

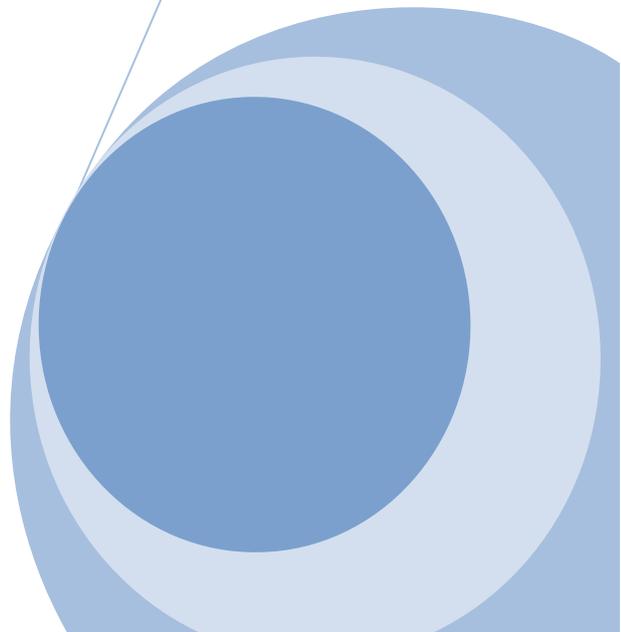
# Jennifer Träsch

## Lebensmittelregulierung zwischen Pfadabhängigkeit und Europäisierung

Die ungarische Lebensmittelsicherheitsagentur  
MÉBiH vor europäischem Hintergrund

**Tübinger Arbeitspapiere  
zur Integrationsforschung**

**TAIF Nr. 6/2011**



## **Über die Autorin**

Jennifer Träsch (\*1985) arbeitet am Lehrstuhl von Prof. Dr. Gabriele Abels am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen. Derzeit ist sie mit der Organisation einer wissenschaftlichen Tagung zum Mehrebenenparlamentarismus im Mai 2011 betraut. Sie studierte Politikwissenschaft, Öffentliches Recht, Philosophie und Kommunikationswissenschaft in München und Tübingen. Während ihrer gesamten Studienzeit wurde sie durch ein Stipendium der Konrad-Adenauer-Stiftung gefördert. Im Oktober 2010 schloss sie ihr Studium als Magistra Artium mit Auszeichnung ab. Ihre Hauptforschungsfelder liegen im Bereich von Demokratie und Legitimität in der Europäischen Union sowie der europäischen und nationalstaatlichen Lebensmittelregulierung durch Agenturen. Zudem führt sie seit ihrer Gründung 2009 die Redaktion der Tübinger Arbeitspapiere zur Integrationsforschung. Publikation: Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/ Träsch, Jennifer, 2010: Zum „Demokratiedefizit“ der EU – und wie es sich (nicht) abbauen lässt, in: Der Bürger im Staat, 60 (3), S. 256-264, Internet: [http://www.buergerimstaat.de/3\\_10/eu\\_konkret.pdf](http://www.buergerimstaat.de/3_10/eu_konkret.pdf)

## **About the author**

Jennifer Träsch (\*1985) works for the chair of Prof. Dr. Gabriele Abels at the department of political science at the University of Tübingen. Currently she is concerned with the organization of an academic conference about multi level parliamentarianism which takes place in May 2011. She has studied political sciences, public law, philosophy and communication studies at Munich and Tübingen. During her years of study she was a stipend of the Konrad-Adenauer foundation. In October 2010 she received her M.A. with distinction. Her main fields of interest are democracy and legitimacy in the European Union and the European and national food safety regulation by agencies. Furthermore she administrates the editorial office of TAIF since its foundation in 2009. Publication: Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/ Träsch, Jennifer, 2010: Zum „Demokratiedefizit“ der EU – und wie es sich (nicht) abbauen lässt, in: Der Bürger im Staat, 60 (3), S. 256-264, Internet: [http://www.buergerimstaat.de/3\\_10/eu\\_konkret.pdf](http://www.buergerimstaat.de/3_10/eu_konkret.pdf).

## Zusammenfassung

Das Auftreten von BSE, Schweinepest und Vogelgrippe ging mit einem enormen Vertrauensverlust der Verbraucher einher, dem von europäischer Seite mit weitreichenden institutionellen und rechtlichen Reformen im Bereich der Regulierung von Lebensmittelsicherheit begegnet wurde. Zugleich vollzogen auch die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union zahlreiche politisch-administrative Umgestaltungen, die oftmals in der Etablierung einer unabhängigen Regulierungsagentur mündeten. Obgleich hier verschiedene Europäisierungseffekte angenommen werden können, sind auch deutliche nationale Unterschiede zwischen den EU-Staaten zu vermuten. Ziel dieses Beitrags ist es, die ungarische Lebensmittelagentur Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal (MÉBiH)/Hungarian Food Safety Office (HFSO) mittels ausgewählter Variablen zu untersuchen und dabei einerseits den europäischen Einfluss auf nationale institutionelle Reformen aufzuzeigen. Andererseits soll jedoch auch auf die Unterschiede zwischen den Designs hingewiesen werden, zu deren Erklärung das Konzept der Pfadabhängigkeit des historischen Institutionalismus herangezogen wird. Ist es durch die Schaffung einer Regulierungsagentur zur institutionellen Europäisierung gekommen? Welche Auswirkungen hat dabei die Rolle als neuer EU-Mitgliedstaat und Transformationsland? Kann der nationale Kontext im Sinne eines Verbleibs auf vorgefestigten Pfaden für die Unterschiede in der Lebensmittelregulierung verantwortlich sein? Die vorliegende Studie beruht auf qualitativen Inhaltsanalysen diverser Primärquellen sowie Experteninterviews. Die Analyse zeigte, dass durch die Etablierung einer Bewertungsagentur sowie die Durchsetzung des Trennungsprinzips institutioneller Wandel erfolgte. Ausgelöst wurden die teilweise weitreichenden Pfadbrüche tatsächlich auch von Lebensmittelkrisen. In dieser Situation wirkten verschiedene Europäisierungseffekte in vertikaler, aber auch in horizontaler Richtung auf die Reformprozesse ein. So kam es zu einer jedoch stark national gefärbten organisatorischen Anpassung an das institutionelle Muster der European Food Safety Agency (EFSA).

## **Abstract**

The occurrence of BSE, swine fever and avian flu caused a rapid decrease in consumer trust in food, which has been counteracted through extensive institutional and judicial reforms of European food safety. At the same time most of the European Union (EU) member states have also rearranged their political-administrative structures and often established an independent regulatory body. Although several effects of Europeanization can be observed, there are also considerable differences between national arrangements. This paper analyzes on the one hand the Hungarian Food Safety Office (HFSO; Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal, MÉBiH) to show the impact of the European level on national institutional rearrangements. On the other hand differences between national and European designs in food safety regulation will be demonstrated as well and explained by employing the historical-institutionalist concept of path dependency. Can we consider the establishment of a new regulatory agency as of institutional Europeanization? How does EU accession of a country that is still in a process of transition effect upon these changes? Do national contexts in terms of an adherence to consolidated paths serve as explanation of national differences in the sector of food safety regulation? The study uses qualitative content analysis of diverse primary resources and interviews with experts. The analysis shows that by establishing a risk assessment agency and enforcing principle of separation institutional change occurred. The partially extensive deviations from the established path were actually triggered by food safety crises. When junctures occurred different effects of Europeanization – both vertical and horizontal – affected the reform processes. As a result, we find an organizational adaptation to the institutional model of EFSA which is however clearly shaped by national contexts.

Prof. Dr. Gabriele Abels

Arbeitsbereich Innen- und EU-Politik

Institut für Politikwissenschaft

Eberhard Karls Universität Tübingen

Melanchthonstr. 36, D-72074 Tübingen

Telefon: +49 (0)7071 29-78369

Fax: +49 (0)7071 29-2417

E-mail: ***[gabriele.abels@uni-tuebingen.de](mailto:gabriele.abels@uni-tuebingen.de)***

Homepage: ***<http://tobias-lib.ub.uni-tuebingen.de/portal/TAIF/>***

Copyright: Prof. Dr. Gabriele Abels

Tübingen 2011

Herausgeber: Gabriele Abels, Martin Große Hüttmann

Redaktion: Jennifer Träsch

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:

Nur für nichtkommerzielle Zwecke im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Lehre und ausschließlich in der von der TAIF-Redaktion veröffentlichten Fassung – vollständig und unverändert! – darf dieses Dokument von Dritten weitergegeben sowie öffentlich zugänglich gemacht werden.

## Inhaltsverzeichnis

1. Lebensmittelkrisen – Von Skandalen und Reformen	2
2. Theoretische Grundlegung – Eine Komposition aus historischem Institutionalismus und Europäisierung	5
2.1 Der historische Institutionalismus	5
2.2 Der Europäisierungsansatz – <i>Impact</i> auf nationale Institutionen und Politiken	7
2.3 Das kombinierte theoretische Raster	10
2.4 Ableitung der Arbeitshypothesen	14
3. Lebensmittelregulierung und ‚agencification‘ in Ungarn: der Fall MÉBiH	16
3.1 Methodologische Anmerkungen	16
3.2 Hintergrundfolie – Europäische Dimension	20
3.2.1 Entwicklung der rechtlichen Lebensmittelregulierung in der EU	20
3.2.2 Institutionelles Modell (?) – European Food Safety Authority	22
3.2.3 Paradigmenwechsel	24
3.3 Der Fall MÉBiH	25
3.3.1 Reformen – Der dreifache Wandel	26
3.3.2 Vom fragmentierten zum bi-institutionellen Modell – Die ungarische Lebensmittelsicherheitsstruktur	34
3.3.3 Fit-in MÉBiH	36
3.3.4 Interne Organisation MÉBiHs	39
3.3.5 Prinzipienerefüllung	41
3.3.6 Beteiligung am europäischen Netzwerk	44
3.3.7 Zusammenfassung	44
4. Reformprozesse in Ungarn zwischen Europäisierung und Pfadabhängigkeit	45
5. Schlussfolgerung: Europäisierung mit „nationalem Beigeschmack“	60
6. Anhang	63
7. Literaturverzeichnis	69

## 1. Lebensmittelkrisen – Von Skandalen und Reformen\*

„The Cows are Mad as Hell.“ (Ansell/Vogel 2006: Cover)

„In March 1996, a new human disease called variant Creutzfeldt-Jakob Disease (vCJD) was first described. It is strongly linked to exposure to the BSE agent from infected cattle that have entered the human food supply.“ (CSPI 2005: 32)

So oder ähnlich könnte eine Horrorgeschichte oder ein Hollywoodstreifen beginnen: Eine anfangs für relativ unbedenklich gehaltene Tierseuche, die plötzlich auf den Menschen übergreift und sich zur Pandemie entwickeln kann. Doch an diesem Extrembeispiel wird deutlich, dass die Natur die atemberaubendsten Drehbücher selbst schreibt. Nach dem sogenannten Rinderwahn folgten im letzten Jahrzehnt weitere Lebensmittelkatastrophen wie Aflatoxin-Paprika, Schweinepest und Vogelgrippe (H5N1). Diese großen Krisen stellten neben der Gefahr durch Erderwärmung, globalem Terrorismus und Naturkatastrophen eine ernstzunehmende Gefährdung der Bevölkerung dar. Insbesondere das Auftreten von BSE und die potentielle Verbindung von verseuchtem Fleisch mit einer neuen Variante der Kreutzfeldt-Jakob-Krankheit während der „March madness“ (Jasanoff 1997: 222) von 1996 stellten eine große Herausforderung sowohl für die nationalstaatlichen als auch die europäischen Politiken dar. Nicht nur die britischen Behörden, welche wiederholt versichert hatten, britisches Rindfleisch sei „perfectly safe“ (vgl. Yapp 2006: 140f.), hatten dadurch ihre Grenzen aufgezeigt bekommen, sondern ganz Europa war zum Handeln gezwungen. So ging das Vertrauen der Verbraucher/innen in den Keller. Der weitere Verlauf der Katastrophe verdeutlichte zudem, dass die zuständigen Akteure der Lebensmittelregulierung den Problemen nicht gewachsen waren (vgl. Elvbakken et al. 2008: 125; Rothstein 2006: 154). In der Folgezeit des BSE-Skandals – der „defining watershed“ (Millstone/Zwanenberg 2002: 602) – kam es innerhalb der Europäischen Union und teilweise auch darüber hinaus zu weitreichenden, drastischen institutionellen und rechtlichen Reformen auf dem Feld der Lebensmittelsicherheit (vgl. Vos 2000: 228). Um den europäischen Verbraucher/innen ein einheitlich hohes Schutzniveau bieten zu können, wurden gemeinsame Regeln entwickelt. 2001 schuf die europäische Kommission mit ihrem ‚Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit‘ den Ausgangspunkt für umfassende Reformprozesse.<sup>1</sup> Daraufhin folgte die EG-Verordnung 178/2002, die neben dem neuen Ansatz einer einheitlichen Lebensmittelkette und Sicherheit ‚from farm to fork‘ (vgl. BfR 2009a: 6; Yapp 2006: 143f.) auch die Schaffung der European Food Safety Authority (EFSA) als unabhängige Agentur vorsah. Auf diese Weise kam es zur institutionellen Trennung von Risikobewertung und -management.<sup>2</sup>

Zugleich vollzogen auch die meisten EU-Mitgliedstaaten zahlreiche politisch-administrative Umgestaltungen, die nicht selten ebenfalls mit der Gründung einer Agentur verbunden waren – „Independent regulatory agencies (IRAs) have spread in Western Europe“ (Thatcher 2002c: 954). Was sich deutlich herauskristallisiert ist der Trend zur Schaffung (mehr oder weniger) unabhängiger Agenturen als Bestandteil effektiven Regierens (vgl. Majone/Surdej 2006: 8). Die sogenannte ‚agencification‘ zeichnet sich allerdings nicht nur innerhalb Europas, sondern global ab. Um Glaubwürdigkeit und

---

\* Dieser Artikel wurde aus einer umfangreicheren Studie entwickelt, die anhand der „Method of Structured, Focused Comparison“ (George/Bennet 2005: 67) die ungarischen und deutschen Lebensmittelsicherheitsagenturen vergleicht.

<sup>1</sup> Zur EU-Entwicklung vor 2000 s. Vos (2000: 233ff.).

<sup>2</sup> Traditionell unterscheidet man drei Bereiche der Risikoanalyse: Die wissenschaftliche Bewertung, das Management (also die Entscheidung) sowie die außenwirksame Kommunikation von Risiken.

wissenschaftliche Unabhängigkeit von politischen Entscheidungen zu demonstrieren, werden immer häufiger Macht und Aufgaben an Agenturen delegiert (vgl. ebd.: 17f.).

Trotz der allgemeinen Bewegung ereigneten sich die Veränderungen im Food-Safety-Bereich zeitlich und auch inhaltlich keineswegs in gleicher Weise. Vielmehr können deutliche nationale Unterschiede zwischen den EU-Staaten beobachtet werden, die sich auf verschiedene Faktoren zurückführen lassen. Obgleich der ausschlaggebende Punkt für Reformen eventuell im Einfluss europäischer auf nationale Politiken (vermutlich verstärkt durch die Betroffenheit der BSE-Krise) zu sehen ist, reagierten die EU und ihre Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Lösungen und einer differenzierten Schnelligkeit auf dieses Problem.

Stehen die Schaffung, Struktur und Ausgestaltung von Agenturen im Bereich der Lebensmittelsicherheit zwischen dem Dilemma einer Anpassung an europäische Muster und dem Verbleib auf traditionellen nationalstaatlichen Pfaden? Ist es durch die Reformen verbunden mit der Schaffung einer Regulierungsagentur<sup>3</sup> zu einer rechtlichen wie auch institutionellen Europäisierung gekommen? Spielt es dabei eine Rolle, ob es sich um einen ‚neuen‘ Mitgliedstaat handelt? Demgegenüber muss aber auch gefragt werden, welche strukturellen Unterschiede sich zwischen den neu geschaffenen Institutionen feststellen lassen und worauf diese zurückzuführen sind. Kann der nationale Kontext im Sinne einer Pfadabhängigkeit dafür verantwortlich sein? Und welchen Einfluss entfalten Lebensmittelkrisen insbesondere das Auftreten von BSE beim Abweichen von diesen Wegen? Diese Fragen bilden den Fokus dieses Artikels. Sie sollen anhand einer Untersuchung der ungarischen Lebensmittelsicherheitsagentur und unter Bezugnahme eines kombinierten theoretischen Konzepts geklärt werden.

Lebensmittelregulierung stellt dabei einen relativ jungen Bereich dar, der erst zunehmend in den Fokus politikwissenschaftlichen Interesses gelangt. Demzufolge steckt die Forschung auf diesem Feld noch in den Kinderschuhen, wodurch eine Beschäftigung mit der Materie immer auch ein Stück weit Pionierarbeit leisten muss. Dabei ist die Untersuchung der zunehmenden Delegation an Regulierungsagenturen – ‚agencification‘ – vor allem innerhalb des politischen Systems der EU sowie der europäischen Agenturen auch im Bereich der Lebensmittelsicherheit gut dokumentiert und analysiert.<sup>4</sup> Ferner liegen länderbezogene Studien zur Lebensmittelregulierung in Europa vor, die teilweise einen Überblick über das Food-Safety-System aller 27 Mitgliedstaaten ermöglichen (vgl. BfR 2009a) oder aber eine detaillierte Darstellung der Regulierungsstrukturen in einer Auswahl bestimmter Länder erlauben; u.a. liegt eine erste Analyse des ungarischen Systems in der Frühphase vor.<sup>5</sup> Auch eine vergleichende Analyse verschiedener europäischer Systeme in diesem Policy-Feld auf Grundlage historisch-institutionalistischer Annahmen wurde bereits geleistet (vgl. Elvbakken et al. 2008). Darüber

---

<sup>3</sup> Der Begriff ‚Regulierungsagentur‘ kann insofern irreführend sein, als die so bezeichneten Agenturen oftmals keine regulativen Kompetenzen im engeren Sinne besitzen, sondern vornehmlich die Risikobewertung übernehmen. Eine Ausnahme stellt beispielsweise die britische Food Safety Authority (FSA) dar.

<sup>4</sup> S. dazu u.a. Alemanno 2008; Caduff/Bernauer 2006; Chiti 2000; Fleischer 2007; Geradin 2004; Geradin et al. 2005; Gilardi 2008; Thatcher 2002a; Thatcher 2002b; Vincent 2004; Vos 2000; Wonka/Rittberger 2009. Zudem finden sich auch Abhandlungen, die unterschiedliche Bereiche europäischer Regulierung vergleichen. Hier sei stellvertretend der Aufsatz von Krapohl (2007) genannt, in dem er die europäischen Agenturen für Lebensmittelsicherheit (EFSA) und Arzneimittel-Autorisierung (EMA) unter Bezugnahme historisch-institutionalistischer Hypothesen vergleicht.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu v.a. Ansell/Vogel 2006; Fischer 2005; Fischer 2007; Majone/Surdej 2006; Surdej o.J. ; Vos/Wendler 2006b.

hinaus beschäftigt sich Lise Hellebø Rykkja (2004) explizit mit dem Vergleich zweier Lebensmittelsicherheitsagenturen, der europäischen sowie der britischen.

Dennoch wurden viele Fragen, Theorien und Themen politikwissenschaftlich bisher nicht näher untersucht. Ich möchte daher versuchen, eine der sich auftuenden Lücken zu schließen, indem ich den beachtlichen Wandel im ungarischen System in den letzten Jahren untersuche. Einen Mehrwert stellt dabei vor allem die Auswahl des Untersuchungsobjekts dar, bei dem es sich um einen 2004 beigetretenen EU-Mitgliedstaat handelt. Dieser Fall soll hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung der Food-Safety-Agentur und deren Einbindung in das gesamte Lebensmittelsicherheitssystem analysiert werden. Theoretisch wird hierfür der historische Institutionalismus mit dem Europäisierungsansatz verknüpft. Die zentrale Annahme lautet: Durch die nationalstaatlichen Reformen im Sektor der Lebensmittelregulierung verbunden mit der Gründung einer Agentur ist es zu einer Anpassung an die Entwicklungen in der EU gekommen. Diese Reformen sowie die Ausgestaltung der dadurch entstandenen Institutionen zeichnen sich jedoch durch bedeutende Unterschiede aus. Ob die Kombination letztlich in Bezug auf das Erkenntnisinteresse gewinnbringend ist, kann erst im Ergebnis festgestellt werden.

Zur Untersuchung der Reformen auf dem Lebensmittelsektor, insbesondere der Schaffung und Ausgestaltung der neuen Regulierungsagentur, dem ungarischen Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal (MÉBiH), bedarf es eines fallspezifischen, theoriegeleiteten Ansatzes. Im Folgenden soll zunächst das theoretische Konzept dargestellt werden (Kap. 2), bevor dann der ungarische Fall ausgebreitet wird (Kap. 3). Daran schließt sich eine theoriegeleitete Interpretation des Untersuchungsfalls an (Kap. 4).

Erwartungsgemäß sollte diese theoriegeleitete Analyse einerseits signifikante Parallelen hinsichtlich Aufgaben, Design und Struktur der ungarischen MÉBiH zum europäischen Modell zu Tage fördern. Eventuell könnte EFSA eine Art Modellcharakter für die nationalstaatlichen Institutionen entwickelt haben. Andererseits ist aber auch zu erwarten, dass die Untersuchung bedeutende Unterschiede in der Entstehung, Prinzipienerefüllung und dem allgemeinen System-Fit-in der Agenturen aufdecken wird. Diese charakteristischen Differenzen würden dann auf eine institutionelle Einbindung in Systematik und Kontext des Nationalstaats verweisen, aus der eine durchschlagende Pfadabhängigkeit erwächst. Wobei auch die Dauer der Mitgliedschaft in der EU sowie Besonderheiten des ungarischen Beitrittsprozesses zusätzlich Wichtigkeit erlangen könnten.

Am Ende dieses Artikels soll eine umfassende und aktuelle Darstellung der Spezifika der ungarischen Agentur stehen. Der Fokus liegt demnach klar auf der Ausgestaltung der Lebensmittelsicherheitsagentur, wodurch eine detaillierte Erläuterung des Systems der Food-Safety-Regulierung nicht in den Blick genommen wird. In diesem Rahmen kann keine umfassende, alle möglichen Variablen einbeziehende Untersuchung entstehen. Zudem soll dieser Artikel keinen normativ-bewertenden, sondern vielmehr einen deskriptiven, nach unabhängigen Kriterien analysierenden Charakter aufweisen.

## 2. Theoretische Grundlegung – Eine Komposition aus historischem Institutionalismus und Europäisierung

Lebensmittelsicherheitsagenturen können in ihrer Gründung, Struktur und Vorgehensweise keineswegs anhand einer eindimensionalen Betrachtungsweise erfasst werden. Diese Tatsache ist es auch, die ein facettenreiches Forschungsdesign erforderlich macht. Eine Komposition aus Hypothesen, die aus dem historischen Institutionalismus entnommen sind mit Anklängen aus dem Konzept der Europäisierung, wird die Basis der theoretischen Grundlegung bilden.

### 2.1 Der historische Institutionalismus<sup>6</sup>

Einen Pfeiler des grundlegenden Fundaments vorliegender Studie bildet der historische Institutionalismus (HI). Theoriegeschichtlich betrachtet entstand der historische Institutionalismus in einem größeren Kontext – als Teil der sogenannten ‚Neuen Institutionalismen‘ (vgl. Hall/Taylor 1996: 5). Der Institutionalismus blickt auf eine lange Tradition besonders in der vergleichenden Politikwissenschaft zurück. Was also ist neu am ‚neuen‘ Institutionalismus? Einerseits liegt dieser Theorieströmung ein wesentlich weiterer Institutionen-Begriff zugrunde, als deren rein formelle Bedeutung (vgl. Bulmer 1998: 369; Thelen/Steinmo 1992: 3). Hinzu kommt auch, dass es sich bei diesen Ansätzen weniger um „grand theorizing“ (ebd.: 4), sondern vielmehr um Theorien mittlerer Reichweite handelt. Gemeinsam lehnte sich der ‚Neue Institutionalismus‘ gegen den Behaviorismus auf und verschrieb sich der „core assumption [...] that *institutions matter*“ (Bulmer 1998: 368; Hervorhebung im Original). Dennoch fehlt es dem Theoriestrang an einem kohärenten Konzept, so bestehen vielmehr verschiedene Argumentationsstränge, die sich insbesondere dadurch unterscheiden, wie, warum und in welchem Maße Institutionen den Unterschied ausmachen (vgl. Knill 2001: 20). Grundsätzlich lassen sich drei verschiedene Richtungen unterscheiden – rational choice, soziologischer und historischer Institutionalismus – die alle den „umbrella term“ (Bulmer 1998: 369) für sich beanspruchen, ohne jedoch eine übergreifende theoretische Grundlage zu haben (vgl. Hall/Taylor 1996: 5; Immergut 1998: 5). Während erstgenanntes zielorientiertes, einer ökonomischen Logik folgendes Handeln innerhalb institutioneller Grenzen annimmt, fokussiert sich die soziologische Richtung stärker auf normative sowie informelle Institutionen, die eine Angemessenheitslogik etablieren (vgl. Knill 2001: 20). Somit lassen sich akteurszentrierte von Institutionen-basierten Ansätzen unterscheiden.

Der HI hingegen hat eine wichtige Nische zwischen beiden Lagern für sich entdeckt. Durch den Versuch, allgemeine politische Muster aus der Geschichte mit Erklärungen zur Kontingenz bestimmter Entwicklungen zu verbinden, erwächst sein häufig betonter Brückenschlag-Charakter (vgl. Bulmer 2007: 56; Morisse-Schilbach 2006: 284; Pierson 1996b: 131; Thelen/Steinmo 1992: 27f.). In diesem Kontext eignet er sich damit besonders, da er im Gegensatz zum soziologisch geprägten Modell die Ableitung von Hypothesen erleichtert. Dabei lässt er aber gegenüber rationalen Ausprägungen trotzdem ideelle Erklärungen zu, die aufgrund der Besonderheiten des Politikfeldes Lebensmittelsicherheit sowie der kognitiven Elemente des Europäisierungsansatzes wichtig werden.

Analysiert man die wörtliche Bedeutung des HI, so kann dieses Theoriekonzept als historisch bezeichnet werden, da es Politik als einen sich zeitlich entwickelnden Prozess betrachtet. „We are be-

---

<sup>6</sup> Die Aufsätze von Simon Bulmer (1998), Paul Pierson (1998; 2000b), sowie Kathleen Thelen und Sven Steinmo (1992) dienen hier insbesondere als Referenztexte. Letztere Autoren haben den Ausdruck „historical institutionalism“ (Thelen/Steinmo 1992) in ihrem gemeinsamen Aufsatz eingeführt.

ginning to place politics in time” – schrieb dessen Hauptvertreter Paul Pierson (2004: 178). Ferner ist es institutionalistisch, insofern es die Einbettung der Implikationen solcher Prozesse in Institutionen betont (vgl. Pierson 1996b: 126; Pierson 1998: 29; Pierson 2000a: 264f.). Diesem Verständnis liegt folgende Definition zugrunde: Institutionen sind die gesellschaftlichen Spielregeln (vgl. North 1992: 3) oder präziser ausgedrückt, alle „formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy” (Hall/Taylor 1996: 6).

Innerhalb der EU-Forschung wird der HI erneut in zwei Lager unterteilt – in ein soziologisch<sup>7</sup> orientiertes sowie ein durch rational-choice-Ansätze<sup>8</sup> geprägtes. Beide differieren insbesondere hinsichtlich ihrer Annahmen zur Präferenzbildung der Akteure. Trotz aller Unterschiede zwischen beiden Theoriesträngen, verbindet sie ein gemeinsames Projekt: „[U]nderstanding policy continuities over time within countries and policy variations across countries” (Thelen/Steinmo 1992: 10).<sup>9</sup>

Das mit dem HI verbundene Konzept der Pfadabhängigkeit geht davon aus, dass Institutionen bestimmte Verhaltensmuster sowie Lösungsansätze hervorbringen und damit sogar Interessen und Identitäten konstituieren: „[I]nitial actions push individual behavior onto path that are hard to reverse” (Pierson 1998: 47).

Zum besseren Verständnis der so entstehenden Konstanz dient die Idee der „increasing returns“ (Pierson 2000a: 252), die besagt, dass mit jedem Schritt auf einem einmal eingeschlagenen Pfad der Verbleib auf diesem wahrscheinlicher wird (vgl. Hillmert 2006: 19). Dadurch wird eine Abkehr nicht nur schwierig, sondern zusätzliche Anpassungen an die institutionellen Arrangements lassen diese zunehmend unattraktiv werden (vgl. Pierson 2000b: 491). Die auf diesem Wege zu erwartenden Gewinne steigen im Vergleich zu den Gewinnchancen anderer Optionen. So ist das Festhalten an bestehenden Institutionen aus finanziellen Aspekten günstiger. Zudem bilden sich Lerneffekte und Routinen heraus, die im Falle einer Änderung nicht fortgeführt werden könnten. Darüber hinaus können sich durch eine bestimmte Praxis, die von vielen Akteuren getragen wird, Koordinationseffekte ergeben (vgl. Pierson 2000a: 254). So entsteht eine Lock-in-Situation mit Beharrungskraft und Reformresistenz, die ein Abweichen vom Pfad unwahrscheinlich macht (vgl. Hall/Taylor 1996: 8; Morisse-Schilbach 2006: 274; Pierson 1996b: 132ff.). Auf diese Weise werden nationale Verwaltungstraditionen – Bulmer (1998: 375) nennt sie „administrative culture[s]“ –, Systemeigenschaften sowie Besonderheiten politischer Kultur zu wichtigen Elementen der Analyse von Veränderungen. Der spezielle institutionelle, komplexe Kontext eines politischen Systems kann so als eine Art „framing“ (Elvbakken et al. 2008: 128) verstanden werden (vgl. Hillmert 2006: 4). „HI-Ansätze sind [daher aber] nur bedingt auf andere historische Situationen anwendbar und dienen primär der Erklärung“ (Spehn 2006: 190) spezifischer Entwicklungen. Zudem läuft das Konzept der Pfadabhängigkeit Gefahr, durch die Betonung von Kontinuität Wandel zu vernachlässigen.

Um die Statik des Konzeptes zu durchbrechen, lässt sich der Fluss geschichtlicher Ereignisse in Phasen institutioneller Kontinuität und Ausnahmeformen – sogenannte „critical junctures“ (The-

<sup>7</sup> Als grundlegende Werke dieses Theoriestrangs sind die Aufsätze von Ellen M. Immergut (1992) und Simon Bulmer (1998) zu nennen (s. auch Immergut/Anderson 2008: v.a. 357ff.). Zudem versuchte Margaret Weir (1992) Ideen, Werte und Macht am Beispiel der amerikanischen Arbeitspolitik zu verbinden.

<sup>8</sup> Hier ist insbesondere Paul Pierson als Referenztheoretiker ausschlaggebend (s. hierzu: Pierson 1996a; Pierson 1996b; Pierson 1998; Pierson 2000a; Pierson 2000b; Pierson 2004).

<sup>9</sup> Für einen Überblick zur gegenseitigen Befruchtung und verstärktem Lernen der beiden Stränge s. Thelen 1999.

len/Steinmo 1992: 27) unterteilen. Kritische Augenblicke entstehen meistens aus einer Krise oder einer Drucksituation von außen, den „exogenous shocks“ (Pierson 2000a: 266). Obgleich Institutionen die Zeit überdauern, kann sich ihre Umwelt aber teilweise gravierend verändern, sodass „old continuities are given up in order to create new continuities“ (Knill 2001: 22).

In diesen Momenten zeigt sich womöglich die Ineffizienz wie auch Untauglichkeit der bestehenden Institutionen und die Akteure müssen ihre Interessen neu kalkulieren (vgl. Krapohl 2007: 28). Aus dieser Neudefinition kann sich ein Möglichkeitsfenster öffnen, durch welches sich die Chance zur institutionellen Reform ergibt. In einer „Art ‚umgekehrte[r] Pfadabhängigkeit“ (Fischer 2007: 368) kann es zu einem tiefgreifenden institutionellen Wandel – einer ‚critical juncture‘ – kommen,<sup>10</sup> der eine Verzweigung des Weges generiert, von der an die historische Entwicklung einen neuen Pfad betritt (vgl. Hall/Taylor 1996: 10). Allerdings wird der neue Pfad nur beschritten, wenn die zu erwartenden Gewinne höher sind als die entstehenden Transaktionskosten. Eine Krise ist somit zwar die notwendige, nicht aber die hinreichende Bedingung für institutionellen Wandel. Hinzu kommt auch, welches Gut (Allgemein- oder Gruppengut) von der Institution bereitgestellt werden würde und welche Interessengruppe sich dafür einsetzt. Bildet beispielsweise ein starker Vertrauensverlust der Verbraucher in einem Regulierungsbereich den Ausgangspunkt der Krise, so ändert sich das einst von Interessengruppen dominierte Politikfeld und das diffuse Interesse der Verbraucher wird zur entscheidenden Kategorie. Dadurch wird ein Wandel zu stärkeren Regulierungsagenturen möglich (vgl. Krapohl 2007: 29).

## 2.2 Der Europäisierungsansatz – Impact auf nationale Institutionen und Politiken

Johan P. Olsen (2001) titelt in seinem prominenten Artikel „The Many Faces of Europeanization“ und trifft die Problematik damit auf den Punkt. Das äußerst vielschichtige Konzept stellt selbst keine eigene Theorie der europäischen Integration dar, sondern besteht vielmehr aus einem Bündel verschiedener Ansätze mittlerer Reichweite, die allesamt versuchen, das Phänomen Europäisierung zu erklären (vgl. Auel 2006: 94; Bulmer 2007: 47; Featherstone/Radaelli 2003: 340). Im Folgenden sollen daher diejenigen Aspekte, Erklärungsansätze und Mechanismen herausgearbeitet werden, die hier von Bedeutung sind. Dabei orientiere ich mich insbesondere an Claudio M. Radaelli (2004), dem Referenztheoretiker der Europäisierungsforschung.

Obgleich ‚Europa‘ immer stärker in das Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger tritt und auch die nationalstaatlichen Politiken immer mehr durch europäische Entscheidungen beeinflusst werden, rückten die Dynamiken einer Europäisierung – wobei man besser von einer „EU-ization“ (Radaelli 2003: 27) sprechen sollte – der Mitgliedstaaten erst relativ spät in das politikwissenschaftliche Forschungsinteresse (vgl. Auel 2006: 293). Theorien der europäischen Integration beschäftigten sich lange Zeit vornehmlich mit dem Prozess der Integration an sich, dessen Rückwirkungen auf die Mitgliedstaaten wurden hingegen weitgehend außer Acht gelassen. Mit Abschluss der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) begann die Forschung sich mehr und mehr mit dem Einfluss Europas auf die Institutionen, Politiken und Prozesse innerhalb der Nationalstaaten zu beschäftigen (vgl. Auel 2006: 293; Hix/Goetz 2001: 1f.). Damit reihen sich die Europäisierungsansätze in die so bezeichnete „post-

---

<sup>10</sup> Meine Ausführungen orientieren sich an der begrifflichen Unterscheidung von Bulmer und Burch (2001: 81f.): Ein kritischer Moment entsteht aus einer Krise heraus und öffnet ein Möglichkeitsfenster für institutionellen Wandel. Doch erst wenn Reformen tatsächlich eintreten, wird aus dem ‚critical moment‘ eine ‚critical juncture‘.

ontologische Phase“ (Auel 2006: 294; vgl. Radaelli 2003: 33) der EU-Forschung ein, in der nicht mehr das ‚Warum‘ der Integration zur Disposition steht, sondern das bestehende System der Europäischen Union, seine Institutionen und Wirkungsmechanismen untersucht werden. Seither stellt sich nicht mehr die Frage „whether Europe matters but how it matters, to what degree, in what direction, at what pace, and at what point of time“ (Börzel/Risse 2003: 60).

Bei dem Versuch Europäisierung zu umreißen, wird man auf nahezu ebenso viele verschiedene Definitionsmöglichkeiten wie Konzepte stoßen.<sup>11</sup> Diese fehlende Einheitlichkeit geht mit einer „konzeptionelle[n] Schlampigkeit“ (Auel 2006: 295) einher, welche die Abgrenzung zu anderen theoretischen Vorstellungen verwischt. Ähnlichkeiten mit dem Konzept der ‚europäischen Integration‘ sind daher je nach definitorischer Trennschärfe teilweise frappierend. Versteht man Europäisierung jedoch nach Vink/Graziano (2007: 7) als „*the domestic adaptation to European regional integration*“ (Hervorhebung im Original), sinken die Verwechslungschancen erheblich. In der Betonung nationalstaatlicher Anpassungsprozesse an die fortschreitende europäische Integration liegt der neuartige Charakter.

Dieser Aufsatz arbeitet mit der gängigen Definition nach Claudio M. Radaelli (2004: 3; 2005: 4):

„Europeanisation/Europeanization consists of processes<sup>12</sup> of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation<sup>13</sup> of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms<sup>14</sup> which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies.“

Obgleich sich bislang kein einheitliches Theorieverständnis der Europäisierung herausgebildet hat, gibt es verschiedene Versuche, das verwendete Forschungsdesign dennoch zu strukturieren und auf diese Weise transparent zu gestalten. In Anlehnung an Theofanis Exadaktylos und Claudio M. Radaelli (2009: 512ff.) können folgende Dimensionen für die Fallstudie unterschieden werden:

- **Bottum-up approach:** Top-down-Ansätze analysieren den fit/misfit des jeweiligen Mitgliedsstaates und stellen davon ausgehend, eine mögliche Veränderung in policy, politics oder polity des Staates fest. Darüber hinaus soll hier durch einen bottum-up approach das nationale Lebensmittelsicherheitssystem zu einem gegebenen Zeitpunkt betrachtet werden.
- **Effects of causes:** Die EU-Mitgliedschaft kann als Grund aufgefasst werden, dessen unterschiedliche Effekte auf die nationalen Systeme zu untersuchen sind.
- **Complex causation:** Die Tendenz zu komplexen Kausalbeziehungen resultiert im Hinblick auf „increasing returns“ (Pierson 2000a: 251) und unterschiedliche Erklärungsvariablen vor allem aus der Entscheidung einer Verknüpfung zweier Ansätze.

<sup>11</sup> Für einen Überblick der verschiedenen Definitionsmöglichkeiten von Europäisierung s. Axt et al. 2007: 137ff. (v.a. die Tabelle auf S. 139).

<sup>12</sup> Durch diese Formulierung, die auch Exadaktylos und Radaelli (2009: 510) verwenden, wollen sie Europäisierung vor allem als Prozess im Sinne von Paul Pierson verstanden wissen, um damit eine prozess- und pfad-sensible Definition zu liefern. Somit wird die Verknüpfung mit dem historischen Institutionalismus, die in Kapitel 2.3 vorgenommen werden soll, erleichtert.

<sup>13</sup> Wichtig ist hier auch der Hinweis auf die Möglichkeit einer institutionellen Europäisierung.

<sup>14</sup> Für Radaelli spielen demnach nicht bloß rein materielle Faktoren eine Rolle, sondern er geht auch davon aus, dass Ideen und Werte im Sinne eines europäischen Diskurses zur Erklärung von Europäisierungsprozessen herangezogen werden können (vgl. Auel 2006: 307; Radaelli 2004: 8).

- **Time as a qualitative factor:** Durch Rückgriff auf den historischen Institutionalismus kann ‚Zeit‘ nach Pierson (1996b) als Faktor verstanden werden, der politischen Einfluss ausübt.
- **Institutionelle Europäisierung (polity):** Der Gegenstandsbereich umfasst die Europäisierung „von der EU hervorgerufenen Veränderungen nationalstaatlicher Institutionen“ (Axt et al. 2007: 139); Strukturen und Routinen der traditionellen Administration also (s. dazu Börzel/Risse 2000: 3f.; Goetz 2001; Maurer et al. 2003: 53; Page 2003).
- **Beitrittseuropäisierung<sup>15</sup>:** Im Hinblick auf den Fall Ungarn ist die Unterscheidung der Lebensmittelregulierung vor beziehungsweise nach dem EU-Beitrittsprozess von entscheidender Bedeutung. Allerdings setzt die Europäisierung in diesem Zusammenhang nicht erst mit dem Beitritt selbst ein,<sup>16</sup> sondern beginnt bereits mit den Verhandlungen im Vorfeld (vgl. Axt et al. 2007: 141ff.).

Zur Erklärung von Europäisierungsprozessen werden je nach Ansatz verschiedene Einflussfaktoren herangezogen (s. dazu Auel 2006: 299ff.). Im Grunde besteht Europäisierung aus einem zweiseitigen Mechanismus (vgl. Börzel/Risse 2000: 2): Unter ‚uploading‘ ist die Konstruktion des EU-Systems durch die Mitgliedstaaten sowie der besondere Fall des ‚Hochladens‘ eines nationalen Modells oder Regulierungsniveaus auf die europäische Ebene zu verstehen (vgl. Bulmer 2007: 48). In diesem Kontext ist vor allem – jedoch nicht ausschließlich – der Einfluss der supranationalen Ebene auf die nationalen Politiken (‚downloading‘), insbesondere die institutionellen Veränderungen in den Mitgliedstaaten, von Bedeutung. Idealtypisch lassen sich drei Europäisierungsmechanismen unterscheiden, die sich verschiedenen Modellen zuordnen lassen (vgl. Knill/Lehmkuhl 1999: 2ff.):

Erstens, sind *direkte* oder ‚positive‘ Effekte der Integration wie Anpassungen an EU-Anforderungen zu nennen (institutionelles Modell). Hier spielen vor allem rechtliche Instrumente der Europäischen Union, die sogenannte ‚hard law‘, eine wichtige Rolle als Impulsgeber (vgl. Palau 2009: 3ff.; Vink/Graziano 2007: 8). In Bezug auf Ungarn ist auch die Anpassung an den *acquis communautaire* als Beitrittsanforderung ein wichtiger Mechanismus. Durch diese klaren institutionellen oder rechtlichen Modelle entsteht ein Anpassungsdruck. Dieser ist allerdings in den Staaten unterschiedlich stark – je nach ihrer ‚goodness of fit‘, der Diskrepanz zwischen dem Ist- und Soll-Zustand. Wandel auf nationalstaatlicher Ebene wird genau durch diesen Zugzwang erzeugt (vgl. Börzel 2005: 50ff.; Börzel/Risse 2000: 5f.; Jupille/Carporaso 1999: 439; Radaelli 2004: 7).<sup>17</sup> Auch organisatorische Innovationen auf der EU-Ebene können nationalen Reformen im administrativen Bereich Modell stehen. Zweitens, können auch veränderte nationale Möglichkeitsstrukturen durch *negative* Integration hinsichtlich Macht und Ressourcen auf implizite Art und Weise Europäisierung hervorrufen. Schließlich wird von einem *indirekten* Mechanismus ausgegangen. Diese schwächste Europäisierungsform der „framing‘ integration“ (Knill/Lehmkuhl 1999: 2) wird auf veränderte Erwartungshaltungen und Ideen, Normen und Netzwerkeffekte, basierend auf kognitiver Logik zurückgeführt. Normativer Druck und Best Practices können somit auch als Ursache von Europäisierung angenommen werden (vgl. Fischer 2007: 351; Palau 2009: 7f.; Radaelli 2003: 35f.).

<sup>15</sup> Immer mehr Studien widmen sich einer Beitritts- oder Kandidateneuropäisierung (s. hierzu: Sedelmeier 2006) sowie der Thematik „Europeanization Goes East“ (Grabbe 2003).

<sup>16</sup> Bulmer und Burch (2001: 80) verstehen den Beitritt zur Europäischen Union sogar als einen kritischen Augenblick.

<sup>17</sup> Explizite Hypothesen über den Anpassungsdruck und institutionelle Anpassung finden sich bei Börzel (1999).

Ogleich unterschiedliche Mechanismen und Variablen zur Erklärung von Europäisierung beitragen können, bleiben methodische Probleme bezüglich der Operationalisierung bestehen. Erschwert wird die Messbarkeit allen voran dadurch, dass Europäisierung einen Prozess und kein Endstadium beschreibt (vgl. Radaelli/Pasquier 2007: 39). Kausale Effekte können nicht nur schwer zugeordnet und letztlich verifiziert werden (vgl. Haverland 2007: 65f.), sondern der europäische Einfluss ist durch die Multikausalität kaum von anderen Faktoren wie Globalisierung zu unterscheiden (vgl. Eising 2003: 407f.). Es entsteht die Gefahr einer Überbewertung Europas. Haverland (2005) verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Problematik der Fallauswahl: Die meisten Fälle arbeiten mit EU-Mitgliedstaaten und vernachlässigen so die Variation der unabhängigen Variable, die nur mittels einer negativen Kontrollgruppe zu leisten wäre.

### 2.3 Das kombinierte theoretische Raster

Aufgrund der erschwerten Messbarkeit des Europäisierungskonzeptes und der damit einhergehenden Probleme hinsichtlich der Hypothesenbildung hat der „institutionalist turn“ (Aspinwall/Schneider 2000: 1) auch hier Einzug gehalten: „[M]any recent contributions to the Europeanisation debate are explicitly basing their arguments on neo-institutionalist thinking“ (Hix/Goetz 2001: 18). Im Folgenden soll eine Kombination der Konzepte zu einem einheitlichen Theorieraster erfolgen.

Für die Untersuchung von Agenturen als behördlichen Strukturen in der staatlichen Administration muss zunächst der lose Europäisierungsbegriff in seiner genauen Bedeutung für den Untersuchungsgegenstand geklärt werden. Wie weit reicht die Europäisierung? Beziehungsweise welchen Bereich betrifft sie? Zur Klärung dieser Frage ist man gut beraten, die sogenannten drei ‚P’s‘ der Politikwissenschaft heranzuziehen:

Tabelle 1: Reichweite der Europäisierung

Politikdimension	Bereich der Europäisierung
<i>politics</i>	Parteien, öffentliche Meinung
<i>policy</i>	Politikbereiche, z.B. Agrar-, Lebensmittelpolitik
<i>polity</i>	Gesetzgebungs- und Verfassungsstruktur, <b>INSTITUTIONEN</b>

Quelle: Eigene Darstellung, inhaltlich inspiriert von Bulmer/Burch 2001: 76f.

Obwohl inzwischen ein wissenschaftlicher Konsens auszumachen ist, nach dem die Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union Auswirkungen auf alle drei dargestellten Bereiche der Nationalstaaten ausüben, ist die Europäisierung – verstanden als EU-Einfluss auf nationale Systeme – der Polity-Dimension bislang zu kurz gekommen (vgl. Bursens 2007: 115). Neben kurzfristige Effekte wie Reformen in Politikbereichen oder in den Verhaltensmustern von Akteuren treten somit langfristige Wandeleffekte in Organisationsstrukturen, öffentlichen Verwaltungen, administrativen Traditionen und kollektiven Identitäten (vgl. Börzel/Risse 2003: 60).

So stellt sich an dieser Stelle die Frage, ob es zu einer institutionellen Europäisierung auf dem Sektor der Lebensmittelsicherheit in Form einer Neugründung von Food-Safety-Agenturen gekommen ist. „Kollisionen zwischen europäischen und nationalen Institutionen werden so zu wichtigen Auslösern politischer Dynamiken“ (Eising 2003: 399). Denn Dynamik und institutioneller Wandel sind wichtige Annahmen des Europäisierungsansatzes. Verschiedene Stimmen bewerten den Modellcharakter Europas so stark, dass er konvergente Veränderungen in den Mitgliedstaaten nach sich zieht: Auf die gleichen Herausforderungen aus Brüssel würden nationale Systeme gleich reagieren.

Mechanismus einer institutionellen Europäisierung muss einem weiten Verständnis – „‘Europe as usage‘“ (Abels/Kobusch 2010: 13) – folgend, nicht nur ein möglicher ‚misfit‘ verbunden mit einem Anpassungsdruck auf dem Gemeinsamen Markt sein (vgl. Börzel 1999: 577ff.), sondern es greifen auch andere Einflussfaktoren. Zunächst können *EU-Regelungen* einen Verwaltungswandel verursachen (Palau 2009: 4ff.).<sup>18</sup>

- „hard law“: Richtlinien, Verordnungen, Übernahme des *acquis communautaire* (Beitrittseuropäisierung)
- „soft law“: Grün- und Weißbücher – „pre-law-effects“, Kommissionskommunikationen – „post-law-effects“, New Modes of Governance, Best Practices

Diese Art passiver Europäisierung kann aber auch durch die Anpassung an institutionelle Designs auf der europäischen Ebene hervorgerufen werden (vgl. Bulmer/Burch 2001: 78f.).<sup>19</sup> So liegt die Vermutung nahe, dass die Gründung und Ausgestaltung – im Sinne von Autonomie, aber auch Organisationsstruktur – der EFSA Ausgangspunkt und Modell nationaler Agenturen war.

Christoph Knill und Dirk Lehmkuhl (1999) gehen von einer weiteren, zunächst als schwach bezeichneten Form aus. Statt klare institutionelle Bedingungen oder rechtliche Vorschriften zu bestimmen, verändert die „framing‘ integration“ (ebd.: 2) indirekt die Erwartungen der nationalen Akteure. Der Ideenwandel erfolgt auf kognitiver Ebene, das Entstehen neuer europäischer Paradigmen kann ebenfalls zu institutionellen Anpassungen führen. Ein möglicher Auslöser für einen europäischen Wandel auf dem Lebensmittelsektor stellt die BSE-Krise dar (vgl. Palau 2009: 7f.).

Neben den beschriebenen ‚download‘-Prozessen sollte die aktive Rolle der Mitgliedstaaten bei der Rechtsetzung innerhalb der EU nicht vernachlässigt werden (vgl. Bulmer/Burch 2001: 78). So kann es zu einem Export nationaler Ideen, Routinen und Institutionen auf die europäische Ebene kommen.

Darüber hinaus rückt die Untersuchung horizontaler Europäisierungsmuster bei der Betrachtung der vertikalen Einflüsse von der Europäischen Union zu den Nationalstaaten meist in den Hintergrund (vgl. Fischer 2007: 352f.). Ich gehe jedoch davon aus, dass nicht nur Wettbewerb, sondern auch gegenseitiges Lernen beispielsweise anhand von Best Practices zwischen den EU-Mitgliedern erfolgt. Das impliziert auch, dass ein Policy-Transfer möglich sein muss, so dass „[a] country can also imitate or import or learn from another bilaterally, although the EU often provides the architectures and the procedures for horizontal transfer“ (Radaelli/Exadaktylos 2010: 193).

---

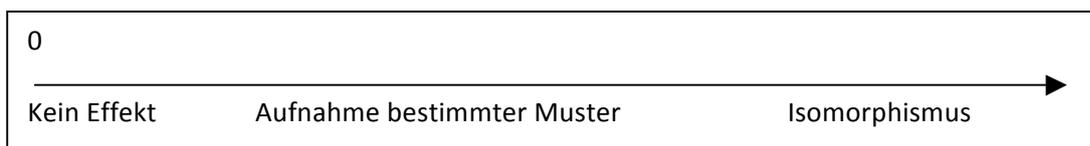
<sup>18</sup> Die Implementationsforschung geht zudem davon aus, dass Auswirkungen auf nationale Verwaltungen und die Implementation von EU-Politiken sich gegenseitig beeinflussen können (s. dazu Knill 2001: 17ff.).

<sup>19</sup> Börzel und Risse (2003: 61f.) gehen auch hier von einem „institutional misfit“ aus.

Wie angedeutet, muss eine weitere Dimension in die Überlegungen einbezogen werden – die Beitrittseuropäisierung.<sup>20</sup> So entfaltet die EU zunehmend auch für Nicht-Mitgliedstaaten große Bedeutung. Im Zuge der Konditionalität erfolgen vertikale Europäisierungsprozesse. Hinzu kommen aber auch horizontale Mechanismen zwischen den Staaten. Insbesondere im Bereich der Lebensmittelsicherheit, aber auch darüber hinaus, haben Twinning-Projekte vor, während und nach dem Beitritt als „Europeanization by learning“ (Abels/Kobusch 2010: 15) das neue Design betroffener Länder beeinflusst. Durch Personalschulungen, Austauschprogramme und Praktika können inneradministrative Routinen verändert werden. Oftmals werden Twinning mit kulturell verbundenen Staaten durchgeführt und die institutionellen Ergebnisse sind oft tiefgreifend. Besonders die Transformationsländer Mittel- und Osteuropas sind oftmals bereit, sich andere Staaten zum Vorbild zu nehmen (vgl. Dieringer 2010b: 22ff.).

Um nun auch die Intensität (verstanden als Stärke) der Europäisierung begreifbar zu machen, existieren eine Reihe verschiedener Kategoriensysteme und Skalen.<sup>21</sup> Inspiriert von diesen Versuchen wurde hier eine simple Einordnung entwickelt:

Abbildung 1: Intensitäts-Skala



Quelle: Eigene Darstellung

Die Realität mit ihrer Vielfalt an nationalen Lösungen im Lebensmittelsicherheitsbereich lehrt den Betrachter, dass die radikale These einer ‚harten‘ Konvergenz<sup>22</sup> keinen Bestand haben kann. Europäisierung muss also nicht mit Harmonisierung einhergehen, sondern generiert bei aller Harmonie dennoch Differenz und Divergenz. Europäische Vorgaben und Modelle werden, beeinflusst vom unterschiedlichen nationalen Kontext in verschiedener Weise umgesetzt (vgl. Rothstein et al. 1999: 262).

„Statt lediglich ‚Europäisierungsdruck‘ von oben, liefern auch die Verfasstheit des nationalen Systems, die Verfassungsordnung [...] und das Verhältnis nationaler Institutionen zueinander ein Potpourri möglicher Erklärungsstränge für institutionellen Wandel bzw. für Beharrung.“ (Dieringer 2007: 68)

Somit muss zwar der Anpassungsdruck, erzeugt durch die dargestellten Mechanismen, bedacht werden, aber dennoch spielen die nationalen Bedingungen eine bedeutende Rolle. Um der hier beschriebenen ‚kontextualisierten Europäisierung‘ (vgl. Goetz 2001: 222ff.) gerecht zu werden und den

<sup>20</sup> Grabbe (2003: 312ff.) führt in Bezug auf die Beitrittseuropäisierung insgesamt fünf Mechanismen an: Institutionelle oder legislative Modelle, finanzielle/technische Hilfe, ‚benchmarking‘ und ‚monitoring‘, Twinning-Projekte sowie die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen, das ‚gate-keeping‘ (vgl. Axt et al. 2007: 143).

<sup>21</sup> Es wird zwischen der geringsten Stufe ‚absorption‘ (Aufnahme bestimmter Prozeduren), ‚accomodation‘ (Anpassung existierender Prozeduren) und der weitestgehenden Form, der ‚transformation‘ (Austausch oder substanzielle Änderung von Prozeduren) unterschieden (vgl. Börzel/Risse 2000: 10; Radaelli 2003: 69f.). Hinzu kommt noch das Paradox, dass Europäisierungsabsichten auch den gegenteiligen Effekt einer „Anti-Europäisierung“ (retrenchment) (Axt et al. 2007: 141) oder keinen Effekt (inertia) haben können (vgl. Radaelli 2003: 37f.).

<sup>22</sup> Zur Unterscheidung einer Konvergenz die einer totalen Assimilation gleichkommt und ‚weichen‘ Formen wie dem Politiktransfer s. Fischer 2007.

Problemen der begrenzten Ableitung von Forschungshypothesen entgegenzuwirken, soll eine Verbindung mit dem historischen Institutionalismus eingegangen werden. Für das Forschungsdesign erweist sich vor allem die Annahme des HI als bedeutend, der zufolge öffentliche Verwaltungen wie auch andere unter dem Begriff Institutionen gefasste Strukturen sehr persistent sind. Mit den Jahren werden sie zunehmend in nationale Verwaltungstraditionen und -kulturen eingebunden – es entstehen Pfade, die eine Beharrungskraft auslösen. Lock-in-Effekte erschweren institutionellen Wandel und Dynamik (vgl. Abels/Kobusch 2010: 10f.).

Übertragen auf den Bereich der Lebensmittelregulierung erlangt der HI insbesondere dahingehend Bedeutung, da er von einer großen Anzahl verschiedener Institutionen ausgeht, deren innere und äußere Beziehungen er analysiert (vgl. Thelen 1999: 390; Thelen/Steinmo 1992: 2f.). ‚Food safety regulation‘ gilt gemeinhin als staatliche Kernaufgabe, innerhalb derer sich spezifische Institutionen und Akteure mit eigener Geschichte herausgebildet haben. Aus den unterschiedlichen nationalen Traditionen, Politikstilen und Rollenverständnissen entsteht ein spezieller Kontext – das ‚framing‘ – des Feldes Lebensmittelsicherheit im jeweiligen Land (vgl. Elvbakken et al. 2008: 127f.). Speziell hier, aber auch in der öffentlichen Administration allgemein spielen Agenturen zunehmend eine Rolle. Es ist anzunehmen, dass der kulturelle Kontext entscheidend für das Design von Lebensmittelsicherheitsagenturen ist (s. Yesilkagit/Christensen 2010). Pfadabhängigkeit und Kontextualisierung machen ein einziges institutionelles Design unwahrscheinlich. Die nationalen Unterschiede lassen Divergenzen in der Ausgestaltung wie auch der Unabhängigkeit der Bewertungsagenturen erahnen (vgl. Palau 2009: 27) – „Europeanization goes along with difference“ (Rothstein et al. 1999: 262).

Resistenz und das Erbe der Vergangenheit scheinen somit wichtige Charakteristika von Institutionen zu sein. Das impliziert auch, dass externer Druck eher zur Anpassung und organisatorischem Lernen als zur Kreation neuer Institutionen führt (vgl. Abels/Kobusch 2010: 11f.; Bulmer/Burch 2001: 81f.). Radikaler Wandel wird dadurch unwahrscheinlich, Reformprozesse finden stattdessen meist inkrementell statt.

Nichtsdestotrotz werden „departures [...] from established patterns“ (ebd.: 81) durch das Auftreten von externen Schocks möglich. Diese ‚critical moments‘ erlauben institutionellen Wandel, das Verlassen beschrittener Pfade und das Entstehen neuer. Oftmals erwachsen diese wichtigen Punkte, auf welche sich die historisch-institutionalistische Analyse insbesondere konzentrieren muss, aus „path-breaking crisis“ (Krapohl 2007: 28). Im Bereich der Lebensmittelsicherheit wird der mit weitreichenden transnationalen Folgen verknüpfte BSE-Skandal als ‚critical juncture‘ konzipiert. Durch die Krise, dem medialen Interesse, dem damit einhergehenden politischen Druck durch die „Panicking Consumers“ (Neyer 2000: 3) und dem anschließenden Paradigmenwechsel öffnete sich ein ‚policy window‘. Innerhalb dieses Möglichkeitsfensters, das von Policy Entrepreneurs genutzt werden konnte, entstand die Chance zu tiefgreifenden Reformen der nationalen Lebensmittelsicherheitssysteme (vgl. Krapohl 2007: 28; Palau 2009: 7f.).

Warum wird angenommen, dass ausgerechnet BSE einen derartigen Wendepunkt erzeugen könnte? Anna Loeber (2009: 4ff.) sieht diese Durchschlagskraft zum einen in der Übertragbarkeit von BSE vom Tier auf den Menschen. Der 1996 festgestellte Zusammenhang zeigte deutlich auf, dass Risikobewertung und -management durch einen beträchtlichen Teil Unsicherheit gekennzeichnet sind. Darüber hinaus machte der Skandal auch auf die Unfähigkeit und Fehlerhaftigkeit bestehender Institutionen in der Lebensmittelsicherheit aufmerksam. Doch bei weitem waren nicht alle Staaten gleichsam von den Auswirkungen der BSE-Krise betroffen: „While crisis of this kind may provide op-

portunities for radical change, responses to external shocks may also be modified by national conditions, and crisis may strike differently in different contexts.” (Elvbakken et al. 2008: 129) Oftmals sind zusätzlich auch Änderungen in der Regierungsmehrheit nötig oder andere nationale Lebensmittelkrisen erschüttern den jeweiligen Staat stärker.

Insgesamt eignet sich dieser Aspekt des HI vor allem zur Erklärung von institutionellem Wandel und der Wichtigkeit des ‚timings‘ (vgl. Pierson 2000a: 265).

Zusammengefasst kann der theoretische Rahmen als eine Europäisierung der Lebensmittelsicherheitssysteme „in nationalen Farben“ (Kohler-Koch et al. 2004: 189) bezeichnet werden. Aufgrund der dargestellten Mechanismen kommt es zur Anpassung der nationalen institutionellen Arrangements an europäische Politiken, Prozesse und Institutionen (Europäisierung). Kritische Zeitpunkte wie die weitreichende Rinderwahn-Krise eröffnen Möglichkeitsfenster, durch die nationale institutionelle Reformen erst möglich werden, wodurch die Adaption europäischer Muster einsetzen kann. Konsequenz zu Ende gedacht, impliziert diese Annahme die Revolutionierung oder auch Konvergenz der nationalstaatlichen Systeme hin zu einer einheitlichen Lebensmittelsicherheitsstruktur wie auch -agentur (vgl. Fischer 2007; Kohler-Koch et al. 2004: 183ff.). Doch genau diese Weiterführung soll nicht mitgetragen werden. Stattdessen wird angenommen, dass die mitgliedstaatlichen Reformbemühungen sich auf eingeschlagenen Pfaden bewegen, wodurch nationale Unterschiede erhalten bleiben oder gar reproduziert werden. Dementsprechend scheinen die EU-Mitgliedstaaten ihre Verwaltungstraditionen nicht zu wechseln, sondern zu erneuern (vgl. Bulmer/Burch 2001: 73f.).

## 2.4 Ableitung der Arbeitsypothesen<sup>23</sup>

Abhängige Variable in diesem theoretischen Modell soll die Ausgestaltung – im Sinne von Gründungsbesonderheiten, Design und Status – der nationalen Lebensmittelsicherheitsagentur sein. Aus den obigen theoretischen Überlegungen und in Bezug auf die Fallstudie ergibt sich somit folgende erkenntnisleitende Hypothese: Durch die Schaffung und das Design von Risikobewertungsagenturen kommt es zu einer auf nationalen Pfaden wandelnden institutionellen Europäisierung in der Lebensmittelregulierung. Diese Hypothese kann wie folgt ausdifferenziert werden:

- (H1)** Die Mitgliedschaft in der EU führt zu administrativem Wandel im Bereich der Lebensmittelsicherheit. Aufgrund der Europäisierungsmechanismen, vor allem neuen rechtlichen Regelungen seitens der EU-Ebene und institutionellen Mustern wird administrativer Wandel wie die Gründung von Agenturen hervorgerufen. Durch den Beitritt zur EU und die damit verbundene Übernahme des *acquis communautaire* kommt es zur Reorganisation der öffentlichen Verwaltung im jeweiligen Beitrittsstaat und zur Gründung einer Food Safety-Agentur. Dies gilt im besonderen Maße für Transformationsstaaten, die zum Zeitpunkt des Beitritts kein funktionsfähiges Lebensmittelsicherheitssystem vorzuweisen hatten. Zwischen den Mitglied- und Kandidatenstaaten der Europäischen Union sind dabei ‚policy transfer‘-Prozesse in gewissem Maße möglich.
- (H2)** Dennoch kommt es nicht zur ‚harten‘ Konvergenz und zur Ausbildung eines EU-weit einheitlichen institutionellen Modells.

---

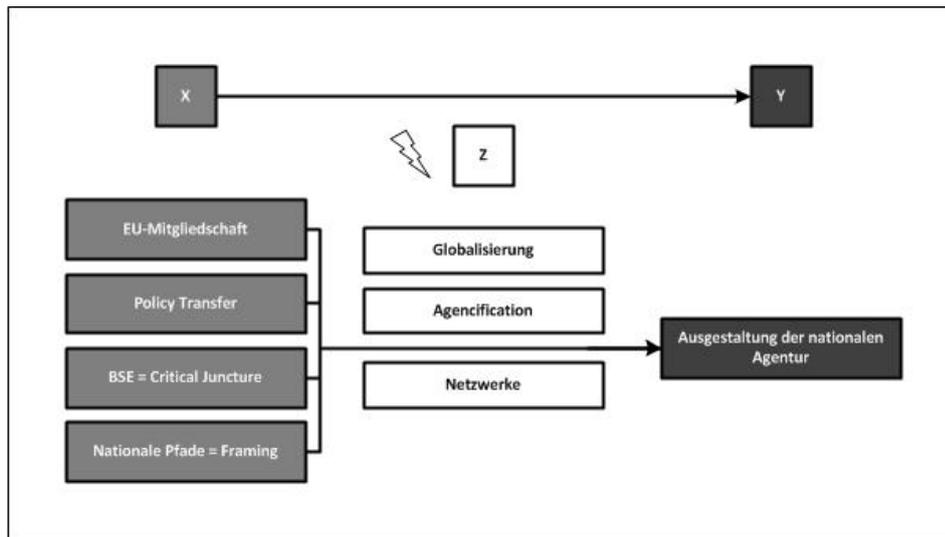
<sup>23</sup> Bei der Bildung von Arbeitshypothesen wurde eine Studie von Simon Bulmer und Martin Burch (2001) herangezogen.

- (H3)** Administrativer Wandel auf dem Feld der Lebensmittelsicherheit erfolgt inkrementell, pfadabhängig und individuell je nach nationalem Kontext – politischem System, politischer Kultur und Verwaltungstradition. Gründungsschnelligkeit und -intensität sowie Design der neu entstandenen Agentur werden durch das nationale ‚framing‘ beeinflusst und ausgestaltet.
- (H4)** Große Lebensmittelkrisen wie der BSE-Skandal, aber auch andere nationale Probleme stellen Wendepunkte – ‚critical junctures‘ – dar, durch die ein tiefgreifender institutioneller Wandel erfolgt. Je nach Betroffenheit von der BSE-Krise sind die Auswirkungen derer auf Intensität und Schnelligkeit der institutionellen Reformen stärker.

Abhängige Variable in diesem theoretischen Modell soll die Ausgestaltung – im Sinne von Gründungsbesonderheiten, Design und Status – der nationalen Lebensmittelsicherheitsagentur sein. Eine genaue Operationalisierung der abhängigen Variable „Design der Agentur“ erfolgt durch das Anlegen eines Kategoriensystems. Beeinflusst wird die Ausprägung der abhängigen durch die unabhängigen Variablen: Zunächst ist hier die Mitgliedschaft in der EU zu nennen, durch welche die EU zum Normgeber wird. Auch die Aussicht auf Mitgliedschaft und der Beitrittsprozess sind unter diese Kategorie zu fassen. Neben die horizontale ist die vertikale Einflussnahme in Form des Politiktransfers zwischen den Nationalstaaten zu setzen, die als unabhängige Variable fungiert. Ein weiterer Aspekt, der zur Entstehung und Ausgestaltung von Bewertungsagenturen beitragen kann sind Lebensmittelkrisen – allen voran BSE aufgrund seines transnationalen Charakters. Darüber hinaus verstehe ich auch den Verbleib auf nationalen Pfaden im Sinne einer Kontextualisierung als Einflussfaktor des nationalen Lebensmittelsicherheitssystems und seiner Institutionen (vgl. Eising 2003: 399).

Der kausale Zusammenhang der genannten Punkte ist jedoch nicht so klar festzulegen. Teilweise wird der EU-Einfluss auf die Polity der Nationalstaaten stark überschätzt. So kann auch die Globalisierung oder der allgemeine internationale Trend zur ‚agencification‘ dazu beitragen. Vielleicht sind es nicht oder nicht nur die aktiven und passiven Einwirkungen der EU und auch nicht der BSE-Skandal, welche Gründungen von nationalen Bewertungseinrichtungen hervorbringen. Daneben kann auch die Stellung eines Akteurs im europäischen Netzwerk seinen Einfluss und damit verbunden seine Möglichkeiten zum ‚upload‘ eigener Modelle auf die europäische Ebene verändern. Die genannten Variablen wirken intervenierend auf die Konstellation ein und können nicht klar ausgeschlossen werden, wodurch eine Bestimmung der genauen kausalen Stärke der Faktoren nicht möglich ist. Eine vereinfachte Darstellung des Beziehungsgeflechts ergibt folgendes Bild:

Abbildung 2: Vereinfachte Darstellung der Variablenkonstellation



Quelle: Eigene Darstellung

### 3. Lebensmittelregulierung und ‚agencification‘ in Ungarn: der Fall MÉBiH

In einem nächsten Schritt werden nun die Methodik sowie die Vorgehensweise bei der Materialsammlung aufgezeigt. Anschließend erfolgt eine Kurzdarstellung der europäischen Ebene aus institutioneller und rechtlicher Sicht. Die EU-Dimension dient als Hintergrundfolie, die ein besseres Verständnis der empirischen Erkenntnisse im nationalen System und dessen möglichen Europäisierungstendenzen erzeugen soll. Den vorbereitenden Ausführungen schließt sich die Schilderung des Falles an.

#### 3.1 Methodologische Anmerkungen

„‘Administrative reform‘ indicates a series of interventions that are promoted by political or administrative bodies and introduced to adapt public administrations to economic and social change.“ (Casese 2003: 128) Der Wandel von Verwaltungssystemen wird demnach zumeist in Reaktion auf Veränderungen der Umwelt wie Krisen oder Paradigmenwechsel eingeleitet. Besonders der Zeitpunkt, folglich der Anstoß, aber auch die Hauptintention sowie die Reichweite und Ausgestaltung administrativer Reformen scheinen wichtige Aspekte zu sein, die erwartungsgemäß Schlüsse auf Europäisierungs- oder pfadabhängige Tendenzen zulassen könnten. Gegenstand der Analyse in diesem Artikel soll ganz explizit die Gründung und das Design der neuen, nationalen Food-Safety-Agentur sein. Doch warum stellen ausgerechnet Agenturen den Fokus des Interesses dar?

Maßnahmen zur Herstellung der Lebensmittelsicherheit durch öffentliche Einrichtungen werden dem aus der Ökonomik stammenden Begriff der Regulierung zugeordnet. Einer gängigen Definition von Philip Selznick (1985: 363) zufolge ist darunter „sustained and focused control exercised by a public agency over activities that are valued by a community“ zu verstehen. Diese Begriffsbestimmung beinhaltet die Übernahme von Lebensmittelregulierung sowohl durch die Regierung als auch andere staatliche Arrangements wie unabhängige Agenturen.

„‘Agency’ is an omnibus label to describe a variety of organizations – commissions, boards, authorities, services, offices, inspectorates – that perform functions of a governmental nature, and which often exist outside the normal departmental framework of government.” (Majone 2000: 290, vgl. auch Majone/Surdej 2006: 16; 28)

Darüber hinaus bezieht Selznicks Regulierungsbegriff auch die Wertedimension institutioneller Designs mit ein. Bei der Betrachtung von Agenturen können unterschiedliche Werte und Verwaltungstraditionen zum Tragen kommen (vgl. Elvbakken et al. 2008: 129). Die bürokratische und administrative Regelsetzung, auf die hier abgezielt wird, entstammt dem weiteren Kontext der „Regulatory Governance“ (Abels/Kobusch 2010: 5). Betrachtet man Regulierung anhand des policy-Zyklus so spielen sich die mit ihr verbundenen Prozesse ausschließlich in der Implementationsphase ab. Laut dem neuen Verständnis von Lebensmittelregulierung, das infolge der BSE-Krise aufkam, wird der Prozess in drei Stufen unterteilt: Risikobewertung, -management und -kommunikation. Vor allem der erste – wissenschaftliche und hoch spezialisierte Bereich – wird im Zuge des allgemeinen Trends zur ‚agencification‘ an Agenturen delegiert. An dieser Stelle bleibt festzuhalten, dass es sich bei dem hier untersuchten Objekt um eine klassische Bewertungsagentur handelt. Lebensmittelsicherheit muss auf diese Weise als institutionalisiertes Feld betrachtet werden, in welchem „[f]ood agencies can be observed as key actors“ (Hellebø Rykkja 2004: 126).

Will man die institutionelle Europäisierung, aber auch die nationalen Unterschiede der Lebensmittelregulierung exakt beobachten und in der Lage sein, diese auf andere Gegebenheiten zu übertragen, müssten alle 27 EU-Mitgliedstaaten und speziell deren Regulierungsagentur (sofern vorhanden) untersucht werden (vgl. Abels/Kobusch 2010). Auf diese Weise wäre man auch in der Lage, verallgemeinerbare Aussagen über die besondere Rolle der 2004 und 2007 beigetretenen Länder zu treffen. Allerdings wird man sich zwangsläufig zwischen einer reichen, umfassenden Beschreibung des Falls und einer Studie mit großer Fallzahl und generalisierbaren, statistischen Ergebnissen entscheiden müssen (vgl. Elvbakken et al. 2008: 130).

Im Zuge der Entscheidung *für* eine explorative Fallstudie erfolgte die Fallauswahl des Mitgliedstaats Ungarn und seiner zentralen Food-Safety-Agentur nach rationalen Kriterien: Erstens, erscheint vor allem die Charakterisierung des ‚neuen‘ Mitgliedstaats insbesondere in Bezug auf die Beitrittseuropäisierung wertvoll zu sein. Von Bedeutung ist dabei auch, dass der Beitritt bereits 2004 erfolgte, da der Adaptionsprozess oftmals einige Jahre später erst endgültig abgeschlossen ist. Vor allen Dingen werden die Ergebnisse zu einem späteren Zeitpunkt sichtbar und sind somit erst dann für die Forschung nützlich. Zweitens, kann es durchaus fruchtbar sein, einen mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten von 2004 zu analysieren, denn die Erfahrungen des Kommunismus, aber auch der Transformation können für den gesamten nationalen Kontext prägend sein.

Der Anstoß zu institutionellen Reformen und insbesondere die Gründung der Agentur soll umfassend herausgearbeitet werden. Als weitere Indikatoren kommen neben der Ausgestaltung, Struktur und dem Aufgabenspektrum, die Beteiligung am europäischen Netzwerk sowie die Erfüllung der selbst aufgestellten oder allgemein anerkannten Prinzipien der Organisation zur Anwendung (zur Auswahl s. Hellebø Rykkja 2004: 129). Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang auch ihr allgemeines Fit-in in das nationale Gefüge der Lebensmittelregulierung. Wie oben erläutert, geht es bei der neu etablierten Delegation von Kompetenzen an Agenturen um die Trennung wissenschaftlicher Expertise von politischen Entscheidungen, da man sich hiervon die Rückgewinnung des Vertrauens der Verbraucher/innen erhofft. Um diesem Zweck auch gerecht zu werden, ist vor allem ein hoher

Grad an Unabhängigkeit entscheidend. Zur Messung der formellen Independenz des Untersuchungsobjektes wird auf den in der Literatur vielfach diskutierten Gilardi-Unabhängigkeitsindex zurückgegriffen (s. dazu Gilardi 2002; Gilardi 2008). Ein Problem dieses Index ist es, dass er eben nur die formale, de jure Unabhängigkeit erfasst. Die De-facto-Unabhängigkeit zu erfassen, die sich entwickelt, nachdem Agenturen mal ins Leben gerufen wurden, ist methodisch schwierig. Ein Versuch, die informelle Unabhängigkeit zu messen, stellt der Beitrag von Maggetti (2007) dar. Wenngleich attestiert wird, dass die informelle Unabhängigkeit höchst relevant ist, so kann doch die Bestimmung der formellen Komponente in diesem Kontext aufschlussreich sein. Denn,

„if we are interested in the institutional design of regulators, the formal aspects of independence are the only ones that policy makers can directly influence. [So] it makes perfect sense to focus on formal independence and to leave aside its informal dimension.“ (Gilardi 2008: 57)

Durch die Auswahl der Kriterien soll dem speziellen Charakter hinsichtlich Gründungshistorie, Aufgabenzuweisung und Prioritätensetzung Rechnung getragen werden. Denn diese Aspekte stellen geeignete Verknüpfungspunkte für nationale Systemmerkmale dar. Zu beachten ist auch die zeitliche Dimension vieler Variablen, durch welche die besondere Bedeutung des ‚timing‘ und ‚sequencing‘ des historischen Institutionalismus ausgedrückt wird (vgl. Pierson 2000a: 263). Dabei kann wie bereits angedeutet, keine erschöpfende Gegenüberstellung erfolgen. Anhand der Variablen habe ich ein Kategoriensystem entwickelt, das alle grundlegenden Punkte in einzelne Indikatoren aufgliedert und zugleich als Analyseraster zur Bearbeitung des empirischen Materials diene:

Tabelle 2: Kategoriensystem des Vergleichs

Kategorie	Indikatoren
<b>Reformen</b>	Situation vorher – Wandel (?) – Zeitpunkt – Schnelligkeit – Intensität – Ziele – Gründe – Besonderheiten – BSE-Betroffenheit – Implementierung von EU-Vorgaben – Gründung der Agentur (?) – Gesetzliche Grundlagen der Agentur
<b>Institutionelle Lebensmittelsicherheitsstruktur</b>	Zentrale Akteure – Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement (?) – inter- oder intrainstitutionelle Trennung
<b>Fit-in der Agentur</b>	Kompetenzverteilung – Ausgestaltung des rechtlichen Status – Kontrolle seitens des Ministerium bzw. ggf. Ministerien (Grad, Ressort, Rolle des Landwirtschaftsministeriums als wichtiger Akteur) – Finanzielle und personelle Ressourcen
<b>Ausgestaltung der Agentur</b>	Aufbau – Strukturen/Organisation/Hierarchie – Hauptaktivitäten (Kompetenzen, Themenbereiche) – Klassifikation nach zentralen Aufgaben
<b>Prinzipienerfüllung/ Good Governance</b>	Eigene Prinzipien – Transparenz (Risikokommunikation, Homepage, Berichte) – Partizipation von Stakeholdern – formale Unabhängigkeit (Gilardi-Index) – Expertise (eigene Forschungseinrichtungen) – Zurechenbarkeit (Accountability/Rückgewinnung des Vertrauens)
<b>Beteiligung am EU-Netzwerk</b>	EFSA Focal Point (?)

Quelle: Eigene Darstellung

Das Material dieser theoriegeleiteten empirischen Untersuchung speist sich im Wesentlichen aus drei Quellen: Zunächst stellt Sekundärliteratur eine bedeutende Grundlage dar. Von besonderer Wichtigkeit in diesem Kontext erscheint das Projekt SAFE FOODS. Im Zeitraum 2004-2008 war dieses Vorhaben maßgeblich daran beteiligt, die Risikoanalyse zur Lebensmittelsicherheit anhand eines integrierten Ansatzes voranzutreiben. Die Ergebnisse der Studie wurden in Form umfangreicher Länderberichte (darunter auch Ungarn) veröffentlicht (vgl. Vos/Wendler 2006b).<sup>24</sup> Wichtig ist darüber hinaus auch eine intensive Auseinandersetzung mit dem politischen System (vgl. u.a. Dieringer 2009), da dieses gerade hinsichtlich der Kontextualisierung Bedeutung entfaltet. In diesem Zusammenhang wurde vor allem die Literatur zur Verwaltungstradition sowie zur Transformation und dem EU-Beitritt der osteuropäischen Staaten herangezogen (vgl. z.B. Buzogány/Frankenberger 2007a).

Der zweite Bestandteil der Materialien dieser Untersuchung beruht auf Primärquellen, die einer qualitativen Inhalts- und Dokumentenanalysen unterzogen wurden. Somit stellen Rechtstexte und Akte vorrechtlichen Charakters wie das Grün- und Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit wichtige Anhaltspunkte bezüglich der europäischen Ebene dar. Um ein umfassendes Bild der Tätigkeiten der Food-Safety-Agentur zu erhalten, habe ich die Jahresberichte und ‚executive summaries‘, Organigramme, Informationsbroschüren, Programmbeschreibungen sowie die Internetauftritte von MÉBiH und dessen übergeordneten Ministerien ausgewertet. Daneben eröffnete auch die genaue Betrachtung von Rechtstexten (zentrale Lebensmittelgesetze, Verordnungen, Satzungen) und Lebensmittelprogrammen aufschlussreiche Perspektiven. Darüber hinaus erstellen die Codex Alimentarius-Kommission und DG Sanco/FVO<sup>25</sup> Länderprofile sowie unabhängige Berichte, die im Hinblick auf den Status quo der ungarischen Lebensmittelregulierung einbezogen wurden. Ferner ergaben auch die Ergebnisse der Inhaltsanalyse der ungarischen Fortschrittsberichte und der Exposéés zum deutsch-ungarischen Twinning-Projekt zur Gründung von MÉBiH wichtige Einsichten.

Trotz der relativ großen Datenmenge, die anhand von Dokumentenanalysen generiert werden konnte, bestand ein gravierender Mangel bezüglich aktueller deutsch- oder englischsprachiger Jahresberichte, Rechtsetzung etc. der ungarischen Agentur, aber auch des Agrarministeriums. Zudem fehlte es auch an Informationen zur administrativen Kultur in Ungarn. Um diesem Mangel Abhilfe zu schaffen, wurden qualitative Expertenbefragungen durchgeführt. Nach dem Muster nicht standardisierter, aber „fokussierter Interviews“ (Hopf 2005: 355) wurden zunächst auf Grundlage der zentralen Hypothese, den Rechercheergebnissen, verschiedener Studien sowie Darstellungen zum politischen System der Republik Ungarn offene Leitfäden (s. Meuser/Nagel 2009: 472) für jedes einzelne Interview entwickelt, die dann genau auf den jeweilige/n Interviewpartner/in zugeschnitten waren. Dieses Vorgehen strukturiert die Fragenkomplexe anhand der zu untersuchenden Variablen, lässt aber andererseits Freiraum für die situationsspezifische Gestaltung offen (vgl. Blatter et al. 2007: 62). Um alle möglichen Perspektiven hinsichtlich des Systems ungarischer Lebensmittelregulierung angemessen einfangen zu können und so ein möglichst intersubjektives Bild zu erhalten (vgl. Jahn 2006: 176), habe ich in dem Zeitraum vom 26. April bis 05. Mai 2010 in Budapest Gespräche mit acht ver-

---

<sup>24</sup> Neben der Reformgeschichte, der Ausgestaltung des Lebensmittelsicherheitssystems anhand der Stufen der Risikoanalyse, der Evaluierung anhand der Good-Governance-Kriterien, dem Umgang mit Forschungsunsicherheiten wird auch auf die Unterschiede zwischen theoretischem Soll- und empirischem Ist-Zustand eingegangen. Darüber hinaus sind in Bezug auf Ungarn auch Ausführungen hinsichtlich des Transformations- und Beitrittsprozesses enthalten (vgl. Ferencz et al. 2006; hierzu auch: Bánáti 2003; Fehér/Fejős 2006).

<sup>25</sup> Die Implementierung von europäischen Vorgaben sowie der Stand der Lebensmittelsicherheit wird vom Food and Veterinary Office (FVO) der Kommission überprüft und online veröffentlicht.

schiedenen Expert/innen geführt. Der Schwerpunkt lag dabei mit zwei Besuchen des ungarischen Amtes für Lebensmittelsicherheit deutlich auf dem Untersuchungsobjekt selbst. Zudem konnte die Beziehung zwischen MÉBiH und seiner Kontrollbehörde – dem ungarischen Landwirtschaftsministerium – in Form eines mehrstündigen Gesprächs geklärt werden.<sup>26</sup> In einem nächsten Schritt wurden die in deutscher und englischer Sprache geführten Experteninterviews transkribiert und mittels des entwickelten Kategoriensystems ausgewertet.

Abschließend kann die hier verwendete Methodik als „explorative-interpretative approach of qualitative social research“ (Dreyer et al. 2006: 3) zusammengefasst werden.

### 3.2 Hintergrundfolie – Europäische Dimension

Europäisierung kann durch unterschiedlich geartete Einflüsse der europäischen Ebene auf die EU-Beitritts- und Mitgliedstaaten ausgelöst werden. Neben klaren rechtlichen Vorgaben und Anregungen vor-rechtlichen Charakters, kann auch Druck durch die Etablierung eines europäischen Organisationsmodells erzeugt werden. Das Beschreiten eines neuen Pfades durch Anpassung an europäische Muster kann auch aufgrund eines allgemeinen Paradigmenwechsels, ausgelöst durch einen großen Schock, erfolgen. Die hier aufgezählten theoretischen Dimensionen europäischen Einflusses sollen die Hintergrundfolie der empirischen Untersuchung bilden und werden nachfolgend kurz umrissen.

#### 3.2.1 Entwicklung der rechtlichen Lebensmittelregulierung in der EU

„The EU is more and more confronted with questions of food safety.“ (Vos/Wendler 2006a: 65) Seit den 1960er-Jahren ist sie indirekt durch Gemeinschaftsregulierungen mit dem primären Ziel der Marktintegration im Bereich der Lebensmittelsicherheit, insbesondere zum Abbau von nationalen Handelsbarrieren durch strikte lebensmittelrechtliche Bestimmungen, involviert. Durch das Primat eines effektiven Binnenmarkts geriet der Verbraucherschutz ins Hintertreffen und wurde lange nur auf ad-hoc-Basis geleistet (vgl. Vos/Wendler 2006a: 65ff.). Diese Situation sollte sich jedoch mit der BSE-Krise ändern. Von der Entdeckung der ersten Fälle von BSE in Großbritannien (1985) bis zum Herstellen eines Zusammenhangs zwischen der Tierseuche mit einer neuen Variante der Kreuzfeldt-Jakob-Erkrankung (1996) vergingen allerdings einige Jahre, so dass erst ab diesem Zeitpunkt die Einführung eines neuen Ansatzes der Lebensmittelregulierung in der EU einsetzte. Durch die Bekanntgabe institutioneller Defizite büßten die europäischen Behörden deutlich an Glaubwürdigkeit ein. In Reaktion auf die Ergebnisse des Medina-Berichts strukturierte die Kommission ihre Generaldirektionen um, trennte die Zuständigkeit für Industrie- und Verbraucherinteressen, indem letztere von der DG Agri auf die neu geschaffene Generaldirektion XXIV Gesundheit und Verbraucherschutz (DG Sanco) überging (vgl. Buonanno 2006: 262f.; Vos 2000: 231ff.; Vos/Wendler 2006a: 69).

---

<sup>26</sup> Durch weitere Interviews mit Anna Vári, einer der Autorinnen der ungarischen Länderstudie des SAFE FOODS-Projektes und dem ehemaligen MÉBiH-Generaldirektor Prof. Peter Akos Biacs konnten viele Zusammenhänge der ungarischen Lebensmittelregulierung sowie deren weitreichenden Reformen geklärt werden. Prof. Istvan Féher, der als Experte für die agrarischen und wirtschaftlichen Aspekte der ungarischen Lebensmittelsicherheit gilt sowie Prof. Jürgen Dieringer (Experte des ungarischen politischen Systems) äußerten sich vor allem zu den Systemspezifika Ungarns. Eine Aufstellung aller Interviews findet sich im Anhang auf S. 63.

*Soft law – „pre-law-effects“<sup>27</sup>*: Auf die Kritik im Umgang mit dem BSE-Skandal reagierte die Kommission in einem weiteren Schritt mit der Veröffentlichung des Grünbuchs über das Lebensmittelrecht (KOM(97)176 endg.). Das 1997 lancierte Dossier enthielt erstmals Gedanken einer veränderten Prioritätensetzung und eines neuen Regulierungsansatzes. Zentrale Ziele waren die Reform des Lebensmittelrechts nach den Erwartungen der Verbraucher/innen und betroffenen Hersteller voranzutreiben, eine öffentliche Diskussion der Thematik anzuregen und die Lebensmittelkontrollsysteme zu verbessern (vgl. Europäische Kommission 1997b: v). Entscheidungen sollten nach Einschätzung des Grünbuchs verstärkt auf Grundlage wissenschaftlicher Aussagen getroffen werden (vgl. Europäische Kommission 1997b: vi). Um diese Ziele zu erreichen, schlug die Kommission den Ansatz einer ganzheitlichen Betrachtung der Lebensmittelkette „from the stable to the table“ (ebd.) vor.

Auf dieser Basis verabschiedete die Kommission vor dem verstärkend wirkenden Hintergrund der Dioxinkrise im Jahr 2000 das Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit (KOM(1999)719 endg.). Eine der bedeutendsten Innovationen des Weißbuchs lag in der Etablierung des Rückverfolgbarkeitsprinzips für Lebens- und Futtermittel. „Die Grundsätze der Regulierung sind [demgemäß] die ‚Sorgfaltspflicht‘ und das Prinzip ‚vom Acker bis zum Tisch‘“ (Glatz 2000: 211). Die Risikoanalyse wird seither als geeignetes Fundament zum Erreichen der Ziele angesehen. Dabei werden drei Einzelschritte – Risikobewertung, -management, -kommunikation – unterschieden (s. dazu Ely et al. 2009a: 32ff.). Der als wissenschaftliche Beratung definierten ersten Phase widmete die Kommission durch ein spezielles Kapitel viel Raum und damit auch viel Gewicht (vgl. Europäische Kommission 2000: 11ff.). Als neue Leitprinzipien wissenschaftlicher Bewertung von Risiken legte das Weißbuch Unabhängigkeit, Transparenz und Exzellenz fest (vgl. Vos/Wendler 2006a: 70). Um den dafür benötigten „best scientific advice“ (Surdej o.J.: 16) zu generieren, schlug die Kommission die Errichtung einer institutionellen Neuheit – der Europäischen Lebensmittelbehörde – vor. Sie sollte nicht nur zur europäischen Autorität avancieren, sondern auch ein Netzwerk schaffen (Europäische Kommission 2000: 23). In dem hier entwickelten strukturierten Ansatz der Risikoanalyse empfahl die Kommission im Falle wissenschaftlicher Unsicherheit oder Komplexität zudem die Anwendung des Vorsorgeprinzips. Wobei „[t]he precautionary principle is particularly relevant to the management of risk“ (OECD Ad Hoc Group on Food Safety 2000: 50). Auch der dritten Analysestufe (Risikokommunikation) wandte sich der Bericht zu, indem Transparenz und Beteiligung der Öffentlichkeit als zentrale Aspekte benannt wurden.

*Hard law – ‚The General Food Law‘*: Lebensmittelsicherheit wird als Teil der öffentlichen Gesundheit zum Querschnittsthema, das in allen Politiken der EU berücksichtigt werden muss. Auf der Basis des neuen Ansatzes, den die Europäische Kommission entwickelt hatte, sowie vermutlich eingeleitet durch die vorangegangenen Farbbücher wurde im Jahre 2002 die Verordnung 178/2002 verabschiedet (vgl. Abels/Kobusch 2010: 3). Besser bekannt als ‚General Food Law‘ bildet sie seither den rechtlichen Rahmen europäischer Lebensmittelregulierung, indem sie die gemeinsamen Ziele, Prinzipien und Zuständigkeiten definiert. Im Vordergrund steht es dabei, den freien Warenverkehr auf einem effektiven Gemeinsamen Markt sowie ein hohes Gesundheits- und Verbraucherschutzlevel sicherzustellen (Art. 1, 2 und 8). ‚Traceability‘ muss wie bereits in den vorrechtlichen Dokumenten angedacht, durch die umfassende und einheitliche Betrachtung aller „Aspekte der Lebensmittelherstellungskette als Kontinuum“ (Art. 12) gewährleistet werden. Auch die Grundsätze der Risikoanalyse (Art. 17), die

---

<sup>27</sup> Der Einteilung von Palau (2009: 6) zufolge können rechtliche Einflussmöglichkeiten seitens der EU in weiche und harte Vorschriften unterteilt werden. Im Zusammenhang mit der Lebensmittelregulierung seitens der EU sind insbesondere die ‚pre-law‘-Effekte von entscheidender Bedeutung für den weiteren Prozess.

Anwendung des Vorsorgeprinzips (Art. 19-21) sowie die Objektivität und Transparenz der Risikobewertung (Art. 18 und 32) wurden in die Regulierung übernommen (vgl. Vos/Wendler 2006a: 72f.). Darüber hinaus schreibt die Verordnung die Gründung einer unabhängigen europäischen Lebensmittelsicherheitsbehörde zur Klärung der wissenschaftlichen und technischen Fragen sowie der Aufklärung der Verbraucher/innen (Risikokommunikation) vor (Art. 33-36). Auf diese Weise verfolgt die EU eine inter-institutionelle Trennung der Risikobewertung (neue Behörde) vom -management (regulärer EU-Rechtsetzungsprozess). Durch die Schaffung des allgemeinen Lebensmittelrechts lag eine zentrale „hard law“ (Palau 2009: 4) vor, die in allen Mitgliedstaaten direkt ohne die Umsetzung in nationales Recht Wirkung entfaltete. Infolgedessen ist hier ein klarer hierarchischer, vertikaler Einfluss der EU zu erwarten. Doch nicht nur auf die Mitglieder der EU wirkten harte Gesetzgebungsakte ein, sondern auch besonders auf die Beitrittskandidaten der Osterweiterung. Die Kopenhagener Kriterien legen unter anderem fest, dass der gesamte rechtliche Gemeinschaftsbesitzstand – der *acquis communautaire* – übernommen werden muss, wodurch der Lebensmittelsicherheitsbereich tangiert ist.

### 3.2.2 Institutionelles Modell (?) – European Food Safety Authority

Ogleich im ‚General Food Law‘ die Kerngedanken der europäischen Lebensmittelregulierung und präzise Bestimmungen zum institutionellen Design der EFSA kodifiziert sind, legt es keinerlei Vorgaben bezüglich dem Vorhandensein und der Ausgestaltung nationaler Behörden fest. Gleichwohl kann vermutet werden, dass ein weicher Impuls von der institutionellen Form der European Food Safety Authority ausgeht, der für die Mitgliedstaaten Modellcharakter hat und zur Nachahmung anregt. Ob dies der Fall ist und welche Indizien es dafür gibt, wird die Fallstudie klären. Um dies leisten zu können, wird in den nächsten Absätzen in aller gebotenen Kürze die EFSA-Struktur dargestellt.

Zu Beginn der Überlegungen hinsichtlich einer europäischen Food-Safety-Behörde dachte die Kommission an eine starke unabhängige Agentur ähnlich der US-amerikanischen Food and Drug Administration (FDA). Diese sehr große, zentralisierte Institution ist neben der Bewertung von Risiken auch für das Management, die Kontrolle und die Kommunikation derselben verantwortlich (vgl. Alemanno 2008: 2). Trotz des klaren Votums des ‚Future of Scientific Advice‘-Berichts von James, Kemper und Pascal (1999), der sich für die Übertragung regulativer Kompetenzen auf die zu schaffende Behörde aussprach, wich man von diesem Modell ab.

„Bereits im Weißbuch – also vor Beginn des Rechtssetzungsprozesses – hatte die Kommission sich von dem amerikanischen Ideal einer unabhängigen Regulierungsagentur verabschiedet und den Bereich Risikomanagement aus dem Kompetenzkatalog der Behörde gestrichen.“ (Fischer 2007: 357) Im ‚General Food Law‘ wurde der Meroni-Doktrin (s. Vos/Wendler 2009: 105ff.) zur Restriktion der Entscheidungsmacht unabhängiger EU-Institutionen folgend die Gründung der EFSA als reiner „Risikobewertungsbehörde“ (BfR 2009a: 10) nach dem Vorbild der European Medicines Agency (EMA) beschlossen (vgl. Vos/Wendler 2006a: 76).

Wenn auch manche Stimmen von einer vergebenden Chance zur Etablierung einer starken Institution mit Koordinierungscharakter in Europa sprechen (vgl. Surdej o.J.: 14f.), entwickelte sich dennoch ein speziell europäisches Muster der Lebensmittelregulierung heraus, das eine strikte inter-institutionelle Trennung von ‚Risk Assessment‘ und ‚Risk Management‘ statt einer funktionalen Differenzierung konstituiert (vgl. Alemanno 2008: 5). Die neue europäische Agentur hat keinerlei Kompetenzen in der Rechtsetzung, Kontrolle und Implementation, sondern ist ausschließlich auf die wissenschaftliche Bereitstellung von Fakten spezialisiert. Die Delegation von Regelungskompetenzen an

eine mit Experten besetzte, unpolitische, nicht-majoritäre Institution kann aus mehreren Gründen gerechtfertigt werden: Einerseits sind ökonomische Aspekte anzuführen, denn die Kosten politischer Entscheidungsfindung werden auf diese Weise klein, die Qualität von Entscheidungen durch Experten wird bestmöglich gehalten. Mit ihrer privilegierten Stellung sowie ihrer Problemnähe wird der Wissenschaft auch ein besonderes Potential zur Steigerung der Glaubwürdigkeit zugeschrieben (vgl. Krapohl 2004: 521ff.). Durch die fortgeschrittene ‚agencification‘ der EU als „regulatory state“ (Eberlein/Grande 2005: 89) wird die Legitimität der politischen Entscheidungen jedoch zunehmend ausgehöhlt (s. dazu Thatcher 2002a/c). Als Lösung des Dilemmas bietet sich die separierte Risikoanalyse an: Unabhängige Experten evaluieren Risiken, die eigentliche Entscheidung überlassen sie gewählten und somit verantwortlichen Beamten, die im Zweifelsfall auch gegen den wissenschaftlichen Rat entscheiden können (vgl. Ely et al. 2009b: 11f.). „Consequently, EFSA is neither equipped with regulatory powers nor are its opinions legally binding for the Commission.“ (Abels/Kobusch 2010: 10)

Die in Verordnung 178/2002 beschlossene europäische Lebensmittelsicherheitsagentur mit Sitz im italienischen Parma nahm ihre Tätigkeit im Jahr 2003 auf. Aufgrund der Entscheidung zugunsten des getrennten Modells ist sie vornehmlich mit der Informationssammlung, der wissenschaftlichen und technischen Unterstützung der Lebensmittelsicherheit durch das Erstellen von Gutachten sowie der Risikokommunikation in diesem Bereich betraut (Verordnung 178/2002, Art. 22). Sie unterhält keine eigenen Laboratorien und kann daher auch keine eigene europäische Expertise generieren. Das direkt bei der Agentur angestellte Personal übernimmt organisatorische Aufgaben und unterstützt die wissenschaftlichen Panels, die sich aus oftmals wechselnden nationalen Experten zusammensetzen (vgl. Abels/Kobusch 2010: 17). Mit Hilfe dieses permanenten Austauschprozesses und durch das Einrichten sogenannter nationaler ‚Focal Points‘ etabliert EFSA ein europäisches Netzwerk meist unabhängiger Agenturen und anderer Institutionen wissenschaftlicher Risikobewertung. Sie selbst soll darin die Rolle eines Kristallisationspunktes von zentraler Referenz für die gesamte Union übernehmen (vgl. Europäische Kommission 2000: 19, 24, 45).

Die Risikobewertungen der EFSA dienen der Kommission (DG Sanco), die primär für das Risikomanagement zuständig ist, als Grundlage der Entscheidungsfindung und Gesetzgebung im Verfahren der „regulatory committee procedure“ (Vos/Wendler 2006a: 88). Die Überwachung einer gemeinschaftsrechtlichen Implementierung durch die Nationalstaaten sowie der Vorschriften, welche den zweiten Teil der Managementmaßnahmen ausmachen, führt das Food and Veterinary Office (FVO) der DG Sanco durch. Aufgrund der Zuständigkeit der Kommission in diesen Fragen ist auch die Koordination und Zusammenarbeit mit den nationalen Kontaktstellen des Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) bei ihr verortet. Es zeigt sich, dass die Trennung von Bewertungs- und Managementaufgaben auch hier konsequent durchgehalten wird.

Intern ist EFSA wie folgt organisiert: Die Leitungsrolle übernimmt im Wesentlichen das aus 15 Mitgliedern bestehende Management Board, dessen Zusammensetzung nach rein professionellen und wissenschaftlichen Kriterien durch die Kommission erfolgt. Neben dem Verabschieden der Prozessregeln, der jährlichen sowie längerfristigen Strategieplanung und der Haushaltsordnung, ernennt es auch den Direktor und die Mitglieder der wissenschaftlichen Gremien (vgl. Abels/Kobusch 2010: 16f.; Verordnung 178/2002, Art. 25-28, 43). Der Exekutiv-Direktor ist hingegen mit den Alltagsgeschäften der Agentur betraut und bildet zusammen mit seinen Mitarbeiter/innen das „centre of general administrative support“ (Vos/Wendler 2006a: 78). Das Scientific Advisory Forum versucht die Kompetenzverluste der Mitgliedstaaten zu kompensieren, indem es eine Koordinations- und Infor-

mationsplattform bildet, die sich aus Vertretern der nationalen zuständigen Behörden zusammensetzt und somit einen wichtigen Teil der Netzwerkbildung leistet (vgl. Abels/Kobusch 2010: 17; Vos/Wendler 2006a: 79). Auf wissenschaftlicher Ebene tragen das Scientific Committee und die zehn themenspezifischen Scientific Panels die Verantwortung für die operative Tätigkeit der EFSA. Die durch unabhängige Expert/innen besetzten Gremien, geben wissenschaftliche Stellungnahmen ab und können Konsultationen der Öffentlichkeit durchführen (vgl. EFSA o.J. a; Kobusch 2008: 70).

Die primären Ziele der Behörde sind der Schutz eines hohen Gesundheitsniveaus und die Rückgewinnung des Verbrauchervertrauens nach der großen Erschütterung durch die Lebensmittelskandale (vgl. Hellebø Rykkja 2004: 139). Zur Erfüllung dieses Zwecks stehen die drei Worte ‚Exzellenz, Unabhängigkeit und Transparenz‘ als Leitprinzipien fest (vgl. Vos/Wendler 2006a: 70). Zum einen soll sie wissenschaftliche Ergebnisse höchster Qualität produzieren und auf diese Weise die Entscheidungen des Managements vorbereiten. Durch die Zusammensetzung und Spezialisierung ihrer Gremien sowie der Vernetzung und Koordination der nationalen Behörden, soll die Bereitstellung der aktuellsten und hochwertigsten Expertise erreicht werden. Daneben ist die Forderung nach Unabhängigkeit von wirtschaftlichen und politischen Interessen bereits in der Trennung der Risikoanalyseschritte angelegt. Nicht nur ihr rechtlich-administrativer Status (vgl. Abels/Kobusch 2010: 16), sondern auch die von den Mitgliedern sämtlicher EFSA-Gremien abzulegenden Interessenerklärungen sollen Befangenheit und belastende Abhängigkeiten vermeiden (vgl. EFSA o.J. b). Wägt man die Hauptaspekte im Hinblick auf die Unabhängigkeit der European Food Safety Authority ab, so erhält man nach der Berechnung von Alexander Kobusch (2008: 153ff.) den Gilardi-Index-Wert von 0.4995, gerundet 0.50. Bezüglich der Transparenz und Offenheit der Prozesse kann EFSA mit den in der EU insgesamt geltenden strikten Regeln zum Dokumentenzugang und der umfangreichen, teils institutionalisierten Stakeholder-Partizipation als Vorreiterin gelten (vgl. Dreyer et al. 2006: 57f.).

Mit einer Gesamtzahl von 636 abgegebenen Stellungnahmen, 66 öffentlich abgehaltenen Konsultationen und einem Personalaufgebot von 407 Personen zählt sie trotz fehlender Laborkapazitäten zu den großen Lebensmittelsicherheitsagenturen Europas (Zahlen: vgl. EFSA 2009: 3).

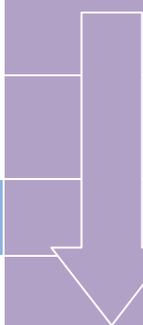
### 3.2.3 *Paradigmenwechsel*

Doch neben den klar sichtbaren institutionellen und rechtlichen Stimuli von europäischer Seite können auch ideelle, normative Faktoren auf Veränderungen der nationalen Lebensmittelsicherheitssysteme einwirken. Anhand der großen Lebensmittelkrisen unserer Zeit wurde auch eines sichtbar – „the paradox of progress“ (Houghton et al. 2008: 13): Trotz erhöhter Qualitätsstandards und -kontrollen häuften sich Fehler auf dem Lebensmittelmarkt (vgl. Caduff/Bernauer 2006: 154f.). Da diese Skandale mit dem alltäglichen und doch nahezu wichtigsten menschlichen Bedürfnis verbunden waren, weckten sie verstärkt das Interesse von Öffentlichkeit und Medien (vgl. Knowles et al. 2007: 56). Intensiviert wurde die dadurch erhöhte Risikoperzeption der Verbraucher/innen durch die scheinbare oder tatsächliche Unfähigkeit der Regulierer das Risiko zu bannen. Letztlich kam es zu einem enormen Vertrauensverlust der Bevölkerung in weiten Teilen Europas. Auf dem nun hoch politisierten Feld der Lebensmittelsicherheit eröffnete sich, angestoßen vor allem durch die sogenannte „Second BSE-Crisis“ (Neyer 2000: 11) in den 1990er Jahren, die Möglichkeit zu strukturer-schütternden Reformen (vgl. Abels/Kobusch 2010: 2; Knowles et al. 2007: 56). Der gravierende Einbruch des Vertrauens hatte also innerhalb weniger Jahre ein Umdenken erzeugt. Dieses veränderte Muster spiegelte sich in den als ‚pre-law-effects‘ titulierten EU-Rahmendokumenten wider und er-

schuf den ‚neuen Ansatz‘ der Lebensmittelregulierung. Zuvor hatte man EU-Food-Safety-Fragen unter landwirtschaftlichen und industriellen Aspekten betrachtet, heute subsumiert man sie vor allem unter Gesundheits- und Verbraucherschutzgesichtspunkten. Die Lebensmittelkette ganzheitlich zu betrachten, mit wissenschaftlichen Unsicherheiten vorsorglich umzugehen und politische Entscheidungen von Expertise zu trennen, sind weitere Meilensteine dieses Paradigmenwechsels, die durch ‚framing integration‘ zu Anpassungen auf nationaler Ebene führen können (vgl. Palau 2009: 7f.).

Zusammengefasst kann die Europäische Union in dreifacher Hinsicht als Hintergrundfolie für die Europäisierung der ungarischen Lebensmittelregulierung dienen: Erstens sind klare rechtliche Vorgaben sowie vorrechtliche Anreize zur Änderung vorhanden. Zweitens kann konstatiert werden: „[t]he establishment of the [European] Agency motivates further European integration“ (Hellebø Rykkja 2004: 138). Drittens kann auch der Wandel von Ideen auf EU-Ebene weitere Kreise mit Blick auf die Beitrittsstaaten ziehen.

Tabelle 3: Europäische Hintergrundfolie

Zeitpunkt	Pre-law-effects	Hard law	Institutionelles Modell	Paradigmenwechsel
1997	Grünbuch			
1999		Beitrittsvereinbarungen		
2000	Weißbuch		ESA-Modell	
2002		Verordnung 178/2002		
2003			EFSA-Gründung	

Quelle: Eigene Darstellung

### 3.3 Der Fall MÉBiH<sup>28</sup>

„In Hungary food safety institutions have long traditions.“ (Ferencz et al. 2006: 383) Viele Aspekte können daher auch als Relikte vergangener ‚K-&-K-Zeiten‘ interpretiert werden. Wobei nicht unterschätzt werden darf, wie auch die Entwicklungen der sozialistischen Vergangenheit und der darauf folgenden Transformation die ungarische Lebensmittelsicherheit und ihre Institutionalisierung geprägt haben. Im EU-Beitrittsprozess betrat schließlich ein neuer Spieler die Bildfläche: Das ungarische Amt für Lebensmittelsicherheit. Zwar bildet es den Mittelpunkt des Interesses dieser Abhandlung, doch müssen auch allgemeine Aspekte der Lebensmittelregulierung in Ungarn – ihre Entstehung und

<sup>28</sup> Ein Großteil der Informationen dieses Kapitels beruht auf Interviewmaterial und ist somit sehr aktuell und aus erster Hand. An dieser Stelle möchte ich mich für die große Unterstützung aller interviewten Personen, für ihre Bereitschaft und die informativen Gespräche bedanken. Vor allem danke ich den Mitarbeiter/innen von MÉBiH für die Informationen. Mein besonderer Dank gilt auch Gabriele Abels für die gute Betreuung und das Vertrauen, das sie mir entgegengebracht hat.

Entwicklung – untersucht werden, um alle Mosaiksteine zusammensetzen zu können und ein Gesamtbild der Agentur zu erhalten.

Mit Hilfe des entwickelten Kategoriensystems wird der Fall des ungarischen MÉBiH nun ausführlich dargestellt. Nach einer Analyse der Reformprozesse, sollen die Beschreibung der allgemeinen Lebensmittelstruktur und das Fit-in MÉBiHs folgen. Anschließend wird ausführlich auf das institutionelle Design der Agentur sowie die Erfüllung der Good-Governance-Kriterien eingegangen. In einem letzten Schritt soll ihre Beteiligung am europäischen Netzwerk beleuchtet werden.

### 3.3.1 Reformen – Der dreifache Wandel

Untersucht man die ungarische Reform in der Lebensmittelregulierung so wird man bald darauf stoßen, dass von *einem* Prozess nicht die Rede sein kann. Vielmehr handelt es sich um einen dreifachen Wandel: Die ersten großen Reformprozesse setzten mit der Transformation und der damit einhergehenden Marktliberalisierung nach 1990 ein und gingen schließlich in die zweite Phase über, die durch die EU-Beitrittsvereinbarungen von 1999 und die Gründung der Agentur MÉBiH 2003 eingegrenzt ist. 2006 wurden erneut tiefgreifende strukturelle Veränderungen der politisch-administrativen Struktur unternommen, die auch den Lebensmittelsicherheitsbereich bis 2007 stark veränderten und zugleich den derzeitigen Status quo manifestieren. Doch was waren die Auslöser für den dreifachen Wandel?

*Situation vor den Reformen:* In Forschung und Literatur ist gemeinhin wenig über das ungarische Lebensmittelsicherheitsregime bekannt und so übersieht man häufig die lange Tradition und wichtige Rolle, die diese Fragen in Ungarn einnehmen. Hygienevorschriften und Regelungen zur Vermeidung von Masseninfektionen reichen bis ins Jahr 1878. „The importance of the food safety issue is shown by the fact that the Austrian-Hungarian Monarchy was the *first* to regulate this question in the Central European region.“ (Ferencz et al. 2006: 383; Hervorhebung J.T.) Zwischen 1897 und 1911 entwickelte das österreichisch-ungarische Imperium darüber hinaus eine Reihe von Lebensmittelstandards, die als ‚Codex Alimentarius Austriacus‘ bekannt wurden. Die ungarischen Lebensmittelforscher besitzen – vielleicht gerade aufgrund dieser langen Tradition der Thematik – großes Renommee (vgl. ebd.: 385).<sup>29</sup>

Im Gegensatz zu vielen anderen sozialistisch geführten Staaten Mittel- und Osteuropas gab es seit Anfang der 1960er Jahre im „Gulasch-Kommunismus“ (Dieringer 2009: 39) unter János Kádár statt Engpässen einen Nahrungsmittelüberschuss in Ungarn. Aufgrund guter Produktionsbedingungen konnte sich das kleine Land zum Hauptlieferanten von Lebensmitteln in den sozialistischen Staaten mausern. Einige Firmen exportierten auch außerhalb des ‚Ostblocks‘ und glichen ihre Qualitäts- und Herstellungsstandards bereits vor der Transformation an westliche an (vgl. Fehér/Fejős 2006: 463). „Previously, the system was run in a paternalistic fashion.“ (Ferencz et al. 2006: 434) Das kommunistisch geprägte Lebensmittelregime war demnach stark hierarchisch organisiert und folgte dem ‚command-and-control‘-Ansatz, der in der gesamten Verwaltung dieser Tage vorherrschend war. Informationen über Risiken und den Umgang mit diesen wurden von der Öffentlichkeit und zivilgesellschaftlichen Organisationen ferngehalten. Entscheidungen fälltte man ohne deren Beteiligung hinter verschlossenen Türen (vgl. ebd.: 415). Hauptbestandteil dieses Systems waren strikte Inspek-

---

<sup>29</sup> Dies zeigt sich auch an der Tatsache, dass Ungarn in der Vergangenheit lange mit dem Vorsitz eines Codex-Komitees betraut und Gastland des internationalen ‚scientific-regulatory advisory bodies‘ war (vgl. Ferencz et al. 2006: 385).

tionen der Produktherstellung und -verarbeitung sowie die vorherige Autorisierung von importierten Waren (vgl. ebd.: 383f.).<sup>30</sup> Das vormals geltende Lebensmittelrecht basierte auf dem Gesetz IV/1976, das durch Gesetz IV/1988 geändert wurde. Bezeichnend war, dass die rechtlichen Bestimmungen vornehmlich an den Interessen der Industrie, die in den Händen großer staatlicher Unternehmen lag, orientiert waren (vgl. Glatz 2000: 212f.).

*Post-sozialistischer Status:* Eine wichtige Determinante des Wandels kann an dem Punkt in der Geschichte gesehen werden, als „[t]he Eastern Block moves West“ (Kasza 2006: 162). Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus begann für Ungarn die demokratische Transformation. Mit ihr setzte durch die Trennung von Politik und Administration eine große Wende in der öffentlichen Verwaltung ein (vgl. Abels/Kobusch 2010: 24; Körösényi/Gábor 2004: 338). Darüber hinaus startete der Umwandlungsprozess von einer ehemaligen Plan- zu einer Marktwirtschaft. Die Marktöffnung brachte für den ungarischen Lebensmittelsektor zwei radikale Veränderungen mit sich: Die ehemals staatlichen Unternehmen wurden privatisiert und die Zahl der kleinen Lebensmittelhersteller schoss explosionsartig in die Höhe (von einigen Hundert zu mehr als Zehntausend) (vgl. Bánáti 2003: 90; Fehér/Fejős 2006: 462). Mit diesen wirtschaftlichen Veränderungen war auch eine zweite Entwicklung verbunden: Der Weg nach Europa mit dem Ziel des Beitritts zur Europäischen Union.<sup>31</sup> Die traditionell wichtige Rolle der Qualität von Lebensmitteln gewann durch den Versuch einer schrittweisen Angleichung an EU-Standards und die Wettbewerbserfordernisse auf dem geöffneten Markt zusätzlich an Bedeutung (vgl. ebd.: 463).

Hinsichtlich rechtlicher Entwicklungen orientierte sich der ungarische Gesetzgeber an der Historie, indem er den Codex Alimentarius Hungaricus (das Ungarische Lebensmittelbuch) schuf. Bei der auch als „Hungarian Food Code“ (OECD Ad Hoc Group on Food Safety 2000: 186) bezeichneten Zusammenstellung handelt es sich um eine Sammlung verbindlicher und empfohlener Regelungen in Bezug auf rohe und verarbeitete Lebensmittel (vgl. Glatz 2000: 216). Insbesondere nimmt es dabei internationale und europäische Standards auf. Die Lebensmittelregulierung wurde durch den zentralen Food Act (Gesetz XC/1995) an die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten, Fortschritte der Forschung und die Bedingungen durch das Europa-Abkommen von 1993 angepasst (vgl. Glatz 2000: 212). In der Einleitung werden der Schutz von Verbrauchergesundheit und -interessen, fairer Wettbewerb und transnationale Warenfreiheit als Ziele definiert (vgl. Gesetz XC/1995). Zudem beinhaltet das Gesetz das Prinzip einer alle Produktionsstufen überwachenden Lebensmittelkontrolle (vgl. Kap. 5, Sektion 21, Abs. 3).

Als Hauptakteure in der Lebensmittelregulierung, zuvorderst in der Organisation von Kontrolltätigkeiten, hatten sich drei Ministerien hervorgetan: Das Ministerium für Landwirtschaft und Regionale Entwicklung, das Gesundheitsministerium und das Wirtschaftsministerium. Den Ministerien waren je nach Thematik unterschiedliche Kompetenzbereiche zugeordnet, die von ihren zugehörigen Institutionen übernommen wurden (vgl. OECD Ad Hoc Group on Food Safety 2000: 186).<sup>32</sup> Insgesamt war

<sup>30</sup> Das Kontrollinstitut untersuchte jährlich circa 50.000 Proben und errechnete Mittelwerte für bestimmte Lebensmittelgruppen. Da in der Planwirtschaft nur rund 5.000 Produkte auf dem Markt angeboten wurden, konnte somit jedes Lebensmittel im Schnitt zehn Mal im Jahr kontrolliert werden (vgl. Biacs 2010: 659ff.).

<sup>31</sup> Ungarn stellte bereits 1994 sein Beitrittsgesuch an die EU.

<sup>32</sup> Das Agrarministerium war beispielweise für Veterinärfragen zuständig. Regionale und lokale Kontrolltätigkeiten auf diesem Feld wurden in seinem Auftrag vom ‚Veterinary and Food Control Service‘ sowie seinen ‚County Stations‘ durchgeführt (vgl. Europäische Kommission 2002a: 18ff.). Unterstützt wurde das Ministerium in seinen Aufgaben durch zentrale Forschungsinstitute wie OÉTI oder KÉKI. Problemfelder, die mit der

die Lebensmittelregulierung auf elf verschiedene Behörden verteilt, die nur in den seltenen Fällen einer Krise zusammenarbeiteten (vgl. Biacs 2010: 184f.; 225f.). Die enorme Auffächerung der Akteure und Zuständigkeiten in der Lebensmittelregulierung führte nicht nur zu einer Spezialisierung, sondern auch zu einer starken Fragmentierung der Struktur, der es an einer koordinierenden Hand fast vollständig mangelte. Dieses Lebensmittelsicherheitssystem – „not even one system, but multiple systems“ (Vári 2010: 44f.) – folgte allerdings einer langen Tradition.<sup>33</sup> Neben dieser verschachtelten Struktur bestand seit dem Herbst 1997 eine übergreifende Institution, die den Status der Lebensmittelsicherheit in Ungarn festlegen, Strategien entwickeln, Hauptprinzipien definieren und die Regierung wissenschaftlich beraten sollte: Das Food Safety Advisory Body (ÉBTT) wurde aus einer gemeinsamen Initiative des Landwirtschafts- und Gesundheitsministeriums gegründet und setzte sich aus Experten der Wissenschaft, Vertretern aus Ministerien, Kontrollbehörden und Industrie sowie Verbrauchern zusammen (vgl. Fehér/Fejős 2006: 469; Szeitzné Szabó/Farkas 2004: 211).

*EU, MÉBiH & der ‚Paprika-Skandal‘:* Die große Reformstufe ungarischer Lebensmittelregulierung führte durch die Gründung des Amtes für Lebensmittelsicherheit (Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal/MÉBiH) zur Änderung ihrer institutionellen Struktur. Damit verbunden waren auch Gesetzesänderungen und weitere Umverteilungen von Kompetenzen. Dieser einschneidende Schritt wurde aus zwei letztlich verbundenen Impulsen – einem internen sowie einem externen – lanciert: Einerseits erzeugte der nahende EU-Beitritt einen gewissen Reformdruck, dieser wurde andererseits durch den damaligen stark fragmentierten Status des Food-Safety-Systems verstärkt, das dringend nach einer koordinierenden Instanz verlangte (vgl. Biacs 2010: 145ff.).

Die Anpassung an europäische Vorgaben und Gegebenheiten kann im Grunde genommen bis ins Jahr 1991 zurückdatiert werden. Zu diesem Zeitpunkt unternahm Ungarn erste Anstrengungen zur Harmonisierung seiner Regelungen mit EU-Vorschriften (vgl. Fehér 2002: 94). Mit dem Antrag auf Mitgliedschaft begann es dann seinen Blick vornehmlich nach Europa zu richten. Durch die Stellungnahme der Europäischen Kommission zum ungarischen Beitrittsgesuch wurden auch die Pflichten aus der Mitgliedschaft festgelegt und die Fähigkeit der Verwaltung zur Übernahme des Acquis betont (vgl. Europäische Kommission 1997a: 127ff.). Die Beitrittsvereinbarungen von 1999 enthielten dann auch ausdrücklich das mittelfristige Ziel, die Umstrukturierung des Lebensmittelsektors sowie die Verstärkung der administrativen Lebensmittelaufsicht weiter zu forcieren (vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999: 6). Aufgrund der ausdrücklichen Benennung der Lebensmittelregulierung als Policy-Bereich, der weiterer Adaptationsmaßnahmen bedarf, kann eine deutliche Einflussnahme der EU auf die Entwicklungen in Ungarn spätestens ab diesen Zeitpunkt festgestellt werden.

Zudem sehen die Kopenhagener Beitrittskriterien die Übernahme des gesamten rechtlichen Besitzstandes der Gemeinschaften durch den jeweiligen Kandidaten vor. In ihrem Fortschrittsbericht von 1998 erwähnte die Kommission Food-Safety-Fragen nicht eigens (vgl. Europäische Kommission 1998: 53). Auch 1999 blieb Lebensmittelsicherheit im Zusammenhang mit dem agrarpolitischen För-

---

öffentlichen Gesundheit in Zusammenhang stehen, wurden vom National Public Health and Medical Officer's Service behandelt, welches dem Gesundheitsministerium beigeordnet ist. Die Thematik des Verbraucherschutzes, aber auch Trinkwasser und Umweltschutz waren Kompetenzen des Ministeriums für Wirtschaftliche Fragen und wurden durch das General Inspectorate for Consumer Protection abgedeckt (vgl. OECD Ad Hoc Group on Food Safety 2000: 189ff.). Neben diesen „so called professional fields of official food control“ (Biacs 2010: 223) waren weitere Einrichtungen wie beispielsweise das Taxation Office involviert.

<sup>33</sup> Die dargestellte Lebensmittelregulierungs- und -kontrollstruktur „had been in place for a very, very long time, it was set up almost hundred years ago, as some people said“ (Vári 2010: 46f.).

derprogramm immer noch eher ein Randthema. Die Kommission ermahnte die ungarische Regierung jedoch darin, weitere Anstrengungen unternehmen zu müssen, um den EU-Standards hinsichtlich Hygiene und Qualität von Lebensmitteln gerecht zu werden (vgl. Europäische Kommission 1999: 43). Ab dem Jahr 2001 betonte die EU den hohen Stellenwert der Thematik durch einen speziellen Abschnitt zur Lebensmittelsicherheit. Zwar waren Fortschritte auf diesem Feld zu verzeichnen, allerdings wurden sie durch die fehlende Ratifizierung der betroffenen Regelungen getrübt. Dieser Bericht enthielt zum ersten Mal den Hinweis auf mittelfristige Pläne Ungarns zur Schaffung einer Lebensmittelsicherheitsagentur, deren Aufgaben jedoch zu diesem Zeitpunkt noch nicht feststanden (vgl. Europäische Kommission 2001c: 45). Im darauf folgenden Jahr waren die Gedanken zur Schaffung eines Amtes für die wissenschaftliche Bewertung und Koordination der Lebensmittelsicherheit bereits vorangeschritten. Auch die Umsetzung des *acquis communautaire* in diesem Bereich wurde als zufriedenstellend bewertet (vgl. Europäische Kommission 2002b: 156),

„doch bereit[e] die Einrichtung des Staatlichen Amtes für Lebensmittelsicherheit ernste Schwierigkeiten. Klare Regeln zwischen den beteiligten Ministerien, Kontinuität der Verwaltung und angemessene Mittel [wären] dringend erforderlich, damit das Amt seine Arbeit erfolgreich aufnehmen [könne]“ (ebd.: 79).

Der letzte Monitoring-Bericht vor dem Beitritt von 2003 enthielt den deutlichen Hinweis, dass auf administrativer Ebene noch Überschneidungen der Zuständigkeiten zwischen den Behörden vorlägen, die beseitigt werden müssten. Darüber hinaus berichtete die Kommission auch von der formellen Gründung MÉBiHs, „ [which] is now operational“ (Europäische Kommission 2003a: 29).

Das europäische Lebensmittelrecht hingegen kann mit dem Beitritt Ungarns als Vollmitglied der EU im Jahr 2004 als weitgehend harmonisiert angesehen werden (vgl. Glatz 2000: 212; Kósa 2003). Viele Stimmen in der ungarischen Bevölkerung sehen jedoch durch die Konformität mit EU-Vorschriften eine Abnahme der tatsächlichen Sicherheit von Lebensmitteln in Ungarn (vgl. Sohár/Domoki 2001: 166). In manchen Bereichen wie beispielsweise Mycotoxinen waren die ungarischen Regelungen sehr strikt und ausführlich. Verbraucher/innen können leicht den Eindruck gewinnen, dass sich ihr Risiko beim Konsum von Lebensmitteln seit dem EU-Beitritt um ein Vielfaches erhöht hat anstatt zu sinken (vgl. Ferencz et al. 2006: 419, 439; Kasza 2010: 130ff.).<sup>34</sup>

Die Gründung von MÉBiH am 15. Mai 2003 muss vor dem Hintergrund des ungarischen Beitrittsprozesses und den Entwicklungen innerhalb der EU betrachtet werden (vgl. Biacs 2010: 238). Zwar gab es keine direkten rechtlichen Regelungen, welche die Schaffung einer nationalen Agentur vorsehen hätten. Von ungarischer Seite wurden die Pläne zur Gründung einer europäischen Lebensmittelsicherheitsagentur jedoch zusammen mit den Äußerungen in den EU-Dokumenten, eine Kontaktstelle zu benennen, als Aufforderung gedeutet, auf der nationalen Ebene ein Pendant zur EFSA zu schaffen (vgl. Biacs 2010: 149ff.; Kasza 2010: 423ff.). Ihre Gründung motivierte Ungarn nicht nur es

---

<sup>34</sup> Ungarische Lebensmittel werden von der Bevölkerung daher als weitaus sicherer betrachtet (vgl. Vári 2010: 96). Tatsächlich muss jedoch bedacht werden, dass nicht die Mitgliedschaft in der Europäischen Union allein ausschlaggebend für die veränderte Risikoperzeption und das tatsächliche Risiko ist, sondern „it’s a multi-causal thing“ (ebd.: 100). Durch das geschlossene, paternalistische Food-Safety-System vor 1990 waren (auch aufgrund der geringen Bandbreite an Waren) Lebensmittelskandale nahezu ausgeschlossen. Durch das liberale System der Europäischen Union, die Globalisierung und Liberalisierung des Handels sowie die damit verbundene Überschwemmung des ungarischen Marktes mit Produkten sind heute lediglich random-Checks möglich (vgl. Biacs 2010: 659ff.; Ferencz et al. 2006: 434; Vári 2010: 82ff.).

ihr gleich zu tun (vgl. Anonym I 2010: 175ff.), sondern wurde von manchen so verstanden, als „EU ordered for Hungary to set up this Food Safety Office“ (Vári 2010: 48).

*Koordination im fragmentierten System:* Die zweite damit eng verbundene Gründungsmotivation für MÉBiH lag in der stark fragmentierten Struktur des ungarischen Lebensmittelsicherheitsystems selbst verborgen. „In wake of the criticism and the pressure applied by EU, the Hungarian government decided to set up a new Food Safety Office.“ (Ferencz et al. 2006: 385) Um diesem unübersichtlichen System Abhilfe zu schaffen, sollte eine einzige Organisation die Arbeit der vielen Akteure, die im Bereich der Risikobewertung, des Risikomanagements und der Kontrollen tätig waren, koordinieren (vgl. ebd.: 402). Insbesondere hinsichtlich der Kontrolltätigkeiten gab es zuvor mehrere überlappende Systeme, die nebeneinander bestanden hatten. So wurde MÉBiH primär zur internen (interorganisatorischen) und externen Koordination (mit der EU) errichtet. Eine wichtige Koordinationsaufgabe der Agentur ist das Zusammentragen von Informationen und das Erstellen des jährlichen Lebensmittelkontrollplans sowie des langfristigen nationalen Kontrollplans für die Kommission (vgl. Europäische Kommission 2006a: 7). Aber auch für die Transparenz gegenüber den Verbraucher/innen in einem dauernd wechselnden Gewirr von Namen und Abkürzungen, das in der ungarischen Verwaltung keine Seltenheit ist (vgl. Vári 2010: 144ff.), bedeutete es einen großen Vorsprung, eine Institution zu haben, „which is responsible for food problems and which is bearing in his name Food or even Food Safety“ (Biacs 2010: 233f.).

Ungarn hatte die Wichtigkeit von Lebensmittelsicherheit und -regulierung durch internationale und europäische Initiativen erkannt und folgte diesen, indem es verschiedene nationale Zielsetzungen forcierte. Zu diesem Zweck entwickelte das Gesundheitsministerium 2003 das „Johan Béla' National Programme (sic.) for the Decade of Health'. Ziel dieses Plans war es, Gesundheit und eine hohe Lebenserwartung für die gesamte ungarische Bevölkerung zu erreichen und in diesem Zusammenhang auch die Sicherheit von Lebensmitteln zu steigern (vgl. Ministerium für Gesundheit (EUM) 2003: 2). Neben einer erhöhten Informationstätigkeit, der verstärkten Partizipation von Bürger/innen, der Aufnahme von internationalen und EU-Standards wurde auch eine verbesserte Koordination zwischen den Ministerien vorgeschlagen. Im Hinblick auf die notwendige Prioritätensetzung hinsichtlich des EU-Beitritts wurde die Erstellung eines nationalen Lebensmittelprogramms angedacht (vgl. ebd.: 50ff.; Ministerium für Gesundheit (EUM) 2004). Das von der Europäischen Kommission bereits 2001 geforderte ungarische ‚National Food Safety Program‘ konnte koordiniert durch den gemeinsamen Food Safety Advisory Body bis 2004 fertig gestellt werden und enthielt die wichtigsten Ziele hinsichtlich der ungarischen Lebensmittelsicherheit (vgl. Fehér/Fejős 2006: 469f.; Ferencz et al. 2006: 384; Food Safety Advisory Body 2004). Das Programm zielte auf einen präventiven und umfassenden Ansatz „from farm to table“ (Szeitzné Szabó/Farkas 2004: 212). Zudem rückten Verbraucherschutz, Transparenz der Prozesse sowie die „[s]cientific soundness“ (vgl. ebd.) durch die Anwendung der Risikoanalysestufen in den Mittelpunkt. Darüber hinaus wurde auch klargestellt, dass obgleich der Großteil aller Regelungen bezüglich der Sicherheit von Lebensmitteln aus der EU stammen, nationale Entscheidungen dennoch komplementär wirken (vgl. ebd.: 214).

Die Anpassung des Lebensmittelrechts an europäische Bedingungen erfolgte durch das Gesetz LXXXII/2003, das heute die Basis des ungarischen Food-Safety-Systems darstellt. In seiner Zielsetzung folgt es im Wesentlichen den Ausführungen des Gesetzes XC/1995, nimmt jedoch auch die Information von Verbraucher/innen auf. Ferner fokussiert es das von der EU angestoßene ‚traceability‘-Prinzip (§ 4). Darüber hinaus wurde auch MÉBiHs Rolle in der Evaluierung von Risiken (§ 8 II) und der

Koordination der Lebensmittelkontrollen (§ 12) festgeschrieben. Das Amt für Lebensmittelsicherheit selbst wurde auf Grundlage des Government Decree 66/2003 geschaffen.<sup>35</sup> Diese Verordnung enthält neben dem Gründungsakt selbst auch die zentralen Vorschriften bezüglich der inneren Ausgestaltung der Institution. Ferner legt sie in ihrer ersten Fassung die gemeinsame Aufsicht über MÉBiH durch drei Ministerien fest (vgl. Anonym I 2010: 136).

Die Europäische Union übte jedoch nicht nur Einfluss auf den Weg hin zu einer Reform des ungarischen Lebensmittelsicherheitsystems aus, sondern wirkte auch auf den Gründungsprozess und das Design MÉBiHs ein. Ungarn erhielt bei der Etablierung seiner Lebensmittelagentur – der „Hungarian version of EFSA“ (Vári 2010: 162) Unterstützung durch ein großes *Twinning-Projekt* im Rahmen von PHARE (Abkürzung für ‚Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies‘) (vgl. Ferencz et al. 2006: 385). Allgemein dienen Twinning dem „exchange of experiences between respective institutions of an accessing country and a European Union Member State“ (Somogyi/Süth 2005: 5). Vor den letzten Erweiterungsrounds wurden viele derartige Austauschprozesse von der Europäischen Union initiiert und unterstützt. Das hier angesprochene Twinning-Projekt diente der Umgestaltung des strukturell und funktional hoch fragmentierten ungarischen Lebensmittelsicherheitsystems sowie der effektiven Implementation des Acquis durch die Gründung eines Food Safety Office (vgl. Europäische Kommission 2002a: 1). Dänemark, Italien und Deutschland bewarben sich, um Ungarn dabei zu assistieren und ihre Erfahrungen einzubringen. Deutschland konnte den Concours letztlich für sich entscheiden und avancierte damit zum ungarischen Mentor (vgl. Biacs 2010: 165ff., 426ff.).

Im Grunde setzte sich das große Programm aus zwei Komponenten zusammen: Von November 2002 bis August 2003 sollte das Twinning light-Projekt ‚Food Safety Office‘ die Grundlagen vorbereiten und eine Arbeitsbasis schaffen. In einem internen Abkommen zwischen den betroffenen Ministerien wurden die Modalitäten des Twinning geregelt. Zudem hielt man fest, dass MÉBiH künftig unter der alleinigen Aufsicht des Agrarministeriums stehen sollte. Daneben schrieb der Vertrag die Gründung einer ungarischen Agentur als Bedingung für den Beitritt zur EU fest (vgl. Europäische Kommission 2002a: 15f.). Denn die effektive Zusammenarbeit mit den europäischen Institutionen sollte gewährleistet sein. Aufgrund dieser Intentionen wurde Ungarn als einzigem 2004 beigetretenen Kandidaten PHARE-Unterstützung für den Aufbau seines Food Safety Office gewährt (vgl. Somogyi/Süth 2005: 5). Im Rahmen des Projektes konnte der Tätigkeitsbereich definiert, die interne Arbeitsverteilung festgelegt und ein Trainingsplan der zu schaffenden Organisation erstellt werden (vgl. Europäische Kommission 2002a: 4). Das Projekt wurde früher als erwartet mit der Schaffung und Arbeitsaufnahme von MÉBiH beendet (vgl. ebd.; Somogyi/Süth 2005: 3).

Der Zeitraum von Dezember 2003 bis Juni 2005 war für das EU-Twinning-Projekt ‚Hungarian Food Safety Office‘ bestimmt. Die Programmteilnehmer auf ungarischer Seite waren das inzwischen umbenannte Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (FVM) und die neu geschaffene Agentur MÉBiH. Unterstützt wurden sie durch ihre deutschen Partner, das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), das heute einen leicht veränderten Namen trägt sowie das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) (vgl. ebd.). Entscheidend für das Gelingen des Projekts war aus Sicht des damaligen Generaldirektors, Prof. Peter Akos Biacs, auch die Besetzung des Resident Twinning Advisers. Diesen Job hatte der in Ungarn ausgebildete Veterinärmedi-

---

<sup>35</sup> Hier erwies sich der Zugang zu Regierungsverordnungen in englischer Sprache (im Gegensatz zu Gesetzen) als problematisch. Daher beruhen Passagen, die sich mit Government Decrees beschäftigen auf computer-gestützten Übersetzungen und/oder Aussagen in Experteninterviews.

ziner Árpád Somogyi inne, der sich auch in Deutschland als Direktor des Robert Koch-Instituts einen Namen gemacht hatte (vgl. Anonym II 2010: 68ff.; Szeitzné Szabó 2010: 19ff.). „So he really was the ideal person for encouraging Hungarians to establish such an institution.“ (Biacs 2010: 173f.)

Das vertraglich festgelegte Ziel war es, MÉBiH voll funktionstüchtig zu hinterlassen, ungarische Expert/innen zu trainieren, ein effektives Koordinationssystem zu entwickeln, Arbeitsleitlinien zu definieren und Jobbeschreibungen zu kreieren (vgl. Somogyi/Süth 2005: 4). Das Projekt umfasste Seminare und Vorträge deutscher Expert/innen in Budapest, verschiedene Meetings, Panel-Diskussionen und wissenschaftliche Kolloquien zu den speziellen Themenbereichen. Als besonders wichtig können die gemeinsamen Besuche der irischen, deutschen und baden-württembergischen Lebensmittelsicherheitsinstitutionen sowie die vielen Praktika und Trainingsprogramme für ungarische Expert/innen bei BfR und BVL (vgl. dazu ausführlich Somogyi/Süth 2005: 14ff. sowie Anonym I 2010: 181ff.; Biacs 2010: 431ff.) eingestuft werden. Insgesamt wurden die Ziele von den Teilnehmer/innen und Regierungsvertreter/innen als erreicht angesehen (vgl. Somogyi/Süth 2005: 34ff.).

Dennoch blieb die Einrichtung deutlich hinter den Erwartungen und ursprünglichen Zielen des Twinning-Programms zurück. Obgleich die Ministerien an der Gründung einer effizienten Koordinationsstelle interessiert waren, wurde die Agentur nicht über oder auch neben den betroffenen Akteuren angesiedelt, sondern als Abteilung einem Ministerium beigeordnet (vgl. Ferencz et al. 2006: 384; Vári 2010: 48ff.). Anfangs war geplant, sie als Institution unter dem Büro des Premierministers zu errichten. Auch die ursprünglichen Ideen bezüglich der Aufsicht MÉBiHs wurden nicht verwirklicht. Anstatt das Prestige zu besitzen, direkt dem Parlament unterstellt zu sein, wurde MÉBiH der gemeinsamen ministeriellen Kontrolle übergeben (vgl. Ferencz et al. 2006: 386).

Doch damit waren die Reformen Teil I noch nicht beendet. Zwischen den Ministerien für Landwirtschaft und Gesundheit gab es nach und auch schon während der Gründung von MÉBiH schwellende Spannungen, die in dem sogenannten ‚Aflatoxin-Skandal‘ ihren Höhepunkt fanden. „The paprika case [was] a critical point“ (Kasza 2010: 149), da ungarischer Paprika nicht nur ein international renommierter Markenname ist, sondern unter der Bevölkerung einen nahezu „iconic“ (ebd.: 154) Status besitzt. Vor allem durch seinen häufigen Gebrauch als Zutat in vielen Gerichten der traditionellen Küche zählt das rote Paprikapulver als Hungarikum zu den ungarischen Kulturgütern (vgl. ebd.: 149ff.). Die Lebensmittelkrise wurde nun durch das Beimischen von importiertem, günstigerem marokkanischen Paprika ausgelöst. Aufgrund der weicheren EU-Regelungen, die keine derart strikten Kontrollen vorsehen, konnte es auf diese Weise zur Kontamination von ungarischem Paprikapulver mit Aflatoxin<sup>36</sup> kommen (vgl. Fehér 2010: 42ff.; Kasza 2010: 140ff.). Diese Entdeckung ging mit einem sehr starken Vertrauensverlust der ungarischen Verbraucher/innen einher (vgl. Anonym I 2010: 706ff.; Kasza 2010: 149).<sup>37</sup> Laut verschiedener Aussagen zeigte dieser Fall die mangelnde Zurechenbarkeit von Aktivitäten, die Inkompetenz mancher Organisationen und die fehlende Transparenz und den Kommunikationswillen der Behörden (vgl. Ferencz et al. 2006: 423). In Folge des Skandals wurden nicht nur mehrere Personen aus ihren Ämtern entlassen und vor Gericht gestellt (vgl. Fehér 2010: 46f.; Kasza 2006: 179f.), sondern es kam auch zu institutionellen Konsequenzen. Da sich die Regierung unter einem „very emotional Prime Minister“ (Vári 2010: 129) zum Handeln gezwungen sah, übertrug sie die Aufsicht über MÉBiH vollständig auf das Ministerium für Gesundheit (vgl. Biacs

<sup>36</sup> Bei Aflatoxin handelt es sich um ein Mycotoxin (Pilzgift).

<sup>37</sup> Anna Vári (2010: 131ff.) wies allerdings darauf hin, dass der Wert bereits zuvor auf einem niedrigen Niveau stagnierte. Für eine Analyse des Verbrauchervertrauens s. Bánáti/Lakner 2002.

2010: 279ff.). Gemeinhin wurde letzterem mehr Glaubwürdigkeit und eine stärkere Verbraucherorientierung zugeschrieben, während das Landwirtschaftsministerium eher an finanziellen Fragen interessiert wäre (vgl. Vári 2010: 124ff.).<sup>38</sup> Die Gründungsverordnung 66/2003 wurde dahingehend durch den Government Decree 333/2004 ergänzt (vgl. Ferencz et al. 2006: 402). Durch die neue Rechtsgrundlage wurde die ungarische Lebensmittelsicherheitsagentur mit mehr Autorität in Bezug auf ihre Koordinations- und Krisenmanagementtätigkeiten ausgestattet (vgl. ebd.: 387). Alle mit Inspektionsaufgaben betrauten Einrichtungen sollten fortan mit dem Amt zusammenarbeiten. Im Zusammenhang mit den veränderten Zuständigkeiten sollte auch MÉBiH unter die Ägide einer Generaldirektorin gestellt werden, die Medizinerin ist. Daher beendete Prof. Peter Akos Biacs, der vom 15. Dezember 2003 bis 01. Mai 2005 Generaldirektor war, sein Amt (vgl. Biacs 2010: 564ff.; Kasza 2010: 462ff.). Seine Nachfolgerin ist die Medizinerin und derzeitige Leiterin von MÉBiH, Dr. Mária Szeitzné Szabó.

*Aufsichts-tingle-tangle*: Trotz der umfassenden Reformen wie der Schaffung einer Agentur zu Koordinationszwecken, diagnostizierte die Studie von Zoltán Ferencz et al. (2006: 417) ein weiterhin hohes Level der Fragmentierung des ungarischen Lebensmittelsicherheitssystems. Kompetenzen wären nicht klar zuzuordnen, wodurch die Verantwortlichen im Fall einer Krise sehr schwer zu identifizieren seien (wie der Aflatoxin-Skandal verdeutlichte). Auch während der Vogelgrippe 2006/2007 zeigte sich einmal mehr die fehlerhafte Reaktionsfähigkeit der Behörden, in diesem Fall insbesondere des Gesundheitsministeriums. Hinzu kamen weitere parteipolitische Aspekte, die den zuständigen Minister zunehmend unpopulär machten: Als Repräsentant des kleinen liberalen Koalitionspartners sowie durch die Versuche seinerseits, eine allgemein unbeliebte Reform des ungarischen Gesundheitssystems vorzunehmen, verschlechterte sich seine Situation mehr und mehr (vgl. Kasza 2010: 182ff.). Außerdem stand ihm mit Miklós Süth ein überaus beliebter Chief Veterinary Officer gegenüber, der bereits in mehreren Fällen – so auch in der vorliegenden Krise – „quickly, clearly and responsible“ (ebd.: 194f.) reagiert hatte. Auf diese Weise geriet das Gesundheitsministerium gegenüber dem Landwirtschaftsministerium zunehmend ins Hintertreffen. Als Konsequenz ergab sich nach nur zwei Jahren eine erneute Übergabe der Aufsicht des ungarischen Amtes für Lebensmittelsicherheit an das Agrarministerium, wo sie auch heute noch verblieben ist.<sup>39</sup> Allgemein wird diese Entwicklung sehr positiv bewertet, denn so liegen die Managementkompetenzen im Food-Safety-Bereich nun hauptsächlich in den Händen eines Ministeriums (vgl. Biacs 2010: 302ff.; Fehér 2010: 50ff.). Dennoch blieb dieses Aufsichts-„tingle-tangle“ – wie Biacs (2010: 325) es nennt – nicht ohne Folgen für MÉBiH: Viele veterinärmedizinisch oder agrarisch ausgebildete Mitarbeiter/innen verließen das Institut und wurden durch Mediziner/innen ausgetauscht, die einen anderen Ansatz verfolgen. Dieser großen Fluktuation folgten zusätzlich auch personelle und finanzielle Kürzungen. Der erste Direktor erfasst die Entwicklung der Agentur mit folgenden Worten: „[T]his institute has survived those bad moments. But with this development and the decrease of staff, the possibilities [...] of being a partner of EFSA, those first ideas were disappearing“ (ebd.: 355ff.)

Die Ereignisse während des Vogelgrippe-Skandals verdeutlichten weiterhin, dass die Koordination durch MÉBiH allein nicht ausreichte, um den von der EU geforderten umfassenden Ansatz der Lebensmittelregulierung effektiv umzusetzen. Infolge dessen fand eine große Umstrukturierung statt, wodurch auch alle relevanten Rechtsakte unter dem Gesetz XLVI/2008 erfasst wurden (vgl. HFSO

<sup>38</sup> Darüber hinaus soll der Chief Veterinary Officer des Agrarministeriums einer Untersuchung zufolge in gewisser Nähe zu den betroffenen Firmen gestanden haben (vgl. Kasza 2010: 178ff.).

<sup>39</sup> Interessanterweise ereignete sich in den Niederlanden wenige Jahre zuvor dieselbe Entwicklung (vgl. Biacs 2010: 309ff.). Eine Untersuchung dieser Parallele könnte weitere spannende Einsichten eröffnen.

2010: 1). Durch die Gründung des mit 3100 Mitarbeiter/innen ausgestatteten Central Agricultural Office am 01. Januar 2007 unter der Ägide des Agrarministeriums liegt die Überwachung der Lebensmittelkette ‚from farm to table‘ seither in den Händen *einer* Behörde (vgl. Anonym II 2010: 161ff.). Vormals waren drei Institutionen hauptsächlich in diesem Bereich tätig: Der National Public Health and Medical Officer’s Service (NPHMOS, zugehörig zum Gesundheitsministerium), die National Authority for Consumer Protection und die Behörde für Inspektionen im Pflanzenschutz- und Veterinärbereich. Zusätzlich waren eine Reihe weiterer Kontrollorgane mit Aufgaben auf diesem Feld betraut (vgl. Anonym I 2010: 74ff.).

Diese Reformen zogen jedoch nicht nur ein kohärenteres Auftreten hinsichtlich der Kontrollen im Risikomanagement nach sich, sondern hatten auch Einfluss auf den Tätigkeitsbereich MÉBiHs. Durch diese großen Umstrukturierungen ging seine Koordinierungsfunktion auf ein Minimum zurück (vgl. Anonym I 2010: 117ff.).

### 3.3.2 Vom fragmentierten zum bi-institutionellen Modell – Die ungarische Lebensmittelsicherheitsstruktur

Die institutionelle Struktur der Lebensmittelsicherheit in Ungarn durchlief, wie dargestellt, in den letzten Jahren einen starken Wandel.<sup>40</sup> Seit 2007 hat sich aus einem chaotischen Modell ein System mit kaum überlappenden Kompetenzen entwickelt, das in den meisten Fällen ausreichend differenziert ist. Die Kontrolltätigkeiten konnten sich inzwischen weitgehend aus ihren traditionellen Zuständigkeiten herauslösen. Zuvor „[p]ublic health care, veterinary and plant health and consumer protection [were] conducted in separate institutional frameworks in Hungary.“ (Ferencz et al. 2006: 446) Stellten Ferencz et al. (2006: 448f.) noch eine geringe Effektivität aufgrund der starken Fragmentierung fest, konnte sich die Lebensmittelregulierung inzwischen konsolidieren (vgl. BfR 2009a: 83). Doch wie lässt sich das Design des institutionellen Status quo beschreiben?

Trotz der heute kohärenteren Struktur ist nach wie vor eine *Vielzahl verschiedener Akteure* an der Regulierung von Lebensmitteln beteiligt. Eine Darstellung der unterschiedlichen Institutionen und ihrer Rolle im Food-Safety-System lässt sich anhand der Stufen der Risikoanalyse erreichen.

„Risk assessment constitutes the scientific basis for legislative activities, and administrative, as well as governmental measures.“ (HFSO o.J. b: 3) Durch die wissenschaftliche Bewertung von lebensmittelbezogenen Risiken eine Grundlage für Entscheidungen zu schaffen, ist die primäre Aufgabe des ungarischen Amtes für Lebensmittelsicherheit (MÉBiH). Von Seiten der Institution selbst wird hierbei betont, dass ihre Tätigkeit vielmehr dem Begriff der Risikoschätzung als einer Bewertung entspricht. So würden sie keine Handlungsempfehlungen geben, sondern lediglich vorhandene Risiken aufzeigen (vgl. Anonym I 2010: 535ff.).<sup>41</sup> Die Agentur hat dabei verschiedene Wege eine Risikobewertung zu erstellen: Zum einen besteht die Möglichkeit, dass sie eine Bewertung der europäischen Behörde erhält. Ihre Aufgabe ist es dann, diese zunächst zu übersetzen und sie gegebenenfalls anhand weiterer Nachforschungen an die nationalen Gegebenheiten in Ungarn anzupassen. Andererseits nimmt MÉBiH auch eigene Basisbewertungen möglicher Risiken aus Rohdaten vor (vgl. ebd.: 513ff.). Die dafür notwendige Expertise erhält es sowohl aus internationalen Kontaktquellen wie dem Codex

<sup>40</sup> Die Ausführungen und Namen der Ministerien beruhen auf dem Stand vor den Wahlen 2010.

<sup>41</sup> Obgleich die Codex Alimentarius-Kommission (2007: 44) eine klare Definition der Tätigkeit Risikobewertung liefert, bestehen dennoch begriffliche Schwierigkeiten. So ist unter der Bewertung hinsichtlich der Wortbedeutung weit mehr zu verstehen als unter der reinen Schätzung von Risiken (s. dazu Anonym I 2010: 529ff.).

Alimentarius oder nationalen Einrichtungen anderer Staaten und Datenbanken der EFSA (so zum Beispiel dem Rapid Alert System for Food and Feed), als auch von ungarischen Instituten (vgl. ebd.: 103ff.). MÉBiH dient inzwischen auch mit Hilfe seines elektronischen IT-Systems als eine Art ‚clearing house‘: Es erhält Informationen, verarbeitet, adaptiert sie und leitet sie anschließend an die jeweilige(n) Kontrollstelle(n) weiter (vgl. Szeitzné Szabó 2010: 77ff., 92ff.).

Das Management von Risiken lässt sich grob in zwei Phasen unterteilen – Entscheidungsfindung/Gesetzgebung und Kontrollen/Inspektionen. Für den ersten Part gilt: Quellen des ungarischen Rechts sind einerseits vom Parlament erlassene Gesetze und andererseits Regierungs- oder ministerielle Verordnungen. Wodurch auch die im Risikomanagement eingebundenen Ministerien in gewisser Weise Entscheidungen mit Bezug auf Lebensmittelsicherheitsfragen erlassen können. Als Hauptakteur in der Gesetzgebung kann durch die Vorbereitung der relevanten Gesetzestexte das Department of Food Chain Control im Agrarministerium gelten (vgl. HFSO 2010: 1). Auf zentraler Ebene „95% of all food chain control belongs to the Ministry of Agriculture and namely the Authority in charge for food safety control“ (Kasza 2010: 1f.), das CAO. Einige Lebensmittelkategorien werden jedoch weiterhin vom National Public Health and Medical Officer’s Service kontrolliert. Darüber hinaus ist das Ministerium für Soziales und Arbeit für die Inspektionen betreffend Kennzeichnung, Werbung und unfaire kommerzielle Praktiken verantwortlich (vgl. HFSO 2010: 1). Für die Implementation und Ausführung der Gesetze sind hingegen die regionalen Verwaltungen zuständig, County Agricultural Offices sind zudem in den 19 Komitaten mit Kontrollaufgaben betraut (vgl. ebd.: 1, 5). Darüber hinaus sind auch die Administrationen der 105 Bezirksbüros auf lokaler Ebene in den Implementationsprozess eingebunden. Von den County Agricultural Offices autorisierte Official Veterinarians führen die lokalen Inspektionen durch (vgl. ebd.: 1).

„We got the Risk Communication covered mostly and officially by MÉBiH“ (Kasza 2010: 6). Zu seinen Aufgaben zählen neben der Information der Öffentlichkeit auch die internationale sowie die interne Kommunikation mit den ungarischen Behörden. Zur Aufklärung der Verbraucher/innen publiziert die Agentur spezielle Broschüren, unterhält eine Homepage und einen Mail-Newsletter (vgl. Anonym I 2010: 107ff.). Daneben kommuniziert das ungarische Lebensmittelamt auch mit Wissenschaft und Forschung. So entstand unter der Leitung von Prof. Peter Akos Biacs ein vierteljährlich erscheinendes Journal mit dem Titel ‚Food Safety from farm to table‘, das von MÉBiH herausgegeben wird (vgl. Biacs 2010: 346). Somit wird die allgemeine Risikokommunikation von der Agentur ausgeübt, wohingegen die problematischen, skandalösen Fälle dem Landwirtschaftsministerium vorbehalten bleiben. In Krisen oder anderen Situationen mit internationalen wie nationalen politischen Implikationen ist die Abteilung für Public Relations im Department of Food Chain Control des Agrarministeriums unter der Leitung von Gyula Kasza zuständig (vgl. Kasza 2010: 88ff.).

*Inter-institutionelle Trennung*<sup>42</sup>: Vor den großen Reformen von 2007 waren es vielmehr die speziellen Themenbereiche der Lebensmittelsicherheit, die scharf voneinander abgegrenzt waren. Je strenger hier die Trennungslinie verlief, desto unklarer waren die Risikoanalysestufen jedoch ge-

---

<sup>42</sup> Auf die Probleme, die sich dadurch ergeben könnten, dass MÉBiH trotz seiner klaren Fokussierung auf den Risikobewertungsbereich zugleich auch als RASFF-Kontaktstelle fungiert, kann hier nicht eingegangen werden. Mitarbeiter/innen von MÉBiH bestätigten, dass diese Verquickung weniger ein Problem darstelle, sondern durch die aktuellen Informationen bezüglich der Praxisprobleme überaus günstig für die Erstellung der Risikobewertungen sei (vgl. Anonym II 2010: 50ff.). Inwieweit eine strikte Trennung der Analyseebenen überhaupt wünschenswert und praktikabel ist, muss als ungelöster Streitpunkt verstanden werden (s. dazu ebd.: 413ff.; Vos 2000: 248).

trennt (vgl. Ferencz et al. 2006: 447). Heute, da waren sich alle dazu befragten Expert/innen einig, sind Risikobewertung und -management demgegenüber institutionell separiert (vgl. Anonym II 2010: 44ff.; Fehér 2010: 50ff.; Kasza 2010: 1ff.). Nach den Umstrukturierungen sind die Kompetenzen klarer verteilt und die weiterentwickelte Agentur MÉBiH kann sich stärker auf ihre Aufgaben im Bereich der Risikoschätzung konzentrieren. Während die Bewertung vom ungarischen Amt für Lebensmittelsicherheit auf Basis der extern generierten Daten durchgeführt wird, sind im Bereich des Risikomanagements in erster Linie das Agrarministerium und seine Kontrollbehörde tätig. Durch die Verteilung auf unterschiedliche Institutionen liegt daher im ungarischen Fall eine weitgehende funktionelle, inter-institutionelle Trennung der Risikoanalyse vor. Insgesamt hat sich das ungarische Lebensmittelsicherheitssystem der Systematik von Abels und Kobusch (2010: 23ff.) folgend, von einem fragmentierten, verwobenen zum bi-institutionellen, getrennten Modell entwickelt. Innerhalb der 2004 beigetretenen Staaten gilt Ungarn damit als „good example“ (Biacs 2010: 250), denn die Konsolidierung seines fortschrittlichen Systems mit Food-Safety-Agentur kann als abgeschlossen angesehen werden (vgl. ebd.: 719).

Abbildung 3. Hauptakteure der ungarischen Lebensmittelsicherheit



Quelle: Eigene Darstellung (stark vereinfacht)

### 3.3.3 Fit-in MÉBiH

Nachdem die Gesamtstruktur der ungarischen Lebensmittelregulierung in ihrer Entwicklung sowie ihrem Status dargestellt ist, soll aufgezeigt werden, welche Rolle MÉBiH konkret darin einnimmt. Der Fokus liegt nun darauf zu zeigen, wie die Agentur „fit[s] into the overall structure of governing“ (Hellebø Rykkja 2004: 129).

*Kompetenzverteilung:* Überlappende Zuständigkeiten, Rivalitäten zwischen den einzelnen Akteuren und schwer zuzuordnende Kompetenzen lähmten das ungarische Lebensmittelsicherheitssystem (vgl. Ferencz et al. 2006: 447). Auch MÉBiH konnte in seiner Rolle als Koordinationsstelle anfangs nicht zu einer klaren Zurechenbarkeit und Vereinfachung der Struktur beitragen. Es bedurfte knapp vier Jahre bis das Amt seinen Platz in dem lange bestehenden System finden konnte (vgl. ebd.: 425). Inzwischen sind die Kompetenzen, wie bereits dargestellt, anhand der Risikoanalyseschritte unterteilt und daher auch klar zurechenbar. Grundsätzlich sind das Landwirtschaftsministerium und sein Experteninstitut für den größten Teil der Aktivitäten zuständig, weitere Akteure haben nur komplementäre

Aufgaben. MÉBiH hingegen kann keine regulativen Kompetenzen aufweisen,<sup>43</sup> denn es wurde als Koordinationsinstanz in Bezug auf die Lebensmittelkontrollen und die Arbeit der verschiedenen Behörden gegründet. Eine seiner Hauptaufgaben ist daher das Erstellen der „multi-annual work plans according to the requirements of Regulation (EC) 882/2004“ (Europäische Kommission 2005: 2). Insgesamt wollte man eine Einrichtung etablieren, um den EU-Institutionen eine einzelne Kontaktstelle und EFSA einen Partner zu geben (vgl. HFSO o.J. b: 2; Szeitzné Szabó 2010: 42ff.). Seit 2007 sind MÉBiHs koordinierende Zuständigkeiten vor allem hinsichtlich der Kontrollaktivitäten mit der Gründung des CAO stark zurückgegangen. Dennoch nimmt MÉBiH andere Aufgaben als vergleichbare Risikobewertungsagenturen ein. So ist es eher damit beschäftigt, Bewertungen zu sammeln und weiterzuleiten als sie zu generieren (vgl. Szeitzné Szabó 2010: 88ff.).

*Rechtlicher Status als ‚Nicht-Behörde‘:* Rechtlich wird das ungarische Amt für Lebensmittelsicherheit in den Regierungsverordnungen als „independent legal entity“ (HFSO 2007: 2) bezeichnet. Seine Unabhängigkeit ist in den Rechtsakten festgeschrieben. Beschränkt wird diese allerdings durch die Aufsicht des Landwirtschaftsministeriums (vgl. ebd.; Decree 2243/3006). Die vor der tatsächlichen Gründung geplanten Vorschläge einer Behörde, die keinem Ministerium beigeordnet ist, hätte eine größere Autonomie bedeutet. Seinen aktuellen Status bezeichnet MÉBiH selbst als „Nicht-Behörde“ (HFSO o.J. a), wodurch es sich von einer Institution unterscheidet, die selbstständig Kontrollen durchführen kann. Die Agentur besitzt diese rechtliche Stellung indessen nicht, das heißt sie kann weder kontrollieren noch Sanktionen verhängen (vgl. Anonym I 2010: 374ff.).

*Kontrolle durch und Beziehung zum Agrarministerium:* Nach der Beendigung des ministeriellen Tauziehens um die Aufsicht, steht MÉBiH seit 2007 unter der Kontrolle des Agrarministeriums. In der Gründungszeit führten die drei Ministerien, die in die Lebensmittelregulierung involviert waren, eine ‚Joint Supervision‘ durch (vgl. ebd.: 136ff.). Die Kontrolle wurde dabei von einer fünfköpfigen Gruppe, bestehend aus den stellvertretenden Staatssekretären, dem Hauptarzt des Gesundheitsministeriums, dem Hauptveterinärarzt aus dem Agrarministerium sowie einem Delegierten des Wirtschaftsministeriums, ausgeübt (vgl. Biacs 2010: 591ff.). Nach einem kurzen Zwischenspiel unter Aufsicht des Gesundheitsministeriums als Reaktion auf den Aflatoxin-Skandal ist MÉBiH nach kaum zwei Jahren „under the supervision of the Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD)“ (HFSO 2009: 3). Innerhalb des Ministeriums ist die dem Department of Food Chain Development untergeordnete Abteilung Public Relations für die Agentur zuständig.

Doch welchen Grad der Kontrolle besitzt die Behörde? Das ungarische Verwaltungssystem kennt drei Arten der Aufsicht: Erstens die strikteste Form der direkten Kontrolle nach dem Muster Befehl – Dienst. Zweitens die indirekte Kontrolle, in der Aufgabenkomplexe an eine Agentur oder andere Einrichtung übergeben werden. Drittens spricht man von der sogenannten professionellen Kontrolle, das heißt, es werden Richtlinien von der Aufsichtsbehörde bestimmt, dabei bleibt jedoch Raum für eigene Ideen des beaufsichtigten Instituts (vgl. Kasza 2010: 207ff.). MÉBiH untersteht lediglich einer direkten professionellen Kontrolle durch das Agrarministerium, das als „legal controlling system“ (ebd.: 212) nur auf die rechtlichen Aspekte seiner Arbeit einwirken kann. Darüber hinaus ernennt es die Generaldirektorin und sendet Delegierte in das Scientific Advisory Board der Agentur (vgl. Anonym I 2010: 260ff., 305f.). Auch hinsichtlich der Personal- und Finanzhoheit hat es gewisse Rechte

---

<sup>43</sup> MÉBiH besitzt lediglich eine Beratungsfunktion bei lebensmittelrechtlichen Akten, das heißt ihm werden Gesetzgebungsentwürfe zugeleitet, zu denen die Agentur unverbindlich Stellung nehmen kann (vgl. Anonym I 2010: 399ff.).

gegenüber der Einrichtung.<sup>44</sup> Zudem ist die Agentur verpflichtet, das Ministerium in Form eines Jahresberichts über ihre Aktivitäten zu informieren (vgl. ebd. 240).<sup>45</sup>

Insgesamt kann man trotz des Status als unabhängige Agentur von einer *intensiven Kontrolle* durch das Landwirtschaftsministerium ausgehen. Dieses Ressort hat innerhalb der Lebensmittelregulierung, aber auch seit jeher im politischen System Ungarns eine zentrale Rolle inne und kann daher als starker Spieler bezeichnet werden.<sup>46</sup> Der Tatsache, dass MÉBiH und die Lebensmittelkontrollbehörde der Aufsicht durch dasselbe Ministerium unterstellt sind, wird von manchen Expert/innen ebenfalls eine gewisse Problematik zugeschrieben (ebd.: 383ff.).<sup>47</sup> Formell steht MÉBiH damit stark unter dem Einfluss seines Supervisors. Die Generaldirektorin der Agentur und auch Gyula Kasza, Leiter der kontrollierenden Abteilung im Agrarministerium, bezeichneten die Ausgestaltung ihrer Beziehung hingegen als sehr harmonisch und professionell. Frau Szeitzné Szabó (2010: 61f.) versicherte, dass die ministerielle Eingliederung MÉBiHs „doesn't touch [their] independence“.

*Geringe Ressourcenausstattung:* Als „central budgetary entity“ (HFSO 2009: 3) erhält MÉBiH eine bestimmte Summe an Geldern aus dem Landwirtschaftsministerium. Dadurch besitzt es sein eigenes Budget, über das die Generaldirektorin frei verfügen kann (vgl. Szeitzné Szabó 2010: 66ff.). Die Finanzkontrolle wird nicht vom Ministerium, sondern in überaus strikter Weise von einer zentralen Regierungseinrichtung ausgeübt (vgl. Kasza 2010: 232ff.). Einschränkungen dieser teilweisen finanziellen Unabhängigkeit ergeben sich dadurch, dass 90% der gewährten Summe für die Löhne der Mitarbeiter/innen, die Miete des Gebäudes sowie für Beiträge an internationale Organisationen vorgesehen sind, so dass lediglich 10% als freies Budget verbleiben (vgl. ebd.: 227ff.). Darüber hinaus ist der für MÉBiH vorgesehene Etat in den letzten Jahren konstant gesunken. Durch die Reformen 2007 wurde es von 204 Millionen auf 148 Millionen Forint, was einer Summe von rund 520.000 Euro entspricht, gekürzt (vgl. HFSO 2007: 2).

Auch die personellen Ressourcen sind seit seiner Gründung zweimal verringert worden und liegen jetzt bei 18 im Vergleich zu anfangs 25 Mitarbeiter/innen (vgl. Anonym I 2010: 186ff.). Das Team besteht aus spezialisierten, graduierten Experten aus unterschiedlichen Bereichen der Lebensmittelsicherheit (vgl. HFSO 2009: 3). Eigene Laboratorien sind nicht vorhanden. Auch wenn der Personalmangel laut Aussage von Kasza (2010: 243ff.) durch die hohe Motivation ausgeglichen wird, sind die Möglichkeiten, weitergehende Ideen umzusetzen, für MÉBiH sehr gering beziehungsweise nicht vorhanden. Auch im Beschäftigungsverhältnis der Mitarbeiter/innen der Institution spiegelt sich sein Status wider: Im Gegensatz zu den Beamt/innen in den Ministerien sind alle Beschäftigten von MÉBiH öffentliche Angestellte, wodurch ihre Entlohnung, der Zugang zu Informationen und ihre Rechtsstellung niedriger ist (vgl. Vári 2010: 56ff.). Andererseits haben sie auch nicht dieselben Pflichten zu erfüllen und sind unabhängig in ihren Aussagen gegenüber der Regierung (vgl. Anonym II 2010: 309ff.). Auf die spärliche Ressourcenausstattung machten alle befragten Expert/innen aufmerksam und stufen sie als Problem ein (vgl. Anonym I 2010: 206ff.; Ferencz et al. 2006: 393, 409; Szeitzné Szabó 2010: 29ff.). Eine effektive Arbeit sei dennoch möglich, so Dr. Mária Szeitzné Szabó (2010: 197).

---

<sup>44</sup> Die Einstellung des Personals wird jedoch zentral gesteuert (vgl. Kasza 2010: 257ff.).

<sup>45</sup> Inwiefern dieser genehmigt werden muss, bleibt aufgrund widersprüchlicher Aussagen unklar (vgl. Anonym I 2010: 242f.; Kasza 2010: 404ff.). Allerdings wird der Bericht lediglich dem Landwirtschaftsministerium vorgelegt, das Parlament ist nicht involviert (vgl. ebd.: 412).

<sup>46</sup> Durch die große Bedeutung der Landwirtschaft in Ungarn besitzt das Ministerium traditionell eine wichtige Funktion und hohe Popularität (vgl. Vári 2010: 240ff.; s. dazu auch Kasza 2010: 197f.).

<sup>47</sup> István Fehér (2010: 61) spricht hier von einem „cross-checking“.

Insgesamt ist MÉBiH wegen seiner Unterordnung unter das Landwirtschaftsministerium sowie seines Ressourcenmangels nicht als starker Player im ungarischen Food-Safety-System einzuschätzen. In einer Information der Agentur heißt es dazu: „Taking into account the powers of the HFSO, its low staff level and limited capacities, the Office can achieve its objectives only with the active and unselfish collaboration of other institutions and authorities.“ (HFSO o.J. b: 6)

### 3.3.4 Interne Organisation MÉBiHs

Die sehr kleine Agentur hat ihren Sitz in Budapest, ihre Büros sind auf dem Gelände des NPHMOS angesiedelt (vgl. HFSO 2009: 3). Entgegen der Erwartungen sind die Räumlichkeiten ausreichend und technisch durch die Ausstattung mit einem eigenen IT-Netzwerk zufriedenstellend (vgl. ebd.).

*Primäre Zielsetzung als ‚clearing house‘:* Ihren zentralen Auftrag beschreibt die Agentur im Jahresbericht von 2009 folgendermaßen: „The mission of the Hungarian Food Safety Office is to maintain national and international relations. Coordination, communication and risk assessment for food and feed are the primary tasks for the Office.“ (HFSO 2009: 2) Damit verfolgt MÉBiH das primäre Ziel, das Vertrauen in die Lebensmittelsicherheit durch internationale Expertise und die Erkenntnisse der ungarischen Institute zu stärken. Die öffentliche Gesundheit soll vor Risiken in der Lebensmittelkette geschützt werden. Darüber hinaus will das Amt seinen Beitrag zur Reduktion der Lebensmittelkrisen leisten, um die Reputation und den Absatz ungarischer Lebensmittel nicht zu gefährden, aber auch um das Verbraucherbewusstsein zu verändern. Um dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen, versucht MÉBiH die Regierung, alle betroffenen Behörden und Hersteller sowie die Öffentlichkeit umfassend über neue Entwicklungen zu informieren und vor Risiken zu warnen (vgl. ebd.). Seine Zuständigkeit bezieht sich dabei hauptsächlich auf Lebensmittel, wobei Futtermittel hinsichtlich Food-Safety-Aspekten mit einbegriffen sind. Veterinärschutz oder auch Ernährungsfragen fallen somit *nicht* in den Bereich der Agentur (vgl. Anonym I 2010: 60ff.).

Die *Tätigkeiten* MÉBiHs sind durch folgende Eckpfeiler umrahmt: Risikobewertung, Risikokommunikation und (vor allem bis 2007) Koordination (vgl. ebd.: 102ff.). Insbesondere ist es damit betraut, risikobasierte, wissenschaftliche Stellungnahmen und Vorschläge in den Bereichen der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit zu erstellen, um so zur Entscheidungsvorbereitung beizutragen und die Überwachungsaktivitäten der zuständigen Behörden anzuleiten (vgl. HFSO 2009: 2). Dazu werden Informationen aus verschiedenen Quellen wie Instituten, Laboren und anderen Forschungsstellen zusammengetragen, analysiert und hinsichtlich ihrer Risiken bewertet (vgl. HFSO o.J. a). Eine weitere Hauptaufgabe MÉBiHs stellt die Kommunikationsfunktion dar, die es in vielfältiger Weise wahrnimmt: Es informiert „sowohl Sachverständige (z.B. über einen wöchentlich erscheinenden ungarisch-englischsprachigen Newsletter, professionelle Publikationen, durch Seminare und Konferenzen) als auch die breite Öffentlichkeit [...] (z.B. über seine Webseite und eigene Broschüren)“. (ebd.) Darüber hinaus führt die Agentur als Relikt aus den Zeiten als Koordinator auch die interne Kommunikation unter den ungarischen Behörden an. Zwar fließen heute nicht mehr alle Kommunikationsstränge durch MÉBiH, doch ist das Büro traditionell weiterhin mit der Erstellung der Länderberichte für die Europäische Kommission betraut (vgl. Anonym II 2010: 237ff.; Ferencz et al. 2006: 99).

Tabelle 4. Aufgabenklassifikation MÉBiH

	Regulative Kompetenz	Beratung/ Stellungnahmen	Kommunikation	Forschung	Öffentliche Anfragen	Repräsentation
<b>MÉBiH</b>		X	X		(X) <sup>48</sup>	X

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Hellebø Rykkja 2004: 140

*Interner Aufbau – Abteilungen & Organe:* Organisatorisch sind die Tätigkeitsbereiche MÉBiHs auf folgende Sektionen verteilt – die Abteilung für Risikobewertung, für Labore und Projektkoordination, für Verwaltungskoordination, für Verwaltung und Öffentlichkeitsarbeit (vgl. HFSO 2010: 8) sowie bis 2007 das Departement zur Koordination des *Risikomanagements*.<sup>49</sup> Aufgrund der Personalgröße ist diese Aufteilung weder endgültig noch strikt zu verstehen, insofern viele Mitarbeiter/innen mehrere Aufgaben übernehmen, wodurch es zu einer Generalisierung kommt (vgl. Kasza 2010: 473ff.).

Die operative Führung der Geschäfte, darunter auch Finanz- und Personalfragen, übernimmt die Generaldirektorin. Unterstützt wird sie dabei durch ihr Sekretariat und ihren Stellvertreter (vgl. HFSO o.J. b: 4). Nominiert wird die Leiterin des Büros vom Minister für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung. Ihre Amtszeit beträgt vier Jahre und kann verlängert werden, wie es 2009 im Falle Szeitzné Szabós geschehen ist (vgl. Anonym I 2010: 274ff.; Kasza 2010: 268ff.). Wie sie selbst erklärte, war dabei die Unabhängigkeit gegenüber widerstrebenden Interessen ein Einstellungskriterium (vgl. Szeitzné Szabó 2010: 116).<sup>50</sup> Aus politischen Gründen kann sie nicht vorzeitig entlassen werden, außer es gäbe einen Nachweis von „big faults in her professional career“ (Kasza 2010: 283). Daneben besteht jedoch die Möglichkeit, sie aus ihrem Posten in einen anderen zu versetzen (vgl. ebd.: 284ff.). Im Vergleich zu einer Vielzahl anderer Agenturen wird das Amt nicht zusätzlich durch ein Management Board geleitet wie es in der Anfangszeit unter gemeinsamer Kontrolle noch der Fall war (vgl. Szeitzné Szabó 2010: 122ff.).

Dennoch wird MÉBiH hinsichtlich wissenschaftlicher Belange und Meinungen von seinem Scientific Advisory Body unterstützt. Obgleich die Agentur eine Art Selbstbefassungsrecht besitzt, kann das Organ die Leitlinien festlegen und bestimmte Themenbereiche zur Beschäftigung vorschlagen. In seiner Zusammensetzung und Aufgabenstellung gleicht es dem ÉBTT, dessen ehemalige Sekretärin die heutige Generaldirektorin MÉBiHs ist (vgl. Ferencz et al. 2006: 405). Mit der Gründung der Agentur konnte es jedoch aufgelöst werden (vgl. Szeitzné Szabó 2010: 146ff.). Das Gremium setzt sich aus 17 Mitgliedern zusammen, die vornehmlich von unterschiedlichen Ministerien delegiert werden.<sup>51</sup> Jeweils zwei Sitze sind dem ungarischen Verbraucherverband, Vertretern der Industrie sowie wissenschaftlichen Repräsentanten vorbehalten (vgl. HFSO o.J. b: 6, 8; Szeitzné Szabó 2010: 104ff.). Die Treffen in dieser Konstellation finden mindestens einmal jährlich sowie zu besonderen Anlässen

<sup>48</sup> Als ‚Nicht-Behörde‘ gehören gebührenpflichtige öffentliche Anfragen offiziell nicht dem Kompetenzbereich MÉBiHs an, dennoch gehen verschiedene Gesuche dieser Art bei ihm ein (vgl. Anonym I 2010: 438ff.).

<sup>49</sup> Im Organigramm ist die Abteilung aufgeführt, im FVO-Bericht 2010 taucht sie aufgrund der Vereinheitlichung der Aktivitäten in Folge der Reform nicht auf (vgl. HFSO o.J. b: 5; HFSO o.J. d; HFSO 2010: 8).

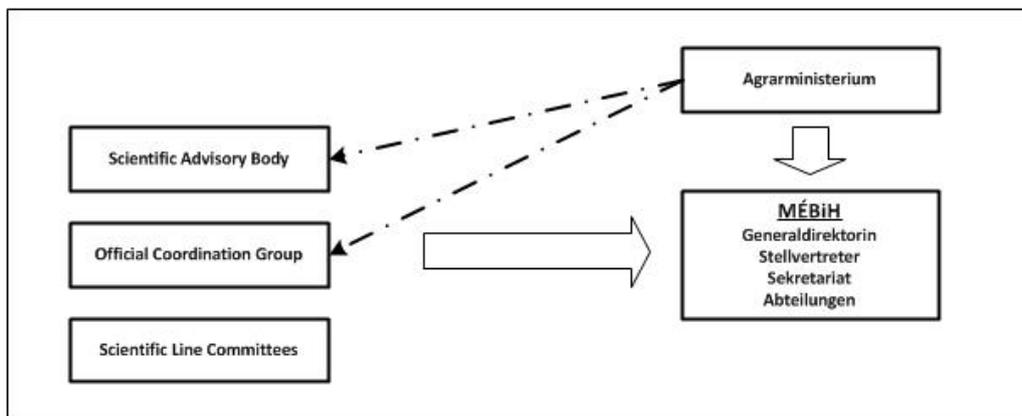
<sup>50</sup> Daher bekleide sie zwar kein Amt in der Regierung, sei aber in der Wissenschaft tätig. Zudem berichtete sie, dass sie zu Beginn ihrer Funktion als MÉBiH-Direktorin keine Interessenerklärung unterschreiben musste (vgl. Szeitzné Szabó 2010: 116ff.).

<sup>51</sup> Das Agrarministerium entsendet vier Personen, das Gesundheits-, Wirtschafts- sowie Sozialministerium jeweils zwei und das Umweltministerium eine/n Delegierte/n (vgl. HFSO o.J. d).

statt. Für die Mitgliedschaft in dem Forum ist keine fixe Amtszeit vorgesehen, die Besetzung ist einer hohen Fluktuation unterworfen. Für die Tätigkeit ist zudem keinerlei Aufwandsentschädigung vorgesehen (vgl. Anonym I 2010: 312ff.). Aufgrund der geringen Zahl an Beschäftigten erhält MÉBiH Unterstützung durch externe Expert/innen. Die neun Scientific Standing Committees,<sup>52</sup> die den EFSA-Panels nachempfunden sind, arbeiten im Auftrag der Generaldirektorin an Problembereichen, die spezieller wissenschaftlicher Empfehlungen bedürfen (vgl. Anonym I 2010: 338ff.; HFSO o.J. b: 8).

In Fällen, in denen „man eine koordinierte Handlung ausführen muss [und] verschiedene Behörden involviert sein müssen“ (Anonym I 2010: 359f.) tritt die Official Coordination Group – bestehend aus Vertreter/innen der Ministerien<sup>53</sup> – zusammen. Besonders wichtig ist ihr Handeln in Notfällen, in dem sie auch Aufgaben im nationalen Krisenplan übernimmt, wie zuletzt beispielsweise während des Melamin-Skandals (vgl. ebd.: 362ff.). Ferner koordiniert sie die Kontrollaktivitäten und -pläne der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit (vgl. HFSO o.J. b: 9).

Abbildung 4. Organisationsstruktur MÉBiH



Quelle: Eigene Darstellung nach HFSO o.J. b: 4; HFSO o.J. d

### 3.3.5 Prinzipienbefüllung

Viele der neu entstandenen Food-Safety-Agenturen legen sich selbst Prinzipien auf, die ihre Intention darstellen und ihre Arbeitsweise anleiten sollen. Das ungarische Amt für Lebensmittelsicherheit folgt nach Aussage von Dr. Mária Szeitzné Szabó (2010: 74) im Wesentlichen der Zielsetzung von EFSA und bestimmt damit ebenfalls Exzellenz, Offenheit und Integrität zu seinen Leitlinien. Zugleich spielt Unabhängigkeit eine sehr wichtige Rolle für die Generaldirektorin, wie sie im persönlichen Interview auffallend häufig erwähnte. Weitere Worte, die MÉBiH gerne in seinen ‚Main Messages‘ verwendet und versucht, entsprechend zu handeln, sind Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit – „‘credible‘ und ‚reliable‘“ (Anonym I 2010: 544). Ob und inwiefern die Einrichtung ihren Idealen gerecht werden kann, soll im Folgenden an den von Dreyer und Renn (2006: 4) dargestellten Good-Governance-Kriterien sondiert werden.

<sup>52</sup> Die auch als Line Committees bezeichneten Gremien umfassen folgende Themen: Mikrobiologische/chemische Lebensmittelsicherheit; GVOs; Tiergesundheit; Futtermittelsicherheit; Pflanzenschutzrückstände; Novel Food; Ernährung; Trinkwasserschutz (vgl. HFSO o.J. b: 6; HFSO o.J. d).

<sup>53</sup> Beteiligt sind neben den Ministerien für Landwirtschaft, Gesundheit, Finanzen und Soziales auch der NPHMOS, die ungarische Verbraucherschutzbehörde, das AAO sowie der Zollschutz (vgl. HFSO o.J. d).

*Transparente Verfahren und Offenheit* sind in diesem Zusammenhang eng mit MÉBiHs Funktionen in der Risikokommunikation verknüpft und in der Gründungsintention vorgesehen (vgl. Ferencz et al. 2006: 415). Die Agentur versucht dieser nachzukommen, in dem sie die gesammelten up-to-date-Informationen mit Hilfe unterschiedlicher Kanäle verbreitet. Sie unterhält eine sehr farbenfrohe und verbraucherfreundlich gestaltete, täglich aktualisierte Homepage sowie einen Food-Safety-Newsletter mit einer englischen Kurzzusammenfassung der aktuellen Themen. Auf diese Weise versucht sie, „so viele Menschen, wie möglich zu erreichen“ (Anonym I 2010: 114). Zudem veröffentlichte sie 2009 insgesamt 263 Publikationen wie Broschüren, Infomaterialien und wissenschaftliche Berichte sowie 200 zugehörige Dokumente (vgl. HFSO 2009: 6). Daneben organisiert sie verschiedene Kolloquien, Seminare und Expertentreffen – im letzten Jahr wurden vier große Veranstaltungen durchgeführt (vgl. ebd.: 7). Entgegen der von Ferencz et al. (2006: 409) attestierten geringen Medienpräsenz trat MÉBiH im Jahr 2009 über 2.700 Mal medial in Erscheinung (vgl. HFSO 2009: 6). Demgegenüber wird die Transparenz für Außenstehende jedoch dadurch eingeschränkt, dass weder die Homepage noch die Jahresberichte der Institution umfassend in englischer Sprache dargestellt werden. Der Fokus auf ein ungarisch-sprachiges ‚Publikum‘ ist dabei ihrer geringen Ressourcenausstattung geschuldet.

MÉBiH besitzt verschiedene – vor allem nicht formelle – *Möglichkeiten zur Einbindung von Stakeholdern* bei seinen Aktivitäten und Bewertungen. Die einzige rechtlich festgelegte Partizipationsform ist sein Scientific Advisory Body, der laut Verordnung 66/2003 sechs Sitze für NGOs und Repräsentanten der Industrie vorsieht (vgl. Szeitzné Szabó 2010: 103ff.). Unter den Mitgliedern des Forums finden sich auch *die* große Verbraucherorganisation Ungarns sowie Vertreter/innen aus der Wissenschaft. So kommt auch der derzeitige Vorsitzende aus der Akademie der Wissenschaften, arbeitet an der Universität und ist gleichzeitig an einem Lebensmittelforschungsinstitut tätig. Wer für dieses Gremium ausgewählt wird, bestimmt letztlich das Landwirtschaftsministerium (vgl. ebd.: 105). Im Vergleich zu den elf Sitzen der Ministerien erscheint die Anzahl von insgesamt sechs jedoch relativ gering. Darüber hinaus kann die Rolle der Stakeholder auch aufgrund der hohen Fluktuation und den seltenen Zusammentreffen des Rates eher schwach eingeschätzt werden (vgl. Ferencz et al. 2006: 415). Daneben bestehen allerdings keinerlei rechtliche Verpflichtungen in diese Richtung, die einen wie auch immer gearteten Druck auf die Agentur ausüben könnten (vgl. Szeitzné Szabó 2010: 142ff.). Informell werden Industrie, Verbraucherorganisationen etc. auch in Form der regelmäßig abgehaltenen Konferenzen und Seminare konsultiert. Von offizieller Stelle wird versichert, dass diese „open-access“-Veranstaltungen (ebd.: 109) an *alle* Stakeholder gerichtet sind.

MÉBiH selbst unterhält keine Forschungseinrichtungen. Daher ist es auf *externe Expertise*, auf die wissenschaftlichen Daten und Erkenntnisse anderer ungarischer Institutionen angewiesen, sie sammelt diese und erstellt auf ihrer Grundlage Risikobewertungen (vgl. Anonym I 2010: 102ff.). Durch den personellen und finanziellen Ressourcenmangel der kleinen Agentur sowie der Größe des Landes Ungarn (mit nur rund 10 Mio. Einwohnern) ist MÉBiH auch auf die Erkenntnisse von europäischer Seite angewiesen. EFSA's Stellungnahmen und Hinweise werden seitens der ungarischen Institutionen als große Unterstützung verstanden (vgl. ebd.: 619ff.). Eigene umfassende Risikobewertungen können von ungarischer Seite nur in bestimmten Bereichen durchgeführt werden (vgl. Ferencz et al. 2006: 424). Laut der MÉBiH-Generaldirektorin generiert der Bezug auf externe Expertise jedoch keine Probleme, denn als Teil des neu entwickelten elektronischen IT-Systems ist das Büro mit allen rele-

vanten Lebensmittelkontrollbehörden vernetzt und erhält die aktuellen Daten online. Auf diese Weise kann es ein „high level of risk assessment“ (Szeitzné Szabó 2010: 97) bereitstellen.

Evaluiert man die *Unabhängigkeit* einer Lebensmittelsicherheitsagentur, spielen verschiedene Faktoren zusammen: Als ‚independent legal body‘ verfügt MÉBiH über sein eigenes Budget (vgl. ebd.: 181f.). Durch seinen rechtlich abgesicherten Status (vgl. Anonym I 2010: 382), die überwiegende Hoheit in Personal- und Finanzfragen, die rein professionellen Kontrollmöglichkeiten sowie spezielle Bestimmungen im Hinblick auf das Amt der Generaldirektorin wird seine unabhängige Stellung gestärkt. Im Grunde trägt auch die Position seiner Mitarbeiter/innen als Angestellte verglichen mit dem Beamtenstatus dazu bei, unabhängige und teils sogar gegen die Regierung gerichtete Aussagen treffen zu können (vgl. Anonym II 2010: 312ff.). Stakeholdern ist es zudem nicht möglich, anhand institutionalisierter Foren Druck auf die Agentur auszuüben, da diese vornehmlich informell beteiligt werden (vgl. Szeitzné Szabó 2010: 108ff.). Obwohl MÉBiHs Stellungnahmen für die Regierung rein beratenden und unverbindlichen Charakter besitzen, schränkt die Tatsache allein seine Unabhängigkeit und Selbstständigkeit nicht ein (vgl. Anonym II 2010: 338ff.). Ferner sind Versuche durch Lobbying auf das Amt einzuwirken eher selten, denn die Entscheidungen über mögliche Sanktionen fallen an anderer Stelle (vgl. Anonym I 2010: 670; Kasza 2010: 311f.; Szeitzné Szabó 2010: 128). Demgegenüber bleibt unklar, inwiefern die Expert/innen des Wissenschaftsrates und der Panels frei von wirtschaftlichen oder anderen Interessen sind (vgl. Ferencz et al. 2006: 413). Aufgrund der fehlenden Laborkapazitäten ist MÉBiH auf externe Expertise angewiesen und kann seine Bewertungen nur mit Hilfe europäischer Daten oder den Forschungsergebnissen ungarischer Behörden erstellen. Allgemein ist seine Stellung durch den Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen durchaus eingeschränkt (vgl. HFSO o.J. b: 6). Trotz des eigenen Budgets ist es dem Agrarministerium, demselben Ministerium also, dem auch die Kontrollbehörden angehören, untergeordnet und finanziell von ihm abhängig (vgl. Anonym I 2010: 383ff.; Fehér 2010: 59ff.). Eine Schwächung gegenüber vergleichbaren Institutionen erfährt MÉBiH weiterhin dadurch, dass seine Aktivitäten nicht von einem Management Board überwacht werden. Seine wissenschaftliche Leitung – das Scientific Advisory Body – ist zum größten Teil mit Regierungsvertreter/innen auf unbestimmte Zeit besetzt. „All this underlined the Office’s lack of political independence.“ (Ferencz et al. 2006: 386)

Wägt man die unterschiedlichen Gesichtspunkte ab, so wird man zu dem Schluss kommen, dass ein gewisses grundsätzliches Maß an Unabhängigkeit gegeben ist, das jedoch noch ausgebaut werden müsste. Berechnet man überdies den Index formaler Independenz nach Fabrizio Gilardi (2008: 140ff.) so bestätigt der Wert von nur *rund 0.34 bzw. 0.32* die Schwachstellen.<sup>54</sup>

*Wichtigkeit/Accountability/Zurechenbarkeit:* Das Thema Lebensmittelsicherheit hat bei den ungarischen Verbraucher/innen allgemein einen hohen Stand. Laut einer Umfrage wiesen 45.9% der Befragten der Problematik einen wichtigen und sogar 50.3% einen sehr wichtigen Stellenwert zu (vgl. Bánáti/Lakner 2002: 25). Aufgrund der traditionellen Esskultur akzeptiert der größte Teil der Bevölkerung, dass die Sicherheit von Lebensmitteln wichtiger ist als ihr Preis und es daher auch wert ist, verbessert zu werden (vgl. ebd.: 31, 34). Trotz des starken Interesses der Öffentlichkeit an Food-Safety-Fragen, verfolgt die ungarische Regierung diesbezüglich eher einen technokratischen Ansatz (vgl. Kasza 2004: 1). Dieser Fakt in Zusammenhang mit der relativ geringen Bekanntheit MÉBiHs erschwert die Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeiten von außen sehr. Anna Vári (2010: 138ff.) drückte das

<sup>54</sup> Der exakte Wert liegt nach eigener Berechnung bei *0.3428 bzw. 0.3234*. Für einen genauen Nachweis der Indikatoren und Zahlenwerte s. Anhang, S. 64.

Problem wie folgt aus: „If you ask hundred people in Hungary, where is the Food Safety Office, is there such a thing, where does it belong to, nobody knows.“ Diese Problematik ist allgemeiner Natur, so achtet die Bevölkerung aufgrund deren großer Anzahl sowie ihrer Kurzlebigkeit kaum auf die Behörden und ihre Namen (vgl. ebd.: 144ff.). Zudem ist es schwierig für einen Laien, den Unterschied zwischen beispielsweise MÉBiH und dem CAO auszumachen, da beide als Büros bezeichnet werden. Die meisten Menschen haben keinerlei Kenntnisse von Umstrukturierungen auf dem Sektor, sie beschäftigen sich mit den von den Medien politisierten Lebensmittelskandalen (vgl. ebd.: 140ff.). Um dieser erschwerten ‚accountability‘ zu begegnen, versucht die Agentur verstärkt öffentlichkeitswirksam aufzutreten und baut ihre Homepage aus, die inzwischen mehr und mehr Besucher zu verzeichnen hat (vgl. Anonym II 2010: 389ff.).

### 3.3.6 Beteiligung am europäischen Netzwerk

Wie bereits erwähnt, wurde das ungarische Amt für Lebensmittelsicherheit als eine Art Verbindungsbüro für EFSA gegründet. Tatsächlich stellt die Einbindung in das europäische Netzwerk einen bedeutenden Teil seiner Arbeit dar. Zum einen repräsentiert Szeitzné Szabó als Generaldirektorin MÉBiHs die ungarischen wissenschaftlichen Food-Safety-Erkenntnisse im Advisory Forum der europäischen Agentur (vgl. ebd.: 161ff.). Weitere Mitarbeiter/innen nehmen überdies durch die Communication-Arbeitsgruppe aktiv an der Netzwerkbildung teil (vgl. Anonym I 2010: 573ff.). Aufgrund der steigenden Relevanz von Kommunikationen und Daten seitens EFSA, zur Effektivitätssteigerung bei der Bearbeitung dieser sowie aus dem Wunsch die Sichtbarkeit der Behörde zu erhöhen, errichtete die Europäische Union das System der Focal Points. MÉBiH fungiert als einziger offizieller EFSA Focal Point Ungarns, das heißt es erhält finanzielle Unterstützung von europäischer Seite, wodurch es eine Mitarbeiterin speziell für die Tätigkeiten im Rahmen dieser Aufgabe beschäftigen kann. Es bearbeitet und organisiert alle von und zur Weiterleitung an EFSA bestimmte Daten und organisiert ihre Kooperation mit nationalen Institutionen (vgl. Ferencz et al. 2006: 411; Szeitzné Szabó 2010: 166ff.). Zudem stellt MÉBiH mit Hilfe einer Datenbank den Kontakt zu den ungarischen Sachverständigen her, die auf europäischer Ebene gebraucht werden (vgl. EFSA o.J. c). Als sehr kleines Land sind die Institutionen Ungarns stärker als die großen Risikobewertungsinstitute wie das deutsche BfR und die französische Afssa auf die Erkenntnisse EFSA angewiesen. MÉBiH-Verantwortliche schätzen die Beziehung daher als fruchtbar und wichtig ein (vgl. Anonym I 2010: 623ff.). Gestärkt wird das europäisch-ungarische Verhältnis in der Lebensmittelsicherheit auch durch die Organisation verschiedener gemeinsamer Veranstaltungen. Daneben ist die ungarische Agentur auch als RASFF-Kontaktstelle tätig. In dieser Funktion erhält sie Informationen über das Schnellwarnsystem und leitet sie koordiniert an die betroffenen Kontrollbehörden weiter (vgl. Anonym II 2010: 51ff.).<sup>55</sup>

### 3.3.7 Zusammenfassung<sup>56</sup>

Mit der Gründung MÉBiHs wurde nicht in erster Linie auf eine Rückgewinnung des Verbrauchervertrauens nach der BSE-Krise abgezielt, denn „BSE didn't really shake Hungary“ (Vári 2010: 326). Durch die Agentur sollte eine zentrale Stelle zur Risikobewertung und nationaler wie internationaler Koordination geschaffen werden. Im Mittelpunkt stand dabei Ungarns EU-Beitritt und das damit einher-

<sup>55</sup> International dient es als Schnittstelle für WHO Infosan Emergency und FAO/WHO Codex Alimentarius (vgl. HFSO o.J. a).

<sup>56</sup> Eine Übersicht der ungarischen Agentur MÉBiH kann im Anhang auf S. 68 eingesehen werden.

gehende Bedürfnis, die Kooperation mit EFSA auf einen zentralen Partner auszurichten. Der Food-Safety-Fokus änderte sich spätestens mit den nationalen Lebensmittelskandalen der Jahre 2004 und 2006. Seit der jüngsten Reform ist MÉBiHs Koordinationsfunktion „marginal“ (Anonym II 2010: 57), die Fragmentierung des ungarischen Systems ist zurückgegangen (vgl. Ferencz et al. 2006: 447ff.).

Hinsichtlich der Größe des ungarischen Lebensmittelsicherheitsamtes und seiner Ressourcenausstattung ist es keineswegs mit den großen Agenturen anderer europäischer Staaten vergleichbar. Doch nimmt man diesbezüglich die Größe Ungarns sowie den Aufgabenbereich MÉBiHs zur Kenntnis, so relativiert sich das Bild. Das Büro kann weder als starker Akteur gewertet werden, noch erfüllt es die Kriterien des Good Governance vollständig. Und doch muss seine Etablierung als Fortschritt in einem Transformationsstaat mit sozialistischer Vergangenheit verstanden werden, der jedoch zweifelsohne noch verbesserungsbedürftig ist.

#### **4. Reformprozesse in Ungarn zwischen Europäisierung und Pfadabhängigkeit**

Wie lässt sich der empirische Fall theoretisch gehaltvoll erklären? Sind die vorhandenen Strukturen also in Folge der Anpassung an europäische Muster entstanden oder verbleibt das nationale Lebensmittelsicherheitsystem wie auch seine Agentur stark in Traditionen verhaftet? Diese Fragen werden im Folgenden behandelt.

Der historische Institutionalismus gebietet neben einer Betrachtung der Konstanz, die Konzentration auf Pfadbrüche (vgl. Bulmer/Burch 2001: 81; Krapohl 2007: 28). Diese Ausrichtung „justifies a turn to history“ (Pierson 2000a: 263). Für Ungarn lassen sich krisengetriebene Reformbestrebungen und -motive konstatieren. Das ungarische Regulierungssystem blickt auf eine sehr lange Tradition von lebensmittelrechtlichen Hygiene- und Qualitätsbestimmungen zurück: Erste Gesetze und Standards wie der österreichisch-ungarische ‚Codex Alimentarius Austriacus‘ reichen bis ins ausgehende 19. Jahrhundert zurück. Auch die heutige FAO/WHO Codex Alimentarius-Kommission erhielt ihren Namen von diesem Code (vgl. Surdej o.J.: 1). Eventuell erleichterten die allgemein lange Tradition ungarischer Lebensmittelsicherheit und seine zudem bedeutende aktive Rolle als Vorsitz eines Codex Alimentarius-Komitees die Übernahme der EU-Regeln (vgl. Fehér 2002: 94; Ferencz et al. 2006: 385), durch die das Land eine Sonderstellung unter den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) einnimmt. Hinzu kommt auch Ungarns sozialistischer Sonderweg unter Kádár, im Zuge dessen die Qualität von Lebensmitteln bereits an internationale Standards angeglichen wurde (vgl. Fehér/Fejős 2006: 463). Anhand der langen Geschichte der Institutionalisierung von Lebensmittelsicherheit und „past experience“ (Krapohl 2007: 27) wird die historisch verankerte Wichtigkeit der Thematik ersichtlich. Durch die frühe Weichenstellung wurden die Strukturen der Lebensmittelsicherheit und damit auch ihre hohe Fragmentierung entscheidend vorbestimmt (vgl. Ferencz et al. 2006: 383). Aufgrund der vormals starken Prägung Ungarns als ‚Agrarland‘ zählte jeher das Landwirtschaftsministerium zu den Hauptakteuren (vgl. Vári 2010: 241). Lebens- und Futtermittelregelungen waren eher an industriellen Interessen orientiert und nicht auf die gesamte Herstellungskette ausgelegt. Aus dieser Situation heraus vollzog sich der stark inkrementelle mehrstufige Wandlungsprozess der ungarischen Strukturen im Bereich der Lebensmittelregulierung:

Die Reformbestrebungen fanden im Zusammenhang mit europäischen Entwicklungen, aber auch großen Krisen statt. Allerdings müssen hier stets die sozialistische Vergangenheit, die Schwierigkeiten der Transformation sowie der EU-Beitrittsprozess reflektiert werden. Während der Transformations-

prozess eine Vielzahl von Veränderungen mit sich brachte, ist im Bereich der Lebensmittelregulierung sicherlich der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft hervorzuheben. Zudem musste im Zuge der Marktöffnung eine Anpassung an internationale Standards erfolgen, die jedoch aufgrund der ungarischen Sonderstellung im sogenannten „Gulasch-Kommunismus“ (Dieringer 2009: 39) reibungslos verlaufen konnte. Bozóki und Simon (2006: 185) erteilen der Republik Ungarn zwar das Prädikat der „early consolidation“-Phase und loben ihre gute demokratische Entwicklung innerhalb der letzten 15 Jahre. Dennoch „Hungary is still a transformation country“, insbesondere „[t]o learn this mentality will last a long time“ (Fehér 2010: 79). Wie sich zeigen wird, wirkt die Vergangenheit an vielen Stellen nach, schließlich ist das ungarische System nach dem großen Bruch 1989/90 keine Tabula Rasa.

Mit dem Zusammenbruch des Sozialismus begann die Orientierung Richtung EU: Ungarn zählte zu den post-kommunistischen Staaten, für die sich sehr früh eine Beitrittsperspektive bot (vgl. Pitschel et al. 2008: 601); so setzte auch der Prozess der Rechtsangleichung bereits vor den Beitrittsvereinbarungen 1999 ein (vgl. Kozáry/Krémer 2003: 123). Hinsichtlich des Lebensmittelrechts ist davon auszugehen, dass der Food Act von 1995 mit seiner modifizierten Prioritätensetzung bereits als weitreichender Wandel gedeutet werden kann. Durch das Primat der Verbraucherorientierung vertritt er eine „grundlegende Änderung der Philosophie in der Lebensmittelregulierung“ (Glatz 2000: 213). Darüber hinaus erfuhr auch das Kontrollsystem durch die Regelung eine Abkehr von der bisherigen strikt-hierarchischen Systematik zur teilweisen Selbstkontrolle der Produzenten (vgl. Ferencz et al. 2006: 383f.). „The European paths have been followed, but there were modifications on this model [...] by the homeland“ (Biacs 2010: 251ff.).

Insgesamt wirkte in Grundzügen das System weiter, das sich in nahezu hundert Jahren etabliert hatte (vgl. Vári 2010: 46f.). Eine erste Abweichung von dieser Tradition kann in der Gründung des übergreifenden Gremiums ÉBTT gesehen werden (s. dazu Szeitzné Szabó/Farkas 2004: 211). Die zuvor bestehende Struktur war aufgrund ihres fragmentierten Aufbaus nicht mit dem EU-System vereinbar und daher zunehmend in die Kritik geraten. Fundamentale Wandelprozesse sind nur durch den Bruch mit der Vergangenheit möglich. Das Ende des Ostblocks und die Westannäherung sind im Sinne des historischen Institutionalismus als Wendepunkte zu interpretieren. Auch der EU-Beitritt kann als ‚critical juncture‘ verstanden werden, der wesentliche Änderungs- und Angleichungsprozesse zuließ (vgl. Bulmer/Burch 2001: 80). Bereits im Vorfeld der Erweiterung wurde Ungarn dementsprechend von europäischen Vorgaben geprägt, was sich zuvorderst „in der Verpflichtung der Beitrittskandidaten zur Übernahme [des] gemeinschaftlichen Besitzstand[es]“ (Kipke 2005: 30) zeigt. Doch nicht nur in der Rechtsharmonisierung ist eine direkte Top-down-Beitrittseuropäisierung zu verstehen, sondern auch anhand der FVO-Inspektionen und Fortschrittsberichte der Kommission (vor allem ab 2001 mit einem eigenen Food-Safety-Kapitel) machte die EU ihren direkten Einfluss auf das Kandidatenland geltend. So wirkten die Reporte im Vorfeld des Beitritts durch eindeutige Ratschläge und Vorgaben auf die umfassenden Reformbestrebungen Ungarns ein. Auch die Pläne zur Gründung einer Lebensmittelsicherheitsagentur waren darin angelegt (vgl. Europäische Kommission 2001c: 45; Europäische Kommission 2002b: 56). Die ersten Reformansätze hingen demnach zeitlich sehr stark von den Entwicklungen in der EU – den Grün- und Weißbüchern, der Verordnung 178/2002 und der Gründung der EFSA – ab. Auch die Schnelligkeit weist einen starken Zusammenhang mit dem ungarischen EU-Beitrittsprozess auf. Ferner zeigten sich ideelle Europäisierungseffekte, denn Ungarn musste sich letztlich der gewandelten Sichtweise anpassen, dass „food safety has priority against food quality“ (Biacs 2010: 178).

Das ungarische Amt für Lebensmittelsicherheit wurde aus zwei Kalkülen heraus gegründet, die letztlich korrespondieren. Somit entstand der erste Impuls für die institutionelle Neugründung auf europäischen Anpassungsdruck hin (vgl. ebd.: 153ff.). Nicht nur ‚soft law‘ wirkte auf die Prozesse ein, sondern darüber hinaus wurden sie auch von der EG-Verordnung 178/2002 geprägt.<sup>57</sup> Mit ihr entstand die europäische Behörde „and the national authorities or connecting points had to be announced as well“ (Kasza 2010: 425f.). Zwar lag keine Verpflichtung vor, doch einige Regierungsglieder verstanden dies als Aufforderung eine eigene ungarische Agentur zu gründen, die fortan Lebensmittelsicherheit auch in ihrem Namen tragen sollte (vgl. Biacs 2010: 232ff.). Man kann folglich davon ausgehen, dass MÉBiH einerseits gegründet wurde, um den speziellen europäischen Vorgaben Folge zu leisten, indem in Form des Büros sowohl der EFSA Focal Point als auch die RASFF-Kontaktstelle benannt wurde. Doch es wurden nicht nur ‚zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen‘, sondern man begegnete damit auch der Kritik seitens der FVO, die „Zuständigkeitsüberschneidungen und mangelnde Koordinierung zwischen den [zuständigen] Behörden“ (Europäische Kommission 2003b: 22) beanstandete. Demnach intendierte die ungarische Regierung mit der Agentur eine Koordinierungsinstanz zu errichten, die alle Kommunikationslinien zusammenlaufen lässt und dem bestehenden ‚institutional misfit‘ der Fragmentierung entgegenwirkt (vgl. Ferencz et al. 2006: 391). Zwar kann bezüglich der geäußerten Kritik von einer direkten Einwirkung ausgegangen werden, hinzu kommt aber die institutionelle Notwendigkeit, eine Partnerbehörde zur EFSA zu schaffen (vgl. HFSO o.J. c: 2), um damit zu einem „smoothly running networking“ (Somogyi/Süth 2005: 5) beizutragen.

Weitere wichtige Impulse hinsichtlich der neuen Lebensmittelsicherheitsstrukturen entstanden durch die beiden Twinning- und Twinning light-Projekte mit deutschen Behörden, die im Zeitraum von 2003 bis 2005 stattfanden. Durch die Gründung von MÉBiH im Mai 2003 konnte somit ähnlich wie in der deutschen Lebensmittelregulierung (s. Dressel et al. 2006) eine weitgehend unabhängige Bewertungsagentur eingesetzt werden, wodurch sich ebenfalls das Trennungsprinzip etablierte. Darüber hinaus zeigen sich aber auch Parallelen hinsichtlich der internen Organisationsstruktur, dem Tätigkeitsfeld, der Arbeitsphilosophie sowie Mitarbeiterschulung. Anhand dieser Ähnlichkeiten sowie weiteren analogen Entwicklungen sind die Effekte der gemeinsamen Seminare, Praktika und Vorträge abzulesen (vgl. Anonym I 2010: 181ff.). Auf diese Weise kam es zu einem „horizontal transfer“ (Radaelli/Exadaktylos 2010: 193) zwischen den beiden Staaten, den ich als „Europeanization by learning“ (Abels/Kobusch 2010: 15) erfasse. Denn die Europäische Union stellte den Rahmen, indem sie das Twinning-Programm initiierte und finanziell unterstützte (vgl. Somogyi/Süth 2005: 5), andererseits konnten sich im bilateralen Austausch insbesondere die europäischen Muster durchsetzen.

Aus historisch-institutionalistischer Sicht ist vor allem die Konstellation Ungarn-Deutschland interessant. So ist Ungarn traditionell mit seinem ‚gefühlten Nachbarn‘ verbunden und orientierte sich hinsichtlich der Gestaltung des politischen Systems der jungen Republik am deutschen Vorbild.<sup>58</sup> Auch im Kontext der europäischen Union trat Deutschland als „‘Anwalt‘ Ungarns“ auf (vgl. Pröhle

---

<sup>57</sup> Weitere Europäisierungsprozesse fanden in der rechtlichen Anpassung in Form des Johan Béla-Gesundheitsprogramms 2003 sowie des Gesetzes LXXXII/2003 und später des Act XLVI/2008 statt.

<sup>58</sup> Das ungarische Wahlsystem ist grundsätzlich am personalisierten Verhältniswahlrecht mit 5%-Klausel ausgerichtet. Zudem kann es als parlamentarische Demokratie mit einer zweiköpfigen Exekutive gekennzeichnet werden, die überdies dem Kabinetts- und Ressortprinzip unterworfen ist und von einem starken Verfassungsgericht überwacht wird. Insgesamt ähneln sich auch die Behördenstruktur sowie Beamtenrechte der beiden Staaten (vgl. Körösenyi/Gábor 2004: 327). Um die Verbundenheit zu verdeutlichen: Deutsch war bis in die 1990er Jahre hinein die meist gesprochene Fremdsprache in Ungarn (vgl. Dieringer 2010b: 17f.).

2000: 16). Folglich fanden Austauschprogramme in unterschiedlichen Bereichen zwischen Ungarn und Deutschland,<sup>59</sup> aber auch Österreich, statt (vgl. Dieringer 2010b: 9ff.). Diese Affinität kann auf die Verbindung durch die österreichisch-ungarische Doppelmonarchie zurückgeführt werden. „Auf diese Weise kann es zu einem policy-Transfer kommen, dem auch ein polity-Transfer folgen kann, welcher eine Art Pfadabhängigkeit in Richtung des Vorbild-Systems generieren kann.“ (ebd.: 12ff.)

Allerdings war die Einrichtung des Amtes für Lebensmittelsicherheit nicht unproblematisch (vgl. Europäische Kommission 2002b: 79). MÉBiH blieb insbesondere im Hinblick auf seine rechtliche Stellung sowie seine Ressourcenausstattung deutlich hinter den Erwartungen zurück (vgl. Ferencz et al. 2006: 384). Durch den Status der MÉBiH-Mitarbeiter/innen als öffentliche Angestellte, die im Gegensatz zu den in den Ministerien beschäftigten Beamten/innen weniger Kompetenzen und nicht denselben Zugang zu Informationen haben sowie dem geringen Budget der Institution (vgl. ebd.: 386; Vári 2010: 50ff.), schuf die Regierung letztlich einen „body that lacks both authority and resources to fulfil its mission“ (Ferencz et al. 2006: 384). Darüber hinaus war der erste Leiter der Institution lediglich ein „acting Director“ (ebd.: 386).

Dieser Rückschlag ist vor allem auf Lock-in-Effekte zurückzuführen: Es bleibt zu vermuten, dass die Ministerien aus Angst des eigenen Machtverlustes keine „super-authority“ (Ferencz et al. 2006: 386) etablieren wollten (vgl. Vári 2010: 64ff.). Hätte die Regierung das im Sinn gehabt, so wären bereits bestehende, mächtige, gut ausgestattete Institute wie OÉTI (oder KÉKI) auch in der Lage gewesen, die Aufgaben der Agentur zu übernehmen (vgl. Biacs 2010: 470ff.; Kasza 2010: 439ff.). Obgleich sie geeignet gewesen wären die Risikobewertungsaufgaben auszufüllen (vgl. ebd.), „waren die politischen Kräfte schon wichtiger als der gemeinsame Wunsch ein Institut ins Leben zu rufen“ (Biacs 2010: 475ff.). Aufgrund von „increasing returns“ (Pierson 2000a: 251) – sich reproduzierenden Entscheidungen – gelang es nicht, die Forschungsinstitute abzulösen und institutionell mit MÉBiH einen neuen Pfad zu beschreiten. Im Gegenteil, sie überlebten, büßten kaum an Macht und Ressourcen ein und verhindern, dass die neue Agentur zum starken Akteur avancieren kann.

Dennoch lassen sich am ungarischen Fall die Grabbeschen (2003: 312) Mechanismen am Beispiel der Beitrittseuropäisierung ungarischer Lebensmittelregulierung wiederfinden: Die EU stellte PHARE-Gelder für mehrere Twinning-Projekte zu Verfügung („Advice and twinning“/„Money“). Bereits durch die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen – dem „Gate-keeping“ – fanden erste Prozesse der Rechtsangleichung statt, die von „Benchmarking and monitoring“ durch die FVO begleitet und vertieft wurden. Schließlich passte sich Ungarn bei der Gründung MÉBiHs durch die starke Orientierung am „Model“ der EFSA institutionell an.

Neben diesen zahlreichen Effekten von Europäisierung muss jedoch auch hervorgehoben werden, dass die Etablierung eines im ungarischen sogenannten Lebensmittelsicherheitsbüros keine revolutionäre Entwicklung darstellt. Seit den 1990er Jahren diagnostiziert Jürgen Dieringer (2010b: 87ff.) in verschiedenen Administrativbereichen einen allgemeinen Trend zu vermehrten Agenturgründungen. Eventuell kann dies auch in den Kontext einer globalen ‚agencification‘ eingereiht werden.

Bereits ein Jahr nach der Fertigstellung wurde MÉBiH erneut einem Wandel unterzogen, indem es von einer gemeinsamen Zuständigkeit des Agrar-, Wirtschafts- und Gesundheitsministeriums ganz der Kontrolle des letzteren unterstellt wurde. Dadurch gewann es zwar an Autorität, wurde nun aber von einem sehr mächtigen Player im Gefüge ungarischer Lebensmittelsicherheit überwacht. In seiner

---

<sup>59</sup> Auch im Umweltbereich arbeiteten die beiden Staaten zusammen (s. Umweltbundesamt o.J.).

hierarchischen Struktur ähnelt das Ministerium eher einer Militärorganisation und verteidigt seine Machtstellung erfolgreich (vgl. Vári 2010: 350ff.). So konnte es die traditionelle Verbindung zwischen dem Agrarressort und der Lebensmittelregulierung durchbrechen. In diesem Fall kann von einem klaren Einschnitt des Pfades ausgegangen werden. Ermöglicht wurde dieser durch einen externen Schock in Form des Aflatoxin-Skandals. Durch die Krise wurde nicht nur die starke Fragmentierung des Systems, sondern auch die fehlende Transparenz und Kommunikationsbereitschaft der bestehenden Behörden offensichtlich (vgl. Ferencz et al. 2006: 423). Da es sich bei dem skandalösen Produkt zusätzlich um Paprikapulver handelte, das als sogenanntes Hungarikum einen nahezu ikonischen Status genießt, wirkte sich die Lebensmittelkrise auch ideell besonders intensiv auf das Verbrauchervertrauen aus (vgl. Anonym I 2010: 707ff.; Kasza 2010: 149ff.). Durch diesen starken Vertrauensverlust in Verbindung mit einem Regierungswechsel, der nicht nur die Stärkung der einzelnen Minister, sondern auch einen sehr emotionalen Premierminister mit sich brachte, konnte vom traditionellen Weg abgewichen werden (vgl. Biacs 2010: 275ff.).

„In contrast to a number of other European countries, the most important changes in the regulation of food safety in Hungary [...] have been triggered not by the BSE crisis but by the shift to a market economy, the democratic transition and the accession to the European Union” (Ferencz et al. 2006: 384).

Dadurch, dass in Ungarn keine Fälle von BSE gefunden wurden (vgl. Biacs 2010: 158f.; Vári 2010: 309), war die Betroffenheit hier vergleichsweise gering. Sie kann dementsprechend nicht direkt als Auslöser für die Reformen im Bereich der Lebensmittelsicherheit verstanden werden. Mit dem Aflatoxin-Skandal war aber eine nationale Lebensmittelkrise Auslöser für die Kompetenzverschiebungen nach der Etablierung MÉBiHs. Systemisch betrachtet hat sich durch die Änderung der allgemeinen Lebensmittelsicherheitsphilosophie und die Agenturgründung ein starker Wandel im ungarischen System vollzogen. Machtspezifisch hatten jedoch vor allem die Modifikationen verursacht durch den Aflatoxin-Skandal Auswirkungen auf die Struktur. Dennoch konnte die Fragmentierung insbesondere in der Lebensmittelkontrolle nicht behoben werden.

Nur drei Jahre später wurde der vorherige Schritt rückgängig gemacht und MÉBiH untersteht heute wieder dem Landwirtschaftsministerium. Seit diesem Zeitpunkt kann auch die starke Fragmentierung der Lebensmittelinspektionen als beendet angesehen werden. Das ungarische Amt konnte dies scheinbar nicht leisten und hat dementsprechend auch seine Rolle als Koordinator weitgehend eingebüßt (vgl. Biacs 2010: 386f.). Mit der Gründung des CAO 2007 liegt die Überwachung als Teil des Risikomanagements nunmehr in einer Hand. Für MÉBiH bedeutete der Wandel nichts Gutes, so kam es zu Kürzungen in Budget und Personal. Letztlich kann man von einem Rückgang der europäischen Ideen sprechen, andererseits wird aber durch die Einrichtung *einer* zuständigen Behörde die europäische Vorstellung des ‚from farm to fork‘-Ansatzes integriert. An dieser Stelle versagt der theoretische Rahmen, indem er keine Erklärung anbietet. Allerdings eignet er sich sehr gut dafür, den Auslöser dieser Reformen ausfindig zu machen: Allgemein durchlebte Ungarn in den Jahren 2006/2007 einen weitreichenden – letztlich kriseninduzierten – Wandel seiner Verwaltungsstruktur, der als deutlicher Einschnitt gewertet werden kann.<sup>60</sup> Innerhalb dieses Zeitraumes fand eine wesentliche Intensivierung administrativen Regierungshandelns statt, das mit den Versuchen des zweiten Gyurcsány-Kabinetts einherging, die Kontrolle während der Finanz- und Verwaltungskrise wiederzugewinnen (vgl. Hajnal

<sup>60</sup> Hajnal (2010) verwendet in seiner aktuellen Studie institutioneller Dynamiken ungarischer Agenturen eine Kategorisierung, die zwischen Entwicklungen ‚pre-‘ und ‚post-2006‘ unterscheidet.

2010: 16). Der dargestellte Wandel war demnach in den tiefgreifenden allgemeinen Verwaltungsreformprozess eingebunden, in dem viele Regierungsagenturen große Änderungen erfuhren.

Als Impulse für die Wende im Lebensmittelsicherheitssystem konnten die Ereignisse und Reaktionen während der Vogelgrippe sowie die politische Situation eines unpopulären Ministers einerseits und der Drang nach einer Vereinheitlichung der Prozesse (vor allem hinsichtlich der Kontrollen) andererseits herausgearbeitet werden. Auf diese Weise konnte es zu einem institutionellen Wandel dieses Ausmaßes kommen (vgl. Kasza 2010: 182ff.). „So it is interesting that two big cases led to the changing of the control over the Hungarian Food Safety Office.” (Ebd.: 199f.)

Insgesamt kann die Intensität der Reformen Teil II durch den umgreifenden Wandel als hoch bewertet werden. Sie bewirkten sowohl machtspezifische Kompetenzverschiebungen als auch einen Paradigmenwechsel hin zu einem einheitlichen Ansatz der Lebensmittelregulierung. Auch die oft kritisierte Fragmentierung sowie die Überschneidungen der Risikoanalysestufen – so war MÉBiH zuvor für die Koordination des Risikomanagements zuständig – konnten dadurch abgebaut werden. „[R]esponsibilities are very well allocated now and fragmentation had been reduced successfully” (Fehér 2010: 54).

Fasst man die Ergebnisse der Analyse zusammen, so fällt eine Europäisierung des untersuchten Systems auf. Anfangs gingen diese Effekte vornehmlich von ‚soft law‘ wie den Grün- und Weißbüchern der Kommission zur Lebensmittelsicherheit aus. Zudem kam es zu einem paradigmatischen Ideenwandel – bezeichnet als „framing‘ integration“ (Knill/Lehmkuhl 1999: 2). Später kamen auch direkte gesetzliche Einflüsse der europäischen Ebene sowie mit der EFSA-Gründung auch ein institutioneller Anpassungsdruck hinzu. MÉBiH war der Versuch die europäische Struktur durch die Schaffung einer Bewertungsagentur zu kopieren, mit mehr oder minder großem Erfolg. Ungarn erfuhr zusätzlich eine starke Beeinflussung in Form einer Beitrittseuropäisierung, was sich letztlich auf die Schnelligkeit der Reformen im Bereich des Lebensmittelrechts auswirkte. Letztendlich kam es zur Etablierung des getrennten Modells sowie zur Agenturgründung.

Insgesamt betrachtet, stellten auch die „food safety and health scares – the BSE crisis, dioxin-contaminated poultry feed, tainted blood in France” (Skogstad 2006: 221), Aflatoxin in ungarischem Paprika und H5N1 – neuartige wirtschaftliche und vitale Bedrohungen für die Regierungen dar. Sie lösten kritische Momente aus, indem sie die Unfähigkeit etablierter Strukturen und teilweise auch persönliche Vergehen wie im Paprika-Fall vor Augen führten (vgl. Kasza 2010: 178ff.), somit eine Neudefinition von Interessen hervorbrachten, die Raum für Reformen eröffnete und schließlich zur Gründung neuer Agenturen in Europa beitrug (vgl. Krapohl 2007: 28f.).

Obleich der Wandel in der ungarischen Lebensmittelregulierung sehr weitgehend und vom europäischen Vorbild inspiriert war, ist seine Intensität als vergleichsweise niedrig einzustufen. Zum einen lag keine konkrete BSE-Betroffenheit vor, die einen ‚critical moment‘ hätte generieren können. Erst mit der Aflatoxin-Krise im eigenen Land konnten tiefgreifende machtspezifische Änderungen einsetzen. Zum anderen kann auch der Unterschied – ‚goodness of fit‘ – zum europäischen Modell anfänglich zu groß gewesen sein (vgl. Bogumil/Jann 2009: 289), als dass eine Kopie möglich gewesen wäre. Dennoch nimmt Ungarn nicht nur auf diesem Feld eine Vorreiterrolle in den vormals sozialistischen Staaten ein. So wurde die gute Anpassung durch die lange Tradition der Lebensmittelsicherheit des Landes und seine vorher bereits starke Einbindung in internationalen Gremien wie der Codex Alimentarius-Kommission erleichtert.

Inzwischen verbindet Ungarn mit einigen europäischen Staaten auch die klare Zugehörigkeit zum *bi-institutionellen Regulierungsmodell*, worin sich eine gewisse ‚weiche‘ Konvergenz hinsichtlich europäischer Muster zeigt (vgl. Fischer 2007: 351). Letztlich wurde das europäische Trennungsprinzip umgesetzt und auf diese Weise fand eine Anpassung an die gewandelte Wertestruktur sowie damit auch an die neuen institutionellen Gegebenheiten statt. Regelungen seitens der EU, die eine Trennung der Risikoanalyse vorschreiben, können nicht dafür verantwortlich gemacht werden, denn bis heute liegt keine klare Anweisung vor, Risikobewertung vom Management zu trennen oder aber eine Agentur zu schaffen. Trotzdem haben die meisten Mitgliedstaaten aber auch Beitrittskandidaten ihr Lebensmittelsicherheitssystem umstrukturiert.

Dennoch zeigen sich auch klare Divergenzen, so dass die Annahme naheliegt, die Europäisierung der Food-Safety-Strukturen sei kontextualisiert von Statten gegangen (vgl. Goetz 2001: 222ff.). 2006 konnte die ungarische Lebensmittelregulierung noch als stark fragmentiert, unklar, im Aufbau befindlich und wenig koordiniert klassifiziert werden (vgl. Dreyer et al. 2006: 23) – kurz gesagt: gehörte sie vielmehr dem „*chaotic model*“ (Abels/Kobusch 2010: 23; Hervorhebung im Original) an. Aus heutiger Perspektive betrachtet, wird schnell klar, dass diese Situation tatsächlich nicht mehr als ein Übergangsstadium war. Als Transformationsland benötigte auch die Neugestaltung der Lebensmittelsicherheit Zeit, um von einem hierarchischen System durch eine von starker Fragmentierung und Diffusion geprägte Phase zum bi-institutionellen Modell überzugehen. Mit seiner konsolidierten funktionell getrennten Struktur hat sich Ungarn inzwischen zum „*forerunner in the field of food safety*“ (ebd.: 25) unter den MOEL entwickelt (vgl. Biacs 2010: 250f.). Im Gegensatz zu anderen postkommunistischen Staaten wie Polen, dessen Lebensmittelregulierung sich in der Aufbauphase befindet und noch kein klares Gefüge aufweist, gehört Ungarn nun dem Trennmodell an.<sup>61</sup> Die magyrische Republik führt aber auch auf anderen Policy-Feldern die Reformbilanz der MOEL deutlich an (vgl. Bertelsmann Stiftung 2003: 22). Einer geschichtlichen Erklärung zufolge liegt seine Poolposition einerseits an dem historisch verwurzelten wirtschaftlichen sowie politischen Sonderweg Ungarns (vgl. Buzogány/Frankenberger 2007b: 11), durch den die Anpassungsprozesse womöglich erleichtert wurden. Andererseits kann auch die frühe Annäherung an die EU hier verstärkend eingewirkt haben.

Die Risikobewertung wird von einer Bewertungsagentur mit Hilfe der Unterstützung von Forschungsinstitutionen durchgeführt. Auch wenn MÉBiH seit Einführung des einheitlichen Kontrollsystems 2007 nur noch marginal mit Koordinationsaufgaben betraut ist, fungiert es weiterhin als ‚clearing house‘ (vgl. Szeitzné Szabó 2010: 78f.). Das heißt, es ist primär damit beschäftigt, Daten und Bewertungen aus europäischen und innerstaatlichen Quellen herauszufiltern, anzupassen und auf dieser Grundlage nationale Risikobewertungen zu erstellen. Eigene Forschung kann und darf das ungarische Amt nicht betreiben. Insofern ist MÉBiH ganz stark an der europäischen Behörde EFSA orientiert, die selbst auch nicht forscht, entfernt sich aber hinsichtlich seines Tätigkeitsbereichs beispielsweise von der deutschen oder französischen Bewertungsagentur. Klar wird jedoch die Pfadabhängigkeit des Systems, in dem Forschungsinstitutionen eine lange Tradition aufweisen. Allerdings besitzen die ungarischen Institute wie KÉKI und OÉTI aufgrund ihrer mächtigen Position eine „*power of persistence*“ (Krapohl 2007: 30) und nehmen eine einflussreiche Rolle in der Datengenerierung ein. Im Falle Ungarns war der administrative Sprung nicht so groß wie angenommen, so sind die Aufgaben erstens nicht strikt auf zwei unterschiedliche agenturähnliche Gebilde verteilt. Zweitens ist die ungarische Staatsverwaltung traditionell in „*ministries and public agencies*“ (Körösényi 1999: 208)

<sup>61</sup> Für eine Analyse des polnischen Falls s. Majone/Surdej (2006); Surdej (o.J. ).

gegliedert. Das Agenturwesen ist allgemein sehr stark ausgeprägt, so dass nahezu jedes Ministerium seine ausführende Einrichtung (oftmals Büro genannt) besitzt (vgl. Dieringer 2010b: 88ff.).

Die Funktionen im Risikomanagement sind inter-institutionell von der Bewertung getrennt und werden vor allem vom Landwirtschaftsministerium und dem CAO geprägt. Interessant ist auch die Frage subnationaler Beteiligung: Ungarn ist „keine Föderation, sondern ein unitarischer Staat“ (Dieringer 2009: 293). Obgleich die ungarische Staatsstruktur also „excessively centralised“ (Pogátsa 2005: 522) ist, verfügt auch die subnationale Ebene über Kompetenzen in Bezug auf Lebensmittelkontrollen. Entscheidend ist dabei jedoch, dass die im Beitrittsprozess künstlich errichteten Regionen nicht zum Zuge kommen, sondern die traditionell gewachsenen Komitate wichtige Einheiten bilden. „Das Komitat ist persistent, die Region abstinent“ (Dieringer 2005: 494).

Risikokommunikation ist heute von großer Wichtigkeit. Durch diese Fokussierung, die auch mit Transparenzforderungen und einem aktiven Verständnis der Verbraucher/innen einhergeht, folgt Ungarn dem EU-Beispiel sowohl in institutioneller, rechtlicher als auch in ideeller Hinsicht. Unter der Ägide des hierarchisch gegliederten Gesundheitsministeriums (von 2004-2007) war die Informationspolitik in Ungarn stark eingeschränkt, Krisen wurden heruntergespielt (vgl. Vári 2010: 350ff.). Das Weißbuch Governance (s. Europäische Kommission 2001b), aber auch Beitrittsvereinbarungen, die Arbeitsweise der EFSA und der allgemeine Paradigmenwandel änderten das Bild nachhaltig. Die externe Kommunikation von Risiken fällt primär in den Aufgabenbereich von MÉBiH und geht in Krisenfällen auf das Agrarministerium über, worin sich wiederum seine Macht spiegelt.

MÉBiH hingegen kann im Zusammenspiel mit den anderen Institutionen keineswegs als starker Akteur bezeichnet werden. Dieser niedrige Status ist vor allem seiner *geringen Ressourcenausstattung* geschuldet. Finanziell sowie personell kann die ungarische Institution im Grunde genommen gar nicht mit EFSA oder dem deutschen BfR verglichen werden. Mit einer Personalgröße von 700 und einem Etat von ca. 53 Mio. Euro zählt letzteres zu den großen bis sehr großen Bewertungsagenturen in der EU, wohingegen sein ungarisches Pendant – soweit man das überhaupt sagen kann – mit einem Hundertstel des beachtlichen BfR-Budgets sowie einer Mitarbeiterzahl von nur 18 auskommen muss. Nicht nur bezüglich der Expertise ist das ungarische Amt für Lebensmittelsicherheit auf die Unterstützung anderer angewiesen, sondern auch seine finanziellen Mittel erhält es als „central budgetary entity“ (HFSO 2009: 3) vom Landwirtschaftsministerium.

Ein wichtiger Aspekt liegt jedoch in der *rechtlichen Stellung* MÉBiHs verborgen. So bezeichnet es sich selbst als ‚Nicht-Behörde‘, die als teil-unabhängige rechtliche Organisationseinheit dem Agrarministerium beigeordnet ist. Hinsichtlich der fehlenden institutionellen Trennung wird der Agenturcharakter des Lebensmittelsicherheitsbüros in gewisser Weise sogar eingeschränkt. Zwar sind die Kontrollmöglichkeiten des Landwirtschaftsministeriums rein „professional“ (ebd.: 209), das heißt sie beziehen sich nur auf die Rechtmäßigkeit, dennoch besitzt es vielfältige Eingriffsmöglichkeiten in die partielle Finanz- und Personalhoheit der Agentur. Zwar kann MÉBiH durch die rein professionelle Aufsicht politische Autonomie zugeschrieben werden, diese wird jedoch durch die starke Hand des Agrarministeriums geschmälert. Zunächst plante man tatsächlich, der ungarischen Lebensmittelsicherheitsagentur einen ganz besonderen Status direkt unter dem Premierminister zu gewähren (vgl. Ferencz et al. 2006: 386). Die etablierten Akteure machten allerdings ihren Einfluss geltend und so besitzt MÉBiH nach den Machtspielen in den ersten Jahren seines Bestehens lediglich einen geringen Rechts- und Akteursstatus und ist durch die Kontrolle des mächtigen Agrarministeriums eingeschränkt. Vor diesem Kontext lässt sich auch erklären, warum es nur über eine derart geringe Res-

sourcenausstattung verfügt und keinerlei regulative Kompetenzen besitzt. Zwar orientierte man sich in der Entscheidung, Managementkompetenzen von Bewertungsaufgaben zu trennen an der EU-Ebene, doch auch hier waren Kompetenzgerangel nicht unbedeutend für die Abweichung vom zunächst geplanten FDA-Modell (vgl. Fischer 2007: 359). Insofern ist das Trennungsprinzip zwar einerseits aus Überzeugungs- und Effektivitätsgründen gewählt worden, andererseits kann man auf diese Weise auch die Rolle der Agenturen eher klein halten.

MÉBiH wurde in erster Linie als Koordinationsinstanz und Kontaktstelle für die EU geschaffen. Dies ist wohl auch der Grund, weshalb es zugleich als EFSA- und RASFF-Kontakt fungiert. Vermutlich musste im Beitrittsprozess schnell eine Lösung gefunden werden und so schuf die Regierung schließlich ein kleines, mit schwachen Kompetenzen oder Rechten ausgestattetes Institut, das pro forma alle Aufgaben ausfüllt. Allerdings konnte sich die Agentur dennoch weitgehende Unabhängigkeit sichern und erfüllt ihre Aufgaben zufriedenstellend, was sicherlich das Verdienst hoch motivierter Mitarbeiter/innen und einer starken Generaldirektorin ist (vgl. Kasza 2010: 474ff.). Nach der letzten Reform 2007 hat sich sein Aufgabenfeld indessen gewandelt, so spielt Koordination nicht mehr die entscheidende Rolle. Trotzdem verblieb die Erstellung des jährlichen Kontrollplans für die Europäische Kommission in seinem Tätigkeitsbereich. Zum einen lässt sich daraus auf eine pfadabhängige Aufgabenentwicklung schließen, so dass die Institution eine Beharrungskraft entwickelt oder wie Biacs (2010: 707ff.) es darstellt, wurde ihr „ein langes Leben prophezeit“. Sicherlich ist es effektiver, die Aufgaben, die MÉBiH bereits in der Vergangenheit ausgeführt hat, bei ihm zu belassen. Daneben wird es in dem sehr kleinen Land, das selbst nicht die gesamte Risikobewertung leisten kann, als ‚clearing house‘ gebraucht (vgl. Anonym I 2010: 619ff.; Szeitzné Szabó 2010: 77ff.).

Im Hinblick auf die *interne Organisation* sind die ungarischen Besonderheiten vor allem hinsichtlich der Agenturgröße augenscheinlich: Gründe für die geringe Ausstattung und Größe MÉBiHS sind in der Größe des Landes Ungarn (ca. 10 Mio. Einwohner) allgemein zu sehen (vgl. Anonym I 2010: 619f.; Bertelsmann Stiftung 2010: 2). Darüber hinaus sind aber auch die bereits genannten Machtfragen von Bedeutung.

Während der Feldforschung in Budapest fiel bei den Besuchen des Amtes für Lebensmittelsicherheit schnell auf, dass der Standort sehr untypisch gewählt ist, so befinden sich die Büros von MÉBiH auf dem Territorium des Gesundheitsministeriums. Klar ist, dass dieser Standort aus der Zeit von 2004 bis 2007 rührt, in der es unter der Kontrolle desselben stand (vgl. Anonym I 2010: 76; Kasza 2010: 10ff.). Der Verbleib der Gebäude auf diesem Gebiet kann auf eine Persistenz zurückgeführt werden, die aus Kostengründen, aber auch aufgrund einer scheinbar fehlenden Wichtigkeit des Instituts weiterbesteht. Obwohl es also zu einem Bruch in der institutionellen Struktur kam, blieb der Pfad zumindest räumlich bestehen. Auf diese Weise entsteht eine Art Pfadabhängigkeit, denn ein Verbleib in denselben Gebäuden wie auch der Übergang von Personal ist eine pragmatische Lösung, die wiederum Auswirkungen auf die Arbeitsroutinen der neuen Agentur haben kann.

Vor allem hinsichtlich der Zielsetzung der nationalen Bewertungsagentur spiegelt sich der Paradigmenwechsel auf EU-Ebene. So möchte MÉBiH das Verbrauchervertrauen stärken, indem es Risiken kommuniziert, Lebensmittelkrisen abschwächt oder gar verhindert und dazu mit der internationalen und europäischen Ebene kollaboriert. In diesen Aussagen werden sowohl die eigene Betroffenheit von wirklich erschütternden Skandalen und die Notwendigkeit einer übergreifenden transnationalen Lösung als auch der europäische Einfluss reflektiert. Dieser zeigt sich insbesondere in seiner

institutionellen Ausprägung und anhand seines Aufgabenspektrums – MÉBiH beschäftigt sich wie auch EFSA lediglich mit der Sicherheit von Lebens- und Futtermitteln.

Untersucht man die Dimensionen der Agenturaktivitäten anhand der Systematik von Lise Hellebø Rykkja (2004: 140) so liegt der Schluss nahe, dass sich MÉBiH hinsichtlich seiner Aufgaben stark den meisten nationalen Lebensmittelsicherheitsagenturen innerhalb der EU angleicht, was angesichts seiner statusmäßigen und ressourcenbetreffenden Unzulänglichkeiten durchaus ungewöhnlich ist. Einzig in den Kategorien ‚eigene Forschung‘ und ‚öffentliche Anfragen‘ liegen Besonderheiten vor. Bleibt noch zu klären, warum MÉBiH offiziell nicht zu Stellungnahmen auf öffentliche Anfragen beauftragt ist (vgl. Anonym I 2010: 438ff.; BfR 2008b: 17).

Hinsichtlich der internen Organisation kann die geringe Unterteilung der ungarischen Institution in vier Abteilungen, deren Arbeitsbereiche jedoch nicht klar voneinander abgegrenzt sind, auch auf die Größenverhältnisse zurückgeführt werden. Während große Einrichtungen einer klaren Struktur bedürfen, sind die Mitarbeiter/innen MÉBiHs meist in eine Reihe von Prozessen involviert (vgl. Kasza 2010: 473f.).

Erstaunlich ist der Aufbau der Agentur bezüglich ihrer Organstruktur. MÉBiH verfügt über eine Institutsspitze zur operativen Leitung, einen wissenschaftlichen Beirat sowie ein Panel-System. Demnach hat es sich hinsichtlich seines Innenlebens sehr stark an die interne Form der EFSA angeglichen. Hier zeigt sich somit eine institutionelle Europäisierung, die wohl von Legitimitätsüberlegungen und Effektivitätserwägungen mit Blick auf eine bessere Kooperation sowie die Stärkung des europäischen Netzwerks geleitet war. Diese Angleichung kann als derart weitgehend betrachtet werden, dass nahezu von Isomorphismus die Rede sein kann. Zwar wird dieser idealtypische Status nicht erreicht, doch ist die vorgefundene Analogie doch sehr weitgehend. Sie ist aber nicht in allen Bereichen gelungen: „They wanted to copy the EU system. There the best specialists are on the Scientific Board; here the Scientific Advisory Board is ruled by ministry representatives“ (Ferencz et al. 2006: 440). Erschwerend kommt auch hinzu, dass MÉBiH nicht über ein funktionales Äquivalent zum Management Board verfügt (vgl. Maggetti 2010). Beide Problematiken sind nicht nur auf seine geringe Größe, sondern auch auf seine schwache Stellung innerhalb des ungarischen Lebensmittelsicherheitsystems zurückzuführen, die in erster Linie durch den Wunsch nach Machterhalt der anderen Akteure (vor allem der Ministerien) geprägt ist. Die starke Position des Agrarressorts in diesem Gefüge wird auch an seiner Kompetenz zur Ernennung der Generaldirektorin sichtbar. Dennoch entstand mit der Etablierung der wissenschaftlichen Beratungsinstanz ein neuer, wichtiger Pfad, der die nun unnötig gewordene Institution – das ÉBTT – ablöste (vgl. Szeitzné Szabó 2010: 145ff.). Somit sind konvergente Muster mit Blick auf EFSA seit der Gründung MÉBiHs klar erkennbar. Teilweise kann neben den starken ‚download‘-Tendenzen, aber auch von ersten Ansätzen eines ‚upload‘ ausgegangen werden. So berichtete Peter Akos Biacs (2010: 545f.), dass die europäische Behörde mit dem Gedanken gespielt hatte, ein Trinkwasser-Panel in Anlehnung an die MÉBiH-Kommission zu errichten.

‚Exzellenz/Qualität, Unabhängigkeit und Transparenz‘ – Diese primären *Prinzipien* verbinden die ungarische und die europäische Lebensmittelsicherheitsagentur miteinander. „Sowohl die übergeordneten Ziele [...] als auch das neue Grundprinzip der Organisationsstruktur [der nationalen Institutionen] konvergieren“ (Fischer 2007: 367) mit denen der EFSA. Obgleich MÉBiH zusätzlich weitere

Muster als handlungsleitend für seine Arbeit erklärt,<sup>62</sup> sind hier starke institutionelle sowie vor allem ideelle Europäisierungseffekte zu erkennen. Der Paradigmenwandel innerhalb der EU, auch jene Transparenzbestrebungen (vgl. Europäische Kommission 2001b), die über das Feld der Lebensmittelsicherheit hinausgehen, übertrugen sich demnach auf die Mitgliedstaaten, wodurch neue Präferenzstrukturen entstanden.

Das ungarische Food-Safety-System konnte seine Offenheit steigern, indem es nun Verbraucherschutz fokussiert. Im Zuge des Beitrittsprozesses sind Hard law-, aber auch Soft law-Einflüsse seitens der EU wie das Weißbuch Governance (Europäische Kommission 2001b) ausschlaggebend für diesen Wandel. Denn die sozialistische Zeit wurde mit einem großen Knall beendet und ließ das Einfließen neuer Ideen nunmehr zu. MÉBiH trägt in erster Linie mittels seiner zahlreichen Publikationen, der institutseigenen Zeitschrift sowie der benutzerfreundlichen Homepage dazu bei. Dennoch liegen mit Blick auf die Veröffentlichung von Jahresberichten und weiteren Daten besonders in englischer Sprache Mängel vor, die von einer unzureichenden Transparenz zeugen (vgl. Ferencz et al. 2006: 450). Auf der Suche nach einer Begründung für diesen Makel muss wiederum die kommunistische Vergangenheit Ungarns bedacht werden, in der ein paternalistischer Verwaltungsstil vorherrschte (vgl. ebd.: 434). Entscheidungen wurden hinter verschlossenen Türen getroffen, Offenheit war unbekannt (vgl. Dieringer 2010b: 79ff.). Die Informationskultur und Mentalität von ihrer Prägung innerhalb der kommunistischen Ära abzulösen, ist ein Prozess, der noch andauert, insbesondere wenn man bedenkt, dass die kommunistische Elite im Sinne eines kompletten Personalwechsels nicht gänzlich von der Bildfläche verschwunden ist (vgl. Anonym I 2010: 559; Bozóki/Simon 2006: 168).

Allerdings darf nicht vergessen werden, dass Ungarn einen sehr großen Schritt „towards democracy“ (Bozóki/Simon 2006: 185) gemacht hat und sich auch hinsichtlich der Transparenz seines Lebensmittelsicherheitssystems sehr gesteigert hat. Die Intensität dieses Wandels kann kaum überschätzt werden. Bestehende Mängel sollten daher vor dem Kontext des politischen Systems richtig eingeordnet werden. Denn einerseits unterscheidet sich ein Staat mit tausendjähriger Geschichte von einer Organisation auf internationaler Ebene wie der EU (vgl. Körösenyi/Gábor 2004: 323), die leichter von Offenheit sprechen kann, als „Länder, die vor zwanzig Jahren noch keine Ausreiseerlaubnis“ (Anonym I 2010: 557f.) kannten. Zudem sind die kulturellen wie politischen Grundlagen eines sozialistisch geprägten Staates klar von liberalen Demokratien zu differenzieren (vgl. Dieringer 2001: 38). Erneut ist damit der Beweis erbracht, dass Systemmerkmale sich auch essenziell auf die Lebensmittelsicherheitsstrukturen eines Staates auswirken können.

Bezüglich der *Partizipationsmöglichkeiten* von Stakeholdern hinkt die Agentur durch das Fehlen von institutionalisierten, regelmäßigen Beteiligungsformen dem europäischen Vorbild weit hinterher: Aufgrund der starken Unterrepräsentation von Stakeholdern im – von den Ministerien besetzten – Wissenschaftsbeirat von MÉBiH und der ansonsten wenig institutionalisierten, regelmäßigen Beteiligungsformen sind die Partizipationsmöglichkeiten auch hier teilweise beschränkt. Obgleich offensichtlich Möglichkeiten der Beteiligung bestehen und Nichtregierungsorganisationen inzwischen durchaus aktiv sind, scheitern diese häufig an der geringen Partizipationsbereitschaft der Bevölkerung (vgl. Anonym I 2010: 480f.). Zurückzuführen ist diese auf die allgemeine politische Kultur Ungarns und die Probleme beim Aufbau der Zivilgesellschaft. Die Gründe dafür sind in der kommunistischen Vergangenheit und der im Gegensatz zu anderen MOEL „elitengesteuerte[n] Transformation“

---

<sup>62</sup> Das ungarische Büro benennt ‚credibility‘ und ‚reliability‘ als wichtige Axiome und geht damit letztlich nochmals auf den großen Vertrauensbruch insbesondere nach dem Aflatoxin-Skandal ein.

(Dieringer 2010b: 32) zu sehen (vgl. Bernhagen/Marsh 2007: 45). Ungarn zeigte sich während der sozialistischen Zeit so pluralistisch wie „kaum ein Land im früheren Osten“ (Dieringer 2009: 324). Während des Umbruchs waren jedoch gerade *nicht* die NGOs, Verbände etc. entscheidend daran beteiligt (vgl. Szabó 2007: 286). Bis zum heutigen Tag kann man im ungarischen Fall eher von einer „Un-Zivilgesellschaft“ (ebd.: 277) sowie einer auffällig geringen Partizipationsbereitschaft sprechen. Nach einer langen Übergangszeit bilden sich Konsumentenvereinigungen nur langsam heraus, was als Teil eines allgemeinen Trends zu sehen ist.<sup>63</sup> Andererseits wirkt die für ungarische Regierungsinstitutionen charakteristische paternalistische Haltung, in der ‚lay people‘ nicht als Partner angesehen wurden, oftmals nach (vgl. Ferencz et al. 2006: 405). Betrachtet man das politische System Ungarns mit seinen direktdemokratischen und bürgerorientierten Elementen (Referenden, Ombudsleute), überrascht diese Attitüde um so mehr (vgl. Dieringer 2009: 336ff.).

In einer pfadabhängigen Entwicklung, in der es durch die große Zahl an direkten Vetospielern nicht zur Machtabgabe kommt, war der Versuch erfolgreich, mit der Gründung MÉBiHs gerade *keinen* starken Akteur zu erschaffen (vgl. Vári 2010: 65). An seiner schwachen rechtlichen Stellung, der geringen Ressourcenausstattung, fehlender eigener Forschung, dem hohen Kontrollgrad sowie der Gremienbesetzung, die vornehmlich seitens der Regierung vorgenommen wird, nimmt dieses Bild Gestalt an. Die dargestellten Schwächen verschulden auch Einschnitte hinsichtlich der formellen Unabhängigkeit des Amtes. Andererseits stärken eine klare Amtszeitregelung sowie die institutionelle Einbindung von Stakeholdern im Wissenschaftsrat seine unabhängige Stimme. Dementsprechend bewerten auch Experten die Independenz durchaus ambivalent (vgl. Ferencz et al. 2006: 386; Kasza 2010: 446), MÉBiH selbst sieht seine Autonomie jedoch als gewahrt an (vgl. Szeitzné Szabó 2010: 34f.). Als wichtiger Faktor, der Unabhängigkeit von Agenturen messbar macht, findet hier der Gilardi-Index Verwendung (s. Anhang, S. 64). Einer eigenen Berechnung zufolge liegt dieser für MÉBiH bei 0.3428 bzw. 0.3234, was aussagt, dass die Agentur über ein grundsätzliches Maß an Eigenständigkeit verfügt, das jedoch nicht ausreichend ist. Durch die eher schlechten Werte MÉBiHs bestätigt sich jedoch die HI-Annahme, dass die „country within which an agency is created is a strong predictor of the degree of formal autonomy“ (Yesilkagit/Christensen 2010: 69).

Die mangelnde Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeiten und damit zusammenhängend die sehr geringe Bekanntheit der Agentur, aber auch der Lebensmittelsicherheitsstrukturen sowie ihrer Reformprozesse scheinen den Ergebnissen zufolge eine allgemeine Problematik darzustellen. Zwar genießt die Thematik große Aufmerksamkeit und hat seit dem Auftreten der großen Krisen noch zugenommen. Aufgrund dieser Skandale haben sich auch die staatlichen Institutionen ganz klar der Rückgewinnung des Verbrauchervertrauens verschrieben. Dennoch muss die Accountability eher als schlecht bezeichnet werden. Allerdings muss das Interesse gegenüber staatlichen Institutionen in Ungarn allgemein schwach eingestuft werden. Anna Vári (2010: 147ff.) beschreibt die ungarische Situation, in der eine Vielzahl unterschiedlichster Büros und Ämter nebeneinander bestehen, wodurch es zur Verwirrung der Bevölkerung kommt. Wendet man den Blick in die Vergangenheit, so könnte diese Abwehrhaltung aus dem „Kádárismus“ (Dieringer 2009: 37) stammen. So überließ der Staat den Bürger/innen einem „ungeschriebenen Gesellschaftsvertrag“ (Dieringer 2010a) zufolge,

---

<sup>63</sup> Hilfreich sind hier sicherlich auch Initiativen des Staates, wie die Möglichkeit aller Bürger/innen 1% der Steuern einer zivilgesellschaftlichen Organisation zu spenden (vgl. Dieringer 2001: 56; Dieringer 2010b: 38ff.).

verschiedene dem Sozialismus fremde Freiheiten, erwartete dafür aber eine Apathie gegenüber dem Politischen. Insgesamt weist das Untersuchungsobjekt deutliche Mängel der Prinzipienfüllung auf.

Bezüglich der *Beteiligung am europäischen Netzwerk* zeigt die hier untersuchte Agentur deutliche Parallelen zu ihren Pendanten in anderen EU-Staaten: Sie dient nicht nur als EFSA Focal Point, sondern ihr Personal ist zunehmend in den Gremien der europäischen, aber auch internationaler Institutionen vertreten. Einerseits kann hier eine direkte, intendierte Europäisierung ausgemacht werden. Denn die EU hat sowohl durch die Gründung der EFSA als auch durch die Anregungen in den Grün- und Weißbüchern sowie der ‚General Food Law‘ (s. Art. 44, 52) darauf eingewirkt, ein Netzwerk aus ‚Schwesterbehörden‘ (BfR 2008b: 31) entstehen zu lassen. Besonders deutlich wird dies durch die Absichtserklärungen der Staaten zum Ausbau des Netzwerks der EFSA Focal Points (vgl. EFSA 2006). Scheinbar entfaltet hier die Rolle des Beitrittsstaats eine zusätzliche Dynamik, so hat Ungarn sich beeilt, ein nationales Pendant zur EFSA zu präsentieren, das zugleich auch den Koordinationspunkt für alle transnationalen Kontakte darstellt, weswegen es neben der Rolle als Focal Point zugleich RASFF-Kontaktstelle ist. Andererseits können die nationalen Akteure durch ihre Repräsentanz in EU-Gremien an deren Entscheidungen mitwirken, wodurch es zu ‚upload‘-Prozessen kommen kann.<sup>64</sup>

Wie ist es nun abschließend um die Erkennbarkeit allgemeiner Muster bestellt? Lässt man die Analyse Revue passieren, so wird schnell klar, dass sich viele der eingangs gestellten Fragen beantworten lassen. Tatsächlich fanden die großen Reformen des untersuchten Lebensmittelsicherheitssystems und darin vor allem die Gründung sowie Ausgestaltung der Agentur in einer Matrix aus Europäisierungsprozessen, aber auch traditionell-systemischen Zwängen statt. Die allgemein gehaltene Haupthypothese, wonach es zu einer auf nationalen Pfaden wandelnden institutionellen Europäisierung in der Lebensmittelregulierung gekommen ist, konnte verifiziert werden. Mitgliedschaft sowie Annäherung an die EU führen zu einem Wandel der Verwaltungsstruktur auf dem Food-Safety-Feld, indem sich die rechtlichen Grundlagen und die Kompetenzverteilung veränderten.

Ein klarer Einschnitt stellt auch die vorgenommene Gründung einer Agentur dar (**Hypothese H1**). Demnach scheinen hier Europäisierungsprozesse am Werk zu sein, die sich auf die Ausprägung der abhängigen Variable auswirken. Die Ergebnisse lassen zudem auch Rückschlüsse auf eine Europäisierung – hervorgerufen durch den EU-Beitritt – zu. Um die Beitrittsvereinbarungen zu erfüllen sowie eine Kontaktstelle für europäische Institutionen zu errichten, etablierte die ungarische Regierung ein Büro, das Lebensmittelsicherheit in seinem Namen trägt und über eine Parallelstruktur zur europäischen Agentur verfügt. Zwar ist MÉBiH „keine ungarische EFSA“ (Biacs 2010: 652) und doch versucht es ihrem Vorbild hinsichtlich der Prinzipienwahl, internen Struktur etc. nachzueifern. Nach einer Aufbauphase kann das Lebensmittelsicherheitssystem der Republik seit 2007 als konsolidiert betrachtet werden, womit die Europäisierung weit fortgeschritten ist. Der Wandel, welcher sich hier vollzogen hat, darf in seiner Intensität nicht unterschätzt werden, so haben sich die Strukturen von einem Command-and-control-System fortentwickelt und zeichnen sich heute durch einen gewissen Grad an Transparenz und Inklusion aus. Sicherlich werden die Good-Governance-Kriterien nicht in gleichem Maße erfüllt wie das in anderen Fällen geschieht, andererseits ist immer der Ausgangspunkt als entscheidend für eine Evaluation des Wandels anzusehen.

---

<sup>64</sup> Welche Rolle ihre Positionierung im Netzwerk dabei spielt, bildet den Schwerpunkt einer aktuellen Untersuchung von Kobusch (2010). S. dazu auch Coen/Thatcher 2008; Egeberg/Trondal 2010.

Doch fungierte die EU nicht nur als direkte Einflussquelle für den Umbau der ungarischen Lebensmittelregulierung, hinzu kam auch eine indirekte Europäisierung durch horizontale Anpassungsprozesse. Die Untersuchung konnte einen derartigen Policy-Transfer ans Tageslicht fördern. Durch die Twinning-Projekte zwischen deutschen und ungarischen Behörden ist es zu Lernprozessen und einer Sozialisierung der Arbeitsweisen sowie Informationssysteme gekommen. Allerdings konnten auch gravierende Unterschiede hinsichtlich der Größe, Ressourcenausstattung und Stellung der beiden Agenturen festgestellt werden, die erklärungsbedürftig erscheinen. Um die Intensität der Politikdiffusion feststellen zu können sowie die Gründe des Scheiterns der ursprünglichen Twinning-Ziele explizit zu machen, bedarf es einerseits der entgegenstehenden Aussagen des historischen Institutionalismus sowie andererseits einer eingehenderen Betrachtung der Austauschprozesse.

Insgesamt zeigte die Analyse, dass auf dem Feld der Lebensmittelsicherheit – zumindest bezogen auf das Untersuchungsobjekt – Europäisierungseffekte am Werk sind. Geht man von dem anfangs verwendeten Begriff einer Europäisierung als „two-way street“ (Bomberg/Peterson 2000: 7) aus, so konnten klare Indizien für einen ‚download‘ gefunden werden. Eine besonders starke Wirkung ging von den „pre-law effect[s]“ (Palau 2009: 6) in Form des Grün- und Weißbuchs der Kommission zur Lebensmittelsicherheit aus. Eine genauere Prüfung der nationalen Rechtsentwicklung zeigte, dass beide Einfluss auf die Durchsetzung eines umfassenden ‚from farm to fork‘-Ansatzes, einer proaktiveren Informationshandhabung sowie des Vorbeugeprinzips als Leitbild des Risikomanagements auf nationaler Ebene ausübten. Mit Blick auf den harten Anpassungsdruck ist insbesondere die Wirkung der EG-Verordnung 178/2002 hervorzuheben, die genannte Änderungen verpflichtend machte und EFSA ins Leben rief. Zudem muss hier auf einen Unterschied zwischen Beitritts- und Mitgliedstaaten der EU hingewiesen werden, so beeinflusste die ‚General Food Law‘ beide gleichermaßen. Doch war Ungarn als Kandidatenland zusätzlich an die Übernahme des *acquis communautaire* gebunden. Die Konditionalität löste demnach den verstärkten Anpassungsdruck einer Beitrittseuropäisierung aus (vgl. Axt et al. 2007: 141ff.).

Die Reformprozesse gingen darüber hinaus mit großen Veränderungen auf der kognitiven Ebene einher: Der Paradigmenwandel auf der europäischen Ebene veränderte durch „framing‘ integration“ (Knill/Lehmkuhl 1999: 2) Erwartungen und Haltungen auf nationaler Ebene. Bezüglich der internen Ausgestaltung, Ziel- und Aufgabensetzung kann darüber hinaus eine starke, intendierte institutionelle Europäisierung festgestellt werden. Durch die Notwendigkeit einen Focal Point zu benennen, aber auch aus Kompatibilitätserwägungen und institutionellem Lernen heraus ist es zu einer Angleichung der untersuchten nationalen Agenturen an das Vorbild EFSA gekommen, die fast schon Züge von Isomorphismus oder „mimetism“ (Thatcher 2002b: 136) trägt.

Zudem sind im Ansatz auch ‚upload‘-Prozesse feststellbar. So sind die Mitgliedstaaten und hier vor allem ihre Vertreter/innen integraler Bestandteil der EU-Organen, doch kann ihre Wirkung auf Gesetzgebungsakte und andere Entscheidungen nur schwer bestimmt werden. Darüber hinaus wirkt eventuell die Position und Zentralität im europäischen Netzwerk auf die Durchsetzungsfähigkeit ein.

Betrachtet man nun zusammenfassend das Ergebnis der nationalen und europäischen Reformprozesse, so fällt eine erstaunliche Konvergenz auf. In der Vergangenheit war die Lebensmittelsicherheit vor allem national geprägt, doch inzwischen ist aufgrund der Marktliberalisierung ein transnationales Problem daraus geworden, das koordiniertes Handeln nötig macht und immer stärker von EU-, aber auch internationalen Regeln geprägt ist (vgl. Fischer 2007: 349). Womit zugleich auch die Problematik der genannten Europäisierungseffekte offenbar wird, so kann die intervenierende Va-

riable allgemeiner Trends der Globalisierung und ‚agencification‘ nicht isoliert werden. Vermutlich haben beispielsweise die Prinzipien innerhalb der Codex Alimentarius-Kommission einen erheblichen Teil an der Etablierung einer getrennten Risikoanalyse, zumal sie auch auf EU-Entwicklungen einwirken. Darüber hinaus scheint die Gründung von unabhängigen Agenturen ebenfalls ein weitreichendes, policy-übergreifendes Phänomen zu sein.

Diese Arbeit leidet insgesamt an den Problemen, die Fallstudien mit sich bringen, so wird hier das Bild vermittelt, dass alle Beitritts- und Mitgliedstaaten ihre Lebensmittelsicherheitsysteme nach dem Trennmodell reformiert haben und zudem über eine Bewertungsagentur verfügen. Doch vergleichende Studien zeigen, dass die neuen institutionellen Modelle nicht nur untereinander aufgrund der nationalen Kontextualisierung divergieren, sondern auch von der EU-Ebene. MÉBiH ist eben keine schlichte „Kopie der Europäischen Lebensmittelbehörde“ (Fischer 2007: 361) (**Hypothese 2**)!<sup>65</sup>

Der ungarische Fall macht deutlich, dass administrativer Wandel weniger drastisch als vielmehr inkrementell erfolgt. Sicherlich ist es insgesamt zu einer starken Abkehr vom Status quo ante gekommen, dieser ging aber in verschiedenen Schritten von Statten (**Hypothese H 3**). Bis zur letzten Reform im Jahr 2007 wirkten zudem institutionelle Persistenz sowie Traditionen „deeply rooted in history“ (Bozóki/Simon 2006: 145) in der ungarischen Lebensregulierung nach und verursachten ihre starke Fragmentierung (vgl. Ferencz et al. 2006: 383). Mit den Jahren sind institutionelle Pfade entstanden, die aufgrund von erneuten Entscheidungen zu ihren Gunsten, mit jedem Schritt schwerer verlassen werden können (vgl. Pierson 2000a: 253). Das Design MÉBiHs ist in Bezug auf seinen Rechtsstatus, Ausstattung und Kontrollbeziehungen zum einen durch die Kontinuität bestehender Forschungseinrichtungen sowie anderer Akteure wie dem Agrarministerium und ihren Machtbestrebungen geprägt. Zudem „[p]atterns of governance matter“ (Pierson 1996a: 152): Die Größe des Instituts ist sicherlich unter anderem auch der Bevölkerungszahl Ungarns im Allgemeinen geschuldet (vgl. Abels/Kobusch 2010: 28f.). Daneben können die ehemals militärisch anmutende Verwaltungsstruktur, die teils apathische politische Kultur sowie eine aus sozialistischen Zeiten stammende Mentalität, die Transparenz und Beteiligung sträflich vernachlässigte, für die in manchen Bereichen unzureichende Prinzipienerefüllung verantwortlich gemacht werden. Nationale Institutionen, aber auch Kultur und Traditionen dienen somit als Erklärung und Kontext der abhängigen Variable. Denn „[i]f anything is culture dependent, it is food“ (van Waarden 2006: 38; Hervorhebung hinzugefügt). Institutionelle Zwänge, das nationale „framing“ (Elvbakken et al. 2008: 128) und die „administrative culture“ (Bulmer 1998: 375) wirken sich dementsprechend auf die Intensität der Reformprozesse aus, so konnte Ungarn sein Lebensmittelsicherheitsystem im ersten Anlauf zwar reformieren, doch eine Veränderung der Machtbalance brachte das zunächst nicht mit sich. Diese Erkenntnis hängt zudem eng mit der Schnelligkeit des Wandels zusammen. Durch die Anforderungen von europäischer Seite musste zwar schnell gehandelt werden, dennoch kam es nicht zu einem Bruch der etablierten Verwaltungstraditionen, sondern der machtpolitische Wandel vollzog sich inkrementell (vgl. Héritier 2007: 1f.).

„The variation among the reformed regimes, however, shows that food safety agencies come in different flavors.“ (Rothstein 2006: 173) Pfadabhängigkeit und institutionelle Persistenz spielen zweifelsohne eine große Rolle. Ist Dynamik damit nicht zu erklären? Das ist zwar richtig, doch bringt der historische Institutionalismus noch ein weiteres Argument hervor, dass hier zuzutreffen scheint. Der

---

<sup>65</sup> Eine vergleichende Zusammenstellung der europäischen, deutschen und ungarischen Lebensmittelsicherheitsagentur findet sich auf S. 68 im Anhang.

BSE-Skandal löste in den meisten europäischen Staaten eine Art Erdbeben in deren Lebensmittelsicherheitsystem aus und wurde zur ‚critical juncture‘, die das Abweichen vom Pfad zuließ (**Hypothese 4**). Sie eröffnete ein Möglichkeitsfenster für Reformen, das auch die europäischen Ideen hereinließ und ihre Wirkung zusätzlich verstärkte. Im Allgemeinen können Lebensmittelkrisen wichtige Wendepunkte in der Food-Safety-Regulierung darstellen, infolge derer ein neuer Pfad entsteht. Während solcher „exogenous shocks“ (Pierson 2000a: 266) kommt es zu institutionellem Wandel. Im ungarischen Fall waren zwei Krisen – der Aflatoxin-Skandal und die Vogelgrippe – entscheidend für die institutionellen Veränderungen. Dadurch liegt der Verdacht nahe, dass die Wirkmächtigkeit von Lebensmittelkrisen mit nationalen Traditionen zusammenhängt, wie im ungarischen Beispiel die Verunreinigung des Hungarikum Paprika zeigte. Anscheinend liefert jedoch ganz konkret die Betroffenheit von BSE ein wichtiges Kriterium für Intensität und Schnelligkeit der nationalen Reformen. Während zum Beispiel in Deutschland, das mit eigenen Fällen direkt betroffen war, die Veränderungen sehr weit reichten, „BSE didn’t really shake Hungary“ (Vári 2010: 326). Eventuell kann die Betroffenheit von Rinderwahn die Europäisierbarkeit der nationalen Lebensmittelsicherheitsstrukturen beschleunigen. Verallgemeinerbar wären diese Aussagen jedoch nur, wenn weitere Fälle mit fehlender (wie in Schweden) und großer BSE-Zahl (wie in Großbritannien) untersucht würden. Anhand dieser Studie sind gleichwohl allgemeine Muster erkennbar, insofern Abweichungen vom etablierten Weg in Krisensituationen möglich sind, in denen EU-Einflüsse verstärkt ihre Wirkung entfalten können. Dennoch führt Europäisierung nicht zu einer vollständigen Angleichung im Food-Safety-Bereich, sondern die Strukturen und Agenturen sind national ‚geframt‘.

## **5. Schlussfolgerung: Europäisierung mit „nationalem Beigeschmack“**

Ausgangspunkt meiner Überlegungen waren die Reformen und Agenturgründungen, die sich in den letzten zehn Jahren auf dem Feld der Lebensmittelsicherheitsregulierung in der EU vollzogen. Als Ergebnis kann festgestellt werden, dass es hierbei zu einer rechtlichen, institutionellen, aber vor allem ideellen Europäisierung gekommen ist. EU-Einflüsse wirkten durch verschiedene Mechanismen auf die Veränderungen im Polity-Bereich der nationalen Food-Safety-Systeme ein. Vor allem das getrennt bi-institutionelle Modell setzte sich von europäischer Seite aus auf die Mitgliedstaaten – hier: Ungarn – durch. Es konnten Indizien für eine Beitrittseuropäisierung aufgedeckt werden, die sich als überaus intensiv darstellt, insofern direkte Einwirkungen in Form der Beitrittsvereinbarungen und FVO-Kontrollen möglich sind. Auch ist der Ausgangspunkt ein anderer, so wirken die kommunistischen Muster in vielen Bereichen noch nach. Gerade hier setzen europäische Sozialisierungsprozesse insbesondere bezüglich Transparenz ein. Zu ähnlichen Entwicklungen auf der operativen Ebene haben auch Twinning-Prozesse – horizontale Europäisierung – geführt.

Insgesamt zeigten sich sowohl Einflüsse der EU-Behörde EFSA sowie intendierte Anpassungsstrategien als auch Twinning-Erfolge, wobei beide Effekte sich keineswegs gegenseitig ausschließen. Die Reichweite dieser Adaptionen ist insgesamt sehr weitgehend und trägt zum Teil isomorphe Züge. Doch ist die Konvergenz im Wesentlichen nicht durch eine Rechtsharmonisierung seitens der EU-Ebene entstanden, sondern sie ist vielmehr ein Produkt der Verbesserung von Koordination und Kooperation durch eine Vereinheitlichung der Strukturen (vgl. Fischer 2007: 351).

Dennoch differiert die neu entstandene Agentur von ihrem europäischen Vorbild. Gründe für diese Unterschiede sind in der Pfadabhängigkeit institutioneller Muster zu sehen. Etablierte Institutio-

nen – seien es nun historische Erfahrungen, Charakteristika des politischen Systems, aber auch Verwaltungstraditionen oder kulturelle Werte und Ideen – sind persistent, nicht leicht veränderbar und stellen somit den Kontext für Veränderungen der Food-Safety-Strukturen dar (vgl. Dieringer 2007: 68; Goetz 2001: 217; Skogstad 2006: 217, 220).

Fest steht jedoch, dass weitreichende Reformen stattgefunden haben, die auch in der Gründung einer Risikobewertungsagentur mündeten. Möglich war dieser Umbruch durch ‚critical junctures‘, die von Lebensmittelkrisen hervorgerufen wurden. Hier zeigt sich, dass der bestehende Pfad „sich als untauglich erwiesen hat[...]“ (Fischer 2007: 368), weshalb er verlassen werden musste. „External shocks and pressure from the international level (the EU) obviously have an impact, but they have not affected the structure in the same way in each country.“ (Elvbakken et al. 2008: 145) Europäisierung, die innerhalb der Umbruchsituation einer Krise stärker wirken kann, ist nationalstaatlich gefärbt (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 189). Der Ansatz kennt also nicht nur Harmonie und Konvergenz, sondern zumindest für das Policy-Feld der Food-Safety-Regulierung auch divergente Entwicklungen und eine Prägung durch unterschiedliche nationale Kontexte. So hat die Analyse letztlich gezeigt: „Europeanization is accompanied by divergence and differentiation“ (Rothstein et al. 1999: 262). Die Frage im Titel kann somit in einen Ausruf verwandelt werden: Lebensmittelregulierung zwischen Pfadabhängigkeit und Europäisierung!

Neben der wichtigen Schlussfolgerung leistet diese Studie ein Stück Pionierarbeit, in dem sie neue Erkenntnisse zum ungarischen Lebensmittelsicherheitsystem liefert. So konnten die Experteninterviews in Budapest aufschlussreiche Einsichten in aktuelle Entwicklungen hervorbringen, die von anderen Studien wie dem Artikel von Ferencz et al. (2006) noch nicht erfasst wurden. Mittels des Interviewmaterials sowie einer Vielzahl anderer Dokumente gelang es, einen Überblick der Hauptmerkmale der Lebensmittelregulierung, aber vor allem des Untersuchungsobjektes MÉBiH zu erstellen. Erstmals wurden die Reformprozesse ausführlich und unter Einbezug von Primärquellen analysiert und bewertet. Gerade der spezielle Fall des Twinnings sowie auch Austauschprozesse dieser Art stellen allgemein einen fruchtbaren Boden für weitere Forschung dar (s. dazu Grabbe 2003: 315; Papadimitriou 2002; Papadimitriou/Phinnemore 2004; Tulmets 2005). Eine Analyse der genauen Abläufe des deutsch-ungarischen Twinning-Projekts im Lebensmittelsicherheitsbereich könnte gerade hinsichtlich der Effekte horizontaler Europäisierung neue Erkenntnisse eröffnen. So könnte die Wirkung ausgehend vom Partnerland auf die institutionelle Struktur des betroffenen Staates Rückschlüsse erlauben. Zudem sind Gesetzmäßigkeiten wie die kulturelle Verbundenheit zwischen den Partnern noch nicht ausführlich analysiert worden. Insgesamt wäre auch die Untersuchung weiterer 2004 beigetretener EU-Staaten bezüglich ihres Food-Safety-Systems durchaus gewinnbringend. Zu diesem Zeitpunkt können die Effekte bereits gut erfasst sowie evaluiert werden. Um einen Vergleich anstellen und verallgemeinerbare Aussagen zu Stärke und Reichweite der BeitrittsEuropäisierung in diesem Bereich treffen zu können, bedürfte es zusätzlicher Informationen (s. dazu Surdej o.J.). Außerdem wäre nach Bulmer (2009: 317f.) eine genaue Analyse des Beitritts-Timings wichtig, um fundierte Rückschlüsse ziehen zu können. Da der Acquis anwächst und die Kriterien stetig verschärft werden, ist der spätere Beitritt mit größeren Anstrengungen verbunden.

Insofern die hier getroffenen Feststellungen nur für den untersuchten Fall zutreffen und es ihm wie den meisten HI-Ansätzen folglich an Generalisierbarkeit mangelt (vgl. Spehn 2006: 190), könnten Studien mit einer großen Fallzahl – sogenannte ‚large-n-studies‘ – eine gute Ergänzung darstellen. Die hier gewonnenen Einsichten müssten durch eine umfassende Analyse aller 27 Mitgliedstaaten sowie

der Assoziierten geprüft werden (s. dazu Abels/Kobusch 2010). Dennoch bleibt das methodische Problem, den kausalen Einfluss von Europäisierungstendenzen von anderen Ursachen wie globalen Trends zu unterscheiden, bestehen (vgl. Eising 2003: 407f.; Radaelli/Exadaktylos 2010: 209f.). Im Hinblick auf die „increased internationalization of food safety regulations“ (Surdej o.J.: 37) könnte die Anreicherung um weitere Kontrastfälle außerhalb der EU eine Lösung darstellen.

Aufgrund des begrenzten Rahmens dieser Arbeit standen die detaillierte Darstellung der Reformprozesse sowie der Charakteristika der Agentur im Fokus. Interessant wäre jedoch die nähere Betrachtung sowohl des Risikomanagements. Schließlich ist das hier entworfene Forschungsdesign gewinnbringend und konnte nahezu alle relevanten Probleme klären. Durch einige Erklärungslücken, auf die im Analyseteil aufmerksam gemacht wurde, zeigten sich jedoch seine Grenzen. Zudem konnten klare Kausalketten und Hypothesentests nur sehr begrenzt geleistet werden, was letztlich an den Besonderheiten des Feldes liegt, die stets in die Überlegungen einkalkuliert werden müssen (vgl. Hellebø Rykkja 2004: 144). Für eine ausführliche Analyse der Zusammenhänge zwischen abhängigen und unabhängigen sowie zur Isolierung der intervenierenden Variablen der einzelnen Fälle würde sich die qualitative Methode des ‚Process Tracing‘ nach George und Bennett (2005) anbieten (vgl. Blatter et al. 2007: 158ff.; Tansey 2009). Die Reformvorgänge würden dabei in ihren Einzelheiten genau nachverfolgt und aufgespürt (vgl. Muno 2009: 125).

Der Mehrwert *dieser* Untersuchung liegt also darin, das ungarische Lebensmittelsicherheitssystem insbesondere bezüglich ihrer Risikobewertungskomponente darzustellen und in den theoretischen Rahmen einzuordnen. Dabei zeigten sich nicht nur europäische Einflüsse, sondern auch nationale Besonderheiten der Reformprozesse. Möchte man ein klares Statement herauskristallisieren, wäre ‚*nationalstaatlich gefärbte Europäisierung*‘ oder ‚*Europäisierung mit nationalem Beigeschmack*‘ der Food-Safety-Regulierung der treffendste Ausdruck. Hervorgebracht werden diese Reformen wiederum durch lebensmittelbezogene Krisen und Skandale. Um den Bogen zum Anfang zu spannen, werden es wohl auch in Zukunft wieder die „critical safety situations“ (Steiner 2006: 198) sein, in denen sich die bestehenden Institutionen beweisen müssen. Vor allem wird die künftige Entwicklung MÉBiHs interessant: Welche Rolle wird es nun einnehmen, da es als Koordinator überflüssig geworden ist? Wird es weiterhin bestehen können? – Dies kann nicht aus dem Kaffeesatz gelesen werden, sondern muss künftigen empirischen Studien vorbehalten bleiben.

## 6. Anhang

### Einzelnachweis der Experteninterviews

Datum	Institution	Name	Thematik	Zitation
27.04.2010	MÉBiH	Anonym I	Struktur, Status, Organisation und Aufgaben der ungarischen Lebensmittelsicherheitsagentur	(Anonym I 2010)
27.04.2010	MÉBiH	Szeitzné Szabó, Mária	Unabhängigkeit, Aufgaben der ungarischen Lebensmittelsicherheitsagentur	(Szeitzné Szabó 2010)
28.04.2010	Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (FVM)	Kasza, Gyula	Beziehung von MÉBiH und ihrer Kontrollbehörde, dem Agrarministerium/ Ungarische Lebensmittelsicherheit allgemein	(Kasza 2010)
29.04.2010	Institut für Soziologie	Vári, Anna	Studie zur ungarischen Lebensmittelregulierung (Probleme, Erkenntnisse, Interviewverfahren)	(Vári 2010)
29.04.2010	Universität Gödöllő	Fehér, István	Wirtschaftliche Aspekte der ungarischen Lebensmittelsicherheit	(Fehér 2010)
03.05.2010	MÉBiH	Anonym II	Nachfragen zur Organisation, rechtlichen Stellung und Unabhängigkeit der ungarischen Lebensmittelsicherheitsagentur	(Anonym II 2010)
04.05.2010	Corvinus Universität	Peter Akos Biacs	Gründung von MÉBiH und Erfahrungen als erster Generaldirektor der Agentur	(Biacs 2010)
04.05.2010	Andrassy Universität	Jürgen Dieringer	Spezifika des politischen Systems der Republik Ungarn/Prognose nach den Wahlen	(Dieringer 2010b)
29.07.2010	Telefonisch	Klaus Jürgen Henning	Organisation und Aufgaben des BfR – Nachfragen zur Berechnung des Gilardi-Unabhängigkeitsindex	(Henning 2010b)

## Unabhängigkeitsindex nach Gilardi – berechnet für MÉBiH

	Indikator	Kodierung
<b>A. Status der Agenturspitze</b>		
		Gewichtung 0.20
<u>Werte für MÉBiH</u>	<b>1. Amtszeit</b>	
= General Director	Über 8 Jahre	1.00
	6-8 Jahre	0.80
	5 Jahre	0.60
0.40	4 Jahre	0.40
	Feste Amtszeit unter 4 Jahren oder nach Entscheidung des/r Ernennenden	0.20
	Keine feste Amtszeit	0.00
	<b>2. Ernennung</b>	
	Mitglieder des Management Board	1.00
	Komplexer Mix aus Parlament und Regierung	0.75
	Parlament	0.50
	Regierung kollektiv	0.25
0.00	Ein oder zwei Minister/innen	0.00
	<b>3. Entlassung</b>	
	Entlassung unmöglich	1.00
0.67	Entlassung nur aus unpolitischen Gründen möglich	0.67
	Keine speziellen Bestimmungen	0.33
	Entlassung nach Entscheidung des/r Ernennenden	0.00
	<b>4. Weitere Regierungsämter</b>	
1.00	Nein	1.00
	Nur mit Erlaubnis der Regierung	0.50
	Ja/Keine speziellen Bestimmungen	0.00
	<b>5. Wiederwahl</b>	
	Nein	1.00
	Ja, einmal	0.50
0.00	Ja, mehrmals	0.00
	<b>6. Unabhängigkeit als Auswahlkriterium</b>	
1.00	Ja	1.00
	Ja, aber nicht formell festgelegt	0.50
	Nein	0.00
0.512		

B. Status der Mitglieder des Scientific Advisory Body (PROXY/Äquivalent)*		Gewichtung 0.20
* Da MÉBiH als sehr kleines Institut nicht über ein Management Board verfügt, arbeite ich mit einem Proxy. Der Wissenschaftsbeirat ist jedoch kein funktionales Äquivalent, daher habe ich den Wert für B. in einer zweiten Berechnung gleich Null gesetzt. Die Abweichung ist gering. Ich danke Martino Maggetti (2010) für diesen Hinweis.	<b>1. Amtszeit</b>	
	Über 8 Jahre	1.00
	6-8 Jahre	0.80
	5 Jahre	0.60
	4 Jahre	0.40
	Feste Amtszeit unter 4 Jahren oder nach Entscheidung des/r Ernennenden	0.20
0.00	Keine feste Amtszeit	0.00
	<b>2. Ernennung</b>	
	Präsident/in	1.00
	Komplexer Mix aus Parlament und Regierung	0.75
	Parlament	0.50
0.25	Regierung kollektiv	0.25
	Ein oder zwei Minister/innen	0.00
	<b>3. Entlassung</b>	
	Entlassung unmöglich	1.00
	Entlassung nur aus unpolitischen Gründen möglich	0.67
0.33	Keine speziellen Bestimmungen	0.33
	Entlassung nach Entscheidung des/r Ernennenden	0.00
	<b>4. Weitere Regierungsämter</b>	
	Nein	1.00
	Nur mit Erlaubnis der Regierung	0.50
0.00	Ja/Keine speziellen Bestimmungen	0.00
	<b>5. Wiederwahl</b>	
	Nein	1.00
	Ja, einmal	0.50
0.00	Ja, mehrmals	0.00
	<b>6. Unabhängigkeit als Auswahlkriterium</b>	
	Ja	1.00
	Ja, aber nicht formell festgelegt	0.50
0.00	Nein	0.00
~ 0.097/0.00		

C. Beziehung zu Regierung und Parlament		Gewichtung 0.20
	<b>1. Unabhängigkeit formal festgelegt</b>	
<i>1.00</i>	Ja	1.00
	Nein	0.00
	<b>2. Formelle Pflichten gegenüber der Regierung</b>	
	Keine formellen Pflichten	1.00
<i>0.50 (da unklar)</i>	Jahresbericht zur Information	0.67
	Zu bestätigender Jahresbericht	0.33
	Vollständige Rechenschaftspflicht	0.00
	<b>3. Formelle Pflichten gegenüber dem Parlament</b>	
<i>1.00</i>	Keine formellen Pflichten	1.00
	Jahresbericht zur Information	0.67
	Zu bestätigender Jahresbericht	0.33
	Vollständige Rechenschaftspflicht	0.00
	<b>4. Abänderung von Entscheidungen (neben Gerichten)</b>	
	Niemand	1.00
	Eine besondere Einrichtung	0.67
	Regierung, eingeschränkt	0.33
<i>0.00</i>	Regierung, uneingeschränkt	0.00
<i>0.625</i>		
D. Finanzielle und organisatorische Autonomie		Gewichtung 0.20
	<b>1. Finanzierungsquelle</b>	
	Externe Finanzierung	1.00
	Regierung und externe Finanzierung	0.50
<i>0.00</i>	Regierung	0.00
	<b>2. Kontrolle des Budgets</b>	
	Durch die Agentur	1.00
<i>0.67</i>	Durch einen Rechnungshof oder ein Gericht	0.67
	Durch die Regierung und die Agentur	0.33
	Nur durch die Regierung	0.00
	<b>3. Entscheidung über interne Organisation</b>	
	Agentur selbst	1.00
<i>0.50</i>	Agentur und Regierung	0.50
	Regierung	0.00

	<b>4. Personalhoheit</b>	
<i>0.75 (zentrale Stelle)</i>	Agentur	1.00
	Agentur und Regierung	0.50
	Regierung	0.00
<i>0.48</i>		
<b>E. Regulative Kompetenzen</b>		<b>Gewichtung 0.20</b>
	<b>1. Kompetente Behörde</b>	
	Nur die Agentur	1.00
	Agentur und andere unabhängige Behörde	0.75
	Agentur und das Parlament	0.50
	Agentur und die Regierung	0.25
<i>0.00</i>	Beratungscharakter der Agentur	0.00
<i>0.00</i>		
<b>Gesamtwert MÉBiH:</b>	<b><i>0.3428</i></b>	<b><i>~ 0.34</i></b>
	<b><i>/0.3234</i></b>	<b><i>/0.32</i></b>

Quelle: Eigene Darstellung nach Gilardi 2002: 881ff.; Gilardi 2008: 140ff.

## Überblick Hungarian Food Safety Office – MÉBiH

Zentrale Zielsetzung	Hauptaufgaben	Status	Struktur
<u>Ziele:</u> - Koordination der Lebensmittelsicherheit - Verbesserung der Kooperation - Risikobewertung  <u>Rechtliche Basis:</u>  Decree 66/2003  Decree 333/2004 (+ Ergänzungen)	- Erstellung von <i>risikobasierten Stellungnahmen</i> für Überwachungsaktivitäten der Behörden  - <i>Zusammentragung, Analyse und Bewertung</i> von Informationen  - <i>Risikokommunikation</i>  - <i>Internationale Korrespondenz</i> (insbesondere mit EFSA)	- <b>zentrales Regierungsamt</b> , dessen Tätigkeit seit 2007 durch das Agrarministerium kontrolliert wird  - <b>„Nicht-Behörde“</b> = keine Behörde im engeren Sinne (keine eigene Kontrollgenehmigung/Labore)	- <u>General Director + Deputy Director</u> (+ Sekretariat)  - <u>Scientific Advisory Body (17)</u> : aus Ministerien, wissenschaftlichen Organisationen und NGOs zusammengesetzt  - <u>Line Committees (9)</u> : Beratungsfunktion  - <u>Abteilungen: 5</u>  - <u>Staff: 18</u>

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Hellebø Rykkja 2004: 139

## Agenturen im Vergleich – EFSA, MÉBiH, BfR

	EFSA	MÉBiH	BfR
Gründungsdatum	2002	2003	2002
Prinzipien	Exzellenz Offenheit Integrität	Glaubwürdigkeit Zuverlässigkeit + EFSA-Kriterien	Expertise/ Qualität Unabhängigkeit Transparenz
Gilardi-Index	~ 0.50	~ 0.34/0.32	~ 0.54
<u>Aktivitäten</u>			
- Bewertung	X	X	X
- Management			
> Regulierung			
> Kontrolle		(seit 2007 nicht mehr)	
> Implementierung			
- Kommunikation	X	X	X
- eigene Labore			X
- Repräsentation		X	X
- öffentliche Anfragen			X

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Hellebø Rykkja 2004: 140

## 7. Literaturverzeichnis

### Primärquellen

**Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1999:** Beschluss des Rates vom 6. Dezember 1999 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Republik Ungarn. 1999/850/EG.

**Anonym I, 2010:** Aufgaben und Organisation des Hungarian Food Safety Office. Experteninterview vom 27. April 2010 geführt von Jennifer Träsch. Budapest.

**Anonym II, 2010:** Aufgaben und Organisation der ungarischen Lebensmittelsicherheitsagentur. Experteninterview vom 03. Mai 2010 geführt von Jennifer Träsch. Budapest.

**Biacs, Peter Akos, 2010:** Die Gründung des Hungarian Food Safety Office. Experteninterview vom 04. Mai 2010 geführt von Jennifer Träsch. Budapest.

**Codex Alimentarius-Kommission, 2007:** Procedural Manual.  
[ftp://ftp.fao.org/codex/Publications/ProcManuals/Manual\\_17e.pdf](ftp://ftp.fao.org/codex/Publications/ProcManuals/Manual_17e.pdf) (letzter Zugriff: 3.1.2010).

**Dieringer, Jürgen, 2010b:** Spezifika des politischen Systems der Republik Ungarn. Experteninterview vom 04. Mai 2010 geführt von Jennifer Träsch. Budapest.

**EFSA, o.J. a:** Gremien und Referate. <http://www.efsa.europa.eu/de/efsawho/scpanels.htm>  
(letzter Zugriff: 6.7.2010).

**EFSA, o.J. b:** Interessenerklärungen. <http://www.efsa.europa.eu/de/efsawho/doi.htm> (letzter Zugriff: 6.7.2010).

**EFSA, o.J. c:** Sachverständigendatenbank. <http://www.efsa.europa.eu/de/networks/expertdb.htm>  
(letzter Zugriff: 14.9.2010).

**EFSA, 2006:** Absichtserklärung der Mitglieder des EFSA-Beirats betreffend die Verbesserung des Austauschs wissenschaftlicher Informationen unter den Mitgliedern des Beirats und der EFSA. AF 29.09.2006 – 6a. Bern.  
<http://www.efsa.europa.eu/de/afdeclaration/documents/afdeclarationde.pdf> (letzter Zugriff: 13.9.2010).

**EFSA, 2009:** Summary of Annual Report 2009.  
<http://www.efsa.europa.eu/en/ar09/docs/ar09sen.pdf> (letzter Zugriff: 3.7.2010).

**Europäische Kommission, 1997a:** Agenda 2000 - Stellungnahme der Kommission zum Antrag Ungarns auf Beitritt zur Europäischen Union. DOC/97/13.

**Europäische Kommission, 1997b:** The General Principles of Food Law in the European Union: Commission Green Paper. COM(97)176 final.

**Europäische Kommission, 1998:** Regelmäßiger Bericht der Europäischen Kommission über Ungarns Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt.

**Europäische Kommission, 1999:** Regelmäßiger Bericht 1999 der Europäischen Kommission über Ungarns Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt.

**Europäische Kommission, 2000:** Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit. KOM(1999)719 endg.

**Europäische Kommission, 2001a:** Amended Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Authority, and laying down procedures in matters of food safety. COM(2001)475 final.

**Europäische Kommission, 2001b:** Europäisches Regieren: Ein Weißbuch. KOM(2001)428 endg.

**Europäische Kommission, 2001c:** Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte Ungarns auf dem Weg zum Beitritt. SEK(2001)1748.

**Europäische Kommission, 2002a:** Food Safety Office: Standard Summary Project Fiche. Project Number 2002/000-180-01-06. [http://ec.europa.eu/enlargement/fiche\\_projet/document/2002.000-180-01-06\\_food\\_safety\\_office.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/document/2002.000-180-01-06_food_safety_office.pdf) (letzter Zugriff: 9.4.2010).

**Europäische Kommission, 2002b:** Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte Ungarns auf dem Weg zum Beitritt. KOM(2002)700 endgültig. SEK(2002)1404.

**Europäische Kommission, 2003a:** Comprehensive monitoring report on Hungary's preparations for membership.

**Europäische Kommission, 2003b:** Umfassender Monitoringbericht über die Vorbereitungen Ungarns auf die Mitgliedschaft. COM(2003)675 final.

**Europäische Kommission, 2005:** Strengthening Institutional Capacities of Food Safety in Hungary: Standard Summary Project Fiche for the Transition Facility. CRIS Number: 2005/17/520.01.01. [http://ec.europa.eu/enlargement/fiche\\_projet/document/2005-017-520.01.01%20-%20Food%20safety-2005.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/document/2005-017-520.01.01%20-%20Food%20safety-2005.pdf) (letzter Zugriff: 4.2.2010).

**Europäische Kommission, 2006a:** Country Profile of Hungary on Food and Feed Safety, Animal Health, Animal Welfare and Plant Health. DG(SANCO)/8284/2006 - CP Final.

**Europäische Kommission, 2006b:** Special Eurobarometer: Risk Issues. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf) (letzter Zugriff: 14.9.2010).

**Europäische Kommission, 2009a:** DG Sanco: Rapid Alert System for Food and Feed. [http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/docs/rasff\\_leaflet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/docs/rasff_leaflet_en.pdf) (letzter Zugriff: 6.6.2010).

**Fehér, István, 2010:** Wirtschaftliche Aspekte der ungarischen Lebensmittelsicherheit. Experteninterview vom 29. April 2010 geführt von Jennifer Träsch. Budapest.

**Food Safety Advisory Body, 2004:** Hungary: National Food Safety Program.

**Henning, Klaus Jürgen, 2010a:** BfR-Kooperationsabkommen mit Ungarn. E-Mail-Nachricht vom 29. Juli 2010.

**HFSO, o.J. a:** Das Ungarische Amt für Lebensmittelsicherheit stellt sich vor. Budapest.

**HFSO, o.J. b:** Hungarian Food Safety Office: Leaflet. [http://www.mebih.gov.hu/attachments/289\\_HFSO\\_EN.pdf](http://www.mebih.gov.hu/attachments/289_HFSO_EN.pdf) (letzter Zugriff: 8.4.2010).

- HFSO, o.J. c:** About us. <http://www.mebih.gov.hu/index.php/en/en/about-us.html> (letzter Zugriff: 9.4.2010).
- HFSO, o.J. d:** HFSO structure. [http://www.mebih.gov.hu/attachments/289\\_Organogram\\_EN.pdf](http://www.mebih.gov.hu/attachments/289_Organogram_EN.pdf) (letzter Zugriff: 8.4.2010).
- HFSO, 2007:** Executive Summary of the activities of Hungarian Food Safety Office in 2007. [http://www.mebih.gov.hu/attachments/289\\_HFSO\\_Summary\\_EN.pdf](http://www.mebih.gov.hu/attachments/289_HFSO_Summary_EN.pdf) (letzter Zugriff: 8.4.2010).
- HFSO, 2009:** Executive Summary of the activities of Hungarian Food Safety Office in 2009. Budapest.
- HFSO, 2010:** Outline from the draft version of the FVO Country Profile. Budapest, unveröffentlicht.
- James, Philip/Kemper, Fritz/Pascal, Gerard, 1999:** A European Food and Public Health Authority: The future of scientific advice in the EU.
- Kasza, Gyula, 2010:** Das ungarische Lebensmittelsicherheitssystem. Experteninterview vom 28. April 2010 geführt von Jennifer Träsch. Budapest.
- Maggetti, Martino, 2010:** Problematik bezüglich des Unabhängigkeits-Index nach Gilardi. E-Mail-Nachricht vom 23. Juli 2010.
- OECD Ad Hoc Group on Food Safety, 2000:** Compendium of National Food Safety Systems and Activities. SG/ADHOC/FS(2000)5/ANN/FINAL.
- Somogyi, Arpad/Süth, Miklós, 2005:** European Union Twinning Project: Food Safety Office. Final Report. HU 2002/IB/AG/05.
- Szeitzné Szabó, Mária, 2010:** Aufgaben und Organisation des Hungarian Food Safety Office. Experteninterview vom 27. April 2010 geführt von Jennifer Träsch. Budapest.
- Umweltbundesamt, o.J.:** Internationaler Umweltschutz, Antarktis: Twinning-Projekte Europäische Union. <http://www.umweltbundesamt.de/ius/twinning.htm> (letzter Zugriff: 18.8.2010).
- Vári, Anna, 2010:** Die Studie zum ungarischen Food Safety System. Experteninterview vom 29. April 2010 geführt von Jennifer Träsch. Budapest.

## Rechtsquellen

### *Ungarisches Recht*

- Act IV/1976 (Gesetz IV/1976)
- Act IV/1988 (Gesetz IV/1988)
- Act XC/1995 on Foods (Gesetz XC/1995 = zentrales Lebensmittelgesetz)
- Act LXXXII/2003 (Gesetz LXXXII/2003)
- Act XLVI/2008 (Gesetz XLVI/2008)
- Codex Alimentarius Hungaricus (Ungarisches Lebensmittelgesetzbuch)
- Decree 66/2003 (= MÉBiH-Gründungsverordnung)
- Decree 333/2004

*Europäisches Recht*

- Verordnung (EG) Nr. 178/2002 ((EC)178/2002 = ‚General Food Law‘)
- Verordnung (EG) Nr. 882/2004 ((EC)882/2004)

Sekundärliteratur

**Abels, Gabriele/Kobusch, Alexander, 2010:** Regulation of food safety in the EU: Changing patterns of multi-level governance. Paper presented at the Conference of the ECPR Standing Group on Regulatory Governance, June 17-19 2010, University College. Dublin, Internet: <http://regulation.upf.edu/dublin-10-papers/2F3.pdf>

**Abels, Gabriele/Kobusch, Alexander/Sönmez, Nursemin, 2009:** Nationale Agenturen der Lebensmittelsicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und in assoziierten Staaten: Synopse des Status quo. Erstellt im Auftrag des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR), Berlin. Tübingen, unveröffentlicht.

**Alemanno, Alberto, 2008:** The European Food Safety Authority at Five, in: *European Food and Feed Law Review*, 1, S. 2-29.

**Ansell, Christopher/Vogel, David (Hg.), 2006:** What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety. Cambridge, MA; London.

**Aspinwall, Mark D./Schneider, Gerald, 2000:** Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration, in: *European Journal of Political Research*, 38 (1), S. 1-36.

**Auel, Katrin, 2006:** Europäisierung nationaler Politik, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.): *Theorien der europäischen Integration*, 2. Auflage. Wiesbaden, S. 293-318.

**Axt, Heinz-Jürgen/Milososki, Antonio/Schwarz, Oliver, 2007:** Europäisierung – ein weites Feld: Literaturbericht und Forschungsfragen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 48 (1), S. 136-149.

**Bánáti, Diana, 2003:** The EU and candidate countries: How to cope with food safety policies?, in: *Food Control*, 14 (2), S. 89-93.

**Bánáti, Diana/Lakner, Zoltán, 2002:** The Food Safety Issue and the Consumer Behaviour in a Transition Economy: A Case Study of Hungary, in: *Acta Alimentaria*, 31 (1), S. 21-36.

**Bernhagen, Patrick/Marsh, Michael, 2007:** Voting and Protesting: Explaining Citizen Participation in Old and New European Democracies, in: *Democratization*, 14 (1), S. 44-72.

**Bertelsmann Stiftung, 2003:** Bertelsmann Transformation Index: Ungarn. [http://bti2003.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/laendergutachten/ostmittel\\_suedosteuropa/Ungarn.pdf](http://bti2003.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/laendergutachten/ostmittel_suedosteuropa/Ungarn.pdf) (letzter Zugriff: 28.3.2010).

**Bertelsmann Stiftung, 2010:** Bertelsmann Transformation Index 2010: Hungary Country Report. [http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Gutachten\\_BTI2010/ECSE/Hungary.pdf](http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Gutachten_BTI2010/ECSE/Hungary.pdf) (letzter Zugriff: 9.4.2010).

- Blatter, Joachim K./Janning, Frank/Wagemann, Claudius, 2007:** Qualitative Politikanalyse: Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden.
- Bomberg, Elizabeth/Peterson, John, 2000:** Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heinen Test?, in: Queen's Papers on Europeanization, 2/00.  
<http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38445,en.pdf> (letzter Zugriff: 07.02.2011).
- Börzel, Tanja A., 1999:** Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain, in: Journal of Common Market Studies, 37 (4), S. 573-596.
- Börzel, Tanja A., 2005:** Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States, in: Bulmer, Simon J./Lequesne, Christian (Hg.): The Member States of the European Union. Oxford; New York, S. 45-69.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas, 2000:** When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, in: European Integration online Papers, 4 (15). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (letzter Zugriff: 07.02.2011).
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas, 2003:** Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hg.): The Politics of Europeanization. Oxford; New York, S. 57-80.
- Bozóki, Andras/Simon, Eszter, 2006:** Formal Institutions and Informal Politics in Hungary. In: Meyer, Gerd (Hg.): Formal Institutions and Informal Politics in Central and Eastern Europe: Hungary, Poland, Russia and Ukraine. Opladen; Farmington Hills, S. 145-194.
- Bulmer, Simon J., 1998:** New institutionalism and the governance of the Single European Market, in: Journal of European Public Policy, 5 (3), S. 365-386.
- Bulmer, Simon J., 2007:** Theorizing Europeanization, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hg.): Europeanization: New Research Agendas. New York, S. 46-58.
- Bulmer, Simon J., 2009:** Politics in Time meets the politics of time: Historical institutionalism and the EU timescape, in: Journal of European Public Policy, 16 (2), S. 307-324.
- Bulmer, Simon J./Burch, Martin, 2001:** The 'Europeanisation' of central government: The UK and Germany in historical institutionalist perspective, in: Schneider, Gerald/Aspinwall, Mark (Hg.): The rules of integration: Institutional approaches to the study of Europe. Manchester, S. 73-96.
- Buonanno, Laurie, 2006:** The Creation of the European Food Safety Authority, in: Ansell, Christopher/Vogel, David (Hg.): What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety. Cambridge, MA; London, S. 259-278.
- Bursens, Peter, 2007:** State Structures, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hg.): Europeanization: New Research Agendas. New York, S. 115-127.
- Buzogány, Aron/Frankenberger, Rolf, 2007a:** Ambivalenzen des Wandels in Osteuropa – eine Einleitung, in: Buzogány, Aron/Frankenberger, Rolf (Hg.): Osteuropa: Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Baden-Baden, S. 11-20.
- Buzogány, Aron/Frankenberger, Rolf (Hg.), 2007b:** Osteuropa: Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Baden-Baden.

- Caduff, Ladina/Bernauer, Thomas, 2006:** Managing Risk and Regulation in European Food Safety Governance, in: *Review of Policy Research*, 23 (1), S. 153-168.
- Cassese, Sabino, 2003:** The Age of Administrative Reforms, in: Hayward, Jack/Menon, Anand (Hg.): *Governing Europe*. Oxford; New York, S. 128-138.
- Chiti, Edoardo, 2000:** The Emergence of a Community Administration: The Case of European Agencies, in: *Common Market Law Review*, 37 (2), S. 309-343.
- Coen, David/Thatcher, Mark, 2008:** Network Governance and Multi-Level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies, in: *Journal of Public Policy*, 28 (1), S. 49-71.
- CSPI, 2005:** Global and Local: Food Safety Around the World.  
<http://www.cspinet.org/new/pdf/global.pdf> (letzter Zugriff: 9.4.2010).
- Dieringer, Jürgen, 2001:** Staatlichkeit im Wandel? Die Regulierung der Sektoren Verkehr, Telekommunikation und Energie im ungarischen Transformationsprozeß. Opladen.
- Dieringer, Jürgen, 2005:** Demokratisierung, Ökonomisierung und Europäisierung: Dezentralisierungsprozesse in Ostmitteleuropa, in: *SÜDOSTEUROPA*, 53 (4), S. 483-499.
- Dieringer, Jürgen, 2007:** Ungarn und Europa – Wandel des politischen Systems im Europäisierungsprozess, in: Buzogány, Aron/Frankenberger, Rolf (Hg.): *Osteuropa: Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. Baden-Baden, S. 67-86.
- Dieringer, Jürgen, 2009:** Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung – Entwicklung – Europäisierung. Opladen; Farmington Hills.
- Dieringer, Jürgen, 2010a:** 2010 - Ungarn nach den Wahlen. Vortrag vom 05. Juli 2010. Tübingen, Institut für Politikwissenschaft.
- Dressel, Kerstin/Böschen, Stefan/Schneider, Michael/Viehöver, Willy/Wastian, Monika/Wendler, Frank, 2006:** Food Safety Regulation in Germany, in: Vos, Ellen/Wendler, Frank (Hg.): *Food Safety Regulation in Europe: A Comparative Institutional Analysis*. Antwerpen; Oxford, S. 287-330.
- Dreyer, Marion/Renn, Ortwin, 2006:** The Scientific Approach to Comparing Institutional Re-Arrangements in European Food Safety Governance, in: Vos, Ellen/Wendler, Frank (Hg.): *Food Safety Regulation in Europe: A Comparative Institutional Analysis*. Antwerpen; Oxford, S. 1-8.
- Dreyer, Marion/Renn, Ortwin/Borkhart, Karin/Ortleb, Julia, 2006:** Institutional Re-Arrangements in European Food Safety Governance: A Comparative Analysis, in: Vos, Ellen/Wendler, Frank (Hg.): *Food Safety Regulation in Europe: A Comparative Institutional Analysis*. Antwerpen, Oxford, S. 9-64.
- Eberlein, Burkard/Grande, Edgar, 2005:** Beyond delegation: Transnational regulatory regimes and the EU regulatory state, in: *Journal of European Public Policy*, 12 (1), S. 89-112.
- Egeberg, Morten/Trondal, Jarle, 2010:** Agencification and Location: Does Agency Site Matter?, in: *ARENA Working Papers*, 3/10.
- Eising, Rainer, 2003:** Europäisierung und Integration: Konzepte in der EU-Forschung, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): *Europäische Integration*, 2. Auflage. Opladen, S. 387-416.

- Elvbakken, Kari Tove/Lægreid, Per/Hellebø Rykkja, Lise, 2008:** Regulation for Safe Food: A Comparison of Five European Countries, in: *Scandinavian Political Studies*, 31 (2), S. 125-148.
- Ely, Adrian/Stirling, Andy/Dreyer, Marion/Renn, Ortwin/Vos, Ellen/Wendler, Frank, 2009a:** Overview of the General Framework, in: Dreyer, Marion/Renn, Ortwin (Hg.): *Food Safety Governance: Integrating Science, Precaution and Public Involvement*. Berlin; Heidelberg, S. 29-45.
- Ely, Adrian/Stirling, Andy/Dreyer, Marion/Renn, Ortwin/Vos, Ellen/Wendler, Frank, 2009b:** The Need for Change, in: Dreyer, Marion/Renn, Ortwin (Hg.): *Food Safety Governance: Integrating Science, Precaution and Public Involvement*. Berlin; Heidelberg, S. 11-27.
- Exadaktylos, Theofanis/Radaelli, Claudio M., 2009:** Research Design in European Studies: The Case of Europeanization, in: *Journal of Common Market Studies*, 47 (3), S. 507-530.
- Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M., 2003:** A Conversant Research Agenda, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hg.): *The Politics of Europeanization*. Oxford; New York, S. 331-341.
- Fehér, István, 2002:** Meeting EU standards in Eastern Europe: The case of the Hungarian agri-food sector, in: *Food Control*, 13 (2), S. 93-96.
- Fehér, István/Fejős, R., 2006:** The main elements of food policy in Hungary – Hlavní prvky maďarské potravinové politiky, in: *Agricultural Economics*, 52 (10), S. 461-470.
- Ferencz, Zoltán/Hajdu, Mariann/Vári, Anna, 2006:** Food Safety Regulation in Hungary, in: Vos, Ellen/Wendler, Frank (Hg.): *Food Safety Regulation in Europe: A Comparative Institutional Analysis*. Antwerpen; Oxford, S. 383-451.
- Fischer, Robert, 2007:** Unabhängige Bewertungsagenturen im gesundheitlichen Verbraucherschutz: Ein Beispiel für gelungenen Politiktransfer in der Europäischen Union?, in: Holzinger, Katharina/Jörgem, Helge/Knill, Christoph (Hg.): *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. Wiesbaden, S. 348-374.
- Fleischer, Julia, 2007:** Die europäischen Agenturen als Diener vieler Herren? Zur Steuerung und Rolle von EU-Agenturen, in: Jann, Werner/Döhler, Marian (Hg.): *Agencies in Westeuropa*. Wiesbaden, S. 212-252.
- George, Alexander L./Bennet, Andrew, 2005:** *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA; London.
- Geradin, Damien/Munoz, Rodolphe/Petit, Nicolas, 2005:** *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*. Cheltenham.
- Geradin, Damien/Petit, Nicolas, 2004:** The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform, in: *Jean Monnet Working Paper*, 1/04.
- Gilardi, Fabrizio, 2002:** Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: A comparative empirical analysis, in: *Journal of European Public Policy*, 9 (6), S. 873-893.
- Gilardi, Fabrizio, 2008:** *Delegation in the regulatory state: Independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit, 2006:** *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*, 2. Auflage. Wiesbaden.

- Glatz, Ferenc Heinrich, 2000:** Lebensmittelrecht in Ungarn, in: *Begegnungen. Schriftenreihe des Europa Institutes Budapest*, 19/00, S. 211-225.
- Goetz, Klaus H., 2001:** European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?, in: Goetz, Klaus H./Hix, Simon (Hg.): *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London, S. 211-231.
- Grabbe, Heather, 2003:** Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hg.): *The Politics of Europeanization*. Oxford; New York, S. 303-327.
- Hajnal, György, 2010:** Patterns of administrative policy pre- and post-NPM: An analysis of the institutional dynamics of Hungarian central government agencies. Paper presented at the ECPR Standing Group on Regulatory Governance, June 17-19 2010, University College. Dublin, unveröffentlicht.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C. R., 1996:** Political Science and the Three New Institutionalisms, in: MPIFG Discussion Paper, 6/96, Köln.
- Haverland, Markus, 2005:** Does the EU cause domestic developments? The problem of case selection in Europeanization research, in: *European Integration online Papers*, 9 (2). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-002a.htm> (letzter Zugriff: 07.02.2011).
- Haverland, Markus, 2007:** Methodology, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hg.): *Europeanization: New Research Agendas*. New York, S. 59-70.
- Hellebø Rykkja, Lise, 2004:** Independent Food Agencies – Restoring Confidence, in: *Policy and Society*, 24 (4), S. 125-148.
- Héritier, Adrienne, 2007:** *Explaining Institutional Change in Europe*. Oxford; New York.
- Hix, Simon/Goetz, Klaus H., 2001:** Introduction: European Integration and National Political Systems, in: Goetz, Klaus H./Hix, Simon (Hg.): *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London, S. 1-26.
- Hopf, Christel, 2005:** Qualitative Interviews - ein Überblick, in: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hg.): *Qualitative Forschung: Ein Handbuch*, 4. Auflage. Reinbek bei Hamburg, S. 349-360.
- Houghton, Julie R./Rowe, Gene/Frewer, Lynn J./Kleef, Ellen van/Chryssochoidis, George/Kehagia, Olga/Korzen-Bohr, Sara Marie/Lassen, Jesper/Pfenning, Uwe/Strada, Anna, 2008:** The quality of food risk management in Europe: Perspectives and priorities, in: *Food Policy*, 33 (1), S. 13-26.
- Immergut, Ellen M., 1992:** The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen Ann/Longstreth, Frank H. (Hg.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, S. 57-89.
- Immergut, Ellen M., 1998:** The Theoretical Core of the New Institutionalism, in: *Politics & Society*, 26 (1), S. 5-34.
- Immergut, Ellen M./Anderson, Karen M., 2008:** Historical Institutionalism and West European Politics, in: *West European Politics*, 31 (1-2), S. 345-369.
- Jahn, Detlef, 2006:** *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden.

- Jasanoff, Sheila, 1997:** Civilization and madness: The great BSE scare of 1996, in: *Public Understanding of Science*, 6 (3), S. 221-232.
- Jupille, Joseph/Carporaso, James A., 1999:** Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics, in: *Annual Reviews of Political Science*, 2, S. 429-444.
- Kasza, Gyula, 2004:** Food Safety related risk communication in Hungary. Abstract for 1st Work in Progress Workshop, November 12 2004. Graz, unveröffentlicht.
- Kasza, Gyula, 2006:** Food from the Risk Factory – Recurrent Problems of the European Food Safety System, in: *Yearbook of the Institute for Advanced Studies on Science, Technology and Society*, S. 159-176.
- Kipke, Rüdiger, 2005:** Das politische System Ungarns: Eine Einführung. Wiesbaden.
- Knill, Christoph, 2001:** The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence. Cambridge.
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk, 1999:** How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization, in: *European Integration online Papers*, 3 (7).
- Knowles, Tim/Moody, Richard/McEachern, Morven G., 2007:** European food scares and their impact on EU food policy, in: *British Food Journal*, 109 (1), S. 43-67.
- Kobusch, Alexander, 2008:** Expertise in der Krise: Die European Food Safety Authority und die Herstellung von Glaubwürdigkeit in der Lebensmittelpolitik. Unveröff. Magisterarbeit. Universität Tübingen.
- Kobusch, Alexander, 2010:** Linking the levels: Independence and influence in the European two-tiered network of food safety agencies. Paper presented at the Conference of the ECPR Standing Group on Regulatory Governance, June 17-19 2010, University College. Dublin, unveröffentlicht.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle, 2004:** Europäische Integration – Europäisches Regieren. Wiesbaden.
- Körösényi, András, 1999:** Government and Politics in Hungary. Budapest; New York.
- Körösényi, András/Gábor, Fodor G., 2004:** Das politische System Ungarns, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, 2. Auflage. Wiesbaden, S. 323-372.
- Kósa, Cecília, 2003:** Traceability tasks of the Hungarian Food Safety Office in the light of the EU accession. Presentation. Sites. [http://www.xifrat.net/idtrack.org/ft03/IDtrack\\_FT03-P1.18\\_Kosa.pdf](http://www.xifrat.net/idtrack.org/ft03/IDtrack_FT03-P1.18_Kosa.pdf) (letzter Zugriff: 2.4.2010).
- Kozáry, Andrea/Krémer, Ferenc, 2003:** Ungarns merkwürdiger Weg in die EU, in: Freter-Bachnak, Katja/Güssgen, Achim (Hg.): *Zukunft Europa Band 3: Die Erweiterung der EU und Ungarn*. Wiesbaden, S. 123-137.
- Krapohl, Sebastian, 2004:** Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Foodstuffs, in: *European Law Journal*, 10 (5), S. 518-538.

- Krapohl, Sebastian, 2007:** Thalidomide, BSE and the single market: An historical-institutionalist approach to regulatory regimes in the European Union, in: *European Journal of Political Research*, 46 (1), S. 25-46.
- Loeber, Anne, 2009:** Designing novel regulatory arrangements for food risk governance in 'post-BSE' Europe: A battle over borders. Paper presented at the 5th ECPR General Conference, September 10-12 2009. Potsdam, unveröffentlicht.
- Maggetti, Martino, 2007:** De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis, in: *Regulation & Governance*, 1 (4), S. 271-294.
- Majone, Giandomenico, 2000:** The Credibility Crisis of Community Regulation, in: *Journal of Common Market Studies*, 38 (2), S. 273-302.
- Majone, Giandomenico/Surdej, Aleksander, 2006:** Regulatory Agencies in Economic Governance: The Polish Case in a Comparative Perspective, in: *KICES Working Papers*, 5/06.  
[http://www.kices.org/downloads/KICES\\_WP\\_05.pdf](http://www.kices.org/downloads/KICES_WP_05.pdf) (letzter Zugriff: 07.02.2011).
- Maurer, Andreas/Mittag, Jürgen/Wessels, Wolfgang, 2003:** National Systems' Adaptation to the EU System: Trends, Offers, and Constraints, in: Kohler-Koch, Beate (Hg.): *Linking EU and National Governance*. Oxford; New York, S. 53-81.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike, 2009:** Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden, S. 465-479.
- Millstone, Erik/Zwanenberg, Patrick van, 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.
- Morisse-Schilbach, Melanie, 2006:** Historischer Institutionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.): *Theorien der europäischen Integration*, 2. Auflage. Wiesbaden, S. 271-292.
- Muno, Wolfgang, 2009:** Fallstudien und die vergleichende Methode, in: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden, S. 113-131.
- Neyer, Jürgen, 2000:** The Regulation of Risks and the Power of the People: Lessons from the BSE Crisis, in: *European Integration online Papers*, 4 (6). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-006a.htm> (letzter Zugriff: 07.02.2011).
- North, Douglass Cecil, 1992:** *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen.
- Olsen, Johan P., 2001:** The Many Faces of Europeanization, in: *ARENA Working Papers*, 2/01.  
[http://ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-2\\_1\\_\\_Olsen\\_The\\_many\\_faces\\_of\\_Europeanization\\_2001.pdf](http://ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-2_1__Olsen_The_many_faces_of_Europeanization_2001.pdf) (letzter Zugriff: 07.02.2011).
- Page, Edward C., 2003:** Europeanization and the Persistence of Administrative Systems, in: Hayward, Jack/Menon, Anand (Hg.): *Governing Europe*. Oxford; New York, S. 162-176.

- Palau, Anna, 2009:** The Europeanization of the Spanish food safety policy: Framing and institutional change and its relation to European soft law. Paper presented at the 5th ECPR General Conference, September 10-12 2009. Potsdam, unveröffentlicht.
- Papadimitriou, Dimitris G., 2002:** Exporting Europeanisation: EU enlargement, the twinning exercise and administrative reform in Eastern Europe. Paper presented at the ECPR Joint Sessions, April 22-27 2002. Turin, unveröffentlicht.
- Papadimitriou, Dimitris G./Phinnemore, David, 2004:** Europeanization, Conditionality and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania, in: *Journal of Common Market Studies*, 42 (3), S. 619-639.
- Pierson, Paul, 1996a:** The New Politics of the Welfare State, in: *World Politics*, 48 (2), S. 143-179.
- Pierson, Paul, 1996b:** The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis, in: *Comparative Political Studies*, 29 (2), S. 123-163.
- Pierson, Paul, 1998:** The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis, in: Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hg.): *European Integration and Supranational Governance*. Oxford; New York, S. 27-58.
- Pierson, Paul, 2000a:** Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: *The American Political Science Review*, 94 (2), S. 251-267.
- Pierson, Paul, 2000b:** The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change, in: *Governance*, 13 (4), S. 475-499.
- Pierson, Paul, 2004:** *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ.
- Pitschel, Diana/Studinger, Philipp/Bauer, Michael W., 2008:** Subnationale Mobilisierung in den neuen EU-Mitgliedstaaten: Governance-Leitbilder subnationaler Verwaltungseliten in Polen und Ungarn, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden, S. 599-614.
- Pogátsa, Zoltán, 2005:** Aborted Regionalisation in Hungary, in: *SÜDOSTEUROPA*, 53 (4), S. 520-539.
- Pröhle, Gergely, 2000:** Ungarn auf dem Weg in die Europäische Union, in: Hrbek, Rudolf/Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): *Die Osterweiterung der Europäischen Union: Problemfelder und Lösungsansätze aus deutscher und ungarischer Sicht: Beiträge zu einer Tagung des Staatsministeriums Baden-Württemberg in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung*. Tübingen, S. 16-21.
- Radaelli, Claudio M., 2003:** The Europeanization of Public Policy, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hg.): *The Politics of Europeanization*. Oxford; New York, S. 27-56.
- Radaelli, Claudio M., 2004:** Europeanisation: Solution or problem?, in: *European Integration online Papers*, 8 (16). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (letzter Zugriff: 07.02.2011).
- Radaelli, Claudio M., 2005:** Europeanization: 'Solution' or 'Problem'? Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1-4 2005. Washington DC, unveröffentlicht.

- Radaelli, Claudio M./Exadaktylos, Theofanis, 2010:** New Directions in Europeanization Research, in: Egan, Michelle/Nugent, Neill/Paterson, William E. (Hg.): *Research Agendas in EU Studies: Stalking the Elephant*. Houndmills, Basingstoke, S. 189-215.
- Radaelli, Claudio M./Pasquier, Romain, 2007:** Conceptual Issues, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hg.): *Europeanization: New Research Agendas*. New York, S. 35-45.
- Rothstein, Henry, 2006:** From Precautionary Bans to DIY Poison Tasting: Reform of the UK Food Safety Regulation Regime, in: Ansell, Christopher/Vogel, David (Hg.): *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*. Cambridge, MA; London, S. 153-179.
- Rothstein, Henry/Irwin, Alan/Yearly, Steven/McCarthy, Elaine, 1999:** Regulatory Science, Europeanization, and the Control of Agrochemicals, in: *Science, Technology, & Human Values*, 24 (2), S. 241-264.
- Sedelmeier, Ulrich, 2006:** Europeanisation in new member and candidate states, in: *Living Reviews in European Governance*, 1 (3).
- Selznick, Philip, 1985:** Focusing Organizational Research on Regulation, in: Noll, Roger G. (Hg.): *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley; Los Angeles; London, S. 363-367.
- Skogstad, Grace, 2006:** Regulating Food Safety Risks in the European Union: A Comparative Perspective, in: Ansell, Christopher/Vogel, David (Hg.): *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*. Cambridge, MA; London, S. 213-236.
- Sohár, Judit/Domoki, János, 2001:** Contamination of Food and Agro Products in Hungary, in: *Arh Hig Rada Toksikol*, 52 (2), S. 163-167.
- Spehn, Thorsten, 2006:** Institutionen und Neo-Institutionalismus, in: Barrios, Harald/Stefes, Christoph H. (Hg.): *Einführung in die Comparative Politics*. München; Wien, S. 182-197.
- Surdej, Aleksander, o.J.:** Enlarging the EU Food Safety Regime: Adjustments of Polish Food Safety Regulations to the Requirement of the EU Membership. Krakau. [http://www.euro-limes.ae.krakow.pl/files/el2\(3\)2003/as\\_limes2\(3\).pdf](http://www.euro-limes.ae.krakow.pl/files/el2(3)2003/as_limes2(3).pdf) (letzter Zugriff: 3.6.2010)
- Szabó, Máte, 2007:** Partizipation und Zivilcourage – das neue Ungarn jenseits des Autoritarismus, in: Buzogány, Aron/Frankenberger, Rolf (Hg.): *Osteuropa: Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. Baden-Baden, S. 277-289.
- Szeitzné Szabó, Mária/Farkas, József, 2004:** National Food Safety Program of Hungary, in: *Acta Alimentaria*, 33 (3), S. 209-214.
- Tansey, Oisín, 2009:** Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling, in: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden, S. 481-496.
- Thatcher, Mark, 2002a:** Analysing regulatory reform in Europe, in: *Journal of European Public Policy*, 9 (6), S. 859-872.
- Thatcher, Mark, 2002b:** Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation, in: *West European Politics*, 25 (1), S. 125-147.

- Thatcher, Mark, 2002c:** Regulation after delegation: Independent regulatory agencies in Europe, in: *Journal of European Public Policy*, 9 (6), S. 954-972.
- Thelen, Kathleen Ann, 1999:** Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: *Annual Reviews of Political Science*, 2, S. 369-404.
- Thelen, Kathleen Ann/Steinmo, Sven, 1992:** Historical institutionalism in comparative politics, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen Ann/Longstreth, Frank H. (Hg.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, S. 1-32.
- Tulmets, Elsa, 2005:** The Management of New Forms of Governance by Former Accession Countries of the European Union: Institutional Twinning in Estonia and Hungary, in: *European Law Journal*, 11 (5), S. 657-674.
- Vincent, Keith, 2004:** 'Mad Cows' and Eurocrats – Community Responses to the BSE Crisis, in: *European Law Journal*, 10 (5), S. 499-517.
- Vink, Maarten P./Graziano, Paolo, 2007:** Challenges of a New Research Agenda, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hg.): *Europeanization: New Research Agendas*. New York, S. 3-20.
- Vos, Ellen, 2000:** EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis, in: *Journal of Consumer Policy*, 23 (3), S. 227-255.
- Vos, Ellen/Wendler, Frank, 2006a:** Food Safety Regulation at the EU Level, in: Vos, Ellen/Wendler, Frank (Hg.): *Food Safety Regulation in Europe: A Comparative Institutional Analysis*. Antwerpen; Oxford, S. 65-138.
- Vos, Ellen/Wendler, Frank (Hg.), 2006b:** *Food Safety Regulation in Europe: A Comparative Institutional Analysis*. Antwerpen; Oxford.
- Vos, Ellen/Wendler, Frank, 2009:** Legal and Institutional Aspects of the General Framework, in: Dreyer, Marion/Renn, Ortwin (Hg.): *Food Safety Governance: Integrating Science, Precaution and Public Involvement*. Berlin; Heidelberg, S. 83-109.
- Waarden, Frans van, 2006:** Taste, Traditions, Transactions, and Trust: The Public and Private Regulation of Food, in: Ansell, Christopher/Vogel, David (Hg.): *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*. Cambridge, MA; London, S. 35-59.
- Weir, Margaret, 1992:** Ideas and the politics of bounded innovation, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen Ann/Longstreth, Frank H. (Hg.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, S. 188-216.
- Wonka, Arndt/Rittberger, Berthold, 2009:** How Independent are EU Agencies?, in: RECON Online Working Paper, 12/09.  
[http://www.reconproject.eu/main.php/RECON\\_wp\\_0912.pdf?fileitem=3555641](http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_0912.pdf?fileitem=3555641) (letzter Zugriff: 07.02.2011).
- Yapp, Charlotte, 2006:** Food Safety Regulation in the UK, in: Vos, Ellen/Wendler, Frank (Hg.): *Food Safety Regulation in Europe: A Comparative Institutional Analysis*. Antwerpen; Oxford, S. 139-216.
- Yesilkagit, Kutsal/Christensen, Jørgen G., 2010:** Institutional Design and Formal Autonomy: Political versus Historical and Cultural Explanations, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (1), S. 53-74.

## Tübinger Arbeitspapiere zur Integrationsforschung (TAIF)

- Nr. 1 Abels, Gabriele, 2009: Citizens' deliberations and the EU democratic deficit: Is there a model for participatory democracy?
- Nr. 2 Kalata, Jesse, 2009: Europeanizing the Bundeswehr? An Europeanization analysis of „misfit“ between the EU's Security and Defense Policy and German military policy.
- Nr. 3 Schimmang, Beatrice, 2009: Die Erfolgchancen einer europäischen auswärtigen Diplomatie als Beitrag zu einer kohärenten Außen- und Sicherheitspolitik der EU.
- Nr. 4 Klink, Dennis, 2010: Steuerung in der EU-Entwicklungszusammenarbeit mit Kolumbien. Das Beispiel Segundo Laboratorio de Paz
- Nr. 5 Wilde, Gabriele, 2010: Am Ende des europäischen Verfassungsprozesses: Mehr Demokratie, Partizipation und Legitimation durch den Reformvertrag?
- Nr. 6 Träsch, Jennifer, 2011: Lebensmittelregulierung zwischen Pfadabhängigkeit und Europäisierung. Die ungarische Lebensmittelsicherheitsagentur MÉBiH vor europäischem Hintergrund.