

Christine Prokopf

Handeln vor der Katastrophe als politische Herausforderung

Mehr Vorsorge durch die Governance von Risiken



Sicherheit und Gesellschaft.
Freiburger Studien des Centre for Security and Society

herausgegeben von
Prof. Dr. Hans-Helmuth Gander
Prof. Dr. Walter Perron
Prof. Dr. Ralf Poscher
Prof. Dr. Gisela Riescher
Prof. Dr. Thomas Würtenberger

Band 13

Christine Prokopf

Handeln vor der Katastrophe als politische Herausforderung

Mehr Vorsorge durch die Governance von Risiken



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Münster, Univ., Diss., 2019

ISBN 978-3-8487-6489-1 (Print)

ISBN 978-3-7489-0535-6 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildungsverzeichnis | 13 |
| Tabellenverzeichnis | 15 |
| Abkürzungsverzeichnis | 17 |
| 1. Handeln vor der Katastrophe als politische Herausforderung – mehr Vorsorge durch die Governance von Risiken? | 19 |
| 1.1. Einleitung und Forschungsfrage | 19 |
| 1.2. Begriffliche Grundlagen | 26 |
| 1.2.1. Katastrophe | 26 |
| 1.2.2. Risiko | 28 |
| 1.3. Empirische Ausgangsvermutung: Das Potential für Normwandel hin zu Katastrophenvorsorge durch internationale Einflüsse | 31 |
| 1.3.1. Die internationale Norm der Katastrophenvorsorge | 31 |
| 1.3.2. Entwicklung der deutschen Politik im Bereich Katastrophen | 34 |
| 1.3.3. Fazit: Potential für Normwandel hin zu Katastrophenvorsorge | 41 |
| 1.4. Relevanz | 42 |
| 1.4.1. Der Beitrag zum politikwissenschaftlichen Diskurs um zivile Sicherheit | 42 |
| 1.4.2. Gesellschaftliche Relevanz: Risikogovernance als Effizienzversprechen oder Verantwortungsdiffusion? | 47 |
| 1.5. Aufbau der Arbeit | 52 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| 2. Normen, Ideen und ihre Anwendung in dieser Arbeit: Risikogovernance als Idee hinter dem normativen Wandel hin zur Katastrophenvorsorge | 54 |
| 2.1. Normen und Ideen im Rahmen einer interpretativen Perspektive auf Normwandel | 55 |
| 2.1.1. Internationale Normen und ihre Wirkung in nationalen Kontexten | 57 |
| 2.1.1.1. Forschung zu Wandel in der Normenforschung in den Internationalen Beziehungen | 58 |
| 2.1.1.2. Der Übergang vom internationalen in den nationalen Kontext | 61 |
| 2.1.2. In den Mechanismen des Normwandels: Von Ideen, die auf Reisen gehen und übersetzt werden | 67 |
| 2.1.3. Eine interpretative Perspektive auf Normwandel und die Reise von Ideen: der Ansatz dieser Arbeit | 73 |
| 2.1.4. Normen, Ideen, Policies und die interpretative Herangehensweise: Die Operationalisierung für diese Arbeit | 78 |
| 2.2. Katastrophenvorsorge als politische Norm | 79 |
| 2.2.1. Vorsorge vs. Bewältigung angesichts von Ungewissheit und Komplexität moderner Gesellschaften | 79 |
| 2.2.2. Definition von Katastrophenvorsorge | 82 |
| 2.2.3. Gesellschaftliche Implikationen von Katastrophenvorsorge | 86 |
| 2.3. Politisches Handeln im Hinblick auf zukünftige Gefahren: Die Ideen der Risikogovernance, Gefahrenabwehr, Resilienz und des Allgefahrenansatzes als Regulierungsoptionen | 91 |
| 2.3.1. Risikogovernance | 95 |
| 2.3.2. Gefahrenabwehr | 111 |
| 2.3.3. Resilienz | 115 |
| 2.3.4. Allgefahrenansatz | 122 |
| 2.3.5. Erarbeitung der Heuristik | 127 |
| 2.4. Internationaler Einfluss über Policies | 133 |
| 2.4.1. Auswahl der Policies | 133 |
| 2.4.2. Die Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie der EU | 135 |

| | |
|--|-----|
| 2.4.3. ISO-Standards: private Regulierung, politische Wirkung | 138 |
| 2.4.4. Die Entstehung des Sendai Framework for Disaster Risk Reduction | 142 |
| 2.5. Zusammenfassung | 144 |
| 3. Normwandel untersuchen: Methodische Grundlagen dieser Arbeit | 146 |
| 3.1. Inhaltsanalyse von Dokumenten | 146 |
| 3.2. Expert_inneninterviews | 148 |
| 3.3. Umgang mit Fremddaten: Expert_inneninterviews zur HWRM-RL | 151 |
| 3.4. Inhaltsanalyse der Interviews und Strukturierung der Analyseergebnisse | 155 |
| 3.5. Reflexion der eigenen Forscherinnenperspektive | 159 |
| 4. Risikogovernance: Eine Idee auf Reisen | 161 |
| 4.1. Internationale Policies als Ideengeber für Normwandel | 161 |
| 4.1.1. Die Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie der EU und ihre Implementierung in Deutschland | 162 |
| 4.1.2. Die Standards ISO 31000:2009 und IEC/ISO 31010:2009-11 und ihre Referenz in der Risikoanalyse des BBK | 166 |
| 4.1.3. Das Sendai Framework for Disaster Risk Reduction und die Aushandlung der deutschen Position | 169 |
| 4.2. Risikogovernance in den internationalen Policies | 172 |
| 4.2.1. Die Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie der EU | 172 |
| 4.2.2. Die Standards ISO 31000:2009 und IEC/ISO 31010:2009-11 | 174 |
| 4.2.2.1. IEC/ISO 31010:2009-11 | 175 |
| 4.2.2.2. ISO 31000:2009 | 176 |
| 4.2.3. Das Sendai Framework for Disaster Risk Reduction | 179 |
| 4.2.4. Fazit: Risikogovernance ist Grundidee in den untersuchten Policies | 183 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| 4.3. Risikogovernance: die Übersetzung in nationale Policies | 185 |
| 4.3.1. Die Empfehlungen zur Umsetzung der Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie, erarbeitet in der Bund/Länder-Arbeitsgruppe Wasser | 186 |
| 4.3.1.1. Empfehlungen zur Aufstellung von Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten | 186 |
| 4.3.1.2. Empfehlungen zur Aufstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen | 187 |
| 4.3.1.3. Vergleich und Rückbezug zur Heuristik | 189 |
| 4.3.2. Die Methode für die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz | 191 |
| 4.3.2.1. Publikation des BBK: Methode für die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz | 192 |
| 4.3.2.2. Bericht an den Bundestag: Bundestagsdrucksache 14/4178 | 194 |
| 4.3.2.3. Vergleich und Rückbezug zur Heuristik | 198 |
| 4.3.3. Die Roadmap des European Forum for Disaster Risk Reduction | 201 |
| 4.3.4. Fazit: Risikogovernance ist als Idee im nationalen Kontext möglich | 205 |
| 4.4. Zwischenfazit: Internationaler Einfluss auf einen Normwandel hin zur Katastrophenvorsorge? | 208 |
| 4.5. Methodisches Zwischenspiel: Reflexion der Heuristik | 211 |
| 5. In den Mechanismen des Normwandels: Analyse der Übersetzungsprozesse | 215 |
| 5.1. Die Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (HWRM-RL) | 215 |
| 5.1.1. Die Entstehung der Empfehlungen der LAWA und die Implementierung der HWRM-RL in den deutschen Bundesländern | 216 |
| 5.1.2. Risiko in der Umsetzung der HWRM-RL | 221 |
| 5.1.2.1. Risikogovernance von Hochwasserrisiken durch die HWRM-RL | 221 |
| 5.1.2.2. Gefahrenabwehr als Negativreferenz, Resilienz kaum vorhanden | 227 |
| 5.1.3. Die HWRM-RL im Spannungsfeld zwischen Europa und den deutschen Bundesländern | 229 |

| | |
|---|-----|
| 5.1.4. Kein signifikanter Wandel durch die HWRM-RL? Betonung der Kontinuität trotz Begrüßung der HWRM-RL | 232 |
| 5.1.5. HWRM-RL: Fazit, aktuelle Ergänzungen und methodische Reflexion | 236 |
| 5.2. Die Methode zur Risikoanalyse des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (MRB) | 240 |
| 5.2.1. Entstehungsprozess und Umsetzung der Methode zur Risikoanalyse | 240 |
| 5.2.2. Risiko als Konzept | 243 |
| 5.2.2.1. Risikoverständnis | 243 |
| 5.2.2.2. Beziehung zu Resilienz und Gefahrenabwehr | 247 |
| 5.2.3. Internationaler Einfluss | 248 |
| 5.2.4. Bevölkerungsschutz – ein Politikfeld im Wandel | 251 |
| 5.2.5. MRB: Fazit und methodische Reflexion | 258 |
| 5.3. Das Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (SFDRR) | 261 |
| 5.3.1. Die deutsche Position für Sendai und das SFDRR für Deutschland | 262 |
| 5.3.2. Konzepte im Fluss: Risiko zwischen Unklarheit und Flexibilität | 268 |
| 5.3.2.1. (K)ein Risikoverständnis? | 268 |
| 5.3.2.2. Resilienz und Gefahrenabwehr: konzeptionelle Unklarheit | 271 |
| 5.3.3. Das SFDRR als internationaler Einfluss und die Verhandlung und Umsetzung des SFDRR als international beeinflusst | 273 |
| 5.3.4. Das SFDRR als Chance auf eine Politik der Katastrophenvorsorge? | 276 |
| 5.3.5. SFDRR: Fazit und methodische Reflexion | 285 |
| 5.4. Zwischenfazit: Risikogovernance als Wegbereiter des Normwandels hin zur Katastrophenvorsorgepolitik? | 287 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| 6. Handeln vor der Katastrophe bleibt politische Herausforderung: Kaum Normwandel hin zu mehr Katastrophenvorsorge durch die Governance von Risiken | 290 |
| 6.1. Mehr Vorsorge durch mehr Risiko: die Vermutung und das Forschungsdesign | 290 |
| 6.1.1. Unterscheidung Norm – Idee – Policy | 291 |
| 6.1.2. Die Normen: Katastrophenvorsorge und Katastrophenbewältigung | 293 |
| 6.1.3. Die Ideen: Risikogovernance, Gefahrenabwehr, Resilienz und der Allgefahrenansatz | 294 |
| 6.1.4. Die Policies: HWRM-RL, ISO 31000:2009 und IEC/ISO 31010:2009-11, SFDRR | 298 |
| 6.1.5. Interpretatives Forschungsdesign und methodische Vorgehensweise | 299 |
| 6.2. Forschungsergebnis: Etwas mehr Vorsorge durch die Idee der Risikogovernance, jedoch normative Kontinuität der Katastrophenbewältigung | 300 |
| 6.2.1. Der Einfluss der Idee der Risikogovernance durch internationale Policies: möglich, aber beschränkt | 300 |
| 6.2.2. Kaum Wandel: Die Gründe aus Perspektive der Übersetzer_innen | 304 |
| 6.2.3. Die Kontinuität der Idee der Gefahrenabwehr | 307 |
| 6.2.4. Fazit: Kaum Hinweise auf normativen Wandel hin zur Katastrophenvorsorge | 309 |
| 6.2.5. Reflexion der Ergebnisse durch die Forschende | 311 |
| 6.3. Beiträge zum wissenschaftlichen Diskurs und Erkenntnisse zur Wirkung in der politischen Praxis in Deutschland | 312 |
| 6.3.1. Verortung der Ergebnisse in der Normenforschung in den Internationalen Beziehungen | 313 |
| 6.3.2. Beitrag zur Normenforschung in den Internationalen Beziehungen | 316 |
| 6.3.3. Beitrag zum Diskurs um zivile Sicherheit in Deutschland | 319 |
| 6.3.4. Risikogovernance in der politischen Praxis in Deutschland: Wünschenswerte Innovation für mehr Vorsorge und bewussten Umgang mit Verantwortung | 322 |

| | |
|--|-----|
| 7. Literaturverzeichnis | 327 |
| 8. Anhang | 359 |
| 8.1. Tabelle 1: Interviewleitfäden | 359 |
| 8.2. Tabelle 2: Bezug der Fragen im Interviewleitfaden auf die Kategorien der Heuristik | 361 |
| 8.3. Tabelle 3: Liste der eigenen Expert_inneninterviews | 362 |
| 8.4. Tabelle 4: Liste der Expert_inneninterviews aus anderen Projekten zur HWRM-RL | 362 |
| Danksagung | 365 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Abbildung 1: Beziehung zwischen Norm, Idee und Policy, abstrakt. Eigene Darstellung. | 56 |
| Abbildung 2: Beziehung zwischen den Normen, Ideen und Policies dieser Arbeit. Eigene Darstellung. | 57 |
| Abbildung 3: Katastrophenzyklus. Eigene Darstellung. | 83 |
| Abbildung 4: Ideen zur Regulierung von zukünftigen Gefahren. Eigene Darstellung. | 92 |
| Abbildung 5: Zyklusmodell der Risikogovernance. Eigene Darstellung. | 102 |
| Abbildung 6: Beziehung zwischen Norm, Idee und Policy sowie Darstellung der jeweiligen Hauptfoki. Eigene Darstellung. | 292 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Tabelle 1: Gegenüberstellung von Katastrophenbewältigung und Katastrophenvorsorge als Normen. | 85 |
| Tabelle 2: Übersicht über die Kategorien der Heuristik. | 130 |
| Tabelle 3: Heuristik der Arbeit, welche die Ideen Risikogovernance, Gefahrenabwehr und Resilienz voneinander abgrenzt. | 132 |
| Tabelle 4: Übersicht über die in dieser Arbeit untersuchten Policies. | 147 |
| Tabelle 5: Risikogovernance in den untersuchten, internationalen Policies im Vergleich mit der Idee von Risikogovernance. | 184 |
| Tabelle 6: Risikogovernance in der HWRM-RL und in den analysierten Dokumenten der LAWA im Vergleich mit der Idee von Risikogovernance. | 191 |
| Tabelle 7: Risikogovernance in der ISO 31000:2009 und der IEC/ISO 31010: 2009 und in den analysierten Dokumenten des BBK und des BMI im Vergleich mit der Idee der Risikogovernance. | 200 |
| Tabelle 8: Risikogovernance im SFDRR und in der Roadmap des EFDRR im Vergleich mit der Idee von Risikogovernance. | 204 |
| Tabelle 9: Übersicht über Risikogovernance in allen analysierten Umsetzungsdokumenten im Vergleich mit der Idee von Risikogovernance. | 207 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------|--|
| AA | Auswärtiges Amt |
| AKNZ | Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz |
| BBK | Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe |
| BMI | Bundesministerium des Inneren |
| BMZ | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| CBDRM | Community Based Disaster Risk Management |
| DIN | Deutsches Institut für Normung e.V. |
| DKKV | Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e.V. |
| EFDRR | European Forum for Disaster Risk Reduction |
| EU | Europäische Union |
| HFA | Hyogo Framework for Action |
| HWRM-RL | Richtlinie 2007/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (EG-Hochwasserrisikomanagementrichtlinie) |
| IEC | International Electrotechnical Commission |
| IKSR | Internationale Kommission zum Schutz des Rheins |
| IRGC | International Risk Governance Council (heute: International Risk Governance Center) |
| ISO | International Organization for Standardization |
| KRITIS | Kritische Infrastrukturen |
| KZV | Konzeption Zivile Verteidigung |
| LAWA | Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser |
| LÜKEX | Länderübergreifende Krisenmanagementübung |
| MRB | Methode zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| SFDRR | Sendai Framework for Disaster Risk Reduction |
| TC | Technical Committee (der International Organization for Standardization) |
| THW | Technisches Hilfswerk |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------|---|
| UN | United Nations (Vereinte Nationen) |
| UNISDR | United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction |
| UP KRITIS | Umsetzungsplaner Kritische Infrastrukturen |
| WTO | World Trade Organization |

1. Handeln vor der Katastrophe als politische Herausforderung – mehr Vorsorge durch die Governance von Risiken?

1.1. Einleitung und Forschungsfrage

Deutschland muss sich als Staat, der einen hohen Anspruch an den Schutz seiner Bürger_innen hat und dessen technisch-infrastrukturelles Entwicklungsniveau ihn verwundbar macht, mit zukünftigen Gefahren auseinandersetzen. Dies gilt neben den klassischen Aufgaben der inneren Sicherheit auch für die Vorbereitung auf menschengemachte Katastrophen wie Industrieunfälle und ebenso im Hinblick auf Naturkatastrophen wie Überschwemmungen oder Sturmfluten. Durch den Klimawandel, die globale politische und ökonomische Vernetzung und die Digitalisierung – um nur drei der wichtigsten Faktoren zu nennen – vergrößert sich die Herausforderung, die diese politische Aufgabe darstellt. Doch wie reagieren auf zunehmend entgrenzte, vernetzte, komplexe und unberechenbare Gefahren? Man mag wie Emmott (2013) der Meinung sein, dass es dafür schon zu spät sei, oder wie Taleb (2008) denken, dass dieses Unterfangen aussichtslos sei. Dies ist jedoch für einen hochentwickelten Staat wie Deutschland bisher keine Option. Daher muss es sich damit auseinandersetzen, was bzw. wen es gegen welche zukünftigen Gefahren welcher Intensität schützen will. Diese Arbeit befasst sich mit den Regulierungsoptionen, die Deutschland für seine Politik im Hinblick auf Katastrophen zur Verfügung stehen.

Davon ausgehend, dass Sicherheit für die eigenen Bürger erstrebenswert ist und durch konkretes politisches Handeln erreicht werden kann, stehen zwei unterschiedliche normative Ausrichtungen für diese Politik zur Verfügung. Sie kann entweder das Ziel verfolgen, Katastrophen möglichst gut zu *bewältigen*. Dies beinhaltet auch eine gute Vorbereitung auf den Katastrophenfall und bedeutet somit nicht, dass politisches Handeln erst nach dem Eintritt einer Katastrophe stattfindet. Politik kann andererseits auch das Ziel verfolgen, gegen Katastrophen *vorzusorgen* und somit zu vermeiden, dass diese überhaupt erst entstehen oder – wenn dies nicht zu vermeiden ist – Schäden entstehen. Diese normativen Orientierungen können sich aus der eigenen politischen Tradition entwickeln oder beispielsweise durch die Erfahrung von Extremereignissen weiterentwickelt werden.

1. Handeln vor der Katastrophe als politische Herausforderung

Während in Deutschland traditionell eine Politik der Katastrophenbewältigung mit einem ausdifferenzierten, neben dem Staat zivilgesellschaftlich getragenen System des Bevölkerungsschutzes, existiert, spielen europäische Richtlinien und Mechanismen, aber auch internationale Verträge und Standards eine zunehmend wichtigere Rolle. In diesen nimmt der Begriff des Risikos eine zentrale Stelle ein. Der Fokus auf Risiken bietet, insbesondere in der Form von Risikogovernance, eine Möglichkeit, Vorsorge zu betreiben. Denn Risikogovernance meint eine Politik, die Risiken für die Gesellschaft betrachtet, diese abwägt und in einem Prozess, der unterschiedliche Akteure mit einbezieht, darüber entscheidet, welchem Risiko politische Priorität zuteil wird und es somit aktives vorsorgendes Handeln gegenüber diesem Risiko gibt. Deutschland setzt internationale Policies um, in denen der Risikobegriff zentral ist und über die somit das normative Ziel der Katastrophenvorsorge in das nationale System eingeführt werden könnte. Aus dem Interesse heraus, ob sich aus diesen Prozessen heraus Vorsorge in Deutschland zu einer politischen Priorität entwickelt, stellt die vorliegende Arbeit die folgende Forschungsfrage:

Inwieweit gibt es einen Normwandel von der Katastrophenbewältigung hin zur Katastrophenvorsorge in der deutschen Politik, der auf internationale Einflüsse der Idee der Risikogovernance zurückzuführen ist?

Die zentralen Begriffe und Annahmen der Forschungsfrage werden nun in den folgenden Absätzen hergeleitet.

Katastrophenbewältigung und Katastrophenvorsorge

Eine Unterscheidung, die für das Verständnis der Regulierungsoptionen zentral ist, ist die zwischen Katastrophenbewältigung und Katastrophenvorsorge. Traditionell wird in Deutschland ein Schwerpunkt auf *Katastrophenbewältigung* gelegt und responsives Handeln betrieben. Das umfasst sowohl die Reaktion auf Gefahren wie auch die Vorbereitung auf diese Reaktion (z.B. durch die Schaffung von Strukturen und Übungen). Das Handeln im Heute dient dazu, Gefahren zu antizipieren und die notwendigen Bewältigungskapazitäten vorzuhalten. Die Zukunft wird in diesem Fall als politischer Handlungsraum verstanden, auf den Staat und Gesellschaft sich vorbereiten müssen. Beispiele für Katastrophenbewältigung sind Notfallpläne in Unternehmen, die umzusetzen sind, wenn der Notfall eintritt, die Schulung in Erste-Hilfe-Kursen oder Zivilschutzeinheiten durch zivilgesellschaftliche Organisationen oder (staatliche) Institutionen wie das Technische Hilfswerk oder die Feuerwehren. Auch die staatliche Finanzierung des Wiederaufbaus nach einer Katastrophe ist eine Maßnahme der Kata-

1.1. Einleitung und Forschungsfrage

strophengewalt. Die Bevölkerung bleibt dabei nicht passiv, sondern engagiert sich beispielsweise ehrenamtlich in Zivilschutzeinheiten. Die Verantwortung für die Katastrophengewalt bleibt jedoch beim Staat.

Im Unterschied zu Katastrophengewalt beschreibt *Katastrophenvorsorge* ein präventives Handeln, das die Zukunft zwar als Bezugsraum nutzt, die Notwendigkeit für politisches Handeln jedoch in der Gegenwart verortet. Katastrophenvorsorge setzt einen Schwerpunkt darauf, Katastrophen zu verhindern, sie abzumildern oder die mit ihnen verbundenen Risiken zu reduzieren. Es geht somit darum, Gefahrenereignisse gar nicht erst eintreten zu lassen oder, falls doch, Vorkehrungen dafür zu treffen, dass diese nicht zur Katastrophe führen. Beispiele für Katastrophenvorsorge sind, den Standort für ein Unternehmen nicht in ein Gefahrengebiet zu legen, technische Hochwasserschutzanlagen wie Deiche oder der Abschluss einer Elementarschadenversicherung. Die Bevölkerung ist für ihre eigene Vorsorge verantwortlich auf der Basis eines Bewusstseins für die möglichen Gefahren. Die Unterscheidung zwischen Katastrophengewalt und Katastrophenvorsorge ist theoretisch eindeutig, in der politischen Praxis werden die Strategien jedoch häufig miteinander verschränkt.

Katastrophenvorsorge wird in Kapitel 2.2. genauer vorgestellt. In der Forschungsfrage wird der Wandel von der Bewältigung hin zur Vorsorge mit dem Risikobegriff und genauer der Idee Risikogovernance verknüpft. Vorsorge kann auf unterschiedliche Weise erreicht werden: Risikogovernance ist eine davon und scheint in den letzten Jahren in Deutschland angekommen und einflussreich zu sein.

Risiko und Risikogovernance

Diese Arbeit geht von der Beobachtung aus, dass der Begriff ‚Risiko‘ sich international und seit Anfang der 2000er Jahre auch in Deutschland als politischer Begriff immer mehr verbreitet. Auf internationaler Ebene treten unter dem Schlagwort ‚Risikogovernance‘ zunehmend Ansätze auf, die Risiko als Instrument der politischen Steuerung nutzen, wie das Modell des International Risk Governance Council.¹ Auch in Deutschland lässt sich eine Verbreitung zumindest des Risikobegriffs beobachten, beispielsweise daran, dass der Begriff seit der neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung 2002 im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes etabliert wurde (BBK 2010 b). Mit der oben genannten Forschungsfrage untersucht diese Arbeit, ob sich hinter der Verwendung des Begriffs ‚Risiko‘ ein Verständnis von Risikogovernance verbirgt, das ein Indiz für den einen normativen

1 Vgl. www.irgc.org (24.04.2017)

1. Handeln vor der Katastrophe als politische Herausforderung

Wandel von einer responsiven, auf die Bewältigung von Gefahren ausgerichteten Politik, zu einer präventiven Politik der Vorsorge zeigen würde.

Für den Bereich der Hochwasserpolitik, das heißt eine spezielle und für Deutschland besonders relevante Gefahr, gibt es bereits eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Aufkommen des Begriffs ‚Risiko‘ in politischen Dokumenten. Lange und Garrelts (2007) vergleichen die Hochwassergesetzgebung nach den Überschwemmungen von 2002 mit der Umsetzung der deutschen Küstenschutzpolitik durch die Bundesländer (vgl. auch ausführlicher Wiesner-Steiner et al. 2006) und finden heraus, dass die deutsche Hochwasserpolitik Ansätze eines Risikodiskurses aufweist. Sie kommen in der Analyse des deutschen Hochwasserschutzgesetzes von 2005 zum Ergebnis, dass

„...real disasters, such as the extreme floods in Germany in August 2002, may help to undermine the so far dominant safety discourse and to establish elements of a risk discourse, demonstrating that risks are real and that ignoring them can lead to severe damage—not only in the future but even today—and that extreme events may occur anew even tomorrow.” (Lange und Garrelts 2007, S. 274).

Lange und Garrelts (2007, S. 275) führen diesen Wandel hin zu ‚Risiko‘ auf das Eintreten des konkreten Extremereignisses und das Möglichkeitsfenster durch die Wahlen zum Bundestag 2005 zurück. Wie ich an anderer Stelle zeigen konnte (Prokopf 2016), ist neben Extremereignissen jedoch auch ein ideeller Wandel nötig, um Politikwandel zu erreichen. Auch Lange und Garrelts (2007, S. 276) betonen, dass eine Alternative bereits vorliegen muss, um von einem Möglichkeitsfenster zu profitieren. Für andere Bereiche der deutschen Politik, die sich mit Katastrophen auseinandersetzt, liegen keine Diskussionen ihrer Hinwendung zu ‚Risiko‘ und einem möglichen Wandel vor. Diese Arbeit leistet hier einen wissenschaftlichen Beitrag, indem sie sich sowohl der Hochwasserpolitik wie auch anderen Bereichen von Politik im Hinblick auf zukünftige Katastrophen in Deutschland zuwendet und den Einfluss internationaler *Policies*, in denen der Risikobegriff prominent verwendet wird, auf deutsche Politik zu verstehen sucht (vgl. zur Auswahl der *Policies* Abschnitt 2.4.1.). Sie öffnet den Fokus von der Hochwasserpolitik hin zu auf Katastrophen bezogene Politik im Allgemeinen, um eine weitreichendere Aussage machen zu können. Die politische Nutzung des Risikobegriffs soll in dieser Arbeit unter der Perspektive untersucht werden, ob sie ein Zeichen für einen normativen Wandel von einer reaktiv orientierten Bewältigungspolitik hin zu einer präventiv agierenden Vorsorgepolitik ist.

1.1. Einleitung und Forschungsfrage

Politik in Deutschland, die Katastrophen in den Blick nimmt, soll in dieser Arbeit hinsichtlich ihrer regulativen Aspekte² betrachtet werden. Dass die tatsächliche Implementierung hier von großer Bedeutung ist und nicht nur die Umsetzung der *Policies* in ggf. folgenlose Gesetze oder Konzeptpapiere angesehen werden darf, betonen für das Feld der Hochwasserpoltik bereits Garrelts et al. (2008, S. 75):

„Hier zeigt sich einmal mehr, dass institutionalisierte neue Diskurse in Gestalt beschlossener Programme oder Gesetze ihre Wirkung nicht automatisch im Maßstab 1:1 entfalten. In der so genannten Implementationsphase kommt es zu Modifikationen, sei es aufgrund sich verändernder Rahmenbedingungen, einer mangelnden Bestimmtheit von Rahmenprogrammen oder aufgrund von Widerständen der Adressaten.“ (ebd., S. 75)

Um daher im Erkenntnisgewinn von der allein sprachlichen Nutzung des Risikobegriffs wegzukommen, der schlicht auch als ‚Trendsynonym‘ für den Gefahrenbegriff eingesetzt werden könnte, nutzt diese Arbeit die Idee der Risikogovernance. Über die Nutzung des Begriffs ‚Risiko‘ hinaus bedeutet die Umsetzung der Idee der Risikogovernance einen Wandel in der politischen Praxis. Denn Risikogovernance hat als Prämisse „that governance cannot, and indeed, should not, aim to eliminate all potential harms...“ (Rothstein et al. 2013, S. 215 f), sondern dass die Governance sich vorrangig mit den wahrscheinlichsten und zugleich auswirkungreichsten negativen Ergebnissen beschäftigen sollte. Eine Entscheidungsfindung nach dem Modell der Risikogovernance verspricht Effizienz, Qualität und Rationalität. Der Vorteil für staatliches Handeln ist dabei, dass diese die Grenzen ihrer Verantwortung in einem solchen Governanceprozess klar benennen und so die Möglichkeit des eigenen Scheiterns und den entsprechenden Vertrauensverlust minimieren können (ebd.). Risikogovernance wird in Kapitel 2.3.1. im Detail vorgestellt.

Normativer Wandel durch Ideen von Regulierung

Die Analyse der Form und des Wandels staatlicher Regulierung ist eine zentrale Frage der Sozial- und Politikwissenschaften (Braithwaite et al. 2007, S. 1). Je nach Ausgangsvermutung werden dabei Ansätze gewählt,

2 Regulierung ist für diese Arbeit mit Braithwaite et al. (2007, S. 3) ein Untersystem von Governance: „Regulation can be conceived as that large subset of governance that is about steering the flow of events and behavior, as opposed to providing and distributing.“

1. Handeln vor der Katastrophe als politische Herausforderung

die eher Stabilität bzw. inkrementelle Veränderungen erklären können oder die Wandel in den Blick nehmen. Diese Arbeit hat ein Interesse am von internationalen Einflüssen ausgehenden Wandel und verortet sich daher in der Normenforschung in den Internationalen Beziehungen (vgl. Kapitel 2.1.1.). Innerhalb dieser Diskussion interessiert sie sich vor allem für den Übergang von internationalen in den nationalen Kontext durch Übersetzungsprozesse und grenzt sich damit unter anderem von Ansätzen der Diffusionsforschung ab.

Die Annahme, dass ein Prozess des Wandels vorliegt, speist sich aus der empirischen Ausgangsvermutung dieser Arbeit (vgl. Abschnitt 1.3.). Der Analyseprozess dieser Arbeit ist jedoch offen, so dass sie letztlich auch eine Stabilität der Norm der Katastrophenbewältigung zeigen könnte, wie sie beispielsweise durch strukturelle Faktoren im Sinne des (historischen) Institutionalismus oder durch Pfadabhängigkeiten erklärt werden könnten. Sollte sich die Annahme des Wandels daher als nicht oder weitestgehend nicht zutreffend erweisen, kann die Analyse dieser Arbeit erste Hinweise geben, wie diese Kontinuität erklärbar wäre.

In der Forschungsfrage wird der Zusammenhang vermutet, dass die Idee der Risikogovernance zum normativen Wandel von Katastrophenbewältigung hin zu Katastrophenvorsorge beitragen kann. Neben dem bereits thematisierten inhaltlichen Unterschied zwischen Katastrophenvorsorge und Risikogovernance muss somit auch der Unterschied zwischen einer Norm und einer Idee diskutiert werden. Der Begriff der Norm wird in der wissenschaftlichen Literatur sehr weitreichend verwendet. In dieser Arbeit werden Normen, Ideen und *Policies* voneinander unterschieden. Sie teilen alle ihren präskriptiven Charakter, der zugleich Normalität wie Normativität impliziert. Während Normen jedoch in ihrem Charakter generell sind und auf einer abstrakten Ebene gesellschaftliche Wertorientierungen abbilden und *Policies* als Dokumente konkrete Handlungsrepertoires vermitteln, nehmen Ideen eine mittlere Position ein: Sie sind nicht in Objekten konkretisiert, ihre praktische Umsetzung (beispielsweise in einem Politikfeld oder im Hinblick auf einen spezifischen politischen Prozess) kann zur Etablierung einer neuen Norm beitragen, kann jedoch auch auf das spezifische Anwendungsfeld beschränkt bleiben.

Die Idee der Risikogovernance, die zum Normwandel hin zur Katastrophenvorsorge beitragen kann, ist im übertragenen Sinne ein Werkzeug, um eine Politik der Katastrophenvorsorge zu erreichen. Sie ist jedoch weder das einzig mögliche Werkzeug, das zu diesem normativen Ziel beitragen kann, noch muss die Umsetzung dieser Idee zwingend zu einem Normwandel führen. Letzteres wäre beispielsweise der Fall, wenn Risiko-

1.1. Einleitung und Forschungsfrage

governance nur auf dem Papier oder nur in Ansätzen umgesetzt würde. Im Detail sind diese Überlegung Gegenstand von Kapitel 2.1., in dem die Begriffe von Norm und Idee definiert und theoretisch diskutiert werden.

Diese Arbeit untersucht nur eine zeitlich begrenzte Phase des möglichen Normwandels, so dass sie einerseits davon ausgeht, dass die Norm durch ihre Infragestellung sichtbar wird. Andererseits ist die neue Norm nicht so handlungsleitend geworden, dass sie in Deutschland bereits unhinterfragt angewendet würde (vgl. Kapitel 1.3.). Diese Arbeit geht auch nicht davon aus, dass dies in Zukunft auf jeden Fall so sein wird. Sie untersucht konkret, ob die Idee von Risikogovernance, vermittelt über internationale Einflüsse oder verstärkt durch diese, Teil der deutschen Politik wird und so zu einem normativen Wandel hin zur Katastrophenvorsorge anstelle von Katastrophenbewältigung beiträgt. Sollte diese Arbeit einen Wandel hin zu präventiver statt reaktiver Politik im Hinblick auf Katastrophen erkennen, so wäre dies für das Politikfeld, das sich mit Katastrophen auseinandersetzt, im Einklang mit internationalen Entwicklungen (vgl. Kapitel 1.3.). Sie untersucht somit einen aktuellen Wandlungsprozess, der nicht abgeschlossen ist, und geht von der grundlegenden Vermutung aus, dass der Wandel hin zur Risikogovernance im internationalen Bereich bereits weitgehend vollzogen ist.

Im Zentrum der Untersuchung stehen die Akteure, die als Mittler zwischen den internationalen *Policies* und der deutschen Politik agieren. Die Arbeit möchte herausfinden, ob der Begriff des Risikos von diesen Akteuren im Sinne eines politischen Steuerungsinstruments (d.h. als *Risikogovernance*) verstanden wird, ob er als Einfluss internationaler *Policies* wahrgenommen wird und ob die Akteure durch den Risikobegriff Veränderungen in der Implementierung von Politik im nationalen Raum wahrnehmen, die zukünftige Katastrophen in den Blick nimmt (vgl. Kapitel 5). Das ist von Bedeutung, da genau diese Akteure die Umsetzung der internationalen *Policies* durch ihre Übersetzungsarbeit entscheidend beeinflussen. Selbst wenn für sie gerade kein entscheidender Wandel passiert, kann ihre Sinnggebung in Bezug auf das Politikfeld dieses entscheidend im Sinne eines normativen Wandels beeinflussen. Ein solches Überzeugtsein von Risikogovernance auf Seiten der Akteure ist somit die notwendige Basis für einen Normwandel auch in der späteren Implementierung. Um die Zentralität der Akteure und ihre Übersetzungsleistung angemessen untersuchen zu können, wählt diese Arbeit eine interpretative Forschungsperspektive (vgl. 2.1.3.).

Ob durch den Begriff ‚Risiko‘ und die Idee der Risikogovernance ein Wandel ausgelöst wird, sollte allein deswegen schon genau untersucht

1. Handeln vor der Katastrophe als politische Herausforderung

werden, da, wie Huber und Rothstein in zwei Fallstudien herausgearbeitet haben, „while risk thinking, in principle, holds out the promise of organisational challenge, we argue that it can, in practice, become a force of organisational conservatism“ (Huber und Rothstein 2013, S. 666). Dies kann geschehen, da „risk assessment processes tended to filter and reinterpret problems in ways that fitted with dominant organisational understandings and power structures“ (ebd., S. 664). Sie unterscheiden für die Analyse die ideologische, methodologische sowie die organisationale Dimension, in denen diese Herausforderung stattfindet. In dieser Arbeit steht zuerst die ideologische Dimension im Vordergrund, die sich daraus ableitenden methodologischen und organisationalen Aspekte werden jedoch insbesondere im zweiten Analysekapitel der Arbeit (Kapitel 5) auch von Bedeutung sein.

Nach dieser Plausibilisierung der Forschungsfrage werden im nächsten Abschnitt der Einleitung zwei zentrale Begriffe dieser Arbeit geklärt: Katastrophe und Risiko.

1.2. Begriffliche Grundlagen

1.2.1. Katastrophe

Katastrophe ist ein zentraler Begriff dieser Arbeit.³ Was jedoch eine Katastrophe ausmacht und wie sie interpretiert wird, ist zeit- und kulturspezifisch. So kann dieser Zuschreibungsprozess von Sinn in unterschiedlichen Zeiten und Gesellschaften unterschiedliche Ergebnisse haben: Katastrophen und insbesondere Naturkatastrophen können als Strafe Gottes angesehen werden – man denke an die Geschichte von Noah aus dem Alten Testament, in der Gott eine Sintflut schickt. Eine andere Variante dieser Erzählung ist die sich rächende Natur, die als Strafe für Umweltzerstörungen mit Klimawandel reagiert. Eine in unserer Zeit eher verbreitete Wahrnehmung ist die der Katastrophe als natürliches oder technisches Ereignis. In diesem Sinne wäre das Erdbeben oder der Störfall in einer technischen Anlage an sich die Katastrophe. Ein solches Verständnis hat Auswirkungen auf die Vorstellung über die Handlungskapazität des Einzelnen und gesell-

3 Der Begriff Katastrophe wird in dieser Arbeit bedeutungsgleich mit dem englischen ‚disaster‘ verwendet. ‚Catastrophe‘ bzw. ‚catastrophic risk‘ wäre hingegen ein Ereignis oder eine Bedrohung, die gemäß Posner (2004, S. 6) das Überleben der Menschheit gefährdet, auch wenn die Wahrscheinlichkeit eines Eintritts relativ gering ist. Als Beispiel nennt Posner die Kollision der Erde mit einem Asteroiden.

1.2. Begriffliche Grundlagen

schaftlicher Institutionen, da insbesondere bei Naturkatastrophen dann nicht vorgesorgt werden kann, sondern allenfalls eine Vorbereitung auf das Management der Folgen möglich ist.

In dieser Arbeit werden Katastrophen jedoch moderner sozialwissenschaftlicher Theoriebildung folgend als soziale Phänomene verstanden, wie es sich beispielsweise im umfassenden Handbuch von Wisner et al. (2011 b) ausdrückt. Die Katastrophe entsteht demnach daraus, dass ein (natürliches oder menschenverursachtes) Ereignis auf eine vulnerable, das heißt dafür anfällige, verwundbare Bevölkerung trifft. Ein Vulkanausbruch auf einer unbesiedelten Insel wäre in diesem Verständnis zwar eine Naturgefahr, die aber nicht zu einer Katastrophe führt. Aus der Vulnerabilität einer Bevölkerung leitet sich eine verstärkte gesellschaftliche Handlungskapazität ab, da nicht mehr nur das auslösende Ereignis, sondern insbesondere Faktoren, die diese Anfälligkeit steigern oder senken, beeinflussbar sind. So können Gesellschaften Katastrophen widerstehen, mit ihnen umgehen und sich von ihnen erholen (Wisner et al. 2011 a, S. 28–29) – oder eben auch für diese vorsorgen.

Dieses Verständnis von Katastrophen öffnet den Raum für politisches Handeln. Wenn es zur Katastrophe kommt, ist diese in der Konsequenz ein politisches Versagen, beispielsweise verursacht durch „bad political prioritizations, erroneous calculations and lack of sufficient organisation or knowledge at the community level“ (Cedervall Lautu und Faure 2016, S. 179). Mit einem solchen Verständnis von Katastrophen ist Vorsorge möglich, die sich auf die Beeinflussung des Gefahrenereignisses an sich und/oder die Vulnerabilität der Bevölkerung richten kann. Vulnerabilität gegenüber Naturereignissen ergibt sich dabei aus allen sozialen, politischen und ökonomischen Facetten der alltäglichen Lebenswelt. Die UN-Strategie für Katastrophenvorsorge drückt dies auf ihrer Webseite so aus:

„A disaster's severity depends on how much impact a hazard has on society and the environment. The scale of the impact in turn depends on the choices we make for our lives and for our environment. These choices relate to how we grow our food, where and how we build our homes, what kind of government we have, how our financial system works and even what we teach in schools. Each decision and action makes us more vulnerable to disasters – or more resilient to them.“⁴

4 <http://www.unisdr.org/who-we-are/what-is-drr> (4.8.2016)

1. Handeln vor der Katastrophe als politische Herausforderung

1.2.2. Risiko

Risiko ist ein schillernder Begriff: Er ist Teil des alltäglichen Sprachgebrauchs und kann sowohl positive wie negative Wertungen fassen (*no risk no fun* bzw. *no risk no profit*). Das Denken in Risiken und nicht in (unspezifischen) Gefahren ermöglicht Menschen tagtäglich, Entscheidungen zu treffen.⁵ Die Gefahr, überfahren zu werden, besteht zum Beispiel immer beim Überqueren einer Straße, das Risiko in einer bestimmten Situation beim Überqueren der Straße überfahren zu werden, hängt jedoch von verschiedenen Faktoren wie dem Verkehr oder dem Vorhandensein eines Zebrastreifens ab. Risiko muss insbesondere vom Begriff der Gefahr abgegrenzt werden. Die Gefahr kann aus einer praxisorientierten Perspektive als Voraussetzung verstanden werden, dass überhaupt ein Risiko entstehen kann: Sie ist dann „Möglichkeit für das Entstehen eines Schadens“ (Schütte 2016, S. 500), die durch die Fragen nach der Ursache und dem Objekt der Gefährdung in der Folge näher bestimmt werden kann. Es gibt jedoch (auch) keinen einheitlichen Gefahrenbegriff. In der wissenschaftlichen Diskussion bekannt, jedoch nicht unumstritten, ist die Herangehensweise von Luhmann (1991), Gefahren in ihrer Herkunft als systemextern zu beschreiben, während Risiken auf systeminterne Faktoren zurückzuführen sind. Für diese Arbeit soll für den Risikobegriff eine Handlungsorientierung in Anlehnung an Bonß (2011) gelten: Jede Auseinandersetzung mit einem spezifischen Risiko bezieht sich auf einen Entscheidungsprozess, in dem Verantwortung zugeschrieben werden kann und der eine Unsicherheit messbar macht (ebd., S. 50–52).

In der Literatur, die mit dem Risikobegriff arbeitet, gibt es kein einheitliches Begriffsverständnis (für einen Überblick vgl. Boeckelmann und Mildner 2011), sondern eine Vielzahl von disziplinären Ansätzen, die das Forschungsgebiet unübersichtlich machen (Wandinger 2013, S. 101). Selbst die politikwissenschaftliche Perspektive ist divers: Kühn (2017) ordnet in seinem Überblick über theoretische Ansätze das Feld, indem er Abgrenzungslinien zieht zwischen

5 Auch wenn im alltäglichen Sprachgebrauch nicht klar zwischen Gefahren und Risiken unterschieden wird (vgl. Bundesinstitut für Risikobewertung 26.02.2010).

1.2. Begriffliche Grundlagen

- dem Umgang mit Risiken,
- dem Verständnis von Risiko als Sozialtechnologie sowie
- Risikokulturen.

Risiko als Gesellschaftsdiagnose und Objekt von Regulierung

Die wohl prominenteste deutschsprachige Auseinandersetzung stammt von Ulrich Beck, der den Risikobegriff als erster ins Zentrum sozialwissenschaftlicher Analyse gerückt hat. Durch ihn wurde die Beschäftigung mit Risiken in der deutschen Soziologie in andere Bahnen gelenkt, als dies im angloamerikanischen Raum der Fall ist (Bonß und Zinn 2016, S. 94–95). In seiner Folge entstanden in der deutschen Risikosoziologie weitere Auseinandersetzungen, unter anderem die stark rezipierte durch Niklas Luhmann (Luhmann 1991). Auch wenn es in dieser Arbeit primär darum gehen wird, wie Risiken politisch bearbeitet werden können, und auch wenn die Diagnose der Veränderung und des Anstiegs globaler Risiken ‚nur‘ eine Hintergrundfolie darstellen, lassen sich ihre zentralen Themen – Katastrophen und Vorsorge – in der Beck’schen Analyse verorten.

Beck hat mit seiner Diagnose der Risikogesellschaft (Beck 1986) und mit der Ausarbeitung der reflexiven Moderne darin die systematische Produktion von Risiken durch die Industriegesellschaft und damit neue Gleich- und Ungleichheiten im globalen Maßstab angeprangert. Besonders bedeutend für diese Arbeit ist die Veränderung im Verhältnis zwischen Gesellschaft und Natur, die Beck im Übergang zur Risikogesellschaft diagnostiziert: „Überall haben wir es heute mit einem hochgradigen Kunstprodukt Natur zu tun, mit einer artifiziellen ‚Natur‘. An ihr ist kein Haar, keine Krume mehr ‚natürlich‘, wenn ‚natürlich‘ das Sich-Selbst-Überlassen-Bleiben der Natur meint“ (ebd., S. 108–109). In einer solchen Perspektive verortet sich Vorsorge für Katastrophen, wie sie in dieser Arbeit untersucht wird: Vorsorge ist überhaupt möglich und sinnvoll, da die Katastrophe beeinflussbar ist, da Naturgefahren als (produzierte) Risiken und nicht mehr als den menschlichen Gesellschaften externe Gefahren wahrgenommen werden. In diesem Sinne trägt diese Arbeit zur Wissenschaftstheorie der Risikogesellschaft (Beck 1996, S. 34) bei.

Für den in dieser Arbeit gelegten Schwerpunkt der Vorsorge ist interessant, wie Beck den Konflikt zwischen verschiedenen Zielen, auf die sich Vorsorge richten kann, beschreibt: „What is at stake in this new risk conflict ...is not so much risk avoidance, as the *distribution* of risk, which means that it is about the *architecture of risk definition* in the face of the growing competition between overlapping discourses of risk... (ebd., S. 36, Hervorhebung im Original). Die Risikogesellschaft steht in einem Gegen-

1. Handeln vor der Katastrophe als politische Herausforderung

satz zum historischen Wohlfahrtsstaat und entwickelt sich jedoch auch gleichzeitig genau darin: „Only the two together – uncovered *and* comprehensively insured society – constitute the politically explosive force of risk society“ (ebd., S. 37, Hervorhebung im Original). Ewald (1993) spricht in diesem Zusammenhang vom auf Versicherungsmathematik gegründeten „Vorsorgestaat“.

Obwohl diese Arbeit sich in gewisser Weise mit der Risikogesellschaft auseinandersetzt, teilt sie doch die Kritik an Becks Risikoverständnis, wie sie Weiland (2007, S. 47) formuliert hat, nämlich dass Risiken eben nicht wie in Becks Verständnis den Objekten eingeschrieben sind und somit objektiv. Stattdessen solle die Entscheidung ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken, die riskant ist. Diese Arbeit trägt dazu bei, indem sie durch den Schwerpunkt auf Regulierung von Risiken die Entscheidungsprozesse in den Blick nimmt und nicht die Risiken selbst. Damit stellt sie sich dem von Krücken (1997) in Rückgriff auf Luhmann und Ewald diagnostizierten Problemfeld der „wechselseitigen Verschränkung und Steigerung von Gestaltbarkeit und Selbstverunsicherung“ (ebd., S. 45) in der Gesellschaft.

International entwickelt sich die Risikoperspektive unter einem Managementaspekt, der insbesondere in der amerikanischen Wissenschaft und global über Think Tanks und Diskurse und Praktiken internationaler Institutionen verbreitet wurde (Boudia 2013). In den 1990er Jahren rückt die Regulierung von Risiken in den Fokus der Sozialwissenschaften, doch sein interdisziplinärer Charakter erschwert die Bildung einer „epistemic community“ (Alemanno 2016, S. 193–194). Risiko ist dabei sowohl Objekt von Regulierung als auch Rechtfertigung (ebd., S. 197):

„Risk constitutes an object of regulation to the extent a significant part of regulatory activity is framed in terms of risk. Risk provides a justification for regulatory action insofar as, by defining the object and purpose of regulation, it determines the boundaries of the state’s legitimate intervention in society.“

Mit dem zweiten Aspekt rückt Risiko nicht nur in das sozialwissenschaftliche, sondern auch zentral in das politikwissenschaftliche Interesse dieser Arbeit. Die Begründung staatlicher Intervention und somit Einschränkung menschlicher Freiheit kann sich idealtypisch auf die Begründungsstränge „risk to others“ und „risk to self“ stützen (ebd., S. 201; ausgeführt S. 198-200). Die Regulierung von Risiken stellt das deutsche Rechtssystem jedoch vor Herausforderungen (vgl. Di Fabio 1994).