Bilder zur neueren Verwaltungsgeschichte

Autor(en): **Illi, Martin**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **18 (2011)**

Heft 2: **Verwalten und regieren = Administrer et gouverner**

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-391002

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

Bilder zur neueren Verwaltungsgeschichte

Martin Illi

Nie einer alleine: Seien es Opferstöcke, Schriftladen (Abb. 1) oder Geldtruhen. Sie haben im Spätmittelalter oft mehr als nur ein Schloss. Ein Opferstock beispielsweise konnte nur vom Pfarrer, vom Kirchengutsverwalter und einem aus der Pfarrei stammenden Zeugen gemeinsam geöffnet werden. Genauso werden wichtige Entscheidungen in Gemeinden, Städten, Zünften, Bruderschaften oder Trinkstuben von einem Kollektiv getroffen. Im Preussen werden diese alten überlieferten Formen des Regierens, Entscheidens und Verwaltens kultiviert und unter dem Begriff Kollegial- oder Kommissionsverwaltung zusammengefasst. Parallel dazu wird in der Französischen Revolution das Direktorialsystem geschaffen. Kontrolliert vom Parlament und in einen gesetzlichen Rahmen eingepasst, werden die Entscheidungen von einem Direktorium oder einem einzigen Direktor getroffen und hierarchisch nach unten umgesetzt. So stehen sich im 19. Jahrhundert zwei typologisch verschiedene Verwaltungsformen gegenüber: die Kollegial- oder Kommissionsverwaltung einerseits und die Direktorial- oder Departementalverwaltung anderseits.
In der Schweiz wurde keiner dieser beiden Verwaltungstypen in der reinsten Form übernommen, es herrschen vielmehr Mischformen vor. Selbst in der Helvetik, als ein Einheitsstaat nach französischem Muster geschaffen wurde, bestanden parallel zur Direktorialverwaltung kantonale und kommunale Kammern für die Vermögensverwaltung. Die in der Helvetik gebildeten Erziehungsräte sind Kollegien, die in den Kantonen Zürich und Aargau über fast 200 Jahre das Bildungswesen geprägt haben.

Typologie der Verwaltung

Die Verwaltung ist der verlängerte Arm der Exekutive. Verwaltungsbehörden nach preussischem Muster sind als Kollegien aufgebaut. Ein Beispiel dafür sind die Geschäftsführungsgesetze des Zürcher Regierungsrats in der Zeit nach 1831. Darin werden genaue Regeln über die Verhandlungsführung, Sprech- und

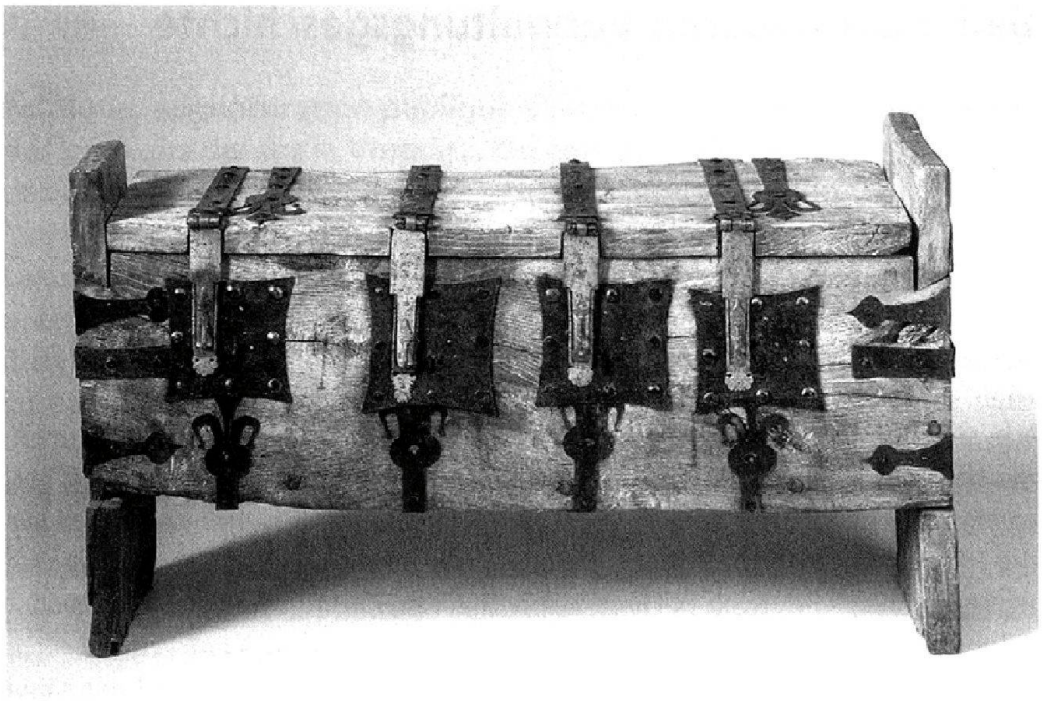


Abb. 1: *Schrifttruhe mit vier Schlössern aus dem Kloster St. Urban, 14. Jahrhundert. Die Truhe konnte nur von den vier Trägern der Schlüssel gemeinsam geöffnet werden. (Schweizerisches Nationalmuseum, Landesmuseum Zürich)*

Sitzordnung bis hin zur Kleidung aufgeführt. Dies schlägt sich auch in der Möblierung des Sitzungszimmers nieder. Jeder Magistrat trägt seinen Standpunkt aus der Warte seines Pultes vor, wenn ihm gemäss Geschäftsordnung das Wort erteilt wird (Abb. 2).

In der Mediationszeit wurde die schon im Ancien Régime bestehende Kollegialverwaltung übernommen. Bereits bei seiner Konstituierung im Jahr 1803 bildete der Zürcher Kleine Rat Ausschüsse oder Kommissionen, welche die wichtigsten Verwaltungsfächer betreuten. Solche Gremien, ab 1831 Räte statt Kommissionen genannt (Abb. 3), bestanden für das gesamte Finanz- und Bauwesen, das Militär- und Polizeiweisen sowie für die inneren und äusseren Angelegenheiten des Kantons. Einzelne liberale Kantone wie zum Beispiel St. Gallen begannen nach der Einführung von Regenerationsverfassungen (ab 1831) die Kollegial- oder Kommissionsverwaltung durch die Departementverwaltung abzulösen. Der Kanton Zürich folgte diesem kantonalen Beispiel erst 1850. Auf Druck des Eisenbahnkönigs Alfred Eschers und seines Kreises wurden neun verschiedene Departemente oder Direktionen gebildet. Jeder Regierungsrat wurde dadurch für ein bestimmtes Verwaltungsfach zuständig, das heisst er

Abb. 2: *Sitzungszimmer des Zürcher Regierungsrats im Rathaus. Jeder Regierungsrat hatte ein eigenes Pult. Fotografie von Jean Gut, 1885. (Baugeschichtliches Archiv der Stadt Zürich)*

Abb. 3: *Siegelstempel des Rats des Innern, nach 1831. (Staatsarchiv des Kantons Zürich, Foto Martin Bachmann)*

Abb. 4: *Kübelwagen der Zürcher Fäkalienabfuhr am Hirschengraben, um 1900. (Foto Baugeschichtliches Archiv der Stadt Zürich)*

leitete die entsprechende Direktion. Seine Kompetenz wurde aber wiederum durch die Bildung von Kollegien beschnitten. Wichtige Direktionsentscheide durfte er nur gemeinsam mit weiteren Regierungsratskollegen fällen.

Interaktionen zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern

«Von der Wiege bis zur Bahre, schreibt der Schweizer Formulare.» Zwar müsste diese Binsenwahrheit noch auf ihre Stichhaltigkeit überprüft werden, doch ist die Beschäftigung mit Verwaltungsgeschichte ein geeignetes Mittel, um die Beziehung zwischen dem Staat und den Bürgern zu thematisieren. Die wichtigste Schnittstelle sind dabei die kommunalen Verwaltungen. Der Gemeinde- oder Stadtverwaltung begegnen wir im Alltagsleben täglich, etwa im Bereich der Ver- und Entsorgung (Abb. 4). Eine der markantesten Leistungen der Zürcher Stadtverwaltung war wohl die Umsetzung der hygienischen Revolution im 19. und 20. Jahrhundert, so zum Beispiel die Einführung der öffentlichen Wasserversorgung und die Abwasserkanalisation.

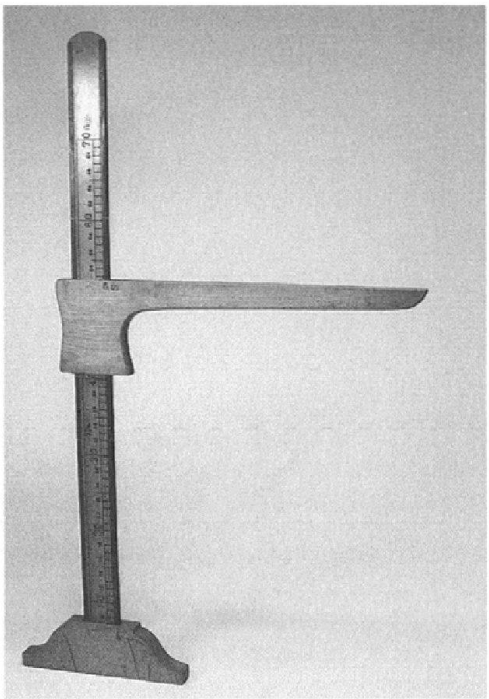


Abb. 5: *Hundemessgerät aus der Bezirksverwaltung Meilen, um 1910. (Staatsarchiv des Kantons Zürich, Foto Martin Bachmann)*

Während der Staat im Ancien Régime seine Einkünfte aus dem Staatsvermögen bestritt und grösstenteils über Naturaleinkünfte verfügte, war die Umstellung auf Geldwirtschaft und der Aufbau des Steuerwesens eine der grossen Leistungen der Verwaltung des 19. Jahrhunderts. Obwohl heute noch Gemeindesteuerämter existieren: Das jährliche Ausfüllen der Steuererklärung ist für die meisten Leute die wichtigste Interaktion mit einer kantonalen Verwaltung. An der einseitigen Steuererklärung des Nationaldichters und obersten kantonalen Verwaltungsbeamten hätten die heutigen Anhänger der *flat tax* und der «Bierdeckel»-Deklaration ihre Freude gehabt (Abb. 6), weniger an den Methoden, wie im 19. Jahrhundert Transparenz geschaffen wurde. Im Rahmen des Einschätzungsverfahrens wurden die gesamten Steuerregister mit dem Ergebnis der Einschätzung ein erstes Mal im Gemeindehaus und ein zweites Mal in der Bezirkskanzlei öffentlich aufgelegt, bevor sie rechtskräftig wurden.

Rechtsgleichheit auch für Hunde

Erst seit dem in den 1980er-Jahren aufkommenden New Public Management verstehen sich öffentliche Verwaltungen auch als kundenorientierte Dienstleistungsbetriebe. Bis dahin waren vielmehr der Gesetzvollzug und die Wahrung von staatlichen Hoheiten die wichtigste Aufgabe der Verwaltungsorgane. Die

7.

Abgabenkanzlei
100,000 Fr.
10,000 „

Selbsttaxations-Formular für 187

Gemeinde . . . . . Ortschaft . . . . . Hausnummer . . .

Name des Pflichtigen . . . . . .

Beruf, Geschäft, Firma . . . . . .

Werthung des Vermögens.	Franken.
Aktiven.	
a. Gebäude	. . . . .
b. Uebrige Liegenschaften	. . . . .
c. Werthschriften, Baarschaft, Guthaben	. . . . .
d. Maschinen, Fabrik-Utensilien, Waaren, Rohstoffe	. . . . .
e. Uebrige steuerpflichtige Fahrhabe	. . . . .
Betrag der Aktiven .	. . . . .
Passiven.	
a. Grundversicherte Schulden . . . . . Frk.	
b. Laufende Schulden . . . . . „	
Betrag der Passiven .	. . . . .
Betrag des steuerpflichtigen Vermögens .	. . . . .
Werthung des Einkommens.	
a. Durchschnittlicher Jahresgewinn (resp. Antheil an demselben) in Handel oder Fabrikation .	. . . . .
Mitantheilhaber am Geschäfte sind:	
. . . . .	
b. Durchschnittlicher Reinertrag des landwirthschaftlichen Gewerbes, Handwerkes oder andern Berufes	. . . . .
c. Taglohn- und Stücklohn-Erwerb	. . . . .
d. Einkommen als Beamter oder Angestellter	. . . . .
e. Durchschnittlicher Betrag von Gratifikationen oder Zulagen (Tantièmen)	. . . . .
f. Renten, welche nicht auf ein als Vermögen zu versteuerndes Kapital sich gründen, z. B. Pensionen und Altersrenten	. . . . .
Betrag des Einkommens .	. . . . .
Davon sind nach § 5 b steuerfrei	 500
. . . . . den 187	
Unterschrift des Pflichtigen:	

Abb. 6: *Steuererklärung mit Wegleitung, von Staatsschreiber Gottfried Keller unterzeichnetes Formular, um 1870. (Staatsarchiv des Kantons Zürich)*

Anleitung

betreffend das bei der

Selbsttaxation des Vermögens und Einkommens zu beobachtende Verfahren.

(Gesetz betr. die Vermögens-, Einkommens- und Aktivbürgersteuer vom 24. April 1870, §§ 14—19.)

1.

Für Vornahme der Selbsttaxation erhält der im Kanton wohnende Pflichtige ein gedrucktes Steuerformular, auf welches er in die hiefür bezeichneten Rubriken die Werthung seines Vermögens und Einkommens einträgt. (§ 18 des Steuergesetzes.)

2.

Die von den Pflichtigen benutzten Kleider, Bücher, Feld- und Handwerksgeräthschaften und der nöthige Hausrath sind von der Vermögenssteuer ausgenommen. (§ 3 d des Steuergesetzes.)

3.

Wer nach dem Schlußsatz des § 3 des Steuergesetzes auf Befreiung von der Staatssteuer Anspruch macht, hat denselben in einer besondern Eingabe an die Steuerkommission zu begründen.

4.

Das Weibergut ist unter die Aktiven zu setzen und darf bei den Passiven nicht in Abzug gebracht werden.

5.

Liegenschaften und Vorräthe von Rohstoffen und von landwirthschaftlichen oder gewerblichen Erzeugnissen sind nach dem durchschnittlichen Verkehrswerthe zu taxiren.

6.

Aktiengesellschaften haben ihre Reservefonds als Ganzes zu versteuern.

Die Aktien werden von den Inhabern versteuert.

Das Vermögen von Corporationen mit Theilrechten, und von Handlungsgesellschaften ist von den einzelnen Theilhabern zu versteuern.

7.

Renten-Einlagen müssen, so lange sie bloßen Anspruch auf die Zukunft begründen, nicht als Vermögen taxirt werden.

8.

Nutznießungskapitalien sind von denjenigen Personen zu versteuern, welche davon den Genuß haben.

9.

Die Kosten für die eigene Haushaltung dürfen von dem Einkommen nicht abgezogen werden.

10.

Der Pflichtige hat das Steuerformular acht Tage nach dessen Empfang ausgefüllt dem Gemeindrathe wieder zuzustellen.

Zürich, den 22. Juni 1870.

Vor dem Regierungsrathe:
Der erste Staatsschreiber,
Keller.

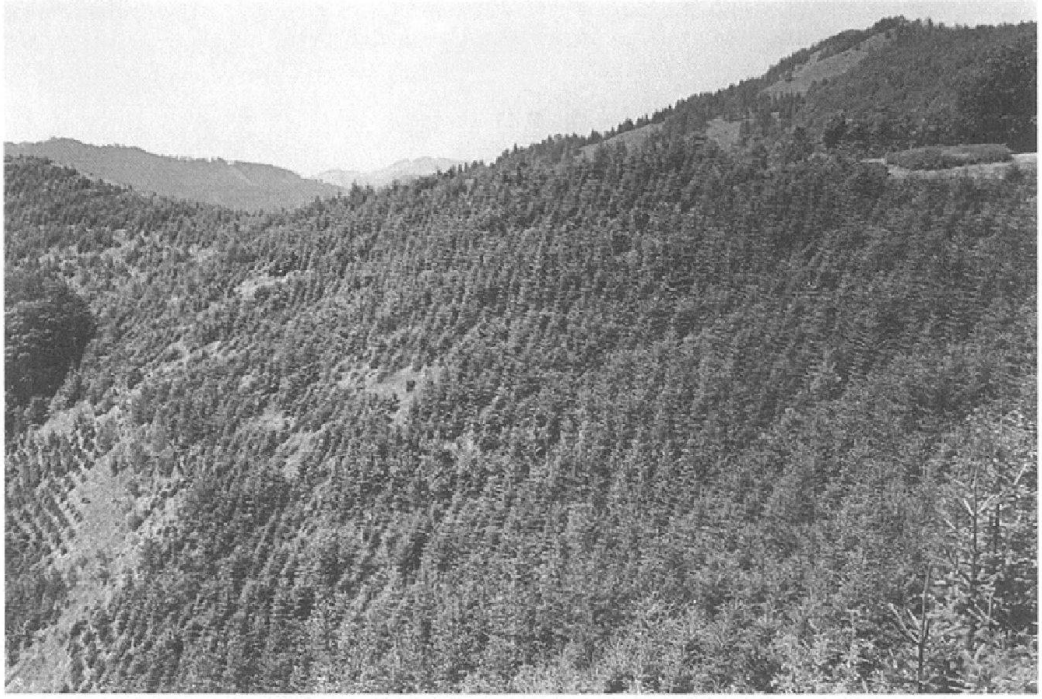
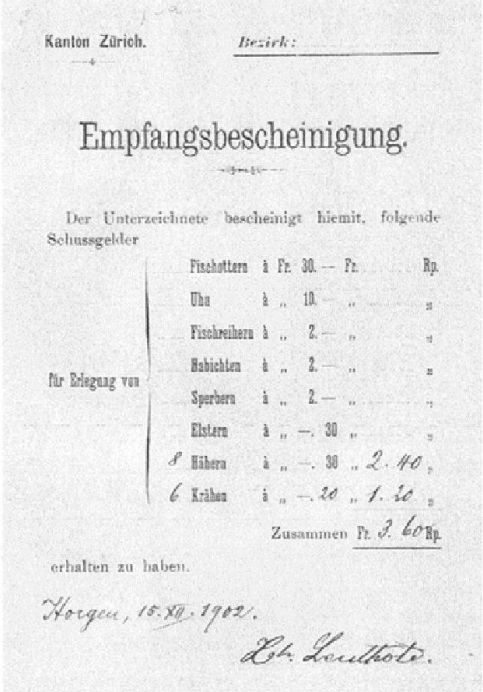


Abb. 7: *Aufforstung des Tössstockgebiets, Pflanzungen an der Hübschegg 1902. Fotografie um 1920. (Staatsarchiv des Kantons Zürich)*

Hundesteuer stammt aus der Zeit der Helvetik. Als Luxusabgabe fiel ein Teil des Steuerertrags den Armengütern der Gemeinden zu, der andere Teil floss in die Staatskasse. Heute sind Hundesteuern Gemeindesache. Bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts erhoben die Gemeindeammänner die Taxen. Ihre Vorgesetzten, die Bezirkstatthalter, überwachten ihre Tätigkeit und behandelten strittige Fälle. Da Junghunde steuerfrei waren, konnte nur mit wiederholten Messungen überprüft werden, ob ein Tier noch im Wachstum sei oder ob ein Hundehalter falsche Altersangaben gemacht habe (Abb. 5).

Nachhaltige Verwaltungstätigkeit

Von klein zu gross: Verwaltungen gehen zuweilen akribisch vor. Dank ihrer Beharrlichkeit hinterlassen sie grosse Spuren im Landschaftsbild, so bei Gewässerkorrektionen oder Meliorationen. Von Langlebigkeit gekennzeichnet sind auch Entscheidungen der Forstverwaltung. Das Tössstockgebiet im Zürcher Oberland wurde im 18. Jahrhundert sehr stark übernutzt und abgeholzt. Unter dem Eindruck der grossen Überschwemmungsperiode in den 1860er-Jahren unternahm



Kanton Zürich. Bezirk:

Empfangsbescheinigung.

Der Unterzeichnete bescheinigt hiemit, folgende Schussgelder

für Erlegung von

	Fischottern	à Fr.	30.—	Fr.	Rp.
	Uhu	à „	10.—	„	„
	Fischreihern	à „	2.—	„	„
	Habichten	à „	2.—	„	„
	Sperbern	à „	2.—	„	„
	Elstern	à „	—.30	„	„
8	Hähern	à „	—.30	„ 2.40	„
6	Krähen	à „	—.20	„ 1.20	„

Zusammen Fr. 3.60 Rp.

erhalten zu haben.

Horgen, 10.XII.1901.

Th. Leuthold.

Abb. 8: *Empfangsbestätigung für die Abschussprämien von Krähen und Eichelhähern, ausgestellt vom Bezirksstatthalteramt Horgen, 1901. Der Fischotter und der Uhu, die zuoberst auf dem Formular aufgeführt sind, waren bis auf wenige Exemplare bereits ausgerottet. (Staatsarchiv des Kantons Zürich)*

der Kanton Zürich grosse Anstrengungen, das hügelige Grenzland im Osten des Kantons wieder aufzuforsten. Allerdings wurden Fichten bevorzugt, sodass Monokulturen entstanden (Abb. 7).

Jagd, Fischerei und Landwirtschaft sind erst seit den Verwaltungsreformen der 1990er-Jahre im Amt für Umwelt und Natur bei der Zürcher Baudirektion angesiedelt, die im Kanton Zürich nicht unbestritten auch als Umweltdirektion amtet. Für die Jagd war zuvor die Finanzdirektion zuständig, da sich aus dem Jagdregal Erträge erwirtschaften liessen, etwa durch den Verkauf von Jagdpatenten. Die Fischerei galt als Teil der Volkswirtschaft. Daher wurden Wildtiere, die auch auf Beutefang ausgerichtet waren, als Konkurrenten für Jagd und Fischerei betrachtet. Für den Abschuss eines «Schädlings» zahlte der Staat Prämien aus (Abb. 8). Mit dem Vollzug dieser Bestimmungen wurden die Statthalterämter beauftragt. Diese waren für den ganzen kantonalen Gesetzesvollzug zuständig, sofern dieser nicht unter der unmittelbaren Leitung einer Fachdirektion stand.

Martin Illi, *Von der Kameralistik zum New Public Management. Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung von 1803 bis 1998*, Zürich 2008.
508 S. 150 Abb. Geb. CHF 68 / EUR 42 ISBN 978-3-0340-0887-7