

Markt für kreative Prozesse: Politik und Verwaltung

Politik und Verwaltung werden nur selten mit dem Begriff Kreativität in Verbindung gebracht. Zu unrecht: Das Schweizer System der Kompromisslösung ist auf Kreativität angewiesen. Wenn es darum geht, die kommenden Herausforderungen zu bewältigen, wird Kreativität sogar immer wichtiger werden.

Von *Andreas Ladner*

Die Politik kann zu Recht als ein Kunsthandwerk bezeichnet werden. Ihre künstlerischen Wurzeln lassen sich zurückverfolgen bis zu den Sophisten mit ihren Anleitungen zur Kunst des Politisierens und den griechischen Klassikern, die sich grundsätzlich über das Kunstwerk einer richtigen und guten Politik Gedanken machten. Kunst steht ohne Zweifel in einem engen Zusammenhang mit Kreativität. Kreativität ist das, was das gewöhnliche Schaffen zur Kunst macht. Künstler sind per Definition kreativ. Gross ist hingegen die Zurückhaltung, wenn es darum geht, Politik als etwas Kreatives zu bezeichnen. Als zielstrebig, tatkräftig und kompetent präsentieren sich unsere Politiker und Politikerinnen auf den Wahlplakaten. Das Attribut «kreativ» ist im besten Fall den Sonderlingen und Querdenkern vorbehalten.

Diese Zurückhaltung ist bedauerlich. Kreativität hat durchaus ihren Platz in der Politik und in der Verwaltung. Und: Wenn es darum geht, die anstehenden Herausforderungen und Probleme zu lösen, wird die Kreativität in Zukunft noch an Bedeu-

tung gewinnen. Deshalb sollte man sich in Politik und Verwaltung zur Kreativität bekennen dürfen. Man sollte Kreativität fördern und dazu die notwendigen Freiräume schaffen.

Produktiv gegen die Regeln denken

Kreativität bedeutet zuerst einmal Schöpfungskraft. Böse Stimmen werfen Politik und Verwaltung vor, dass sie sich vor allem darin erschöpfe, möglichst viele Erlasse und Gesetze zu schaffen. Ohne die Bedeutung dieser Form der Kreativität in Zweifel zu ziehen, sei hier eine andere Form der Kreativität angesprochen, die praktische Kreativität. Bei der praktischen Kreativität geht es um ungewöhnliche Lösungen, mit denen Alltagsprobleme bewältigt werden können. Dies kann Ängste hervorrufen. Denn: Ungewöhnlich heisst meist unbekannt.

Kreativität entsteht durch das Denken mit der rechten Gehirnhälfte, bei der ein chaotisches Element zugelassen wird. Hierbei handelt es sich um eine physiologische und keinesfalls um eine politikwissenschaftliche Erkenntnis. Die Möglichkeit zur

Kreativität in der Politik sei auch den Linken zugestanden, und die Rechten sollen nicht als Chaoten bezeichnet werden. In diesem Sinn kann Kreativität definiert werden als die Fähigkeit, produktiv gegen Regeln zu denken und zu handeln.

Die Schweizer Politik übt sich, mehr unbewusst als bewusst, schon lange und erfolgreich in Kreativität. Was gibt es beispielsweise kreativeres als die Finanzpolitik? Auch wenn es hier um harte Zahlen geht, kann mit ihnen und den entsprechenden Prozessen produktiv gearbeitet werden. Mit unterschiedlichen Verbuchungsarten, Abschreibungssätzen, Prognosen und Szenarien kann der Handlungsspielraum erweitert oder begrenzt und die Politik massgebend vorbestimmt werden. Die meisten Vorhersagen über budgetierte Einnahmen und Ausgaben erweisen sich als ziemlich unpräzise. Wenn es um Zukunftsperspektiven geht, hat sich die Ökonomie mit ihren Modellen als ziemlich zerstrittene Wissenschaft erwiesen.

Kreative «Päckli»-Schnürer

Die Kreativität der Schweizer Politik zeigt sich insbesondere beim Schnüren von «Päcklis»: Die Politik versucht eine Vorlage so auszugestalten, dass eine Mehrheit zur Ansicht kommt, sie wäre für sie attraktiv. Die Crux bei den Päcklis, die man nicht selbst zusammengestellt hat: Sie beinhalten immer auch Dinge, auf die man verzichten möchte. Ein gutes Beispiel ist die 10. AHV-Revision von 1998: Der Sozialdemokratischen Partei SP konnte man mit Erfolg die Erhöhung des Rentenalters für die Frauen mit dem Splitting-System und den Erziehungs- und Betreuungsgutschriften schmackhaft machen. Ein anderes Beispiel wäre die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Über Jahre hinweg wurde das Modell so weiterentwickelt und in seiner Intention abgeschwächt, dass

letztlich für viele etwas und nur für wenige nichts Positives übrig blieb.

Oft werden solche Päcklis verdammt und für die zunehmende Missstimmung gegenüber Regierung und Parteien verantwortlich gemacht. Dabei wird übersehen, dass sie die einzige Möglichkeit sind, in einem auf Konsens ausgerichteten und mit direktdemokratischen Hürden versehenen System die Politik voran zu bringen. Dass solche Päcklis manchmal scheitern, wie etwa der Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative oder die 11. AHV-Revision, belegt nicht, dass das Prinzip falsch ist. Vielmehr zeigt es, dass die Päcklis schlecht geschnürt wurden. Es hat an Kreativität gemangelt, eine für alle Seiten attraktive Lösung zu finden.

Anders formuliert geht es um das Schaffen von Win-Win-Situationen, von denen idealerweise alle profitieren. Hier sind in Anbetracht der politischen Schützengräben nicht nur Vermittler gefragt, sondern Leute, die ungewöhnliche Lösungen suchen und fähig sind, produktiv gegen die ideologischen Scheuklappen ihrer Parteilinie zu denken.

Nun wird die Politik, wie wir heute wissen, nicht nur von den Politikerinnen und Politikern gemacht, sondern in erster Linie von der Verwaltung. Ist dies der Grund, weshalb die Politik so selten kreativ ist? In der strengen Theorie macht die Verwaltung vor allem das, wozu sie beauftragt wurde und auf einer strengen gesetzlichen Grundlage. Die Bürokratie gleicht einer Maschine, die Abläufe sind klar definiert, die Aufgaben werden routinemässig und professionell erfüllt. Für Kreativität bleibt da wenig Platz.

Kann Verwaltung kreativ sein?

In der Realität besteht jedoch auch in der Verwaltung Raum für Kreativität, nur ist das Vorgehen etwas komplizierter. Reform- und Gesetzesvorschläge werden in Form

von Szenarien und Varianten präsentiert. Daraus resultiert die Möglichkeit, die ganze Breite der Lösungsvorschläge durchzudenken und zu präsentieren. Der lange und an verschiedenen Stellen offene Entscheidungsprozess in der Schweizer Demokratie ermöglicht es der Verwaltung zudem, immer wieder steuernd einzugreifen. Mit dem Veröffentlichen von Kennzahlen, Erkenntnissen und Studien können Fragen thematisiert, Bevölkerung und Politik sensibilisiert und Entscheidungen beeinflusst werden. Da in vielen Fällen die objektiv richtige Antwort nur schwer zu finden ist, wird das Verwaltungshandeln zu Politik.

Aktuelles Beispiel ist die immer wiederkehrende Frage nach dem Zustand des Waldes, zu der uns unlängst zwei Bundesstellen mit konträren Informationen versorgt haben. Während eine vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft finanzierte Studie des Instituts für angewandte Pflanzenbiologie zum Schluss kommt, dass der Zustand des Waldes Besorgnis erregend ist, diagnostizieren die Fachleute der eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft höchstens eine kleine Erkältung. Bei den unterschiedlichen Studien geht es offensichtlich nicht nur um den Wald. Auf dem Spiel stehen die zukünftige Ausrichtung der Umweltpolitik sowie die Ausstattung von Ämtern und Forschungsabteilungen.

Bei heiklen Fragen besteht die Möglichkeit, Kreativität von Externen zu beziehen. Studien werden in Auftrag gegeben, Forschungsbüros und neuerdings Think Tanks bemüht, um die Probleme aus einer anderen Perspektive und mit neuen Ansätzen zu beleuchten. Die Intention ist klar. Es soll Raum für unkonventionelle Ansätze und Lösungsvorschläge geschaffen werden. Die Externen müssen schliesslich weniger auf die Gepflogenheiten der Verwaltung Rücksicht nehmen. Nicht selten werden so Entscheidungen einfach legi-

timiert. Naiv ist die Annahme, dass sich die Externen in völliger Unabhängigkeit der Probleme annehmen. Erstens wissen die Auftraggeber aus der Verwaltung sehr genau, welche Rezepte aus welchen Küchen kommen, und zweitens ist es den Auftragnehmern schnell klar, in welche Richtung der Wind weht. Mit anderen Worten: So frei sind die externen Forscher nicht und Auftragsforschung ersetzt noch keine Grundlagenforschung.

Kreativität mit «New Public Management»

Die Kreativität in der Verwaltung zu fördern, versprechen dem Prinzip nach die aktuellen Reformbestrebungen unter dem Begriff «New Public Management» (NPM). Die Politik soll sich stärker auf die Zielsetzung beschränken. Wie man zum Ziel kommt, wird der Verwaltung überlassen. Die so gewonnenen operativen Freiheiten sind geradezu eine Einladung zu mehr Kreativität.

Allerdings muss man mit der Freiheit umzugehen wissen. Die verschiedenen NPM-Versuche zeigen, dass es sich bei der Kreativität um ein «zartes Pflänzchen» handelt, dem Sorge getragen werden muss. Das NPM-Modell kann schnell sehr aufwändig werden. Ein gewisser Hang zur Überregulierung und Übersteuerung macht die guten Absichten ebenso zunichte, wie die Vorstellung, dass man alles messen und vergleichen könne.

Besser machen heisst gewisse Dinge anders machen. Dazu braucht es unkonventionelle Ansätze ausserhalb der vorbestimmten Bahnen. Dies erfordert wiederum Freiräume. Sie müssen trotz emotionaler Vorbehalte und den aktuellen Effizienz- und Sparbestrebungen geschaffen werden.

Kontakt: PD Dr. Andreas Ladner, Assistenzprofessor am Kompetenzzentrum für Public Management. andreas.ladner@kpm.unibe.ch