

Naturkatastrophen und politische Ordnung

Die Naturkatastrophe als Politikum

Der Staat kann Naturkatastrophen nicht verhindern. Er muss aber dazu beitragen, solchen Katastrophen vorzubeugen, er muss seinen möglichen Informationsvorsprung nutzen, um über Gefährdungen zu informieren, und er muss das Mögliche tun, um die Bürger im Ernstfall vor den schlimmsten Folgen zu schützen. Hierfür gibt es in jedem ordentlich funktionierenden Staat einen Katastrophenschutz.

Dies sind Selbstverständlichkeiten, aber keineswegs selbstverständlich ist, dass die staatliche Katastrophenvorbeugung gut funktioniert, und noch weniger selbstverständlich, dass die Bürger im Ernstfall auf angemessene Weise geschützt werden. Es gibt die Fälle heldenhaften Gelingens, in denen die Tragik des Naturereignisses die politisch Verantwortlichen zu Großtaten beflügelt, zu höchsten organisatorischen Leistungen und auch zu beispielhafter Solidarität. Ebenso gibt es aber natürlich Fälle kläglichen Versagens. Der Staat kann schwere Schuld auf sich laden, weil er es an Präventivmaßnahmen hat fehlen lassen, weil er die Bürger nicht zeitig über Gefährdungen aufklärt, weil er die reale Katastrophe organisatorisch nicht beherrscht und nicht genügend Solidarität zur Katastrophenbewältigung mobilisiert. Ganze Kulturen, Städte und Regionen, vom lavaüberströmten Pompeji bis hin zum zeitweilig versunkenen New Orleans, sind Opfer unzulänglicher Katastrophenprävention und schlechten Katastrophenmanagements auf Seiten des Staates geworden.

Die Politik gerät in solchen Fällen, denen des Versagens wie denen des Gelingens, ins Rampenlicht. Für den Umgang mit großen Katastrophen sehen die Bürger die Verantwortung bei führenden Politikern, auch und besonders bei Staats- und Regierungschefs. Sie tun dies nicht zu Unrecht, weil sich nicht zuletzt in der Katastrophe zeigt, wie gut ein Staat funktioniert.

Die Politik folgt in aller Regel dieser Sicht der Verantwortlichkeiten. Politiker können hieraus im günstigen Fall Gewinn ziehen. Sie können sogar, wie es beispielsweise im Jahr 2002 in Deutschland nach der Oderflut geschah, eine Katastrophe öffentlichkeitswirksam nutzen, um schon verloren geglaubte Wahlen zu gewinnen. Ein Regierungschef etwa, der sich in solcher Situation rechtzeitig medienwirksam in Szene setzt, um die betroffenen Bürger organisatorischen Gelingens und nationaler Solidarität zu versichern, kann für beides politische Meriten ernten. Er kann es, auch wenn weder der organisatorische noch der solidarische Erfolg von seiner persönlichen Intervention abhängen.

Der Untergang von New Orleans in den Fluten des Hurrikans Katrina war ein Gegenbeispiel. Es war die Katastrophe, die exemplarisch ein klägliches Versagen des Staates und der Politik offenbarte. Dennoch war die politische Logik des Ereignisses keine andere als in Fällen erfolgreichen staatlichen Agierens. Wäre nur der Hurrikan schwächer ausgefallen

und hätte er weniger dicht besiedelte Landesteile getroffen, hätte die politische Führung des Landes sich leicht einen Erfolg auf die Fahnen heften können. Sie hätte den organisatorischen Umgang mit der Katastrophe loben, sie hätte die solidarische Hilfsbereitschaft in den betroffenen Staaten und in der Nation wortreich beschwören und sie hätte von all dem mit erhöhtem politischem Ansehen profitieren können. Auch dies wäre geschehen, ohne dass Spitzenpolitiker mehr als rhetorisch in die Ereignisse eingegriffen hätten.

Der Hurrikan, der zum Untergang von New Orleans führte, offenbarte jedoch schonungslos die Schwächen zuständiger staatlicher Institutionen. Er machte der Öffentlichkeit klar, dass in solcher Situation nur eine nahezu perfekte langfristige Katastrophenprävention und ein nahezu perfektes akutes Katastrophenmanagement das Schlimmste hätten verhüten können, dass aber die zuständigen staatlichen Institutionen von beidem unermesslich weit entfernt waren. Er stellte damit ein staatliches Regime menschlicher Mittelmäßigkeit bloß, dem von der Öffentlichkeit nur noch politisches Scheitern attestiert werden konnte.

Spitzenpolitikern bleibt in solchen Fällen nur die Rolle des Verlierers. Das jämmerliche Bild, das vor allem US-Präsident Bush in dieser Situation abgab, war ein Spiegel der realen Ereignisse. Nachdem seine öffentliche Selbstdarstellung angesichts der Katastrophe zunächst mit markigen Entschlossenheitsgesten und Schuldzuweisungen an vermeintliche Katastrophengewinnler begonnen hatte, ließ ihm letztlich die traurige Realität nur noch das Eingeständnis bitteren staatlichen Versagens.

Naturkatastrophe und politischer Generalismus

Naturkatastrophen nehmen an Häufigkeit und Intensität zu. Man kann diesen Katastrophen dennoch fatalistisch begegnen und darauf verweisen, dass sie Teil einer schrecklichen Normalität seien und ihre Zunahme ein epochaler Zufall. Man kann – ebenso fatalistisch – die Bloßstellung menschlicher Mittelmäßigkeit, wie sie bei einem gescheiterten staatlichen Katastrophenmanagement erlebt wird, als Symptom einer Stagnation des kollektiven Bewusstseins deuten, als Mangel an kollektiver Gefahrensensibilität und damit auch als Mangel an politischer Entschlossenheit, Naturkatastrophen bestmöglich zu beherrschen. Man kann darin sogar Anzeichen einer gesellschaftlichen Dekadenz sehen und den Vertrauensverlust der Politik als das wenig überraschende Begleitphänomen solcher Entwicklungen. Der Untergang von New Orleans wäre demnach eins von vielen Indizien für den Niedergang einer Zivilisation, für den historische Vergleiche etwa mit der Endzeit des römischen Reichs und manch anderer so genannter Hochkulturen nicht verfehlt wären.

Man kann es so sehen, aber die Bürger haben ein Recht, es nicht so sehen zu wollen. Sie haben das Recht, einen fortgeschrittenen, eben zunehmend zivilisierten Umgang mit den Schrecken einer natürlichen Normalität vom Staat einzufordern. Noch mehr haben sie das Recht, über menschengemachte Ursachenanteile solcher Katastrophen aufgeklärt zu werden und hierfür politische Verantwortlichkeiten festzustellen. Wenn von Menschen mitverursachte Naturkatastrophen zunehmen, wenn beispielsweise eine menschengemachte Erwärmung der Erdatmosphäre Sturmfluten höher und Hurrikane heftiger werden lässt und wenn dennoch der Küstenschutz nicht entsprechend verstärkt und Bauvorschriften nicht angepasst werden, ist dies vor allem ein eklatantes Versagen

staatlicher Katastrophenprävention und damit ein Versagen der Politik. Es ist Ausweis tragischer politischer Inkompetenz sowohl einzelner Staaten wie auch internationaler Organisationen.

Diese Inkompetenz hat Ursachen. Sie hat damit zu tun, dass im bestehenden Staat dem Katastrophenschutz systematisch ein niederer Rang eingeräumt wird. Katastrophenschutz erlangt, solange Katastrophenereignisse und ihre Folgen nicht unabweisbar aktuell werden, wenig öffentliche Aufmerksamkeit. Er ist kaum je Wahlkampfthema, und er ist selten ein wahrnehmbares Argument im politischen Wettbewerb. Politiker und politische Parteien, insbesondere Parlamente und Präsidenten, werden nicht gewählt, weil sie den Wählern als herausragende Katastrophenschützer aufgefallen wären. Bei der Wahlentscheidung für eine Person oder eine Partei stehen andere Kriterien im Vordergrund. Die Wähler treffen ihre Entscheidung, weil sie eine Partei oder eine Person z.B. in sozialpolitischen, wirtschaftspolitischen, friedenspolitischen oder sonstigen halbwegs aktuellen Fragen für kompetenter halten als andere. Wenn die nach diesen Kriterien gewählten Personen und Parteien sich dann auch als kompetente und engagierte Katastrophenschützer erweisen, ist dies kaum mehr als ein glücklicher Zufall. Zufall ist insofern auch, ob Staats- oder Regierungschefs und Parlamente in der Katastrophenpolitik richtige und rechtzeitige Entscheidungen treffen.

Will man angesichts dieser Diagnose nicht gänzlich dem Fatalismus verfallen, kann man nicht umhin, die politische Systemfrage zu stellen. Man muss sich fragen, wie sich die Kompetenz des Staates im Umgang mit Naturkatastrophen nachhaltig steigern ließe; wie die Bereitschaft und Fähigkeit zu langfristiger Katastrophenprävention verbessert und wie auch die Fachkompetenz im Umgang mit akuten Katastrophenereignissen gestärkt werden könnte; wie also dafür gesorgt werden könnte, dass nicht nur glücklicher Zufall die politische Verantwortung für das Katastrophenmanagement in fachlich und organisatorisch herausragende Hände legt; und man muss auch fragen, was geschehen müsste, damit selbst menschliches Mittelmaß für die politische Bewältigung solcher Katastrophen ausreicht. Dies sind Fragen, die an die Grundprinzipien der politischen Ordnung rühren.

Die Demokratie in ihrer bestehenden Form lässt grundlegende Änderungen in der Verantwortlichkeit für die Katastrophenbewältigung nicht zu. Den Bürgern wird in dieser politischen Ordnung suggeriert, ein Staats- oder Regierungschef oder ein Parlament müssten für den Staat als ganzen, für die Politik als ganze und damit auch für die Politik der Katastrophenbewältigung zuständig sein. Der Staat ist insofern geprägt von der so genannten Allzuständigkeit der Politiker, vom so genannten politischen Generalismus also und damit vom Gegenteil fachlicher politischer Spezialisierung. Den höchsten politischen Verantwortungsträgern wird in diesem System damit eine Entscheidungskompetenz zugewiesen, deren Reichweite jedes menschliche Maß sprengt. Und da Politiker ihrer damit verbundenen Überforderung in diesem System nicht gewahr werden, verharren sie in der Illusion, der politischen Verantwortung auch für eventuelle Katastrophenereignisse selbstverständlich gerecht werden zu können.

Weil aber immer mehr Bürger die Überforderung gewählter allzuständiger Politiker zumindest unterschwellig erahnen, dürfte es zumindest auf lange Sicht immer schwerer werden, noch Vertrauen in eine allumfassende Kompetenz demokratisch gewählter

Parlamente und Staatsführungen herzustellen. Immer mehr Bürgern wird allmählich bewusst, dass in Parlamenten und Staatsführungen eben doch nur intellektuelles Normalmaß herrscht und dass dieses nicht der Politik als ganzer gewachsen sein kann. Sie ahnen, dass das verfügbare politische Personal schlicht überfordert ist, wenn es neben vielem anderem politische Verantwortung auch für ein schwieriges Problemfeld wie die Katastrophenbewältigung tragen soll, und dass daher allzuständige Volksvertreter oder Staatschefs angesichts akuter Katastrophenereignisse kaum mehr tun können als rhetorisch zu intervenieren. Der Glaube, dass die höchsten politischen Verantwortungsträger tatsächlich die notwendige Kompetenz für den politischen Umgang mit dem Katastrophenproblem aufweisen, wird so zur Sache einer langsam schwindenden Minderheit.

Katastrophenschutz und politische Spezialisierung

Natürlich ist auch in der schlimmsten Katastrophe kein Verlass darauf, dass auf den höchsten politischen Anforderungsebenen viel mehr als menschliches Mittelmaß verfügbar ist. Der Staat müsste daher gewährleisten, dass auch intellektuelles menschliches Normalmaß ausreicht, um mit Katastrophenrisiken politisch weitsichtig umzugehen und im Ernstfall Katastrophenereignisse politisch kompetent zu beherrschen. Dies aber ist nur möglich, wenn schon die politische Ordnung ganz auf dieses Ziel ausgerichtet ist.

Es gibt ein einfaches, außerhalb der Politik schon immer selbstverständlich gewesenes Mittel, denkbar schwierigste Aufgaben für menschliches Mittelmaß beherrschbar zu machen. Dieses Mittel ist die Spezialisierung.

Die politische Ordnung demokratischer Staaten ist noch geprägt von der Überzeugung, eine Aufgabe wie der Katastrophenschutz bedürfe auf politischer Ebene keiner besonderen Spezialisierung. Sie gründet auf der Annahme, diese Verantwortung könne von gewählten Politikern gewissermaßen nebenbei mitgetragen werden, und im Übrigen reichten die Sanktionsmöglichkeiten der Wähler aus, um politischen Fehlern im Umgang mit dem Katastrophenproblem vorzubeugen oder solche Fehler zumindest nachträglich ein für allemal zu korrigieren.

Wie leichtfertig eine solche Annahme ist, haben Katastrophenereignisse der jüngeren Vergangenheit erneut schmerzlich offenbart. Staatliche Inkompetenz, wie sie im Untergang von New Orleans zutage trat, ist eben nicht aus Zufall geboren, sondern sie ist Folge eines in der herkömmlichen Demokratie systematisch angelegten politischen Dilettantismus. Am leichtesten durchschaubar ist dieser Dilettantismus dort, wo die politischen Anforderungen besonders hoch und wo daher die Simulation einer allumfassenden politischen Kompetenz besonders fadenscheinig ist. Herausragendes Beispiel hierfür ist das derzeit wohl weltweit schwierigste aller politischen Ämter, nämlich das Präsidentenamt der USA.

In kaum einem anderen politischen Amt ist es schwerer, über die systembedingte Überforderung und den daraus resultierenden politischen Dilettantismus hinwegzutäuschen. Kaum jemand hat daher, auch wenn eine zunehmend professionalisierte und scheinbar perfektionierte öffentliche Politikinszenierung nach Kräften den Schein zu wahren versucht, seine Überforderung in diesem Amt so schlecht verbergen können wie

George W. Bush. Nachdem dessen laienhafte, die politische Allzuständigkeit tragisch ad absurdum führende Inkompetenz in der Friedenspolitik früh offenkundig geworden war, machte wenig später der Untergang von New Orleans seine Überforderung selbst für viele vormalige politische Anhänger auch in diesem Bereich unübersehbar.

Es ist wichtig, solche Überforderung und Inkompetenz als systembedingtes Phänomen zu erkennen und sie nicht als rein persönliches Versagen zu missdeuten. Es gibt sicher Personen in politischen Spitzenämtern, die über ihre Überforderung etwas besser und etwas länger hinwegtäuschen können, als es bei George W. Bush der Fall war, aber es gibt keine – und gab wohl nie eine – Person, die einem generalistischen Spitzenamt in der Politik auch nur annähernd gewachsen wäre. Auch im weiteren historischen Rückblick wird klar, dass die Anforderungen eines solchen Amtes jedes menschliche Maß sprengen. Und weil dies so ist, bewarben und bewerben sich um solche Ämter vornehmlich Personen, die ihre eigenen Grenzen und Möglichkeiten nicht realistisch einzuschätzen vermögen. Schon die Kandidatenauswahl für solche Ämter wird dadurch zu einer Negativauslese.

Um die systembedingte Überforderung zu überwinden, wäre nicht weniger als eine grundlegend veränderte politische Ordnung vonnöten. Es bedürfte einer Demokratie, die einen Verantwortungsbereich wie den Katastrophenschutz nicht herkömmlichen politischen Generalisten überlässt. Dies könnte nur eine Demokratie sein, in der die obersten politischen Verantwortungsträger, in der also gewählte Parlamentarier und ein gewählter Präsident nicht nebenbei über Probleme wie Krieg und Frieden entscheiden, über das Renten- und Gesundheitssystem und die soziale Sicherung, über den Umgang mit Terrorismus und Kriminalität, über Wirtschaftswachstum, über die Finanzierung der Staatsausgaben und unter anderem eben auch über den Katastrophenschutz.

Die Alternative hierzu ist eine Staatsform, in der politische Überforderung durch politische Spezialisierung abgebaut wird. Dies ist die Staatsform der Neokratie. Politischer Überforderung würde in einem neokratischen Staatswesen durch Verselbständigung all jener politischen Aufgabenbereiche vorgebeugt, die nur mit einer hoch spezialisierten, also nicht mehr mit generalistischer Kompetenz politisch beherrschbar sind. Nur in einer Demokratie, die solche Verselbständigung von Politikbereichen vorsähe, ließe sich die politische Problemlösungskompetenz nachhaltig steigern. Nur in einer solchen politischen Ordnung hätten zudem Wähler die Möglichkeit, auf staatliches Versagen in einem speziellen Politikbereich gezielt zu reagieren, solches Versagen also ihrerseits mit spezialisierter und damit erhöhter Kompetenz abzustrafen. Nur so wäre daher auch in einem Problembereich wie dem Katastrophenschutz eine nachhaltige Wende zu kompetenterer Prävention und kompetenteren Ernstfalleneinsätzen zu erwarten.

Ein solches politisches Spezialisierungskonzept könnte in sehr unterschiedlich organisierten Staatsgebilden realisiert werden. Ganz unabhängig davon aber, welche Organisationsformen sich dabei ergäben, würde durch die Verselbständigung von Politikbereichen die Überforderung der politischen Akteure eingedämmt. Jegliche Beschneidung politischer Zuständigkeitsbereiche würde in dieser Richtung wirken. Der Katastrophenschutz würde insofern von jeder noch so geringen Verkleinerung des Zuständigkeitsbereichs profitieren, von dem er selbst ein Teil ist. Er müsste daher nicht selbst zu einem eigenständigen

Zuständigkeitsbereich werden, um von Überforderungen bisherigen Ausmaßes verschont zu bleiben. Er könnte zunächst in einer weiter gefassten politischen Restzuständigkeit verbleiben, die beispielsweise durch Herauslösung der Friedenspolitik, der Wirtschaftspolitik, der Sozialpolitik oder der Bildungspolitik aus der herkömmlichen politischen Allzuständigkeit entstünde.

Die politische Zuständigkeit für den Katastrophenschutz könnte darüber hinaus letztlich auch zu einer eigenständigen territorialen Reichweite finden, die unabhängig von den territorialen Grenzen anderer Staatsbereiche zu bestimmen wäre. Innerhalb welcher territorialen Grenzen nämlich die Bürger am ehesten auf politische Kompetenz im Katastrophenschutz zählen könnten, ist zumindest auf sehr lange Sicht eine völlig offene Frage. Dass Verantwortung für den Katastrophenschutz für alle Zukunft in den territorialen Grenzen bestehender Staaten wahrgenommen werden sollte, ist jedenfalls alles andere als eine Selbstverständlichkeit.

Staatsorganisation und gesellschaftliches Bewusstsein

Man mag einwenden, das Konzept der politischen Spezialisierung sei nur ein Organisationskonzept, die Mängel in einem Politikbereich wie dem Katastrophenschutz aber stünden für eine zivilisatorische Stagnation mit viel tiefer liegenden Ursachen. Richtig hieran ist, dass es in der Tat um nicht weniger als ein gesellschaftliches Bewusstseinsproblem geht, ablesbar am allgemeinen Ausbleiben zivilisatorischen bzw. kulturellen Fortschritts. Dass dilettantisch angezettelten, im Namen der Demokratie geführten Kriegen Hunderttausende Todesopfer und dass viele Tausende von Todesopfern einem leichtfertigen Katastrophenschutz anzulasten sind, dass auch innerhalb weniger Jahre viele hundert Milliarden Dollar vermeidbarer Kriegs-, Kriegsfolge- und Katastrophenfolgekosten verursacht wurden, geht eben auch auf das Konto eines unzeitgemäßen politischen Bewusstseins- und Zivilisierungsstandes. Richtig ist aber auch, dass für diesen Bewusstseinsstand nicht zuletzt die bestehende politische Ordnung, also die Organisationsform bestehender Staaten die Ursache ist. Ganz falsch wäre daher die Annahme, das organisatorische Konzept einer neuen politischen Ordnung habe hinter dem Erreichen einer höheren gesellschaftlichen Bewusstseinsstufe zurückzustehen. Fortschritte im gesellschaftlichen Bewusstsein nämlich sind von Veränderungen der politischen Ordnung nicht zu trennen.

Da der Mensch der Spezialisierung bedarf, um auch in der Politik den immer höher werdenden Anforderungen annähernd gerecht zu werden, ist die Vision einer an dieser Erkenntnis orientierten neuen politischen Ordnung unerlässlich. Nur ein grundlegend neu konzipiertes Staatswesen könnte die Voraussetzungen dafür schaffen, dass zivilisatorische Defizite nachhaltig behoben werden. Dass dennoch ein Wandel im gesellschaftlichen Bewusstsein notwendig erscheint, bevor je ein fundamentaler Eingriff in die politische Ordnung gewagt wird, und dass daher politische Ordnung und gesellschaftliches Bewusstsein sich gegenseitig blockieren, macht die gesellschaftliche Tragik der gegenwärtigen Epoche aus.

Ändern lässt sich hieran nichts. Der Dilettantismus generalistischer Politik wird auf absehbare Zeit vorherrschend bleiben und weiter das gesellschaftliche Bewusstsein prägen. Dennoch ist es zu einem gewissen Grade tröstlich, nicht nur vergeblich auf

gesellschaftliche Bewusstseinsfortschritte zu warten, sondern sein Augenmerk auch auf die Organisationsmängel der bestehenden Demokratie zu legen und diese als eigenständige Gefahr, als Mitverursacherin zivilisatorischer Stagnation oder gar Rückschritts auszumachen.

Die Aufräumarbeiten indes, die der Fall dieser Demokratie irgendwann notwendig machen wird, werden aufwändiger sein als die Aufräumungen nach allen von ihr mitverschuldeten Naturkatastrophen.

10 – 2005