"Zurich Services Unlimited" : über Selbstdarstellungen in Publikationen der Stadtverwaltung von Zürich

Autor(en): **Wegmann, Samuel**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerisches Archiv für Volkskunde = Archives suisses des traditions populaires**

Band (Jahr): **114 (2018)**

Heft 2

PDF erstellt am: **09.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-813427

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

SCHWEIZERISCHES ARCHIV FÜR VOLKSKUNDE / ARCHIVES SUISSES DES TRADITIONS POPULAIRES
114. Jahrgang (2018), Heft 2, S. 61–79

«Zurich Services Unlimited»

Über Selbstdarstellungen in Publikationen der Stadtverwaltung von Zürich

SAMUEL WEGMANN

Abstract

Der Beitrag beschäftigt sich mit Bürokratieverdacht als Reputationsproblem für die Verwaltung der Stadt Zürich. Anhand von Selbstdarstellungen der Stadtverwaltung wird gezeigt, wie etwa mit der Übernahme von Textsorten und Beziehungsmustern aus der Wirtschaft gegen diesen drohenden Verdacht angeschrieben wird. Der Beitrag stellt Bezüge zu populären Bürokratievorstellungen her und reflektiert sie vor dem Hintergrund der Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Die Analyse stützt sich auf literatur- und sozialwissenschaftliche Ansätze.

«Zurich Services Unlimited» – wer würde hinter diesem Namen die Stadtzürcher Verwaltung vermuten?[1] Der Name überschreibt ein Gedankenspiel, das im Vorwort des Statistischen Jahrbuchs 2003 zu finden ist und in dem der Frage nachgegangen wird, ob die Verwaltung der Stadt Zürich als Konzern, also als marktwirtschaftliches Unternehmen, denkbar ist oder nicht.[2] Mit Datenmaterial der städtischen Statistikstelle wird das Porträt eines stark diversifizierten Grosskonzerns gezeichnet: Präsentiert werden Produkte, Angebote, Mitarbeiterzahlen, Jahresumsatz und Bilanzsumme, zudem gibt es Erläuterungen zur Organisationsform und am Schluss wird die Frage nach der Dividende gestellt – alles ganz «in der Sprache der Unternehmer».[3] Der Spielforscher Roger Caillois sah in der Lust, sich zu verkleiden und

1 Der Artikel steht in Zusammenhang mit einem Dissertationsprojekt über Verwaltungspublikationen der Stadt Zürich im Fach Populäre Kulturen am Institut für Sozialanthropologie und Empirische Kulturwissenschaft (ISEK) der Universität Zürich.

2 Der genannte Text ist das «Vorwort des Stadtpräsidenten», vgl. Statistik Stadt Zürich: Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2003. Zürich 2003, S. 11–15.

3 Ebd., S. 11.

sich zu verstellen, eine der Grundformen des Spiels, die er mit der Bezeichnung «Mimikry»[4] versah: Für die Spielerin, den Spieler besteht demnach das Vergnügen darin, sich als jemand anders auszugeben, wobei mit der Maskerade nicht die Täuschung des Zuschauenden angestrebt wird, der Reiz des Tuns liegt vielmehr im gegenseitigen Wissen um das Als-ob der Situation. Beim zitierten Beispiel vollzieht sich diese Mimikry mit dem Wechsel des Öffentlichkeitsregimes:[5] Die städtische Verwaltung wird statt in einem politischen neu in einem ökonomischen Deutungsrahmen dargestellt. Doch ist der Text wirklich nur ein Spiel?

Hinter der spielerischen Anlage steht die Auseinandersetzung mit dem weitverbreiteten und oft gehörten Verdacht, wonach die öffentliche Verwaltung in ihren organisatorischen Abläufen und ihrem Ressourceneinsatz den marktwirtschaftlichen Kriterien nicht genüge: «Die Wirtschaft wird gern als effizient, leistungsorientiert und kundenfreundlich dargestellt, der Staat dagegen mit Leerlauf, Bürokratie und Beamtenmief gleichgesetzt», ist in den Eingangszeilen des Gedankenspiels zu lesen. Abhilfe versprechen die Funktionskriterien der Wirtschaft: «Wenn Staat und Wirtschaft derart unversöhnliche Gegensätze bilden, dann liegt es eigentlich nahe, dem Staat die Rezepte der Wirtschaft zu empfehlen.»[6]

Für einen Wechsel des Öffentlichkeitsregimes der staatlichen Verwaltungen wurde in den 1990er-Jahren mit der Propagierung des «New Public Management» geworben. Mit diesem betriebswirtschaftlich geprägten Konzept[7] sollte die öffentliche Verwaltung wirkungsorientierter, effizienter und kundenfreundlicher werden. Die Reformbestrebungen, die an frühere anschlossen und deren Erfolg im Nachhinein unterschiedlich eingeschätzt wird, liefen in der Schweiz unter dem Namen «wirkungsorientierte Verwaltungsführung» (WOV).[8] Als ihr Auslöser werden gemeinhin die angewachsenen Defizite der öffentlichen Haushalte sowie der allgemeine Wandel des wirtschaftlichen und ideologischen Umfelds genannt.[9] In

4 Caillois, Roger: Die Spiele und die Menschen. Maske und Rausch. Berlin 2017, hier S. 42–46.

5 Arnold, Markus: Öffentlichkeitsregime. Über Macht, Wissen und narrative Diskurse. In: ders., Gert Dressel, Willy Viehöver (Hg.): Erzählungen im Öffentlichen. Über die Wirkung narrativer Diskurse. Wiesbaden 2012, S. 331–392.

6 Wie Anm. 2, S. 11.

7 Bogumil, Jörg: New public management. In: Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Bd. 2: N–Z. 4., aktualisierte und ergänzte Auflage. München 2010, S. 656 f.

8 Zu NPM in der Schweiz Lienhard, Andreas; Ritz, Adrian: Steiner, Reto; Ladner, Andreas (Hg.): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern 2005, S. 17–22; Hablützel, Peter: Bürokratie – Management – Governance: Schweizer Verwaltung und Verwaltungsführung im Wandel. In: Andreas Ladner et al. (Hg.): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich 2013, S. 93–106; Weil, Sonia: 25 Jahre New Public Management in der Schweiz – Zehn Gestalter erzählen (zugleich: Cahier de l'IDHEAP 300). Lausanne 2017; Maeder, Christoph: «New Public Management» in der Schweiz. Zur Dramaturgie und Pragmatik eines moralischen Kreuzzugs. In: Hans-Georg Soeffner, Dirk Tänzler (Hg.): Figurative Politik. Zur Performanz der Macht in der modernen Gesellschaft. Opladen 2002, S. 211–224.

9 Germann, Raimund E.: Verwaltungsmodernisierung in der Schweiz. In: Peter Hablützel et al. (Hg.): Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern 1995, S. 81–95; Germann, Raimund E.; Ladner, Andreas: Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert. In: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 15. 1. 2014, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10342.php.

einem Sammelband, der 1995 unter dem Titel «Umbruch in Politik und Verwaltung» erschienen ist, wird das «New Public Management» als Paradigmenwechsel von historischer Bedeutung in der Staatsdiskussion bezeichnet[10] und die Bürokratie fungiert in mehreren Texten geradezu als Sinnbild des zu überwindenden Verwaltungsverständnisses. So ist dort zum Beispiel zu lesen: «Ökonomisches Denken hält Einzug in die staatspolitische Debatte und attackiert den jahrzehntelangen Primat juristischer Betrachtungsweise. Und das ist gut so. Denn nur eine Änderung des vorherrschenden Denkmodells, der grundlegenden Konstruktionsprinzipien und der institutionell gelebten Kultur kann den öffentlichen Sektor aus seiner bürokratischen Verkrustung zu effizienterem und effektiverem Verhalten führen und ihm damit neue gesellschaftliche Relevanz verleihen.»[11]

Elke Löffler, die sich aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht mit der Ökonomisierung des Staates auseinandergesetzt und zur Begriffsklärung verschiedene wirtschaftstheoretische Ansätze untersucht hat, hält fest, dass diese Ansätze unabhängig von ihrem jeweiligen Schwerpunkt «die Sichtweise verstärkt [haben], dass der private Sektor innovativ, progressiv und ‹gut› ist, während der öffentliche Sektor als nicht anpassungsfähig, traditionell und ‹schlecht› gilt».[12]

Im Folgenden bezeichne ich jenen Verdacht, der als einer der Treiber des verlangten Regimewechsels fungiert, als «Bürokratieverdacht» – Bürokratie als wertende Kurzformel für die erwähnten Vorwürfe des Leerlaufs und Beamtenmiefs. Bürokratie, darin scheint Einhelligkeit zu bestehen, ist heute im Alltagsgebrauch ein pejorativer Begriff.[13] Die Bezeichnung wurde im Frankreich des 18. Jahrhunderts mit kritisch-spöttischer Absicht kreiert und im frühen 19. Jahrhundert in die deutsche Sprache übernommen.[14] Seit damals stehen zwei Verwendungsweisen nebeneinander: einerseits eine neutrale und beschreibende, anderseits eine – letztlich stärker ausgeprägte – negativ konnotierte und kritische. Entsprechend verstehe ich den Bürokratieverdacht als Reputationsproblem und untersuche ihn in dieser Perspektive am Beispiel der Stadtzürcher Verwaltung. Für den Kommunikationswissenschaftler und Reputationsforscher Mark Eisenegger bezeichnet Reputation das Ansehen, «das eine Person, Organisation oder Institution für ihren spezifischen Beitrag zur Realisierung kollektiv geteilter Ziele und Werte in der Öffentlichkeit geniesst».[15] Er hat öffentliche Reputation als dreidimensionales Konstrukt definiert,

10 Hablützel, Peter: New Public Management als Modernisierungschance. Thesen zur Entbürokratisierungsdiskussion. In: ders., Theo Haldemann, Kuno Schedler, Karl Schwaar: Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern 1995, S. 499–507, hier S. 499.

11 Ebd.

12 Löffler, Elke: Die Ökonomisierung des Staates – Versuch einer Begriffserklärung. In: Jens Harms, Christoph Reichard (Hg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends. Baden-Baden 2003, S. 19–26, hier S. 22.

13 Derlien, Hans-Ulrich; Böhme, Doris; Heindl, Markus: Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung. Wiesbaden 2011, hier S. 15–18.

14 Dazu und zum Folgenden vgl. Cancik, Pascale: Zuviel Staat? – Die Institutionalisierung der «Bürokratie»-Kritik im 20. Jahrhundert. In: Der Staat 56 (2017), S. 1–38. Ausführliche Geschichte des Begriffs auch in Albrow, Martin: Bürokratie. München 1972.

15 Eisenegger, Mark: Identität, Image und Reputation – Eine kommunikationssoziologische Begriffs-

insofern soziale Akteure erstens teilsystemische Rollenanforderungen kompetent zu erfüllen haben (funktionale Reputation), von ihnen zweitens ein moralisch korrektes Verhalten erwartet wird (soziale Reputation) und sie drittens über ein attraktives und authentisches Profil verfügen sollten (expressive Reputation).[16] Der Bürokratieverdacht kann sich gegen jede dieser drei Dimensionen richten.

Mein Interesse gilt Selbstdarstellungen in verschiedenen Publikationen der Verwaltung der Stadt Zürich. Ich gehe davon aus, dass diese Selbstdarstellungen auch als Auseinandersetzung mit dem stets drohenden Bürokratieverdacht gelesen werden können, weil sich die städtische Verwaltung mit ihren «Verwaltungsfiktionen» immer auch vor der Negativfolie dieses Verdachts inszeniert. Den Begriff der «Verwaltungsfiktionen» verwende ich in Analogie zum Begriff der «Staatsfiktionen», der von den Politikwissenschaftlerinnen Eva Kreisky und Marion Löffler sowie der Germanistin Sabine Zelger in die interdisziplinäre Diskussion eingeführt wurde.[17] Die Autorinnen verstehen darunter die in Literatur und Theorie verhandelten Denk- und Sprachbilder des Staates, die diesen abstrakten Begriff veranschaulichen und dadurch unsere Staatsvorstellungen prägen. Verwaltungsfiktionen sind analog dazu jene Denk- und Sprachbilder, mit welchen verschiedene Vorstellungen der öffentlichen Verwaltung diskutiert werden. Fiktion ist dabei nicht als Gegenteil von Wirklichkeit zu verstehen, «sondern vermischt Reales mit Fingiertem, wobei nur ein vorausgesetztes ‹stummes Wissen› diese Trennung zwischen Realem und Fiktivem zu leisten vermag. In diesem Sinne gehen Staatsfiktionen über Staatsmetaphern hinaus, verwenden aber bekannte Bilder des Staates, wandeln sie ab oder kreieren neue.»[18] Für die folgende, skizzenhafte Spurensuche wird jeweils versucht, anhand von zumeist populärkulturellen Texten drei Ausprägungen des Bürokratieverdachts zu umreissen, vor deren Hintergrund die städtischen Texte mit den Reputationsdimensionen in Beziehung gesetzt werden. Die Ausführungen stützen sich auf exemplarisch ausgewählte Publikationen, die im Zeitraum der letzten zwanzig Jahre von der Verwaltung der Stadt Zürich herausgegeben wurden.

«Wir arbeiten für Zürich» – oder vom Verdacht des bürokratischen Selbstzwecks

Da wird eine Ausbildungsstelle für eine junge Frau verhindert, weil ein Betrieb wegen ihrer Anstellung extra hätte eine Damentoilette einbauen müssen; da gibt es die Feuerwehren, die bei ihren Übungen wegen möglicher Schadstoffbelastungen keine gebrauchten, sondern nur noch neue Holzpaletten verbrennen dürfen; da wird eine ausgebildete Hundetrainerin für ihren Hund selbst zu einem Hundekurs

architektur. In: Romy Fröhlich, Peter Szyska, Günter Bentele (Hg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden 2015, S. 431–460, hier S. 450.

16 Ebd., S. 449 f.

17 Kreisky, Eva; Löffler, Marion; Zelger, Sabine: Staatsfiktionen. Denkbilder moderner Staatlichkeit. Eine Einleitung. In: dies. (Hg.): Staatsfiktionen. Denkbilder moderner Staatlichkeit. Wien 2011, S. 7–23.

18 Ebd., S. 8.

aufgeboten.[19] – Der letzte Fall war im Jahr 2017 mit dem «Gahts-no!-Priis» ausgezeichnet worden, den die Freisinnig-Demokratische Partei des Kantons Zürich seit 2010 für die «absurdeste Bürokratiegeschichte» vergibt. Um die Notwendigkeit ihres politischen Engagements gegen unnötige und teure Bürokratie zu illustrieren, sammelt die Partei auf einer Webseite derart qualifizierte Bürokratieerlebnisse.[20] Diese öffentlich-politische Sammlung demonstriert das, was Michael Kilian in seiner Übersichtsdarstellung über das Verwaltungsmotiv in der fiktionalen deutschsprachigen Literatur im Fazit festgehalten hat: Es «dient bestenfalls der Illustration grotesker Vorgänge sowie barocker Skurrilität und existentieller Sinnlosigkeit und setzt einen – bei aller errungenen Rechtsstaatlichkeit anscheinend naturgegebenen – Antagonismus zwischen Bürger und Verwaltung weiter fort».[21] Bildhaft versucht der Soziologe Leo Kissler die – scheinbaren – Dysfunktionalitäten der Bürokratie zu erfassen, indem er von der «Janusköpfigkeit» der bürokratisch organisierten Herrschaft spricht.[22] So soll das – von Max Weber idealtypisch beschriebene – Bürokratiemodell mit seinen hierarchischen Strukturen und strikten Verfahrensabläufen die legale Herrschaft sicherstellen. Doch was auf der einen Seite Disziplin oder Verlässlichkeit garantiert, führt auf der anderen Seite zum «bürokratischen Dilemma»,[23] wenn «die Organisationslogik der bürokratischen Herrschaft mit der Handlungsrationalität ihrer Klienten zusammenstösst»[24] respektive in Widerspruch tritt. Genau in solchen Widersprüchen gründet die Absurdität der erwähnten Bürokratiegeschichten. Die Frage nach dem Sinn oder dem Unsinn des amtlichen Handelns wird vom Standpunkt des (organisationsexternen) Einzelfalls aus verhandelt, wodurch die Motivation der amtlichen Stellen für ihr Tun nicht nachvollzogen werden kann und dieses als völlig unangemessen erscheint. Versuchen wir dieses Dilemma als funktionales Reputationsproblem zu fassen, dann münden die Bürokratiegeschichten in den Verdacht des bürokratischen Selbstzwecks, in den Vorwurf der selbstbezüglichen Sinnlosigkeit.

Mit der Einführung eines städtischen Leitbilds scheint die Stadt Zürich im Jahr 2000 auch gegen solche Verdächtigungen angeschrieben zu haben. «Eine Stadt. Eine Aufgabe. Ein Team.»,[25] so hiess das damals neue, der städtischen Verwaltung

19 www.buerokratieabbau.ch/gahts-no-priis.html (8. 2. 2018).

20 www.buerokratieabbau.ch/gaht-s-no/buerokratieerlebnisse.html (8. 2. 2018). Bis dato zählte die Website etwas mehr als fünfzig Geschichten.

21 Kilian, Michael: Das Bild der Verwaltung in der deutschsprachigen Belletristik. In: Erk Volkmar Heyen (Hg.): Bilder der Verwaltung: Memoiren, Karikaturen, Romane, Architektur. Baden-Baden 1994, S. 79–97, hier S. 96. Spezifisch zur österreichischen Bürokratieliteratur Zelger, Sabine: Das ist alles viel komplizierter, Herr Sektionschef! Bürokratie – literarische Reflexionen aus Österreich (Literatur und Leben, neue Folge, Bd. 75). Wien, Köln, Weimar 2009. Für die Schweiz gibt es meines Wissens keine ähnlichen Arbeiten zu diesem Thema.

22 Folgendes nach Kissler, Leo: Die Dinosaurier werden immer trauriger. Grosse Bürokratien und kleine Bürokraten im Fokus von Organisationsforschung, Gesellschaftstheorie und Literatur. In: Ralf Zoll (Hg.): Gesellschaft in literarischen Texten. Ein Lese- und Arbeitsbuch, Bd. 2: Ökonomische, politische und kulturelle Aspekte. Wiesbaden 2005, S. 127–141, hier S. 132 f.

23 Ebd., S. 132.

24 Ebd., S. 133.

25 https://web.archive.org/web/20001010190735/www.stadt-zuerich.ch:80/str/leitbild/index.htm (10. 1. 2018).

übergeordnete Motto. Ausgangspunkt seiner Erarbeitung bildete die Frage nach einer neuen «unternehmerischen» Kultur, die gleichzeitig mit der Einführung der Grundsätze der «wirkungsorientierten Verwaltungsführung» (WOV) entwickelt werden sollte.[26] Seit Mitte der 1990er-Jahre stand die Stadtverwaltung Zürichs im Zeichen dieser Reformideen. Neben Reorganisationen zur Umgestaltung der Verwaltungsstruktur startete eine WOV-Pilotphase in verschiedenen Verwaltungsabteilungen.[27] Neuerungen in der Stadtverwaltung wurden in Abstimmungen jeweils mit grossen Mehrheiten angenommen, so 1996 eine für die WOV-Erprobung nötige Ergänzung der Gemeindeordnung, 2001 die Abschaffung des Beamtenstatus und 2010 die Einführung von Globalbudgets als zusätzlich mögliche Form der Budgetierung. Im Jahr 2007 wurde das städtische Leitbild in einer überarbeiteten Form neu lanciert, diesmal mit dem Motto: «Wir arbeiten für Zürich.» Den Rahmen zur Überarbeitung gab nun das laufende stadträtliche Legislaturprogramm, in welchem unter dem Titel «Die Stadt Zürich: kundenorientiert, initiativ und kompetent» versichert wurde, dass die dauernde Optimierung der Verwaltung weiter vorangetrieben werden solle. «Konkretes Ziel», hiess es da, «ist eine effiziente, prozessorientierte und schlanke Verwaltung, in der Dienstleistungsorientierung und Bürgernähe das Handeln leiten».[28] Illustriert wurde dieser Programmpunkt mit einer Zeichnung des Karikaturisten Nico, auf der drei städtische Mitarbeitende respektive zentrale Merkmale der geforderten Betriebskultur ausgezeichnet werden – alle mit dem ersten Preis, denn «bei uns macht keine zweite» (Abb. 1).

Das Leitbild ist eine Textsorte, die man aus der Unternehmenskommunikation kennt. Es bringt betriebliche Werte und Verhaltensnormen zum Ausdruck und entwirft einen Idealzustand mit normativem Verwirklichungsanspruch. Im städtischen Leitbild wird die Arbeit der Verwaltungsangestellten mit dem Wohlergehen der Stadt verknüpft, indem ein Ziel gegeben wird, das nicht in der Verwaltungsarbeit selbst liegt, sondern das durch diese erreicht werden soll. Die diesbezügliche Leitidee lautete im Jahr 2000: «Wir arbeiten für Zürich, damit sich unsere Stadt immer besser entwickelt und sich unter den Besten behauptet, Wirtschaft und Kultur blühen und die Leute gern hier wohnen und arbeiten.»[29] Erzähltheoretisch gedeutet wird das Verwaltungshandeln damit kausal motiviert:[30] Die Handlungen der Angestellten treiben die Entwicklung der Stadt voran, dank ihrer Arbeit blühen Wirtschaft und Kultur und wächst die Attraktivität der Wohn- und Arbeitsstadt. Dabei gibt es keinen klaren Anfangszeitpunkt: Ob das Leben in der Stadt bereits gut ist oder nicht, wird nicht bewertet, und das Ziel ist offen gesetzt respektive

26 https://web.archive.org/web/20021018112043/www.stadt-zuerich.ch/str/Bulletinsausdemstadtrat/mai_2000/31mai2000.htm#Stadtverwaltung (10. 1. 2018).

27 Stadt Zürich: Geschäftsberichte des Stadtrats der Jahre 1995 bis 1999; GR Nr. 94/372; GR Nr. 95/213; GR Nr. 95/435.

28 Stadtrat von Zürich (Hg.): Legislaturschwerpunkte 2006–2010. Ziele und Strategien für die laufende Legislatur. Zürich 2006, hier S. 29.

29 Wie Anm. 25.

30 Martínez, Matías; Scheffel, Michael: Einführung in die Erzähltheorie. 9., erweiterte und aktualisierte Auflage. München 2012, hier S. 114 f.

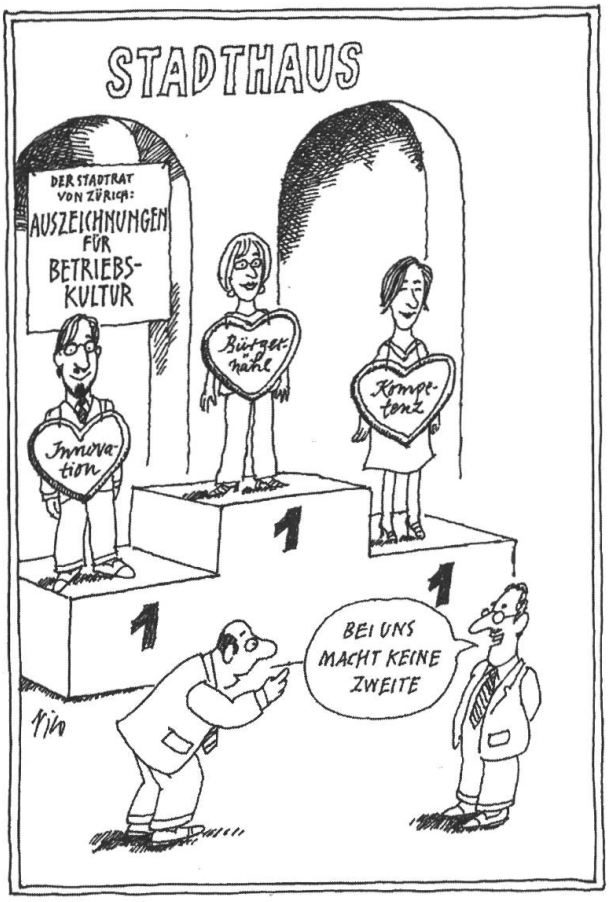

Abb. 1: «Die Stadt Zürich: kundenorientiert, initiativ und kompetent» war ein Schwerpunkt im Legislaturprogramm 2006–2010 des Stadtrats von Zürich. Alle Schwerpunkte waren mit Zeichnungen des Karikaturisten Nico illustriert. Aus: Stadtrat von Zürich (Hg.): Legislaturschwerpunkte 2006–2010. Ziele und Strategien für die laufende Legislatur. Zürich 2006, hier S. 28.

in den Optimierungsprozess selbst hineinverlegt. Mit der Neulancierung im Jahr 2007 wurde dieser Optimierungsimperativ etwas zurückgenommen.

Die erste und die zweite Leitbildversion praktizieren eine inkludierende Kollektivansprache: Es sind durchgängig Wir-Texte. Die Stadtverwaltung wird nicht explizit genannt und es finden sich keine anderen Begriffe, welche die Arbeit der städtischen Mitarbeitenden an eine vergleichbare überpersonal-funktionale Organisationsinstanz zurückbinden würden. Die Mesoebene, die Vermittlung zwischen dem Individuum und der – im vorliegenden Fall – politischen Gemeinde Zürich, gewährleistet das «Team»; dieses eng mit dem Bereich des Sports verbundene Wort fordert Mannschaftsgeist, Solidarität und Leistungsbereitschaft. Im Leitbild ist die Stadtverwaltung nicht als hierarchisch strukturierte Anordnung von «Zahnrädchen» beschrieben, die entlang von Befehlsketten funktionieren, vielmehr entsteht das Bild eines Zusammenschlusses von aktiven, integren, verantwortungsbewussten und innovationsoffenen Mitarbeitenden, die von ihren Vorgesetzten unterstützt und gefördert werden, um «gemeinsame Ziele»[31] zu erreichen.

Lesen wir das Leitbild als eine Entgegnung auf den Bürokratieverdacht, dann hält es mit seinen verwaltungsexternen Zielsetzungen dem Verdacht des bürokratischen Selbstzwecks ein sinnbesetztes *telos* entgegen. Die Übernahme einer Textsorte aus der Wirtschaft demonstriert den Einsatz für eine spezifische «unterneh-

31 www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/jobs/Arbeitgeberin/leitbild.html (8. 2. 2018).

merische» Verwaltungskultur explizit, was nicht nur verwaltungsintern, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit inszeniert wurde. Als das Leitbild 2000 erstmals erschien, war es auf transparentes Papier gedruckt, was den «Tages-Anzeiger» zur Anmerkung bewog, dass der Zweck des Leitbilds erst dann erfüllt sei, «wenn [...] die manchmal undurchsichtigen Wege der Verwaltung der luziden Aura des Leitbilds erliegen und etwas transparenter werden».[32] Die Neulancierung des Leitbilds im Jahr 2007 fand im neu eröffneten Sportstadion Letzigrund statt, wo sich am 24. September gegen 5000 städtische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter versammelten, um dessen – im wortwörtlichen Sinn – Startschuss beizuwohnen.[33] In einem internen Newsletter schrieb der damalige Stadtpräsident, die Stadt Zürich sei eine der grössten Arbeitgeberinnen in der Schweiz, über 24 000 Mitarbeitende seien im Einsatz und ohne sie würde kein Tram chauffiert, kein Ehebund geschlossen, kein Stadion gebaut, kein Abfallsack abgeführt und es stünde niemand vor den Schulklassen. Und er fuhr fort: «Mit über 1000 unterschiedlichen Funktionen sind die Berufsbilder in der Stadtverwaltung unglaublich vielfältig. Trotzdem sind wir zusammen ein grosses Team mit einem Auftrag: das Zusammenleben in der Stadt optimal und zum Wohle aller zu ‹managen›.»[34]

Die städtischen Leitbilder stellen symbolische Instrumente dar, die der städtischen Verwaltung und ihrer Arbeit einen eigenen Deutungsrahmen zu verleihen versucht. Sie funktionieren gegen innen als Motivationsschriften und geben nach aussen Auskunft über Beweggründe.

«Zürich für Sie» – oder vom Verdacht der bürokratischen Schikane

«Är isch vom Amt ufbotte gsy, am Fritig vor de Nüne,
by Schtraf, im Unterlassigsfall, im Houptgebäud, Block zwo,
Im Büro 146 persönlich go z'erschiine,
Und isch zum Houptiigang am Halbi Nüüni inecho.»[35]

Das Lied des berühmten Mundartsängers und -dichters Mani Matter erzählt von einem unheimlichen Irrlauf, denn der «Aufgebotene» kann das Büro 146 nicht finden und niemand hilft; er zweigt nach rechts und links ab, geht vorwärts, kehrt um, wird mehr und mehr konfus – und verliert sich letztlich für immer in den Amtshausgängen. Eine ähnliche Vorstellung der Verwaltung als Labyrinth liegt einer Episode des Zeichentrickfilms «Asterix erobert Rom»[36] zugrunde. Um ihr Dorf zu retten, müssen die gallischen Helden in Anlehnung an die Herkulessage zwölf scheinbar unmögliche Aufgaben bewältigen, eine davon lautet: Im «Haus, das Ver-

32 Tages-Anzeiger, 2. 6. 2000.
33 Stadt Zürich: Geschäftsbericht 2007. Zürich 2008, S. 7.
34 Stadt Zürich: interna, hier S. 1. Der Newsletter erschien erstmals im September 2007 und wurde jeweils der monatlichen Lohnabrechnung der städtischen Mitarbeitenden beigelegt; er wurde 2017 eingestellt.
35 www.songtexte.com/songtext/mani-matter/ar-isch-vom-amt-ufbotte-gsy-4bc68f1e.html (15. 1. 2018).
36 Der Film stammt aus dem Jahr 1976; das Bilderbuch zum Film ist 2016 erschienen.

rückte macht» den Passierschein «A38» besorgen. In diesem Haus, das unschwer als Amtshaus zu erkennen ist, hetzen sie treppauf, treppab, weil sie von einem Schalter zum nächsten verwiesen werden. In beiden Beispielen zeichnet sich die Verwaltung durch ein absolutes Desinteresse am Gegenüber und seinen Anliegen aus, ein Desinteresse, das sich letztlich nur die Mächtigen leisten können. Mit solchen bürokratischen Alltagserfahrungen hat sich unter anderem der Anthropologe David Graeber beschäftigt.[37] Für ihn stützt sich die staatliche Bürokratie letztlich auf strukturelle Gewalt, das heisst auf eine (latente) Gewaltandrohung. Sie bringt damit einseitige Strukturen der Imagination hervor, weil sich in Beziehungen, die von struktureller Gewalt geprägt sind, nur die Unterlegenen in ihr Gegenüber eindenken müssen, sei es um Fehler zu vermeiden oder um Sanktionen zu entgehen. Die zitierten Beispiele illustrieren solche einseitigen Imaginationsstrukturen. Die Verwaltung als Labyrinth steht hier exemplarisch für den Verdacht der bürokratischen Schikane, der sich auf die relationale Dimension von Bürokratie bezieht, also auf die direkte Beziehung zwischen Verwaltung und Bevölkerung. Als Verdacht, der sich vom Vorwurf der Gleichgültigkeit bis zur Unterstellung des niederträchtigen, böswilligen Machtmissbrauchs[38] ausweiten kann, untergräbt er die normative Reputation der Verwaltung.

Die Beziehung zwischen Verwaltung und Bevölkerung wird in städtischen Publikationen über Befragungen der städtischen Bevölkerung, wie jeweils versichert wird, folgenreich reflektiert. So verkündete im Jahr 2011 die Hauszeitung der Dienstabteilung Verkehr: «80 Prozent der Kundinnen und Kunden sind sehr zufrieden.»[39] Das Zufriedenheitsurteil bezog sich auf jene Unterabteilung, die Parkbewilligungen und -karten ausstellt. Mit ihrer Kundenbefragung erfüllte die genannte Dienstabteilung eine der Normen, die im modernen Kapitalismus als universelle Forderung angesehen werden kann: die Kundenorientierung.[40] Die Kundenorientierung, welche die Zufriedenheit des Kunden zum Massstab für die Qualität eines Produkts oder einer Dienstleistung macht,[41] wird in den städtischen WOV-Projekten und Legislaturprogrammen explizit gefordert. Die Befragung der Dienstabteilung Verkehr ist nur ein Beispiel für zahlreiche ähnliche Erhebungen, die von Abteilungen der Stadtverwaltung einmalig oder wiederholt durchgeführt wurden. Im Rahmen der städtischen Bevölkerungsbefragung, die in der Stadt Zürich zwischen 1999 und 2015 alle zwei Jahre stattfand, konnte ebenfalls eine Auswahl von Verwaltungsabteilungen beurteilt werden.

37 Graeber, David: Bürokratie. Die Utopie der Regeln. Stuttgart 2016, hier S. 57–127.

38 Vgl. Girtler, Roland: Bösewichte. Strategien der Niedertracht. Wien, Köln, Weimar 1999, hier S. 136 bis 148.

39 Stadt Zürich Dienstabteilung Verkehr: Wegweiser 2/2011, S. 1. Die Abteilung ist für das städtische Verkehrsmanagement zuständig, unter anderem steuert sie die Lichtsignalanlagen oder bringt die Strassenmarkierungen und Signalisationen an.

40 So bei Pongratz, Hans J.: Interaktionsstrukturen von Dienstleistungsbeziehungen. Machtanalytische Differenzierungen zum Thema «Kundenbeziehung». In: Heike Jacobsen, Stephan Voswinkel (Hg.): Der Kunde in der Dienstleistungsbeziehung. Beiträge zur Soziologie der Dienstleistung. Wiesbaden 2005, S. 57–80.

41 Voswinkel, Stephan: Kundenorientierung. In: Ulrich Bröckling, Susanne Krasmann, Thomas Lemke (Hg.): Glossar der Gegenwart. Frankfurt am Main 2004, S. 145–151, hier S. 145.

Befragungen machen die Interviewten zum Zeugen[42] und zum Richter, insofern sie nicht allein aufgefordert sind, über ihre Beziehung zur Verwaltung zu berichten, sondern diese Beziehung auch zu beurteilen. Wie im Fall der Befragung der Dienstabteilung Verkehr kann dies in der Rolle des Kunden, der Kundin geschehen oder, wie im Fall der Bevölkerungsbefragung, wo Meinungen und Einschätzungen zum Leben in der Stadt Zürich erfragt werden, in der Rolle der Stadtbewohnerin, des Stadtbewohners.[43] «Ist Zürich auf dem richtigen Weg?»[44] – diese Frage steht auf der Titelseite einer Spezialauswertung der Bevölkerungsbefragung 2007. Den Resultaten der Befragungen wird Orientierungs- und Aktivierungspotenzial zugestanden. Über Bewertungen lassen sich Machtverhältnisse in Beziehungen verschieben. Der Soziologe Steffen Mau spricht in diesem Zusammenhang von Bewertungsmacht, die dann entsteht, wenn viele ähnliche Bewertungen abgeben und die Öffentlichkeit als Resonanzraum genutzt wird.[45] Mit Berichten und Medienmitteilungen über die Resultate der Befragungen setzen die Regierung und die Verwaltung die Öffentlichkeit selbst als Resonanzraum ein. Intern können die Befragungen ebenso zur Selbstbestätigung wie zur Optimierung eingesetzt werden. So kommentierte der Direktor der Dienstabteilung Verkehr die erwähnte Befragung folgendermassen: «Die Resultate der Kundenbefragung sind für mich ein Ansporn und gleichzeitig ein Auftrag. Es zeigt sich, dass die Kundinnen und Kunden unsere Anstrengungen wahrnehmen und schätzen. Trotzdem sind wir nicht am Ziel. Verbesserungspotenzial ist zweifellos vorhanden.»[46]

In seiner Analyse, die das Leiden an der Moderne aus handlungstheoretischer Perspektive zu ergründen versucht, sieht Horst Pöttker die gefühlte Ohnmacht gegenüber der Bürokratie in der Schwierigkeit, im Umgang mit ihr folgenreflexiven Handlungssinn auszubilden.[47] Unter folgereflexivem Handeln versteht er ein Handeln, das sich am erwarteten Verhalten anderer ausrichtet und davon Folgewirkungen erwartet; unter reflexivem Handeln versteht er hingegen ein Handeln, das sich lediglich am erwarteten Verhalten anderer ausrichtet, ohne Folgewirkungen zu erwarten.[48] Allein die Beschaffenheit der modernen Grossinstitutionen – ihre Grösse, Sachorientierung oder formale Kompetenzverteilung – kann als Aufforderung verstanden werden, keine «Auswirkungen des eigenen Verhaltens auf dieses Gegenüber für möglich zu halten oder gar zu reflektieren»[49] und sein Verhalten an

42 Schmidt, Sibylle; Voges, Ramon: Einleitung. In: Sibylle Schmidt, Sybille Krämer, Ramon Voges (Hg.): Politik der Zeugenschaft. Zur Kritik einer Wissenspraxis. Bielefeld 2010, S. 7–20.

43 Zu den Auswirkungen der Neukonzeption der Beziehung von Verwaltung und Bevölkerung durch die Einführung der Kundenorientierung Villeneuve, Jean-Patrick: Bürger und Public Manager: die Veränderung der Rollen. In: Andreas Ladner et al. (Hg.): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich 2013, S. 385–398.

44 Stadt Zürich Stadtentwicklung: Ist Zürich auf dem richtigen Weg? Vertiefte Auswertungen der Bevölkerungsbefragung 2007. Zürich 2008.

45 Mau, Steffen: Das metrische Wir. Über die Quantifizierung des Sozialen. Berlin 2017, hier S. 143.

46 Wie Anm. 39, S. 2.

47 Pöttker, Horst: Entfremdung und Illusion. Soziales Handeln in der Moderne. Tübingen 1995, hier S. 136–160.

48 Ebd, S. 78–88.

49 Ebd., S. 148.

dasjenige der Bürokratie und deren «Dienstplan»[50] anzupassen. Im Rahmen von Befragungen wird das Bezeugen und Urteilen also zur folgenrezeptiven Handlung erklärt. Die Befragungen sind insofern direkte Entgegnungen auf den Verdacht der bürokratischen Schikane, als sie seitens der Regierung und der Verwaltung eine Bereitschaft der Anpassung an die Bedürfnisse der von ihr befragten Gruppen demonstrieren.

Wie die Stadtverwaltung ihre Beziehung zur Bevölkerung im Lauf der Zeit in einer ihrer Selbstdarstellungen umdefiniert, ist an einer Publikation ablesbar, die in der Stadt Zürich an Neuzuzügerinnen und -zuzüger abgegeben wurde.[51] Es handelt sich um ein erweitertes Adressbuch mit Angaben zu den verschiedenen Amtsstellen, das verhindern soll, was in den eingangs zitierten Beispielen karikiert wurde: Dass sich der Einzelne im Labyrinth der städtischen Verwaltung verirrt. Im Vorwort des Stadtpräsidenten der Ausgabe 2001 heisst es dazu: «[Die Publikation] ist eine Art Wegweiser, der Sie auf den Entdeckungsreisen durch Zürich begleitet und anleitet. Er zeigt, wo Sie im Alltag auf die Stadt abstellen und mit Hilfe rechnen können; wer dafür zuständig ist und wie man die öffentlichen Angebote nutzt.»[52]

Der «Wegweiser» liegt in drei verschiedenen Versionen vor, wovon jede einzelne in mehreren Auflagen erschienen ist. Eine Vorläuferin der Version von 2001 wurde seit Ende der 1970er-Jahre in fast unveränderter Form bis 1996/97 herausgegeben, eine wiederum stark überarbeitete Nachfolgerin ab 2008. Insgesamt sind zwischen den drei Versionen mehrere gewichtige Veränderungen auszumachen.

Die erste Veränderung betrifft den Titel. Er lautet bei der ältesten der drei Versionen: «Bei uns in Zürich. Gestaltung und Verwaltung einer Stadt». Der Titel der jüngsten Version von 2008 heisst hingegen: «Zürich für Sie. Dienstleistungen und Angebote der Stadt Zürich». Gestehen wir dem Titel eine Appellfunktion zu, dann bringen die beiden Varianten andere Ansprüche ans Gegenüber und an die Verwaltung selbst zum Ausdruck. Während in der älteren Version seitens der Neuzuzügerinnen und -zuzüger eine Anpassung an die zürcherischen Verhältnisse impliziert wird, orientiert sich die jüngere eher an ihren Wünschen und Bedürfnissen. Zweitens wurde die inhaltliche Gliederung umgestaltet: In der ältesten Ausgabe sind die Inhalte nach der Organisationsstruktur der Verwaltung mit ihren neun Departementen geordnet, in den beiden jüngeren hingegen thematisch zusammengefasst. Drittens veränderte sich die Einbettung der Inhalte in grössere Zusammenhänge: Während die älteste Version teilweise weit zurückreichende Ausführungen zur Zürcher Politik- und Verwaltungsgeschichte enthält, hat sich der zeitliche Horizont in den jüngeren Fassungen auf die Gegenwart eingeengt. Sowohl die Themenorientierung als auch die Enthistorisierung sind Strategien, um Inhalte auf die aktuellen Bedürfnisse des Gegenübers auszurichten. Deuten wir sie

50 Ebd., S. 134.

51 Die Publikation wird heute nicht mehr abgegeben, sondern steht als PDF auf der städtischen Website zur Verfügung. Sie soll nächstens vollständig in den Webauftritt überführt werden.

52 Stadt Zürich (Hg.): Zürich für Sie. Ein Stadtführer für Neuzugezogene und Alteingesessene. Schlieren 2001, S. 5.

vor den Überlegungen von David Graeber, dann werden mit ihnen einseitige Imaginationsstrukturen umgepolt oder zumindest durch beidseitig orientierte ersetzt.

Eine vermehrte Antizipation des Gegenübers kommt ebenfalls in einzelnen Texten zum Ausdruck, welche die Aufgaben der Verwaltung beschreiben. So ist zum Beispiel die Beschreibung der Amtsstelle für Baubewilligungen in der Version von 1996/97 unter einem klar normativen Blickwinkel verfasst: «[Die Baupolizei] ist die Dienstabteilung, welche die Federführung im baurechtlichen Bewilligungsverfahren innehat. Ihre Juristinnen und Juristen, ihre Architektinnen und Architekten beraten die Bauwilligen, deren Architektinnen und Architekten und die betroffenen Nachbarn und zeigen dabei die Möglichkeiten und Schranken auf, die durch das aktuelle öffentliche Recht gegeben sind. Ferner wird die Bauausführung begleitet und die bewilligte Nutzung überprüft.»[53] In der Version von 2008 ist der Text von insgesamt 33 Zeilen auf sieben Zeilen geschrumpft und dem Amt wird eine unterstützende Lotsenfunktion zugesprochen: «Das Amt für Baubewilligungen führt die Bauherrschaften durch das komplexe Regelwerk des Baurechts und unterstützt die Realisierung von Bauprojekten.»[54]

Unabhängig davon, ob wir in solchen Neuerungen Hinweise auf sich verändernde Regierungstechniken sehen können, weisen sie im hiesigen Zusammenhang vor allem auf eines hin: auf eine «Entbürokratisierung» der Selbstdarstellung, die sich zugleich auf die Beziehung zwischen der Verwaltung und ihrem Gegenüber erstrecken soll.

«Diese Macherinnen und Macher sollen ein Gesicht bekommen» – oder vom Verdacht der bürokratischen Mentalität

«Bitter für Beamte»,[55] übertitelte im Jahr 2015 ein Gratisboulevardblatt eine kleine Meldung, in der über Sparpläne in der Bundesverwaltung berichtet wird. Als Beamte werden Angestellte einer öffentlichen Verwaltung bezeichnet, die für eine gewisse Amtsdauer angestellt sind und deren Stellen deshalb im Gegensatz zu solchen in der Privatwirtschaft als sicher gelten.[56] Darauf spielt der zitierte Titel an, dessen leichte Schadenfreude nicht zu überlesen ist. Obschon der Beamtenstatus in der Schweiz nahezu überall abgeschafft und durch reguläre Arbeitsverhältnisse ersetzt worden ist, hält sich die Bezeichnung hartnäckig. Mit ihr wird mehr als nur die scheinbar privilegierte, weil marktferne Arbeitssituation angesprochen, es geht ebenfalls um spezifische Charakterzüge und Verhaltensweisen. So erzäh-

53 Stadtrat von Zürich (Hg.): Bei uns in Zürich. Gestaltung und Verwaltung einer Stadt. 15. Auflage. Zürich 1996/97, S. 52.

54 Stadt Zürich (Hg.): Zürich für Sie. Dienstleistungen und Angebote der Stadt Zürich. 5. Auflage. Schlieren 2008, S. 65, 67.

55 Blick am Abend, 8. 5. 2015.

56 Germann, Raimund E.: Beamte. In: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 14. 9. 2011, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10346.php. Beamte auf Lebenszeit kannten in der Schweiz nur die Kantone Genf und Waadt.

len Beamtenwitze zwar häufig von Faulheit, aber eben auch von Pedanterie.[57] Im Roman «Das Glücksbüro»[58] von Andreas Izquierdo findet der Held Erfüllung in Routinearbeit – mit Hingabe bearbeitet er seit mehr als dreissig Jahren im Amt für Verwaltungsangelegenheiten Anträge – und lebt gleichzeitig völlig weltfremd in einem verborgenen, persönlichen Wohnrefugium im Amtsarchiv. In einer Kurzgeschichte des Zürcher Krimiautors Sunil Mann wird ein Geheimagent – vermeintlich vorübergehend – ins Büro versetzt und fortan ist sein berufliches wie sein privates Leben von fixen Strukturen und Erwartungen bestimmt: «Ich tat, was Beamte tun, ich legte Akten ab, führte Listen nach, telefonierte, sinnlos, ziellos, ich trank Kaffee aus dem Automaten und ass Gulasch in der Kantine, abends ging ich mit Kollegen auf ein Bier ins ‹Old Inn›, und einmal im Jahr fuhr ich mit Marie in den Urlaub, Griechenland, Spanien, zu unserem zehnten Hochzeitstag sogar nach Thailand, die Tarnung war perfekt.»[59]

Ob als arbeitsscheues Ekelpaket, skurriler Zeitgenosse oder als biederer «Bünzli»:[60] Der Beamte scheint in den zitierten populären Verwaltungsfiktionen das Gegenteil des von Unruhe bestimmten «flexiblen Menschen» zu sein, der sich heute am Arbeitsmarkt bewähren muss.[61] Versuchen wir diese Hinweise wiederum als Reputationsproblem zu fassen, dann schadet der Verdacht der bürokratischen Mentalität der expressiven Reputation, die auf Einzigartigkeit, Attraktivität und Authentizität abzielt.

Im Jahr 2009 konzipierte die städtische Statistikstelle ihren elektronischen Newsletter neu. Unter der Überschrift «Statistik ist persönlich» wurde in den nächsten Jahren in jeder Ausgabe eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter vorgestellt. Begründet wurde die Rubrik folgendermassen: «Hinter allen Aktivitäten steht mindestens ein Mitarbeiter, eine Mitarbeiterin. Diese Macherinnen und Macher sollen ein Gesicht bekommen [...].»[62] Die Porträts sind in Form von kurzen Interviews mit einheitlichem Raster gestaltet, die von schnappschussartigen Porträtaufnahmen begleitet sind. Neben der Faszination für Statistik oder der Motivation für die Arbeit bei einer Statistikstelle geht es in den Interviews auch um die mathematischen Fähigkeiten in der Schule oder die Bedeutung von Zahlen im Privatleben. Die Fragen lassen die Grenze zwischen dem Arbeits- und dem Privatleben der interviewten Personen verschwimmen und zielen auf den «Menschen»[63] ab, das heisst, sie wollen die Persönlichkeit des Antwortenden sichtbar machen. Die Rubrik gibt der Statistikstelle und ihrer Expertise ein «Gesicht» und verweist gleich-

57 Fieder, Matthias: Bestechlich, faul und trotzdem fleissig!? Stereotypen in populären Amtsdarstellungen. In: Thomas Schindler, Carsten Sobik (Hg.): Das Amt. Alltag, Verwaltung, Öffentlichkeit (Hessische Blätter für Volks- und Kulturforschung, Bd. 46). Marburg 2010, S. 101–112, hier S. 103 f.

58 Izquierdo, Andreas: Das Glücksbüro. Köln 2013.

59 Mann, Sunil: Der Anruf. In: Surprise, Nr. 305, 2013, S. 11–13, hier S. 13.

60 Vgl. dazu auch Kajetzke, Laura: Der Spiesser. In: Stephan Moebius, Markus Schroer (Hg.): Diven, Hacker, Spekulanten. Sozialfiguren der Gegenwart. Berlin 2010, S. 366–380.

61 Opitz, Sven: Der flexible Mensch. In: Stephan Moebius, Markus Schroer (Hg.): Diven, Hacker, Spekulanten. Sozialfiguren der Gegenwart. Berlin 2010, S. 132–147, hier S. 137.

62 Statistik Stadt Zürich: Newsletter 12/2009.

63 Haller, Michael: Das Interview (Praktischer Journalismus, Bd. 6). 5., völlig überarbeitete Auflage. München, Konstanz 2013, hier S. 129.

zeitig darauf, wie mit Vorurteilen über Statistik umgegangen wird. So antwortete eine Mitarbeiterin auf die Frage, warum sie bei Statistik Stadt Zürich arbeite: «Weil hier statt Erbsenzähler kompetente Leute die Statistik und ihr Image entstauben und zeitgemäss, offen und transparent kommunizieren.»[64]

Das Selbstverständnis der Statistikstellen hat in den letzten Jahrzehnten eine Umdeutung erfahren, die als allgemeiner Hinweis auf diesbezügliche Veränderungen im öffentlichen Sektor gelesen werden kann. In der Schweiz zeichnet sich seit den 1980er-Jahren ein organisatorischer, methodischer und rechtlicher Wandel ab, der von der «amtlichen» zur «öffentlichen» Statistik führte.[65] Betont wird heute die Unabhängigkeit der Statistikstellen beim Erheben, Aufbereiten und Veröffentlichen der statistischen Daten sowie deren Bedeutung und Nutzen für die Demokratie und die Gesellschaft. In einer Imagebroschüre der städtischen Statistikstelle ist zu lesen: «In den letzten Jahren hat Statistik Stadt Zürich den Wandel vom Statistischen Amt zum kundenorientierten Statistikdienstleister vollzogen.»[66] In der gleichen Broschüre werden kurze statistische Analysen mit Titeln wie «Statistik ist verliebt», «Statistik ist käuflich», «Statistik ist gewichtig» oder «Statistik ist ermüdend» überschrieben. Wie der Einbezug bürokratischer Formen in literarische Texte Irritationen erzeugt, eine Beziehung zwischen Fiktion und Realität herstellt und die Leserschaft an eigene «bürokratische Verortungsversuche» erinnert, macht Sabine Zelger im Rahmen ihrer Studie zur österreichischen Bürokratieliteratur deutlich.[67] Hier sehen wir das umgekehrte Vorgehen: Die Verwaltungsstelle selbst erzeugt Irritationen, indem sie sich mit unerwarteten Assoziationen in Verbindung bringt, damit ihre Tätigkeit ironisiert und sich so vom Verdacht bürokratischer Mentalität distanziert. Das Titelblatt der bereits erwähnten Broschüre ziert eine Guillotine und auf einer der Folgeseiten wird die Geschichte von Johann Heinrich Waser erzählt, einem Zürcher Pfarrer und Statistiker des 18. Jahrhunderts, der sich unter anderem mit seinen statistischen Auswertungen mit der lokalen Obrigkeit anlegte, was ihn letztlich den Kopf kostete – eine Geschichte, die auf das kritische und subversive Potenzial von Statistiken hinweisen soll. Auf einer Papiertüte der städtischen Statistikstelle für die Abgabe von Publikationen findet sich der aufgedruckte ironisch-nüchterne Slogan: «Statistik ist nicht lustig».

Das Bild der Verwaltung als gefühlloses, vielleicht sogar maschinenartiges Gebilde[68] wird in einem weiteren Newsletter konterkariert. Seit mehreren Jahren

64 Statistik Stadt Zürich: Newsletter 1/2010.

65 Jost, Hans Ulrich: Von Zahlen, Politik und Macht. Geschichte der schweizerischen Statistik. Unter Mitarbeit von Carlo Malaguerra. Zürich 2016, hier S. 101–150; Köhler, Benedikt; Wolfgang Bonss: Die reflexive Modernisierung des Zählens. Von der amtlichen zur post-amtlichen Statistik. In: WestEnd. Neue Zeitschrift für Sozialforschung 4/2 (2007), S. 96–121.

66 Statistik Stadt Zürich (Hg.): Statistik ist lebensgefährlich. Zürich 2009, hier S. 14.

67 Zelger, Sabine: Von Beamten, Dorfpolizisten und den Händen des Ministers für öffentliche Arbeiten. Poetik der Bürokratie bei Konrad Bayer, Thomas Bernhard, Georg Paulmichl und N. C. Kaser. In: Studia austriaca 15 (2007), S. 41–58, hier S. 53.

68 Vgl. Anter, Andreas: Verwaltung und Verwaltungsmetaphorik. Der lange Weg der Maschine. In: Peter Collin, Klaus-Gert Lutterbeck (Hg.): Eine intelligente Maschine? Handlungsorientierungen moderner Verwaltung (19./20. Jh.). Baden-Baden 2009, S. 25–46.

enthält der städtische Kunst-Newsletter[69] unter dem Rubriktitel «Ausgeliehen» jeweils ein Interview mit städtischen Angestellten über Kunstwerke in ihren Büros. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung haben die Möglichkeit, sich aus der umfangreichen Kunstsammlung der Stadt zur Verschönerung ihres Arbeitsplatzes Werke auszusuchen. Seit 1908, als die städtische Kunstförderung angestossen wurde, ist diese Sammlung auf 34 500 Werke angewachsen, wovon gegenwärtig 13 000 ausgeliehen sind und sich an über 800 Standorten befinden.[70] Auf einer Fotografie ist jeweils das Kunstwerk sowie die Person zu sehen, die es ausgewählt hat, daneben werden – wie in einem Kunstkatalog – der Name des Künstlers, der Künstlerin, das Entstehungsjahr sowie die Grösse des Werks angegeben. Der Newsletter präsentiert die städtische Verwaltung als ein grosses, dezentrales Kunstmuseum, dessen Sammlung ständig in Bewegung und so «nahbar wie keine andere»[71] ist.

Das Büro gilt als die «Kleinbühne der grossen Politik»,[72] wo die Staatsmacht und die Bürgerinnen und Bürger, Klientinnen und Klienten – in der Regel getrennt durch den Schreibtisch[73] – aufeinandertreffen. Im Kunst-Newsletter sind es keine Machtinsignien, welche die städtischen Mitarbeitenden auszeichnen, sondern die Kunstwerke, die sie für ihre Büros haben auswählen dürfen und die sie als privilegiert darstellen. Die Kunstwerke können einerseits Distinktionsmittel sein, die individuelle Vorlieben, Geschmack oder Kennerschaft zum Ausdruck bringen. «Ich habe etwas gesucht, das die Büroräume aufsprengt und meinen Horizont erweitert»,[74] gibt der Leiter der Theaterförderung an, als er gefragt wird, was er sich für sein Büro vorgestellt habe. Die Kunstwerke bieten anderseits eine Möglichkeit, um mit Besucherinnen und Besuchern auf einer nichtamtlichen Ebene in Kontakt zu kommen. Eine Personalleiterin, deren Büro eine Skulptur schmückt, fasst ihre diesbezüglichen Erfahrungen zusammen: «Das hängende Werk gibt auch Anlass für Gespräche mit Menschen, die in mein Büro kommen. Gerade in meinem Fachgebiet ist es sehr interessant, auch mal kurz einen Abstecher in eine persönlichere Gedankenwelt machen zu können.»[75]

Sachbearbeiterin, Kommunikationsverantwortliche, Chef einer Dienstabteilung, Berater – Organisationen bieten Funktionsrollen und im Kunst-Newsletter werden diese für alle Interviewten neben Vor- und Nachnamen in der Überschrift angegeben. Doch letztlich geht es um die Person jenseits der Rolle: Der Newsletter zeigt die städtischen Angestellten als sensible und nachdenkliche Menschen. Fast

69 Der Newsletter wird herausgegeben von der Fachstelle Kunst und Bau, der Arbeitsgruppe Kunst im öffentlichen Raum, der Kunstsammlung sowie der Kunstförderung der Stadt Zürich.

70 www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/immobilien-bewirtschaftung/dienstleistungen/kunstsammlung.html (1. 2. 2018).

71 Kesser, Caroline: Nahbar wie keine andere. Eine Entstehungsgeschichte der Kunstsammlung der Stadt Zürich.

72 Koch, Gerd; Wahrheit, Günther: Büro als Bühne. In: Peter Heinrich, Jochen Schulz zur Wiesch (Hg.): Wörterbuch zur Mikropolitik. Opladen 1998, S. 38–42, hier S. 38.

73 Banning, John; Tinnemans, Will: Zu Tisch bei den Dienern des Staates. In: Geo 8/2008, S. 24–44.

74 Alle Zitate aus dem Kunst-Newsletter: www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/immobilien-bewirtschaftung/dienstleistungen/kunstsammlung/rubrik_ausgeliehen (1. 2. 2018).

75 Ebd.

ausnahmslos ist die Wahl des Kunstwerks ein emotionaler Entscheid, und im Arbeitsalltag vermögen sie Gefühle zu wecken. So erzählt ein Stabschef des Stadtrats über die Bedeutung der von ihm ausgewählten Collage im Arbeitsalltag: «[...] ich entdecke immer wieder neue Geschichten, die sich je nach persönlichem Gefühlszustand auch immer wieder verändern können.»[76] Oder eine Juristin antwortet auf die Frage, ob sie am Kunstwerk etwas störe: «Manchmal denke ich, dass das Foto vielleicht etwas düster wirkt. [...] Aber dann schaue ich es mir an und bin sofort wieder überzeugt von der Wahl. Denn das Sonnenlicht auf dem Bild – so klein es auch ist – strahlt intensiv und seine Wirkung wird gerade durch die dunkle Berglandschaft verstärkt. Das Bild ist immer ein Lichtblick.»[77]

Alljährlich im Frühjahr erscheint der Geschäftsbericht des Stadtrats von Zürich. Der neunköpfige Stadtrat bildet die Regierung von Zürich, wobei jede Stadträtin, jeder Stadtrat einem Departement der städtischen Verwaltung vorsteht.[78] Der Geschäftsbericht umfasst einen Teil «Allgemeine Verwaltung» sowie jeweils separate Teile für alle neun Departemente. Im Jahr 2007 erschien der Geschäftsbericht in einer vollständig überarbeiteten Fassung. Er war an die städtischen Layoutvorgaben angepasst und bebildert worden und enthält seither personalisierte Vorworte, also auf expressive Reputation abzielende Texte. Jedem Departementsteil geht ein mit Porträtbild und Unterschrift versehener Text der zuständigen Amtsträgerin, des zuständigen Amtsträgers voraus. Vorworte zählt der Literaturwissenschaftler Gérard Genette zu den Paratexten, worunter er jenes Beiwerk versteht, das ein Text zum Buch werden lässt und durch welches es «als solches vor die [...] Öffentlichkeit tritt».[79] Dabei bilden die paratextuellen Schwellen keine festen Grenzen, sondern schaffen Übergänge zwischen den verschiedenen Publikationsinhalten und den Diskursen, an welchen das Werk teilhat.[80] Die Vorworte mögen diskursiv keine Abschlüsse bilden, je nach sozialer Position des Unterzeichnenden schliessen sie Publikationen jedoch in sozialer Hinsicht ab: Das Vorwort der Stadträtin, des Stadtrats setzt eine klare soziale Schwelle, der nichts Weiteres vorangestellt werden kann. Unter Personalisierung kann das Phänomen verstanden werden, wenn eine Person zum Deutungsmuster organisationaler Sachverhalte gemacht wird;[81] genau das scheint hier zu geschehen.

Hannah Arendt bezeichnet die Bürokratie in ihrer Schrift über Macht und Gewalt als «Niemandsherrschaft», nach ihr die «vielleicht furchtbarste Herrschaftsform [...], welche durch ein kompliziertes System von Ämtern ausgeübt wird, bei der man

76 Ebd.
77 Ebd.
78 Zur Schwierigkeit der Unterscheidung von Regierungs- und Verwaltungskommunikation: Baumgartner, Sabrina: Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone. Regeln, Organisation, Akteure und Instrumente im Vergleich. Wiesbaden 2010, S. 51–62.
79 Genette, Gérard: Paratexte. Das Buch vom Beiwerk des Buches. Frankfurt am Main 2001, hier S. 10.
80 Zu Vorworten ebenfalls Wirth, Uwe: Das Vorwort als performative, paratextuelle und parergonale Rahmung. In: Jürgen Fohrmann (Hg.): Rhetorik. Figuration und Performanz. Stuttgart 2004, S. 603–628.
81 Diese Definition nach Eisenegger, Mark: Eine Phänomenologie der Personalisierung. In: ders., Stefan Wehmeier (Hg.): Personalisierung der Organisationskommunikation. Theoretische Zugänge, Empirie und Praxis. Wiesbaden 2010, S. 11–26, hier S. 13.

keinen Menschen mehr, weder den Einen noch die Wenigen, weder die Besten noch die Vielen, verantwortlich machen kann [...].»[82] Mit den personalisierten Vorworten wird die Verantwortung für die Verwaltung und ihr Tun an Personen zurückgebunden. Der Bürokratieverdacht richtet sich in unserem System auch gegen die Regierung, weil sie die «bürokratische Janusköpfigkeit»[83] letztlich unter Kontrolle halten sollte. Hinter der Überarbeitung des Geschäftsberichts stand die Forderung nach einer Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten durch den Gemeinderat – ein Ziel, dessen Verwirklichung zum Beispiel durch die Verknüpfung der Jahresrechnung mit Leistungszahlen aus der Verwaltung, der Vergleichbarkeit über die Zeitachse oder durch ein einheitliches inhaltliches Grundraster für alle Departemente angestrebt wurde. Das Konzept war in Zusammenarbeit mit der Rechnungsprüfungs- und der Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderats entstanden.[84] Auf die Vorworte folgen jeweils Ausführungen zu den Legislatur- und Jahresschwerpunkten sowie Angaben zu Personalbestand, Personal- und Sachaufwand oder Investitionen. Während in der Politik die Personalisierung selbstverständlich dazugehört, hat sie in der Wirtschaftsberichterstattung seit den 1990er-Jahren zugenommen, beeinflusst durch den Neoliberalismus, der die charismatische Darstellung von Führungspersönlichkeiten gefördert hat.[85] Die Vorworte heben die Doppelfunktion der Exekutive als politische Führung und als oberste Managementebene der Verwaltung[86] hervor. So berichtet in ihnen einmal der Politiker, wenn es zum Beispiel um eine vergangene Abstimmung geht: «Für das Departement der Industriellen Betriebe herrschten im Jahr 2007 gute Windverhältnisse. Nach einem erfolgreichen Pilotversuch plante das Elektrizitätswerk, in der Stadt Zürich ein Breitbandnetz auf der Basis von Glasfasern zu bauen und zu betreiben. Diesem Vorhaben wehte ein eisiger Wind von Seiten der bestehenden Netzanbieter entgegen. Die Stimmberechtigten hielten jedoch dem ewz die Stange und gaben mit einer Mehrheit von fast zwei Dritteln grünes Licht für den Start.»[87]

Oder die Managerin, wenn auf die Arbeit der Verwaltung zurückgeblickt wird: «Für die Bewältigung der Neuerungen und die effiziente Erledigung der Herausforderungen und Aufgaben des Jahres 2011 waren die Mitarbeitenden des Präsidialdepartements von grösster Bedeutung. Auf allen Stufen und in den unterschiedlichsten Funktionen setzten sie sich kompetent, engagiert und ausdauernd für die Stadt Zürich ein. Dafür gilt ihnen besonderer Dank.»[88]

Die bürokratische Organisation, die sich über eine Struktur von hierarchisch angeordneten Funktionen definiert und idealtypisch nicht auf die individuelle

82 Arendt, Hannah: Macht und Gewalt. München 2009, hier S. 39.
83 Vgl. Anm. 22.
84 GR Nr. 2007/211.
85 Vgl. Imhof, Kurt: Personalisierte Ökonomie. In: Mark Eisenegger, Stefan Wehmeier (Hg.): Personalisierung der Organisationskommunikation. Theoretische Zugänge, Empirie und Praxis. Wiesbaden 2010, S. 29–50.
86 Schedler, Kuno; Angela Eicher: Das Verhältnis von Verwaltung und Politik. In: Andreas Ladner et al. (Hg.): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich 2013, S. 369–384, hier S. 381.
87 Stadt Zürich: Geschäftsbericht 2007. Zürich 2008, S. 257.
88 Stadt Zürich: Geschäftsbericht 2011. Zürich 2012, S. 29.

Person, sondern auf personenunabhängigem Fachwissen aufbaut, wird in den zitierten Beispielen von einem zweiten Bild überlagert: einer Organisation mit individuellen Mitarbeitenden und einer verantwortungstragenden Hierarchiespitze.

«... dass eine öffentliche Verwaltung sich nicht im Massstab 1:1 wie ein Unternehmen führen lässt» – oder von der Suche nach der situationsadäquaten Mischung

Bürokratie ist ein Stereotyp,[89] das verschiedene Aspekte der Verwaltungskritik zusammenfasst – sowohl ökonomische als auch generell macht- und herrschaftskritische. Als entsprechend vielseitig und vielschichtig erweisen sich die städtischen Selbstdarstellungen in ihrer Auseinandersetzung mit dem Bürokratieverdacht. Die öffentliche Verwaltung ist Teil des politisch-administrativen Systems mit seinen Organisationen und Institutionen. Gemäss der Institutionentheorie des Politikwissenschaftlers Gerhard Göhler erfüllen politische Institutionen eine gesellschaftliche Doppelfunktion: Sie sind einerseits Regelsysteme zur Herstellung und Durchführung verbindlicher Entscheidungen, anderseits Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen.[90] Damit politische Institutionen im demokratischen System ihre Steuerungs- und Integrationsfunktion erfolgreich wahrnehmen können, müssen sie einerseits den Willen der Bürgerinnen und Bürger repräsentieren, anderseits die Werte der Gesellschaft zum Ausdruck bringen. Wenn Institutionen in ihrem Verhalten die diesbezüglichen Erwartungen nicht mehr zu erfüllen vermögen und damit nicht mehr die legitimen Vorstellungen von einem geordneten Gemeinwesen zum Ausdruck bringen, beginnen sie zu erodieren.[91] Es geht also darum, dass die Verwaltungsfiktionen als gesellschaftlich geteilte Vorstellungen über die Werte der Verwaltung inszeniert werden. Welche organisationalen und institutionellen Werte bringt die Stadtverwaltung von Zürich in ihren Selbstbildern zum Ausdruck? Und was sagen diese über die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors aus?

Die Ökonomisierung kann als ein Vorgang verstanden werden, «durch den Strukturen, Prozesse, Orientierungen und Effekte, die man gemeinhin mit einer modernen kapitalistischen Wirtschaft verbindet, gesellschaftlich wirkmächtiger werden».[92] Um diesen Vorgang in einer funktional differenzierten Gesellschaft beschreiben zu können, haben Uwe Schimank und Ute Volkmann ein Modell entwickelt, das den systemtheoretischen Ansatz von Luhmann mit dem feldtheo-

89 Zu Stereotypen Konrad, Jochen: Stereotype in Dynamik. Zur kulturwissenschaftlichen Verortung eines theoretischen Konzepts. Tönning, Lübeck, Marburg 2006; Hahn, Hans Henning (Hg.): Stereotyp, Identität und Geschichte. Die Funktion von Stereotypen in gesellschaftlichen Diskursen. Frankfurt am Main 2002.

90 Göhler, Gerhard: Institution. In: ders., Mattias Iser, Ina Kerner (Hg.): Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung. Wiesbaden 2006, S. 209–226, hier S. 213.

91 Ebd., S. 224 f.

92 Schimank, Uwe; Volkmann, Ute: Ökonomisierung der Gesellschaft. In: Andrea Maurer (Hg.): Handbuch der Wirtschaftssoziologie. Wiesbaden 2008, S. 382–393, hier S. 382.

retischen von Bourdieu verbindet. Das Eindringen einer teilsystemfremden Logik – in diesem Fall der ökonomischen Logik – in ein anderes gesellschaftliches Teilsystem bezeichnen sie als Intrusion.[93] Ein gesellschaftliches Teilsystem sehen sie als Spannungsverhältnis zwischen einem autonomen Pol, der ganz der systemischen Eigenlogik verpflichtet ist, und einem weltlichen Pol, der fremdreferenziellen, wirtschaftlichen Einflüssen mehr oder weniger dauerhaft ausgesetzt ist. Die Ökonomisierung lässt sich dadurch als graduelles Phänomen fassen, weil sich die «feindliche Übernahme» eines Teilsystems über verschiedene Stufen vollziehen kann.

Mit dem Rückgriff auf Beziehungsmuster oder Textsorten der Wirtschaft kann jede der drei Reputationsdimensionen – mehr oder weniger explizit – einem ökonomischen Öffentlichkeitsregime unterstellt werden, was zu Verwaltungsfiktionen beiträgt, welche die Grenzen zwischen öffentlicher Verwaltung und privatwirtschaftlichen Unternehmen undeutlich werden lassen.[94] Kehren wir zum Eingangstext zurück. Inwiefern wird hier die Intrusion begründet? Als Fazit des spielerischen Wechsels des Öffentlichkeitsregimes heisst es: «Dieses Porträt der Stadtverwaltung Zürich macht trotz seiner Unvollständigkeit deutlich, dass eine öffentliche Verwaltung sich nicht im Massstab 1:1 wie ein Unternehmen führen lässt.» Dies, so wird weiter ausgeführt, weil die demokratischen Mitbestimmungsrechte und die Vielfalt der städtischen Dienstleistungen die Vergleichbarkeit von Wirtschaft und Staat beschränken. Die «Mimikry» ist also letztlich weder Spiel noch Täuschungsstrategie, sondern die Suche nach einer adäquaten Mischform, um gesellschaftliche Werteerwartungen zu erfüllen: «Über allem steht jedoch bei der ‹Zurich Services Unlimited› die Forderung, dass auch staatliche Leistungen effizient und kundenfreundlich erbracht werden müssen. Die Zürcher Stadtverwaltung beweist Tag für Tag, dass sie dazu in der Lage ist. Sonst könnte sie da, wo der Markt spielt, im Wettbewerb nicht bestehen. Und sie würde da, wo kein Markt besteht, mit manifester Unzufriedenheit abgestraft.»[95]

93 Ebd, S. 383 ff.

94 Vgl. dazu auch Richter, Peter: Die Organisation öffentlicher Verwaltung. In: Maja Apelt, Veronika Tacke (Hg.): Handbuch Organisationstypen. Wiesbaden 2012, S. 91–112, hier S. 96.

95 Wie Anm. 2, S. 15.