

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

**Herausgeber:** [s.n.]

**Band:** 18 (2011)

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

**Artikel:** Bilder zur neueren Verwaltungsgeschichte

**Autor:** Illi, Martin

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-391002>

#### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 23.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://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

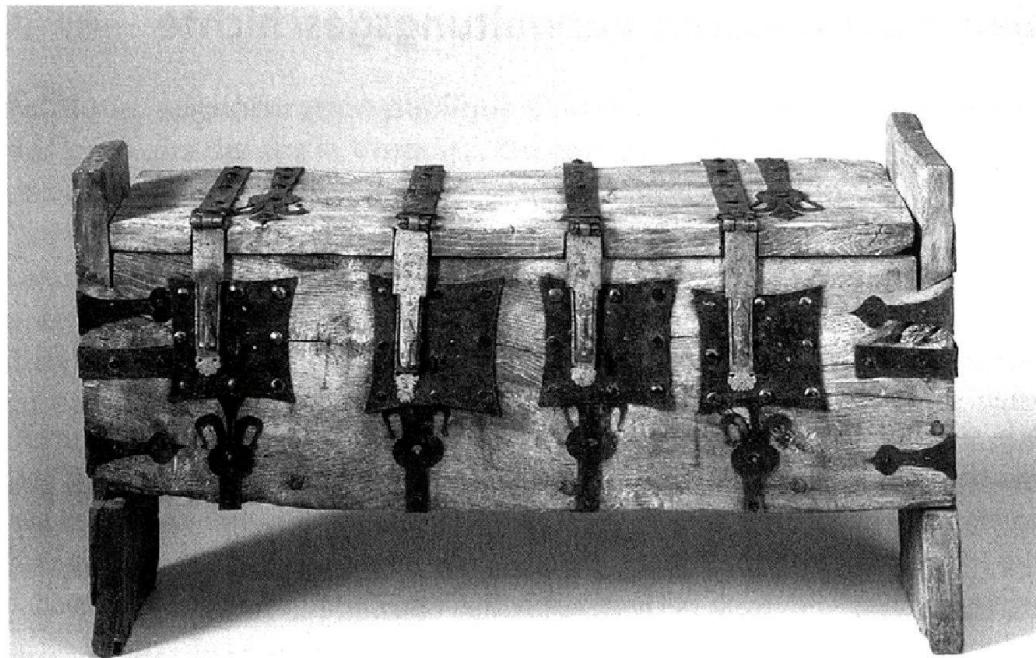


Abb. 1: Schrifttruhe mit vier Schlossern aus dem Kloster St. Urban, 14. Jahrhundert. Die Truhe konnte nur von den vier Trägern der Schlüssel gemeinsam geöffnet werden. (Schweizerisches Nationalmuseum, Landesmuseum Zürich)

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)*



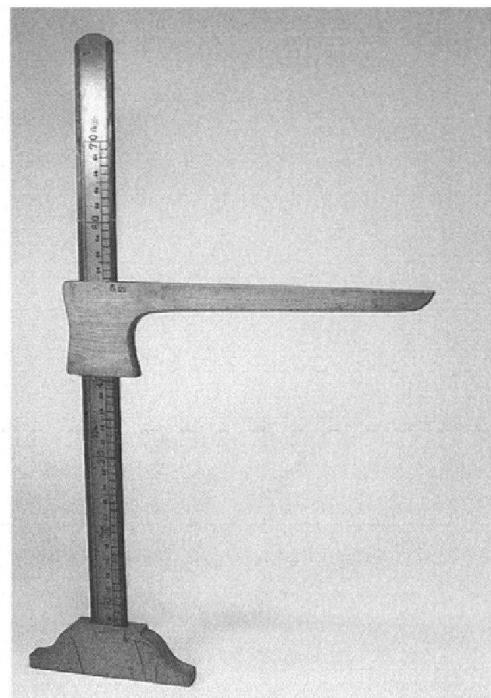
Abb. 4: Kübelwagen der Zürcher Fäkalienabfuhr am Hirschengraben, um 1900. (Foto Baugeschichtliches Archiv der Stadt Zürich)

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 Gesetzwollzug und die Wahrung von staatlichen Hoheiten die wichtigste Aufgabe der Verwaltungsorgane. Die 95

*1.*  
*Lebens- & Basissteuerzettel*  
*17. Januar 1870*  
*Abgabenkantone*  
*10,000.- Mk*  
*10,000.-*  
**Selbststeuerungs-Formular für 187**

Gemeinde	Ortschaft	Hausnummer	<i>8</i>
Name des Pflichtigen			
Beruf, Geschäft, Firma			
<b>Werthung des Vermögens.</b>			
<b>Aktiven.</b>			<b>Grauen.</b>
a. Gebäude			
b. Uebrige Eigenschaften			
c. Werthöchisten, Daeschst, Guthaben			
d. Maschinen, Fabrik-Utensilien, Warene, Rohstoffe			
e. Uebrige steuerpflichtige Fahrzeuge			
<b>Betrag der Aktiven</b>			
<b>Passiven.</b>			
a. Grundbesitzerte Schulden		GtL	
b. Laufende Schulden			
<b>Betrag der Passiven</b>			
<b>Betrag des steuerpflichtigen Vermögens</b>			
<b>Werthung des Einkommens.</b>			
a. Durchschnittlicher Jahresgewinn (resp. Anteil an demselben) in Handel oder Fabrikation Witthaltheilhaber am Geschiäft 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 (Zantienen)			
f. Renten, welche nicht auf ein als Vermögen zu versteuerndes Kapital sich gründen, z. B. Pensionen und Altersrenten			
<b>Betrag des Einkommens</b>			
Davon sind nach § 5 b steuerfrei			<b>500</b>
den <b>187</b>			
<b>Unterschrift des Pflichtigen:</b>			

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

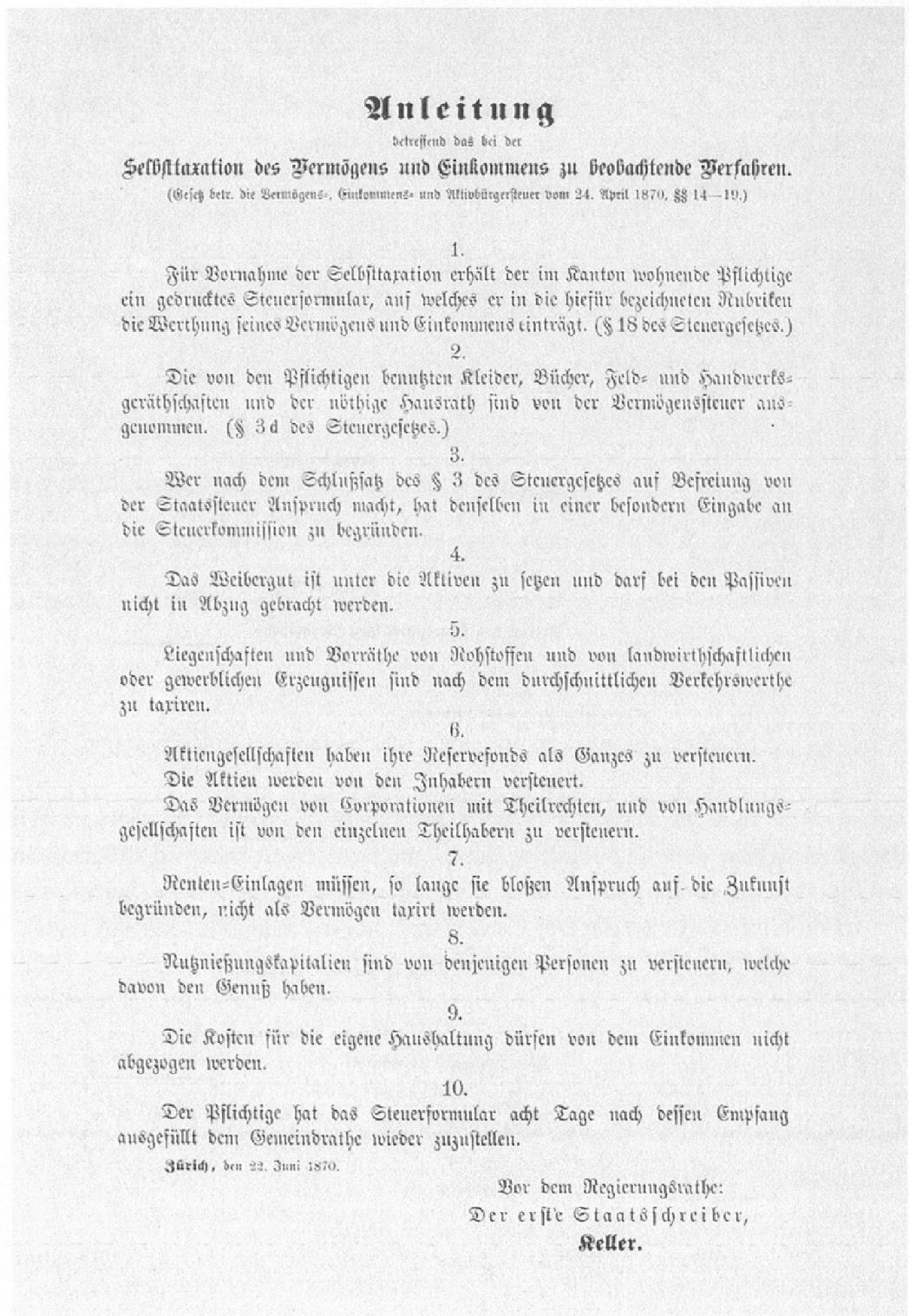




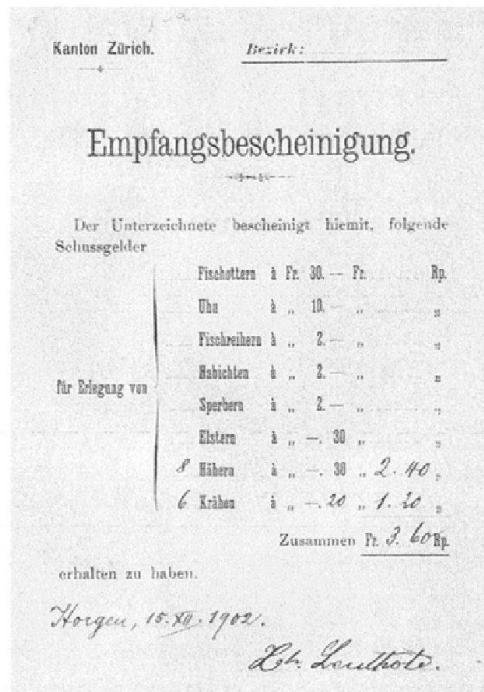
Abb. 7: *Aufforstung des Tössstockgebiets, Pflanzungen an der Hübschegg 1902. Fotografie um 1920. (Staatsarchiv des Kantons Zürich)*

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 Gewässerkorrekturen oder Meliorationen. Von Langlebigkeit gekennzeichnet sind auch Entscheidungen der Forstverwaltung. Das Tössstockgebiet im Zürcher Oberland wurde im 18. Jahrhundert sehr stark übernutzt und abgeholtzt. Unter dem Ein- 98 druck der grossen Überschwemmungsperiode in den 1860er-Jahren unternahm

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.