

Lernen aus Krisen? Eine Fallstudie der EHEC-Epidemie in Deutschland

Engels, Franziska

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

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

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Engels, F. (2014). Lernen aus Krisen? Eine Fallstudie der EHEC-Epidemie in Deutschland. *Soziologiemagazin : publizieren statt archivieren*, 7(1), 40-58. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-431359>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Lernen aus Krisen?

Eine Fallstudie der EHEC-Epidemie in Deutschland

von Franziska Engels

abstract

In Krisen werden bestehende institutionelle Arrangements, Machtgefüge sowie Problemdeutungen hinterfragt und Entscheidungsträger_innen geraten unter Zeit-, Handlungs- und Legitimationsdruck. Vor dem empirischen Hintergrund der EHEC-Epidemie in Deutschland werden Möglichkeiten und Grenzen institutionellen Wandels durch Krisenerfahrungen untersucht. Der Fall stellt die (Veränderungs-)Macht von Krisen infrage. Eine zentrale Konfliktarena im Politikfeld Verbraucherschutz kann nämlich nicht von den politischen Entscheidungsträger_innen gelöst werden. Vielmehr wird ein Lernen, trotz Vorliegen spezifischer Krisenbedingungen, von bestehenden institutionellen Strukturen gehemmt. Die Entscheidung über die Institutionalisierung der Krisen-Task-Force folgt somit der begrenzten Logik der Politik und stellt nur in sehr geringem Ausmaß eine politische Innovation dar.

Krisenzeiten und die Frage nach Wandel

Vor dem Hintergrund einer allgegenwärtig wahrgenommenen Krisenerfahrung ist die Diskussion einer Krisenwissenschaft in den Disziplinen der Soziologie und Politikwissenschaft aktuell weit verbreitet. Dabei stellt sich – neben vielen weiteren – die Frage nach der Rolle politischen Handelns in gesellschaftlichen Umbrüchen und den Legitimationsfunktionen, denen politisches Entscheiden in und nach Krisensituationen unterliegt. Der Einfluss bestehender institutioneller Arrangements, in welche die politische

Entscheidung eingebettet ist, sollte dabei nicht unbeachtet bleiben. Ziel des vorliegenden Artikels ist die Analyse dieser Fragen und der vermeintlichen Macht einer Krise am Beispiel der EHEC-Epidemie in Deutschland.

Eine „Explosion von Entscheidungsnotwendigkeiten“

Niklas Luhmann beschreibt eine Krise als eine „Explosion von Entscheidungsnotwendigkeiten“ (Luhmann 1996: o.S.). Für den Fall des weltweit schwersten EHEC-Ausbruchs im Jahr 2011 in Deutschland, der 3.842 gemeldete Erkrankungsfälle und 53 Todesfälle durch humanpathogene Stämme des Darmbakteriums *Escherichia coli* (E. coli) in Deutschland verzeichnete (vgl.

Robert-Koch-Institut (RKI) 2011: 5), ist diese Definition mehr als zutreffend. Das Krisenmanagement während der Epidemie war bestimmt durch einen erheblichen Entscheidungs- und Handlungsdruck, der auf den politischen Akteuren lastete und diese schließlich in eine Legitimations- und Kommunikationskrise stürzte.

Öffentliche Krisensituationen als „Momente ‚akuter Reflexivität‘“ (Bösch u.a. 2003: 48) sind gekennzeichnet durch Dynamiken, die Regierungen und politische Entscheider_innen vor ein Dilemma stellen. Einerseits ist der Erwartungsdruck hoch, Erklärungen und Lösungen zu finden sowie schnellstmöglich Konsequenzen in Form von Wandlungs- bzw. Reformprozessen aus der Krise zu ziehen. Andererseits sind es oft gerade die Krisensituationen mit ihren spezifischen Bedingungen und die ihr innewohnenden politischen Interessen und festen institutionellen Arrangements, die ein solches Lernen aus Fehlern hemmen. Schwachstellen und Defizite in praktizierten Gewohnheiten und institutionellen Arrangements explodieren in Umbruchphasen. Spricht man von Krisen, stellt sich daher immer auch die Frage nach Veränderung und Wandel, die seit jeher die Sozialwissenschaften bewegt.

Das Krisenmanagement während der Epidemie war bestimmt durch einen erheblichen Entscheidungs- und Handlungsdruck.

Im Folgenden wird am empirischen Beispiel der EHEC-Krise die Veränderungsmacht von Krisen hinterfragt, indem hemmende und fördernde Faktoren für einen einsetzenden Lernprozess aus der Krisenerfahrung identifiziert werden. Im Ergebnis, soviel kann an

dieser Stelle bereits gesagt werden, sind die Grenzen dieses Lernens im institutionellen Arrangement, in das das Krisengeschehen eingebettet ist, zu finden.

Der Fall EHEC

Ungewöhnlich an der EHEC-Epidemie in Deutschland und Grund dafür, von einer Krise zu sprechen, war nicht nur die hohe absolute Zahl der Infizierten, sondern auch der rasante Anstieg an Erkrankungsfällen in verhältnismäßig kurzer Zeit mit außergewöhnlich schweren Verläufen. Die beobachteten Symptome und Übertragungswege sowie die Gruppe der Infizierten, mehrheitlich weibliche und ältere Personen, übertrafen die bisherigen Erfahrungen mit EHEC. Die Politik stand vor bislang unbekanntem Herausforderungen und unter massivem Entscheidungs- und Handlungsdruck. Die zu beobachtenden Fehler in der nationalen Krisenbewältigung durch die deutschen Behörden und verschiedene vorsorglich und unabhängig voneinan-

der ausgesprochene – und im Nachhinein zurückgenommene – Produktwar- nungen während des Krisengeschehens führten nicht nur zu einer Verunsiche- rung der Öffentlichkeit, sondern auch zu drastischen wirtschaftlichen Einbußen in der Lebensmittelindustrie. Politik, Me- dien und Öffentlichkeit lösten eine Dis- kussion über die Wirksamkeit des deut- schen Krisenmanagements im Bereich Lebensmittelsicherheit aus. Es entstand „der Eindruck ei- nes großflächigen, von Staat und Ge- sellschaft nicht mehr beherrsch- baren Problems“ (Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) 2012: 7). Die EHEC-Epidemie wurde zu einem Bei- spiel einer massiven Krise einmaligen Schweregrads.

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die EHEC-Task-Force als eine or- ganisationsübergreifende Expertenkom- mission, die erst auf dem Höhepunkt des Ausbrucheschehens, als bereits mehrere Todesfälle verzeichnet wurden, zum Ein- satz kam. Laut der offiziellen Abschluss- berichte (RKI 2012; Bundesregierung 2011) trug die Task Force maßgeblich zur Aufklärung der Ausbruchsursache bei. Sie setzte sich aus nationalen Exp- ert_innen verschiedener Organisatio- nen zusammen: des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR), des Bundesamts

für Verbraucherschutz und Lebensmit- telsicherheit (BVL), des RKI sowie aus internationalen Vertreter_innen der eu- ropäischen Behörde für Lebensmittelsi- cherheit (EFSA) und weiteren Verbrau- cherschutzbehörden der Bundesländer. Als eine Veränderung aus den Erfah- rungen der Krise wurde im September 2012 die Task Force als ein dauerhaftes Instrument des Krisenmanagements in- stitutionalisiert.

Die EHEC-Epidemie wurde zu einem Beispiel einer massiven Krise ein- maligen Schweregrads.

Ausgehend von einer grundsätz- lichen Kontingenz politischer Ent- scheidungen wird gefragt, ob in dem Fall EHEC ein Ler- nen aus Krisen und damit institutionel-

ler Wandel – in Form der Institutionali- sierung der Task Force – zu beobachten ist. Konnte die Krise als Chance genutzt werden oder war das Lernen der Akteure trotz krisenspezifischer Kontextbedin- gungen begrenzt?

Die Entscheidung über die Instituti- onalisierung der Krisen-Task-Force als institutioneller Wandel ist die abhängi- ge Variable der Einzelfallstudie. Akteure und Strukturen in Form von Instituti- onen, Macht- und Besitzverhältnissen und Problemdeutungen, Interaktionen im Lernprozess sowie Verhandlungs- konstellationen werden erklärend her- angezogen. Gegenstand der qualitativen Erhebung ist die Analyse des Politikfelds

und die Organisation des Verbraucherschutzes in Deutschland. Für die Untersuchung eines Lernprozesses steht ein Gutachten des Bundesrechnungshofes im Fokus, das eine zentrale Entscheidungsgrundlage für die Institutionalisierung der Task Force darstellte, indem es als Folie der zu beobachtenden Veränderung institutioneller Strukturen nach der Krise diente.

Als Datenbasis und empirische Grundlage der Untersuchung werden weiterhin öffentlich zugängliche Berichte, Protokolle und Gutachten wissenschaftlicher Agenturen und der beteiligten staatlichen Einrichtungen im Verbraucherschutz, Sitzungs- und Ausschussprotokolle, Dokumente vom Bundestag und der Bundesregierung, Zeitungsartikel, Internetauftritte der Akteure sowie Präsentationen eines Symposiums des Bundesinstituts für Risikobewertung ausgewertet. Zur Ergänzung und Erweiterung der Dokumentenanalyse dient das Interviewmaterial aus elf semi-strukturierten Experteninterviews des am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) durchgeführten Forschungsprojekts „Der Wandel der Wissensordnungen politischer Expertise in Deutschland, Großbritannien und den USA (SCOPE)“.

Auf einer abstrakten Ebene wird gefragt, warum institutioneller Wandel stattfindet und welche Rolle dabei der situative Krisenkontext spielt. Theoretisch verortet werden diese Fragen in der For-

schungsrichtung des Neoinstitutionalismus, im Besonderen beim Akteurzentrierten Institutionalismus nach Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf. Der analytische Rahmen erlaubt es, die Rolle des situativen Kontexts als erklärende Variable zu untersuchen. Vor diesem Ausgangspunkt ist eine Krise ein substantieller Faktor, um Kritik hervorzurufen bzw. zu verstärken und die Koordination zwischen den Akteuren zu beeinflussen und so Wandel zu bewirken.

Krisen in der Lebensmittelsicherheit

Entscheidungen unterliegen in einer Krisensituation einem erhöhten Zeit-, Rechtfertigungs- und Legitimationsdruck, der durch öffentliche Beobachtung und mediale Präsenz gekennzeichnet ist. Krisen stellen demnach eine Bedrohung für die positive Evaluation der Entscheider_innen dar, indem bis dato geteilte Werte und soziale Normen sowie Annahmen bzw. Interpretationen verloren gehen können, die bisher von den Akteuren im organisationalen Feld genutzt wurden, um Unsicherheit zu reduzieren. Gesellschaftliche Krisen und im Besonderen solche im Bereich der Lebensmittelsicherheit weisen darüber hinaus spezifische Kontextbedingungen auf: Sie haben ein hohes Maß an Folgerichtigkeit und politischer Bedeutsamkeit, sind gekennzeichnet durch Unsicherheit, Mehrdeutigkeit und Komplexität (vgl. Moynihan 2008: 351; vgl. Renn 2005). Handelt es

sich um öffentliche, gesellschaftliche Krisen, findet auch das Krisenmanagement unter öffentlicher Aufmerksamkeit statt. Politisches Handeln durchläuft somit automatisch einen Übersetzungsprozess der medialen Berichterstattung. Daraus entsteht ein Zeit- und Rechtfertigungsdruck, der politisches Handeln in diesen „periods of high politicization“ (Dekker/Hansen 2004: 213) prägt. Alles Entscheiden muss sich sowohl öffentlich (nach außen) als auch der eigenen Organisation gegenüber (nach innen) rechtfertigen. Tritt eine Gefahr auf, ist die Legitimität, Regierungsfähigkeit und Sicherheit der Regierung unter kritischer Prüfung. Der hohe Entscheidungsdruck auf der einen Seite steht jedoch einem hohen Maß an Unwissenheit und Nichtwissen über das Problem und seine Ursachen und einer daraus resultierenden Unsicherheit auf der anderen Seite gegenüber. Besonders im Lebensmittelbereich ist Unsicherheit ein wesentliches Merkmal von Krisen. Ursache-Wirkungs-Ketten bei Erkrankungen sind selten eindeutig bestimmbar, da zu viele individuelle Faktoren zu beachten sind. So ist es bis heute nicht zweifelsfrei geklärt, ob die identifizierten Bockshornspissen tatsächlich die Ursache für die EHEC-Epidemie darstellten.

Entscheidungen unterliegen in einer Krisensituation einem erhöhten Zeit-, Rechtfertigungs- und Legitimationsdruck.

Lebensmittelkrisen und Ausbrüche treten in regelmäßigen, immer kürzer werdenden Abständen auf und weisen aufgrund ihrer hohen gesellschaftlichen Relevanz bestimmte Besonderheiten eines Krisenfalls auf. Erstens ist Essen ein menschliches Grundbedürfnis, unterliegt einer Alltäglichkeit und Selbstverständlichkeit. Andererseits entfernen sich die Verbraucher_innen zunehmend vom Herstellungsprozess; eine Tatsache, die sich in einem Auseinanderdriften der öffentlichen Wahrnehmung und der tatsächlichen Gefahr eines Lebensmittelrisikos abzeichnet. „Jedenfalls lehrt der Fall EHEC: Lebensmittelbedingte Infektionen lassen sich in Zeiten von Massenproduktion und globalem Handel niemals ganz verhindern.“ (Die Zeit, 13. Dezember 2012: 44)

Die EHEC-Epidemie – Krisenmanagement mit (zu) vielen Stimmen, Akteuren und Verdächtigungen

Im Rahmen einer Kontaminierung von Sprossen durch organische Bakterien erkrankte im Frühjahr/Sommer 2011 eine überdurchschnittlich hohe Anzahl an Menschen an schweren Darminfektionen, die teilweise tödlich endeten (vgl. RKI 2011: 2ff.; 5). Zentrum der Epidemie

war die Bundesrepublik Deutschland. Am 14. Mai 2011 wurde dem RKI der erste Erkrankungsfall mit EHEC/HUS-Symptomatik in Schleswig-Holstein gemeldet. HUS (hämolytisch-urämisches Syndrom) stellt eine besonders schwere Form einer Darminfektion dar, die durch EHEC-Bakterien (enterohämorrhagische E. coli) ausgelöst wird. Die nachgewiesene genetische Mischform verschiedener E. coli-Stämme war neuartig, eine Klassifizierung lag zu diesem Zeitpunkt nicht vor – und steht auch bis heute aus. Ärztinnen und Ärzte, Forschende und massenmediale Beobachter_innen schlugen im Frühjahr 2011 Alarm, weil die Größenordnungen sowohl der Zahl der Infizierten als auch der Symptome und Übertragungswege die bisherigen Erfahrungen übertraf. In kurzer Zeit trat eine ungewöhnlich hohe Anzahl an Erkrankungsfällen mit schweren Verläufen, einschließlich zentralnervöser Symptome, auf (vgl. RKI 2012: 8). Der damalige Bundesgesundheitsminister Daniel Bahr sagte dazu auf der 113. Sitzung des Deutschen Bundestages am 8. Juni 2011: „Wir haben auch sonst in Deutschland mit EHEC-Erkrankungen zu rechnen, leider auch mit Todesfällen, aber bei Weitem nicht in dem Ausmaß, in dem wir es jetzt erlebt haben.“

Die Hochphase des Ausbruchsgeschehens war geprägt von organisationsübergreifendem Krisenmanagement und öffentlichen Falschmeldungen. Am 22. Mai 2011 konnte mit 161 neuen EHEC-Infek-

tionsfällen und 63 HUS-Neuerkrankungen an einem Tag der Höhepunkt der Erkrankungswelle festgestellt werden. Zwei Tage später und als Reaktion auf das Bekanntwerden erster Todesfälle fand ein erstmaliger direkter Austausch zwischen Vertreter_innen der Landes- und Bundesbehörden in Form einer Telefonkonferenz zwischen RKI, BVL, BfR und den betroffenen Landesministerien Schleswig-Holsteins statt. Zur Bewältigung der Krise wurden ein koordiniertes Vorgehen und die Nutzung einer gemeinsamen Informationsplattform verabredet sowie feste Ansprechpartner_innen in den jeweiligen Behörden benannt (vgl. BVL 2011: 499ff.). Zu diesem Zeitpunkt wurde auch die europäische Ebene in das Krisenmanagement Deutschlands einbezogen. Auf Grundlage positiver EHEC-Befunde bei spanischen Gurken sowie mehreren Studien, die eine große Schnittmenge an verzehrten Tomaten, Gurken und Blattsalaten zwischen den befragten erkrankten Patient_innen zeigten, gaben das RKI und das BfR eine öffentliche Verzehrwarnung hinsichtlich der drei genannten Gemüsesorten aus.

Im folgenden Verlauf beherrschte die Suche nach dem Erreger die mediale Berichterstattung, in der sich eine Vielzahl an Akteuren der politischen, wissenschaftlichen und medialen Arena zu Wort meldete. Für den Fall frischer Tomaten entdeckte man zwar eine Korrelation zwischen der Verzehrmenge und der Erkrankungshäufigkeit, ein tatsächli-

cher Erregernachweis auf Tomaten und Salat blieb jedoch aus. Nichtsdestotrotz hielten Bahr und die Bundesverbraucherschutzministerin Ilse Aigner an der Warnung vor dem Verzehr von rohen Gurken, Blattsalaten und ungekochten Tomaten fest. Auf die vorsorglichen Verzehrwarnungen folgten sowohl massenhafte Stornierungen auf Großmärkten und Zurückweisungen von Lebensmitteln durch Großempfänger wie Kindergärten, Schulen, Kantinen und Kliniken als auch ein deutlich verminderter Konsum der Verbraucher_innen, der dreistellige Millionenschäden für die europäische Nahrungsmittelwirtschaft zur Folge hatte. Forderungen nach Entschädigung für europäische Landwirt_innen äußerte unter anderem Spaniens Agrarministerium und Russland verhängte ein Importverbot auf deutsches Gemüse.

Einsatz der Task Force

Die Probleme bei der nationalen Krisenbewältigung der deutschen Behörden und verschiedene vorsorgliche – und im Nachhinein zurückgenommene – Produktwarnungen während des Krisengeschehens, die nicht nur zu einer Verunsicherung der Öffentlichkeit, sondern auch zu drastischen wirtschaftlichen Einbußen der Lebensmittelindustrie führten, lösten eine Diskussion über die Wirksamkeit des deutschen Krisenmanagements in der Lebensmittelsicherheit aus. Am 3. Juni 2011, fast einen Monat nach Bekanntwerden der ersten Fälle in

Norddeutschland, erfolgte als Reaktion die Gründung einer Task Force, die in dieser Form erstmals konstituierend zusammenkam (vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) 2011b). Expert_innen des BfR, BVL, RKI, der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) und von weiteren Verbraucherschutzbehörden der Bundesländer kamen im gemeinsamen Lagezentrum des BVL zusammen, jedoch ohne Beteiligung des BMELV. Ziel war es, im direkten Austausch das für den EHEC-Ausbruch verantwortliche Lebensmittel zu identifizieren und die Epidemie zu stoppen. „Das ist ein schwerwiegender, sehr diffiziler Fall. Es ist ein Puzzlespiel, bei den Millionen von Lebensmitteln, die auf dem Markt sind, bei den Händlern und Zwischenhändlern die Lebensmittelstränge zurückzuverfolgen.“ (Aigner, 113. Sitzung Deutscher Bundestag, 8. Juni 2011)

Am 10. Juni 2011 wurden Verzehrwarnungen roher Sprossen veröffentlicht, die die frühere Verzehrempfehlung für Gurken, Tomaten und Salat aufhoben. Bis Mitte Juni arbeitete die Task Force „EHEC“ aktiv in Berlin. In einem abschließenden Bericht heißt es: „Die Etablierung der TF (Task Force) „EHEC“ in der beschriebenen Form war für alle beteiligten Institutionen ein Novum. Hinsichtlich der Zusammensetzung der TF erwies sich die Einbeziehung von Expert_innen der Länder neben der Hin-

zuziehung von Mitarbeitern der sonst alleinig agierenden Bundesoberbehörden BfR, BVL und RKI und den Experten der EFSA als sinnvoll, zielführend und effektiv.“ (Hänel 2012: o.S.) Am 5. Juli 2011 löste sich die Task Force wieder auf. Am gleichen Tag bestätigte das BfR Ägypten als wahrscheinlichen Ursprungsort des EHEC-Erregers. Mit „hoher Wahrscheinlichkeit“ waren importierte Bockshornklee(sprossen)samen die epidemiologischen Verursacher der Infektionen (RKI 2011), einen zweifelsfreien Nachweis gab es nicht.

Rückblickend bleibt für das Krisenmanagement der EHEC-Epidemie festzuhalten, dass erst nach etwa zwei Wochen, nachdem die Gesundheitsbehörden erstmals Kenntnis von vermehrten und Ländergrenzen überschreitenden Erkrankungsfällen hatten, die Beteiligung der Lebensmittelüberwachungsbehörden des Bundes und der Einsatz der organisations- und Ebenen übergreifenden Task Force „EHEC“ erfolgte.

Die Institutionalisierung der Krisen-Task-Force

Kurz nach Beendigung des Ausbruchsgeschehens erklärte ein Sprecher des BMELV öffentlich, dass sich die Task Force „zur Bekämpfung der EHEC-Krise bewährt habe“ und daher zu einem „dauerhaften Instrument des Krisenmanagements“ weiterentwickelt werden solle. Vertreter_innen von Ländern und Bund waren sich einig, dass in na-

tionalen Krisensituationen ein „länderübergreifendes Krisenmanagement unverzichtbar ist“ und stimmten für den Entwurf der Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit (Ergebnisprotokoll der 8. Verbraucherschutzministerkonferenz: 17). Das Bundesministerium machte jedoch deutlich, dass die Zuständigkeiten in der Lebensmittelüberwachung grundgesetzlich eindeutig definiert seien, sie lägen bei den Bundesländern. Die Task Force aus Expert_innen der Länder, des BfR und des BVL sei eine Konsequenz, damit sich die beteiligten Behörden „trotzdem künftig besser untereinander abstimmen können“ (BMELV 2011a).

Diese institutionelle Neuerung sollte für eine bessere Koordination zwischen den Organisationen in der Zukunft sorgen. Da die grundsätzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern jedoch bei dieser Krisenarchitektur nicht infrage gestellt wurde, ist das Ausmaß der politischen Innovation zu diskutieren.

Dilemmata im Krisenmanagement

Das mangelhafte Krisenmanagement, die Informationspolitik und Koordinierungsleistungen zwischen den Behörden haben die Mängel in der Organisation der Lebensmittelsicherheit offenkundig zutage treten lassen und eine intensive Debatte über Reformen im Verbrau-

Das mangelhafte Krisenmanagement, die Informationspolitik und Koordinierungsleistungen zwischen den Behörden haben die Mängel in der Organisation der Lebensmittelsicherheit offen zutage treten lassen.

cherschutz ausgelöst. In einem von der damaligen Verbraucherschutzministerin Aigner in Auftrag gegebenen Gutachten des Bundesrechnungshofes wurden drei zentrale Dilemmata identifiziert, die es für ein effektives Krisenmanagement im Lebensmittelbereich zu lösen gilt (Gutachten des Bundesrechnungshofes, Oktober 2011: 134ff.). Neben der organisatorischen Trennung zwischen Risikomanagement (BVL) und Risikobewertung (BfR) (1) und der Divergenz zwischen einem objektiven Krisenbegriff in Deutschland und einem subjektiven Krisenbegriff der Europäischen Union (2) stellt die nationale föderale Struktur und die durch Grundrechte verliehene Macht der Länder im Politikfeld Verbraucherschutz (3) ein zentrales Dilemma des Politikfelds dar.

Bei der Umsetzung der drei Dilemmata in der Institutionalisierung der Task Force zeigte sich mithilfe der empirischen Untersuchung eine Diskrepanz, obwohl die jeweiligen politischen Entscheidungen im gleichen situativen Kri-

senkontext zu treffen waren: Das Vorliegen eines *focusing events* war zum einen gekennzeichnet durch die mit der Krise einhergehende Aufmerksamkeit, Veränderungsdruck durch daraus folgender massiver Kritik und die Auflösung bestehender institutionalisierter Positionen. Zum anderen war durch das Bundesrechnungshofgutachten eine relevante externe Expertise vorhanden. Jedoch konnten nur das erste und zweite Dilemma in der Institutionalisierung der Task Force Umsetzung finden, die Lösung des dritten Dilemmas scheiterte. Der direkte Vergleich zwischen den drei Konfliktaren ermöglichte es, die Voraussetzungen für einen Wandel nach Krisen zu untersuchen. Dabei zeigte sich, dass eine Veränderung umso wahrscheinlicher ist, je niedriger die Voraussetzungen für Lernen sind: Eine bereits bestehende Kooperation zwischen Organisationen (BVL und BfR) auf Ebene der Praxis (Dilemma 1) und eine längst praktizierte Adaption einer (europäischen) Begriffsdefinition für den (nationalen) Gebrauch

(Dilemma 2) erleichtern die politische Lernfähigkeit. Sind die Voraussetzungen für Lernen auf einem zu hohen Anforderungsniveau, was bei Verfassungskompetenzen der Fall ist (Dilemma 3), ist ein Wandel weniger wahrscheinlich, wenn nicht unmöglich.

Das Eigeninteresse von Organisationen als kooperative Akteure besteht in der Sicherung des Fortbestandes, der Autonomie und des Wachstums der Organisation (vgl. Scharpf 1999). Die Sicherung des *status quo* soll Macht und bestehende Kompetenzen schützen, wodurch Veränderungen, die auf der Ebene von Verfassungskompetenzen stattfinden, kaum möglich sind. Dilemma drei, eine mit Kompetenzen ausgestattete zentrale Entscheidungsmacht auf Bundesebene einzurichten, konnte durch die Institutionalisierung der Task Force nicht gelöst werden, da die grundlegende Kompetenzverteilung nicht infrage gestellt wurde. Fraglich ist, ob der situative Krisenkontext diesen politischen Normalzustand außer Kraft setzen konnte, schließlich eröffnen externe Ereignisse wie Krisen Handlungskorridore und Gelegenheitsstrukturen für politische Innovationen. Kann im Falle der EHEC-Epidemie und deren politischen Konsequenzen von einer Macht der Krise gesprochen werden?

Die Sicherung des *status quo* soll Macht und bestehende Kompetenzen schützen.

Die Logik der Politik – politisches Lernen als begrenztes Lernen?

Die empirische Untersuchung mithilfe der Dokumentenrecherche und Interviews hat gezeigt, dass nicht der situative Kontext einer Krise, im Sinne eines *focusing event*, als erklärende Variable für institutionellen Wandel herangezogen werden kann. Vielmehr sind es die im Normalzustand bestehenden Kompetenzzuschreibungen und Koordinationsbeziehungen zwischen den Akteuren, die Lernprozesse fördern oder hemmen.

Politisches Lernen unterliegt eben auch in Krisenzeiten der Logik der Politik und nicht dem Einfluss einer Notlage oder eines Umbruchs (mit situativen Faktoren wie erhöhter Auf-

merksamkeit, massiver Kritik, Legitimitätsentzug). Der politische Charakter des organisationalen Kontexts stellt den Lernprozess vor bestimmte Schwierigkeiten: „Organizational ‚lessons‘ are formulated through a process of negotiation or bargaining [...] the product of an organizational or political dynamic, rather than as the products of application of logic and pure reason to the past.” (Lovell 1984: 134; in: Stern 1997: 77) Daraus folgt, dass Lernen von den Problemorientierungen und Leistungsdiktatoren abhängt, die in der Subkultur

der Organisation eingebettet sind. Sind die aus den Krisenerfahrungen gezogenen Lehren nicht einvernehmlich mit den vorherrschenden Machtstrukturen und Praktiken, werden sie oftmals nicht oder nur unzureichend umgesetzt. Politisch motivierte Kompromisse wiederum führen dann zu einer Verwässerung des Lernergebnisses, welches letztendlich hinter dem nötigen und geforderten Nutzen zurückbleibt: „Enduring traits of the human psyche, organizations and the political-setting tend to work against learning, in various ways.“ (Stern 1997: 78)

Die Beauftragung des Bundesrechnungshofs durch das Gesundheitsministerium als ein Versuch, über Dritte zu lernen, zeigt Möglichkeiten auf, wie gelernt werden kann. Der Bundesrechnungshof erhält seine Kompetenz in Form einer von den Akteuren zugeschriebenen Rationalität, weshalb das Gutachten für eine als objektiv und rational wahrgenommene, externe (nach wissenschaftlichen Kriterien erstellte) Expertise steht, die das Ministerium angefordert hat. In diesem Akt kann man die Bereitschaft zu Lernen und zum Wandel sehen. Diese Art zu lernen – kognitives Lernen im Sinne von Veränderung kognitiver Strukturen und Praktiken – kann in der Form jedoch in der politischen Realität bzw. im politischen Alltagsgeschäft nicht umgesetzt werden und weicht vom politisch-motivierten Lernen ab. Dann nämlich spielen die Verteilung von Kompetenzen und das Bemühen der Akteure,

den eigenen Machterhalt zu sichern, eine zentrale Rolle und die Logik der Politik bestimmt das Handeln und Entscheiden. Aus dieser Diskrepanz zwischen kognitivem und politischem Lernen ergibt sich eine institutionalisierte Task Force, die eine Mischform bzw. einen Kompromiss in der Verhandlungssituation zwischen den Akteuren darstellt.

Konfliktpotenzial durch das föderale Verhandlungssystem

Es handelt sich bei dem vorliegenden Fall des politischen Entscheidungsprozesses über die Institutionalisierung der EHEC-Task-Force um eine Verhandlungssituation zwischen Bund und Ländern und damit um einen (originären) Konflikt eingegliedert im deutschen Mehrebenensystem, der Fragen zur Politikverflechtung und der dazugehörigen Falle aufwirft – vor allem auch vor dem theoretischen Hintergrund neoinstitutionalistischer Annahmen.

Seit den 1970er Jahren schreibt Fritz W. Scharpf über die Politikverflechtung als Aspekt der Institutionenordnung des deutschen Regierungssystems, also der durch die Verfassung vorgeschriebenen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Modell des Föderalismus. Der Theorie nach sind die Strukturen der politischen Prozesse in der Bundesrepublik Deutschland so angelegt, dass Entscheidungsblockaden und suboptimale Ergebnisse wahrscheinlich, wenn nicht sogar die Regel sind (vgl. Strücnk 2012:

11). Auch wenn es nicht zur kompletten Blockade von Entscheidungen kommt, so ist mit langwierigen Verhandlungen zu rechnen, die zumeist zu Kompromisslösungen zwischen Bund und Ländern führen, die im Zweifel weder im Interesse des einen noch des anderen Akteurs liegen. Zentral bei der Theorie der Politikverflechtung ist die Überlegung, dass Verteilungsprobleme zu Eingriffen in die bestehenden Strukturen führen und damit die anspruchsvollste Form der Problemlösung darstellen (Scharpf 1999): „Eine Einigung ist [...] in der Regel möglich, wenn entweder Besitzstände gewahrt oder wenigstens die Gleichbehandlung aller Beteiligten gesichert werden kann.“ (ebd.: o.S.). Daraus folgt, dass Entscheidungen, die eine Umverteilung von Ressourcen und Kompetenzen bedeuten, die zulasten eines Akteurs gehen, unwahrscheinlich sind. Für den Untersuchungsfall über die Entscheidung zur Verstetigung der EHEC-Task-Force wäre die Übertragung der alleinigen Entscheidungskompetenz auf die Bundesebene zulasten der Länderkompetenzen gegangen. So wurde sich darauf geeinigt, „dass die geltende Kompetenzordnung des Grundgesetzes dabei unangetastet bleiben soll. Das heißt: Lebensmittelüberwachung ist und bleibt Ländersache. Dementsprechend

Das heißt: Lebensmittelüberwachung ist und bleibt Ländersache.

verständigten sich die Verantwortlichen von Bund und Ländern darauf, vor allem jene Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen, die Organisationsfragen auf Länderebene betreffen“ (BMELV 2012: o.S.).

Die Sicherung von Kompetenzen ist also ein zentraler Entscheidungsfaktor. Auch in den Interviews wurde die Macht der Länder kritisiert. Die

Politikverflechtungsfalle schließt aus, dass „einmal institutionalisierte Mitwirkungsrechte den Ländern ohne gleichwertige Kompensation wieder genommen werden könnten“ (Scharpf 1999: o.S.). Scharpf erklärt mit seiner Theorie, warum bestimmte institutionelle Strukturen eines Mehrebenensystems Niveauveränderungen und -fixierungen zulassen, nicht aber Entscheidungen zur Umverteilung (vgl. Benz 2007: 426). Das Zwangsverhandlungssystem zwischen Bund und Ländern bedürfe einer Einigung und schließe einseitiges Handeln aus, was jedoch bei Verteilungsfragen schwer zu erreichen sei. Sind institutionelle Veränderungen denn nun grundsätzlich schwer durchzusetzen? Nicht, wenn sie den beteiligten Akteuren „plausible Vorteile gegenüber dem derzeitigen Status Quo bieten können“ (Scharpf 1999, o.S.). Arthur Benz zieht folgenden Schluss: „[Die] institutionellen Struktu-

ren, die Handlungen prägten, ohne sie zu determinieren, förderten Strategien der Akteure, die eine Einigung in Verhandlungen ermöglichten, jedoch nur unter Verzicht auf eine sachdienliche Lösung.“ (Benz 2007: 427)

Politisches Handeln als Ergebnis von Interaktion

An dieser Stelle findet sich die theoretische Brücke zum Akteurzentrierten Institutionalismus, der von einer Wechselbeziehung zwischen Institutionen und Akteuren ausgeht, wobei institutionelle Strukturen politisches Handeln ermöglichen oder beschränken können. Der Ansatz sieht „politisches Handeln als Ergebnis der Interaktion zwischen strategisch handelnden, aber begrenzt rationalen Akteuren, deren Handlungsmöglichkeiten, Präferenzen und Wahrnehmungen weitgehend, aber nicht vollständig, durch die Normen des institutionellen Rahmens bestimmt werden, innerhalb dessen sie interagieren“ (Scharpf 2000: 319). Auch in der vorliegenden Untersuchung sind es die Konstellationen zwischen den Akteuren, die für die Analyse der Forschungsfrage nach den Möglichkeiten und Grenzen institutionellen Wandels erklärend sind. Wie können nun der institutionelle Kontext und die Akteurkonstellationen in dem zu untersuchenden Fall der EHEC-Krise und im Speziellen für die Entscheidung über die Institutionalisierung der Task Force herangezogen und damit als erklärende Variablen für

institutionellen Wandel geltend gemacht werden? Die institutionellen Regelsysteme konstituieren Mitgliedschaftsregeln und Kompetenzzuteilungen für die Organisationsmitglieder. Weiterhin geben sie die Entscheidungsregeln für die Steuerung und Koordination dieser Interaktion zwischen korporativen Akteuren vor (vgl. Schneider/Janning 2006: 93). Bei den im Fall des EHEC-Ausbruches handelnden Akteuren – das BMELV, seine nachgeordneten Behörden des BfR, BVL sowie die Länderministerien – handelt es sich um kollektive Akteure. Das Handeln und Entscheiden des BMELV, welches im Fokus der vorliegenden Analyse steht und welches sich naturgemäß in (Akteurs-)Konstellationen zu den anderen genannten Organisationen befindet, ist maßgeblich für die Erklärung des zu beobachteten institutionellen Wandels. Auch wenn der Kontext auf das Handeln wirkt, bestehen „Entscheidungsspielräume und Spielräume für kreatives Handeln für die Akteure“ (ebd.) – und dort, in den Zwischenräumen, findet sich die Relevanz und Spannung sozialwissenschaftlicher Analyse.

Es sind die Handlungsorientierungen, die Wahrnehmungen und Präferenzen der Akteure, durch welche die Einschätzung der kausalen Zusammenhänge eines Problems, die Bewertung des *status quo* und die Ziele der Akteure bestimmt werden (vgl. Scharpf 2000: 86; 110ff.). Das hier vorzufindende Konfliktniveau in der Organisation des Ver-

braucherschutzes liegt in der föderalen Gestaltung der Kompetenzen aufgeteilt zwischen Bund, also dem BMELV und den Verbraucherschutzministerien und Behörden der Länder. Politische Entscheidungen sind „Ordnungsentscheidungen, die nicht nur den Spielraum weiteren Entscheidens festlegen, sondern auch den Spielraum anderer (mit)entscheiden“ (Rüb 2012: 117).

Davon ausgehend kann als These formuliert werden, dass das spezifische institutionelle Arrangement der Verteilung operativer Befugnisse im Politikfeld maßgeblich die Entscheidung über die Institutionalisierung der Task Force beeinflusst hat, da ein Konfliktniveau in der Interaktion zwischen Bund und Ländern besteht.

Fraglich ist, ob bzw. inwiefern der Kontext der Krise das oben beschriebene Konfliktniveau hätte außer Kraft setzen können, indem er neue Handlungsoptionen offeriert und die Akteure in ihrer Wahrnehmung – also in ihren kognitiven Orientierungen – unter Handlungsdruck setzen konnte.

Politisches Entscheiden in der Moderne

Grundsätzlich kann eine Handlungssituation einen Akteur mit einem (neu-

In der akuten Krisensituation sind es vor allem Managemententscheidungen, denen eine besondere Bedeutung zukommt.

en) Problem konfrontieren und so zum Handeln herausfordern. Es stellt sich die Frage, inwiefern der situative Kontext der Krise die Handlungsorientierungen der Akteure geprägt hat, denn in Krisensituationen geraten etablierte Strukturen unter kritische Prüfung und Zuständigkeiten werden neu verteilt: „Crises commonly reveal gaps in coordination mechanisms among social actors.“ (Stern

1997: 77) Die EHEC-Epidemie wurde zur Chefsache gemacht und Rollen wurden neu definiert. In der akuten Krisensituation sind es vor allem Managemententscheidungen, denen eine besondere Bedeutung zukommt. Politische Entscheidungen, die grundsätzlich unter einer „notorischen Zeitknappheit“ (Rüb 2012: 130) getroffen werden müssen, erfahren in Krisensituationen eine Zuspitzung der Komplexität. Im Falle der EHEC-Epidemie sollten gar unter dem erhöhten Zeitdruck – herbeigeführt zum einen durch eine akute Bedrohung bzw. Notsituation in Form der Krankheits- und Todesfälle, zum anderen durch eine die Öffentlichkeit mobilisierende, mediale Berichterstattung – rationale wissenschaftliche Erkenntnisse gewonnen und kommuniziert werden.

In Krisen erfahren politische Entscheidungen noch viel mehr als im

Normalzustand eine „Komplexität des Entscheidungshandelns“ (ebd.: 128ff.). Rationales, auf wissenschaftlichen Kriterien beruhendes Entscheiden, das der objektiven Expertise durch den Bundesrechnungshof folgen könnte, wird unmöglich. Stattdessen sind vielmehr Verhandlungen und eine Kompromissfindung gefordert, was letztendlich allein der reinen Begründungsbedürftigkeit von Politik Rechnung trägt und einen vollständig kontingenten Charakter innehat.

(K)eine Macht der Krise

Politische Entscheidungsprozesse in der Moderne sind hochkomplex (vgl. Rüb 2012: 117ff.) – und das erst recht in Krisenzeiten. Ob der Anstieg von Komplexität und Kontingenz in Notlagen oder Umbrüchen möglicherweise sogar eher zu einem Festhalten am *status quo* (also den stabilen institutionellen Arrangements) führt, wäre eine These, die mithilfe vergleichender Folgestudien überprüft werden könnte. Die Untersuchung hat gezeigt, dass das Politische mit seinen Konfliktstrukturen und bürokratischen Arrangements in einer Krise fortbesteht: „Politics as usual does not grind to a halt during a crisis [...] Lines of political conflict (even bureaucratic political conflict) which are more visible under more nor-

mal political conditions continue to exist despite a crisis atmosphere which tends to submerge them.“ (Stern 1997: 73) Aufgrund einer Verdichtung der Entscheidungsdimensionen in Krisen und einer

Die Untersuchung hat gezeigt, dass das Politische mit seinen Konfliktstrukturen und bürokratischen Arrangements in einer Krise fortbesteht.

begrenzten Logik der Politik ist ein radikaler Wandel unwahrscheinlich. Das erkenntnistheoretische Interesse war es, die politische Entscheidung über die Verstetigung der Krisen-Task-

Force als eine Form von institutionellem Wandel unter Beachtung der kontextuellen Rahmenbedingungen einer Krise zu analysieren. Die Untersuchung gewinnt ihre Relevanz durch die Hervorhebung von Krisensituationen für die Erkenntnis über institutionellen Wandel und leistet somit einen Beitrag für das Verständnis von politischen Lern- und Innovationsprozessen.

Krisensituationen treten in einer bestimmten Regelmäßigkeit auf, wodurch ihre Bedeutung als Wandlungsmotor in der Wahrnehmung der Organisationsmitglieder gedämmt wird. Am Ende aber sind es die eingespielten institutionellen Pfade und strukturellen Besonderheiten, die die Veränderungsprozesse determinieren. Die Auffassung, Krisen allein bewirken einen institutionellen Wandel, kann bezogen auf die EHEC-Epidemie

nicht bestätigt werden. Die Institutionalisierung der Task Force ist eine gemäßigtere politische Innovation, die aus einer situativen *ad-hoc*-Organisation entstanden ist. Sie stellt zwar eine Form institutionellen Wandels dar, schließlich konnten zwei von drei Dilemmata gelöst werden. Durch die vergleichende Gegenüberstellung der Dilemmata zeigt sich, dass Veränderungen von dem Lernniveau, also der Anforderung an Lernen, abhängt. Schaut man sich die Herausforderungen an politischen Entscheidungen an, so erscheint die Bildung einer *ad-hoc*-Task-Force in der Krise nämlich als eine Anpassung an die Krisenbedingungen und ihre Institutionalisierung im Nachgang der Krise als ein Lernen auf niedrigster Ebene. Dies entspricht der Logik der Politik in der Moderne. Schließlich ist die Task Force nicht in der radikalen Form einhergehend mit einer Kompetenzverschiebung verstetigt worden, wie es der Bundesrechnungshof in seinem Gutachten gefordert hat und wie die grundsätzliche Lernbereitschaft des BMELV hat vermuten lassen. Grund dafür ist die föderale Verhandlungssituation mit ihrem Konflikt- und Blockadepotenzial und das Vermissten notwendiger Reformbereitschaft seitens der Akteure. Für den Fall EHEC ist festzuhalten, dass

Am Ende aber sind es die eingespielten institutionellen Pfade und strukturellen Besonderheiten, die die Veränderungsprozesse determinieren.

die verstetigte Task Force lediglich einen Kompromiss einer politischen Innovation darstellt, da Formen der Politikverflechtung und nach politischen Regeln funktionierendes Lernen Reformbereitschaft und Wandel hemmen – eben auch im Krisenfall.

ZUR AUTORIN:

Franziska Engels,

27, hat Sozialwissenschaften (M.A.) an der Humboldt-Universität zu Berlin studiert. Zu ihren wissenschaftlichen Interessengebieten zählen: Policy Analyse, Wissenschaftspolitik und Innovationsforschung.

57

LITERATUR UND DOKUMENTE

Benz, Arthur (2007): Scharpf, Fritz W./ Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. 1976. Kronberg im Taunus: Scriptor. In: Kailitz, Steffen (Hrsg.): Schlüsselwerke der Politikwissenschaft, Wiesbaden: Springer, S. 425–428.

Bösch, Stefan / Viehöver, Willy / Zinn, Jens (2003): Rinderwahnsinn. Können Gesellschaften aus Krisen lernen? In: Berliner Journal für Soziologie, Jg. 13/1, S. 35–58.

Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (2011): Chronologie des EHEC O104:H4 Ausbruchsgeschehens bis zur Gründung der länderübergreifenden Task Force EHEC aus Sicht der Lebensmittelüberwachung in Schleswig-Holstein am Beispiel des Kreises Schleswig-Flensburg, BVL, Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit 6, S. 497–501.

Bundesinstitut für Risikobewertung (2012): Tagungsband zum Symposium „Handeln in Krisen und Krisenprävention“, 13. bis 14. September 2012, Berlin.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011a): Verbraucherminister von Bund und Ländern diskutieren über Konsequenzen aus der Bekämpfung der EHEC-Epidemie. Pressemitteilung, 15. September 2011.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011b): Die Halbzeitbilanz des BMELV 2009–2011.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012): Verbraucherschutzminister von Bund und Ländern verbessern die Lebensmittelüberwachung in Deutschland, Pressemitteilung, 14. September 2012.

Bundesrechnungshof (2011): Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel). Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bonn.

Dekker, Sander / Hansén, Dan (2004): Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Jg. 14/2, S. 211–230.

Hänel, Christoph-Michael u.a. (2012): Die nationale Task-Force EHEC aus Sicht und unter Beteiligung der Ländervertreter für Schleswig-Holstein, Hamburg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen, Lebensmittelhygiene: Schwerpunkt: EHEC-Ausbruchsgeschehen 2011. Vortragsmanuscript.

Luhmann, Niklas (1996): Entscheidungen in der „Informationsgesellschaft“. Vortragsskript: „Soft society: eine internationale Konferenz über die kommende Informationsgesellschaft“, 28.10.–3.11.96, Berlin, organisiert durch den Arbeitskreis Informationsgesellschaft der Humboldt-Universität und der Japan Society for Future Research, Tokio. Online verfügbar unter http://www.fen.ch/texte/gast_luhmann_informationsgesellschaft.htm (11.03.2014).

Moynihan, Donald P. (2008): Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management. In: *Public Administration Review*, Jg. 68/2, S. 350–365.

Renn, Ortwin (2005): Risikokommunikation – Der Verbraucher zwischen Information und Irritation. In: Büro für Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages (Hrsg.): *Risikoregulierung bei unsicherem*

Wissen: Diskurse und Lösungsansätze. Dokumentation zum TAB-Workshop „Die Weiterentwicklung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes als ressortübergreifende Aufgabe“, Diskussionspapier Nr. 11, März 2005, S. 51–72.

Robert Koch-Institut (2011): Abschließende Darstellung und Bewertung der epidemiologischen Erkenntnisse im EHEC O104:H4 Ausbruch Deutschland 2011, Berlin.

Robert Koch-Institut (2012): Epidemiologie des EHEC O104:H4 Ausbruchs – Sommer 2011, Deutschland, Fortbildung für den Öffentlichen Gesundheitsdienst, 23. März 2012, Berlin.

Rüb, Friedbert W. (2012): Politische Entscheidungsprozesse, Kontingenz und demokratischer Deizisionismus. Eine policy-analytische Perspektive. In: Toens, Katrin/Willems, Ulrich (Hrsg.): *Politik und Kontingenz*, Wiesbaden: Springer, S. 117–142.

Schäfer, Ann-Christin (2012): Keim mit Langzeitwirkung. In: *Die Zeit* vom 13. Dezember 2012, S. 44.

Scharpf, Fritz W. (1999): Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen, was kann man ändern? Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper Nr. 99/3.

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.

Schneider, Volker / Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse: Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik (Grundwissen Politik). Wiesbaden: Springer.

Simon, Herbert A. (1959): Theories of decision making in economics and behavioural science. In: *American Economic Review*, Jg. 49/3, S. 253–283.

Stern, Eric (1997): Crisis and learning: A conceptual balance sheet. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Jg. 5/2, S. 69–86.

Strüch, Christoph (2012): §26 Parteienwettbewerb und Politikverflechtung: Strukturprobleme des deutschen Föderalismus aus politikwissenschaftlicher Perspektive. In: Härtel, Ines: *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Berlin: Springer.

Verbraucherschutzministerkonferenz (2012): Ergebnisprotokoll der 8. VSMK vom 14.9.2012 in Hamburg.