

Regine Paul

# Entgegen aller Wahrscheinlichkeiten?

## Erklärungsansätze für die Diffusion risikobasierter Regulierung im föderalen System Deutschlands

### Zusammenfassung

Die anglo-amerikanische Verwaltungswissenschaft und -praxis hat in der sogenannten ‚risikobasierten Regulierung‘ (RBR) ein Instrument identifiziert, welches eine effiziente und effektive Priorisierung knapper Ressourcen erlaubt und damit die Legitimität von Verwaltungshandeln stärken kann. Obwohl RBR als universales Regulierungstool gehandelt wird, gilt ihre Anwendung im fragmentierten föderalen System Deutschlands als eher unwahrscheinlich. Der Beitrag untersucht die vermutete institutionelle Inkompatibilität von RBR und Föderalismus kritisch und versucht dabei die empirisch beobachtbare dezentrale Diffusion von RBR in drei Politikfeldern – der Lebensmittelsicherheit, dem Hochwasserschutz und dem Arbeitsschutz – zu erklären. Eine interpretative Policy-Analyse demonstriert, dass die dezentrale Hinwendung zu RBR in Deutschland einerseits mithilfe verschiedener isomorpher Anpassungsprozesse erklärbar ist, die andererseits durch steuerungspolitische Strategien dezentraler Akteure im Mehrebenensystem Europas zusätzlich befördert werden. Die gestiegene reformpolitische Bedeutung von RBR im föderalen System Deutschlands, sowie die institutionellen und steuerungspolitischen Gründe für diesen Bedeutungszuwachs, bedürfen forschungsseitig systematischere Aufmerksamkeit.

*Schlagworte:* Verwaltungsreform, risikobasierte Regulierung, Isomorphismus, Mehrebenenpolitik, Policy-Analyse

### Abstract

*Against all Odds? Explaining the diffusion of risk-based regulation in Germany's federal system*

In Anglo-American public administration research and practice ‘risk-based regulation’ (RBR) counts as an instrument to enable an efficient and effective prioritization of interventions which can eventually increase the legitimacy of administrations. Despite being promoted as a universal regulatory tool, RBR is considered to be rather incompatible with Germany’s fragmented federal system. This article examines the expected institutional incompatibility critically, seeking to explain the empirically observable de-central diffusion of RBR across three policy domains: food safety, flood protection and work safety. An interpretive policy analysis demonstrates that the de-central adoption of RBR in Germany can be explained by a combination of different isomorphic adaptation processes and their support by the governance strategies of de-central actors in Europe’s multi-level governance setting. The increased reform-political weight of RBR in Germany’s federal system, and the institutional and governance-related reasons for this growing relevance, require more systematic attention in research.

*Key words:* public administration reform, risk-based regulation, isomorphism, multi-level governance, policy analysis

## 1 Einleitung

Angesichts zunehmender Aufgabendichte und gleichzeitig bestenfalls stagnierender finanzieller Ressourcen suchen öffentliche Verwaltungen allerorten nach ‚besserer Regulierung‘ (Döhler/Wegrich 2010, S. 32), welche Effizienz-, Effektivitäts- und Transparenzsteigerungen des Verwaltungshandelns verspricht und damit auch als legitimitätsförderlich gilt (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2015, S. 239). Die anglo-amerikanisch geprägte Verwaltungswissenschaft und -praxis hat in der sogenannten ‚risikobasierten Regulierung‘ (RBR) ein solches Politikkonzept als Bestandteil von ‚better regulation‘ identifiziert (vgl. Baldwin/Cave/Lodge 2013, S. 281-283; Black 2005; vgl. Hampton 2005; OECD 2010; Rothstein 2006; für eine kritische deutschsprachige Zusammenfassung Döhler/Wegrich 2010). Auf Grundlage aktueller Berechnungen von Eintrittswahrscheinlichkeiten multipliziert mit den Schadenshöhen möglicher unerwünschter Ereignisse (z.B. die Zerstörung wichtiger Infrastrukturen durch katastrophale Überschwemmungen oder eine Explosion mit Todesfolge in einer Chemiefabrik) können Verwaltungen ihre Interventionen in Hochrisikobereichen bündeln, während sie sich gleichzeitig aus jenen Sphären, in denen nur geringe Risiken konstatiert werden, zurückziehen. So könnten Gewerbeaufsichtsämter zum Beispiel nur jene Betriebe in kurzen Intervallen besichtigen, von denen statistisch betrachtet mit hoher Wahrscheinlichkeit Unfälle mit Todesfolge ausgehen, statt alle Betriebe ihres Einzugsgebiets regelmäßig zu überprüfen. Ein solches Vorgehen ermögliche die rationalere Verwendung knapper Zeit- und Personalressourcen, erhöhe die Effektivität hoheitlicher Eingriffe in die Freiheitsrechte von Personen und Unternehmen, schaffe mehr Transparenz im Hinblick auf die Grenzen staatlichen Handelns in der Bekämpfung von Risiken, und steigere somit auch die Legitimität staatlicher (Nicht-)Eingriffe (vgl. die Zusammenfassungen bei Black 2005; Paul im Erscheinen). Rothstein/Huber/Borraz (2013, S. 215) kommen zu dem Schluss: „risk-based approaches to governance are widely promoted as universally applicable foundations for improving the quality, efficiency, and rationality of governance across policy domains“.

Während RBR in anglo-amerikanischen Ländern bereits seit den 1980er Jahren bekannt ist und sich dort erfolgreich über Politikbereiche hinweg etabliert hat (vgl. für Großbritannien Hood/Rothstein/Baldwin 2001; Demeritt u.a. 2015; für die Vereinigten Staaten Viscusi 1983), stellt sie in Deutschland noch eher eine Ausnahme dar. Dabei scheitert die Einführung von RBR hierzulande – so die Vermutung von Rothstein/Borraz/Huber (2013, S. 227) – vor allem an institutionellen Inkompatibilitäten<sup>1</sup>: „while risk is a familiar concept in Germany, a set of institutional factors impede the extent to which it has become an organizing principle of governance“. Dabei beschreibt die Pilotstudie zur spärlichen Diffusion von RBR in Kontinentaleuropa vor allem die föderale Struktur der Bundesrepublik als hinderlich.

Der vorliegende Beitrag setzt sich kritisch mit dem Befund auseinander, der deutsche Föderalismus sei ein institutioneller Gegenspieler von RBR. Er erklärt die empirisch beobachtbare Diffusion von RBR in Deutschland mithilfe einer qualitativen interpretativen Policy-Analyse (Yanow/Schwartz-Shea 2006; Nullmeier 2013). In Abschnitt 2 des Beitrags wird dazu zunächst die Inkompatibilitätsthese eingeführt und in eine über RBR hinausgehende wissenschaftliche Debatte zu Verwaltungsreformen eingeordnet. Auf Grundlage des soziologischen Neo-Institutionalismus in Verbindung mit der politikwissenschaftlichen Forschung zu Mehrebenenpolitik in Europa werden daran anschließend Hypothesen zur möglichen Überwindung angenommener föderaler Schranken bei der Ein-

führung von RBR erarbeitet. In Abschnitt 3 werden Fallauswahl und methodisches Vorgehen erläutert. Abschnitt 4 zeichnet die föderale Struktur und die Diffusion risikobasierter Ansätze in drei Fallstudien zunächst empirisch nach: Lebensmittelsicherheit, Hochwasserschutz und Arbeitsschutz. Daran anschließend wird empirisch überprüft, wie die Diffusion von RBR in Deutschland erklärt werden kann.

Die Analyse zeigt, dass die Diffusion von RBR im deutschen Föderalismus als isomorpher Anpassungsprozess verstanden werden kann, der entweder durch die EU oder durch ein Mainstreaming lokaler Reform-Templates – unter Umständen auch einer Kombination der beiden – initiiert und durch steuerungspolitische Strategien dezentraler Behörden im europäischen Mehrebenensystem zusätzlich befördert wird. Da RBR in Deutschland durchaus erfolgreich diffundiert, wird in Abschnitt 5, anschließend an unser Fazit über die Geltungsbedingungen risikobasierter Ansätze, weiterer Forschungsbedarf hinsichtlich des Potenzials des Föderalismus ermittelt, neue Regulierungsansätze dezentral aufzugreifen und legitimationsfördernd anzuwenden. Dies betrifft auch Impulse für die deutsche Regulierungsdebatte, die RBR trotz ihrer weiter steigenden reformpolitischen Bedeutung, die „möglicherweise zu nachhaltigeren Veränderungen im Verwaltungshandeln führen wird als andere Initiativen [bisher eher] ignoriert“ (*Döhler/Wegrich* 2010, S. 45) hat.

## 2 Risikobasierte Regulierung: Inkompatibel mit dem föderalen System Deutschlands?

Die gerade im Entstehen begriffene ländervergleichende Literatur zu RBR in Europa sagt für Deutschland eine begrenzte Anwendung von RBR vorher: „[in Germany] in most domains, risk-based approaches to policymaking and enforcement fit uneasily with entrenched governance arrangements and practices“ (*Rothstein/Borraz/Huber* 2013, S. 225). Die juristische Entscheidungsfindung im Rechtsstaat, die Dominanz korporatistischer Verhandlungsarenen, und die Fragmentierung politischer Entscheidungen und deren Implementation im Föderalismus stünden der Einführung von RBR eher im Wege.

Im Folgenden nimmt der Beitrag den letzteren Hinderungsgrund theoretisch und empirisch in den Blick. Dieser Fokus ist zum einen in dem empirischen Puzzle begründet, dass in den vergangenen Jahren eine Einführung von RBR in Deutschland in jenen Politikfeldern zu beobachten war, die von starker Dezentralisierung gekennzeichnet sind. Zum anderen setzen sich zwar erste Studien mit der Rolle des deutschen Rechtsstaats (*Rothstein u.a.* 2015) und korporatistischer Verhandlungen (*Paul/Huber* 2015) in Bezug auf die mögliche Behinderung risikobasierter Regulierung auseinander und haben die Inkompatibilitätsthese konzeptuell und empirisch bereits nuanciert; eine Überprüfung für den Faktor Föderalismus steht jedoch noch aus.

Dieser Abschnitt erläutert die Inkompatibilitätsthese zunächst genauer, bevor er sie auf der Grundlage von Erkenntnissen des soziologischen Neo-Institutionalismus und der politikwissenschaftlichen Forschung zu Mehrebenenpolitik in Europa problematisiert. Wir entwickeln darauf aufbauend vier Thesen über anzunehmende isomorphe Hinwendungen zu RBR, sowie ihre potentielle Verstärkung durch steuerungspolitische Strategien dezentraler Akteure im Mehrebenensystem.

## 2.1 Vermutete Inkompatibilitäten mit risikobasierter Regulierung...

Mit der grundlegenden Vermutung, dass das föderale System Deutschlands eine Fragmentierung der politischen Entscheidungsfindung und Implementation von Politik bewirkt, reihen sich *Rothstein/Borraz/Huber* (2013) gewiss in eine hierzulande seit Langem geführte Debatte ein. Der Föderalismus wird dabei als Fluch und Segen zugleich aufgefasst, da er zum einen Fragmentierungen begünstigt und Reformprozesse behindert, zum anderen aber effiziente und zustimmungsfähige Politik durch dezentrale und bürgernahe Prozesse oft überhaupt erst ermöglicht (vgl. *Scharpf* 1985; *Benz* 2009). Der Verweis auf exzellente Bestandsaufnahmen zu Entwicklungs- und Reformprozessen im deutschen Föderalismus (*Benz/Lehmbruch* 2002; *Behnke* 2015) soll hier genügen.

Worin aber bestehen die spezifischen föderalen Schranken für die Einführung von RBR? Dazu *Rothstein/Borraz/Huber* (2013, S. 226): „multi-level political and legal processes can amplify fundamental uncertainties about the use of risk in decision-making because of the presence of multiple decisionmakers with varying philosophical approaches to governing risks and often contradictory interests in the distribution of risks, costs, and benefits“. Es wird also angenommen, dass eine die verschiedenen territorialen Gebietskörperschaften umfassende Einigung zur Anwendung von Risiko als Regulierungsheuristik dadurch erschwert wird, dass die diversen Akteure im Föderalismus (1) mitunter abweichende Vorstellungen sowohl über das ‚richtige‘ Risikomanagement als auch über damit zusammenhängende Verteilungsfragen haben, und dass sie (2) solche Abweichungen dank relativer Autonomie und Vetomacht auch geltend machen können. Eine Studie von *Krieger* (2013) belegt, dass sich die zentrale Mittelvergabe im deutschen Hochwasserschutz aufgrund von Ländervetos bislang nicht am Überschwemmungsrisiko einzelner Landstriche orientiert, wie vom Bundesumweltministerium favorisiert, sondern an Bevölkerungszahlen. Eine andere Studie (*Lodge/Wegrich* 2011) belegt, dass föderale Akteure selbst in jenen Politikfeldern die Einführung von RBR blockieren, in denen die EU bereits RBR vorschreibt – so beispielsweise im Fall der Fleischkontrolle, in deren Zusammenhang die Länder verfassungsrechtliche Bedenken gegen den europäischen Ansatz geltend machten (vgl. ebd. S. 99).

Implizit fungiert das Vereinigte Königreich bei *Rothstein/Borraz/Huber* (2013) als Gegenmodell zum deutschen Fall. Zwar führen die Autoren vor allem reform-ideologische Gründe für die Anziehungskraft risikobasierter Verfahren im Vereinigten Königreich an<sup>2</sup>. Indem der Föderalismus als Hinderungsgrund genannt wird, wird jedoch zumindest implizit vermutet, dass der britische Einheitsstaat trotz *devolution* mit vergleichsweise starken Durchgriffsrechten in die lokale Verwaltung ausgestattet ist, die eine flächendeckendere Einführung von RBR begünstigt.

Diese Vermutung findet in der generelleren Verwaltungsforschung, insbesondere zu Reformen des New Public Management Typs (NPM) Bestätigung. Einschlägige Ländervergleiche (*Pollitt/Bouckaert* 2011; *Christensen/Laegreid* 2001) zeigen, dass Einheitsstaaten mit starker Zentralisierung der Exekutive NPM Reformen schneller, flächendeckender und inhaltlich weitreichender eingeführt haben als Föderalstaaten. Es scheint auf dieser – hier notwendigerweise nur kurz skizzierten – Basis zunächst also keineswegs abwegig, das föderale System Deutschlands als Hindernis für die Diffusion von RBR einzustufen.

## 2.2 ... und begründete Zweifel an der Inkompatibilitätsthese

Zweifel an der Inkompatibilitätsthese sind zunächst aus organisationssoziologischer Sicht angebracht<sup>3</sup>. Der soziologische Neo-Institutionalismus vermutet, dass sich Organisationen unter den Bedingungen der Globalisierung dem sozio-kulturellen Druck zur Nachahmung ‚globaler Templates‘ für die formale und rationale Organisation ihres Handelns nicht entziehen können<sup>4</sup>; die Ausbreitung solcher Templates in Reformprozessen wird begünstigt (einen exzellenten Überblick der Debatte bietet *Christensen* 2012). Dieser als Diffusion bezeichnete Prozess wird in öffentlichen Verwaltungen insbesondere von der Notwendigkeit zur Legitimierung des Verwaltungshandelns gespeist (vgl. die detaillierte Debatte in *Bogumil/Kuhlmann* 2015).

RBR wird vor allem im angelsächsischen Raum seit geraumer Zeit als universell anwendbares Politikkonzept, also als ein Template im neo-institutionalistischen Sinne, gedeutet. Es zielt dezidiert auf eine Rationalisierung von Verwaltungshandeln ab (vgl. *Rothstein/Huber/Borraz* 2013, S. 215) und findet somit auch die Befürwortung der *OECD* (2010) und der *EU* (2004, 2007). Aufgrund ihrer vermuteten Rationalisierungswirkung entfaltet RBR nach ihrer Einführung in einer Organisation scheinbar mitunter ‚kolonialisierende‘ Dynamiken, die zu ihrer Verstärkung und Stabilisierung beitragen und gleichzeitig die Möglichkeiten ihrer Expansion in benachbarte Organisationen und Politikbereiche erhöhen (*Rothstein/Huber/Gaskell* 2006, S. 91).

*Powell/Di Maggio* (1991) zeigen prominent drei verschiedene Mechanismen für Diffusionsprozesse auf und helfen damit, empirische Phänomene einzuordnen und vorherzusagen: den erzwungenen (‚coercive‘), mimetischen (‚mimetic‘), und normativen (‚normative‘) Isomorphismus. Die Erklärungskraft aller drei Isomorphismen wird folgend hinsichtlich der möglichen Diffusion von RBR im föderalen System Deutschlands erörtert.

Da sich der soziologische Institutionalismus nicht mit steuerungs- und machtpolitischen Strategien im Organisationshandeln befasst (vgl. *Suchman* 1995; *Christensen* 2012), fließen in die folgende Konzeptualisierung von Diffusionsprozessen Erkenntnisse aus der politikwissenschaftlichen Forschung zur Mehrebenenpolitik – d.h. zu steuerungs- und machtpolitischen Strategien und Prozessen der hier betrachteten dezentralen Akteure (Länder und Kommunen) über territoriale und funktionale Jurisdiktionen hinweg (vgl. *Hooghe/Marks* 2001; *Heinelt/Knodt* 2008) – mit ein. Beide Forschungszweige sind für unser Erkenntnisinteresse aus zwei Gründen zusammenzudenken. Zum einen beruht die Legitimation des dezentralen Verwaltungshandelns nicht allein auf dem als angemessen empfundenen Umgang mit sozialen und kulturellen Erwartungen („institutional constitutive pressures“) (*Suchman* 1995, S. 576), sondern auch auf strategischem nach außen gerichtetem Verwaltungsmanagement, welches die Handlungsfähigkeit einer Organisation gegenüber anderen sichern soll („strategic operational challenges“) (vgl. ebd.; vgl. auch die Debatte zu strukturbedingter policy diffusion vs. akteurszentriertem policy transfer bei *Marsh/Sharman* 2009). Zum anderen sind solche strategischen Überlegungen im Föderalstaat – zumal einem Mitgliedsstaat der EU – eng an die Einsicht geknüpft, dass Verwaltungshandeln und Politikumsetzung über verschiedene Verwaltungsebenen hinweg vertikal sowie horizontal miteinander verflochten sind (vgl. *Heinelt/Knodt* 2008, S. 12f.; allgemeiner u.a. *Benz* 2009; *Behnke* 2015). Das bedeutet, dass Handlungsspielräume dezentraler Behörden – und somit auch die strategische Legitimation ihrer Rolle – mithin entscheidend durch die Koordination und Aufgabenverteilung im deutschen und europäischen Mehrebenensystem<sup>5</sup> bedingt sind. Die Diffusion von RBR muss somit als doppelte – innerdeutsche und ins EU-System eingebettete

– Mehrebenenpolitik gedacht werden. Der Beitrag entwickelt in der Verbindung beider Ansätze folgend vier Thesen.

Erzwungene isomorphe Anpassungen an ein als universell geltendes Policy Template, in unserem Fall RBR mitsamt ihrer Effizienz- und Effektivitätsversprechen, sind nach *Powell/Di Maggio* (1991) dann beobachtbar, wenn eine höhere Instanz – z.B. ein internationales Abkommen – eine solche Anpassung verlangt. Auf dieser Grundlage ließe sich vermuten, dass die Einführung von RBR im deutschen Föderalismus allein in jenen Bereichen zu erwarten ist, in denen sie zwingend verordnet wird, beispielsweise durch die EU (These 1). Diese These wird in dem mit Diffusionsprozessen befassten Teil der Europäisierungsforschung bestätigt. *Bulmer* (2008, S. 52; vgl. *Börzel/Risse* 2003) geht beispielsweise davon aus, dass institutionelle ‚Misfits‘ mit europäischer Regulierung am besten in jenen Bereichen adaptiv überwunden werden können, wo die EU durch positive Integration entweder (risikobasierte) Standards direkt verordnet oder durch negative Integration die Opportunitätsstrukturen derart beeinflusst, dass die Anwendung ähnlicher Regulierungsansätze sich für die Mitgliedsstaaten lohnt. Die bisherige Debatte zu RBR schreibt dem erzwungenen Isomorphismus durchaus eine gewisse Geltung im deutschen Fall zu. Solche Regulierungsformen tauchten trotz föderaler Schranken höchstens in jenen Bereichen auf, in denen internationale Abkommen wie ‚Basel II‘ zur Regulierung von Finanzdienstleistungen sie vorschreiben (vgl. *Rothstein/Borraz/Huber* 2013, S. 225).

Der mimetische und der normative Isomorphismus nehmen eine weniger an Zwang orientierte Perspektive ein; ein Blickwinkel der die Bedeutung dezentraler Reformprozesse im Föderalismus vermutlich angemessener erfassen kann. Beim mimetischen Isomorphismus wird angenommen, dass Unsicherheiten über mögliche Problemlösungen in einer komplexen Weltgesellschaft dazu führen, dass Organisationen ihr Handeln zunehmend durch die freiwillige Übernahme existierender Blaupausen für Politiken legitimieren: „Instead of a long-winded search for own solutions to existing problems, organizations strive to ensure their legitimacy by emulation“ (*Knill/Balint* 2008, S. 682; vgl. *Powell/Di Maggio* 1991). Es gibt allerdings keinen Grund anzunehmen, dass nur zentralstaatliche Verwaltungen oder internationale Organisationen als ‚Emulatoren‘ wirken können. Im Gegenteil: so hat die vergleichende Verwaltungsreformforschung hinlänglich lokale Innovationsdynamiken ermittelt (*Jann u.a.* 2006; *Kuhlmann/Bogumil/Grohs* 2008; *Kuhlmann* 2010). Manche sehen föderale Systeme hier gar im Vorteil, da die ihnen inhärente Fragmentierung zunächst ein niederschwelliges Ausprobieren von Policy Templates in lokal begrenzten Verwaltungseinheiten ermöglicht, bevor sich mimetischer Wandel flächendeckender vollzieht: „federal states have the advantage that they form ‘natural laboratories’, where one approach can be tried in one state or at one level“ (*Pollitt/Bouckaert* 2011, S. 51).

Das lässt Dynamiken eines freiwilligen Mainstreaming von RBR im deutschen Föderalismus abseits konkreten Zwangs (z.B. durch EU-Verordnungen) vermuten: wenn in einer Organisation strategische Unsicherheiten über zukünftiges Verwaltungshandeln vorherrschen und das Imitieren scheinbar erfolgreicher Organisationsmuster erstrebenswert erscheinen lassen (**These 2a**). Dies scheint in der deutschen Ausprägung eines ‚koordinierten Föderalismus‘ mit seiner engen horizontalen und vertikalen Verflechtung der Verwaltungsebenen besonders relevant (vgl. *Behnke* 2015, S. 10; allgemeiner *Benz* 2009, 1997), geht diese Verflechtung doch mit vielfältigen Koordinationsprozessen und -arenen einher, welche die Verbreitung von lokal als erfolgreich getesteten und damit überzeugungskräftigen Regulierungsformen begünstigen kann.

Ein ähnliches Mainstreaming ist unter gewissen Bedingungen auch für den normativen Isomorphismus zu erwarten. Zwar unterscheidet sich die Quelle der Diffusion erneut – hier spielen weder formalrechtliche Zwänge noch die Suche nach Vorbildern, sondern vielmehr professionelle Werte und Handlungsschemata einflussreicher Akteursgruppen – zum Beispiel den Aufsichtspersonen der Gesundheitsämter – die entscheidende Rolle. Ist RBR aber grundlegend mit vorherrschenden professionellen Normen vereinbar oder stärkt ihre Geltung sogar, so kann eine ähnliche dezentral initiierte Diffusion erwartet werden wie für den mimetischen Isomorphismus (**These 2b**). Da RBR explizit die Möglichkeit zur Verwissenschaftlichung von Verwaltungshandeln auf Grundlage von aktuariellen Berechnungen bietet, mag sie einen Nerv bei jenen treffen, die sich zum Beispiel im Vollzug professionell der Evidenz-basierten Verringerung schadhafter Ereignisse (e.g., Arbeitsunfällen oder Lebensmittelvergiftungen) verschrieben haben oder die Nutzung solchen Wissens zumindest ihre Positionen legitimierend einsetzen wollen (vgl. die Arbeit von *Boswell* 2009 zu Funktionen von Expertise in der Sozial- und Migrationspolitik).

Die politikwissenschaftliche Forschung zu Mehrebenenpolitik legt zwei weitere Deutungen isomorpher Diffusion von RBR in der Bundesrepublik Deutschland nahe. Da Reformprozesse im föderalen System erwiesenermaßen immer auch die Kompetenz- und Ressourcenverteilung zwischen den Behörden verschiedener Verwaltungsebenen betreffen (selbst wenn eine solche nicht Ziel der Reform selbst ist, wie im Falle von RBR) (vgl. *Behnke* 2015, S. 9, S.12; allgemeiner *Benz* 2009; *Scharpf* 1985), müssen erstens steuerungspolitische Gründe für die Hinwendung<sup>6</sup> zu bestimmten Policy Templates mit untersucht werden. Die Europäisierungsforschung legt hierbei nahe, dass erzwungene Diffusion seitens Brüssels nicht nur zur bloßen Absorption von EU-Regulierung führt, sondern bei aktiver Unterstützung in den Mitgliedsstaaten auch zu substantieller ‚policy expansion‘ (vgl. *Knill/Tosun/Bauer* 2009, S. 533). Es wäre also zu vermuten, dass RBR insbesondere dann aufgegriffen oder ihre erzwungene Einführung verstärkt wird, wenn sich die Behörden der einführenden Verwaltungsbehörden in Ländern und Kommunen zusätzlich zu den von Isomorphismustheorien vermuteten Legitimationsgewinnen auch eine Ausweitung oder zumindest Stabilisierung ihrer Handlungsfähigkeit im Mehrebenensystem versprechen (**These 3**).

Zweitens, und damit eng verbunden, stellt sich der Föderalismusforschung immer auch die grundlegende Frage, „wie in diesem komplexen System Koordination und Entscheidungen erreicht werden können“ (*Behnke* 2015, S. 9). RBR kann hierbei eine wichtige Rolle bei der Schaffung einer Grundlage für Koordinationsprozesse zukommen, womit sie durchaus eine attraktive Form des reformierten Verwaltungshandelns darstellen könnte. Da aktuarielle Regulierungsansätze immer auch eine Transparenzfunktion erfüllen wollen, indem sie Risiken über zeitliche, geografische und sektorale Grenzen hinweg vergleichbar machen (vgl. den Anspruch der *OECD* 2010, S. 13; genereller zur Rolle von informationsbasierter Regulierung: *Majone* 1989), stellen sie mitunter selbst eine Grundbedingung für die Koordination fragmentierter Verwaltungstätigkeit her ohne dabei aber die Autonomie dezentraler Akteure zu berühren. RBR könnte demnach dann diffundieren, wenn sie aus Sicht der relevanten Akteure der strategischen Befähigung zu Koordinationsprozessen im föderalen System dient (**These 4**).

### 3 Fallauswahl und Methoden

Bevor die Hinwendung zu RBR empirisch analysiert wird, sollen Fallauswahl und methodisches Vorgehen notwendigerweise kurz begründet werden.

Die Auswahl der drei Fälle beruht auf drei Überlegungen. Die erste ist methodischer Natur und folgt der Annahme, dass ein fallorientiertes Forschungsinteresse – welches wie das unsere versucht, die verschiedenen Konfigurationen aus als kontingent-kausal verstandenen Bedingungen, welche ein bestimmtes (eventuell unerwartetes) Ergebnis X ermöglichen, zu identifizieren – die Selektion positiver Fälle erfordert (vgl. *Blatter/Haverland* 2012, S. 100). Zweitens will die Studie durch die Auswahl dreier positiver Fälle, die vom Blickwinkel der bestehenden Literaturlage zu RBR betrachtet eher als unwahrscheinlich gelten müssten, gezielt zur empirisch-basierten Nuancierung der Debatte beitragen. Die drei ausgewählten Politikfelder Lebensmittelsicherheit, Hochwasserschutz und Arbeitsschutz verbindet neben der kürzlichen Hinwendung zu RBR („positive cases“) ein dezidiert dezentrales Verwaltungshandeln, was sie hinsichtlich der beschriebenen Inkompatibilitätsvermutungen als besonders erklärungsbedürftig erscheinen lässt („least likely cases“). Drittens zielt die Fallauswahl darauf ab, eine gewisse Varianz hinsichtlich der im vorherigen Abschnitt vermuteten Geltungsbedingungen für das Aufgreifen von RBR in föderalen Systemen abzudecken. Die Fälle unterscheiden sich dabei bezüglich des Einflussgrads europäischer Regulierung (am stärksten in der Lebensmittelsicherheit und am schwächsten im Arbeitsschutz) und decken damit theoretisch verschiedene Dynamiken von Isomorphismus und Mehrebenenpolitik ab. Damit werden in der Zusammenschau der Ergebnisse in Abschnitt 5 schließlich auch über die hiesigen Fälle hinausgehende Vermutungen darüber ermöglicht, ob alternative Pfade hin zu RBR möglich sind – je nachdem wie stark oder schwach einzelne Bedingungen ausgeprägt sind und wie diese jeweils interagieren (eine anschauliche Diskussion zu konfiguralen Erklärungen und Fallauswahlmethoden findet sich u.a. bei *Blatter/Haverland* 2012).

Um systematisch Einsicht in die Erfolgsbedingungen für die Diffusion von RBR in Deutschland zu erlangen, greift die Studie auf eine interpretative Policy-Analyse (*Yanow/Schwartz-Shea* 2006; *Nullmeier* 2013) zurück. Dabei sollten sowohl die von den Entscheidungsträger/innen selbst als wichtig erachteten situativen (z.B. Skandale) und institutionellen Bedingungen als auch ihre eigenen Beweggründe und Rationalisierungen bei der Hinwendung zu RBR rekonstruiert werden. Vier Arten von Primärdaten bilden – neben der Sichtung der Sekundärliteratur zu jedem Politikfeld – die Grundlage für die Analyse (siehe Anhang):

- mehr als 30 offizielle und interne Dokumente (hermeneutisch-rekonstruierende Inhaltsanalyse),
- Transkripte von aufgenommenen teilstrukturierten Leitfadeninterviews mit 45 leitenden Verwaltungsbeamten/innen (teils theoriegeleitet, teils induktiv codiert und ausgewertet mit MaxQDA),
- für die Lebensmittelsicherheit zusätzlich 16 standardisierte Fragebögen aller Landesvertretungen des Bundesverbands der Lebensmittelkontrolleure e.V. zur Umsetzung risikobasierter Verfahren (keine Detailanalyse sondern gezielte Triangulierung der in Dokumenten/Interviews gewonnen Erkenntnisse),
- PowerPoint Präsentationen und Diskussionsprotokolle aus je einer teilnehmenden Beobachtung bei Expert/innen-Workshops<sup>7</sup> (siehe Analyse von Fragebögen).

Dokumente wurden danach ausgewählt, ob sie Aufschluss über RBR und deren Genese im Politikfeld geben. Ihre Analyse erlaubte zusammen mit der Sekundärliteraturreview eine grobe Einordnung der Fälle hinsichtlich wichtiger Ereignisse und Prozesse (z.B. ein Skandal oder eine EU Verordnung) ‚auf dem Weg‘ zu RBR. Interviewpartner/innen wurden nach ihrer Bedeutung im Regulierungsprozess (z.B. Leitung der Strategieabteilung für das Aufsichtsgeschehen eines Landes, Koordinierende Stelle im Bundesministerium etc.) ausgewählt; Vertreter/innen aus jenen Ländern, die auf der Basis der Dokumentenanalyse als federführend bei der Entwicklung von RBR gelten konnten (z.B. als Verantwortliche in Länderarbeitsgruppen), wurden bevorzugt. Trotz der zeitlichen und finanziellen Unmöglichkeit, alle Länder in Interviews zu berücksichtigen, kann die Studie deshalb valide Aussagen über die Hinwendungsgründe zu RBR im föderalen System treffen. Um die interne Validität der Fallstudien noch zu steigern, wurden jeweils teilnehmende Beobachtungen bei länderübergreifenden Expert/innen-Workshops durchgeführt. Die Regulierenden selbst diskutierten dabei die Umsetzung und Koordination risikobasierter Verfahren innerhalb der Verwaltung, sodass impliziertes Wissen über die Geltungsbedingungen von RBR über das gesamte Bundesgebiet zugänglich wurde und mit den Dokumenten- und Interviewdaten abgeglichen werden konnte. Für die Lebensmittelsicherheit konnte zudem aufgrund eines direkten Kontakts zum Vorstand des Berufsverbands der Inspektor/innen ein jeweils klar den Verantwortlichen zuordenbarer Fragebogen benutzt werden, um mögliche Varianz bei der Umsetzung der EU-Verordnung zu risikobasierten Kontrollen im Bundesgebiet zu erfassen und die in den bereits geführten Interviews dargestellten Geltungsbedingungen für RBR (vor allem die positive Aufnahme der EU-Verordnung) kosteneffektiv (d.h. ohne zusätzliche Interviews in weiteren Ländern) zu triangulieren.

Um die Anonymität der Gesprächspartner/innen sowie den Teilnehmenden an Expert/innen-Workshops und Fragebögen zu wahren, werden Auszüge aus den entsprechenden Primärdaten nur nach den drei Themengebieten nummeriert (LS-1, HS-2, AS-3 etc.) und der Verwaltungsebene zugeordnet (siehe Anhang). Wo nicht anders markiert, stellen getroffene Aussagen einen bestehenden Konsens der Interviewten dar.

#### 4 Risikobasierte Regulierung in Deutschland am Beispiel von Lebensmittelsicherheit, Hochwasserschutz und Arbeitsschutz

Die empirische Analyse ist nach Fällen geordnet. Sie beschreibt dabei zunächst jeweils synoptisch das Politikfeld in seiner föderalen Struktur (Zuständigkeiten, Rolle der EU und Koordinierungsprozesse) sowie Ursprung und Ausgestaltung risikobasierter Ansätze. An diese Einordnung anschließend werden die jeweils beobachteten Diffusionsprozesse von RBR genauer analysiert (siehe Abschnitt 3). Dabei werden die Thesen zu vermuteten isomorphen Anpassungsprozessen und ihrem Zusammenspiel mit Dynamiken der Mehrebenenpolitik überprüft. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse über einzelne Fälle hinweg – auch in visualisierter Form – und ihre Diskussion erfolgt in Abschnitt 5.

#### 4.1 „EU-Verordnungen sind ja wie ein Elastikband“<sup>8</sup>: Zur Diffusion risikobasierter Lebensmittelkontrollen

Der Einfluss der EU ist in der Lebensmittelsicherheit von unseren drei Politikfeldern am höchsten. Nach Skandalen wie der BSE-Krise in den 1990er Jahren fand eine weitreichende Harmonisierung statt (vgl. Vos 2000). Unter anderem wurden zahlreiche neue Standards im Lebensmittelrecht – von Hygienevorschriften und Nachverfolgbarkeitsregeln, über Verbraucherrechte bis hin zur Organisation des Aufsichtsgeschehens – festgelegt, die den Europäisierungsgrad des Rechtsbereichs auf geschätzt 90 Prozent erhöhte (vgl. *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz* 2013). Die Lebensmittelsicherheit gilt als „prime example of multi-level governance in the sense of a substantial and growing influence of the EU level on national regulation“ (Lodge/Wegrich 2011, S. 91).

Europäisches und nationales Lebensmittelrecht vollziehen die Bundesländer in Delegation an kommunale Gesundheitsämter. Diese nehmen regelmäßig Lebensmittelproben und besichtigen Betriebe, um mögliche Verstöße aufzuspüren und zu sanktionieren. Die Kontrollfrequenz variiert von Land zu Land erheblich: 2008 wurden zwischen 28 und 72 Prozent aller Betriebe inspiziert, während die Quote der identifizierten Verstöße von sieben bis 69 Prozent reichte (vgl. *Sewekow/Schmidt-Faber/Frost* 2010, S. 317). Der einheitliche Vollzug eines weitgehend harmonisierten Rechtsbereichs im föderalen Deutschland steht somit im Fokus von Koordinierungsbestrebungen. So hat das 2002 gegründete Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) immer wieder – bislang erfolglos – eine gewisse Zentralisierung des Vollzugs gefordert (vgl. *Abels/Kobusch* 2010, S. 21).

Solche Koordinierungsversuche scheinen seit 2004 durch risikobasierte Ansätze gebündelt zu werden. Dies geht auf eine EU-Verordnung (882/2004) zurück, die als Reaktion auf die BSE-Krise eine risikobasierte Durchführung amtlicher Kontrollen durch die Mitgliedsstaaten vorschreibt (CEU 2004, Art. 3). Prioritätensetzungen begleiteten sicherlich auch zuvor das deutsche Aufsichtsgeschehen, allerdings bis dato nicht auf der Basis von Risikoanalysen. Die Kontrollverordnung schlägt konkret eine Abschätzung variabler Produktisiken, des Compliance-Verhalten und der Verlässlichkeit der Eigenkontrollen der Lebensmittelunternehmen vor, bleibt bei der genaueren Ausgestaltung aber eher vage. Bund und Länder müssen die Rechtsanwendung für die möglichst einheitliche Durchsetzung detaillieren.

Die diesbezügliche Koordinierung geschieht seit 2008 über eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift (AVV RüB), die gemeinsame Grundsätze für die Durchführung amtlicher Lebensmittelkontrollen<sup>9</sup>, einschließlich des risikobasierten Vorgehens, spezifiziert (*Bundesrepublik Deutschland* 2008). Die AVV RüB vereinheitlicht die Kriterien für die Auswahl der zu besichtigenden Betriebe. Sie entwickelt vier Risikokategorien (jeweils mit einigen Subkategorien): Betriebsart/Produktisiko, Verhalten des Lebensmittelunternehmers, Verlässlichkeit der Eigenkontrollen und Hygienemanagement und verlangt zudem, dass die Risikobeurteilung derart durch Punkt- oder Notenvergabe systematisiert wird, „dass eine Änderung (Gewichtung) durch die beurteilende Person nicht möglich ist“ (*Bundesrepublik Deutschland* 2008, Anlage 1, Punkt 1.3).

Tabelle 1: Beispiel für Risikobeurteilung in der Lebensmittelkontrolle

Risikokategorie	Indikator	Punkte
I Produktisiko	Umgang mit dem Produkt	0-100
	Produktisiko	0-20
II Vertrauenswürdigkeit des Unternehmers	Einhaltung des Lebensmittelrechts	0-5
	Rückverfolgbarkeit	0-3
	Mitarbeiterschulung	0-7
III Eigenkontrollsysteme	HACCP-Verfahren	0-12
	Untersuchung von Produkten	0-5
	Temperatureinhaltung	0-8
IV Hygienemanagement	Bauliche Beschaffenheit	0-5
	Reinigung und Desinfektion	0-8
	Personalhygiene	0-11
	Produktionshygiene	0-13
	Schädlingsbekämpfung	0-3
<b>Gesamt</b>		<b>0-200</b>

**Kontrollfrequenzen** von der höchsten Risikogruppe 1 bis zu 9; täglich, wöchentlich, monatlich, vierteljährlich, halbjährlich, jährlich, alle 18 Monate, alle 2 Jahre alle 3 Jahre

*Quelle:* Leitfaden zur Risikobeurteilung von Lebensmittelbetrieben des Landes Nordrhein-Westfalen, Stand 2012 (eigene Darstellung auf Basis interner Dokumente).

Auf dieser gemeinsamen Grundlage haben die Bundesländer dann eigene – durchaus recht unterschiedliche – Leitfäden zur Risikobeurteilung erarbeitet, wie aus unseren Fragebögen hervorgeht.<sup>10</sup> Diese erstellen nicht nur Punktesysteme zu Bewertung der einzelnen Kategorien, sondern legen auch Indikatoren zur Ermittlung spezifischer Punktwerte für jede Subkategorie (inklusive Fallbeispielen), sowie Kontrollfrequenzen für verschiedene Gesamtrisikowerte fest (vgl. Tabelle 1). Ein EDV Modul stützt diese risikobasierte Inspektionsplanung und automatisiert die Entscheidung der Aufsichtspersonen, wann welches Unternehmen zu besichtigen ist.

Wie kann die Hinwendung zu RBR in der deutschen Lebensmittelsicherheit erklärt werden? Zunächst scheint der Einfluss eines von oben verordneten Policy Templates entscheidend für die Diffusion von RBR. Die befragten Expert/innen stimmen darin überein, dass die EU Kontrollverordnung einen Paradigmenwechsel hinsichtlich der Vereinheitlichung der Aufsicht geführt hat. Damit wird eine generellere Entwicklung in der harmonisierten Lebensmittelsicherheit auf dem europäischen Binnenmarkt verbunden:

„Die Regulierung ist auf die europäische Ebene gezogen worden. Der Markt ist zu 95-98 Prozent harmonisiert. Diese Gleichartigkeit im europäischen Binnenmarkt herzustellen macht ja Sinn, dass für alle die gleichen Regeln gelten. Das bedeutet aber automatisch eben, dass die nationalen Regulierer nicht mehr so ganz bedeutsam sind“ (Interview LS-3; ähnlich auch Interviews LS-1 und LS-4).

Dieser erzwungene Isomorphismus wird im dezentralen Vollzug allerdings überwiegend positiv aufgenommen und nachträglich durch die Entwicklung ähnlicher Beurteilungsmechanismen zur Spezifizierung der Kontrollverordnung mimetisch gestützt. Die Behörden argumentieren, dass ihnen RBR eine Möglichkeit biete, ihre Aufsichtsprioritäten klarer gegenüber der Öffentlichkeit und der Regulierten zu rechtfertigen. Durch die EU induzierte und durch Länderleitfäden formalisierte RBR dient dabei einer multifunktionalen Vereinheitlichung von Risikobewertungen. Zum einen sollen Lebensmittelproduzenten

deutschlandweit einheitlicher behandelt werden, indem das in Interviews oft zitierte Bauchgefühl der Aufsichtspersonen formalisiert wird:

„hier [im Anwenderleitfaden des Landes] ist dann beschrieben, wie man dann die Risiko-Beurteilung durchführt. [...] Und das kann man nach dem Bauchgefühl machen ... Aber mit dem System hier funktioniert es ein bisschen einheitlicher“ (Interview LS-5).

„Und die [Lebensmittelunternehmen] sagen natürlich, es kann nicht sein, dass wir hier diese und jene Anforderung vor Ort haben. Und dann fahren wir zehn Kilometer [in ein anderes Bundesland] und die wollen ganz was anderes haben. Das muss in Übereinstimmung sein. [...] Und insofern sind wir als Länder auch gezwungen, uns jetzt einheitlich aufzustellen“ (Interview LS-1).

Zum anderen helfe die Formalisierung des Faktors ‚Verhalten der Lebensmittelunternehmen‘ durch die Risikobewertung dabei, die primäre Verantwortlichkeit der Unternehmen für sichere Lebensmittel zu verdeutlichen und gleichzeitig aufzuzeigen, dass die Aufsicht nur die risikobasierte ‚Kontrolle der Kontrolle‘ (Interview LS-5) gewährleistet:

„Primärverantwortlich für die Lebensmittelsicherheit sind die Unternehmen selbst und das ist auch das, was in der Fläche die Lebensmittelsicherheit garantiert“ (Interview LS-6).

„Der Lebensmittelunternehmer ist die verantwortliche Person, nicht wir. Wir können immer nur stichprobenmäßig nach Risikoansätzen gucken“ (Interview LS-2).

Das zuvor latent angewendete Auswahlkriterium ‚Vertrauen in das Lebensmittelunternehmen‘ kann in den formalen Risikobeurteilungen (vor allem im Hochrisikobereich mit häufigen Kontrollfrequenzen) vis-à-vis den Regulierten nun als rationale und objektive Aufsichtsentscheidung besser legitimiert werden.

Wie im soziologischen Neo-Institutionalismus vermutet, führt die nominelle Einführung eines universellen Policy-Templates aber nicht zu vollständiger Konvergenz des Aufsichtshandelns. Verantwortliche betonen dabei die Elastizität europäischer Verordnungen, die zum einen eine mit dem deutschen Föderalismus vereinbare Umsetzung erlaube, das heißt den dezentralen Vollzug nicht in Frage stellt, und zum anderen ausreichend Handlungsautonomie für dezentrale Akteure lasse. Das Zugeständnis dieser Autonomie scheint für die Akzeptanz von RBR bei den kommunalen Vollzugsbehörden sehr förderlich. Vollzugspraktiken werden zwar vereinheitlicht und systematisiert, können dabei aber ins bisherige Verwaltungshandeln integriert werden:

„Also die EU selber sagt nur sozusagen, dass wir die Kontrollen risikobasiert machen müssen. [...] Und das heißt natürlich, das ist der Ansatz, wo höheres Risiko ist muss ich öfter kontrollieren als da, wo weniger Risiko ist. Das Instrumentarium dazu lässt die EU grundsätzlich frei“ (Interview LS-2).

Aus dem Blickwinkel der Mehrebenenpolitik betrachtet, lassen sich also keine unmittelbaren Verschiebungen von Zuständigkeiten (z.B. eine Zentralisierung innerhalb Deutschlands) oder Ressourcen durch die Anwendung der EU-Verordnung beobachten.<sup>11</sup> Allerdings sind Länder und Kommunen scheinbar durch die Diffusion von RBR zumindest in der Lage ihren Handlungsspielraum zu stabilisieren, indem sie bereits informell angewandte Beurteilungssysteme formalisiert haben. Möglicher Kritik wegen mangelnder Einheitlichkeit des Vollzugs kann, so die Hoffnung der dezentralen Akteure, so begegnet und ein „[H]ereinreden“ (Interview LS-6) durch den Bund zurückgewiesen werden.

## 4.2 „Die Richtlinie hat in unsere Philosophie hineingespielt“<sup>12</sup>: Zur Diffusion risikobasierten Hochwasserschutzes

Während das Bundesumweltministerium bei der EU als national kompetente Behörde auftritt und Gesetze erlässt, fallen Planung und Finanzierung von Hochwasserschutzmaßnahmen in den Zuständigkeitsbereich der über 400 Kommunen und zahlreichen Deichverbände. Dies hat große Unterschiede in Risikoanalyse und Risikomanagement hervorgerufen, auch weil die Begriffe Hochwasserschutz und Hochwasserschaden keinerlei rechtliche Grundlage haben (wie Interviewte aus den Bundesländern bemängeln). Zwar gehört der Hochwasserschutz rechtlich zur kommunalen Daseinsfürsorge, allerdings gibt es kein vorgeschriebenes Schutzniveau und somit auch keine einklagbare Präventionsinfrastruktur (z.B. durch bestimmte Deichhöhen).

Die für den Föderalismus typische Koordinierungsfrage stellt sich umso dringlicher, da der grenzüberschreitende Charakter von Hochwassergeschehen impliziert, dass das Handeln einzelner Anrainer immer direkt andere betrifft. Eine Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft (LAWA) nimmt sich der Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns im Hochwasserschutz an. Mit dem Hochwasserschutzgesetz wurde 2005 zudem, als Reaktion auf die dramatischen Überschwemmungen an Oder und Elbe drei Jahre zuvor, ein erster rechtlicher Harmonisierungsversuch vor allem für Präventionsstandards unternommen (Bundesrepublik 2005b). RBR spielte dabei bislang aber keine Rolle (vgl. *Krieger* 2013). Zwar nutzten einige wenige Bundesländer und Kommunen aktuarielle Berechnungsmodelle in Verbindung mit Kosten-Nutzen-Analysen zur Priorisierung ihrer (anteiligen Finanzierung von) Präventionsmaßnahmen (z.B., Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, die Städte Köln und Mainz); risikobasierte Ansätze setzten sich bisher aber nicht flächendeckend durch.

War der Einfluss der EU im Hochwasserschutz bislang eher als marginal einzuschätzen, hat sie gerade in Hinblick auf RBR kürzlich mit der Richtlinie zum Hochwasserrisikomanagement (EU 2007) einen Vorstoß initiiert, der in Deutschland stark vereinheitlichend wirken könnte. Auch hier stand eine Krise am Anfang: die verheerenden und Hochwasser an Elbe, Oder und Donau in den 2000er Jahren. Die EU-Richtlinie schreibt nun einen dezidiert aktuariellen Ansatz für die Risikoanalyse vor (vgl. *CEU* 2007, Art. 2), der explizit Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe definiert und damit substantiell weiter geht als die Kontrollverordnung im Lebensmittelbereich. Dabei betrifft die Richtlinie allerdings allein die Art der Informationsbeschaffung und Reportpflicht, nicht die Präventionsstandards. Mitgliedsstaaten müssen an das aktuarielle Risikokonzept anschließend jene Gebiete identifizieren, für die ein potentiell signifikantes Hochwasserrisiko besteht, Maßnahmen planen und diese an die EU melden. Die Risikoeinschätzung erfolgt zweistufig:

- eine Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeit von (a) seltenen Hochwassern; (b) mittleren Hochwassern mit einer Wiederkehrwahrscheinlichkeit von höchstens hundert Jahren; und (c) häufigen Hochwassern, wo ihre Erhebung zusätzlich zum mittleren Ereignis angemessen scheint.
- eine Bewertung der Schadenshöhen für die drei Szenarien mit Fokus auf die Betroffenheit von Bevölkerung, wirtschaftlichen Werten, Kulturgütern und der Umwelt.

Auf der Grundlage dieses „flood risk mapping“ (EU 2007) – welches 2013 zum ersten Mal durchgeführt werden musste und nun alle sechs Jahre wiederholt wird – erstellten die Mit-

gliedsstaaten bis 2015 so genannte Hochwasserrisikomanagementpläne und meldeten diese der EU durch die national kompetente Behörde (ebd.). In typischer Manier für eher ‚weiche‘ Regulierungsfelder will die EU den Fortschritt im Hochwasserschutz auf Grundlage der durch die Mitgliedsstaaten selbst verfassten Pläne evaluieren und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge unterbreiten (ebd.) (zur soft Europeanisation im Hochwasserschutz vgl. *Paul/Bouder/Wesseling* 2015, S. 15). Im Nationalen Hochwasserschutzprogramm zeichnet sich seit 2014 bereits eine über die Erfordernisse der EU-Richtlinie zu Risikoanalysen weit hinausgehende Vereinheitlichung von Präventionsstandards ab: Die LAWA hat im Auftrag der Umweltministerkonferenz ihre Förderkriterien für durch Bundesmittel mitfinanzierte Präventionsmaßnahmen auf Basis der Hochwasserrisikokarten entwickelt (vgl. *LAWA* 2014). Durch die Hintertür der Mittelvergabe könnte es damit zu einer stärkeren und einheitlicheren Risikobasierung von Präventionsstandards kommen.

Inwieweit können die Thesen aus Abschnitt 2 helfen, die Diffusion von RBR in diesem Fall zu erklären? Ähnlich wie in der Lebensmittelsicherheit beobachten wir hier zunächst eine durch die EU erzwungene isomorphe Anpassung an risikobasiertes Denken, wengleich zunächst nur die Informationserhebung steuernd. Die Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie der EU hat in Deutschland nach Einschätzung der Interviewten zum ersten Mal einen verbindlichen aktuariellen Risikobegriff eingeführt: „die Maßstäbe für die Bewertung des Risikos, sage ich mal, und der Ableitung oder die Definition von Risiko [...] sind [...] jetzt sehr europäisch angeglichen“ (Interview HS-8).

Diese Entwicklung wurde in Deutschland aber durchaus von verschiedenen Seiten begrüßt und befördert. Einige Vertreter/innen der Länder (z.B. Niedersachsen und Rheinland-Pfalz) sehen in den Hochwasserrisikokarten eine Möglichkeit, die Wahrscheinlichkeit von Hochwasserschäden transparenter zu machen, die staatliche Zuständigkeit für Prävention und Schadenskompensation klar zu begrenzen und an die gesetzlich verankerte private Vorsorgepflicht zu appellieren. Sie hoffen, dass dem oft beobachtbaren politischen Reflex, ad-hoc öffentliche Gelder für die Schadenbeseitigung zu verteilen, durch eine über territoriale Einheiten vergleichbare Risikobewertung zukünftig begründet begegnet werden kann:

„Wir versuchen in der Übernahme von Kosten für Hochwasserschäden besonders restriktiv zu agieren; man kann nicht einfach sein privates Versäumnis auf die Allgemeinheit verlagern!“ (Interview HS-10).

Während es den Ländern bei der Umsetzung von RBR vor allem um eine rechtfertigbare Begrenzung der eigenen fiskalischen Zuständigkeit geht – in gewisser Weise also einer Legitimation des Nichteingreifens –, sieht der Bund RBR als Chance für eine Vereinheitlichung von Risikoanalysen und Präventionsansätzen „damit Hochwasserschutzmanagement nicht an der Landesgrenze endet“ (Interview HS11):

„Was bisher nicht so gut funktioniert hat, und das bringt hoffentlich die Richtlinie, das wissen wir noch nicht, einfach die bessere Verzahnung innerhalb von Deutschland, also zwischen den Bundesländern, aber halt auch mit den [anderen Mitglieds-] Staaten[...] es wird einfach systematischer, breiter und einfach in der Hoffnung dann auch vergleichbarer“ (Interview HS-8).

Dabei identifizieren Interviewte explizit Harmonisierungspotenzial über die Vorgaben der EU-Richtlinie hinausgehend nicht nur bei der Ermittlung von Risiken sondern auch für Präventionsstandards. Leitfäden zur Umsetzung der Richtlinie lassen vermuten, dass sich diese Harmonisierung ähnlich wie im Arbeitsschutz (nächster Abschnitt) auf freiwilliger Basis innerhalb der föderalen Strukturen über die LAWA vollziehen wird (vgl. *LAWA* 2013).

Typisch für den mimetischen Isomorphismus werden dabei bereits Blaupausen für die Harmonisierung auserkoren. Die Rheinanlieger, die sich selbst als Vorreiter im proaktiven und risikobasierten Hochwasserschutz sehen, schlugen das von ihnen in der Internationalen Kooperation erprobte Modul<sup>13</sup> zur Maßnahmenplanung als das geeignetste für die LAWA-Diskussion vor. Weil aktuarielle Risikoterminologie und risikobasierte Präventionsstandards am Rhein schon seit längerem vorherrschten, habe die Richtlinie in die Philosophie der betroffenen Bundesländer „hineingespielt“ (siehe oben):

„Also, ich maße mir nicht an zu sagen, die [anderen Bundesländer] machen es schlechter [...] Ich bin nur der Meinung, wir gehen den besseren, umsetzungsorientierteren Weg. So. [...] Natürlich hat das Ganze [die Richtlinie] aber im positiven Sinne unsere Aktivitäten schon etwas beschleunigt“ (Interview HS-5).

Man erhofft sich nun der Logik eines lokalen Reformlabors folgend ein Mainstreaming des eigenen Ansatzes. Ziel sei eine bundesweite Angleichung der Risikoakzeptanz auf höherem Niveau, eine Abschaffung binärer und Einführung risikobasierter Landnutzungsstandards, und die kosteneffektive Planung von Präventionsmaßnahmen über Ländergrenzen hinweg. Es bleibt abzuwarten, ob alle anderen Länder diese Vorbildfunktion anerkennen (ein/e Interviewte/r äußerte sich hier eher skeptisch, HS-11). Allemaal werden die selbst ernannten Vorreiter/innen aber vom Bund mit dem Nationalen Hochwasserschutzprogramm und seiner teilweise risikobasierten Mittelvergabe unterstützt. Indem der Bund die Hochwasserrisikokarten als Vergleichsmaßstab für die Beurteilung von Förderwürdigkeit heranzieht und die Simulationssoftware der IKS für Risiko-Kosten-Nutzen-Berechnungen verwenden möchte, ist eine weitere Diffusion von RBR im ansonsten stark fragmentierten deutschen Hochwasserschutz zu erwarten.

Diese Diffusion beruht ursprünglich auf der EU-Richtlinie, ist aber keineswegs allein auf den durch sie ausgeübten Anpassungsdruck zurückführbar. Mehrebenenpolitisch betrachtet dient die EU-Richtlinie den Rheinanliegern in Allianz mit dem um Vereinheitlichung bemühten Bundesumweltministerium als willkommener Anlass, lokal erprobte risikobasierte Ansätze als nachahmenswert darzustellen und strategisch für eine Rationalisierung und Vereinheitlichung des dezentralen deutschen Hochwasserschutzes einzusetzen (eine Europäisierungsstudie diskutiert diese Dynamik als Venue-shopping (vgl. *Paul/Bouder/Wesseling* 2015, S. 13f.).

#### 4.3 „Wir sitzen in der Legitimationsfalle“<sup>14</sup>: Zur Diffusion risikobasierter Aufsicht im Arbeitsschutz

Im Arbeitsschutz hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz inne, die EU greift hier weniger ein als in der Lebensmittelsicherheit. Es finden sich zwar bedeutsame europäische Rechtsvorgaben, z.B. in Bezug auf den Lärmschutz oder Arbeiten mit radioaktiver Strahlung, allerdings schreibt die EU kein risikobasiertes Vorgehen vor. Da der Bund sich oft auf Rahmengesetzgebung beschränkt, wird der Arbeitsschutz entscheidend vom Regelwerk der Berufsgenossenschaften mitgeprägt (vgl. *Windhoff-Héritier* 1993, S. 110). Die Länder vollziehen mit ihren kommunalen Gewerbeaufsichtsämtern in sehr unterschiedlichen Organisationsformen und verschiedensten Personaldepots das Arbeitsschutzrecht.

Die Frage eines einheitlichen Vollzugs wurde besonders innerhalb einer Evaluierung durch den Europäischen Ausschuss führender Aufsichtspersonen im Arbeitsschutz (vgl. *SLIC* 2005) aufgeworfen, welche die mangelnde strategische Ausrichtung der deutschen

Gewerbeaufsicht als Fragmentierungsproblem monierte. Die staatliche Gewerbeaufsicht ist Teil eines immer wieder in die Kritik geratenen dualen Aufsichtssystems, für dessen Vereinfachung in den 2000er Jahren sogar die gänzliche Übertragung staatlicher Aufsicht an die Berufsgenossenschaften diskutiert wurde.

Im Anschluss an den SLIC-Report erarbeitete die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) ein Eckpunktepapier, das die Grundlage für die seit 2008 geltende Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) bildete und seitdem Schwerpunkte für die Überwachung und Beratung im Arbeitsschutz setzt. Die GDA basiert allerdings eher auf „sozialpolitischen Abstimmungsprozessen“ (vgl. Meffert 2008, S. 49) denn auf systematischen Risikoüberlegungen.

Anders als in den beiden vorhergehenden Fällen haben sich die Länder im Arbeitsschutz 2014 aus sich heraus auf einen risikoorientierten Standard für ihre Überwachungstätigkeit verständigt. Dabei nutzten sie den Länderausschuss Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI), welcher analog zur LAWa – aber ohne Beteiligung des Bundes – ein Forum für die Koordination von Prinzipien und Grundlagen eines einheitlicheren Verwaltungshandelns bietet. Die Initiative für eine gemeinsame risikobasierte Aufsichtstrategie kam von der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK), dem Verhandlungsgremium der Länder. Sie ist einerseits als Reaktion auf die bereits erwähnte SLIC-Evaluierung zu verstehen und geht andererseits auf einen Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen zurück. Das Land reagierte damit auf einen Skandal hinsichtlich schwerer PCB-Vergiftungen der Belegschaft bei der Firma ENVIO in Dortmund 2010.

Eine *LASI* Veröffentlichung (2014a, LV 1) führt das risikoorientierte Aufsichtskonzept als neuen Verwaltungsansatz ein, der 2017 zunächst in einer Pilotphase getestet wird<sup>15</sup>. Demnach sind mindestens 25 Prozent der Aufsichtstätigkeit pro-aktiv und weitgehend risikobasiert zu gestalten, statt allein auf Unfälle oder Beschwerden zu reagieren. Dazu wird zunächst eine „allgemeine länderübergreifende Grundeinstufung von Betrieben“ (ebd. S. 22) anhand einer vierstelligen Wirtschaftsklassensystematik (NACE) vorgenommen. Basierend auf Unfallstatistiken, Berufskrankheitengeschehen und anderem Erfahrungswissen zu einzelnen Wirtschaftsbereichen haben die obersten Arbeitsschützer/innen der Länder gemeinsam bewertet, welche mechanischen, stofflichen, physischen und psychischen Belastungen jeweils für eine Branche anzunehmen sind. Dabei wird für derzeit 592 Branchen für jede der vier Belastungsarten eine vierfach abgestufte Einstufung rangierend von „kein nennenswertes“ bis „hohes Risiko“ vorgenommen. Anhand dieser Grundeinstufung soll bereits eine einheitliche Fokussierung der Aufsichtstätigkeit ermöglicht werden: „Die Zusammenfassung der Bewertungen ermöglicht es den Arbeitsschutzbehörden, Prioritäten zur Auswahl von Betrieben zu setzen“ (ebd., S. 23). Die Überwachung der „Meeresfischerei“ oder der „Gewinnung von Steinen und Erden“ wäre demnach hoch prioritär, während Inspektionen in der „Anlagenberatung“ oder bei Betreibern von „Webportalen“ vernachlässigbar wäre (vgl. *LASI* 2014b). Welche konkreten Überwachungsintervalle und Intervallgrenzen sie anhand dieser Grundbewertung einrichten, bleibt allerdings – ähnlich wie in der Lebensmittelsicherheit – Sache der einzelnen Landesbehörden. Zudem werden für die endgültige Risikobewertung noch die Betriebsgröße und „spezifische Kenntnisse aufgrund von Besichtigungen, Unfällen oder Beschwerden“ hinzugezogen (*LASI* 2014a, S. 23) – Betriebe mit vielen Beschäftigten und notorische Gesetzesbrecher sollen dabei priorisiert werden; die Operationalisierung obliegt den Ländern und ausführenden Behörden.

Diese freiwillige Hinwendung zu risikobasierter Gewerbeaufsicht im Arbeitsschutz ist einerseits mit mimetischen isomorphen Anpassungen und erhofften Legitimationsgewin-

nen für das Aufsichtshandeln begründbar, andererseits dient die Einführung von RBR auch der strategischen Absicherung von Handlungsspielräumen im Mehrebenensystem. Der kritische SLIC-Report und der ENVIO-Skandal stärkten die Forderung nach einem systematischeren und einheitlicheren Vorgehen im Aufsichtshandeln über Ländergrenzen hinweg und führten zu dementsprechenden ASMK-Beschlüssen. Mit der Einführung von RBR (*LASI* 2014a) ist seitens der Behördenleitungen der Länder vor allem die Hoffnung verbunden, die Legitimation der Gewerbeaufsicht zu stärken und sie gegen den Vorwurf des „Organisationsversagens“ (Interview AS-11) zu immunisieren:

„Auslöser war ein Stückweit ENVIO [...] auf die Firma sind wir [in der pro-aktiven Aufsichtsplanung] auch nicht gekommen. Wir sind erst durch eine Arbeitnehmerbeschwerde darauf aufmerksam geworden, dass da wohl schlechte Zustände herrschen und das hat uns ein Stück weit dazu [zur Entwicklung des risikoorientierten Ansatzes] gebracht. [...] Deshalb haben wir gesagt, wir müssen uns [...] nachvollziehbare Kriterien überlegen, warum man bestimmte Dinge tut und andere lässt“ (Interview AS-1).

Die systematische Rechtfertigung von Aufsichtsaktivitäten (einschließlich der Grenzen des Aufsichtshandelns) wird angesichts knapper Personalressourcen und der gebotenen Notwendigkeit von Effizienzsteigerungen als besonders wichtig erachtet: „Letztendlich ist einfach die Frage, wie bringe ich mit begrenzten Ressourcen eine rationale Prioritätensetzung in die Aufsicht rein?“ (Interview AS-2).

Zur allgemein knappen Ressourcenlage kämen in großer Übereinstimmung der Interviewten vier weitere Faktoren, die den Arbeitsschutz „strukturell benachteiligen“ und die Behörden in eine „Legitimationsfalle“ befördert hätten (Interview AS-12):

- Die mangelnde politische Steuerungskompetenz der Länder, die zwar vollziehen bei der Arbeitsschutzrelevanten Gesetzgebung des Bundes aber nicht mitsprechen, führe zu einer geringen politischen Sichtbarkeit in den Landtagen und Ministerien.
- Benachbarte „Binnenmarkt-relevantere“ Politikfelder, die seitens der EU stark reguliert und mit festen Kontrollquoten versehen sind (vor allem Emissionsschutz und Marktüberwachung), zögen seit Jahren in gemischten Behörden Personalressourcen aus dem Arbeitsschutz ab.
- Die öffentliche und politische Aufmerksamkeit für den Arbeitsschutz sei generell eher gering, vor allem im Vergleich zum Umweltschutz oder auch der Lebensmittelsicherheit.
- Der staatlich vollzogene Arbeitsschutz sei angesichts von Deregulierungsbemühungen seit den 1990ern Jahren mit seiner „klassischen Eingriffsbehörde nicht mehr en vogue“ (Interview AS-12) und musste seine Daseinsberechtigung gegenüber der Aufsicht durch die Berufsgenossenschaften<sup>16</sup> nachweisen.

In dieser komplexen Gemengelage sahen sich die Länder gezwungen, ihr Aufsichtshandeln im Arbeitsschutz mithilfe von RBR sichtbarer zu machen und als rational zu legitimieren. Dabei wird ein freiwillig koordiniertes Vorgehen der Länder als entscheidender Schritt erachtet, um der staatlichen Gewerbeaufsicht „eine starke Stimme“ (Interview AS-12) gegenüber möglicher Kritik von EU, Bund, Berufsgenossenschaften, Gewerkschaften, Unternehmen und Verbänden, den eigenen Ministerien und Finanzlern und der Öffentlichkeit zu geben. Damit solle nicht nur ihre Legitimität sondern auch ihr Handlungsspielraum gegenüber anderen Akteuren abgesichert werden:

„Und um einfach als Länder sich zu positionieren, braucht man natürlich irgendwas, wo man sagt ‚Das ist unsere gemeinsame Position‘, und das haben wir versucht mit dieser LV1 [...] zu schaffen“ (Interview AS-12).

Angesichts des beschriebenen Legitimationsdrucks und des Versuchs, Handlungsspielräume zu stabilisieren oder zu erweitern, entfaltete sich ein mimetisch isomorpher Anpassungsprozess um RBR. Nachdem computergestützte Priorisierungsverfahren und Risikoberechnungen in einigen Ländern („Reformlabore“) seit etwa 15 Jahren bereits mit Erfolg erprobt wurden, erschien das Mainstreaming dieser Templates durch den LASI folgerichtig. Hessen und Brandenburg nahmen eine Vorreiterrolle bei der länderübergreifenden Einführung ihres EDV Moduls ein; Nordrhein-Westfalen trieb die Systematisierung der Risikobewertung über die gemeinsame Grundeinstufung der Wirtschaftsklassen voran. Dabei wird der risiko-basierte Ansatz selbst als Katalysator in Verhandlungssituationen beschrieben, der als rational, allgemein akzeptabel, der Öffentlichkeit und Politik „gut zu verkaufen“ und deswegen von den Ländern als „positives Angebot“ wahrgenommen wird (Interview AS-5):

„Und alles [...] was man jetzt einheitlich regeln will, ist natürlich ein Eiertanz. Weil richtig rechtlich durchgreifend regeln kann man es eigentlich nicht. Das heißt, die Kunst besteht darin, aus meiner Sicht, solche Beschlüsse zu fassen, die, sagen wir mal, so gut, so zwingend, mit so viel positivem Angebot versehen sind, dass sie quasi, ja, sich aufdrängen oder freiwillig eingehalten werden“ (Interview AS-5).

„Es ist es natürlich auch wieder eine politische Frage, so nach dem Motto ‚was haben wir aus ENVIO gelernt?‘ Ja. Und [...] wir haben dann die anderen Länder auf Trab gebracht“ (Interview AS-12).

RBR findet zuletzt auch deswegen breite Unterstützung, weil es professionelle Wertvorstellungen des Vollzugspersonals über eine angestrebte Evidenz-basierte Senkung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten stützt; allerdings tragen der mimetische Isomorphismus und steuerungspolitische Strategien, den Handlungsspielraum der staatlichen Gewerbeaufsicht zumindest zu sichern, am meisten zur erfolgreichen Diffusion bei.

## 5 Fazit und Diskussion

Der Beitrag setzte sich kritisch mit einer in der angelsächsisch geprägten Regulierungsforschung geltenden These auseinander, welche den deutschen Föderalismus als institutionelles Hindernis für die Einführung risikobasierter Regulierung einstuft. Ziel war es, die empirisch beobachtbare Diffusion von RBR in den vergangenen zehn bis fünfzehn Jahren in Deutschland in genau jenen Politikfeldern zu erklären, die durch starke Dezentralisierung gekennzeichnet sind. In einer interpretativen Policy-Analyse der Lebensmittelsicherheit, des Hochwasserschutzes und des Arbeitsschutzes untersuchte der Beitrag anschließend an eine theoretische und methodische Verortung, inwieweit die Hinwendung zu RBR im föderalen System Deutschlands durch isomorphe Anpassungsprozesse und ihr Zusammenspiel mit steuerungspolitischen Strategien dezentraler Verwaltungsbehörden in der europäischen Mehrebenenpolitik erklärt werden kann.

Dafür wurden die Politikfelder zunächst in ihren Grundmerkmalen beschrieben (siehe Tabelle 2): Während sich alle drei Politikfelder durch dezentrale Zuständigkeiten auszeichnen, geht die Fragmentierung im kommunal verantworteten Hochwasserschutz am weitesten. Sowohl im Hochwasserschutz als auch in der Lebensmittelsicherheit sind jedoch Versuche höherer Ebenen zu beobachten, eine Vereinheitlichung des dezentralen

Verwaltungshandelns zu erreichen. In beiden Feldern gehen zudem von EU-Verordnungen und Richtlinien vereinheitlichende Impulse aus. Im Arbeitsschutz findet eine Vereinheitlichung vor allem über den koordinierenden Länderausschuss statt. Diese stützt sich aber zumindest mittelbar auch auf skeptische Evaluierungen durch einen EU-Expertenausschuss sowie die Angst der staatlichen Gewerbeaufsicht vor ihrer Abschaffung. Die Einführung risikobasierter Regulierungsansätze ist in allen drei Fällen neueren Datums (2004-2014) und geht ursprünglich entweder auf EU-Recht oder dezentrale Initiativen der Länder zurück; im Hochwasserschutz eine Kombination von beiden.

*Tabelle 2:* Grundmerkmale dreier Fälle risikobasierter Regulierung

	Lebensmittelsicherheit	Hochwasserschutz	Arbeitsschutz
<b>Zuständigkeit</b> (Vollzug)	Länder	Kommunen und Deichverbände	Länder
<b>Dynamiken der Mehrebenenpolitik</b>	mittlere Dezentralisierung; Zentralisierungsversuche durch Verwaltungsvorschriften, LAV und BVL	starke Dezentralisierung; Zentralisierungsversuche über UMK, LAWA und Kofinanzierung der Prävention vom Bund	mittlere Dezentralisierung; freiwillige Vereinheitlichung über ASMK und LASI
<b>Beispiel RBR</b>	Probenahmen und Plankontrollen der Lebensmittelaufsicht	Erstellen von Risikokarten und -managementplänen	aktive Gewerbeaufsicht
<b>Ursprung von RBR</b>	rechtsverbindliche Einführung durch EU-Verordnung 882/2004	dezentral gestütztes Mainstreaming lokaler Ansätze bei Transposition der EU-Richtlinie 2007/60; koordiniert in LAWA	dezentral initiiertes Mainstreaming lokaler Ansätze; koordiniert in ASMK und LASI (2014)
<b>Anlass</b>	BSE-Krise in den 1990er Jahren	Hochwasser an Oder/Elbe 2002	SLIC Evaluation 2005; ENVIO-Skandal 2010; drohende Abschaffung staatlicher Aufsicht

*Quelle:* Eigene Darstellung.

Danach wurden vier Thesen, die wir in unserer theoriegeleiteten Problematisierung der Inkompatibilitätsthese in Abschnitt 2 entwickelt haben, empirisch überprüft:

1. Die Diffusion von RBR ist im Föderalismus am wahrscheinlichsten, wenn sie ‚von oben‘ angeordnet wird, z.B. durch die EU (erzwungener Isomorphismus).
2. Ein freiwilliges Mainstreaming von RBR ‚von unten‘ ist auch in Abwesenheit von unmittelbarem Zwang zu erwarten, wenn
  - a. bei dezentralen Akteuren strategische Unsicherheiten über ihr Verwaltungshandeln vorherrschen und das Imitieren scheinbar erfolgreicher risikobasierter Ansätze erstrebenswert erscheinen lassen (mimetischer Isomorphismus), und/oder
  - b. die professionellen Normen dezentraler Verwaltungshandelnden gut mit RBR vereinbar sind oder ihre Geltung sogar stärken (normativer Isomorphismus).
3. Eine isomorphe Hinwendung zu RBR wird verstärkt, wenn sich dezentrale Akteure eine Ausweitung oder zumindest Stabilisierung ihrer Handlungsfähigkeit im Mehrebenensystem versprechen.
4. Die isomorphe Diffusion von RBR unterhalb der zentralstaatlichen Ebene ist wahrscheinlicher, wenn sie der strategischen Befähigung zu Koordinationsprozessen im Mehrebenensystem dient.

Die Untersuchung wies zunächst erzwungene Formen der Anpassung (These 1) in der Lebensmittelsicherheit (stärker) und im Hochwasserschutz (schwächer) nach (siehe Ergebnisübersicht in Tabelle 3). In beiden Fällen kann die Hinwendung zu RBR durch die Impulssetzung der EU erklärt werden, wobei die Verordnung zur Lebensmittelkontrolle RBR sehr viel weitreichender vorschreibt als die Richtlinie zu Hochwasserrisikomanagement. Gerade der letztere Fall wird aber zusätzlich von mimetischen Anpassungsprozessen verstärkt (These 2a), indem sowohl einige (selbsternannte) Vorreiter unter den Bundesländern als auch das Bundesumweltministerium die EU-Richtlinie als willkommenen Anlass für eine Vereinheitlichung von Risikobewertungen und Präventionsplanung betrachten. Dabei geht es in beiden Fällen auch – und dies ist eine klassische Funktion von RBR – um eine klarere Begrenzung der staatlichen Zuständigkeit für Schäden, deren Verhinderung oder Kompensierung und eine diesbezügliche Legitimierung des Nichteingreifens.

*Tabelle 3:* Erklärungsansätze zur Diffusion risikobasierter Regulierung

	Lebensmittelsicherheit	Hochwasserschutz	Arbeitsschutz
Isomorphismus			
erzwungen	x	x	
mimetisch	(x)	x	x
normativ			(x)
Funktionen	Handlungsrechtfertigung	Begrenzung der Verantwortung für Schäden	Handlungsrechtfertigung
isomorpher Anpassung	Begrenzung der Verantwortung für Schäden		grundlegende Legitimation der staatlichen Aufsicht
Interaktion mit Mehrebenenpolitik	Stabilisierung der Handlungsfähigkeit von Ländern/Kommunen	Mainstreaming lokaler Ansätze anlässlich der EU-Richtlinie über LAWA	Mainstreaming lokaler Ansätze über LASI
	Bewahrung der Autonomie dezentraler Aufsicht und Positionierung gegen Vereinheitlichungspläne	Vereinheitlichung der Prävention über gleichartige Risikobewertung und deren Nutzung bei Mittelvergabe des Bundes	Stabilisierung der Handlungs- und Koordinationsfähigkeit von Ländern/Kommunen
			Bewahrung/Stärkung dezentraler staatlicher Aufsicht

*Quelle:* Eigene Darstellung.

Abseits jeglichen formalrechtlichen Anpassungsdrucks wirkt im Arbeitsschutz vor allem der mimetische Isomorphismus: Um auf den als sehr stark empfundenen Legitimationsdrucks zu reagieren, haben sich die Länder freiwillig auf die Einführung eines lokal erprobten Policy Templates für risikoorientierte Aufsichtsstrategien geeinigt (These 2a). RBR stützt zudem professionelle Wertvorstellungen des Vollzugspersonals über die Evidenz-basierte Senkung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten und findet deswegen breite Unterstützung (These 2b).

Insgesamt wirken also entweder (a) die Existenz eines starken formalrechtlichen Anpassungsdrucks (hier durch EU Recht), (b) eines starken internen Legitimationsdrucks beim gleichzeitigen Vorhandensein einer lokal erprobten und als erfolgreich angesehenen Blaupause oder (c) eine abgeschwächte Form beider Mechanismen in Kombination miteinander als Geltungsbedingungen für die Hinwendung zu RBR im Föderalismus. Unsere Studie hat nicht ermittelt, welche der drei Formen unter welchen Bedingungen am gängigsten ist. Eine Vergleichsstudie mit größerer Fallzahl müsste überprüfen, unter welchen Bedingungen welche Diffusionspfade (nicht) beschritten werden. Der EU-erzwungene

Diffusionspfad wäre z.B. auch für die Terrorismusbekämpfung denkbar, für die die EU seit Kurzem ein risikobasiertes Vorgehen für Kundenscreenings durch Banken vorschreibt (vgl. Wesseling 2013). Ein durch Krisenwahrnehmungen ausgelöster freiwilliger Benchmarkingprozess hin zu RBR – ähnlich zum Arbeitsschutz – könnte bei der dezentralen Integrationspolitik für Geflüchtete (Stichwort ‚Terrorismusgefahr‘) oder im Qualitätsmanagement des föderalen Gesundheitssystems vermutet werden (Stichwort ‚Krankenhauskeime‘).

Unsere Ergebnisse verweisen des Weiteren darauf, dass isomorphe Anpassungen nicht allein sondern in Kombination mit steuerungspolitischen Strategien der Verwaltungsbehörden wirken, die RBR dezentral aufgreifen. Der soziologische Neo-Institutionalismus kann die Diffusion von RBR im Föderalismus allein nicht erklären; erst in der analytischen Verbindung mit Einsichten über das ihnen zugeschriebene Vermögen, die Handlungs- und Koordinationsfähigkeit dezentraler Verwaltungsbehörden im Mehrebenensystem strategisch abzusichern oder gar zu erweitern, kann die Diffusion risikobasierter Ansätze umfassend verstanden werden.

Dies gilt nach unseren Ergebnissen vor allem für jene Politikfelder, in denen der externe formalrechtliche Anpassungszwang gering ist. Zwar finden sich auch in der Lebensmittelsicherheit gezielte Versuche der Länder und Gesundheitsämter, ihre Zuständigkeit gegenüber der EU und des Bundes durch eine offenbar rationalere, risikobasierte Priorisierung der Aufsicht zu rechtfertigen. Allerdings scheint die Mehrebenenpolitik im Fall des Hochwasser- und Arbeitsschutzes jeweils eine viel bedeutsamere Rolle für die Einführung von RBR zu spielen. Im Hochwasserschutz wurde der durch die EU-Richtlinie eingeführte, aber nur den Bereich der Informationsgewinnung betreffende, risikobasierte Ansatz in einer Allianz zwischen ‚Vorreiter‘-Ländern und Bundesumweltministerium als Standard für die Mittelvergabe für Präventionsförderung auserkoren. EU-Recht galt dabei als willkommener Anlass für die stückweise Vereinheitlichung dezentraler Maßnahmenplanung auf Grundlage eines als rational und systematisch empfundenen Regulierungskonzepts. Im Arbeitsschutz wurde die mimetische (und bedingt normative) Hinwendung zu RBR vor allem durch den Versuch der Länder und ihrer stark unter Druck geratenen Gewerbeaufsichtsämter befördert, ihre Handlungs- und Koordinationsfähigkeit zu erhalten, mit starker vereinter Stimme gegenüber Kritiker/innen aufzutreten und die Existenz der staatlichen Aufsicht fortwährend zu legitimieren. Auch diese Dynamiken wären für ähnlich fragmentierte und eher bedingt EU-geprägte Felder wie die Integrations- oder Gesundheitspolitik zu überprüfen.

Genereller stellt sich die Frage, ob der Föderalismus mit seiner lokalen Innovationslogik und dem immer mitschwingenden Koordinationsgebot unter gewissen Umständen nicht sogar als durchaus fruchtbares Umfeld für die Diffusion von RBR (und anderer neuer Regulierungsansätze) gelten kann. Das wäre unseren Ergebnissen folgend dann der Fall, wenn, wie im deutschen Arbeitsschutz, hoher Legitimationsdruck mit dem Vorhandensein eines als erfolgreich angesehenen lokalen Policy Templates zusammenkommt und sich dezentrale Akteure nicht nur Legitimationsgewinne sondern auch eine wesentliche Stabilisierung ihrer Handlungsspielräume vom Mainstreaming dieses Templates versprechen. Diese dezentrale, freiwillige Hinwendung zu RBR mag durchaus dem Vergleich mit zentralstaatlich verordneten Ansätzen (z.B. durch die englische Health and Safety Executive an die wenig Steuerungsmacht innehabenden *local authorities*), die dann aber häufig mangels tieferer Überzeugung lokalem ‚Gaming‘ oder ‚Window-dressing‘ ausgesetzt sind (vgl. *Christensen* 2012, S. 642), standhalten oder gar überlegen sein.

Damit sei auch die Hoffnung der Politik angerissen, dass „gute Bürokratie [...] eine Quelle von Legitimation sein“ kann (Bogumil/Kuhlmann 2015, S. 238). Die vorliegende Studie gibt keine Auskunft darüber, ob RBR die Legitimität von Verwaltungshandeln über die Hoffnungen der Agierenden hinaus tatsächlich steigern hilft; eine Untersuchung zwischen reformpolitischem Anspruch und Wirklichkeit von RBR steht diesbezüglich noch aus (vgl. die allgemeinere Forderung zur Erforschung sogenannter Output-Legitimität bei Bogumil/Kuhlmann 2015, S. 241; oder der Konvergenz von Reformergebnissen bei Pollitt 2001, S. 479f.).

Die Untersuchung dreier Fälle erfolgreicher Diffusion in einem ausgewählten föderalen System setzt natürlich eher Spotlights als verallgemeinerbare Ergebnisse zu liefern; es bedarf systematisch Länder und Politikfelder vergleichender Studien, die sowohl erfolgreiche als auch gescheiterte Diffusionsprozesse von RBR analysieren. Der Beitrag bietet jedoch, so die Hoffnung, eine erste empirisch-fundierte Theorisierung jener Umstände, die entgegen der in der angelsächsischen Regulierungsliteratur vermuteten Inkompatibilitäten mit föderalen Systemen zur erfolgreichen Diffusion von RBR – und womöglich auch anderer Reformtemplates – führen. Ein weiteres Ziel des Beitrags wäre erreicht, wenn die gestiegene reformpolitische Bedeutung risikobasierter Regulierungsansätze im deutschen Verwaltungshandeln analytisch und theoretisch mehr Beachtung fände.

## Anmerkungen

- 1 *Döhler/Wegrich* weisen zudem darauf hin, dass die Regulierungsdebatte hierzulande von größeren konzeptuellen Unstimmigkeiten geprägt ist, die u.a. dazu beitragen, dass anglo-amerikanische Policy Templates wie RBR oft missverständlich und/oder verspätet Eingang in Forschung sowie Reformpolitik finden (*Döhler/Wegrich* 2010, S. 45f.).
- 2 So hätten NPM Reformen einerseits die Effizienzversprechen von RBR ‚umarmt‘ und ihre Einführung begünstigt. Andererseits habe NPM aber auch die Zurechenbarkeitsstrukturen für Entscheidungen derart verändert, dass Regulierer sich in erhöhtem Rechtfertigungszwang beim Eintritt schadhafter Ereignisse sähen und darauf ihrerseits mit der Hinwendung zu risikobasierten Verfahren reagiert hätten (vgl. *Rothstein/Borraz/Huber* 2013, S. 220f.).
- 3 Auch methodisch ist Kritik angebracht. Da sich Vergleichsstudien zu Verwaltungsreformen oft auf die zentralstaatliche Ebene konzentrieren, bleiben dezentrale Diffusionsprozesse oft unerkannt (so z.B. bei *Pollitt/Bouckaert* 2011; und für RBR bei *Rothstein/Borraz/Huber* 2013). Der gerechtfertigte Schluss, dass der Föderalismus zentralstaatliche Reformen erschwert, ist allerdings nicht mit der Vermutung gleichzusetzen, dass die dezentrale Diffusion neuer Regulierungskonzepte unmöglich ist. Vielmehr bedarf es eines Wechsels der Analyseebene, um dezentrale Einführungen von RBR in Deutschland zu identifizieren und zu erklären. Die bisherige Vernachlässigung von RBR im deutschen verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Diskurs (vgl. Kritik bei *Döhler/Wegrich* 2010, S.44f.) wirkt hier zusätzlich erschwerend.
- 4 Auf die praktischen Umsetzungsgrenzen globaler Templates verweist prominent *Brunsson* (1989; zitiert in *Christensen* 2012, S. 642).
- 5 Mit dem Begriff Mehrebenensystem verbindet der Beitrag folgend diese doppelte Einordnung in höhere Verwaltungsebenen (Bund und EU) aus der Sicht der hier untersuchten dezentralen Akteure: Länder und Kommunen.
- 6 Die Machtstrukturen im Mehrebenensystem können sich natürlich auch durch die Mechanismen des erzwungenen Isomorphismus verändern. Europäische Regulierung harmonisiert so häufig nicht nur die Substanz von Policies, sondern verankert oft auch Entscheidungs- oder Feedbackmechanismen, die gerade in Föderalstaaten zu Vereinheitlichungen oder gar Zentralisierungen führen können (für die Umweltpolitik und die Rolle von regelmäßigen Impact Assessments vgl. *Börzel* 2008, S. 232).
- 7 *Lebensmittelsicherheit*: Im Zuge einer größeren ländervergleichenden Studie zu risikobasierten Lebensmittelkontrollen (*Borraz et al.* 2016), wurde am 18. Mai 2015 ein Expert/innen Workshop mit leitenden Beamt/innen aus Deutschland, England, Frankreich und den Niederlanden an der Sciences-Po in Paris

- veranstaltet. *Hochwasserschutz*: Am 4. September 2013 fand in einer Bezirksregierung im Einzugsgebiet des Rheins eine Informationsveranstaltung für Politik, Freiwilligendienste und Anwohner/innen zur Umsetzung der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie der EU statt, an der die Autorin teilnehmen konnte.
- Arbeitsschutz*: Im November 2013 fand in Düsseldorf die Fachtagung zum Arbeitsschutz „A+A“ statt, an der die Autorin teilnehmen konnte. Ein Workshop war speziell dem Thema risikobasierte Überwachung gewidmet und diskutierte in fünf Fachbeiträgen von leitenden Vollzugsbeamten/innen (z.T. auch die für die Studie Interviewte) die sich damals gerade vollziehende Vereinheitlichung über den LASI.
- 8 Interview LS-7.
  - 9 Auch bei der Probenahme finden risikobasierte Verfahren z.T. Anwendung, diese werden hier aber vernachlässigt (vgl. *LAV* 2005).
  - 10 Auch hier operiert eine Länderarbeitsgemeinschaft (LAV) als Koordinationsstelle; ihre Veröffentlichungen haben bis dato das risikobasierte Vorgehen aber anders als die der LAWA für Hochwasserschutz oder des LASI im Arbeitsschutz nicht detailliert.
  - 11 Im Bereich der Fleischinspektion, ein stärker regulierter Sonderfall von Lebensmittelkontrollen, argumentierten *Lodge/Wegrich* (2011, S. 102) hingegen, dass die gestärkte Rolle des FVO der Bundesregierung die Möglichkeit gab, die die Vollzugspraktiken dezentraler Akteure in Hinblick auf Einheitlichkeit zu überwachen.
  - 12 Interview HS-5.
  - 13 Auf dem niederländischen Delta Programm aufbauend hat die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR) Software zur Simulation von Risikominimierungseffekten und Kosten-Nutzen-Verhältnissen verschiedener Präventionsmaßnahmen entwickelt (vgl. *Paul/Bouder/Wesseling* 2015; S. 17). Das Nationale Hochwasserschutzprogramm plant die Verwendung dieses Moduls zur Ermittlung von Förderungsprioritäten (Interviews HS-3, HS-4).
  - 14 Interview AS-12.
  - 15 Risikobasiertes Vorgehen findet sich auch in Gefahrstoffregulierung, beispielsweise für den Umgang mit Krebserzeugenden Stoffen am Arbeitsplatz (vgl. *Paul/Huber* 2015: S. 16-21), allerdings fokussiert dieser Artikel die mit RBR angestrebte Rationalisierung von Verwaltungshandeln und somit das risikoorientierte Konzept der Gewerbeaufsicht.
  - 16 In den 2000er Jahren wurde diskutiert, die Gewerbeaufsicht gänzlich an die Berufsgenossenschaften zu übertragen. Ein ASMK Beschluss 2005 wies diesen Vorschlag zwar zurück, die Daseinsberechtigung der staatlichen vis-à-vis der selbstverwalteten Aufsicht steht seitdem jedoch auf dem Prüfstand.

## Literatur

- Abels, Gabriele/Kobusch, Alexander*, 2010: Regulation of food safety in the EU: Changing patterns of multi-level governance, paper presented at ECPR Joint Sessions (Standing Group on Regulatory Governance), Dublin, 17. Juni 2010.
- Amt für Arbeitsschutz der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2008: Arbeitsschutz in Hamburg. Das Aufsichtskonzept, Hamburg.
- ASMK*, 2005: 82. Arbeits- und Sozialministerkonferenz. Hauptkonferenz. Bremen.
- Baldwin, Robert/Cave, Martin/Lodge, Martin*, 2013: Understanding regulation: Theory, strategy, and Practice, Auflage: 2nd edition. New York: Oxford University Press, U.S.A.
- Behnke, Natalie*, 2015: Stand und Perspektiven der Föderalismusforschung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 65 (28-30), S. 9-16.
- Benz, Arthur*, 1997: Verflechtung der Verwaltungsebenen, in: *König, Klaus/Siedenkopf, Heinrich (Hrsg.)*, Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 165-184.
- Benz, Arthur*, 2009: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.)*, 2002: Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, PVS Sonderheft 32, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Black, Julia*, 2005: The emergence of risk based regulation and the new public management in the UK, in: *Public Law*, 2005, Autumn, S. 512-549.
- Blatter, Joachim/Haverland, Markus*, 2012: Designing case studies, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Börzel, Tanja A.*, 2008: Environmental policy, in: *Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.)*, Europeanization. New Research Agendas, Basingstoke: Palgrave MacMillan, S. 226-238.

- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas, 2003: Conceptualizing the domestic impact of Europe, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.), The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, S. 57-80.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2015: Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8 (1), S. 237-251.
- Borraz, Olivier/Beaussier, Anne-Laure/Hermans, Marijke/Paul, Regine/Wesseling, Mara, 2016: Resisting harmonisation? Comparing risk-based food safety inspections in Britain, France, Germany and the Netherlands, in: *HowSAFE Working Paper*, 7. London: King's College.
- Boswell, Christina, 2009: *The political uses of expert knowledge: Immigration policy and social research*, Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Brunsson, Niels, 1989: *The organisation of hypocrisy: Talk, decisions and actions in organisations*, Chichester: John Wiley.
- Bundesinstitut für Risikobewertung, 2013: Food safety. Berlin, Web Dokument, zugänglich unter: <http://www.bfr.bund.de/de/lebensmittelsicherheit-3982.html> (Stand: 17.04.2016).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2011: Joint German occupational safety and health strategy. Webseite zugänglich unter: <http://www.bmas.de/EN/Our-Topics/Occupational-Safety-and-Health/joint-german-occupational-safety-and-health-initiative.html> (Stand: 21.2.2013).
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz [BMELV], 2013: Food Safety Strategies. Berlin, Web Dokument, zugänglich unter: [http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/FoodSafetyStrategies.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/FoodSafetyStrategies.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 18.06.2016).
- Bundesministerium für Umwelt, 2004: Hochwasserschutzgesetz. Überschwemmungsgebiete für Schadensvorsorge – eine andere Flusspolitik. Berlin.
- Bundesrepublik Deutschland, 1996: Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit. Berlin.
- Bundesrepublik Deutschland, 2005a: Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB). Berlin
- Bundesrepublik Deutschland, 2005b: Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Berlin.
- Bundesrepublik Deutschland, 2008: Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV RüB). Berlin.
- Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser [LAWA], 1995: Leitlinien für einen zukunftsweisenden Hochwasserschutz. Stuttgart.
- Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser [LAWA], 2004: Instrumente und Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Leitlinien für einen zukunftsweisenden Hochwasserschutz. Düsseldorf.
- Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser [LAWA], 2010a: Empfehlungen zur Aufstellung von Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten. Dresden.
- Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser [LAWA], 2010b: Empfehlungen zur Aufstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen. Dresden.
- Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser [LAWA], 2014: Nationales Hochwasserschutzprogramm: Kriterien und Bewertungsmaßstäbe für die Identifikation und Priorisierung von wirksamen Maßnahmen. Kiel.
- Bulmer, Simon, 2008: Theorizing Europeanization, in: *Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.), Europeanization. New research agendas*, Basingstoke [u.a.]: Palgrave MacMillan, S. 46-58.
- Christensen, Tom, 2012: Global ideas and modern public sector reforms, in: *The American Review of Public Administration*, 42 (6), S. 635-653.
- Christensen, Tom/Laegreid, Per, 2001: *New Public Management. The transformation of ideas and practice*, Aldershot: Ashgate.
- Commission of the European Communities, 2012: The rapid alert system for food and feed 2011. Annual report, Brussels: Directorate General Health and Consumers. Brussels.

- Committee of Senior Labour Inspectors (SLIC)*, 2006: 50 SLIC evaluation report on the German inspection system. Zugänglich unter: [http://www.vdgab.de/Ablage/SLIC-Bericht\\_deutsch.pdf](http://www.vdgab.de/Ablage/SLIC-Bericht_deutsch.pdf) (Stand: 17.07.2016).
- Council of the European Communities*, 1989: Council directive 89/391/EC on the introduction of measures to encourage improvements of safety and health of workers at work. Brussels.
- Council of the European Union*, 2002: Regulation 178(2002) laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. Brussels.
- Council of the European Union*, 2004: Regulation 882(2004) on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules. Brussels.
- Council of the European Union*, 2007: Directive 2007/60/EC on the assessment and management of flood risks. Brussels.
- Demeritt, David/Rothstein, Henry/Beaussier, Anne-Laure/Howard, Michael*, 2015: Mobilizing risk: explaining policy transfer in food and occupational safety regulation in the UK, in: *Environment and Planning A*, 47, S. 373-91.
- Döhler, Marian/Wegrich, Kai*, 2010: Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 3 (1), S. 31-52.
- Gemeinsames Verbraucherschutzinformationssystem Niedersachsen [GeViN]*, 2007: Leitfaden zur Risikobeurteilung von Betrieben im Fachbereich Lebensmittel in Niedersachsen. Hannover.
- Hampton, Philip*, 2005: 140 Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement, London: HM Treasury.
- Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle*, 2008: Einleitung: Politikfelder im Europäischen Mehrebenensystem, in: *Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle (Hrsg.)*, Politikfelder im EU-Mehrebenensystem, Baden-Baden: Nomos, S. 7-20.
- Hood, Christopher/Rothstein, Henry/Baldwin, Robert*, 2001: The government of risk: Understanding risk regulation regimes, Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary*, 2001: Multi-level governance and European integration, Lanham, Md.; Oxford: Rowman and Littlefield.
- Internationale Kommission zum Schutz des Rheins [IKSR]*, 2013: Report on the identification of potential significant flood risk areas in the international river basin district Rhine. Koblenz.
- Jann, Werner u.a.*, 2006: Status-Report Verwaltungsreform : eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren – Deutsche Digitale Bibliothek, Berlin: edition sigma.
- Knill, Christoph/Balint, Tim*, 2008: Explaining variation in organizational change: the reform of human resource management in the European Commission and the OECD, in: *Journal of European Public Policy*, 15 (5), S. 669-690.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale/Bauer, Michael W.*, 2009: Neglected faces of europeanization: The differential impact of the EU on the dismantling and expansion of domestic policies, in: *Public Administration*, 87, S. 519-537.
- Krieger, Kristian*, 2013: The limits and variety of risk-based governance: The case of flood management in Germany and England, in: *Regulation & Governance*, 7 (2), S. 236-257.
- Kuhlmann, Sabine*, 2010: New Public Management for the ‘classical continental European administration’: Modernization at the local level in Germany, France and Italy, in: *Public Administration*, 88 (4), S. 1116-1130.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan*, 2008: Evaluating administrative modernization in German local governments: Success or failure of the “New Steering Model”?, in: *Public Administration Review*, 68 (5), S. 851-863.
- Land Brandenburg*, 2009: Formblatt Risikobeurteilung. Potsdam.
- Land Brandenburg*, 2016: LASI Workshop „Risikoorientierte Überwachung“ am 26/27. Januar 2016 (internes Dokument). Potsdam.
- Land Hessen*, 2015: Grundsätze und Handlungsstrategien des Arbeitsschutzes und der Produktsicherheit in Hessen. Wiesbaden.
- Land Nordrhein-Westfalen*, 2010: Bestimmung der hochwasserbedingt schadensträchtigen Gewässer und Gewässerabschnitte gemäß § 112 Absatz 2 LWG (Gewässerliste). Düsseldorf.

- Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz [LAV]*, 2005: Beispiel einer Verfahrensweisung Amtliche Probenahme. LAV Dokument 08-VA-PGQ-02.
- Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz [LAV]*, 2012: Länderübergreifende Verfahrensweisung Amtliche Kontrolle. LAV Dokument 08-VA-AGQM-01.
- Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik [LASI], 2011: Grundsätze der behördlichen Systemkontrolle. LV 54.
- Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik [LASI]*, 2014a: Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder - Grundsätze und Standards. LV 1.
- Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik [LASI]*, 2014b: Risikogrundeinstufung nach Branchen (interne Excel Tabelle).
- Lodge, Martin/Wegrich, Kai*, 2011: Governance as contested logics of control: Europeanized meat inspection regimes in Denmark and Germany, in: *Journal of European Public Policy*, 18 (1), S. 90-105.
- Majone, Giandomenico*, 1989: Evidence, argument, and persuasion in the policy process, New Haven: Yale University Press.
- Marsh, David/Sharman, J.C.*, 2009: Policy diffusion and policy transfer, in: *Policy Studies*, 30 (3), S. 269-288.
- Meffert, Karlheinz*, 2008: Entwicklung von gemeinsamen Arbeitsschutzzielen und Handlungsfeldern. DGUV-Report 02/08. Sankt-Augustin.
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen*, 2013a: Arbeitsschutz in Nordrhein-Westfalen. Jahresbericht 2012. Düsseldorf.
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen*, 2013b: Statistischer Jahresbericht der Arbeitsschutzverwaltung 2012. Düsseldorf.
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen*, 2013: Hochwasserrisiko-Management. Schritte zum zukunftsfähigen Umgang mit den Risiken durch Hochwasser in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein*, 2007: Binnenhochwasserschutz und Hochwasserrückhalt Schleswig-Holstein. Kiel.
- Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz des Landes Niedersachsen*, 2013: Überschwemmungsgebiete in Niedersachsen. Hannover.
- Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz des Landes Rheinland-Pfalz*, 2011: Hochwasserschutz in Rheinland-Pfalz. Hochwasserrisikomanagement nach Wasserhaushaltsgesetz und europäischen Vorgaben – Bestandsaufnahme und Ausblick. Mainz.
- Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz, 2013: Umsetzung der EG-HWRM-RL in Niedersachsen. Verden/Aller.
- Nullmeier, Frank*, 2013: Wissenspolitologie und interpretative Politikanalyse, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6 (1), S. 21-43.
- OECD*, 2010: Risk and regulatory policy: Improving the governance of risk, Paris: OECD Publishing.
- Paul, Regine*, im Erscheinen: Risk: New issue or new tool in regulation and governance research?, in: *Paul, Regine/Mölders, Marc/Bora, Alfons/Huber, Michael/Münste, Peter* (Hrsg.), *Shaping society: New modes of intentional change in regulation and governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Paul, Regine/Huber, Michael*, 2015: Risk-based regulation in continental Europe? Explaining the corporatist turn to risk in German work safety policies, in: *European Policy Analysis*, 1 (2), S. 5-33.
- Paul, Regine/Bouder, Frédéric/Wesseling, Mara*, 2015: Risk-based regulation against national obstacles? Comparing dynamics of Europeanization in Dutch, French and German flooding policies, in: *Journal of Risk Research*. First online: 12. September.
- Pollitt, Christopher*, 2001: Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform, in: *Public Management Review*, 3 (4), S. 471-492.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, G.*, 2011: *Public Management Reform: A comparative analysis – New Public Management, governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford: Oxford University Press.
- Powell, Walter W./Di Maggio, Paul J.*, 1991: *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Rothstein, Henry*, 2006: The institutional origins of risk: A new agenda for risk research, in: *Health, Risk & Society*, 8 (3), S. 215-221.

- Rothstein, Henry u.a.*, 2015: When ‘must’ means ‘maybe’: Varieties of risk regulation and the problem of trade-offs in European work safety, in: HowSAFE Working Papers, 1, London: King’s College.
- Rothstein, Henry/Borraz, Olivier/Huber, Michael*, 2013: Risk and the limits of governance: Exploring varied patterns of risk-based governance across Europe, in: *Regulation & Governance*, 7 (2), S. 215-235.
- Rothstein, Henry/Huber, Michael/Gaskell, George*, 2006: A theory of risk colonization: The spiralling regulatory logics of societal and institutional risk, in: *Economy and Society*, 35 (1), S. 91-112.
- Scharpf, Fritz W.*, 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 26 (4), S. 323-356.
- Sewekow, Eva/Schmidt-Faber, Bettina/Frost, Matthias*, 2010: Daten amtlicher Lebensmittelkontrolle in Deutschland - Analyse und Erfassung der Unterschiede, in: *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, 5, S. 313-331.
- Suchman, Mark C.*, 1995: Managing Legitimacy: Strategic and institutional approaches, in: *The Academy of Management Review*, 20 (3), S. 571-610.
- Viscusi, W. Kip*, 1983: Risk by choice: Regulating health and safety in the workplace, Harvard University Press.
- Vos, Ellen*, 2000: EU Food safety regulation in the aftermath of the BSE crisis, in: *Journal of Consumer Policy*, 23 (3), S. 227-255.
- Wesseling, M.*, 2013: The European fight against terrorism financing: Professional fields and new governing practices, Amsterdam: Uitgeverij BOXpress B.V.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, 1993: Wohlfahrtsstaatliche Intervention im internationalen Vergleich Deutschland - Großbritannien: Regulative Sozialpolitik am Beispiel des Arbeitsschutzes, in: *Leviathan*, 21 (1), S. 103-126.
- Yanow, Dvora/Schwartz-Shea, Peregrine (Hrsg.)*, 2006: Interpretation and method. Empirical research methods and the interpretive turn, New York: M.E. Sharpe.

## Anhang: Liste der Interviews

### I Risikobasierte Kontrollen in der Lebensmittelsicherheit

#### *Interviewte*

- LS-1: Leitende/r Beamte/r in einem Landesministerium des Landes A, 1. Juli 2014
- LS-2: Leitende/r Beamte/r in einer kommunalen Behörde in Land A, 2. Juli 2014
- LS-3: Leitende/r Beamter im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 4. Juli 2014
- LS-4: Leitende/r Beamter im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 7. Juli 2014
- LS-5: Leitende/r Beamte/r in einem Landesministerium des Landes B, 9. Juli 2014
- LS-6: Leitende/r Beamter im Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, 27. August 2014
- LS-7: Leitende/r Beamte/r in einer kommunalen Behörde des Landes B, 24. Oktober 2014
- LS-8: Vollzugsbeamte/r in einer kommunalen Behörde des Landes B, 24. Oktober 2014
- LS-9: Vollzugsbeamte/r in einer kommunalen Behörde des Landes B, 24. Oktober 2014 (nach dem Interview durfte die Autorin einer unangekündigten Plankontrolle beiwohnen und den Dokumentationsprozess mitverfolgen und dazu Nachfragen stellen, entsprechende Notizen gingen in die Analyse ein)

### II Risikobasierter Hochwasserschutz

#### *Interviewte*

- HS-1: Leiter/in einer kommunalen Hochwasserschutzzentrale in Land A, 30. April 2013
- HS-2: Rechtsexpert/in beim Deutschen Städte- und Gemeindetag, 2. Mai 2013
- HS-3: Expert/in bei der IKSR, 10. März 2014

- HS-4:      Expert/in bei der IKS, 10. März 2014
- HS-5:      Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes B, 13. März 2014
- HS-6:      Beamte/r in Landesministerium des Landes B, 13. März 2014
- HS-7:      Leitende/r Beamte/r in Bundesministerium für Umwelt, 17. März 2014
- HS-8:      Leitende/r Beamte/r in Bundesministerium für Umwelt, 17. März 2014
- HS-9:      Policy Analyst bei der EU Kommission/DG Environment, 24. März 2014
- HS-10:     Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes C, 7. April 2014
- HS-11:     Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes D, gleichzeitig führende/r Vertreter/in bei der LAWA, 8. April 2014
- HS-12:     Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes E, gleichzeitig führende/r Vertreter/in bei der LAWA, 8. April 2014

### III    Risikobasierte Kontrollen im Arbeitsschutz

#### *Interviewte*<sup>16</sup>

- AS-1:      Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes A, gleichzeitig führende/r Vertreter/in im LASI, 17. September 2013
- AS-2:      Follow-up Gespräch mit leitender/m Beamtin/en in Landesministerium des Landes A (siehe Nummer 1), 27. Juli 2014
- AS-3:      Leitende/r Vollzugsbeamte/r einer Bezirksregierung in Land A, 27. Juli 2014
- AS-4:      Leitende/r Vollzugsbeamte/r einer Bezirksregierung in Land A, 27. Juli 2014
- AS-5:      Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes B, gleichzeitig führende/r Vertreter/in im LASI, 31. Mai 2016
- AS-6:      Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes C, 29. Juni 2016
- AS-7:      Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes C, 29. Juni 2016
- AS-8:      Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes C, 29. Juni 2016
- AS-9:      Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes C, 29. Juni 2016
- AS-10:     Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes D, gleichzeitig führende/r Vertreter/in im LASI, 8. Juli 2016
- AS-11:     Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes D, gleichzeitig führende/r Vertreter/in im LASI, 8. Juli 2016
- AS-12:     Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes E, gleichzeitig führende/r Vertreter/in im LASI 12. Juli 2016

### Danksagung

Der Beitrag entstand im Rahmen eines internationalen Forschungsprojekts des EU Programms *Open Research Area* zur Diffusion risikobasierter Regulierung in Europa („How States Account for Failure in Europe, HowSAFE, 2013-2016, durchgeführt mit Kolleg/innen an King’s College London, Sciences-Po Paris und der Universität Maastricht). Die Deutsche Forschungsgemeinschaft förderte den deutschen Projektteil (Projektnummer HU 1791/3-1), welcher von Michael Huber geleitet wurde. Ich danke Michael Huber, Vera Linke und zwei anonymen Gutachter/innen für wertvolle Anregungen, sowie allen Interviewten für das großzügige Weitergeben Ihrer Einblicke.

#### *Anschrift der Autorin*

Dr. Regine Paul, Fakultät für Soziologie – Arbeitsbereich Recht & Gesellschaft, Universität Bielefeld – Postfach 100131 – 33501 Bielefeld  
E-Mail: [regine.paul@ui-bielefeld.de](mailto:regine.paul@ui-bielefeld.de)