

Christine Prokopf

Handeln vor der Katastrophe als politische Herausforderung

Mehr Vorsorge durch die Governance von Risiken



Nomos

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

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

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

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