

## Einleitung

Zürich, Amtshaus an der Walchestrasse nahe dem Stadtzentrum, ein Flachdachbürobau aus den 1930er-Jahren. Mit Steinreliefs verzierte Eingänge, im Eingangsbereich graue, schön gemaserte Steinplatten an den Wänden, hölzerne Treppengeländer. Von jedem Treppenabsatz des mehrstöckigen Gebäudes aus erstrecken sich lange Korridore nach links und nach rechts, beidseits viele Türen, die meisten geschlossen. Vom Treppenabsatz geradeaus geht es jeweils durch eine Doppeltür aus Glas in einen kleinen Verbindungsraum, der zu einem weiteren, parallel gelegenen Korridor führt. Im Verbindungsraum stehen mannshohe Publikationsständer. Je nach Etage und Verwaltungsabteilung variieren die aufgelegten Blätter und Hefte.<sup>1</sup> Auf der Etage, wo sich die Büros der städtischen Beratungsstelle für Schädlingsbekämpfung befinden, finden sich Merkblätter zu Themen wie «Die Bettwanze», «Mäuse» oder «Sinnvoller Umgang mit Insektensprays». Im Korridor mit den Büros der Energieberatung liegt unter anderem ein Faktenblatt zum Thema «Heizen im Einfamilienhaus» auf. An einem dritten Ort gibt es verschiedene Ausgaben der Hauszeitschrift der städtischen Pflegeheime oder «Maps», eine Agenda, die auf günstige Kultur- und Freizeitangebote in der Stadt hinweist. Zudem steht hier eine grosse Stellfigur von Globi als Werbehinweis auf das Kinderbuch «Globi im Spital», an dessen Herausgabe die Stadt beteiligt ist. Dazu hängt an der Wand das passende Plakat mit der grossen Überschrift: «Globi hat uns besucht!»<sup>2</sup> Im Mittelpunkt der vorliegenden Studie stehen die Broschüren, Zeitschriften, Falt- und Infoblätter, Flyer, Leitbilder, Kalender, Karten und Ortspläne, Bücher und Buchreihen, die von der öffentlichen Verwaltung der Stadt Zürich herausgegeben werden. Manche von ihnen werden an alle städtischen Haushalte verteilt, andere an Veranstaltungen abgegeben. Sie dienen als Unterlagen bei Beratungsgesprächen, können käuflich erworben werden oder stehen – wie oben ausgeführt – in Amtshäusern zur Mitnahme bereit. Es gibt auf der einen Seite des Publikationsspektrums viele «ephemere» Schriften wie Werbeflyer, die nur kurze Zeit im Einsatz sind, oder Merkblätter, die hin und wieder überarbeitet und in neuen Versionen aufgelegt werden. Auf der anderen Seite stehen die auf Langfristigkeit hin angelegten Publikationsreihen, deren Geschichte zum Teil weit zurückreicht und deren Einzelbände vollständig gesammelt in den öffentlichen Bibliotheken verfügbar sind.<sup>3</sup> Das Statistische Amt der Stadt Zürich gab beispielsweise im Jahr

1 Das Amtshaus Walche wird seit 2020 umfassend renoviert und umgebaut; die beschriebenen Abteilungen befinden sich heute an anderen Orten in der Stadt.

2 Globi ist eine populäre vogelähnliche kinderliterarische Figur; sie wurde ursprünglich als Werbemas-kottchen für ein Zürcher Kaufhaus entworfen.

3 Für städtische Drucksachen besteht eine Abgabepflicht beim Stadtarchiv, wobei darunter folgende Dokumente verstanden werden: Geschäfts- und Jahresberichte, gedruckte und veröffentlichte Gutachten

1906 zum ersten Mal ein Statistisches Jahrbuch heraus, das danach in fast steter Folge bis ins Jahr 2017 erschien.<sup>4</sup> Oder die städtische Berufsberatung initiierte im Jahr 1925 die Zeitschrift «Blätter zur Berufswahl und Berufsberatung», die – unter wechselnden Titeln – bis heute herausgegeben wird.<sup>5</sup>

Zum quantitativen Umfang der städtischen Publikationstätigkeit gibt es keine genauen Daten. Als im Jahr 1977 ein Zürcher Gemeinderat wissen wollte, wie viele Zeitungen von den Dienstabteilungen der Stadtverwaltung publiziert werden, listete der Stadtrat als Antwort 20 Titel auf.<sup>6</sup> In der Antwort auf eine ähnliche gemeinderätliche Frage im Jahr 2007 werden rund 200 Veröffentlichungen mit neun oder mehr Seiten Umfang aufgeführt, die im Vorjahr erschienen sind.<sup>7</sup> In einer vom Zürcher Stadtrat selbst veranlassenen Erhebung heisst es, dass im Jahr 2013 von der Stadtverwaltung rund 360 mindestens fünfseitige Publikationen herausgegeben worden sind respektive rund 710 derartige Publikationen, wenn alle Ausgaben der Periodika mitgezählt werden.<sup>8</sup> Die Reichweite der gedruckten städtischen Publikationen scheint ganz unterschiedlich gross zu sein: So variierten die Auflagenzahlen in der Aufstellung von 2007 zwischen 50 und 283 000 Exemplaren; die kleinste Auflage betraf zwei statistische Publikationen und einen Auditbericht, die grösste Auflage das Programmheft eines städtischen Aktionstags<sup>9</sup> (250 000 Ex.) sowie ein Mini-Fahrplan der städtischen Verkehrsbetriebe. Die angegebenen Kosten belaufen sich in der ersten Zusammenstellung aus den 1970er-Jahren auf nicht ganz 480 000 Franken pro Jahr,<sup>10</sup> in der zweiten auf rund 5 Millionen Franken<sup>11</sup> (nur externe Kosten)

und Berichte, periodisch erscheinende, hausinterne Zeitschriften, gedruckte Einladungen für Vernissagen sowie Ausstellungen und Begleitpublikationen von Ausstellungen; Plakate; Protokolle der Behörden sowie der ständigen und nichtständigen Kommissionen; SAR MB (o. J.): Abgabepflicht für Drucksachen.

4 Das Erscheinen des Statistischen Jahrbuchs wurde 2018 eingestellt; vgl. PRD Statistik: Ende Jahrbuch-Ära (abgerufen: 1. 5. 2020).

5 Vgl. GB Zentralschulpflege der Stadt Zürich 1925, S. 60; heute erscheinen die Hefte als «Berufswahlmagazin» und werden vom Schweizerischen Dienstleistungszentrum Berufsbildung vertrieben.

6 Vgl. STRB 1458/1977; hier heisst es, die Aktivitäten und angegeben Zahlen würden etwa den Durchschnitt der Jahre 1975 bis 1977 abbilden, wobei darauf verzichtet werde, «finanziell unbedeutende, aber selbstverständliche Aktivitäten zu erwähnen». Darunter wird zum Beispiel die Abgabe von Handzetteln zur Orientierung von Anwohnerinnen und Anwohnern bei Bauarbeiten verstanden.

7 Es handelt sich um Veröffentlichungen zuhanden der Öffentlichkeit, die ausführlich, mehrseitig (ab neun Seiten Umfang) und detailliert einen Sachverhalt darlegen. Nicht berücksichtigt wurden z. B. Handzettel oder Merkblätter. Wobei angemerkt wird, dass es aufgrund der Einführung des überarbeiteten Erscheinungsbilds im Jahr 2006 in einzelnen Dienstabteilungen zu einer einmaligen Zunahme gekommen sei, weil die Druckvorhaben verschoben worden seien; STRB 1376/2007.

8 Die Zahl wurde im Auftrag des Stadtrats bei den Kommunikationsleitenden erhoben. Einbezogen wurden städtische Publikationen mit redaktionell bearbeitetem Inhalt, die gedruckt und/oder übers Internet oder Intranet vertrieben wurden und mehr als vier Seiten umfassten; STRB 995/2014.

9 Es handelt sich um die Veranstaltung «Zürich multimobil».

10 STRB 1458/1977; die Angaben sind allerdings nicht ganz eindeutig.

11 Auf diese Gesamtsumme kommt man, wenn man die in der Übersicht angegebenen Kosten zusammenzählt. Eine Aufschlüsselung der Kosten pro Publikation war jedoch mit dem damaligen Rechnungs-

und bei der dritten auf 10 Millionen Franken<sup>12</sup> (interne und externe Kosten). Die letzte Summe entsprach damals 0,12 Prozent des städtischen Gesamtaufwands.<sup>13</sup> Während in den 1970er-Jahren als Herausgabestellen der städtischen Zeitungen und Informationsblätter das Polizeiamt, das Gesundheits- und Wirtschaftsamt, die Industriellen Betriebe, das Schul- sowie das Sozialamt genannt wurden, verteilten sich die erfassten Publikationen im neuen Jahrtausend über die gesamte Verwaltung.

Die oben zitierten Zahlen sagen nichts über die tatsächliche quantitative Entwicklung der städtischen Publikationstätigkeit im Zeitraum von rund 40 Jahren aus, weil sie nicht miteinander vergleichbar sind. Für drei verschiedene Zeitpunkte vermitteln sie jedoch auf illustrative Art einen Eindruck davon, in welchem Umfang die Stadtverwaltung von Zürich gedruckte Publikationsmittel einsetzt. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Kommunikation in den öffentlichen Organisationen seit den 1980er-Jahren erheblich entwickelt hat.<sup>14</sup> Als Gründe für diese Entwicklung werden neben der Medialisierung, das heisst der Durchdringung vieler Bereiche unserer Gesellschaft mit Medien sowie deren Logik der Wirklichkeitsthematisierung, zum Beispiel auch die Etablierung neuer Führungsmodelle in der Verwaltung oder eine veränderte Beziehung zwischen Staat und Bevölkerung genannt, dies nicht zuletzt mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips.<sup>15</sup> Die Bedeutung der staatlichen Informationstätigkeiten hat sich dadurch verändert und die politische Legitimität ist stärker von Kommunikation abhängig geworden.<sup>16</sup> Der Staat hat gemäss dem Rechtswissenschaftler Urs Saxer sein absolut verstandenes Machtmopol verloren und steht heute in Konkurrenz zu anderen Machtfaktoren und -zentren.<sup>17</sup> Saxer fasst diese Entwicklungen mit Blick auf die staatliche Kommunikation folgendermassen zusammen: «Hierarchische Vorstellungen im Verhältnis zwischen Staat, Gesellschaft und Individuum sind stark zugunsten einer *heterarchischen Konstruktion* verabschiedet worden, in welcher die Rolle des Staates als einer unter mehreren relevanten Akteuren auch im Sinne einer Funktion als Moderator und Mediator gesellschaftlicher Verhältnisse verstanden wird. Damit verbunden ist ein Wandel vom hoheitlichen Handeln im Sinne eines autoritativen Gesetzesvollzuges zu einem

system – wie es in der stadträtlichen Antwort heisst – «schwierig bis unmöglich». Zum Beispiel konnte der Personalaufwand nicht erhoben werden.

12 STRB 995/2014.

13 Ebd.

14 Pasquier/Weiss Richard 2017, S. 9; vgl. ebenfalls Stücheli-Herlach 2016, S. 226, 227.

15 Vgl. Pasquier/Weiss Richard 2017, S. 9–28. Das Öffentlichkeitsprinzip erlaubt Einsicht in amtliche Dokumente, sofern keine rechtliche Geheimhaltungspflicht oder überwiegendes privates oder öffentliches Interesse entgegensteht; es gilt in der Stadt Zürich seit 2008. Vgl. STR MM 10. 9. 2008: Öffentlichkeitsprinzip; STRB 1053/2008.

16 Sarcinelli 1998, S. 263–265.

17 Saxer 2010, S. 8, 9.

verstärkt kooperativen und informellen Handeln, bei welchem *Kommunikation als eines der Mittel zur Verwirklichung öffentlicher Interessen* einen hohen Stellenwert einnimmt.»<sup>18</sup>

Aus Sicht des praxisorientierten Public Managements weist Peter Stücheli-Herlach auf das unter anderem durch Digitalisierung und gesellschaftliche Pluralisierung veränderte Umfeld hin, in dem der behördliche Informations- und Kommunikationsauftrag heute stattfindet.<sup>19</sup> Stücheli-Herlach spricht von «Netzwerköffentlichkeit», weil den Behörden die Rolle zukomme, ihre Aufgaben und Entscheide «diskursiv zu vernetzen», dies innerhalb und ausserhalb der eigenen Organisation, zum Beispiel mit Medien, Verbänden, Parteien oder Bürgerinitiativen.<sup>20</sup> Die Öffentlichkeitsarbeit – viele der unten analysierten Publikationen lassen sich in diesen Kommunikationsbereich einordnen – hat aufgrund wirtschaftlicher, sozialer und technologischer Entwicklungen nicht nur für Unternehmen und Organisationen an Bedeutung gewonnen, sondern – so die These von Lars Rademacher – für die gesamte Gesellschaft: Nach Rademacher kann die «Public Relations» heute als «Literatur der Gesellschaft» verstanden werden.<sup>21</sup> Dies, insofern diese Art von Kommunikation als originäre Quelle wahrgenommen und rezipiert wird und so in zunehmendem Mass auch zur Selbstverständigung der Gesellschaft beiträgt.<sup>22</sup> Ihre Brisanz gewinnt diese These, weil davon ausgegangen wird, dass im Rahmen von Öffentlichkeitsarbeit die Wirklichkeit nach organisationseigenen Grundsätzen und Zielsetzungen verarbeitet respektive entworfen wird, wodurch bezüglich «Wirklichkeits- und Wahrheitsverhältnissen»<sup>23</sup> zum Teil sehr mehrdeutige Produkte entstehen.

### *Bürokratisches Feld*

Ist im Alltag von «der Verwaltung»<sup>24</sup> die Rede, gibt es in der Regel keine Verständigungsprobleme darüber, was gemeint ist: Verwaltung meint diejenigen Ämter und Organisationen, die uns den Staat erfahrbar machen und die – wie es in einer deutschen Volkskunde-Zeitschrift wahrscheinlich nicht ganz ohne leise Ironie heisst – das Alltagsleben zugleich «erleichtern und erschweren».<sup>25</sup> Die Publikationen von öffentlichen Verwaltungen sind ein Teil unserer Alltagskultur, denn die Verwaltung ist eine Alltagsakteurin, die uns – nicht nur, aber wohl häufiger als wir denken – in Form von Texten begegnet.

18 Ebd., S. 8 (mit Bezug auf Benz, Jarren sowie Mayntz, Willke) (Hervorhebungen im Original).

19 Stücheli-Herlach 2016, S. 226.

20 Ebd., S. 226.

21 Vgl. Rademacher 2009.

22 Ebd., S. 90.

23 Vgl. Schmidt/Zurstiege 2000, S. 179.

24 Das Substantiv «Verwaltung» ist auf Deutsch seit dem 15. Jahrhundert belegt, das Verb «verwalten» seit dem 12. Jahrhundert; vgl. Koselleck 1992, S. 3.

25 Schindler/Sobik 2010, S. 7.