

Das Katastrophenparadox

Ist die Menschheit mit der Bewältigung von Hochrisiko-Technologien kognitiv und psychisch überfordert?

(Volker von Prittwitz)

Katastrophen wie das schwere Erdbeben und der folgende Tsunami im nördlichen Japan erscheinen zunächst als Naturphänomene. Schäden und Opferzahlen solcher Katastrophen werden allerdings auch durch soziale Faktoren, so die verwendete Bau- und Kommunikationstechnik, Koordinationsprozesse und diese beeinflussende Interessen, bestimmt. In diesem Sinne gibt es keine reinen Natur-, sondern immer nur sozial vermittelte Katastrophen. Im Bewusstsein dafür ist die öffentliche Kommunikation über jede eingetretene Katastrophe, über akute Gefahren und Risiken von Katastrophen politisch prekär.

Mit Blick auf technische Hochrisiko-Systeme, so Atomkraftwerke, gilt dies in besonders hohem Maße: Katastrophales Versagen solcher Systeme kann zwar durch Naturereignisse ausgelöst oder verstärkt werden; es ist aber als nicht ausschließbares Risiko (*Restrisiko*) quasi in der Struktur solcher Systeme enthalten. Informationen über Managementfehler, eingetretene Schäden, akute Gefahren und mögliche Katastrophenrisiken solcher Systeme stellen daher potentiell immer auch das gesamte System in Frage. Dementsprechend tendieren Akteure, die für Hochrisiko-Systeme verantwortlich sind, besonders dazu, Management-Defizite und sogar Gefahren und Risiken solcher Systeme öffentlich zu verschleiern oder völlig geheim zu halten.

Bei ausgeprägten Machtverhältnissen, so in totalitären und autoritären Strukturen, lassen sich schlechte Nachrichten (zunächst) leichter geheim halten oder verschleiern. Aber auch in einigermaßen funktionierenden Demokratien mit Rechtsstaats-, Öffentlichkeits- und politischen Partizipationsansprüchen, so den OECD-Ländern, werden Informationen zur Gefahrenabwehr in der Regel restriktiv gehandhabt. Hochrisikotechniken, die die Entstehungsmöglichkeit akuter Gefahren für die Allgemeinheit strukturell einschließen, umgibt daher generell ein Schleier der Halb- und Nichtinformation.

Dieses besondere Kommunikationsprofil von Hochrisikosystemen zeigt sich nicht nur anhand tausender kleinerer Störfälle in Atomkraftwerken, die in Deutschland und anderen Ländern verschleiert oder gegenüber der Öffentlichkeit geheim gehalten worden sind. Es wird vor allem auch anhand der jahrzehntelangen Geheimhaltung eingetretener Nuklear-Katastrophen deutlich, so der Nebenfolgen der frühen US-amerikanischen Atombombenproduktion in Hanford bei Seattle, der

Folgen der Atombombenversuche der USA, Russlands, Frankreichs und Chinas und der Atomkatastrophe von Tscheljabinsk im Jahr 1957. Auch die sowjetischen Verantwortlichen für die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl im Jahr 1986 und staatliche Institutionen in anderen betroffenen Ländern versuchten zunächst, die Katastrophe geheim zu halten oder zu verschleiern. Schließlich erleben wir aktuell in der Katastrophe von Fukushima, wie nach jahrzehntelangen Ungereimtheiten (Datenfälschung, Verheimlichung von Vorfällen, Manipulation der Risikobewertung) in einer Mischung aus Hilflosigkeit und Verschleierungsversuchen mit schweren Belastungen der Allgemeinheit öffentlich umgegangen wird. Dies betrifft inzwischen nicht nur die Betreibergesellschaft Tepco und die Behörden in Japan; auch die EU-Kommission hat am 25. März 2011 still und leise mit einer Eilverordnung die Cäsium 134-Grenzwerte für Lebens- und Futtermittel aus Japan erhöht. So wurde der Grenzwert für Milcherzeugnisse von 370 Becquerel pro Kilogramm (Bq/kg) auf 1000 Becquerel heraufgesetzt, der Sicherheitsstandard zum Schutz der Verbraucher in der EU also massiv gesenkt.

Die öffentliche Kommunikation von Risiken in Hochrisikosystemen ist allerdings kein absolut einzigartiger Fall. Vielmehr wirken hier auch allgemeine psychische und politische Prozesse im Spannungsfeld zwischen Risikowahrnehmung und Handlungsmöglichkeiten. Diese lassen sich unter den Stichworten *Katastrophenparadox* und *Kapazitätstheorie* beschreiben.

Katastrophenparadox und Kapazitätstheorie

Wer handelt, orientiert sich grundsätzlich nicht nur an langfristigen Handlungszielen oder Werten; vielmehr berücksichtigt er/sie in der Regel auch die gegebene Situation nach Kriterien wie: *Ist das, was ich erreichen möchte, auch durchsetzbar? Bleibe ich, wenn ich meine langfristigen Ziele verfolge, handlungsfähig, wird meine Position unter anderen Akteuren damit gestärkt oder geschwächt (Positionsinteresse)?* Diese *realistische* Haltung bestimmt schließlich auch die vorherrschende Problemwahrnehmung von Akteuren. So nehmen sie zumindest auf längere Sicht nur Probleme als solche wahr, die sie für bewältigbar halten. Ansonsten nämlich müssten sie ihr eigenes Scheitern nicht nur Anderen gegenüber (Legitimationsverlust), sondern auch sich selbst gegenüber eingestehen (Identitätsverlust); es würde sich unerträgliche *kognitive Dissonanz* einstellen (Festinger 1957). Daher werden unlösbar erscheinende Probleme verdrängt, verschoben oder irgend wie anders psychisch bewältigt. Wie weit Probleme lösbar erscheinen, ist also von überragender Bedeutung dafür, ob beziehungsweise wie sie wahrgenommen werden: Je bessere Möglichkeiten der Problemlösung

bestehen, desto eher wird dieses Problem öffentlich wahrgenommen und kommuniziert (Prittwitz 1990: S. 107-112). Dies gilt besonders für wenig offensichtliche, damit leicht verdrängbare Probleme, so langfristige oder mittelbar wirkende Probleme. Aber auch akute Probleme bis hin zu Katastrophen können in diesem Sinne psychisch-politisch *gerahmt* werden. Der bisher vor allem auf Weltbilder, sprachliche Metaphern und Wertorientierungen bezogene Ansatz des *Framing* (Lakoff 2003; 2004) lässt sich, kapazitätstheoretisch vermittelt, also auch auf Problemlösungsmöglichkeiten beziehen.

Interpretieren wir die Tendenz zur Verschleierung, Geheimhaltung und Verdrängung eingetretener Gefahren und Katastrophen in Hochrisikosystemen nach diesem Muster, so erweist sie sich insofern als rational: Eine Verstrahlung durch radioaktive Partikel mit langer Halbwertszeit (beispielsweise Cäsium 30 Jahre, Plutonium 24.000 Jahre) kann in der Lebensspanne eines Menschen, ja noch nicht einmal in einer längeren Generationenfolge ungeschehen gemacht werden - sehr ungünstige Kapazitätsbedingungen für eine realistische Problemwahrnehmung also! Daher bleibt kaum ein anderer Ausweg als Verschleierung, Geheimhaltung und Verdrängung.

Ähnlich lassen sich auch andere Formen katastrophaler Unverantwortlichkeit gegenüber der Allgemeinheit verstehen. So wurde die Selbstregulierung des internationalen Finanzmarkts durch mächtige Finanzakteure, insbesondere Großbanken und Hedgefonds, durch die Politik zugelassen; in der Folge bedienten sich Investmentbanker und Fonds auf Kosten der Allgemeinheit in großem Stil. Schließlich *mussten* die katastrophalen Verluste von Großbanken und Finanztrusts nach dem Platzen der Finanzblase entsprechend dem Motto *too big to fail* durch die Allgemeinheit abgedeckt werden. Hinter dieser Entwicklung steht die enorm angestiegene Macht der großen Finanzakteure, die kaum mehr zu kontrollieren sind – siehe die gigantische Staatsverschuldung aller OECD-Länder, vor allem Japans, der USA und diverser europäischer Staaten, großteils bei eben diesen Finanzakteuren. Dies zeigt sich bis heute an den politisch-regulativen Folgen der Finanzkrise seit 2008: Obwohl dieses Desaster den Finanzsektor und seine führenden Repräsentanten tiefgreifend in Frage gestellt hat, war und ist es nach wie vor nicht möglich, diesen Sektor international wirkungsvoll zu regulieren. Im Gegenteil: In der Eurokrise werden immer neue und immer größere staatliche Hilfs- und Garantiepakete auf Kosten der Steuerzahler aufgelegt, die vor allem dem Finanzsektor zugute kommen.

Dass fehlende oder schlechte Kapazitätsbedingungen die öffentliche Problemwahrnehmung massiv einschränken, zeigte sich auch im Dioxin-Skandal vom Januar 2011: Dabei wurden wochenlang überhöhte Dioxinbelastungen in Eiern, Hühner- und Schweinefleisch öffentlich

skandalisiert, die durch ein kriminell agierendes Unternehmen der Futtermittelproduktion entstanden waren. Am Schluss dieses Skandals stellte sich allerdings heraus, dass die Dioxin-Grenzwerte für Rindfleisch mehr als doppelt so hoch angesetzt sind wie die Grenzwerte für Eier und Schweinefleisch. Für Fisch, insbesondere fetten Fisch, gelten sogar Grenzwerte bis zum 40-fachen der Grenzwerte für Eier und Schweinefleisch. Hierzu heißt es in FR Online:

... Offenbar hat sich die EU dabei am Machbaren orientiert. Würden für die Meeresbewohner dieselben Grenzwerte gelten wie für Landtiere, dürften viele von ihnen nicht mehr verkauft werden Das bestätigte auch ein Sprecher des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit: Bei der Grenzwertbildung spiele die vorhandene Grundbelastung eine wichtige Rolle. „Sonst müssten Sie die Ostsee schließen.“ (Frankfurter Rundschau-Online, abgerufen am 28.2.2011: <http://www.fr-online.de/wirtschaft/spezials/der-dioxin-skandal/von-wegen-aal/-/5635102/6692466/-/index.html>)

Die skandalisierte zeitweise Überschreitung der Dioxin-Grenzwerte bei Eiern, Hühner- und Schweinefleisch ist also offensichtlich eine Lappalie im Vergleich zur Höhe der dauerhaft geltenden Dioxin-Grenzwerte für Rindfleisch, vor allem aber für Fisch: Hohe und höchste Dauerbelastungen, die als nicht beseitigbar gelten, werden verdrängt, während eine zeitweise Erhöhung niedriger Belastungswerte einen wochenlangen öffentlichen Skandal auslöst...

Die fundamentale Bedeutung gegebener Handlungskapazitäten für Problemwahrnehmung und Kommunikation gilt allerdings auch umgekehrt im positiven Sinn: Bilden sich bessere Handlungskapazitäten, so etwa neue technologische Möglichkeiten, verbesserte ökonomische Bedingungen oder sozialer Wertwandel, können sich Einstellungen und Politiken wachsender Verantwortlichkeit entwickeln (Inglehart 1977, 1998; Welzel 2003). Ein Beispiel hierfür war die internationale Ausbreitung von Umweltpolitik von relativ kapazitätsstarken zu kapazitätsschwächeren Ländern. Dabei wurden seit langem bestehende hohe Umweltbelastungen und Katastrophenrisiken erst dann als handlungsrelevant (*Ökologische Krise*) wahrgenommen, als sich verbesserte technische, ökonomische und soziale Handlungskapazitäten gebildet hatten (Prittitz 1990: S. 234-242). Ähnliche Abläufe kennzeichnen die Nichtraucherpolitik – der Schutz der Nichtraucher setzte erst bei stark gesunkenen Bevölkerungsanteilen der Raucher bzw. bei gesunkener Schadstoffbelastung ein und steigerte sich dann zunehmend (Prittitz 1993) – und die Sozialpolitik (positiv variierend mit der Wohlstandsentwicklung).

Beide Seiten des Zusammenhangs zwischen Handlungskapazitäten und Problemwahrnehmung (negativ wie positiv) zeigen sich schließlich am *plötzlichen* Wandel der politischen Einstellung in den OECD-Ländern

gegenüber einzelnen arabischen Despoten: So lange die arabischen Despoten unverrückbar an der Macht zu sein schienen (fehlende Handlungskapazität), wurde ihr undemokratischer Charakter in den OECD-Ländern verdrängt, verschleiert und in vielen Details geheim gehalten. Erst seitdem sich in einzelnen arabischen Ländern mit den aufkommenden Oppositionsbewegungen praktische Veränderungsmöglichkeiten eröffnet haben, werden einzelne arabischen Despoten, so in Tunesien, Ägypten und Libyen, als politisch problematisch wahrgenommen...

Schlussfolgerungen

Wer das Katastrophenparadox verstanden hat, sieht viele politische Verhaltensweisen, Prozesse und Strukturen in neuem Licht, kann sie besser erklären: Politik ist eben nicht einfach eine technische Antwort auf vorgegebene Probleme; in ihr schlagen sich vielmehr eigenständige Wahrnehmungs- und Interaktionsprozesse nieder, für die die gegebenen Handlungskapazitäten von überragender Bedeutung sind: Was Akteure tun können, bestimmt demnach in hohem Maße, wie sie handeln und was sie als handlungsnotwendig betrachten. Ja selbst ihre Problemsicht wird weitgehend durch ihre Handlungsmöglichkeiten bestimmt.

Diese kapazitätstheoretische Sicht wurde zunächst ausgehend von Umweltkatastrophen lediglich der Erklärung von Umweltpolitik zugrunde gelegt und dann auf einzelne ähnliche Bereiche, so den Nichtraucherschutz, bezogen. Inzwischen stellt sich die Kapazitätstheorie aber, wie in diesem Text skizziert, als ein universell verwendbarer Erklärungsansatz öffentlichen Handelns dar. Dieser Erklärungsansatz dürfte auch in anderen Richtungen als hier skizziert anregend sein. So wäre beispielsweise zu prüfen, wieweit Kausalitätszuschreibungen der Maxime des politisch Machbaren folgen – siehe die Erklärung von Amokläufen aus Ursachen, die, wie die Verschärfung des Waffenrechts, praktikable Möglichkeiten politischen Handelns eröffnen (Fritz 2011).

Vor allem aber erscheint es enorm wichtig, die engen Grenzen menschlicher Wahrnehmungs- und Vorstellungsfähigkeit bei der kritischen Analyse von Politik systematisch zu berücksichtigen. So dürfte sich die bisherige Energiepolitik mit der regulären Nutzung der Atomenergie zu einem großen Teil daraus erklären, dass sich Menschen einen Jahrtausende langen Verantwortungszeitraum schlicht nicht vorstellen können und wollen. Energiepolitik wird insofern auf dem Niveau von Kindern betrieben, die psychisch-kognitiv in einer Welt enormer Vereinfachung (etwa der Märchen) leben. Die Fatalität bestimmter Hochrisiko-Technologien und die menschliche

Wahrnehmung passen insofern nicht zusammen; die Menschheit ist mit der Bewältigung der von ihr selbst geschaffenen Hochrisiko-Technologien kognitiv und psychisch überfordert.

Abgesehen von diesen grundsätzlichen Überlegungen ergeben sich auch Herausforderungen strategischer Abwägung. Dabei geht es generell um die Anpassung an gegebene Handlungsmöglichkeiten versus den Versuch Mängel zu überwinden. Keine dieser beiden Strategien ist grundsätzlich überlegen. Denn überambitioniertes Handeln und Planen kann zu einem Systemzusammenbruch führen - siehe etwa die maoistische Politik. Werden umgekehrt gegebene Veränderungsmöglichkeiten nicht als solche erkannt oder unterschätzt, so kann auch dies zu Konkurrenznachteilen oder Rückschritt führen. Unter Umständen führt simples Verharren sogar zur Katastrophe, die sich trotz größter Anstrengungen nicht mehr beheben oder ausgleichen lässt – siehe die sich mehrenden Atomruinen (Tscheljabinsk, Tschernobyl, Fukushima).

Sich ausschließlich an gegebene Machtverhältnisse oder Stimmungen anzupassen, zeigt daher keine Führungsfähigkeit im Sinne des Ganzen (*leadership*): Werden Regierungsinstitutionen ausschließlich nach Kriterien des eigenen Machterhalts geführt, ist dies vielmehr verantwortungs- und perspektivlos. Gerade in einer hochkomplexen, modernen Welt erhalten demgegenüber zivile Orientierungen, so die Bindung von Macht an allgemeine Normen der Gleichheit und Menschenwürde oder die klare Präferenz zugunsten fehlerfreundlicher Technologien, überragende Bedeutung als Ausweis guten Regierens.

Hierbei bedeutet der Aufbau von Handlungskapazitäten (*capacity building*) nicht, Geld in irgendwelche Strukturen, beispielsweise eine öffentliche Verwaltung oder Großunternehmen, zu pumpen. Vielmehr geht es um technische, ökonomische, soziale und politische Innovationsprozesse, die sich wechselseitig anregen (Jänicke 2011). In solchen Prozessen entwickeln sich nicht nur neue Handlungskapazitäten, sondern auch geweitete Verantwortungshorizonte. In diesem Sinne korrespondieren die Herausforderungen der Kapazitätsentwicklung und der Verantwortlichkeit miteinander.

Autor:

Prof. Dr. Volker von Prittwitz

Freie Universität Berlin/Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Inhnestraße 26, 14195 Berlin

Email: vvp@gmx.de; Homepage: www.volkervonprittwitz.de

Literatur/Belege:

Festinger, Leon (1957): *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford.

Fritz, (01.04.2011): Email an den Autor

Inglehart, Ronald (1977): *The Silent Revolution. Values and political styles among western publics*, Princeton.

Inglehart, Ronald (1998): *Modernisierung und Postmodernisierung. Kultureller, wirtschaftlicher und politischer Wandel in 43 Gesellschaften*, Frankfurt am Main.

Jänicke, Martin (2011): *The acceleration of innovation in climate policy* (FFU-Report 01/2011).

Lakoff, George/Wehling, Elisabeth (2008): *Auf leisen Sohlen ins Gehirn. Politische Sprache und ihre heimliche Macht*, Heidelberg

Lakoff, George (2004). *Don't Think of an Elephant: Know Your Values and Frame the Debate*. Chelsea.

Prittwitz, Volker von (unter Mitarbeit von Alina Barenz et. al./2007): *Vergleichende Politikanalyse*, Stuttgart (UTB 2871).

Prittwitz, Volker von (1993): *Katastrophenparadox und Handlungskapazität. Theoretische Orientierungen der Politikanalyse*, in: Adrienne Heritier (Hrsg.), *Policy-Analyse*, Sonderheft 24 der Politischen Vierteljahresschrift, S. 328-357.

Prittwitz, Volker von (1990): *Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik*, Opladen;

Welzel, Christian (2003): *Fluchtpunkt Humanentwicklung. Über die Grundlagen der Demokratie und die Ursachen ihrer Ausbreitung*, Wiesbaden.