aus. Die EFSA ist die hauptverantwortliche Institution für Risikoabschätzung im Lebensmittelbereich und berät die Kommission in diesen Fragen, die letztgültige Entscheidung über Warnungen und Verbote verbleibt aber bei der Kommission bzw. der zuständigen Generaldirektion. Die *Verordnung 178/2002* sieht fer-

ner eine Harmonisierung und Vereinheitlichung der nationalen lebensmittelrechtlichen Bestimmungen und Sonderregelungen vor, darüber hinaus wird auch das EU-Modell der neutralen, zentralisierten Risikoabschätzung den Mitgliedsländern anempfohlen.

Die Reformen und Regulierungen auf der EU-Ebene wurden begleitet von ähnlichen Umstrukturierungen in den Mitgliedsländern. Sicherlich kamen viele Veränderungen aufgrund der europaweiten Programminitiativen und Richtlinien zustande, aber teilweise wurden bei der programmatischen Neuausrichtung der Lebensmittelregulierung nationale Sonderwege beschritten und nationenspezifische Handlungsspielräume und Interpretationsvarianten genutzt. Ausgehend von der Leitfrage, wie sich die Policy-Regime in der Lebensmittelsicherheitspolitik in Europa entwickelt haben, ergibt sich für die Fallauswahl der zu untersuchenden Länder deshalb eine Orientierung an einem Most Similar Systems Design (MSSD) bzw. an der Differenzmethode (*Blatter/Janning/Wagemann* 2007: 142ff.). Die auszuwählenden Länder haben gewisse Gemeinsamkeiten als westliche, in die EU integrierte Industriestaaten mit einem parlamentarisch-repräsentativen System der Politikgestaltung, unterscheiden sich aber in den Konfigurationen und den Programmatiken eines oder mehrerer Politikfelder. Die Fallauswahl sollte darüber hinaus insbesondere Länder berücksichtigen, in denen die politische Bewältigung der BSE-Krise einen hohen Stellenwert in der Politikgestaltung hatte und in denen der Lebensmittelsektor einen relevanten Faktor im Wirtschaftssystem darstellt.¹

Die ausgewählten Untersuchungsländer entsprechen bis zur Phase der verstärkten EU-Initiativen für den europaweiten Verbraucherschutz und für die Verbesserung der Lebensmittelsicherheit – also bis Mitte der 90er Jahre – den Anforderungen an ein MSSD und geben eine recht hohe Varianz in der Verbraucherschutzpolitik wider. *Deutschland* repräsentiert die *Verbraucherschutzpolitik mit hoher Staatsaktivität*, stark ausdifferenzierten Rechtsvorschriften und staatlichen Organisationsbemühungen bei der Stabilisierung von Verbraucherschutzinteressen (*Janning* 2004b). Der Staat wird hier als Sachwalter der Verbraucherinteressen und Schutzstandards installiert und dominiert die Politikgestaltung zum Wohle des öffentlichen Interesses. Bis in die 90er Jahre hinein entspricht auch die Lebensmittelregulierung als wichtiger Gestaltungsbereich der Verbraucherschutzpolitik den so skizzierten Merkmalen der *staatszentrierten Schutzpolitik*. *Großbritannien* verfügt ebenfalls über eine lange Tradition von kodifizierten Verbraucherrechten. In der britischen Verbraucherschutzpolitik dominiert aber die Einschätzung, dass die Vertretung von Verbraucherinteressen der freien Artikulation der wirtschaftlichen Marktkräfte nicht schaden darf. Insofern zeichnet sich die britische Verbraucherschutzpolitik durch einen *marktkonformen Regulierungsansatz* aus. Insbesondere für die Lebensmittelregulierung spricht viel dafür bis in die 90er Jahre hinein von einem *marktkonformen Verbraucherschutzregime* auszugehen, das auf Absprachen und Selbstregulierungen der wichtigsten Sektoren setzt, ohne dass der Staat direkt intervenieren muss (*Barling/Lang* 2003: 10; *Flynn/Marsden/Harrison* 1999; *Marsden/Flynn/Harrison* 2000: 73ff.). In den *Niederlanden* trifft man auf das interessante Phänomen, dass in der politischen Debatte relativ hohe Standards für den Verbraucherschutz festgelegt werden, diese Standards kommen allerdings durch Absprachen zwischen den Interessenverbänden von Wirtschaftsinteressen und Konsumentengruppen in Kooperation mit staatlichen Stellen zustande und unterliegen kaum einer rechtlichen Fixierung bzw. Kodifizierung. Die niederländische Verbraucherschutzpolitik basiert auf einer *Praxis der Selbstregulierung* mit nur geringer Kodifizierung von Schutzbestimmungen und Rechtsansprüchen.

3. Regimeanalyse als Vergleich von nationalen und transnationalen Politikfeldstrukturen

Um den nationalen Sonderwegen wie Angleichungsprozessen in der Lebensmittelregulierung auf die Spur zu kommen, wird hier die Neustrukturierung im Politikfeld aus vergleichender Perspektive mit Hilfe des Regimeansatzes unternommen. Der Regimeansatz ermöglicht eine „Gesamtschau“ der Konstellationen innerhalb eines Politikfeldes bzw. einer *issue area* und integriert dabei unterschiedliche, in der Politikfeldanalyse gebräuchliche, Ansätze und Methoden (Janning 2007a, 2009a; Schneider/Janning 2006: 164-168). Als besondere Forschungsrichtung in der Policy-Analyse hat sich die Politikfeldanalyse zunehmend auf Strukturbeschreibungen von Politikfeldern spezialisiert (Blum/Schubert 2009; Schneider/Janning 2006; Schubert 1991). Aktuelle Beziehungskonstellationen zwischen Akteuren und Akteursgruppen werden mit Hilfe der Politiknetzwerkanalyse betrachtet (Schneider et al. 2009). Die Ausbildung von Programmkoalitionen, die ein Politikfeld langfristig prägen, wird in den Blick genommen (Hajer 1995; Sabatier 1993; Sabatier/Jenkins-Smith 1999; Sabatier/Weible 2007). Und die Zuspitzung von Akteurkonstellationen in Verhandlungsrunden, die besondere Voraussetzungen erfüllen, wird thematisiert (Scharpf 1987, 2000). Die Strukturbeschreibungen sind häufig eingebettet in Detailanalysen des Prozessverlaufs von Programmdiskussionen und politischen Entscheidungsprozessen, die sich anhand von konkreten Gesetzgebungsvorhaben und -verfahren entzünden. Die komplexen Strukturbeschreibungen in Kombination mit detaillierten Prozessanalysen weisen allerdings das Problem auf, dass sie nur selten zu einer Typologie von Strukturkonfigurationen vordringen. Die Analysen beschränken sich auf die Strukturbeobachtung von Einzelfällen bzw. auf einen Vergleich von Programmphasen in einer längsschnittthaf angelegten Betrachtung des Politikverlaufs. Dies führt dazu, dass bislang kaum Strukturtypologien für den Vergleich von Politikfeldern vorliegen; weder für den Vergleich zwischen nationalen Politikfeldern noch für den internationalen Vergleich wurden Idealtypen oder einfache Typologien entwickelt. Dies hat zur Folge, dass die vergleichende Politikfeldanalyse kaum Terrain gegenüber der vergleichenden Policy-Analyse gewonnen hat. Letzere orientiert sich wiederum an einfacheren Forschungsdesigns, die eine Reihe von Makrovariablen im Hinblick auf ihre Erklärungskraft für die Bestimmung von Politikinhalten bzw. für die Ausrichtung von *policies* (z.B. die Höhe der Ausgaben für Wirtschafts- oder Sozialpolitik) testen (Schmidt 1993; Schmidt et al. 2007; Zohlnhöfer 2007). Die Besonderheiten von Politikfeldkonstellationen gehen aber in diesen Forschungsdesigns verloren; stabile Kräfteverhältnisse zwischen den Politikfeldakteuren oder beständige, weithin anerkannte Programmdefinitionen kommen höchstens als Momente der Trägheit, die Pfadabhängigkeiten erzeugen, in den Blick (Ostheim/Schmidt 2007). In diesem Aufsatz wird das Konzept der Policy-Regime dafür verwandt, die Potentiale dieses Ansatzes für einen politikfeldanalytischen Fallvergleich auszuloten.

Der Regimeansatz hat eine neue Prominenz erfahren in der Analyse der Akteurkonstellationen und Institutionalisierungsformen innerhalb der nationalen wie transnationalen Politikfelder der regulativen Politik. Policy-Regime entstehen bei der politischen Bewältigung von neuen Regulierungstatbeständen oder Regulierungsproblemen und konstituieren sich im Zusammenhang mit darauf bezogenen staatlichen Regulierungsprogrammen, die eine gewisse Dauer und Kontinuität für sich beanspruchen können (Eisner 1993: 2ff.; Francis 1993: 43ff.; Harris/Milkis 1989: 25ff.). Sie werden als neue Konfigurationen bestehend aus politischen Programmen und Maßnahmen (*policies*), staatlichen bzw. administrativen Insti-

tutionen und spezifischen Akteurs- und Interessenkonstellationen beschrieben, die eine gewisse Stabilität besitzen und denen es gelingt, in einem Themenfeld der regulativen Politikgestaltung die Bestimmungsmacht für die Formulierung und Durchsetzung von *policies* zu okkupieren. Eine konzeptuelle Weiterentwicklung des Regimeansatzes, die sich an der Vorstellung von Regime-Idealtypen orientiert, muss deshalb den Gedanken ernst nehmen, dass Regime als Steuerungsmechanismus für politische Regulierungsfragen zu konzeptualisieren sind und dass deshalb die Fähigkeit zur Politikformulierung und Politikdurchsetzung als elementarer Bestandteil des Regimes selbst aufgefasst werden muss (Janning 2007a, 2009a; Müller 2002). Ausgehend von den Struktureigenschaften von Policy-Regimes in der regulativen Politik lassen sich Merkmale für eine vergleichende Typologie entwickeln; wir betrachten hier allerdings nur zwei Regimeeigenschaften genauer:²

1. *delegierte Entscheidungsautorität*: Ausgehend von der Annahme, dass Policy-Regime eine Selbststeuerungsstruktur im Politikfeld installieren, müssen diese Regime über eine gewisse Entscheidungsautorität zur Formulierung oder Durchsetzung von Programmen bzw. Regulierungen verfügen. Die Entscheidungsautorität wird (vom Wähler) an die formalen Entscheidungs- und Exekutivorgane verliehen, die wiederum das Regime bzw. einen quasistaatlichen Akteur damit beauftragen, Kontroll- und Regulierungsfunktionen im Politikfeld auszuüben.
2. *Netzwerke zur Koordination und zum Informationsaustausch*: Um als Steuerungsmechanismus zu funktionieren, müssen die Regime als integriertes, engmaschiges Politiknetzwerk organisiert sein, in das alle relevanten Akteure gut eingebunden sind. Abhängig von der Heterogenität und Ressourcenungleichheit der im Regime organisierten Akteure (politische Repräsentanten, administrative Akteure, Interessengruppen) kann die interne Regimestruktur als Politiknetzwerk variieren zwischen einer zentralistischen, auf einen Akteur oder eine Akteurgruppe konzentrierten Konstellation, einem mehrpoligen, mit mehreren Zentren oder ‚cleavages‘ versehenen segmentiertem Interaktionsraum oder einer dezentralisierten, ohne klare Zentrum-versus-Peripherie-Abgrenzungen auskommenden, wenig hierarchischen Beziehungsstruktur. Eine integrierte und zentralisierte Netzwerkstruktur erhöht die Handlungsfähigkeit des Regimes als Akteur-Netzwerk, eine dezentralisierte Beziehungsstruktur bleibt anfällig für interne Konflikte und schwächt die Koordinationsfähigkeit des Regimes.

Die Skizzierung der Strukturmerkmale von Policy-Regimes in der regulativen Politik orientiert sich stark an einem spezifischen Regimetyp, dem für das Politikfeld als zentrale Quasi-Entscheidungs- und Implementationseinheit fungierenden *Regulationsregime*. Nur *Regulationsregime* verfügen über Struktureigenschaften, die ihnen eine weitgehende Zuständigkeit und eine gewisse Bestimmungsmacht in regulativen Politikfeldern verbrieft (Delegation der Entscheidungsautorität an das Regime bzw. an eine Regulierungsbehörde im Regime, zentralisierte hochintegrierte Netzwerkstruktur etc.). Mithin erscheint es deshalb angemessen, über weitere Idealtypen für Policy-Regime nachzudenken, die Regime-Typen variieren dabei besonders in ihrem Zentralisierungsgrad und in der an sie delegierten Entscheidungsautorität im Politikfeld.

Der empirisch sicherlich häufigste Typus in der regulativen Politik sieht bloß eine Koordinationsaufgabe für Regime – wir sprechen deshalb von *Koordinationsregimes* – in der regulativen Politik vor; mit entsprechenden Kompetenzen versehene Regimeakteure vernetzen in der transnationalen wie nationalen regulativen Politik Regulierungsakteure oder -netzwerke miteinander, verfügen aber über keinen Gestaltungs- oder Kontrollauftrag. Die Re-

gimemitglieder sind weniger stark motiviert, und das Regime bleibt relativ konfliktanfällig, weil die Koordinationsstruktur des Regimes von sektoralen, föderalen oder nationalen Interessen abhängig bleibt und damit einem stärkeren Außendruck unterworfen ist als das Regulationsregime. Einen ähnlichen Autonomiegrad wie das Regulationsregime weist dagegen das *Selbstverpflichtungsregime* auf. Gerade in Bereichen der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik werden zunehmend Selbstregulierungsmodelle diskutiert und praktiziert. Diese Regime sollen staatliche Stellen von ihren Steuerungs- und Kontrollaufgaben entlasten und statt dessen ein verbindliches Regelsystem etablieren, das für alle Regimeteilnehmer verbindlich ist, ohne dass eine Zentralstelle alle Abläufe überwacht und von sich aus Regelverstöße sanktionieren kann. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass alle Regimemitglieder, die ihr Verhalten durch Selbstverpflichtungen binden, ein großes Interesse an Kooperation und an Einhaltung der Regeln besitzen. Nationale oder transnationale Regime, die wenig bestandsfähig sind und nur kurzzeitig Abstimmungen über Interessenstandpunkte oder gemeinsame Vorgehensweisen bei akuten Krisen in der regulativen Politik ermöglichen sollen, sind davon zu unterscheiden. Sie funktionieren als *Kooperationsregime*, sind deshalb stärker von der Kooperationsneigung der Mitglieder abhängig und noch weniger bestandsfähig als die Koordinationsregime oder die Selbstverpflichtungsregime. Ihre Aufgaben liegen in der Ermöglichung von wiederholter Kooperation zwischen Staaten oder Policy-Akteuren im Kontext einer unübersichtlichen und dynamischen Problemstruktur: Eine stabile, mithin zentralisierte Organisationsstruktur wird für die durch vorliegende Kooperationsregeln „eingerahmten“ Ad hoc-Abstimmungen und Vereinbarungen nicht benötigt, weil das Regime ja nur das Zustandekommen von Kooperationen ermöglichen soll, aber keinen weiteren Koordinations- oder Regulierungsauftrag hat.

Tabelle 1: Typen von Policy-Regimes

	Entscheidungs- autorität	Hoch	Niedrig
Zentralisierungsgrad			
Hoch		Regulationsregime	Koordinationsregime
Niedrig		Selbstverpflichtungsregime	Kooperationsregime

4. Die vergleichende Analyse der Policy-Regime in der Lebensmittelsicherheitspolitik

Möglichst unterschiedliche Politikfeldkonstellationen in der Lebensmittelsicherheitspolitik von EU-Mitgliedsländern sollen entsprechend daraufhin untersucht werden, wie die Regimebildung im Politikfeld sich durch äußere Anstöße verändert hat und ob sich eine Angleichung der Policy-Regime ergeben hat.³ Sind die nationalen Reformbemühungen in der Lebensmittelregulierung über die Installierung bzw. Organisation von Kooperationsregimes hinausgegangen und haben sich sogar mitunter Regulierungsregime gebildet oder aber sind die Umstrukturierungen sogar noch dahinter zurückgeblieben? Im Folgenden wird der Vergleich der Regimestrukturen in Großbritannien, den Niederlanden und Deutschland durchgeführt; dieser Vergleich wird auf die zwei Hauptmerkmale der Regimetypologie konzentriert, die delegierte Entscheidungsautorität und die Integriertheit der Politiknetzwerkstrukturen.

4.1 Annäherung an den Idealtypus? Das Regulationsregime in Großbritannien

In Großbritannien fällt die Bewältigung der BSE-Krise mit der Ablösung der konservativen Major-Regierung zusammen. Bis Mitte der 90er Jahre hinein haben hochrangige Experten und Regierungsvertreter behauptet „British beef is safe to eat“ und haben wissenschaftliche Erkenntnisse, die auf den Zusammenhang zwischen BSE bei Rindern, dem Verzehr von Rindfleisch und dem Auftreten der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit beim Menschen hinwiesen, nicht ernst genommen oder sogar unterschlagen (Greer 1999; Wolters 1998). Die BSE-Krise wird deshalb der Regierung und den zuständigen Ministerien, dem Ministry of Agriculture Fisheries and Food (MAFF) und dem Department of Health (DoH), angelastet. Anstatt sich über eine gemeinsame Strategie zum Umgang mit BSE zu verständigen, befehdeten sich die beiden Ministerien, und die Krisenbewältigung versandete im Kampf um Zuständigkeiten und Machtanteile. Nach dem Regierungswechsel im Mai 1997 werden erste Pläne entwickelt, um eine unabhängige Regulierungsbehörde für Lebensmittelsicherheit zu installieren. Schon die konservative Regierung hatte am Ende ihrer Amtszeit Konsequenzen aus der engen Verflechtung zwischen Policy-Beratern und Agrarlobby gezogen und einen unabhängigen Rat für Lebensmittelsicherheit (Food Safety Council) eingerichtet. Unter der neuen Labour-Führung versuchen MAFF und DoH ihre Koordination durch Einrichtung einer Joint Food Safety Standards Group (JFSSG) zu verbessern und darüber hinaus die Ideen für eine Food Standards Agency (FSA) nach vorne zu treiben. Im Januar 1998 publiziert MAFF ein Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit, in dem die Aufgaben der neuzugründenden FSA genauer erläutert und zur Diskussion gestellt werden. Als Resultat der Diskussionen mit Interessengruppen und Experten wird im Juni 1998 ein Gesetzesentwurf zur Neuordnung der Lebensmittelsicherheit verfasst, der Food Standards Act, der vor allem die Errichtung der FSA anordnet und ihre Aufgaben festlegt. Mit dem Food Standard Act wird der FSA eine Schlüsselrolle bei der Neuorganisation der Lebensmittelsicherheit zugewiesen. Die neue Regulierungsbehörde soll zum Schutz der öffentlichen Gesundheit beitragen und die Interessen der Verbraucher im Lebensmittelbereich schützen. Da mit der FSA die Kompetenzen für Lebensmittelsicherheit neu gebündelt werden sollen, verliert das MAFF weitestgehend die Kompetenzen in diesem Bereich und wird zu einem reinen Agrarministerium, das sich primär um die Interessen der Produzentenseite im Lebensmittel- und Agrarbereich und Fragen der Tierhaltung kümmert. Das Agrarministerium wird als Department for the Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) neuorganisiert. Wie hat sich nun ausgehend von diesen Reformen das Regime der Lebensmittelsicherheitspolitik in Großbritannien entwickelt?

Delegierte Entscheidungsautorität: Faktisch hat die Errichtung der FSA eine neue zentrale Anlaufstelle für Fragen der Lebensmittelsicherheit geschaffen. Die FSA bündelt dabei Kompetenzen für Risikoabschätzung und Risikomanagement. Die FSA ist nicht mehr einem Ministerium per Weisung untergeordnet, sondern berät die Minister bzw. die Regierung direkt in Sicherheitsfragen und Gesetzesvorhaben. Die FSA hat jedoch eine Berichtspflicht gegenüber dem Gesundheitsministerium (DoH), muss sich allerdings nicht gegenüber dem producentennahen Agrarministerium (DEFRA) verantworten (Flynn u.a. 2004). Die FSA kann zwar selbst neue Programme und Regelungen initiieren, nutzt ihre Handlungsspielräume allerdings nur selten vollkommen aus. Die Debatte über die Neuregulierung der Lebensmitteletikettierung zur Bekämpfung von Lebensmittelallergien im Jahre 2003 kann hier als ein Beispiel fungieren (Rothstein 2006). Unzufrieden mit den bisherigen Selbstver-

pflichtungen der Lebensmittelindustrie verfolgt die FSA eine verschärfte Informationspolitik, um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu erregen und die Industrie unter Druck zu setzen. Darüber hinaus wird versucht, die EU-Kommission zu einer neuen Richtlinie zur europaweiten Regulierung der Angaben zu Allergenen zu bewegen. Der direkte Weg einer nationalen Verschärfung der Etikettierungsgesetze wird allerdings nicht beschritten, einerseits weil das Interesse der Öffentlichkeit und dabei vor allem das Interesse derjenigen Konsumenten, die nicht von Lebensmittelallergien betroffen sind, an dem Thema sehr gering ausfiel, andererseits weil nur eine kleine Abteilung mit dem Thema betraut war und die Ressourcen an Personal nicht ausreichten, um eine offensivere Strategie zu verfolgen. Eine weitere wichtige Aufgabe der FSA liegt in der Rechtsdurchsetzung (law enforcement) im Lebensmittelbereich, hierfür arbeitet die FSA vor allem mit den lokalen Behörden und Regierungen in England, Wales, Schottland und Nordirland zusammen und beaufsichtigt die lokalen Kontrollen und Umsetzungen, ist dabei aber stark auf die Kooperationsbereitschaft der lokalen Ebene angewiesen (Flynn u.a. 2004; Interview #1 mit Policy-Experte). Auf der nationalen Ebene wiederum scheint das Verhältnis zwischen Regierung und FSA harmonisch und konfliktfrei angelegt zu sein, in den meisten Problemthemen haben die Akteure gleichlautende Ziele und Programme, nur im Fall der gentechnischen Lebensmittel konnte eine abweichende Position der FSA beobachtet werden (Flynn u.a. 2004). Obwohl die FSA weitgehende Autonomie und Ankererkennung genießt, besteht eine gewisse Konkurrenz zum Agrarministerium (DEFRA) und Gesundheitsministerium (DoH). Sowohl für die Risikoabschätzung als auch für das Risikomanagement verfügen FSA, DFRA und DH über eigene Abteilungen und Stäbe, in beiden Bereichen scheint die Expertise der FSA zu dominieren. Das Austauschverhältnis zwischen den drei administrativen Akteuren und ihren Abteilungen ist formal durch Kooperationsverträge geregelt.

Netzwerke zur Koordination und zum Informationsaustausch: Die FSA besitzt eine Schlüsselposition im Policy-Regime, in ihr laufen die Informationen über Risiken und Tests zusammen und ihre Expertise wird bei allen Fragen der Lebensmittelregulierung gehört. Da die FSA keinem der beiden Ministerien unterstellt ist, müssen DEFRA und DH reziproke Beziehungen zur FSA unterhalten. Da sich die FSA besonders die Vertretung von Konsumenteninteressen zur Aufgabe gemacht hat (nach dem Motto „putting the consumer first“) unterhält sie intensive Kontakte zum National Consumer Council und zum zentralen mitgliederbasierten Konsumentenverband „which? (Barling/Lang 2003: 12). Da vor allem DEFRA (als Nachfolgeorganisation des stark produzentenfreundlichen MAFF) eher der Produzentenseite im britischen Lebensmittelregime Gehör verschafft, findet durch die FSA ein gewisser Ausgleich statt. Als internes Beratungsinstrument besitzt das Consumer Committee, in das Vertreter der Konsumenten berufen sind, eine besondere Bedeutung für die FSA. Allerdings wird dieses Gremium bereits Ende 2005 abgeschafft, weil die dort vertretenen Konsumentenverbände ihre Entscheidungen von der Leitung der FSA nicht berücksichtigt finden und die FSA das Consumer Committee als zu parteilich erlebt (Rothstein 2007). Die FSA unterhält gleichsam auch intensive Kontakte zur Lebensmittelindustrie, um auch dort die Forschung zu Lebensmitteln zu beobachten und Informationen zu nutzen, sowie um sich bei Fragen des Krisenmanagements abzustimmen. Eine besondere Rolle kommt dabei den Einzelhändlern (retailers) und ihren Verbänden zu, die zunehmend auf aggressive Lobbying-Strategien zurückgreifen und auch die FSA direkt ansprechen (Thankappan u.a. 2004; Interview #1 mit Policy-Experte). Aktuell scheint das Konfliktniveau in der Lebensmittelregulierung relativ niedrig zu sein, was darauf hinweist, dass die Schlüsselposition der FSA im Netzwerk akzeptiert wird und auch von DEFRA und DoH nicht in Frage gestellt wird

(Interview #2 mit DEFRA). FSA wirkt als Mediator und Broker für die unterschiedlichen administrativen und privaten Interessen und Informationsbedarfe, ohne einzelne Akteure zu bevorzugen (Moran 2003: 149f.). Dies bedeutet allerdings auch, dass die FSA nicht in jedem Fall die Interessen von Konsumentenverbänden vertritt und ihre Entscheidungen danach ausrichtet, sondern höchstens in den Fällen, in denen sich die Konsumentengruppen gut organisieren und die Öffentlichkeit mobilisieren, sich entsprechend opportunistisch verhält. Sind die Konsumentenverbände bei spezifischen Issues (z.B. Lebensmittelallergene) nicht gut aufgestellt, bleibt die FSA passiv (Rothstein 2005). Die starke Position im Regulierungsnetzwerk wird noch dadurch gestärkt, dass die FSA zuständig für die Implementation und Ausführung (enforcement) der Lebensmittelpolitik ist und dafür die lokalen Behörden überwacht und koordiniert (Yapp 2006: 164).

Zusammenfassung: Mit der FSA hat das Regime für Lebensmittelsicherheit eine neue Interorganisationenstruktur erhalten, die Behörde liegt im Zentrum aller Kooperationen und Informationstransfers. Die FSA versucht aber kaum, diese Zentralposition dazu zu nutzen, eigene Programmziele zu formulieren und neue Schwerpunkte in Abgrenzung zur Regierungspolitik zu formulieren. Zwar deuten erste Konflikte mit der Labour-Regierung auf ein gewisses Autonomiestreben der FSA und des Regimes hin, die Aktivitäten im Policy-Regime bleiben jedoch auf die Umsetzung und Anpassung von EU-Richtlinien (im Einklang mit der Regierungspolitik) im Lebensmittelbereich und die schnelle Reaktion im Krisenfall beschränkt. Durch die neue wenig strittige Zentralposition der FSA haben sich die Kompetenzstreitigkeiten zwischen MAFF (heute DEFRA) und DoH abgekühlt, die ja nicht nur als Konflikte zwischen Ministerien um Zuständigkeiten, sondern auch als Konflikte um die Durchsetzung von Interessen und Programmatiken (Produzentenwohl versus Public Health) gelesen werden müssen. Das Regime hat deshalb durch die Errichtung der FSA einen gewissen Entpolitisierungsschub erfahren, diese Entwicklung wird aber nicht zur Formulierung eines eigenen Gestaltungsauftrages genutzt. Das Policy-Regime in der Lebensmittelsicherheit in Großbritannien erscheint dem gemäß eher den Kriterien eines Koordinationsregimes als denen eines Regulierungsregimes zu entsprechen.

4.2 Auf dem Weg vom Selbstverpflichtungs- zum Koordinationsregime? Lebensmittelsicherheitspolitik in den Niederlanden

Die Auswirkungen der BSE-Krise waren in den Niederlanden weniger stark zu spüren, auch wenn seit März 1997 einzelne Fälle von BSE gemeldet wurden (Oosterveer 2002: 220). Da die Fleischproduktion und Wurstfertigung keinen ähnlich großen Stellenwert in der Lebensmittelindustrie besitzt wie in Großbritannien und in Deutschland ist die Verwendung und der Konsum von Rindfleisch weder in der Öffentlichkeit so stark thematisiert worden, noch hat die Krise das politische System fundamental erfasst. In den späten 90er Jahre treten jedoch einige gravierende Tiererpidemien (*Schweinepest* 1997, *Maul- und Klauenseuche* 2001) auf, die auf Probleme der Massentierhaltung und industriellen Fleischerzeugung hindeuten (Reijnders 2004). Die Auswirkungen der BSE-Krise waren demnach indirekt, aufgrund der gestiegenen Aufmerksamkeit für Lebensmittelsicherheit im EU-Raum und der verstärkten EU-Gesetzestätigkeit in diesem Bereich hat die sozialdemokratisch-liberale Regierungskoalition jedoch seit Ende der 90er Jahre einige Restrukturierungsleistungen im Bereich der Lebensmittelsicherheit unternommen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die

Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), die zentrale Behörde für Risikoabschätzung, die neben einer Beratungsfunktion in Risikofragen vor allem mit den Lebensmittelkontrollen vor Ort betraut ist, jedoch auch einfache Kompetenzen des Risikomanagements hat und im Jahre 2002, also kurz vor Errichtung der EFSA, ins Leben gerufen wurde. Für die VWA wurden zwei separate Organisationen, die im Gesundheitsministerium angesiedelte Inspektionsbehörde für öffentlichen Gesundheitsschutz (KvW) und die im Agrarministerium angesiedelte Inspektionsbehörde für Fleischhygiene (RVV) in einer Großorganisation zusammengeschlossen. Die VWA war zuerst dem Gesundheitsministerium (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport/VWS) unterstellt, nach dem Regierungswechsel 2002/2003 wurde aber die Zuständigkeit für die VWA auf das Agrarministerium (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit/LNV) übertragen. Im Bereich der Verbraucherschutzpolitik findet das Agency-Modell, das lange Jahre von der EU-Kommission als delegative Strategie der politischen Steuerung propagiert wurde (Majone 1997), auch in den Niederlanden – unabhängig von der parteipolitischen Ausrichtung der regierenden Koalitionen, schließlich wird die Niederlande seit 2002 konservativ-liberal/rechtspopulistisch regiert – immer mehr Anklang (Smullen 2007).

Delegierte Entscheidungsautorität: In der Lebensmittelerregulierung ringen zwei Ministerien miteinander um die Durchsetzung ihrer Entscheidungsautorität, das Gesundheitsministerium (VWS) und das Agrarministerium (LNV), in letzter Zeit hat sich der Konflikt entschärft, anfänglich war aber vor allem die VWA dem Streit um Zuständigkeiten ausgesetzt. Zur Beilegung des Konfliktes wurde dem Parlament eine formale Beschreibung der Kompetenzen vorgelegt, nach der das VWS für alle Bereiche der Lebensmittelhygiene zuständig ist mit Ausnahme von Fleisch und Fleischprodukten, hier liegt die Zuständigkeit beim LNV. Da die VWA aber nicht nur Fleischprodukte kontrolliert, sondern auch Kontrollen für andere Lebensmittel durchführt, kooperieren beide Ministerien mit dem VWA. Zur Verbesserung der Abstimmung wurden regelmäßige Treffen zwischen Abteilungsleitern der beiden Ministerien und des VWA eingerichtet (Interview #3 mit LNV). Insbesondere im LNV wird die VWA als bloße Vollzugsbehörde gesehen und nicht als policy maker akzeptiert (Interview #3 mit LNV). Die VWA bleibt auf eine zentrale Rolle des Enforcement (Kontrolle) beschränkt, kann jedoch auch neue Gebühren und Grenzwerte in Abstimmung mit den Ministerien festlegen, sie sieht sich aber primär als nachgeordnetes Instrument in der Umsetzung der nationalen, stark durch EU-Richtlinien geprägten Regulierungspolitik (Interview #4 mit VWA). Ein aktuelles Verwaltungsgesetz erlaubt es der VWA jetzt immerhin, selbst Betriebe zu schließen, die gegen die geltenden Bestimmungen verstoßen haben, davor konnten diese „schwarzen Schafe“ nur per Gerichtsbeschluss geschlossen werden (Interview #4 mit VWA). Durch die starke Rolle in der Risikoabschätzung und der Rechtsdurchsetzung wirkt VWA als vermittelnder Akteur zum einen hin zur regionalen und lokalen Ebene der Lebensmittelkontrolle vor Ort und zum anderen als Berater der beiden Ministerien in Fragen der Risikoabschätzung. Das Risikomanagement wird aber zentral unter Beteiligung der VWA durch die beiden Ministerien organisiert, wobei es immer noch zu Kompetenzstreitigkeiten kommt. Je nachdem wie stark der Agrarbereich von einer Krise betroffen ist, versucht das LNV die Federführung zu behalten und organisiert eine *task force* im eigenen Haus unter Beteiligung der VWS und VWA. Die Interessengruppen werden zumal bei der Risikoabschätzung und -bewertung im Krisenfall einbezogen und angesprochen, Entscheidungen des Risikomanagements gehen aber nur von der *task force* aus (Interview #3 mit LNV). Die Lebensmittelsicherheit scheint in NL dementsprechend vor allem durch die Ministerien geprägt.

Netzwerke zur Koordination und zum Informationsaustausch: Die beiden Ministerien halten separat voneinander regelmäßige Treffen mit den „stakeholders“ im Bereich der Lebensmittelbereich ab und informieren die Interessengruppen auch über die Gesetzesvorhaben in Brüssel. Das LNV gibt zwar auch vor, darum bemüht zu sein, eine Pluralität von Interessen abzubilden, die Produzentenseite dominiert aber klar in diesen Informations- und Verhandlungsrunden, da das Agrarministerium sich seit langem als Verbündeter der Bauern sieht (Kickert 2004: 561). Das VWS demgegenüber neigt dazu, die Konsumenteninteressen zu präferieren und hat Vertreter der Verbraucherverbände prominent in entsprechenden Boards und Gremien vertreten (Interview #5 mit Konsumentenbond). Die Ministerien entsprechen damit dem Bild der Offenheit, das für die Staatsadministration in den Niederlanden generell gezeichnet wird (Kickert/In't Veld 1995; Pollitt u.a. 2004: 63ff.). Kontakte zu Parlamentariern oder Interventionen von deren Seite sind relativ selten und auf Fälle beschränkt, in denen einzelne Interessengruppen sich nicht auf den konsensuellen Verhandlungsstil des administrativen Policy-Making einlassen und zusätzliche Akteure in den Prozess integrieren wollen. Zumindest VWS reagiert offen ablehnend auf solche Interventionen (Interview #6 mit VWS). Die VWA unterhält kaum policybezogene Netzwerke, verfügt aber insbesondere für die Risikoabschätzung über weit verzweigte Kontakte in die Wissenschaft, insbesondere in die Lebensmittelforschung hinein (Paul 2009: 230). Besonders eng erscheinen die Kontakte zu RIKILT, einem Forschungsinstitut für Lebensmittelsicherheit mit Sitz in Wageningen, und zur Universität von Wageningen, dem universitären Zentrum der Produkt- und Lebensmittelforschung sowie zu dem Nationalen Institut für Gesundheits- und Umweltforschung (RIVM) in Bilthoven, der größten privaten Forschungseinrichtung in diesem Bereich (Interview #7 mit VWA). Zur Durchsetzung und Kontrolle der Sicherheits- und Qualitätsstandards kooperiert die VWA natürlich mit Kontrolleuren und Verwaltungsakteuren vor Ort, die Kontrollen werden aber von der VWA zentral organisiert. Betrachtet man das Politikfeld für Lebensmittelsicherheit in den Niederlanden im Ganzen scheint sich eine stärkere Aufteilung und Clusterbildung im Netzwerk einzustellen. Trotz einer weitestgehend pluralen Einbindung der Interessengruppen ergeben sich regere Kontakte zwischen den Industrieverbänden und dem LNV und zwischen den Verbraucherverbänden und dem VWS. Die VWA besitzt nur in der Risikoabschätzung und im Politikenforcement eine Zentralposition, an Policy-Debatten ist sie nur in nachgeordneter Position beteiligt, hier sind die beiden Ministerien federführend und besser positioniert.

Zusammenfassung: Das Policy-Regime in der niederländischen Lebensmittelsicherheitspolitik ist stärker politisiert und von Konflikten geprägt als der Idealtypus des Selbstverpflichtungsregimes es vorgeben würde.⁴ Zum Tragen kommen dabei besonders die Initiativen der beiden federführenden Ministerien VWS und LNV und die Konflikte zwischen ihnen um Zuständigkeiten und die Durchsetzung von widerstreitenden Policy-Zielorientierungen (Vorsorge versus reaktives Risikomanagement). Die interministeriellen Konflikte spiegeln sich auch in den Netzwerkkontakten der Ministerien. Die VWA steht im Mittelpunkt dieser Konflikte, wird teilweise durch divergierende Vorgaben gesteuert und kann im Streit aufgrund mangelnder Kompetenzen nicht vermitteln. Das Regime der Lebensmittelsicherheit erscheint als ein relativ schwach integriertes Koordinationsregime, in dem die Polder-Mechanismen des Selbstverpflichtungsregimes insofern nur teilweise greifen, als die beiden Ministerien eine aktive Rolle in der Umsetzung und Reformulierung der EU-Lebensmittelregulierungen übernehmen und die Interessengruppen nur zur weiteren Abstimmung und Vorklärung heranziehen. Durch die gestiegene Gesetzesakti-

vität der EU in diesem Bereich der Risikoregulierung erweist sich das Polder-Modell als obsolet, denn statt dem Aushandeln von selbstverpflichtenden Regeln im Konsens ist die Anpassung und Implementation einer formalisierten Schutzgesetzgebung nötig.

4.3 Mehr als ein Kooperationsregime? Die Politisierung der Risikoregulierung in Deutschland

In Deutschland wurde die BSE-Krise ähnlich wie in Großbritannien zu einem Testfall der Managementkompetenzen einer jungen Regierungskoalition: Dabei wurde zuerst die Gefahr, die von BSE ausging, von den zuständigen Ministern der neuen Rot-Grünen-Koalition heruntergespielt. Beide Minister (Gesundheit: Fischer/Grüne und Landwirtschaft: Funke/SPD) mussten aufgrund des öffentlichen Drucks und der Bemühungen des Bundeskanzlers um Schadensbegrenzung von ihren Ämtern zurücktreten. Als Reaktion auf die mangelhaften Krisenmanagements- und Informationsverarbeitungskapazitäten der beiden Minister bzw. Ministerien wird von der rot-grünen Regierung mittels eines Organisationserlasses des Bundeskanzlers vom 22. Januar 2001 eine wichtige institutionelle Veränderung durchgeführt (Dressel u.a. 2006; Janning 2004b; Steiner 2006). Aus dem Gesundheitsministerium werden Kompetenzen für den ernährungsbezogenen Verbraucherschutz in das neue Ministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) integriert, das das alte Ministerium für Landwirtschaft vollständig ersetzt. Darüber hinaus werden dem neuen Ministerium aus dem Ministerium für Wirtschaft und Technologie die Zuständigkeiten für Verbraucherpolitik übertragen. Der Bereich des Enforcements (Durchführung von Lebensmittelkontrollen, Schließung von Betrieben, Verhängung von Sanktionen) wird von den Länder und Kommunen organisiert, wobei unterschiedliche Kontrollstrukturen etabliert wurden (Böschchen u.a. 2005). Der durch den Regulierungsföderalismus geschaffene erhöhte Koordinationsbedarf wurde insofern von der Regierung und der zuständigen Ministerin antizipiert, als Ende 2002 eine besondere Bundesbehörde für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) eingerichtet wurde, die die Abstimmung zwischen den Ländern und deren Koordination mit der Bundesebene organisieren sollte. Das BVL soll eine allgemeine Kontrollaufsicht ausüben und darf – in Abstimmung mit dem BMVEL – einzelne Produkte aus dem Verkehr ziehen und die Öffentlichkeit über Irregularitäten bei Lebensmitteln aufklären. Von besonderer Bedeutung bei der Einschätzung von durch Lebensmittel hervorgerufenen gesundheitlichen Risiken ist das ebenfalls Ende 2002 neu installierte Bundesamt für Risikobewertung (BfR). Das BfR ist im Gegensatz zum BMVEL und BVL keine völlig neugeschaffene Behörde, sondern setzt – zum Teil an denselben Standorten mit den gleichen Mitarbeitern – die Arbeit des Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV), das einst dem Gesundheitsministerium zugeordnet war, fort. Das BfR hat als alleinige Aufgabe, dem BVL und BMVEL (sowie bei Bedarf EFSA) die relevanten Risikoabschätzungen für Lebensmittel und deren besondere Inhalts- und Zusatzstoffe zu liefern. Insgesamt ergibt sich eine hierarchische Organisationsstruktur für die Administration der Lebensmittelsicherheit, die der deutschen Verwaltungstradition entspricht und auch in anderen Regulierungsbereichen anzutreffen ist (Döhler 2007).

Delegierte Entscheidungsautorität: Im deutschen Regime für Lebensmittelsicherheit ist eine Zentralisierung der Regulierungsmacht durch Delegation an das Ministerium für Verbraucherschutz (nach dem Regierungswechsel 2005: BMELV) erfolgt. Kompetenzen, die vorher – wie in den Niederlanden bis heute – auf das Gesundheits- und das Landwirt-

schaftsministerium verteilt waren, sind nun dort gebündelt. Zumindest in der Lebensmittelregulierung ist deshalb das BMELV der zentrale Gestalter in der Umsetzung und Anpassung der entsprechenden EU-Richtlinien. Ein Konflikt mit anderen Ministerien um die Verteilung von Kompetenzen findet deshalb nicht statt. In den Regulierungsfragen des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes ist allerdings das Bundeswirtschaftsministerium BMWi federführend, so dass sich die Gestaltungsmacht des BMELV in Verbraucherschutzfragen eng auf den Lebensmittel-, Ernährungs- und Agrarbereich beschränkt. In den anderen Verbraucherschutzmaterien wird das BMELV zwar an prominenter Stelle gehört, muss sich aber der Leitung des BMWi (und gegebenenfalls des Bundesjustizministeriums BMJ) unterordnen (Interviews #8 mit BMELV und #9 mit BMWi). Durch die Einrichtung des BMVEL/BMELV ist natürlich nur eine sehr eingeschränkte Delegation von Autorität an das Regime erfolgt, ist doch die Programmatik des Ministerium sehr stark durch die politischen Vorgaben der Koalitionsvereinbarungen und Regierungspolitik sowie durch die politischen Profilierungsstrategien der zuständigen Minister (2002-2005: Ministerin Künast (Grüne) als Verfechterin einer ökologischen Landwirtschaftspolitik und einer offensiven Verbraucherschutzpolitik; ab 2005: Minister Seehofer (CSU) als Vertreter einer konventionellen Landwirtschaftspolitik und einer defensiven Verbraucherschutzpolitik) geprägt. Durch die dominante Stellung des Ministeriums im Politikfeld findet eine starke Politisierung der Policy-Debatten und der politischen Interaktionen statt. Die beiden Bundesbehörden BVL und BfR üben eher nachgeordnete Funktionen aus (Janning 2007b). Das BVL musste seine Rolle als Koordinator zwischen dem Bundesministerium und den Ländern erst finden und gerät zum Spielball der jeweiligen nationalen wie länderspezifischen Interessen und Themen (Interview #10 mit BLL). Im Krisenfall soll das BVL zwar für das Risikomanagement verantwortlich sein, aber wie die mehrfachen Gammelfleisch-Skandale vor allem im Bundesland Bayern ab 2005 zeigen, ist das BVL sehr auf die Kooperationsbereitschaft der zuständigen Stellen in den Ländern und Kommunen angewiesen und arbeitet der Entscheidungsfindung, die letztlich durch den Bundesminister und das Ministerium getroffen wird, bloß zu. Das BfR verfügt, dadurch dass Kontrolle und Enforcement in der Länderhoheit liegen, über noch weniger Kompetenzen als das niederländische VWA. Insofern lassen sich durchaus Parallelen zwischen den Aufgaben des BfR und der Funktion von EFSA ziehen (Fischer 2007). Allerdings ist die Rolle des BfR nicht einfach auf eine Beratung des Verbraucherschutzministeriums oder des BVL beschränkt. Im akuten Krisenfall müssen die Wissenschaftler im BfR schnell entscheiden und die Öffentlichkeit über giftige Inhalts- oder Zusatzstoffe in Lebensmitteln direkt informieren (Interview #11 mit BfR). In der Regel wird dazu noch die Zustimmung des BMELV eingeholt, eilige Test- und Untersuchungsergebnisse gelangen aber bisweilen auch ohne diese Rückmeldung an die Öffentlichkeit.

Netzwerke zur Koordination und zum Informationsaustausch: Eine formale quantitative Netzwerkanalyse, die im Winter 2006/2007 für das Akteurset in der Lebensmittelregulierung durchgeführt wurde, bestätigt die Zentralposition des BMELV (Janning 2009a). Das BMELV weist hohe Zentralitätswerte sowohl für die Informationsabgabe wie für den Informationszufluss auf und ist somit der Akteur, der am meisten in Regime kontaktiert wird. BVL und BfR stehen aber mit ihren Zentralitätswerten dem Verbraucherschutzministerium nur wenig nach. Als wichtigster Interessenverband mit entsprechend hohen Zentralitätswerten taucht der Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV) auf, der staatlich finanzierte und auf politisches Lobbying ausgerichtete Verbraucherverband (Janning 2009b). Der VZBV hatte gerade in der Rot-Grünen Koalition einen sehr

guten Zugang zu dem Ministerium und den Behörden, nach dem Regierungswechsel verändert sich aber langsam die enge Bindung, die zwischen Verbraucherschutzministerin Künast und der Vorsitzenden des VZBV, Edda Müller, auch auf persönlicher Ebene geführt wird. Neben dem VZBV können auch die großen Parteifractionen SPD und CDU, die die neue Regierung stellen, gute Zentralitätswerte vorweisen. Das Regime der Lebensmittelsicherheitspolitik scheint somit vor allem durch die Aktivitäten des BMELV geprägt zu sein. In Interviews mit Referenten des Ministeriums gestehen diese auch offen ein, eine Vielzahl an Netzwerkkontakten zur Information und zur Einholung von politischen Stimmungen zu pflegen (Interviews #8, #12 und #13 mit BMELV). Neben dem VZBV werden natürlich auch die Verbände der Lebensmittelindustrie (BLL, BVE) und die einschlägigen Industrieverbände konsultiert. Auf der Referentenebene gilt vor allem für die weiterhin in Bonn untergebrachten Abteilungen, die mit Lebensmittelregulierung und der Agrarpolitik befasst sind, dass die traditionell engen Kontakte zu den Verbänden der produzierenden Industrie auch während der SPD-GRÜNE-Koalition ungebrochen, wenn auch weniger offen fortgeführt wurden (Interview #12 mit BMELV). Die Anlaufstellen für die häufigen Kontakte mit Verbraucherverbänden befanden sich vor allen Dingen in den Berliner Abteilungen des BMELV und im engeren Führungskreis der GRÜNEN Ministerin. Das BVL unterhält auch rege Kontakte nach außen; wichtig sind vor allem die regelmäßigen Konsultationen mit den zuständigen Länderministerien. Das BfR ist schon allein dadurch, dass es über zu wenig Ressourcen verfügt, um eigene Testreihen für Lebensmittel durchzuführen, auf enge Kontakte zu anderen wissenschaftlichen Einrichtungen und zu den Forschungsabteilungen der Lebensmittelindustrie angewiesen. Nur in seltenen Fällen – beispielsweise zur Bestimmung der mittel- und langfristig krebserregenden Wirkung von Acrylamid enthalten in Kartoffelchips und anderen Backwaren – richtet das BfR eigene Testreihen ein, ansonsten nutzt es vorliegende Testresultate der Lebensmittelfirmen für die eigene Risikoabschätzung (Interviews #11 und #14 mit BfR).

Zusammenfassung: Durch die Reformen nach der BSE-Krise wurde wenig Entscheidungsmacht an das Regime der Lebensmittelsicherheitspolitik selbst delegiert. Die beiden mit neuen Kompetenzen ausgestatteten Behörden BVL und BfR fungieren als zusätzliche Koordinations- und Beratungsorgane für das federführende Ministerium, ihre Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen sind aber eng begrenzt. Durch die Neuschaffung eines Verbraucherschutzministeriums wurde die Macht der Exekutive im Politikfeld konzentriert und weiter gestärkt. Zumindest in dieser *issue area* konkurriert das BMELV mit keinem weiteren nationalen Ministerium. Allerdings müssen die Regierungen und zuständigen Ministerien der Bundesländer den Anweisungen des Ministeriums nicht blind Folge leisten, sondern können eigene Prioritäten setzen und diese in der Ausgestaltung der Überwachungs- und Enforcementstrukturen auch durchsetzen. Insofern bietet der föderale Aufbau zahlreiche Möglichkeiten für die Länder zur Verweigerung und Obstruktion, wenn die parteipolitischen Konstellationen einen Widerstreit zwischen nationaler Regierung und einzelnen Bundesländern heraufbeschwören. Darüber hinaus wird durch die starke Stellung des BMELV das gesamte Politikfeld in Abhängigkeit von der parteipolitischen Orientierung des zuständigen Ministers bzw. von der politischen Konjunktur möglicher Regierungswechsel gebracht (Janning 2005). Alles deutet also darauf hin, dass die Lebensmittelsicherheitspolitik in Deutschland noch stärker politisiert ist als in den Niederlanden.

5. Der Status der Policy-Regime in der Lebensmittelsicherheitspolitik

Die drei betrachteten Fälle vermitteln kein einheitliches Bild. Die These, dass die Lebensmittelsicherheitspolitik generell dem Trend der Regimebildung und damit der Entpolitisierung unterworfen wäre, muss spezifiziert werden. Zwar bedeutet die weitgehende Europäisierung der Lebensmittelregulierung und Lebensmittelsicherheitspolitik eine gewisse Kompetenzverlagerung der nationalen Exekutiven und Parlamente auf die EU. Die Umsetzung der EU-Richtlinien und die nationale Organisation der Lebensmittelsicherheit weist aber deutliche Unterschiede auf.

Zwar hat sich in Deutschland durch die Einrichtung neuer Behörden die Koordination im Politikfeld für Lebensmittelsicherheit verbessert und die Reaktionsfähigkeit auf Skandale und Vorfälle erhöht. Da das Risikomanagement aber in konkurrierender Weise sowohl von dem Bundesministerium als auch von den jeweils von Krisen betroffenen Länderministerien ausgeübt wird, sind zahlreiche Einfallstore für politische Unstimmigkeiten und Redundanzen angelegt. Die Selbststeuerungsfähigkeit des deutschen Regimes hat sich durch die Reformen nach der BSE-Krise deshalb nur partiell verbessert, das Regime bleibt anfällig für innerparteiliche Animositäten, Auswirkungen des Parteienwettbewerbs und persönliche Profilierungsstrategien der Minister. Die Politisierungsmöglichkeiten leiten sich aber primär aus der starken Stellung der Exekutive her und sind im Konflikt zwischen nationaler Regierungspolitik und politischen Interessen der Bundesländer angesiedelt. Das Parlament und die zuständigen Parlamentsausschüsse fungieren zwar als Kontrollorgane, eine Politisierung der Abläufe durch parlamentarische Akteure findet aber kaum statt.

In den Niederlanden lässt sich die Lebensmittelsicherheitspolitik überraschenderweise kaum mit dem Selbstverpflichtungsregime, wie es häufig als Grundmodell für die gesamte Politikgestaltung diskutiert wird, identifizieren. Zum einen dokumentiert sich demgegenüber in diesem Politikfeld die seit den 90er Jahren zunehmende Stärkung der Exekutive in der Politikgestaltung und -umsetzung der Niederlande (*Kickert 2003*). Zwei Ministerien, das Gesundheits- und das Agrarministerium üben einen erheblichen Steuerungseinfluss auf das Regime aus. Sie sind beide für das Risikomanagement zuständig, die Regulierungsbehörde VWA bleibt auf die Aufgaben der Risikoabschätzung und -kommunikation beschränkt, ist aber auch die zentrale Kontroll- und Durchsetzungsinstanz. Da sie weiterhin um Aufgaben und Zuständigkeiten miteinander konkurrieren, ist das niederländische Regime stärker politisiert als erwartet. Die Ministerien organisieren auch für das Regime die für die niederländische Politik typische starke Einbindung der Sozialpartner. Da die Ministerien aber immer noch über gewisse interessenpolitische Präferenzen und traditionelle Bindungen an Interessen und Interessenverbände verfügen, artikuliert sich der Widerstreit der Ministerien auch in der Durchsetzung unterschiedlicher Interessenpositionen und Programmatiken.

Die Politikfeldstrukturen für Lebensmittelsicherheit in Deutschland und den Niederlanden scheinen dem Idealtypus des Koordinationsregimes zu entsprechen, wobei beide Regime anfällig sind für Politisierungsschübe. Das deutsche Regime kann aufgrund einer „ungünstigen“ föderalen Konstellation seine Koordinationsfähigkeit aber noch stärker einbüßen und im Status aktiver Politisierung auf ein Kooperationsregime reduziert werden. Das Policy-Regime in Großbritannien entspricht demgegenüber am ehesten dem Typus des Regulierungsregimes. Durch die real erfolgte Delegation von Entscheidungsmacht an die zuständige Regulierungsbehörde für Lebensmittelsicherheit (FSA) hat das

Regime an Autonomie gewonnen und verfügt über ein im Politikfeld weithin akzeptiertes Organisationszentrum, das alle Kompetenzen für Risikomanagement, -abschätzung und –kommunikation ausübt. Die Autorität der FSA kann nicht durch Politikfeldakteure von außen umgangen oder in Frage gestellt werden, weil die Regulierungsbehörde formal keinem Ministerium unterstellt ist und auch bei der Ressourcenausstattung keiner Bindung unterliegt. Somit sind im britischen Regime die Anreize für Kooperation zwischen den Politikfeldakteuren erhöht und die Kosten für die Netzwerkkoordination verringert. Allerdings ist auffällig, dass die FSA ihren autonomen Status bislang kaum für eigenständige politische Projekte nutzt. Insofern übt das Regulierungsregime auch keine wirklich aktive Selbststeuerung aus, sondern ordnet sich der Regierungspolitik und dem Policy-Making des parlamentarischen und exekutiven politischen Kernbereichs unter.

Anmerkungen

- 1 Die Untersuchungsländer Deutschland, Großbritannien und die Niederlande zählen sowohl zu den führenden Exporteuren als auch Importeuren von landwirtschaftlichen Erzeugnissen/Lebensmitteln (*Oosterveer 2007: 3*). Die Niederlande exportiert mehr als sie einführt, Deutschland und Großbritannien führen mehr ein, gehören laut WTO-Statistik aber ebenfalls zu den zehn führenden Exportländern der Welt.
- 2 Der noch ausführlichere Vergleich von Strukturmerkmalen nationaler Policy-Regime bezieht außerdem die Kohärenz von Policy-Definitionen, die Kompatibilität der Programme und Policy-Instrumente und die internationale Einbettung des Regimes mit ein (*Janning 2007a, 2009a*).
- 3 In den Untersuchungsländern wurden in dem Bereich Lebensmittelsicherheitspolitik insgesamt etwa 40 Experteninterviews mit Beamten, Politikern und Verbandsvertretern durchgeführt. Die deutschen Akteurkonstellationen wurden außerdem mit einer quantitativen Netzwerkanalyse genauer bestimmt (*Janning 2009a*).
- 4 Für die Bearbeitung der für Verbraucher relevanten Sicherheits- und Regulierungsfragen war bislang eine Form der staatlich unterstützten und moderierten Selbstregulierung typisch, die gemeinhin mit dem niederländischen Polder-Modell verbunden wird (*Hendriks/Toonen 2001; Woldendorp 2005*). Gemeint ist damit eine Variante des liberalen bzw. konsensuellen Korporatismus, in dem die „Sozialpartner“, also vornehmlich Gewerkschaften und Industrieverbände, unter Anleitung des Staates in zahlreichen Verhandlungsgremien die Leitziele der Politik im Konsens miteinander selbst bestimmen, den Staat dadurch entlasten und politische Konflikte entschärfen (*Kickert 2003; Lehbruch 1979*).

Literatur

- Alemanno, A.*, 2006: Food Safety and the Single European Market, in: *Ansell, Ch./Vogel, D.*, (Hrsg.), *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*. Cambridge: MIT Press, S. 237-258.
- Baldwin, R./Cave, M.*, 1999: *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Barling, D./Lang, T.*, 2003: A Reluctant Food Policy? The First Five Years of Food Policy under Labour, in: *The Political Quarterly* 74 (1), S. 8-18.
- Blatter, J./Janning, F./Wagemann, C.*, 2007: *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS.
- Blum, S./Schubert, K.*, 2009: *Politikfeldanalyse*, Wiesbaden: VS.
- Böschen, S./Dressel, K./Schneider, M./Viehöver, W./Wastian, M.*, 2005: *European Food Safety Regulation under Review. An Institutional Analysis – Germany*. Forschungsbereich. München.
- Chalmers, D.*, 2003: “Food for Thought”: Reconciling European Risks and Traditional Ways of Life, in: *Modern Law Review* 66, S. 532-562.
- Chambers, G.*, 1999: The BSE Crisis and the European Parliament, in: *Joerges, C./Vos, E.* (Hrsg.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford/Portland: Hart, S. 95-106.

- Dardis, R.*, 1988: Risk Regulation and Consumer Welfare, in: *The Journal of Consumer Affairs* 22, S. 303-318.
- Döhler, M.*, 2007: Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell, in: *Jann, W./Döhler, M.* (Hrsg.), *Agencies in Westeuropa*. Wiesbaden: VS, S. 12-47.
- Dohn, N./Schmidendorf, B.*, 2001: BSE. Die Wahnsinnsseuche. Reinbeck: Rowohlt.
- Dressel, K.*, 2002: BSE – The New Dimension of Uncertainty. The Cultural Politics of Science and Decision-Making. Berlin: Edition Sigma.
- Dressel, K., Bösch, S., Schneider, M., Viehöver, W., Wastian, M. & Wendler, F.*, 2006: Food Regulation in Germany, in: *Vos, E./Wendler, F.* (Hrsg.), *Food Safety Regulation in Europe. A Comparative Institutional Analysis*. Antwerpen/Oxford: Intersentia, S. 287-330.
- Eberlein, B./Grande, E.*, 2000: Regulation and Infrastructure Management: German Regulatory Regimes and the EU Framework, in: *German Policy Studies* 1, S. 39-66.
- Eberlein, B./Grande, E.*, 2005: Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State. *Journal of European Public Policy* 12, S. 89-112.
- Eisner, M. A.*, 1993: *Regulatory Politics in Transition*. Baltimore/London: John Hopkins University Press.
- Fischer, R.*, 2007: Unabhängige Bewertungsagenturen im gesundheitlichen Verbraucherschutz: Ein Beispiel für gelungenen Politiktransfer in der Europäischen Union., in: *Holzinger, K./Jörgens, H./Knill, Ch.* (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. PVS Sonderheft 38. Wiesbaden: VS, S. 348-374.
- Flynn, A./Marsden, T./Harrison, M.*, 1999: The Regulation of Food in Britain in the 1990s, in: *Policy & Politics* 27 (4), S. 435-446.
- Flynn, A./Carson, L./Lee, R./Marsden, T.*, 2004: *The Food Standards Agency: Making a Difference?*, The Centre for Business Relationships, Accountability, Sustainability and Society (BRASS). Cardiff. Working Paper Series No. 21.
- Francis, J. G.*, 1993: *The Politics of Regulation. A Comparative Perspective*. Cambridge/Oxford: Blackwell.
- Fuchs, L. O.*, 2004: *Lebensmittelsicherheit in der Mehrebenenverwaltung der Europäischen Gemeinschaft. Eine Analyse am Beispiel des deutschen und europäischen Lebensmittelrechts unter besonderer Betrachtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit*, Bayreuth: Verlag P.C.O.
- Greer, A.*, 1999: Policy Coordination and the British Administrative System: Evidence from the BSE Inquiry, in: *Parliamentary Affairs* 52, S. 598-615.
- Hajer, M.*, 1995: *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and Policy Process*, Oxford: Oxford University Press.
- Harris, R. A./Milkis, S. M.*, 1989: *The Politics of Regulatory Change. A Tale of Two Agencies*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Hendriks, F./Toonen, T. A. J.* (Hrsg.), 2001: *Polder Politics. The Re-invention of Consensus Democracy in the Netherlands*. Aldershot: Ashgate.
- Janning, F.*, 2004a. Der Staat der Konsumenten. Plädoyer für eine politische Theorie des Verbraucherschutzes, in: *Czada, R./Zintl, R.* (Hrsg.), *Politik und Markt*, PVS Sonderheft 34. Wiesbaden: VS, S. 151-185.
- Janning, F.*, 2004b: Die Spätgeburt eines Politikfeldes? Verbraucherschutzpolitik in Deutschland, in: *Zeitschrift für Politik* 51(4), S. 401-433.
- Janning, F.*, 2005: Konjunkturen der Konsumentenmacht. Politische Gelegenheitsstrukturen in der deutschen Verbraucherschutzpolitik, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 18, S. 30-40.
- Janning, F.*, 2007a: Regime in der regulativen Politik. Chancen und Probleme eines Theorietransfers, in: *Janning, F./Toens, K.* (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorieentwicklung, Methodenfragen und Anwendungsaspekte*. Wiesbaden: VS, S. 121-145.
- Janning, F.*, 2007b: Risikoverwaltung. Funktionen und Folgen administrativer Reformen im gesundheitlichen Verbraucherschutz. Paper für die Tagung „Verwaltungen in Politikfeldern“ der DVPW-Sektion Staatslehre und Politische Verwaltung in Bochum.
- Janning, F.*, 2009a: Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich, Habilitationsschrift, Universität Konstanz.

- Janning, F., 2009b: Gemeinwohlorientierung durch Neokorporatismus? Verbändeorganisation und Interessenvermittlung in der deutschen Verbraucherschutzpolitik, in: *Rehder, B./Willems, U./Winter, T. v.* (Hrsg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern*. Wiesbaden: VS, S. 132-155.
- Kickert, W., 2003: Beneath Consensual Corporatism: Traditions of Governance in the Netherlands, in: *Public Administration* 81 (1), S. 119-140.
- Kickert, W., 2004: Reorganizations at the Ministries of Justice, of Agriculture, Nature and Fishery, and of Public Health, Welfare and Sport, in: *Benz, A./Siedentopf, H./Sommermann, K. P.* (Hrsg.), *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung*. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, S. 557-571.
- Kickert, W./In't Veld, R. J., 1995: National Government, Governance and Administration. In: *Kickert W./van Vught, F. A.* (Hrsg.), *Public Policy and Administration Sciences in the Netherlands*. London: Harvester Wheatsheaf, S. 46-63.
- Krapohl, S./Zurek, K., 2006: The Perils of Committee Governance: Intergovernmental Bargaining during the BSE Scandal in the European Union, *European Integration Online Papers* 10 (2), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-002a.htm>.
- Linzmaier, V., 2007: *Lebensmittelskandale in den Medien. Risikoprofile und Verbraucherverunsicherung*. München: Verlag Reinhard Fischer.
- Majone, G., 1997: From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance., in: *Journal of Public Policy* 17, S. 139-167.
- Marsden, T./Flynn, A./Harrison, M., 2000: *Consuming Interests. The Social Provision of Foods*. London: Taylor & Francis.
- Meins, E., 2002: Politics and Public Outrage. Explaining Transatlantic and Intra-European Diversity of Regulations on Food Irradiation and Genetically Modified Food. Münster: LIT Verlag.
- Millstone, E./Zwanenberg, P. v., 2002: The Evolution of Food Safety Policy-making Institutions in the UK, EU and Codex Alimentarius, in: *Social Policy & Administration* 36 (6), S. 593-609.
- Moran, M., 2003: *The British Regulatory State. High Modernism and Hyper-Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, M. M., 2002: *The New Regulatory State in Germany*. Birmingham: University of Birmingham Press.
- Oosterveer, P., 2002: Reinventing Risk Politics: Reflexive Modernity and the European BSE Crisis, in: *Journal of Environmental Policy & Planning* 4, S. 215-229.
- Oosterveer, P., 2007: *Global Governance of Food Production and Consumption. Issues and Challenges*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ostheim, T./Schmidt, M., 2007: Die Lehre vom Politik-Erbe, in: *Schmidt, M./Ostheim, T./Siegel, N. A./Zohlnhöfer, R.* (Hrsg.): *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden: VS, S. 815-95.
- Paul, K., 21111009: *Food Safety: A Matter of Taste? Food Safety Policy in England, Germany, the Netherlands, and at the Level of the European Union*, Dissertation: University of Amsterdam.
- Pollitt, C./Talbot, C./Caulfield, J./Smullen, A., 2004: *Agencies. How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Houndmills/New York: Palgrave.
- Rejnders, L., 2004: Food Safety, Environmental Improvement and Economic Efficiency in the Netherlands, in: *British Food Journal* 106 (5), S. 388-405.
- Rothstein, H., 2005: Escaping the Regulatory Net: Why Regulatory Reform Can Fail Consumers, in: *Law & Policy* 27 (4), S. 520-548.
- Rothstein, H., 2006: From Precautionary Bans to DIY Poison Tasting: Reform of the UK Food Safety Regulation Regime, in: *Ansell, Ch./Vogel, D.*, (Hrsg.), *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*. Cambridge/London: MIT, S. 153-180.
- Rothstein, H., 2007: Talking Shops or Talking Turkey? Institutionalizing Consumer Representation in Risk Regulation, in: *Science, Technology & Human Values* 32 (5), 582-607.
- Sabatier, P., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: *Héritier, A.* (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 116-148.
- Sabatier, P./Jenkins-Smith, H. C., 1999: The Advocacy Coalition Framework. An Assessment, in: *Sabatier, P.A.* (ed.): *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, S. 117-166.

- Sabatier, P./Weible, C. M.*, 2007: The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications, in: *Sabatier, P. A.* (ed.): *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, S. 189-220.
- Scharpf, F. W.*, 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt/New York: Campus.
- Scharpf, F. W.*, 2000: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, M.*, 1993: Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: *Héritier, A.* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 371-393.
- Schmidt, M./Ostheim, T./Siegel, N. A./Zohlnhöfer, R.* (Hrsg.), 2007: *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden: VS.
- Schneider, V./Janning, F.*, 2006: *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS.
- Schneider, V./Janning, F./Leifeld, P./Malang, T.* (Hrsg.), 2009: *Politiknetzwerke. Modelle, Anwendungen und Visualisierungen*, Wiesbaden: VS.
- Schubert, K.*, 1991: *Politikfeldanalyse. Eine Einführung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Shears, P./Zollers, F. E./Hurd, S. N.*, 2004: The European Food Safety Authority. Towards Coherence in Food Safety Policy and Practice, in: *British Food Journal* 106 (4), S. 336-352.
- Smith, E./Marsden, T./Flynn, A./Percival, A.*, 2004: Regulating Food Risks: Rebuilding Confidence in Europe's Food?, in: *Environment and Planning C: Government and Policy* 22, S. 543-567.
- Smullen, A.*, 2007 *Translating Agency Reform. Rhetoric and Culture in Comparative Perspective*. Dissertation. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Steiner, B.*, 2006: Governance Reform of German Food Safety Regulation: Cosmetic or Real?, in: *Ansell, Ch./Vogel, D.*, (Hrsg.), *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*. Cambridge/ London: MIT, S. 181-210.
- Tänzler, D./Schulz, A./Carius, A./Jain, A./Schiefelbusch, M./Dienel, H.-L.*, 2005: *Nachhaltigkeit und Verbraucherpolitik: Ansätze und Maßnahmen in anderen Ländern. Studie im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*. Berlin.
- Thankappan, S./Marsden, T./Flynn, A./Lee, R.*, 2004: *The Battle for the Consumers: Building Relationships in a New Phase of Contested Accountability in the UK Food Chain*, The Centre for Business Relationships, Accountability, Sustainability and Society (BRASS). Cardiff. Working Paper Series No. 17.
- Vos, E.*, 2000: EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis, in: *Journal of Consumer Policy* 23(3), S. 227-255.
- Vos, E. & Wendler, F.*, 2006: Food Safety Regulation at the EU-Level., in: *Vos, E./Wendler, F.* (Hrsg.), *Food Safety Regulation in Europe. A Comparative Institutional Analysis*. Antwerpen/Oxford, S. 65-138.
- Winter, M.*, 1996: Intersecting Departmental Responsibilities, Administrative Confusion and the Role of Science in Government: The Case of BSE, in: *Parliamentary Affairs* 49, S. 550-565.
- Woldendorp, J.*, 2005: *The Polder Model: From Disease to Miracle? Dutch Neo-Corporatism 1965-2000*. Dissertation. Vrije Universiteit Amsterdam: Intersentia.
- Wolters, C.*, 1998: *Die BSE-Krise. Agrarpolitik im Spannungsfeld zwischen Handelsfreiheit und Konsumentenschutz*. Frankfurt/u.a.: Peter Lang.
- Yapp, Ch.*, 2006: Food Safety Regulation in the UK, in: *Vos, E./Wendler, F.* (Hrsg.), *Food Safety Regulation in Europe. A Comparative Institutional Analysis*. Antwerpen/Oxford: Intersentia, S. 139-216.
- Zohlnhöfer, R.*, 2007: Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: *Janning, F./Toens, K.* (Hrsg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorieentwicklung, Methodenfragen und Anwendungsaspekte*, Wiesbaden: VS, S. 157-174.

Anschrift des Autors:

PD Dr. Frank Janning, Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Postfach 5560 D 85, 78434 Konstanz
E-Mail: frank.janning@uni-konstanz.de