

Zeitschrift: Schaffhauser Beiträge zur Geschichte
Herausgeber: Historischer Verein des Kantons Schaffhausen
Band: 70 (1993)

Artikel: "...von allem entblösst" : Armut, Armenwesen und staatliche Reformpolitik in Schaffhausen (1800-1850)
Autor: Schmid, Verena
Kapitel: 4: Reformwille der Kantonsregierung : vom Armengesetz bis zu den Zwangsarbeitsanstalten
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-841609>

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: 30.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

4. Teil

Reformwille der Kantonsregierung:

Vom Armengesetz bis zu den Zwangsarbeitsanstalten

1. Analysen, Berichte und Reformversuche

In den vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts verstärkte sich der behördliche Wille, das Armenwesen zu reformieren und überhaupt neu zu organisieren. Nachdem die Stadt Schaffhausen 1831 zu einer Gemeinde unter anderen geworden war, sah sich der Kanton immer mehr mit neuen Aufgaben konfrontiert. Die Kantonsregierung versuchte gegen die Jahrhundertmitte verstärkt, ihre Aufsichtsfunktion über die Gemeinden wahrzunehmen und das Armenwesen im kantonalen Rahmen effizienter und straffer zu organisieren.

Dass der Reformbedarf gross war, belegen die während der ganzen ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts beispielsweise in der Stadt Schaffhausen nie abreisenden Klagen über Misswirtschaft und schlechte Verwaltung der Armengüter und Armenanstalten. So war etwa die Kontrolle über die Unterstützten äusserst lückenhaft. Ein Beispiel: Im Armenrodel des Armensäckleins steht zu einer Oechslin Dorothea in der Rubrik «Bemerkungen»: «Solle gestorben seyn, und da sie seit August 1835 die Unterstützung nicht mehr abgeholt, solle solche aufgehoben seyn.» Zu einem offensichtlich späteren Zeitpunkt wurde dieser Eintrag gestrichen, dahinter steht: «Ist nicht gestorben und hat die Unterstützung wieder abgeholt.» Auch in den mit einer Bevölkerung von 7700 Personen kleinräumigen Verhältnissen der Stadt Schaffhausen waren solche Fälle nicht aussergewöhnlich.¹

Zwar hatte es auch vor 1831 an Reformversuchen nicht gefehlt. Sie zielten jedoch eher auf die punktuelle Behebung von Missständen, die unmittelbare finanzielle Folgen hatten, und nicht auf grundlegende Reformen des Armenwesens an sich. Zu einer eigentlichen Reformwelle kam es erst unter dem Einfluss von liberalen und radikalen, auf zahlreichen Gebieten reformfreudigen Persönlichkeiten, die in die Kantonsregierung gewählt wurden, aber auch unter dem Eindruck von Reformen des Armenwesens in

1 A III 05.05/11; Geremek hat darauf hingewiesen, dass erstmals im 18. Jahrhundert die Einsicht formuliert wurde, staatliches Eingreifen sei notwendig: B. Geremek, *Geschichte*, S. 295. Diese von staatlicher Seite geäusserte Absicht bedeutete auch den Versuch zur *Sozialdisziplinierung*. Die von Dinges geübte Kritik an der *Sozialdisziplinierung als Paradigma* scheint eine gewisse Berechtigung zu haben. Die staatlichen Bemühungen zur Disziplinierung wurden jedoch im 19. Jahrhundert eindeutig verstärkt. Vgl. M. Dinges, *Armenfürsorge*.

benachbarten Regionen der Schweiz und in Europa überhaupt und vor dem Hintergrund zunehmender und anhaltender Verarmung.

Den Reformen lagen neuartige Auffassungen über die Funktion des Armenwesens und eine veränderte Wahrnehmung der Armut zugrunde. Sie führten im Kanton Schaffhausen in einer ersten Phase bis 1847 zu einer Flut von Umfragen an die Gemeindebehörden und äusserten sich in einer offensichtlichen Lust am Verfassen von mit Reformanweisungen angefüllten Berichten.

1.1 Die arbeitsfähige Armut rückt ins Zentrum

Zum Antrieb für die Reformbestrebungen wurde die Beobachtung, dass die arbeitsfähige Armut unübersehbar zunahm. Diese Tatsache konnte jedoch nicht als solche akzeptiert werden. Arbeitslosigkeit gab es nicht als Begriff, aber auch als Phänomen und Folge wirtschaftlicher Krisen durfte sie nicht anerkannt werden, weil von Staates wegen keine Strukturen vorhanden waren, ihr zu begegnen. Also musste die arbeitsfähige Armut, eben die Arbeitslosigkeit, ausgegrenzt und stigmatisiert werden. Nur die nichtarbeitsfähige Armut sollte unterstützt werden und andere Armutsursachen somit von der herkömmlichen Unterstützung ausgeschlossen werden. Die Ansicht, dass arbeitsfähige Arme ihre Situation durch Fehlverhalten selbst verschuldet hätten, bekam ein immer grösseres Gewicht.

Von einer «Überzahl von armen, arbeitslosen und öfter auch arbeitsscheuen Bürgern, welche um das öffentliche Almosen einkommen», sprach 1835 die *Armen-Section* der Stadt Schaffhausen, und 1836 kam der Stadtrat in seinem Finanzbericht zum Schluss, es sei bedenklich, dass «die Stadt mehrere Bürger besitzt, welche nichts seyn und nichts thun wollen, und welche zu dem Auswurf der Gesellschaft gehören».² In einer Debatte über Auswanderungsunterstützungen im Jahr 1849 befand der Stadtrat, dass die Verdienstlosigkeit ohnehin nur die «Minderbefähigten oder Arbeitsscheuen» betreffe.³

Im Gleichschritt mit der tatsächlich zunehmenden Armut wurde in der zeitgenössischen Argumentation unwürdige Armut immer stärker mit arbeitsfähiger und würdige Armut immer deutlicher mit arbeitsunfähiger Armut gleichgesetzt. Diese Erscheinung ist keineswegs typisch für Schaffhausen, sie ist vielmehr in der ganzen Schweiz festzustellen.⁴ Für die von der Armenunterstützung auszuschliessende arbeitsfähige Armut mussten, da sie nicht einfach negiert werden konnte, Alternativen gefunden werden. Solche schienen sich im Arbeitszwang und in der in Wirklichkeit beschränkt möglichen Arbeitsbeschaffung durch die Gemeinden anzubieten. In der Stadt Schaffhausen erörterte 1835 die *Armen-Section* die Frage, ob den arbeitsfähigen Armen

2 C II 11.01 1833–1835; FB 1835/36, S. 10.

3 C II 11.12/2.

4 Vgl. dazu E. Gruner, Arbeiter, oder auch L. Militzer-Schwenger, Armenerziehung .

«nicht dadurch eine Nahrungsquelle eröffnet werden [könnte], indem die Behörde ihnen jene Arbeiten im Taglohn anweist, welche bis dahin – auf Kosten des städtischen Ärars – von Staatsgefangenen verrichtet wurden».⁵

Das Arbeitsangebot als indirekte Armenunterstützung musste jedoch in Konflikt mit den Angeboten des Arbeitsmarktes geraten. In der Stadt Schaffhausen galt der Beschluss, dass «armen und liederlichen Bürgern», die sich über Arbeitslosigkeit beklagten, im städtischen Bauamt Arbeit verschafft werden sollte. Nun waren aber die Stadtbehörden 1847 zur schnelleren Erledigung der Reparaturen an der Hintergasse dazu übergegangen, im Akkord arbeiten zu lassen, was die jungen und kräftigen Arbeiter begünstigte. Das rief denn auch den Protest einiger Bürger hervor. Dieses Vorgehen der Stadtbehörden, so führten sie aus, stehe im Widerspruch zu obigem Beschluss und benachteilige die armen Bürger, die auf dem Arbeitsmarkt nicht konkurrieren könnten.⁶

Arbeitsangebot und Arbeitszwang sollten nach Meinung der Stadtbehörden mindestens drei Zwecke erfüllen: «Unmassgeblich wäre dieses das sicherste Mittel, um: 1tens: dem Müssiggange Schranken zu setzen. 2tens: Arbeitsscheue Arme von diesem bürgerlich-privilegierten Bettel abzuhalten, und 3tens die Armen-Fonds weniger zu schwächen.»⁷

Auch die Hülfs-gesellschaft setzte zur Abwendung von Not auf Arbeitsbeschaffung, musste aber einsehen, dass diese Idee, wie viele andere, nicht so leicht zu verwirklichen war. Deshalb stellte sie in ihrem Jahresbericht von 1832 die fast schon verzweifelte Frage: «Ob es dann durchaus unmöglich sey, dem so lästigen Gassenbettel auf eine wirksame Weise zu steuern? Mit blossem Verbot wäre es hier freylich nicht gethan, wenn nicht zugleich auch Mittel an die Hand gegeben würden, diejenigen, welche ausser Stand sind ihren Unterhalt zu erwerben, hinreichend zu unterstützen, die andern mit nützlicher Arbeit zu beschäftigen, und demnach nur muthwillige Müssiggänger die Strenge des Gesezes empfinden zu lassen.»⁸ Im übrigen differenzierte die Hülfs-gesellschaft nicht nur nach arbeitsfähiger und nichtarbeitsfähiger Armut, sondern stärker nach würdiger und unwürdiger Armut. Anerkannte Verdienstlosigkeit hielt sie nicht a priori für unterstützungsunwürdig. Hilfe wollte sie explizit leisten «an Personen, welche durch Alter, Verdienstlosigkeit oder Krankheit ausser Stand gesetzt waren, sich das Nothwendige zu erwerben».⁹ Für die Hülfs-gesellschaft gab es drei Klassen Bedürftiger: Die «erste Klasse der Armen» umfasste nach ihrem Verständnis die Alten und unheilbar Kranken, solche, die sich unmöglich selbst erhalten konnten. Diese, so die Hülfs-gesellschaft, sollten von staatlicher Seite «nicht bloß nothdürftig unterstützt, sondern auf eine anständige Weise versorgt werden». Die zweite «Klasse von Dürftigen» bildeten diejenigen, «welche sich gern auf eine anständige Art durch Arbeit ihren Unterhalt erwerben möchten, denen es aber an hinreichender Arbeit oder an denen dazu erforderlichen Werkzeugen fehlt». Dieser Grup-

5 StP 31. 5. 1847.

6 Ebd.

7 C II 11.01 1833–1835.

8 15. RHG 1832, S. XIII.

9 7. RHG 1822/23, S. 5.

pe sollte Arbeit verschafft werden. Sodann ortete die Hilfsgesellschaft eine dritte Gruppe, auf die sie ihr besonderes Augenmerk richten wollte: «Zu einer dritten, und zwar der grössten, zudringlichsten, und überall den bessern und würdigern Armen gleichsam das Brod vor dem Munde wegreisenden Klasse von Hülfsuchenden gehören diejenigen, welche arbeiten könnten, aber nicht arbeiten wollen; bei diesen müsste es heissen: Wer nicht arbeiten mag, der soll auch nicht essen.»¹⁰

Mit der Einteilung vor allem in würdige und unwürdige Armut stimmte die Schaffhauser Kirche überein. Sie postulierte, dass «unverschuldete oder auch reuige Arme» getröstet werden sollten, währenddem «schlechte und liederliche» durch «ernste Zucht in Schranken» gehalten werden sollten.¹¹

Bis zur Jahrhundertmitte hatte sich auch die Kantonsregierung diesen Auffassungen angenähert. Die 1854 in einem Zirkular der Staatskanzlei an die Gemeinden festgehaltene Analyse der Armutsursachen illustriert die neue zeitgenössische Haltung trefflich: «Manche dieser Unterstützungsgenössigen sind wegen erlittenem Unglück, Krankheit, Alter, auch theilweise wegen Verdienstlosigkeit in Noth und Elend gerathen; bei der weitaus grössern Zahl ist jedoch die Armuth eine selbst verschuldete, oder durch vernachlässigte Erziehung verursachte.

Sittliche Verwahrlosung, schlechte Gewohnheiten, gänzlicher Mangel an religiösen und moralischen Grundsätzen und Erkenntnissen und daraus hervorgehendem sittlichen Verfall, falschen Lebensansichten, Unverstand, Muthlosigkeit, Fahrlässigkeit, Unreinlichkeit (an Körper und Geist), Betrug-, Genuss- und Trunksucht, Müssiggang und andere Laster sind die Hauptquellen der Armuth, des Elends und der Unzufriedenheit.

Die Armuth erscheint bei uns nicht als eine Wirkung *unabwendbarer* Noth, oder als Gebrechen der Organe, sondern als Unordnung ihrer Funktionen. Der sittliche und geistige Zustand unserer Bevölkerung steht gegenüber der ihr durch Kirche und Schule gebotenen Hebungs- und Bildungsmittel auf einer verhältnissmässig niedern Stufe.»¹²

Auch mit der Ausgrenzung der arbeitsfähigen Armut und mit der Idee der Arbeitsbeschaffung ging es den Behörden nie darum, die Armut wirklich ganz zu beseitigen. Zum einen hielt man das nicht für möglich und zum andern auch nicht für wünschbar. In seinem Verwaltungsbericht über die Jahre 1853–1854 schrieb der Regierungsrat: «Hiebei ist jedoch nicht aus dem Auge zu verlieren, dass die Armuth der natürliche, primitive und allgemeine Zustand der Menschen und die Quelle der Arbeit, wie diese die Quelle des Reichthums ist. Daher nicht der Zustand der Armuth an und für sich, sondern nur der *absolute* Mangel als dasjenige Übel betrachtet werden kann, dessen Entfernung die Armengesetze bezwecken. [...]

Für unmittelbare Noth kann und sollte Vorsorge getroffen und der Bettel ausgerottet werden, aber alle Versuche, *die Armuth zu vertilgen*, würden völlig verkehrt sein.»¹³

10 16./17. RHG 1831–1833, S. VI f.

11 V A 7, Schreiben der Geistlichkeit, 1851.

12 C II 11.01, 1854

13 Verwaltungsbericht 1853–1854, Schaffhausen 1855 S. 63. Ein ähnlicher Wortlaut findet sich auch in C II 11.01, 1854. Die gleiche Auffassung vertrat zudem H. Erzinger, Armuth, S. 52.

Die Absicht, bei den arbeitsfähigen Armen negative Eigenschaften ausfindig zu machen, um sie so von der Unterstützung auszuschliessen, stellte die Gemeinden vor etwelche Schwierigkeiten. In den Armenverzeichnissen, welche die Gemeinden dem Kanton zu schicken hatten, finden sich eher hilflose Formulierungen, wie das Beispiel aus Hemmental zeigt. Hier steht unter «Bemerkungen» etwa: «die Frau nicht recht thätig», «dieselbe ganz träg», «thätig aber zur Zeit keine Arbeit», «beide thätig aber gleichgültig», «nich ganz unthätig aber verschwenderisch».¹⁴

1.2 Die Hilfsgesellschaft als Vorbild staatlicher Reformbemühungen

Die im Hungerjahr 1816 gegründete, von kirchlichen Kreisen und oberen Schichten getragene Hilfsgesellschaft hielt von Anfang an diejenigen Prinzipien hoch, die gegen die Jahrhundertmitte auch für die kantonalen Behörden leitend wurden.¹⁵ Es waren dies eine effiziente Verwaltung, klare Strukturen sowie die Kontrolle, Disziplinierung und Erziehung der unterstützten Armen.

Beeinflusst von den Diskussionen der *Gesellschaften* in der Schweiz, fühlten sich die Mitglieder der Hilfsgesellschaft lange vor der Regierung von einer eigentlichen pädagogischen Mission erfüllt, die sie in die Tat umsetzen wollten.¹⁶ Da dieser ideelle Hintergrund für die Armenpolitik von zunehmender Bedeutung war, sei an dieser Stelle das Selbstverständnis der Hilfsgesellschaft näher untersucht. Ihre Mitglieder waren glücklich, «zur Verminderung einer Armuth erzeugenden Liederlichkeit beytragen zu können» und hofften, dass es «gelingen werde, gewissen Bejammerungswürdigkeiten zu steuern, die von weit bedeutenderer Natur als bloss leibliche Armuth und Dürftigkeit» seien. Und weiter: «Daher ist und bleibt es immer einer unserer ersten Wünsche und Bestrebungen, die ursprünglich zunächst auf Abhülfe und Verminderung der körperlichen Noth und Elendes beabsichtigte und berechnete Anstalt [...] zu einer auch in intellektueller und moralischer Hinsicht gemeinnützigen Wohlthätigkeits-Anstalt zu erheben.»¹⁷ Die Erfüllung der selbstgestellten und hochgesteckten Aufgaben erforderte von den 12 Mitgliedern des *Comités* ein grosses zeitliches Engagement und dementsprechend eine grosse Motivation.

Oberste Maximen der Armenunterstützung waren eine straffe Organisation und eine möglichst lückenlose Kontrolle über die unterstützten Armen selber. Dazu wurde, meist

14 V G 1.

15 Eine gewisse personelle Verflechtung zwischen dem *Comité* der Hilfsgesellschaft und der Regierung erstaunt nicht. Johann Conrad Peyer, 1843 in die Kantonsregierung gewählt, figuriert bereits 1822 unter den Spendern der Hilfsgesellschaft. 1841 wurde er im *Comité* selber tätig, noch Anfang der fünfziger Jahre wird er in dieser Funktion erwähnt. 7. RHG 1822/23, 27./28. RHG 1841/43, 35./36./37. RHG 1850/53; R. Frauenfelder, Familie Peyer, S. 255.

16 Das waren vor allem die Helvetische Gesellschaft und die 1810 gegründete Gemeinnützige Gesellschaft. E. Gruner, Arbeiter, S. 41.

17 1. RHG 1816/17, S. 23; 3. RHG 1819, S. 19 u. 22 f.

aus dem Comité, für jedes Quartier der Stadt Schaffhausen ein Armenpfleger ernannt, dem ein oder mehrere Armenväter bzw. -mütter beigeordnet waren. Letztere waren für die eigentliche Unterstützungsvergabe und -kontrolle sowie für die «Classifikation der Armen» zuständig.¹⁸ Das Comité selbst zog bei Bedarf auch «general Hausvisitationen» in Betracht, kontrollierte und überarbeitete regelmässig die Armenrödel und erörterte dabei jeden einzelnen Fall eingehend. In reger Korrespondenz mit den Heimatgemeinden unterstützter Beisassen versuchte das Comité, die dortigen Behörden auf ihre Unterstützungspflicht aufmerksam zu machen, schritt beredt gegen den Bettel und die «immer lästigen Privat Collecten» ein.¹⁹ Wenn die Bürger schon Geld spenden wollten, so sollten sie dieses direkt der Hülfs-gesellschaft zukommen lassen.

Da sich die noblen Comité-Mitglieder nur notfalls in die Armenbehausungen begeben wollten und die Arbeit an der Basis den Armenvätern bzw. -müttern überlassen hatten, konnten Konflikte nicht ausbleiben. Jedenfalls beklagte sich 1817 der Präsident der Hülfs-gesellschaft, Pfarrer Franz Ziegler zur Tanne, über «geschehene sehr unfreundliche u. missliebige Äusserungen, welche sich einige Armenväter über das Verfahren dieser Comission beyrn revidieren der Armenrödel erlaubt hätten». Dazu wollte das Comité festgehalten haben, man sei «weit entfernt, sich der mindesten Patheylichkeit schuldig zu machen». Bei den «Restrictionen», zu denen man «genöthiget» sei, würde man sich «die strengste Unpartheylichkeit zum Geseze» machen. Auf solche und andere Schwierigkeiten war die Hülfs-gesellschaft gefasst und ihre Mitglieder auch bereit, sie auf sich zu nehmen und zu meistern.²⁰

Die Unterstützungen selbst sollten nach Meinung der Hülfs-gesellschaft möglichst als Naturalien verabreicht werden, um Missbräuche zu verhindern. Wenn «baares Geld» als Gabe nicht zu vermeiden war, so sollten die Armenväter und -mütter dieses behalten und die notwendigen Lebensmittel oder Kleider selber kaufen.²¹

Bei der Revision der Armenrödel und der Behandlung von Unterstützungsgesuchen lebten die Mitglieder des Comité's ihre sozialpatriarchalischen Fürsorgeideen und ihren Erziehungsanspruch voll aus. Von einem Unterstützten wurde «wegen dem unbeschaidenen Inhallt seines Schreibens» eine Entschuldigung verlangt, einer Frau wurde die Bitte um Kartoffeln abgeschlagen, weil sie nicht einmal die Suppe abgeholt hatte. Wer sich beim Betteln erwischen liess, war fortan von Unterstützungen ausgeschlossen, ebenso Arbeitsfähige oder solche, die sich «bey der Arbeitsanstalt nicht einmahl um Beschäftigung gemeldet» hatten. Auch wer unter dem Verdacht stand, seine Kinder nicht zur Schule zu schicken, bekam kein Holz, bevor diese Anschuldigung nicht entkräftet war.²²

Vorsicht liess die Hülfs-gesellschaft bei den zahlreich um Unterstützung bittenden Kranken walten. Mit der Bemerkung, dass «die Krankheit nicht mehr so bedeutend seye», wurde ab und zu eine Unterstützung gestrichen. Genaue Nachforschungen

18 1. RHG 1816/17, S. 5.

19 PHG, 14. 11. 1817, 2. 2. 1830, 18. 10. 1817.

20 PHG, 29. 11. 1817.

21 1. RHG 1816/17, S. 19; PHG, 10. 1. 1818.

22 PHG, 5. 7. 1819, 11. 10. 1817, 1. 11. 1817, 20. 3. 1819, 23. 6. 1820, 1. 11. 1817, 21. 12. 1821.

wurden auch angestellt beim Verdacht, dass jemand noch «einiges an Vermögen» besitze, und die Verhältnisse einer Frau, die «nicht so arm sey, als sie es scheine und vorgebe», wurden untersucht.²³

Im Übereifer des Kontrollierens schoss das Comité der Hülfs-gesellschaft auch ab und zu übers Ziel hinaus. Dies betraf 1818 die unglückliche Frau Sigg, Witwe des Klosterküfers. Diese, so berichtete der Präsident der Hülfs-gesellschaft, «hatte auf ihre bittere Klagen, über Krankheit, Verlassenheit u. Armuth, bis anjezt die Kranken Suppe nebst Holz u. Lohkäse erhalten, als einige Zweifel Ihres Arztes H. Rth. Oechslin über den wirklichen Zustand seiner angeblichen Patientin, Ihn veranlassten, sich Gewissheit zu verschaffen, weshalb er derselben ein Brechmittel verschrieb, das sie zwar in der Apotheke abholte, allein wie der Erfolg zeigte, nicht gebrauchte, sondern wahrscheinlicherweise wegwarf indem sie des andern Tages Herrn Oechslin auf sein Befragen um ihr Befinden getrost versichert, es hätte noch kein Mittel eine so erwünschte Wirkung gehabt.

Da nun hieraus erhellet, dass Frau Sigg, um zu ihrem Zweck zu gelangen, das Comité durch falsche Angaben hintergangen, u. mit dem bestimmten Vorsatz selbige nicht zu gebrauchen, um die wahren Kranken so schätzbare Arznei angehalten, wodurch sie auf muthwillige Weise die Wohlthaten die die Gesellschaft an ihr ausübte mit benachtheiligendem Undank vergalt, so solle ihr zu wohlverdienter Ahndung, für unbestimmte Zeit, alle u. jede Unterstützung entzogen werden.»²⁴

An der gleichen Sitzung wurde jedoch von einem anderen Comitémitglied bemerkt, Frau Sigg bitte «unter bitteren Klagen über grausame Verläumdungen» wieder um eine Unterstützung, worauf das Comité grosszügigerweise beschloss, «rücksichtlich ihrer wahren äussersten Armuth, Gnade vor Recht ergehen» zu lassen und sie wieder zu unterstützen, wenn sie sich gehörig entschuldigt habe. Etwa neun Monate später wird dann berichtet, dass Frau Sigg wirklich und tatsächlich sehr krank sei.²⁵

Weniger kleinlich war das Comité der Hülfs-gesellschaft bei der allerdings nicht häufig vorkommenden Unterstützung «schamhafter Ungenanter», bei denen es sich um verarmte Oberschichtsangehörige handelte. So etwa, wenn eine nicht namentlich erwähnte Familie bedacht wurde, «die früher die Hülfs-gesellschaft selbst durch Beyträge unterstützt, nun aber durch Krankheit u. andere unglückliche Umstände unter die Pauvres honteux zu zählen ist». Diese Familie bekam dann auch gleich den namhaften Betrag von 16 Gulden 12 Kreuzern.²⁶

23 PHG, 18. 10. 1817, 14. 11. 1817, 13. 1. 1820.

24 PHG, 10. 1. 1818. Zu *Lohkäse* weiss Grimms Wörterbuch: «die in runde oder auch viereckige form gepreszte gerberlohe.» Die Lohe war ein mit der Rinde der Loheiche von den Lohgerbern zubereitetes Bad, in welchem das Leder weich gemacht wurde, Deutsches Wörterbuch von Jacob und Wilhelm Grimm, Bd. 6.

25 PHG, 3. 9. 1818.

26 PHG, 9. 2. 1830. Dass die Hülfs-gesellschaft von den oberen Schichten getragen wurde, bestätigte ihr Comité selbst. 1831 zog es nämlich in Erwägung, den Mitgliederbeitrag zu senken, «da die Bürger aus dem Handwerksthum bis jezt wenig Neigung gezeigt hätten an der Hülfs-gesellschaft persönlichen Antheil zu nehmen, u. in dem bedauerlichen Wahn stehen, dieselbe eigne sich nur für Bürger aus den höheren Ständen», begründete das Comité diesen Vorschlag, PHG, 3. 3. 1831.

Die Hilfsgesellschaft wurde von der Regierung des Kantons geschätzt und ihr Rat ernst genommen. Mehrfach wandte sich der Kleine Rat an das Comité, 1832 zum Beispiel mit der Aufforderung, «auf Mittel und Wege zu denken wie bey der gegenwärtigen Zeit und dem Verbot des Gassenbettels für die dringenden Bedürfnisse der hiesigen Armen könne gesorgt und die Theilnahme des Publicums in Anspruch genommen werden».

Doch die Zusammenarbeit zwischen Hilfsgesellschaft und Kantonsregierung verlief nicht immer spannungsfrei. Einige Tage nach Eingang obiger regierungsrätlicher Aufforderung hatte der Kleine Rat die Hilfsgesellschaft offenbar wissen lassen, die Angelegenheit solle «schleunig» erledigt werden. Dem kam das Comité der Hilfsgesellschaft zwar nach und diskutierte die gestellten Fragen, hielt im Protokoll allerdings einigermaßen erzürnt fest, dass man die Art und Weise, wie die Regierung vorgegangen sei, missbillige, «und man fand es beleidigend dass ein Privat Verein der seit 16 Jahren so vieles für das allgemeine Wohl mit so Grosser Zeit, Mühe und Geldaufopferung gethan, von der Regierung gleichsam als eine untergeordnete Behörde behandelt werde, welches nicht gleichgültig und mit Stillschweigen könne angenommen werden.»²⁷

1.3 Zirkularflut der Regierung, Unverständnis der Gemeinden (1842–1847)

Nicht nur die Hilfsgesellschaft befasste sich mit der Armut, ihre augenfällige Zunahme klopfte auch den Grossen Rat aus dem Busch. Aus dieser Behörde kam 1842 der Anstoss zu einer eigentlichen Flut von Zirkularen, Umfragen und Berichten. Anlässlich der Beratung des Verwaltungsberichtes über die Jahre 1840–1841 wurde der Antrag gestellt, «es möchte der Hochlöbl. Kleine Rath die Mittel ergreifen, dem Gassenbettel und sittenlosen Wesen der Waisen Kinder zu steuern». Dies wurde mit der Bemerkung ergänzt, der Antrag solle «das gesammte Armenwesen u. die den Gemeindsbehörden dieserhalb obliegenden Verpflichtungen» umfassen.²⁸ Eine Umfrage bei den Gemeinden und ein die Situation eher verharmlosender regierungsrätlicher Bericht folgten noch im gleichen Jahr.²⁹ In den kommenden Jahren wurde die Regierung mehrfach aus

27 PHG, 14. 6. 1832, 19. 6. 1832.

28 GrP 1. 4. 1842; den Zusammenhang verstärkter staatlicher Bemühungen mit der Wirtschaftskrise von 1845–1848 hat Salzmann am Beispiel des Kantons Zürich aufgearbeitet: M. Salzmann, Wirtschaftskrise.

29 RP 6. 6. 1842; C II 11.01; RP 17. 11. 1842. Die Regierung des Kantons Schaffhausen trug bis zur total revidierten Kantonsverfassung von 1852, welche erst die Gewaltentrennung in Exekutive und Legislative tatsächlich einführte, den Namen *Kleiner Rat*. Ab 1852 hiess sie *Regierungsrat*. Bis 1831 setzte sich der Kleine Rat aus 24 Mitgliedern zusammen, dann waren es bis zur Verfassungsrevision von 1834 elf, und von 1834 bis zur Verfassung von 1852 neun *Regierungsräte*. Offizielle Sammlung der Gesetze, 6. H., 1816; 8. H., 1829; Gesetze für den Kanton Schaffhausen, Alte Sammlung, 1831 und Anhang 1834; Offizielle Sammlung der Gesetze, Neue Folge, Bd. 19 1855; K. Reiniger, Verfassung.

dem Grossen Rat angespornt, der Situation bezüglich Armut im Kanton ihre Aufmerksamkeit zu schenken.

1845 beschloss der Kleine Rat, eine neue Umfrage bei den Gemeinden zu lancieren.³⁰ Sowohl die Fragen dieser Erhebung als auch der auf die Antworten gestützte Bericht und die von einer speziellen Kommission vorgelegten Massnahmen unterschieden sich grundsätzlich von denjenigen wenige Jahre zuvor.³¹ Unter massgeblicher Mitwirkung von Bürgermeister Johann Conrad Peyer wurde nun der regierungsrätliche Wille deutlich, das Armenwesen im Kanton gemäss den von der Hilfsgesellschaft schon seit Jahrzehnten praktizierten Prinzipien zu reformieren.³²

Vor allem im Jahr 1846 hielt die Regierung, namentlich Bürgermeister Peyer, die Gemeinden ständig auf Trab. Per Zirkular vom Januar 1846 wurde den Gemeinden der von der Kommission ausgearbeitete Massnahmenkatalog zur Reform des Armenwesens zugeschickt.³³ Daraufhin schickte die im Mai gewählte, aus drei Mitgliedern der Regierung – darunter Peyer – bestehende *Armen-Commission* in kurzen zeitlichen Abständen weitere Zirkulare an die Gemeinden, um sich über den Stand der Verwirklichung der angeordneten Massnahmen zu erkundigen und neue Aufträge zu erteilen.³⁴

30 RP 21. 4. 1844; GrP 12. 7. 1844; RP 21. 11. 1844; Amtsbericht über die Jahre 1843 bis 1844, 13. 2. 1845, in: Gutachten und Berichte, 1845/46, S. 257 ff.; RP 8. 5. 1845.

31 Die Umfrage ist in vollem Wortlaut abgedruckt im Amtsblatt Nr. 19, 17. 5. 1845; RP 10. 11. 1845 u. 3. 1. 1846.

32 Bis zur Revision der Kantonsverfassung von 1852 wählte der *Grosse Rat* aus der Mitte des Kleinen Rates zwei *Bürgermeister*. Diese hatten abwechselnd jeder während eines Jahres als *Amts-bürgermeister* den Vorsitz im Kleinen Rat inne. Bedingung war, dass beide entweder in der Stadt Schaffhausen selber oder aber in nächster Umgebung der Stadt wohnten. Johann Conrad Peyer (7. 8. 1794–12. 1. 1875) wurde mit 49 Jahren zum Bürgermeister gewählt. Er hatte dieses Amt von 1843 bis 1851 inne. Seinem Rücktritt lagen möglicherweise gesundheitliche Probleme zugrunde, jedenfalls fehlte er im Frühjahr und Frühsommer 1851 an mehreren Sitzungen des Kleinen Rates und gab als Grund Krankheit an (RP ab 12. 6. 1851). Verheiratet seit 1820 mit Henriette Im Thurn, Vater von neun Kindern, wovon zwei im Kindesalter starben, war Johann Conrad Peyer der letzte Postmeister der Familie Peyer mit den Wecken. 1833 verzichteten die drei Schaffhauser Postmeister Anselm von Meyenburg, Friedrich Stokar von Neunforn und Johann Conrad Peyer gegen eine Abfindungssumme auf das Postregal und beantragten die Übertragung des Lehens an den Fürsten von Thurn und Taxis. Bevor Peyer 1843 Bürgermeister wurde, hatte er schon eine Fülle von Ämtern bekleidet: 1821 Kanzlei-Accessist, 1822 Artillerie-Hauptmann, 1823 Hauptmann des eidgenössischen Stabes, 1831 Grossrat, Appellationsrat, 1832 Mitglied der Militärkommission, 1833 Finanzrat, 1835 Präsident des Appellationsrates und 1843 eben Bürgermeister. Trotz der reich dekorierten Karriere ist über Johann Conrad Peyer, so schreibt der Familienchronist Frauenfelder, relativ wenig bekannt. Die Gründe für sein Ausscheiden aus der Politik und seinen Wegzug von Schaffhausen nach Bern, wo er 1875 starb, liegen im Dunkeln. Angaben aus R. Frauenfelder, Familie Peyer, S. 255 f. u. 483.

33 RP 3. 1. 1846; C II 11. 01, Zirkular vom 3. 1. 1846.

34 RP 22. 5. 1845 und Amtsblatt Nr. 23, 6. 6. 1846; RP 11. 6. 1846 und Amtsblatt Nr. 24, 13. 6. 1846; RP 3. 8. 1846 und Amtsblatt Nr. 31/32, 8. 8. 1846. Die *Armen-Commission* wurde am 11. Mai 1846 vom Kleinen Rat aus seiner Mitte heraus gewählt. An der Sitzung wurde festgehalten, «dass sich die H. Regierung zur Aufgabe gestellt habe, den Armenverhältnissen im Kanton besondere Aufmerksamkeit zu widmen, und zu möglichst durchgreifenden Verbesserungen in dieser Beziehung mitzuwirken, von dem Hl. Kleinen Rathe beschlossen, für alle in dieses Gebiet einschlagende Verhältnisse [...] eine permanente Commission von drei Mitgliedern niederzusetzen», RP 11. 5. 1845. In geheimer Wahl gewählt wurden Bürgermeister Johann Conrad Peyer mit vier Stimmen, die Regie-

Die Gemeindebehörden, so musste die *Armen-Commission* bereits Ende 1846 feststellen, erwiesen sich aber als unfähig oder unwillens, die regierungsrätlichen Aufträge zu verstehen, geschweige denn in die Tat umzusetzen.³⁵ Doch der regierungsrätliche Reformeifer blieb vorerst ungebrems, und unverdrossen schickte der Kleine Rat Anfang 1847 den Gemeinden wiederum ein Zirkular, das ähnliche Aufträge enthielt wie dasjenige vom Januar 1846, und im Sommer eine weitere Umfrage, diesmal über die Verwaltungsweise der Armengüter. Auch auf diese letztere Umfrage liessen die Antworten auf sich warten, aber sie trafen doch allmählich ein. Der Gegenstand der Frage scheint den Gemeinderäten diesmal weniger unvertraut gewesen zu sein.³⁶

1.3.1 Gemeindebefragungen 1842 und 1845

Noch vor dieser sich abzeichnenden Wende Mitte der vierziger Jahre hatte die Regierung am 6. Juni 1842 beschlossen: «1. An sämtliche Gemeindsbehörden des Kantons mittelst Circular die Aufforderung gelangen zu lassen anzuzeigen, auf welche Weise jede Gemeinde ihre Armen besorge, und welche Mittel sie getroffen, damit dieselben, und besonders ihre Kinder, nicht genöthigt werden, sich dem Bettel zu ergeben. 2. Das Ergebniss dieser Berichte abzuwarten und dann auf Abhülfe etwaiger Gebrechen Bedacht zu nehmen.»³⁷ Ein Punkt 1 enthaltendes Schreiben traf beispielsweise bei der Stadt Schaffhausen prompt auch ein.³⁸

Bereits am 27. Juni waren mehrere Berichte beim Kleinen Rat eingegangen, und Regierungsrat Johann Georg Müller wurde beauftragt, einen Bericht zu verfassen, sobald alle Antworten beisammen seien.³⁹ Im November stellte Müller dem Kleinen Rat seine Schlussfolgerungen vor. Demnach hatte sich ergeben, «dass der Gassenbettel im ganzen Kanton durchgehends abgeschafft u. nur in den beiden Gemeinden Rüdlingen u. Altorf den Armen gestattet seye, ihre vermöglichern Mitbürger um milde Unterstützungen anzugehen, dass die Versorgungsmittel für die Armen in den Gemeinden nach Umständen verschieden seyen, die Armen in einigen Gemeinden nicht nur hinlängliche Unterstützung für Lebensunterhalt, sondern auch freye Wohnung, Heizung usw. erhielten, wie z. B. in Schaffhausen, Stein, Neunkirch, Unterhallau, in andern Gemeinden die Armen aus Armen- u. Gemeindsgütern unterstützt würden, – in weitem Gemeinden, in denen Armen- u. Gemeindsgüter nur spärlich oder gar nicht vorhanden seyen, neben den Unterstützungen aus dem Spendamte die Bürger zur Unterstützung der Armen in Anspruch genommen würden.»

rungsräte August Wintz mit sechs und Johannes Tanner mit fünf Stimmen. Nach dem Tod von Tanner rückte 1848 Regierungsrat Zacharias Gysel in die Armen-Commission nach, RP 13. 4. 1848.

35 Bericht vom 28. 12. 1846, in: Gutachten und Berichte, 1845/46, S. 789; RP 11. 1. 1847.

36 RP 11. 1. 1847; Amtsblatt Nr. 27, 3. 8. 1847; RP 22. 7. 1847, 13. 10. 1847.

37 RP 6. 6. 1842.

38 C II 11.01.

39 RP 27. 6. 1842.

Diese äusserst optimistischen Töne, die vor allem suggerierten, es bestehe in Sachen Armenwesen kein Handlungsbedarf, nahm die Regierung offensichtlich befriedigt und beruhigt entgegen. Die «sorgfältige Berichterstattung» wurde verdankt, einzig den Gemeinden Rüdlingen und Altorf sollte mitgeteilt werden, «die Regierung habe aus dem erwähnten Berichte mit Vergnügen entnommen, dass die wohlhabendern Bürger jener Gemeinden die Armen in denselben mildthätig unterstützten, aber da dies nicht in gesetzlicher Weise geschehe, indem die Armen selbst von Haus zu Haus einsammelten – angemessen erachtet, den E. Gemeindevorständen aufzutragen, dafür zu sorgen, dass die milden Beiträge für die Armen an das Armengut abgegeben, u. dann die Armen aus diesem unterstützt werden.»⁴⁰

Nur zwei Jahre später war ein anderer Geist im Kleinen Rat eingezogen. Im Herbst 1844 beauftragte er Regierungsrat Johann Georg Böschenstein, in Sachen Armenwesen «ein Projekt für eine Aufforderung an die Gemeindevorstände zur Berichterstattung über diesen Gegenstand einzugeben».⁴¹ Und der Kleine Rat stellte fest: «Durch die Wahrnehmung, dass in manchen Gemeinden des hiesigen Kantons die Zahl der Armen in bedenklichem Maasse zunimmt, sieht Sich der Hochlöbliche Kleine Rath veranlasst, diesem Verhältnisse Seine besondere Aufmerksamkeit zu widmen, und Sich vor allem zur Aufgabe zu machen, den wirklichen Sachverhalt genau kennen zu lernen.»⁴² Bis spätestens zum 1. Juli, so wird im Amtsblatt vom 17. Mai ausgeführt, sollten die Gemeinderäte folgende Fragen beantworten: «I. Wie viel Arme, d.h. Unterstützungsbedürftige hat die Gemeinde? und zwar

a. Arbeitsunfähige

1. Alte, Gebrechliche, Kranke

Männliche

Weibliche

2. Kinder

b. Arbeitsfähige

Männliche

Weibliche

Bei den Abtheilungen a.1 und b. ist anzugeben, wie viele Wittwer und Wittwen sich unter den Armen befinden.

II. In wie weit reichen die vorhandenen Armengüter zur Unterstützung der Armen?

III. In welchem Maasse u. in welcher Weise werden die Ortseinwohner für das allfällige Mangelnde in Anspruch genommen?

40 RP 17. 11. 1842. Auch der Amtsbericht über die Jahre 1843/44 erwähnt die Umfrage von 1842. Die Regierung, so wird dort festgehalten, habe die statistischen Angaben der Gemeinden über ihre Unterstützten tabellarisch zusammengestellt, in: Gutachten und Berichte, 1845/46, S. 279 f. Offenbar war es nichts Neues, zumal in Zeiten, in denen die Lebensmittelpreise tendenziell und vorübergehend fielen (vgl. Teil 1, Kap. 2. 1.), zu verkünden, der Gassenbettel sei abgeschafft. Schon im Verwaltungsbericht über die Jahre 1832/33 wurde voller Stolz erklärt: «[...] ebenso wurde der Gassenbettel abgeschafft». Verwaltungsbericht 1832/33, S. 23.

41 RP 21. 11. 1844.

42 Amtsblatt Nr. 19, 17. 5. 1845; RP 8. 5. 1845.

IV. Wie wird für Alte, Gebrechliche, Kranke gesorgt, in Bezug auf Nahrung, Kleidung, Wohnung, Pflege?

V. Wie für Kinder und deren Unterricht?

VI. Wie werden die Arbeitsfähigen beschäftigt?

VII. Was kann als Ursache der Unterstützungsbedürftigkeit bei den Erwachsenen bezeichnet werden?

VIII. Hat in den letzten zehn Jahren eine Vermehrung der Unterstützungsbedürftigen, sowohl der erwachsenen, als der minderjährigen statt gefunden?

IX. Welchen Ursachen ist diese Vermehrung zuzuschreiben?»⁴³

Diese detaillierten Fragen zeigen, dass die neuen im Kleinen Rat bestimmenden Männer die Armen nach den Kriterien arbeitsfähig/arbeitsunfähig klassifizieren und entsprechend verschieden behandelt haben wollten. Im weiteren lässt der umfangreiche Fragenkatalog auch die Vermutung aufkommen, dass die Regierung erschreckend schlecht über die Situation des Armenwesens in den Landgemeinden informiert war.

Die Stadt Schaffhausen – um diese Gemeinde als Beispiel zu nehmen – wies die Beantwortung der regierungsrätlichen Fragen an ihre *Finanz-Section*. Nach Beanspruchung einer dreiwöchigen Fristverlängerung legte die *Finanz-Section* im September 1845 den umfassenden Bericht dem Stadtrat vor.⁴⁴

In Schaffhausen, so hält der Bericht fest, gebe es 71 männliche und 179 weibliche arbeitsunfähige arme Personen, darunter seien 30 Witwer, 39 Witwen und 63 Kinder, was insgesamt ein Total von 250 Unterstützten ergebe. Die Armengüter der Stadt würden zur Versorgung dieser Armen nur knapp reichen. Erwähnt werden die Leistungen der Hülfs-gesellschaft, vereinzelte Unterstützungen aus Familien-Legaten, das Spendamt, der Spital, das Armenhaus auf der Steig, das Seel- und das Schwesternhaus. Die Waisenkinder seien im Waisenhaus und im Töchter-Institut untergebracht, einige Kinder seien verkostgeldet, andere in der Rettungsherberge für verwahrloste Kinder in Buch. Die arbeitsfähigen Armen, so der Bericht, würden «mit verschiedenen häuslichen Arbeiten beschäftigt, die männlichen Individuen mit Holzspalten, Gartenarbeiten, Bandweben u. s. w., die weiblichen mit Nähen, Stricken u. s. w.». Damit waren vermutlich die Armen in den Anstalten gemeint. An arbeitsfähigen Armen zählt der Bericht 11 Männer und 23 Frauen, zusammen 34 Personen, auf. Als Ursache der Unterstützungsbedürftigkeit gab die *Finanz-Section* an: «Mancher Haushaltung sey es nicht möglich gewesen, sich einen Sparrpfenning zu erübrigen: viele Personen seyen wegen vorgerückten Alters u. Gebrechlichkeit ausser Stande, aus eigenen Kräften ihren Lebensunterhalt zu erschwingen, wozu dann auch die ungünstigen Zeitverhältnisse, namentlich die durch den Zollverein herbeigeführte Stockung der Gewerbe, ferner gewagte, übelberechnete Spekulationen, welche Concurse herbeiführten, kamen. In-dessen habe auch grosser Leichtsinns bei manchen Familien, bei ledigen Personen zumal durch Erzeugung unehlicher Kinder, Verarmung herbeigeführt; wesshalb zu bedauern sey, dass wegen Mangels an diesfälligen gesetzlichen Bestimmungen die

43 Ebd.

44 RP 28. 8. 1845.

Behörden ausser Stand gesetzt seyen, gegen Verschwender und in den Tag hineinlebende Individuen beschränkende Maassregeln zu ergreifen.»⁴⁵

Der Stadtrat zeigte sich mit dem Bericht der *Finanz-Section* zufrieden, wollte aber zuhanden der Kantonsregierung folgendes ergänzt haben: Die Zahl der unehelichen Kinder sollte dadurch beschränkt werden, dass Fremde, die mit einer Bürgerin ein uneheliches Kind zeugten, sofort ausgewiesen werden könnten. Zudem forderte der Stadtrat mehr Einspracherechte «gegen das Eingehen leichtsinniger Ehen». Geschiedenen insbesondere sollte die Wiederverheiratung häufiger verweigert werden. Eine weitere «bedeutende Quelle zunehmender Verarmung» erblickte der Stadtrat in der grossen Zahl der Wirtshäuser und der «dadurch dargebotenen Leichtigkeit, Trinkschulden zu contrahiren». Wirtshauspatente sollten restriktiver vergeben, und das Klagerecht auf Trinkschulden sollte abgeschafft werden. Als Schlussbemerkung hielt der Stadtrat fest: «Endlich sey als eine Ursache der wachsenden Verarmung auch der überhandnehmende Luxus und der Mangel an Sparsamkeit bei jungen Eheleuten anzuführen.»⁴⁶ Auf diese Weise ergänzt, fand der Stadtrat, er habe den regierungsrätlichen Auftrag erfüllt, und der Bericht wurde verabschiedet.

1.3.2 1846: «Zweckmässigere Besorgung der Armen» verlangt

Mit den Berichten aus den Gemeinden auf die Umfrage vom Mai 1845 befasste sich eine Kommission, die der Kleine Rat eingesetzt hatte, weil er fand, «dass dieser Gegenstand von höchstem allgemeinem Interesse sey».⁴⁷ Auch der Grosse Rat hatte unterdessen nachgehakt und der Regierung den Auftrag erteilt, sie solle die Frage begutachten: «Durch welche Mittel der im Kanton überhand nehmenden Verarmung zu steuern sey?»⁴⁸

Im Januar 1846 legte die Vorberatungskommission ihre in Artikel gefassten Vorschläge zu einer umfassenden Reform des Armenwesens im ganzen Kanton vor, und die Regierung beschloss, diese in einer «hinlänglichen Anzahl von Circularen» als Verfügungen an die Gemeinderäte zu schicken und darin «die Motive zu denselben in belehrendem Sinne zu entwickeln».⁴⁹

Die «reifliche Erörterung» der gemeindlichen Berichte von 1845, so hält dieses neuerliche, mehrseitige Zirkular fest, hätten den Kleinen Rat veranlasst, «dieser Angelegenheit weitere sorgfältige Aufmerksamkeit zuzuwenden». Das Schreiben an die Gemeinden habe die Absicht, «die zunehmende Verarmung möglichst zu verhüten und auf eine bessere und zweckmässigere Besorgung der Armen einzuwirken». In sechs Punkten wurde den Gemeindebehörden auseinandergesetzt, wie sich die Regierung eine grundsätzliche Reform des Armenwesens vorstellte.

45 StP 18. 9. 1845.

46 Ebd.

47 RP 10. 11. 1845.

48 RP 3. 1. 1846.

49 Ebd.

In Punkt eins wird den Gemeinderäten aufgetragen, «1. Sich mit dem Personal-Zustande der Armen ihrer Gemeinden genau bekannt zu machen und zu diesem Behufe vollständige Verzeichnisse in drei Hauptabtheilungen, nämlich

Arbeitsunfähige

Arbeitsfähige und

Kinder

zu führen, in welchen Alter, körperliche Beschaffenheit, Fähigkeit zu Arbeitsleistungen, Unterrichtsstufe u.s.w. anzugeben sind.» Im Unterschied zur Umfrage vom Mai 1845 sollten die Gemeinden über ihre Unterstützten ein noch feinmaschigeres Netz von Kriterien legen. Dahinter stand die Absicht der Regierung, die Armen eindeutiger in Gruppen einteilen und vor allem die arbeitsfähige Armut aussondern zu können.

Punkt zwei des Zirkulars betrifft die arbeitsunfähigen Armen, bei deren Versorgung den Gemeindebehörden ans Herz gelegt wird, sie nicht einfach bei den «Mindestnehmenden» zu versorgen, sondern bei rechtschaffenen Leuten, denen die «redliche Erfüllung der übernommenen Verbindlichkeiten zugetraut werden kann». Dieser Gruppe wurde damit ausdrücklich ein Anspruch auf Unterstützung und auf menschenwürdige Unterbringung zugestanden.

Ganz anderes sieht Punkt drei aus, der sich mit den «arbeitsfähigen Unterstützung bedürftenden Armen» befasst, auf die «ein scharfes Auge zu richten» sei. Die Gemeinden sollten ihnen Arbeiten, etwa bei Strassenreparaturen, zuweisen. Auf diese Weise sollten «wenn immer möglich denselben die Gemeindsunterstützungen nicht in Gestalt von Almosen, sondern von *Arbeitslöhnen*» gegeben werden. Hier zeigt sich in aller Deutlichkeit die Auffassung, dass Arbeitslose nur durch Arbeit und nicht durch bedingungslos gewährte Gelder unterstützt werden sollten. Diese Auffassung wollte die Regierung nun auch den Landgemeinden beibringen.

Punkt vier fordert zur Einrichtung von Armenanstalten auf, «um Arbeitsamkeit zur Abwendung von Noth zu befördern». Zu diesem Punkt hatte die Regierung vorgeschlagen, es sollten sich immer mehrere Gemeinden zusammentun, wenn sie allein zu schwach seien, solche Vorhaben auszuführen.⁵¹

Die weiteren Punkte der Anweisungen an die Gemeinden befassen sich mit einer der «wichtigsten Obliegenheiten der Armenbehörden», nämlich der Unterbringung von armen Kindern. Hier hatte der Kleine Rat die Kommissionsvorlage ergänzt haben wollen. Als «ein bei uns noch nicht genug gewürdigtes Mittel, mancherlei moralischen und physischen Übeln abzuhelpen», seien den Gemeinden «Klein Kinder Bewahrschulen» zu empfehlen.⁵² Auch «Arbeitsschulen und besonders Nähschulen für Mädchen» hätten eine wohltätige Wirkung. Für den Fall, dass einige Gemeinden solche Anstalten gründen wollten, bot die Regierung ihre Unterstützung in Form von «Anleitungen» und Beteiligung an den Kosten aus dem «Kantonal-Kirchen- und Schulfond» an.

50 C II 11.01.

51 RP 3. 1. 1846.

52 Ebd. und C II 11 01.

Als sechsten und letzten Punkt führte die Regierung die Einrichtung von Sparkassen auf, weil diese sehr günstig auf «Arbeitsamkeit, Ordnungsliebe und alles damit in Verbindung Stehende» wirken sollten. Sparkassen, insbesondere für Diensthofen, wurden in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vielfach propagiert und an zahlreichen Orten gegründet, so auch 1817 von der Hülfs-gesellschaft in Schaffhausen. Mit dieser Einrichtung sollten Arme zur Sparsamkeit erzogen werden, und es sollte ihnen bewiesen werden, dass man auch mit wenig Geld zu einem, wenn auch bescheidenen, aber doch nützlichen Vermögen kommen könne.

Zuletzt teilt das Zirkular mit, die Gemeinden sollten selber entscheiden, ob die Kirchenstände oder die Gemeinderäte oder aber eigens zu diesem Zweck gegründete Armenkommissionen den Vollzug dieser Aufträge an die Hand nähmen. Während der Beratung im Kleinen Rat war etwas vage festgehalten worden, dass die Kirchenstände etwa das «Unterbringen von Armen bei rechtschaffenen Leuten, die Besorgung von Kleinkinder und Arbeitsschulen, die Besuche bei arbeitsunfähigen Dürftigen u.s.w.» übernehmen könnten. Gleichzeitig hatte mindestens ein Teil der Regierung die Meinung vertreten, die Kompetenz der Kirchenstände sollte nicht dermassen erweitert werden, dass sie in Konflikt mit der Stellung der Gemeinderäte geriete.

Die in diesem Zirkular vom Januar 1846 konzentrierte Ladung an reformerischen Vorschlägen erweckt den Eindruck, die Regierung habe einfach einmal das gesamte, ihr bekannte Repertoire an diesbezüglichen Ideen präsentiert, ohne genauere, den Gegebenheiten in den Gemeinden angepasste Vorstellungen über die Verwirklichung dieser Projekte zu haben.

In realistischer Voraussicht, dass die ganze Angelegenheit bei den Gemeinden nicht unbedingt auf helle Begeisterung stossen würde, appellierte der Kleine Rat eindringlich ans behördliche Gewissen. Es könne den Gemeinderäten «besonders in gegenwärtiger Zeit nicht genug empfohlen werden [...], ihren diesfälligen Obliegenheiten gewissenhaft nachzukommen», schrieb die Regierung und gab sich den Anschein, nicht daran zu zweifeln, dass die Gemeinden um so mehr den «bisher gedachten Aufträgen willig nachleben werden, als es sich hier um Erfüllung von Obliegenheiten handelt, die durch höhere Verpflichtungen gegen nothleidende Nebenmenschen und durch Rücksichten auf das allgemeine Wohl geboten werden».⁵³

1.3.3 Verarmte sollen nicht heiraten

An der gleichen Sitzung im Januar 1846, an welcher der Bericht der Vorberatungskommission über die Gemeindebefragung von 1845 beraten wurde, griff Bürgermeister Peyer die Anregung auf, die auch die Stadt Schaffhausen gemacht hatte, nämlich Heiraten unter Armen verstärkt zu verhindern.⁵⁴

53 Ebd.

54 Vgl. Teil 1, Kap. 2. 2. 2.

Nach Peyers Vorschlag sollten die «leichtsinnigen Heirathen» beschränkt werden, indem Paragraph 9 des geltenden Matrimonialgesetzes wie folgt ergänzt würde: «1. Dass Personen, welche im Kindes- oder vorgerücktern Alter öffentliche Unterstützungen genossen haben, gehalten seyen, dieselben des Gänzlichen wieder zu erstatten, bevor ihnen die Erlaubniss zur Verheirathung gegeben werde.

2. Ebenso sollen Verlobte neben ihren Kleidern u. einer vollständigen Aussteuer ein freies Eigenthum im Gesamtbetrage von Zweihundert Gulden nachweisen, bevor sie sich verehelichen dürfen.»⁵⁵

Das bislang geltende Matrimonialgesetz von 1831 hatte gegen heiratswillige Personen, die von staatlichen Stellen unterstützt wurden oder worden waren, nur Einsprachemöglichkeiten, aber kein grundsätzliches Heiratsverbot vorgesehen. Als weiteren Grund für eine Einsprache waren körperliche oder geistige Gebrechen genannt worden, wenn sie den unabhängigen Unterhalt eines Paares verhinderten.⁵⁶

Ein Gutachten zur Revision dieses Gesetzes schwenkte anfangs 1847 auf die Vorschläge Peyers ein. Um die Heiraterlaubnis zu erhalten, sollte ein Paar beweisen, dass es sich auf ehrbare Weise den Lebensunterhalt verdienen konnte und eine minimale Aussteuer mitbrachte. Auch für Geschiedene schlug das Gutachten Restriktionen vor. So sollten neu für die Wiederverheirathung Fristen gesetzt werden, und zwar für den unschuldig geschiedenen Teil eine von zwei und für den schuldigen eine von sechs Jahren.⁵⁷

Die grossrätlichen Beratungen der Vorlage für ein neues Ehegesetz nahmen längere Zeit in Anspruch und verliefen teilweise parallel zu den Beratungen des Armengesetzes. An der Sitzung des Grossen Rates vom 10. März 1846 wurde entsprechend den Peyerschen Vorstellungen als Ergänzung zu Paragraph 9 vorgeschlagen, die bezogenen Unterstützungen müssten zurückgezahlt werden und es müsse ein freies Vermögen von 200 Gulden, nebst Kleidern und anständiger Aussteuer, nachgewiesen werden, um eine Heiraterlaubnis zu erhalten. Auf das von einem Kantonsrat geäusserte Argument, eine solche Verfügung sei zu hart, setzte der Grosse Rat zur Behandlung dieser Frage eine Kommission ein.⁵⁸

Das schliesslich im Jahr 1851 in Kraft getretene neue *Ehe-Recht* regelte in Paragraph 24 die Ehehindernisse. Als solche galten Almosengenössigkeit und geistige oder körperliche Gebrechen. Verweigert werden konnte die Ehe weiter, wenn «einem oder beiden Verlobten anerkannte Liederlichkeit oder notorischer Hang zum Trunke zur Last fällt», oder wenn die Brautleute nicht «glaubwürdig darthun können, dass sie, und zwar jedes für sich, eine angemessene unverschuldete Aussteuer, sowie ein reines Vermögen von wenigstens 200 Frkn. besitzen» und «5. Wenn sie, sofern der eine oder beide Verlobte nach vollendeter Jugenderziehung für sich oder ihre ehelichen oder unehelichen Kinder eine Gemeinds- oder Staatsunterstützung, deren Rückerstattung

55 RP 3. 1. 1846.

56 Offizielle Sammlung der Gesetze, Alte Folge, Bd. 1., Erste Abteilung, S. 75.

57 Gutachten und Berichte, 1845/46, S. 788.

58 GrP 10. 3. 1846.

verlangt werden kann, erhalten haben, nicht darthun können, dass diese Unterstützung wieder zurückerstattet worden sei.»⁵⁹

Die Anliegen von Bürgermeister Peyer wurden also weitgehend in das Gesetz aufgenommen und auf diese Art Heiraten unter Armen wenigstens theoretisch unmöglich gemacht.

1.3.4 Armenhäuser in den Gemeinden

Zumindest zwei Gemeinden fassten auf die regierungsrätliche Aufforderung vom Januar 1846 hin, «Armenanstalten, wie diejenige in Unter-Hallau zu errichten», solche Projekte konkret ins Auge. Beggingen und Neunkirch traten in einen regen Briefwechsel mit dem Kleinen Rat, denn einerseits sollte der Kanton, wie versprochen, einen finanziellen Beitrag leisten, und andererseits mussten Projekte und Hausordnungen vom Kleinen Rat abgesegnet werden.

Das Begginger Projekt von 1846 sah vor, beim Talisbänkli, vom Dorf völlig abgelegen auf der Höhe des Randens und mitten im Wald, eine «Rettungsherberge» zu bauen. Vom Kanton wollte die Gemeinde mindestens 1000 Gulden. Naturgemäss war die Regierung nicht ohne weiteres bereit, diesen Betrag zu zahlen, auch wenn sie die Initiative der Gemeinde Beggingen grundsätzlich begrüsst. Beggingen sollte, so teilte der Kleine Rat mit, zuerst sowohl den «Bauplan als die Beschreibung der ganzen Einrichtung der projektirten Anstalt u. deren Verwaltungsweise» vorlegen.⁶⁰

Einen knappen Monat später befand die Regierung, das Begginger Projekt sei ungenügend, und wies die Angelegenheit an die *Armen-Commission*.⁶¹ Nachdem diese das Projekt geprüft hatte, berichtete Bürgermeister Peyer als Vertreter der *Armen-Commission*, der Begginger Vorschlag sei in der Tat untauglich. Vor allem sei das Gebäude zu klein geplant. Für den Aufenthalt während des Tages sei nur ein einziger Raum vorgesehen, womit «weder für gehörige Trennung der Geschlechter noch für Absonderung der Jugend gesorgt sey». Zudem müsse das Wasser von zu weit hergeholt werden, was der Landwirtschaft und der Sauberkeit abträglich sei. Die Gemeinde Beggingen, so der regierungsrätliche Beschluss, sollte alles seriöser planen und der Regierung sodann ein neues Projekt einreichen. Dabei müsse die Trennung von Männern und Frauen, von Kindern und Erwachsenen tagsüber und nachts gewährleistet sein. Weiter sei das Problem der Wasserversorgung zu lösen, und die Entfernung von Kirche und Schule dürfe nicht derart gross sein. Es sei alles so zu arrangieren, dass Kranke und Gebrechliche gut versorgt seien und «die Arbeitsfähigen strenge zur Arbeit angehalten»

59 Ehe Recht vom 12. 4. 1851, in: Offizielle Sammlung der Gesetze, Alte Folge, Bd. 3, S. 1305 ff. Der nun definitiv nachzuweisende Geldbetrag blieb sich, verglichen mit dem anfangs 1847 gestellten Gutachten, etwa gleich. Das Gutachten hatte ein Vermögen von 200 Gulden vorgeschlagen, das Gesetz forderte nun 200 Franken, aber für jeden Teil (1 Gulden = 2.12 Franken, vgl. Wilhelm Wildberger, Martini-Schlag).

60 RP 30. 4. 1846.

61 RP 22. 5. 1846.

würden.⁶² Später verlautet aus den Ratsprotokollen nichts mehr über diese geplante Armenanstalt in Beggingen.

Die Gemeinde Neunkirch wandte sich 1848 in gleicher Sache an die Regierung. Wiederum war der Kleine Rat bereit, einen finanziellen Beitrag zu leisten, knüpfte diesen aber an verschiedenste Bedingungen und schickte der Gemeinde eine umfangreiche Kritikliste.⁶³

Nach vier Wochen meldeten die Neunkircher Behörden, alle regierungsrätlichen Auflagen seien erfüllt worden, insbesondere die Trennung der Geschlechter und diejenige der Kinder von den Erwachsenen. Die Bitte um finanzielle Unterstützung wurde wiederholt. Der Kleine Rat kam daraufhin zum Schluss, er wolle die Sache prüfen, sobald Neunkirch genaue Pläne und Statuten über die innere Organisation der Anstalt vorlege.⁶⁴ Wiederum einen Monat später liess die Gemeinde Neunkirch die Regierung wissen, die Pläne könnten nicht geschickt werden, weil sie «stündlich» von den Handwerkern gebraucht würden, «und die Statuten wegen vielen andern Geschäften noch nicht haben zu Stande gebracht werden können». Worauf die Regierung beschloss, das Gesuch ad acta zu legen.⁶⁵

Aber in Neunkirch wollte man offenbar den finanziellen Zustupf des Kantons, vor allem weil die Bauarbeiten bereits in Angriff genommen worden waren. Die verlangten Statuten wurden also geschrieben und dem Kleinen Rat im Frühjahr 1849 geschickt.⁶⁶ Die *Armen-Commission* empfahl sie zur Annahme, allerdings nicht ohne gleichzeitig einen ungefähr zehn Forderungen umfassenden Katalog nach Neunkirch zu senden, von dessen Erfüllung auch die Geldzahlung abhängig gemacht wurde. Die Anordnungen betrafen das Wahlprozedere für die Verwalterstelle, die Verteilung der Strafkompetenz auf die Aufsichtskommission und den Gemeinderat sowie die detaillierte Organisation des Tagesablaufs und der Lebensbedingungen in der Anstalt. Beispielsweise sollten Arme nichts bei sich führen oder besitzen, weder Geld noch Tabak, und sollten sich tagsüber entweder bei der Arbeit oder in den Wohnstuben aufhalten, wohingegen die Schlafräume erst zur Schlafenszeit betreten werden durften. Weiter forderte die Regierung die Gemeinde Neunkirch auf, «die noch fehlenden für die innere Organisation sehr wesentlichen Vorschriften über Hausordnung (Tageseintheilung), Beschäftigung, Nahrung, Kleidung u. Ausrüstung (wobei auf möglichste Uniformität zu sehen ist) beizufügen und der Regierung zur Prüfung vorzulegen».⁶⁷ Forderungen, die offenbar erfüllt wurden, denn die Neunkircher, die sich schon 1840 mit der Frage befasst hatten, ob sie ein neues Armenhaus bauen oder den Spital im Städtchen renovieren sollten, stellten den Neubau mit Ökonomiegebäude noch 1849 fertig. Anfangs 1850 konnte die Anstalt bezogen werden.⁶⁸

62 RP 4. 6. 1846.

63 RP 19. 6. 1848.

64 RP 10. 7. 1848.

65 RP 10. 8. 1848.

66 RP 19. 4. 1849.

67 RP 21. 5. 1849.

68 W. Wildberger, Neunkirch, S. 323 f.

1.3.5 «Unvollständige u. aphoristische» Antworten

Die Gemeinden hatten es mit der Beantwortung der anfangs 1846 erneut an sie gerichteten Fragen nicht eilig, die Regierung drängte um so mehr. Schon im Mai 1846 kam der Kleine Rat auf die Angelegenheit zurück. Im Amtsblatt wurde die Aufforderung veröffentlicht, die Gemeinden sollten über «die Vollziehung der ersten in dem den 3. Januar d. J. erlassenen, das Armenwesen betreffenden, Circularre enthaltenen Bestimmung schriftlichen Bericht» erstatten. Zudem wollte die Regierung nun noch zusätzlich wissen, «welchen Einfluss die eingetretene Theurung der nothwendigsten Lebensmitteln» bezüglich der Armut habe.⁶⁹ Des weitem fand der Kleine Rat, es seien fortan jährliche Berichte von den Gemeinden zu verlangen, «um in Erfahrung zu bringen, was von denselben im Interesse ihrer dürftigen Angehörigen geschehen sey».⁷⁰

Doch bis zum August hatten zahlreiche Gemeinden noch nichts von sich hören lassen. Ihre Begeisterung, schon wieder einen Bericht verfassen zu müssen, war unterdessen vermutlich beim Nullpunkt angelangt. Bürgermeister Peyer beklagte sich zweimal im Kleinen Rat über die nicht eintreffenden oder aber dann unvollständigen und mangelhaften Berichte. Zweimal beschloss der Kleine Rat, die Aufforderung noch einmal im Amtsblatt zu publizieren und den Gemeinderäten auf diese Weise Beine zu machen.⁷¹ Nicht oder unbefriedigend beantwortet wurden offenbar die Fragen, wer für die Besorgung des Armenwesens zuständig war – Kirchenstände, Ortsgeistliche, Armen-Kommissionen oder Gemeinderäte –, und vor allem, ob und wie die im Januar 1846 erteilten Aufträge vollzogen worden waren. Dies überforderte die Gemeinden offensichtlich, und sie konnten überdies den ungewohnten Gedankengängen des Kleinen Rates nicht folgen. Die Regierung hatte mit ihren Disziplinierungsversuchen gegenüber den Gemeinden einen schweren Stand. Nach wiederholt verlängerten Abgabefristen für die verlangten Berichte musste die Regierung im Januar 1847 bezüglich der im Zirkular erteilten Aufforderungen und der gemeindlichen Berichte klein begeben und feststellen, dass «erstere nicht nur zum Theil sehr mangelhaft befolgt u. letztere grösstentheils sehr unvollständig u. aphoristisch gegeben worden seyen, sondern auch aus vielen der eingelaufenen Berichten sich herausstelle, dass manche jener Fragen u. damit verbundenen Weisungen wie z. B. über Errichtung von Sparrcassen gar nicht verstanden wurden.»⁷² Wahrlich eine traurige Zwischenbilanz nach so vielen Anstrengungen.

In den Reihen des Stadtrates von Schaffhausen beispielsweise hatte sich tatsächlich allmählich Ungeduld bemerkbar gemacht ob der Zirkularflut und den wiederholten Aufforderungen, Berichte zu verfassen. Dieser Unwille dürfte bei den Landgemeinden noch um einiges stärker gewesen sein.

69 Amtsblatt Nr. 23, 6. 6. 1846.

70 RP 22. 5. 1846.

71 RP 11. 6. 1846 u. 3. 8. 1846; Amtsblätter Nr. 24, 13. 6. 1846 u. Nr. 31/32, 8. 8. 1846.

72 RP 11. 1. 1847.

Um die Umfrage von 1845 zu beantworten, hatte man in der Stadt noch Entgegenkommen gezeigt und eine Kommission eingesetzt. Zwar konnte diese den Bericht nicht termingerecht fertigstellen, weil «diese Arbeit wegen ihres bedeutenden Umfangs ziemlich zeitraubend sey», aber der Bericht kam dann, wie in Kap. 1.3.1 gesehen, doch zustande.⁷³

Weniger Glück hatte die Regierung 1846 mit der Stadt Schaffhausen. Die regierungsrätlichen Aufträge vom Januar wurden wiederum an die *Finanz-Section* gewiesen, ebenso die Aufforderung des Kleinen Rates, es müssten Berichte über den Vollzug verfasst werden.⁷⁴ Im August hielt dann die *Finanz-Section* im Stadtrat mit einigem Überdruß fest, die gestellten Fragen seien doch allesamt bereits ein Jahr zuvor beantwortet worden. Weiter seien die Einrichtungen, welche im Zirkular gefordert würden, in der Stadt Schaffhausen ohnehin schon längst verwirklicht und was die zusätzliche Frage nach dem Einfluss der Teuerung angehe, so sei hier höchstens zu sagen, dass diese die städtischen Armenfonds – wie nicht anders zu erwarten – tatsächlich sehr angegriffen habe. Trotz dieser Unmutsbekundungen fand der Stadtrat, die *Finanz-Section* solle die Fragen beantworten.⁷⁵

Damit scheint sie es aber nicht besonders eilig gehabt zu haben, denn in der zweiten Mahnung der Regierung im Amtsblatt wird auch der «löbl. Stadtrath von Schaffhausen» als säumig erwähnt.

1.3.6 «Vielfache u. eingewurzelte Mängel» des Armenwesens

Aus dem von der *Armen-Commission* Ende 1846 schliesslich verfassten Bericht spricht deutlich der Ärger über die Nachlässigkeit der Gemeinden bei der Ausführung der von der Regierung gestellten Forderungen. In ihrem *Bericht an den Hochlöblichen Kleinen Rath das Armenwesen betreffend* mussten Bürgermeister Peyer und Regierungsrat August Wintz feststellen, dass eine Kontrolle über die Unterstützten von den meisten Gemeinden nicht ausgeübt wurde, bitterer noch: dieser Auftrag scheine «gar nicht verstanden worden zu seyn». Die Gemeinden legten allenfalls Namensverzeichnisse an, sorgten aber nicht für die persönliche Überwachung jedes einzelnen Armen. Das betreffe vor allem die arbeitsfähigen Armen, um deren Beschäftigung sich niemand kümmere. Auch bei der Idee der Sparkassen sei überhaupt nicht verstanden worden, «von was die Rede seye».⁷⁶

Diese ernüchternden Erkenntnisse veranlassten die *Armen-Commission*, der Regierung den Antrag zu stellen, es seien in den Gemeinden «vorzugsweise die Kirchen-

73 StP 20. 8. 1845; RP 28. 8. 1845.

74 StP 12. 1. 1846.

75 StP 12. 6. 1846 und 12. 8. 1846.

76 Weiter hielt die Armen-Commission fest: «Namentlich scheint es fast überall an der Controlle der Unterstützungsgeniessenden zu fehlen die doch so dringend nothwendig ist, wenn letztere mit Einsicht u. Gerechtigkeit behandelt u. in gebührenden Schranken gehalten und wenn die in Pflege gegebenen gewissenhaft besorgt werden wollen.» Gutachten und Berichte, 1845/46, S. 789 ff.

vorstände mit der Besorgung der Armen» zu beauftragen. Den Gemeinderäten müsse «Passivität» vorgeworfen werden. Durch die Übergabe des Armenwesens an die Kirchenstände würde sich eine Vereinheitlichung im ganzen Kanton ergeben, die zu begrüßen wäre. Die *Armen-Commission* hatte «die zuversichtliche Erwartung, dass durch die Mitwirkung der Geistlichen die Berichte richtigere u. ausführlichere Antworten enthalten werden als die bisherigen».⁷⁷ Dieser Vorstoss gab einen Vorgeschmack auf die anlässlich der Beratungen zu einem Armengesetz wieder aufflammenden Auseinandersetzungen zwischen kirchlichen und weltlichen Behörden.

Im Januar 1847 gelangte der Kleine Rat durch den Bericht der *Armen-Commission* zur Überzeugung, «dass das Armenwesens des Kantons an vielfachen u. eingewurzelten Mängeln leide». Dem Antrag der *Armen-Commission*, es sei den Gemeinden wiederum ein Zirkular zu schicken, worin die Aufträge vom Januar 1846 wiederholt werden sollten, wurde zugestimmt. Die Gemeinden sollten nicht nur Namensverzeichnisse anlegen, sondern auch Alter, «körperliche Beschaffenheit», Ursache der Verarmung nennen, sollten angeben, ob die Betreffenden Arbeit hätten und die Massnahmen nennen, mit welchen die Gemeinde den arbeitsfähigen Armen Arbeit verschaffe: «Zur genauen u. richtigen Führung dieser Verzeichnisse müssen Bücher angelegt, und in diesen jeder einzelne Arme auf einem besondern Blatt eingetragen, auf diesem aber die oben vorgeschriebenen Bemerkungen über jeden Einzelnen beigelegt werden.» Was die arbeitsfähigen Armen betreffe, müsse angegeben werden, welchem Mitglied der Gemeindebehörde «die Überwachung der Behandlung u. Verpflegung solcher Individuen übertragen sey». Weitere Bemerkungen und Empfehlungen betrafen die Erziehung der «Armenkinder» und den «mehrfach missverstandenen Begriff» der Sparkassen.

Auf Ablehnung stiess bei der Regierung der Vorschlag der *Armen-Commission*, es sei das Armenwesen in den Gemeinden den Kirchenständen zu übertragen. Gemäss Kantonsverfassung und Gemeinderatsordnung seien die Gemeinderäte für die Besorgung des Armenwesens zuständig, wurde betont.⁷⁸ Jedoch solle den Gemeinderäten, so fand der Kleine Rat, die Weisung erteilt werden, bei allen Diskussionen und Entscheidungen die Ortsgeistlichen beizuziehen.

Die Regierung war entschlossen, den passiven Widerstand auf dem Land zu brechen, und appellierte erneut an die Gemeindebehörden. Die Abfassung der Berichte sollten sie nur Leuten übertragen, «die in solchen Arbeiten entweder geübt, oder vermöge ihrer höhern Bildung dazu befähigt sind». Das Schreiben schliesst mit der regierungsrätlichen Bemerkung, «dass die Sorge zur Verbesserung der Zustände der Armen für die Regierung wie für die Gemeindsbehörde sich als stets dringender werdende

77 Ebd.

78 Die Aufsicht und Verwaltung der Kirchen- und Armengüter war den Gemeinderäten, allenfalls den Gemeinderäten in Verbindung mit den Ortsgeistlichen, überbunden. Das bestimmte § 75 der Kantonsverfassung von 1831 und 1834 und § 6 der Gemeinderaths-Ordnung von 1831. Verfassung von 1831, Gesetze für den Kanton Schaffhausen, Alte Sammlung 1831; Verfassung von 1834, Gesetze für den Kanton Schaffhausen, Alte Sammlung, Anhang; Gemeinderaths-Ordnung 1831, Offizielle Sammlung der Gesetze, Alte Folge, Bd. 1, Zweite Abteilung, S. 58.

Verpflichtung herausstelle, die Regierung aber in dieser Beziehung nur durch die Darzwischenkunft der Gemeindsbehörden einwirken könne», weshalb der Kleine Rat auf «Sorgfalt u. Thätigkeit» der Gemeinden in dieser Sache hoffe.⁷⁹

Die *Armen-Commission* war in ihrem Bericht vom Dezember 1846 bei den Vorschlägen und Konsequenzen, die sie aus dem Versagen der Gemeindebehörden ziehen zu müssen glaubte, noch einen Schritt weiter gegangen. Die ungenügenden Antworten weckten Zweifel an der Zweckmässigkeit von Armenanstalten in den einzelnen Gemeinden. Nicht nur pekuniäre Gründe, wie sie von den Gemeindebehörden selbst ins Feld geführt wurden, sprächen dagegen, «sondern mehr noch die Ansichten über Zweck, innere Einrichtung u. s. w. die bei manchen dabey vorwalten, lassen bezweifeln, dass Gemeinde-Armenhäuser dazu führen den erstorbenen Sinn für Arbeitslust, Ordnung, Reinlichkeit u. s. w. wieder zu heben und eine zweckmässige Erziehung verwahrloster Kinder zu erzielen.»⁸⁰

Statt Armenhäuser in den Gemeinden weiter zu fördern, schrieb die *Armen-Commission*, müsse man sich die Einrichtung einer kantonalen Zwangsarbeitsanstalt ernsthaft überlegen. Hier tauchte die Idee der Zwangsarbeitsanstalt erstmals in einem Schriftstück auf. Sie scheint unter anderem das folgerichtige Ergebnis der Widerborstigkeit und Unfähigkeit in den Gemeinden gewesen zu sein, welche die regierungsrätliche Forderung nach Effizienz und straffer Organisation nicht vollziehen konnten oder wollten. Der Kleine Rat ging allerdings auf das Thema Zwangsarbeitsanstalt zu diesem Zeitpunkt nicht ein, jedenfalls nicht in seinem neuerlichen Zirkular an die Gemeinden. Dort empfahl er wiederum die Einrichtung von Armenhäusern, wobei «die H. Regierung sich vorbehalte, da wo ihre Hülfe angesprochen werde, auch dahin einzuwirken, dass solche Armenanstalten zweckmässig ausgeführt u. organisirt werden».⁸¹

79 RP 11. 1. 1847.

80 Gutachten und Berichte, 1845/46, S. 789 ff.

81 RP 11. 1. 1847.

2. Der Spendfonds kommt an den Kanton

Die *Armen-Commission* wollte es in ihrem Bericht vom Dezember 1846 bezüglich Zwangsarbeitsanstalt weiteren Beratungen überlassen, «die Hülfsmittel für ein so beträchtliches Unternehmen zu finden, eine Organisation zu entwerfen und die ferner zu ergreifenden Maassregeln anzugeben».¹ Dabei berief sie sich auf den Grossen Rat, wozu Bürgermeister Johann Conrad Peyer erklärte: «Während der letzt abgehaltenen Sitzungen des Grossen Rathes sey die Andeutung geflossen, dass das Institut der Armenhäuser in den Gemeinden nicht die wohlthätigen Wirkungen bewähre, die man sich im Anfang davon versprochen habe, und dass weit günstigere Erfolge zu erwarten wären, wenn von Seiten des Staats eine Armen Anstalt resp. ein Zwangsarbeitshaus für Arme etablirt würde.»²

Die Absicht, eine kantonale Zwangsarbeitsanstalt einzurichten, warf die Frage nach den finanziellen Mitteln auf. Für die Regierung fiel dazu nur der Spendfonds in Betracht, der bei der Ausscheidung von Staats- und Stadtgut nach 1831 im Besitz der Stadt Schaffhausen verblieben war und den auch weitere Verhandlungen in den Jahren 1842–1844 nicht hatten aus diesen Besitzverhältnissen zum Kanton überführen können. Hier ging es klar um Machtmittel, die der Kanton unter dem Vorzeichen der Reformen im Armenwesen für sich in Anspruch zu nehmen entschlossen war. Die Zwangsarbeitsanstalt entsprach dem Wunsch der Regierung nach einem Instrument für «gemeinsame durchgreifende Maassregeln»; der Spendfonds, den es von der Stadt zu übernehmen galt, sollte den finanziellen Spielraum sichern.³ Die Mitglieder der Kantonsregierung wollten sich nicht länger mit der Rolle als Aufsichtsbehörde über das Armenwesen begnügen, sie waren vielmehr willens, sich eigene Handlungsmöglichkeiten zu schaffen.

Der Kleine Rat beauftragte daher noch Ende 1846 eine Vorberatungskommission, abzuklären, «wie die Unterhandlungen mit der Stadtgemeinde Schaffhausen hinsichtlich des Spendfonds wieder aufzunehmen seyen, um einen Theil dieses Fonds für die

1 Gutachten und Berichte, 1845/46, S. 789 ff.

2 GrP 18. 12. 1846.

3 RP 11. 1. 1847.

Einrichtung einer derartigen Anstalt verwenden zu können».⁴ Die in der Folge wieder aufgenommenen Verhandlungen führten 1850 zu einem Abtretungsvertrag, in welchem die Stadt ihre Position vollständig ausgenützt und sich ein weitgehendes Mitbestimmungsrecht bezüglich der Verwendung der Spendfondsgelder gesichert hatte. Wie es zur Abtretung des Spendfonds an den Kanton kam und zu diesem Vertrag, der sich als fatal für die weitere Zukunft des Armenwesens zeigen sollte, darauf soll in den folgenden Kapiteln eingegangen werden.

2.1 Warum Zwangsarbeitsanstalten?

Der Idee einer Zwangsarbeitsanstalt lag die Meinung zugrunde, das Problem der zunehmenden Armut könne durch die Trennung von arbeitsfähiger und arbeitsunfähiger, traditionell unterstützungswürdiger Armut unter Kontrolle gebracht werden. «In strenger Absonderung der Geschlechter und des Alters», schrieb die *Armen-Commission* schon in ihrem Bericht von 1846, gehe es um die Besserung der eingewiesenen liederlichen und arbeitsfähigen Armen und um eine «tüchtige Erziehung der ihr überlassenen Kinder».⁵ Zwangsarbeitsanstalten sollten «der Selbstverschuldung gegenüber zweckmässiger wirken und damit ein dringendes Bedürfnis für Stadt und Land befriedigen», fand der Kleine Rat im Herbst 1848.⁶ Die arbeitsfähigen Armen sollten nicht nur ausgegrenzt, nicht mit Spenden unterstützt und zur Arbeit angehalten werden, die Massnahmen zu ihrer Erziehung und Besserung sollten auch selbsttragend, für den Staat kostenlos sein. Diese Auffassung vertrat im Grossen Rat jedenfalls der spätere Schaffhauser Stadtpräsident Hans von Ziegler Ende 1846. Er war der Meinung, dass eine Zwangsarbeitsanstalt notwendig sei, weil damit die liederlichen Armen «die Kosten abzuverdienen haben».⁷ Da Arbeitslosigkeit nicht vorgesehen war, sollten dafür auch keine öffentlichen Gelder gebraucht werden.

Grundsätzliche Überlegungen zu Sinn und Zweck von Zwangsarbeitsanstalten machte die *Armen-Commission* in einem ausführlichen Bericht vom März 1849. Der von Bürgermeister Peyer und Regierungsrat Zacharias Gysel, dem zweiten Regierungsrat, der in Sachen Armenwesen markant in Erscheinung trat, unterzeichnete Bericht setzt voll auf die Idee von Anstalten, auch wenn zugestanden wird, dass das bisherige Spendsystem sich insofern bewährt habe, als Alte, Kranke und Kinder hätten versorgt werden können.⁸ Andererseits sei es zu vielfachen Missbräuchen gekommen, auf die der

4 RP 21. 12. 1846.

5 Gutachten und Berichte, 1845/46, S. 789 ff.

6 VII U 1, 13. 11. 1848.

7 GrP 18. 12. 1846.

8 Zacharias Gysel (25. 1. 1818–5. 2. 1878) von Wilchingen wurde 1847, im Alter von erst 29 Jahren, zum Regierungsrat gewählt. 1848 wurde er anstelle des verstorbenen Regierungsrates Johannes Tanner Mitglied der Armen-Commission. Gysel hatte in Zürich das Lehrerseminar besucht und

Bericht allerdings nicht weiter eingeht. Jedenfalls folgerte die *Armen-Commission*: «Zeckmässiger als die Spenden dürften mancherley Anstalten seyn, theils um Hilfsbedürftige besser zu besorgen, anderntheils um einen Damm zu bilden gegen fernere fahrlässige, leichtsinnige Verarmung.»⁹

Unter mehreren Titeln handelt der Bericht sodann die verschiedenen Anstaltstypen ab und analysiert deren Tauglichkeit. Einen Spital wie in der Stadt Schaffhausen, der als Kranken-, Armen-, Pfründer-, Irren- und Waisenhaus diente, hielt die *Armen-Commission* für ungeeignet. Ein Irrenhaus wäre zwar nötig, aber für den Kanton Schaffhausen zu kostspielig. Von grosser Notwendigkeit seien weitere Armen-Kinder-Anstalten wie diejenige in Buch, um Kinder dem schlechten Einfluss liederlicher Eltern entziehen zu können.

Um der zunehmenden Armut jedoch wirklich angemessen begegnen zu können, hielt die *Armen-Commission* ein *Zwangs-Arbeitshaus* für die geeignetste Einrichtung. Denn: «Nebst den Irren verursachen die arbeitsfähigen Müssiggänger den Armenbehörden die meisten Schwierigkeiten.» Es müsse deshalb eine Möglichkeit geben, liederliche arbeitsfähige Arme aus der Gesellschaft zu entfernen, auch wenn sie nicht oder noch nicht straffällig geworden seien. Kriminelle seien bereits derart verdorben, dass sie nicht mehr gebessert werden könnten, wohingegen bei einem früheren Eingreifen noch Hoffnungen bestünden. Eine Zwangsarbeitsanstalt würde es zudem erlauben, die Müssiggänger nicht nur tagsüber, wie es bei von der Gemeinde zugewiesenen Arbeiten der Fall sei, sondern rund um die Uhr zu überwachen.

Die Armenhäuser in den Gemeinden, so die *Armen-Commission*, seien meist schlecht eingerichtet, wobei hier gerade am falschen Ort gespart werde. Die Armenhäuser seien oft zu klein und eine Trennung der Geschlechter und der Generationen deshalb nicht möglich. Damit werde aber «dem eigentlichen Zwecke, der Besserung, entgegen gewirkt», weil eine strenge Ordnung nicht durchzuführen sei. Deshalb müssten diese Anstalten, auch aufgrund von Erfahrungen in anderen Kantonen, als «moralische Cloake» gelten, schrieb die *Armen-Commission*. Eine kantonale Zwangsarbeitsanstalt hingegen sei das beste Mittel, um Arbeitsscheue zu geregelter Tätigkeit, Ordnung, Reinlichkeit und Mässigkeit zu erziehen.

Wie sich deutlich zeigt, setzten die Behörden nun voll auf die Mittel der Repression, in der Hoffnung, damit die Zunahme der arbeitsfähigen Armut bremsen zu können. Die Ausgrenzung aus der Gesellschaft, die Internierung, die Kontrolle und der Zwang zur

anschliessend in Zürich und Heidelberg ein Studium der Rechte begonnen. Ohne ein Examen abgelegt zu haben, kam er 1842 in den Kanton Schaffhausen zurück. Bereits 1843 wurde er ins Bezirksgericht Unterklettgau und in den Grossen Rat gewählt. Als Regierungsrat soll er die anderen Regierungsräte «nicht nur an Körpergrösse, sondern auch an Charakterstärke und Arbeitseinsatz» weit übertroffen haben. Von seinem Einfluss geprägt waren das Schulgesetz (1850), das Armengesetz (1851), das Kirchengesetz (1854), das Steuer- und Gewerbegesetz (1855), das Finanzverwaltungsgesetz (1855), das Strafgesetz (1857) und das Gemeindegesetz (1861). Auch bei der Einrichtung der Zwangsarbeitsanstalt auf dem Griesbach spielte Gysel eine namhafte Rolle. Sein Engagement galt des weitern den Reformen in der Landwirtschaft. Politisch soll er sich vom Radikalen zum autoritären Konservativen gewandelt haben. Vgl. Ernst Steinemann, Zacharias Gysel, Regierungsrat, in: Schaffhauser Biographien, Bd. 2, S. 48–52.

9 VII U 1, 28. 3. 1849.

Arbeit sollten, da solche Armut als selbstverschuldet galt, abschreckend wirken. Darüberhinaus lag die Absicht solcher Massnahmen darin, die Arbeitenden, genauer gesagt die Lohnarbeitenden, von den Armen zu trennen. Die Erziehung in der Zwangsarbeitsanstalt sollte die arbeitsfähigen Armen dahingehend «bessern», dass sie «zu dem Entschluss veranlasst werden, selbst für ihren Unterhalt zu sorgen», wie der Bericht der *Armen-Commission* festhält.¹⁰

Armut musste, so die erstmals in dieser Deutlichkeit erklärte Auffassung der Behörden, unter allen Umständen weniger attraktiv erscheinen als Lohnarbeit unter noch so misslichen Bedingungen. In Schaffhausen markiert die Idee der Zwangsarbeitsanstalt den Wendepunkt hin zu einer Armenpolitik, deren erstes Ziel die Disziplinierung der arbeitsfähigen Armen wurde.

2.2 Verhandlungen über den Spendfonds (1846–1850)

Nachdem anlässlich der Ausscheidung von Staats- und Stadtgut die Verhandlungen über den Spendfonds 1832 im Streit respektive mit einem schiedsrichterlichen Spruch geendet hatten, hatte der Kanton in den folgenden Jahren keine Gelegenheit ausgelassen, über seine Mittellosigkeit in Sachen Armenwesen zu klagen. 1833 hatte der Kleine Rat mitgeteilt, er habe keine Möglichkeiten, seinen Mitbürgern gegenüber «Mildthätigkeit» zu üben, «indem die bisher benutzten milden Stiftungen u. die öffentlichen Krankenanstalten über welche die Regierung zu verfügen hatte, sämtliche hiesiger Stadt zugefallen sind».¹¹ Gemäss der Gemeinderatsordnung von 1831 war dem Kanton nur die Oberaufsicht über das Armenwesen in den Gemeinden übertragen. Eine eigenständige kantonale Armenpolitik war nicht vorgesehen.¹²

Bereits 1842 hatte die Kantonsregierung noch einmal versucht, in den Besitz des Spendfonds zu kommen und hatte zu diesem Zweck mit der Stadt Schaffhausen Verhandlungen geführt. Mit dem Spendfonds sollte, so die regierungsrätliche Absicht, eine Irrenanstalt eingerichtet werden, wozu der Kleine Rat bereits das Schloss Herblingen gekauft hatte.¹³ Die Verhandlungen in den Jahren 1842–1844 waren begleitet von

¹⁰ Ebd.

¹¹ Die Geistlichen von der Landschaft mussten sich nach 1832/33 für Spenden an den Stadtrat von Schaffhausen wenden, RP 28. 3. 1833. Ähnliche Klagen über den Verlust eigener Mittel finden sich auch im Verwaltungsbericht des Kleinen Rates über die Jahre 1833 bis 1834, S. 7. Bei Gelegenheit grossrätlicher Vorstösse in Sachen Armenwesen liess die Regierung keine Gelegenheit aus, zu betonen, dass dem Kanton «die Mittel nicht zur Hand gegeben seyen», den Mängeln des Armenwesens abzuhelpen. RP 11. 1. 1846; Amtsberichte über die Jahre 1843 bis 1844, 13. 2. 1845, in: Gutachten und Berichte, 1845/46, S. 257 ff. und über die Jahre 1844 bis 1845, 4. 6. 1846, in: Gutachten und Berichte, 1845/46, S. 672 ff.

¹² Gemeinderaths-Ordnung 1831. Offizielle Sammlung der Gesetze, Alte Folge, Bd. 1, Zweite Abteilung, S. 58.

¹³ GrP 21. 11. 1842; A III 05.12/05.

einer Umfrage bei den Gemeinden. Der Kleine Rat wollte wissen, ob die Gemeinden bereit wären, auf die Spenden aus dem Spendfonds zukünftig zu verzichten, wenn dafür ihre Irren versorgt würden, und ob sie zusätzlich etwas an eine solche Anstalt zahlen könnten.¹⁴ Stadtrat und Grosser Stadtrat allerdings konnten sich mit den von der Regierung gestellten Abtretungsbedingungen nicht einverstanden erklären, weil sie die Stadt benachteiligt sahen. Im Frühjahr 1844 musste die Regierung zugeben, sie habe «ungerne vernommen», dass die Verhandlungen über den Spendfonds «als völlig abgebrochen zu betrachten sind».¹⁵

Nachdem das Projekt einer Irrenanstalt also gescheitert war, versuchte der Kleine Rat nun mittels Zusicherung, eine Zwangsarbeitsanstalt einzurichten, in den wenigstens teilweisen Besitz des begehrten Fonds zu kommen. Mit Schreiben vom 28. Dezember 1846 teilte die Regierung dem Stadtrat von Schaffhausen mit, sie wolle die Verhandlungen über den Spendfonds wieder aufnehmen.¹⁶

Die Stadt Schaffhausen hatte ganz offensichtlich ein nur mässiges Interesse an neuerlichen Verhandlungen über die Abtretung des Spendfonds. Nachdem der Kleine Rat mit oben erwähntem Schreiben Ende 1846 seinen Verhandlungswillen kundgetan und ein erstes Gespräch stattgefunden hatte, folgte eine viermonatige Funkstille, bis Bürgermeister Johann Conrad Peyer nachhakte. Die Einrichtung von «Institutionen sehr dringender Natur» sei, so Peyer, von den Mitteln des Spendfonds abhängig, und die Stadt solle Hand bieten, damit die Verhandlungen weitergeführt werden könnten.¹⁷

Die Verhandlungen verliefen in zwei Phasen: In der ersten, die das ganze Jahr 1848 beanspruchte, ging es um die Frage, welcher Anteil des Spendfonds die Stadt behalten könne und wieviel demnach an den Kanton gehen solle. In einer ersten Runde bot die Kantonsregierung der Stadt 30'000 Gulden an, der Stadtrat wollte jedoch 40'000 Gulden. Darauf reduzierte die Stadt ihre Forderung auf 36'000 Gulden, um wenig später wiederum auf 40'000 Gulden zu bestehen.¹⁸ Kurz zuvor hatte auch der Kleine Rat sein Angebot verbessert: 35'000 Gulden sollten der Stadt bleiben.¹⁹ Dem Feilschen ein

14 A III 05.12/05, 21. 12. 1842.

15 A III 05.12/05, 29. 9. 1843 und 25. 4. 1844. Die weitere Geschichte des vom Kanton bereits gekauften Schlosses Herblingen verlief eher unglücklich. Nachdem es wieder verkauft war, fiel es wegen Zahlungsunfähigkeit des Käufers doch wieder an den Kanton. Ein Versteigerungsversuch im Jahr 1853 blieb unter den Erwartungen. Im September 1853 kaufte es dann doch ein Brunschwyler, der dort eine Jaquard-Weberei einrichten wollte. Der Verkaufspreis betrug nur 4000 Franken, aber der Kanton wollte das Objekt los sein. Aber 1858 schrieb Brunschwyler an den Regierungsrat: «Allen Anstrengungen zum Trotz wollen mir auf dem Ihnen u. mir zur Plage gewordenen alten Zwing Sitze Herblinger-Schloss *keine Rosen blühen*». Er beabsichtige deshalb, das Schloss an einen «begüterten Britten» zu verkaufen, VII C 4 2.

16 A III 05.12/05.

17 Ebd.

18 Das Vermögen des Spendfonds wurde hier für das Jahr 1846 mit 150'258 fl. beziffert. Nach Abzug von Besoldungen und anderer Ausgaben, so der Stadtkassier, bleibe ein Betrag von 133'681 fl., StP 21. 7. 1848, 31. 7. 1848, 2. 8. 1848, 21. 8. 1848. Der Stadtrat überliess den Entscheid über die Höhe der zu fordernden Auslösungssumme dem Grossen Stadtrat, welcher am 22. 9 1848 beschloss, die Stadt solle auf 40'000 fl. bestehen. A III 05.12/05.

19 VII U 1, 24. 8. 1848.

Ende setzte der Stadtrat, der – gestützt auf einen Entscheid des Grossen Stadtrates – auf den 40'000 Gulden als «Auslösungssumme» endgültig beharrte. Kleinem und Grosse Rat blieben, sollten die Verhandlungen nicht erneut scheitern, nichts anderes übrig, als die Bedingungen der Stadt zu akzeptieren, wonach diese 40'000 Gulden behalten konnte.²⁰

Die zweite Verhandlungsphase, die bis zum Sommer 1849 dauerte, betraf die genaue Verwendung des Fonds. Auch hier standen sich verschiedene Meinungen gegenüber. Der Kleine Rat schlug vor, es sollten die Zinsen von 25'000 Gulden für Irre und unheilbar Kranke, diejenigen von 40'000 Gulden für die Einrichtung von Anstalten für arme, verwahrloste Kinder und diejenigen von weiteren 25'000 Gulden schliesslich für eine Zwangsarbeitsanstalt verwendet werden. Die Zinsen des restlichen Spendfonds-Vermögens sollten weiterhin als Spenden an die Unterstützungsgenössigen auf der Landschaft gegeben werden. Mit einer solchen Aufschlüsselung erhoffte sich die Regierung wohl eine grösstmögliche Flexibilität und keinen abrupten Abbruch der Zahlungen an die Armen in den Landgemeinden.²¹

Gegen diesen Vorschlag opponierte jedoch der Stadtrat. Er wollte die Zinsen von 50'000 Gulden für die Zwangsarbeitsanstalt verwendet wissen, und nur weitere 50'000 Gulden sollten für die anderen, vom Kanton erwähnten Zwecke reserviert werden.²² Auch hier musste die Verhandlungsdelegation des Kantons nachgeben: In einer Übereinkunft zwischen den beiden Delegationen vom 1. Juni 1849 wurde schliesslich festgehalten, es sollten die Zinsen von 50'000 Gulden für Zwangsarbeitsanstalten bereitgestellt werden, diese Summe könne jedoch, bei geringerem finanziellem Bedarf, auf 40'000 Gulden reduziert werden. Die in diesem Fall frei werdenden Mittel kämen dann den restlichen Verwendungszwecken zugute.²³

Nachdem auch bezüglich der Verwendung endlich ein Kompromiss gefunden worden war, erliessen die Exekutiven von Stadt und Kanton an ihre jeweiligen Parlamente entsprechende Anträge, die sowohl vom Grossen Rat als auch vom Grossen Stadtrat im Juni 1849 genehmigt wurden.²⁴ Daraufhin stand der Unterzeichnung des Abtretungsvertrages nichts mehr im Weg; mit Datum vom 4. Februar 1850 ging der Spendfonds an den Kanton über.²⁵

20 Ebd., 3. 11. 1848; GrP 17. 11. 1848.

21 RP 7. 4. 1849.

22 A III 05.12/05, 18. 5. 1849.

23 A III 05.12/05.

24 Anträge an den Grossen Stadtrat vom 4. 6. 1849, A III 05.12/05; Anträge an den Grossen Rat vom 7. 6. 1849, VII U 1.

25 A III 05.12/05 und VII U 1.

2.2.1 Die Stadt stellt ihre Bedingungen

Die Stadtbehörden waren sich ihrer durch den Besitz des Spendfonds gegebenen Position bewusst und entschlossen, für die Stadt das Beste herauszuschlagen. In der ersten Verhandlungsphase im Jahr 1848 äusserte sich Bezirksgerichtspräsident Ziegler, Mitglied der städtischen Verhandlungsdelegation, dem Stadtrat gegenüber ganz unverblümt: «Hochgeachtete Herren! Will der Staat ein Zwangs-A.Hs. haben so braucht er unser Geld und muss uns die fl. 40'000 geben.»²⁶ Dem von kantonaler Seite vorgebrachten Argument, die Stadt habe als Gemeinde unter Gemeinden gar keinen Anspruch auf den Spendfonds, hielt Ziegler entgegen, dass dann der Kanton auch kein Angebot hätte machen und keine Verhandlungen hätte anbegehren dürfen. Mit diesen Bemühungen aber habe der Kanton den Anspruch der Stadt anerkannt.²⁷

40'000 Gulden, schrieb der Stadtrat an die Regierung, brauche die Stadt unbedingt, «da das Maass der Hilfsbedürftigkeit in der Stadt über alle Massen gross und leider nicht im Ab-, sondern im Zunehmen begriffen» sei. Aus diesem Grund benötige die Stadt mehr finanzielle Mittel als die Landgemeinden, die jede über ein Armengut verfügten. Gemeinden, die kein solches geäufnet hätten, seien daran selber schuld. Die Stadt habe nichts ausser dem Spendfonds, machte der Stadtrat geltend.

Die anderen Fonds der Stadt, Spitalamt, Seelamt, Siechenamt, Armensäcklein und Waisenhausfonds, wollte der Stadtrat nicht als städtische Armengüter, denjenigen auf dem Land vergleichbar, gelten lassen. Diese Einrichtungen, so verteidigte in der Grossratsdebatte ein Ratsmitglied den städtischen Anspruch auf mindestens 40'000 Gulden, seien an feste Zweckbestimmungen gebunden, die nicht geändert werden könnten. Jedenfalls seien sie kein Ersatz für den Spendfonds.²⁸

Aber auch eine Zwangsarbeitsanstalt konnte nach städtischer Auffassung den Verlust des ganzen Spendfonds nicht wettmachen, wie der Stadtrat an die Regierung schrieb: «Die Stadt Schaffhausen kann der begehrten Armen-Dotation um so weniger entbehren als sie in einer Zwangs-Arbeits-Anstalt kein Äquivalent für die bezogenen Spenden finden kann.» Die Spenden seien eben nicht an arbeitsfähige Arme gegeben worden, sondern ausschliesslich an alte und kranke Arme. Im übrigen hielt der Stadtrat in einigem Widerspruch zu seiner sonst die Idee der Zwangsarbeitsanstalt befürwortenden Haltung fest: «Die Stadt Schaffhausen hat bereits ein solche Arbeitsanstalt, darum aber nicht weniger Spendgenössige.»²⁹ Mit welchen, teilweise widersprüchlichen Argumenten auch immer die Behörden der Stadt Schaffhausen ihren Anteil am Spendfonds verteidigten, sie waren der festen Meinung, dass 40'000 Gulden im Besitz der Stadt bleiben müssten.

An der Sitzung des Grossen Rates, welcher der Stadt schliesslich 40'000 Gulden zugestand, wurden die Argumente hüben und drüben noch einmal aufgerollt: Ein

26 A III 05.12/05, 2. 8. 1848.

27 StP 31. 7. 1848.

28 VII U 1, 3. 11. 1848; GrP 17. 11. 1848.

29 VII U 1, 3. 11. 1848.

Votant meinte, die Stadt habe auch mit 35'000 Gulden noch mehr als genug und komme ja zusätzlich in den Genuss der Zwangsarbeitsanstalt. Der nächste vertrat die gerade gegenteilige Auffassung: Die Stadt habe auch mit 40'000 Gulden zu wenig Mittel, um die Bedürfnisse ihrer Armen zu befriedigen. Ein anderer Sprecher appellierte an den Grossen Rat, den Forderungen der Stadt zuzustimmen, da man doch wohl die Realisierung «eines der drängendsten Bedürfnisse, dessen Nothwendigkeit die Regierung schon seit mehreren Jahren anerkannt habe», nicht von 5000 Gulden mehr oder weniger abhängig machen wolle.

Im Grossen Rat wurden ohnehin eigentliche Lobhymnen auf die von einer Zwangsarbeitsanstalt zu erwartenden Segnungen angestimmt: Deren Einrichtung sei von «wesentlicher gemeinnütziger Bedeutung», der Grosse Rat habe sich schon wiederholt für die «Zweckmässigkeit einer Zwangsarbeitsanstalt ausgesprochen», und eine solche sei «eines der wesentlichsten Bedürfnisse in unsern öffentlichen Einrichtungen», wurde gesagt.³⁰

In der Auseinandersetzung über die Abtretungsbedingungen trafen unterschiedlichste Interessen aufeinander. Auch oder gerade den Vertretern der Landgemeinden im Grossen Rat lag einiges an einer Zwangsarbeitsanstalt, weil sie sich damit eine Entlastung ihrer Gemeinden erhofften. Unter diesen Vorzeichen waren sie offenbar bereit, den Forderungen der Stadt weitgehend zuzustimmen, ohne grosse Rücksichten auf allenfalls für den Kanton nachteilige Bestimmungen zu nehmen.

Für die Stadt Schaffhausen selber mögen drei Faktoren eine gewisse Rolle gespielt haben: Die Verhandlungen als solche sollten, mehr oder weniger unabhängig vom Gegenstand, erfolgreich abgeschlossen werden, wobei es der Ehrgeiz der städtischen Verhandlungsdelegation war, nicht hinter die Angebote und Forderungen der letzten Verhandlungen von 1842–1844 zurückzufallen. Dahinter stand das historisch belastete Seilziehen zwischen der Stadt, deren Behörden sich nach 1831 neu hatten bilden müssen, aber die alten Vorstellungen der Vormachtstellung nicht so leicht aufgeben konnten, und dem Kanton, der nun alle Gemeinden vertreten musste und überdies eigene Interessen wahrnahm. Weiter kann mit grosser Sicherheit angenommen werden, dass die 40'000 Gulden, welche die Stadt behalten wollte, tatsächlich nicht zu viel, sondern eher zu wenig waren, um den Unterstützungsaufgaben nachzukommen.³¹

30 GrP 17. 11. 1848.

31 Die Stadt Schaffhausen sah sich mit ihren Forderungen ganz im Recht. Wenn der Kanton die Auslösungssumme von 40'000 fl. nicht akzeptieren wolle, so schrieb der Stadtrat, dann hätte die Stadt gescheitert die Bedingungen für einen Vertrag aus dem Jahr 1843 anerkannt. Danach hätte der Kanton 80'000 fl. bekommen und der Stadt wären 70'000 fl. geblieben. Und auch dann hätte die Stadt immer noch die Möglichkeit gehabt, «ihre Taugenichtse bei einer etwa errichteten Cantonal-Zwangs-Arbeits-Anstalt zu verkostgelden», VII U 1, 3. 11. 1848. Diese Auffassungen des Stadtrats kamen von Bezirksgerichtspräsident Ziegler, welcher Mitglied der städtischen Verhandlungsdelegation war. Ziegler sprach aber nur von 62'000 fl., die der Stadt gemäss Vertragsentwurf von 1843 geblieben wären, womit seiner Meinung nach die Stadt aber ein eigenes Zwangsarbeitshaus hätte bauen können, wie er dem Stadtrat schrieb, A III 05.12/05, 2. 8. 1848.

2.2.2 Sachzwang geschaffen

Weit gravierender als der städtische Anspruch auf die 40'000 Gulden wirkte sich das von der Stadt in der zweiten Verhandlungsphase geforderte Mitspracherecht bei der Verwendung des Spendfonds aus, insbesondere ihr Ansinnen, die Verwendung der Gelder schon im Vertrag detailliert festzuschreiben. Bevor die Stadt auf Verhandlungen überhaupt einzutreten bereit war, musste der Grosse Rat die Zusicherung geben, dass der Spendfonds tatsächlich zur «Errichtung ud. Dotirung eines Zwangsarbeitshauses ud., wenn möglich, zu einer Rettungsanstalt für verlassene oder schlecht besorgte arme Kinder» verwendet werde. Der Grosse Rat stimmte auch einer im Vertrag festzulegenden Mitsprache der Stadt bei der Verwendung des Spendfonds mit 25 Stimmen zu. Mit acht Stimmen keine Chance hatte ein Antrag, der dem Kanton grundsätzlich freie Hand bei der Verwendung der Gelder geben und ausschliesslich festhalten wollte, der Spendfonds sei zur allgemeinen Verbesserung des Armenwesens zu verwenden.³²

Doch die Beschlüsse des Grossen Rates genügten der Stadt nicht. Nur vier Monate später wollte der Stadtrat festgelegt haben, dass der Spendfonds «zu keinem andern Zweck als zur Errichtung einer Zwangs-Arbeits-Anstalt verwendet werden solle».³³

Da die genaue Verwendung bereits im Abtretungsvertrag geregelt werden sollte, wurden umfangreiche Vorabklärungen notwendig, noch bevor die Finanzierung überhaupt sichergestellt war. Der Stadtrat machte die Unterzeichnung des Vertrags vom Vorliegen eines «Programms» abhängig, das Aufgaben und Funktionieren der Zwangsarbeitsanstalten beschreiben sollte.³⁴ Die Stadt wollte, dass «dem Abschluss dieses Vertrags die Fertigung von Plan und Kostenberechnung der Einrichtung einer solchen Anstalt vorausgehen habe, die Resultate dieser Berechnung so wie die Grundsätze über die Organisation der Anstalt in ein Programm aufzunehmen seien und dann der Abschluss des Vertrags unter Zugrundelegung dieses Programms statt zu finden habe.»³⁵

In aller Eile machte sich die *Armen-Commission* daran, diese Auflagen zu erfüllen und lieferte bereits im März 1849 einen entsprechenden Bericht ab. Den Umständen entsprechend war dieser in vielen Punkten sehr vage gehalten.

Für wie viele Individuen eine solche Anstalt im Kanton Schaffhausen geplant werden solle, wisse die *Armen-Commission* nicht, da entsprechende Statistiken fehlen würden. Zum Vergleich zog die *Armen-Commission* den Kanton Zürich heran, wo bereits seit zehn Jahren über die Einrichtung einer Zwangsarbeitsanstalt diskutiert werde. Dort gingen die Meinungen über die Grösse einer solchen Anstalt weit auseinander. Während die einen von 160–180 Zöglingen ausgingen, rechneten die anderen nur mit 40 bis 50. Auf die Bevölkerung des Kantons Schaffhausen umgerechnet wären das maximal

32 Antrag vom 10. 3. 1848, in: Gutachten und Berichte, 1847–1849, S. 303; GrP 24. 3. 1848.

33 StP 31. 7. 1848.

34 A III 05.12/05, 8. 9. 1848.

35 RP 13. 4. 1848.

23–26 oder minimal sechs bis sieben Individuen, schrieb die *Armen-Commission*. Auch die zu erwartenden Kosten wurden in Anlehnung an die zürcherischen Berechnungen über den Daumen gepeilt. Wenn dort für eine Anstalt von 160–180 Zöglingen 100'000 Gulden ausreichen sollten, so kämen die Kosten für den Kanton Schaffhausen – den Umstand, dass kleinere Anstalten teurer zu stehen kämen, eingerechnet – auf etwa 25'000 Gulden. In ihrem Bericht schlug die *Armen-Commission* aber plötzlich auch vorsichtige Töne an. Bezüglich der Zwangsarbeitsanstalten habe man im Kanton Schaffhausen keinerlei Erfahrungen und zudem weniger finanzielle Mittel zur Hand als etwa der Kanton Zürich, warnte die *Armen-Commission*. Sie beantragte dem Kleinen Rat daher, es sei vorerst nur eine einzige Zwangsarbeitsanstalt, nämlich eine für Männer, zu schaffen. Frauen hätten eine derartige Anstalt zwar ebenso nötig, dennoch könne eine solche auch später noch eingerichtet werden.³⁶

Diesen Bedenken trug der Kleine Rat Rechnung, indem er nun seinerseits nur *eine* Zwangsarbeitsanstalt mit den Zinsen von 25'000 Gulden des Spendfonds einzurichten vorschlug und weitere 25'000 bzw. 40'000 Gulden für Irre und unheilbar Kranke sowie für Kinderanstalten nutzen wollte.³⁷ Darin spiegelt sich die Absicht der Regierung, dem Kanton zwar die Mittel des Spendfonds zu sichern, bei dessen Verwendung jedoch einen möglichst grossen Spielraum zu haben.

Davon allerdings wollte der Stadtrat nichts wissen. In einem Schreiben vom Mai 1949 teilte er der Regierung zwar mit, dass er einverstanden sei, wenn der Spendfonds nicht ausschliesslich für die Zwangsarbeitsanstalten genutzt werde. Aber 50'000 Gulden sollten dennoch dafür bereitgestellt werden und weitere 50'000 Gulden für die anderen Zwecke. Aber das Bedürfnis nach Zwangsarbeitsanstalten sei «von so schreiender Natur, dass mit dem Versuch wohl nicht länger zugewartet werden kann. Zu sehr vermehrt sich der Hang zu Prunksucht und Arbeitsscheue, und zu gefährlich werden diese Müssiggänger der öffentlichen Sicherheit als dass nicht Anstalten zur Abhülfe dieses Übelstandes als das dringendste Bedürfniss betrachtet werden müssten.»³⁸ Weiter war der Stadtrat nicht damit einverstanden, dass vorerst nur eine einzige Zwangsarbeitsanstalt eingerichtet werden sollte. Dazu hielt das Schreiben fest: «Dass solche Anstalten für das weibliche Geschlecht weniger nothwendig und dringend seyen, können wir nicht glauben, sondern halten dafür, dass dieses Geschlecht einmal Scham u. Sittlichkeit verlassend weit tiefer sinke als das männliche und in der Regel eine Besserung hier weit schwerer zu erzielen ist, auch diese feilen Dirnen aber der Sittlichkeit und namentlich der Gegend weit gefährlicher als die Männer und die Gemeinden in weit grösserer Verlegenheit seyen, was sie mit denselben anfangen und wie sie ihrem ansteckenden Einfluss entgegen wirken sollen; daher wir eine Zwangs-Arbeits-Anstalt für das weibliche Geschlecht für noch dringlicher halten müssen als für das männliche Geschlecht.»

36 VII U 1, 28. 3. 1849.

37 RP 7. 4. 1849.

38 A III 05.12/05, 18. 5. 1849.

Aufgrund dieser eindeutigen stadträtlichen Haltung über «die Verwendungsweise des Spendfonds»³⁹ blieb der Regierung nicht viel mehr übrig, als in ihren Anträgen an den Grossen Rat wenigstens ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Stadt besonderen Wert darauf gelegt habe, gleich zwei Anstalten einzurichten.⁴⁰

2.2.3 *Der Abtretungsvertrag*

Den Vertrag vom 4. Februar 1850 betreffend die Abtretung des Spendfonds von der Stadt an den Kanton unterzeichneten seitens der Stadt Bezirksgerichtspräsident J. C. Ziegler und Stadtrat Hans v. Ziegler, seitens des Kantons Bürgermeister Johann Conrad Peyer und die Regierungsräte Zacharias Gysel sowie August Wintz. Nach der Feststellung, dass sich das bisherige Almosengeben nicht bewährt habe und daher Anstalten als Mittel gegen Müssiggang und Liederlichkeit vorzuziehen seien, um so mehr als sich die Armenhäuser in den Gemeinden als wenig erfolgreich erwiesen hätten, hält Artikel 1 fest, dass die Stadt bis Mai 1850 den Spendfonds für alle Zeiten an den Kanton abtrete. Das Vermögen des Fonds wurde mit 152'000 Gulden beziffert. Artikel 2 räumt der Stadt das Recht ein, 40'000 Gulden für ihre Armen zu behalten. Der Kanton verpflichtet sich in Artikel 3, mit dem Spendfonds zwei Zwangsarbeitsanstalten einzurichten, eine für Männer und eine für Frauen, und diese Anstalten so lange weiterzuführen, als sie sich als zweckmässig erwiesen. Weiter sollten aus dem Spendfonds die Irren, unheilbar Kranken und armen Kinder aller Gemeinden unterstützt werden. Ausdrücklich wird festgehalten, dass auch die Stadt Schaffhausen in den Mitgenuss dieser Leistungen kommen sollte. 50'000 Gulden, die unter Umständen auf 40'000 Gulden reduziert werden könnten, müssten für die beiden Zwangsarbeitsanstalten verwendet werden.⁴¹ Vertragsgemäss wurde sodann der Spendfonds im Frühjahr 1850 dem Kanton, und zwar dem Verwalter der Vereinigten Ämter, übergeben.⁴²

39 Ebd.

40 VII U 1, 7. 6. 1849.

41 A III 05.12/05 und VII U 1.

42 RP 4. 4. 1850; VII U 1, 21. 4. 1850.

3. Das Armengesetz von 1851

Mit der Übernahme des Spendfondsvermögens und der damit vorgesehenen Einrichtung von Zwangsarbeitsanstalten hatte die von den kantonalen Behörden ausgelöste Reformwelle einen ersten konkreten Niederschlag gefunden. Was jetzt noch fehlte, waren die gesetzlichen Grundlagen.

Diese sollten erstens die Kompetenzen zwischen Kanton und Gemeinden einerseits und innerhalb der einzelnen Gemeinden anderseits festlegen. Zweitens waren gesetzliche Grundlagen notwendig, um arbeitsfähige, der Liederlichkeit bezichtigte Arme überhaupt zwangsweise in eine Arbeitsanstalt einweisen zu können. Und drittens sollte die Armenunterstützungspraxis für den ganzen Kanton einheitlich geregelt werden.

Schon der Bericht der *Armen-Commission* von Ende 1846 hatte auf die Notwendigkeit «gesetzgeberischer Maassregeln» aufmerksam gemacht, und der Verwaltungsbericht über die Jahre 1847–1848 hielt fest, die Berichte aus den Gemeinden über die Verhältnisse der Armen seien «als Grundlage eines entworfenen Armen-Gesetzes benutzt worden».¹ Im März 1849 wies die *Armen-Commission* wiederum auf ein vorgesehenes Armengesetz hin, das vor allem den zwangsweisen Aufenthalt in Arbeitsanstalten regeln sollte.² Ausführlich begründete die Regierung die Notwendigkeit eines Armengesetzes in ihrem Verwaltungsbericht über die Jahre 1848–1849: «Da der Errichtung eines Zwangsarbeitshauses zur Beschäftigung arbeitsfähiger Armen genaue gesetzliche Bestimmungen über die Behandlung der Armen, die Verpflichtung der Verwandten und der Gemeinden zum Unterhalt derselben und die Berechtigung der Staatsgewalt, arbeitsfähige, aber arbeitsscheue Arme mittelst Zwang zur Arbeit anzuhalten, vorangehen sollten, so legte die Regierung der gesetzgebenden Behörde den Entwurf eines Armengesetzes vor.»³

Das Armengesetz wurde in einem ersten Entwurf nach zweimaliger Beratung im Juni 1849 und im März 1850 an die Regierung zurückgewiesen. Erst der zweite umgearbeitete Entwurf fand 1851 Gnade vor dem Grossen Rat. Streitpunkt war die Kompetenz-

1 Gutachten und Berichte, 1845/46, S. 789 ff. und Verwaltungsbericht 31. 5. 1847–31. 5. 1848, S. 24.

2 VII U 1, 28. 3. 1849.

3 Verwaltungsbericht 31. 5. 1847–31. 5. 1848, S. 24.

verteilung innerhalb der Gemeinden, wobei es um die Frage ging, ob die Kirchenstände und die Ortsgeistlichen oder aber die Gemeinderäte die erstinstanzliche Armenbehörde sein sollten.

3.1 Kirchenstände oder Gemeinderäte?

Um diese Frage drehten sich die Beratungen über ein Armengesetz und weit weniger um die Problemkreise, die das Gesetz vordringlich regeln wollte. Ein erster von der *Armen-Commission* ausgearbeiteter Entwurf für ein Armengesetz, durch welches, wie wiederholt wurde, «die amtliche Thätigkeit der Armenbehörden, die Verpflichtung zur Armenunterstützung u. die Verhältnisse der Unterstützten, namentlich die Stellung derjenigen, welche in das Zwangsarbeitshaus aufgenommen werden, sowie die rechtliche Stellung der Eltern, deren Kinder in der Versorgungsanstalt Aufnahme finden, grundsätzlich geregelt werden soll», behandelte der Kleine Rat im April 1849 und verabschiedete ihn zuhanden des Grossen Rates.⁴ Dabei entzündete sich schon innerhalb der Exekutive die Diskussion vorab an der Frage, ob in den Gemeinden die Gemeinderäte oder die Kirchenstände in Sachen Armenwesen grössere Kompetenzen haben sollten.

Im Gegensatz zum Vorschlag der *Armen-Commission* wünschte die Gesamtregierung, die Kirchenstände sollten zwar eine wichtige Stellung haben, aber nicht als «erstinstanzliche» Armenbehörde bezeichnet werden. Der entsprechende Paragraph 1 sollte neu lauten: «Das Armenwesen einer jeden Gemeinde besorgt der Kirchenstand, mit welchem die Kantonalarmenbehörde als solche in direkten Kontakt tritt.» Auf diese Weise, so der Kleine Rat, sei klargestellt, dass «der Kirchenstand in Armensachen nicht in das Verhältnis einer eigentlichen Instanz eintrete, und dass ihm desshalb auch keine Strafkompetenz zugeschrieben sei, sondern dass ihm vielmehr nur die Stellung einer ausführenden Behörde unter Controle der Cantonalarmenbehörde zukomme».

Generell wollte die Gesamtregierung im Unterschied zur *Armen-Commission* die Kompetenzen der Kirche denjenigen der weltlichen Behörden nicht übergeordnet sehen. Bei der Frage, wer für die Vergabe von Anleihen aus den Armenfonds zuständig sei, hatte die *Armen-Commission* wiederum die Kirchenstände als erste und die Gemeinderäte erst als zweite Instanz bezeichnet. Damit, so wurde diesem Vorschlag aus der Mitte der Regierung entgegengehalten, würden jedoch die Kirchenstände «in das Gebiet der finanziellen Verwaltung hineingezogen, und aus der ihnen gesetzlich angewiesenen Stellung verrückt» werden. Auch wurde die Befürchtung geäussert, dass bei einer solchen Kompetenzverteilung «das Verfahren bei Geldanleihen aus Armenfonds einen schleppenden Gang annehmen müsste, und überhaupt die Verwaltung der Armengüter unter die Leitung der Gemeindsbehörden gestellt sei».

4 RP 7. 4. 1849.

Einen weiteren Höhepunkt erfuhr die regierungsrätliche Auseinandersetzung beim Vorschlag der *Armen-Commission*, es sei «subsidiär das übrige Corporationsgut» für Armenzwecke einzusetzen, wenn die Zinsen der eigentlich dafür vorgesehenen Fonds nicht ausreichen sollten. Das Wort «subsidiär», so forderte eine regierungsrätliche Stimme, sei zu streichen, weil sich sonst «die Kirchenstände bei der Aussicht, dass auch das Gemeindgut mit zu den Armenunterstützungen beizutragen habe, sehr leicht zu allzu grosser Freigebigkeit bewogen finden dürften». In der zuhanden des Grossen Rates gedruckten Vorlage wurde dieser Antrag allerdings nicht berücksichtigt. Leider gibt das Protokoll des Kleinen Rates keinen Aufschluss darüber, welcher Regierungsrat, Mitglied oder Nichtmitglied der *Armen-Commission*, gegenüber der Frage der kirchlichen Kompetenzen welche Meinung vertrat. Aus dem allgemeinen Zusammenhang heraus kann jedoch vermutet werden, dass vor allem Bürgermeister Johann Conrad Peyer eine kirchenfreundliche Position verfocht, währenddem Zacharias Gysel eher dafür plädiert haben dürfte, den kirchlichen Einfluss im Armengesetz zu beschränken.⁵

Des weitem zu reden gab nur noch die Unterstützungspflicht der Verwandtschaft. Der Entwurf der *Armen-Commission* hatte vorgesehen, dass «Eltern, Grosseltern, Kinder, Enkel u. Geschwister» verpflichtet seien, «einander im Falle der Unterstützungsbedürftigkeit zu unterstützen». Die Mehrheit der Regierung befand nun aber, die Geschwister hätten zwar eine «moralische Verpflichtung» zur Unterstützung, es gehe aber zu weit, diese gesetzlich zu verankern. «Geschwister» solle deshalb gestrichen werden. Dem widersetzte sich ein Regierungsmitglied offenbar hartnäckig: «Ein beharrlich gestellter Minderheitsantrag gieng dahin, den § 10 in unveränderter Fassung beizubehalten». Aber auch diese Forderung fand in der gedruckten Version des Gesetzesentwurfs keine Berücksichtigung.⁶

3.2 1849 und 1850: Rückweisung beschlossen

Im Juni 1849 stellte Bürgermeister Johann Conrad Peyer den Entwurf zu einem Armengesetz dem Grossen Rat vor. Auch hier konzentrierten sich die Beratungen schwergewichtig auf die Kompetenzverteilung zwischen Kirchenständen und Gemeinderäten.⁷

5 Das unter Federführung von Zacharias Gysel ausgearbeitete Kirchengesetz von 1854 veranlasste C. A. Bächtold zum Ausruf: «Die Staatskirche blüht! Regierungsrat, Kirchenrat und Grosser Rat kommandieren und reglementieren ohne Ende, die Pfarrer predigen, und das Volk schweigt.» Gysel soll immer gegen eine zu grosse Eigenständigkeit der Kirche gewesen sein. E. Steinemann, *Wandlungen*, S. 149 f.

6 RP 7. 4. 1849.

7 GrP 14. 6. 1849.

Eher am Rand behandelt wurde der Problemkreis der Einweisung in eine Zwangsarbeitsanstalt. Ein Kantonsrat fand, das sei zu wenig ausführlich geregelt. Insbesondere müsse das Armengesetz festlegen, wer für die Einweisung genau zuständig sei und wie mit ledigen Müttern verfahren werden müsse. Auch sei die «Asotie», das heisst der liederliche Lebenswandel, explizit unter Strafe zu stellen. Das Gesetz sei, so verlangte der Votant, dieser Mängel wegen an die Regierung zurückzuweisen.

Ein anderer hielt das strikte Wirtshausverbot für Unterstützte für zu streng. Es solle, so forderte er, in eine Kann-Formulierung umgewandelt werden. Dieser weicheren Variante stimmte der Grosse Rat bei einer Stimmengleichheit von 26 zu 26 mit Stichentscheid des Präsidenten zu. Dennoch findet sich in den späteren Vorlagen und in der endgültigen Fassung von 1851 das absolute Wirtshausverbot wieder.

Wie geschildert, sah der regierungsrätliche Entwurf vor, die Kirchenstände zwar nicht als erstinstanzliche Armenbehörden einzusetzen, ihnen aber doch die Besorgung des Armenwesens zu überbinden. Dazu wurden im Grossen Rat folgende Meinungen abgegeben:

– In der Stadt Schaffhausen, die in dieser Sache zum Vorbild genommen werden solle, obliege den Kirchenständen nur gerade die Vorberatung der Unterstützungsgesuche. Entscheide und allfällige Auszahlung der Unterstützungsbeträge seien jedoch Sache des Stadtrates. Die Gemeinderäte seien die logischen Partner der Kantonsregierung und nicht die Kirchenstände. Was die Regierung vorschlage, sei eine «Anomalie».

– Im vorherigen Votum, so meinte ein anderer Kantonsrat, sei die Stadt Schaffhausen zum Vorbild genommen worden. Das Gesetz solle aber nicht nur für die Stadt, sondern für den ganzen Kanton gelten. Hier zeige die Erfahrung eben, dass die Gemeinderäte ihren Aufgaben nur sehr ungenügend nachkämen, weshalb die Kirchenstände die geeignete Behörde seien.

– Ein nächster Redner führte an, das Armengesetz des Kantons Zürich, das «musterhaft» angewendet werde, habe das Armenwesen ebenfalls den Kirchenständen überbunden.

– Wenn das Armenwesen schon von den Kirchenständen besorgt werden solle, so äusserte sich ein weiterer Votant, dann solle in Anwendung von Paragraph 60 der Gemeinderatsordnung für die Stadt Schaffhausen eine Ausnahme gemacht werden.⁸

In einer zweiten Beratung gemachte Kompromissvorschläge über die Kompetenzverteilung zwischen Kirchenständen und Gemeinderäten hatten allesamt keine Chance. Nur eine Minderheit von 27 Räten stimmte für eine Aufteilung der Kompetenzen, wonach der Gemeinderat in Verbindung mit dem Kirchenstand die Armenbehörde bilden sollte.

Dem Grossen Rat – und vor allem den Vertretern aus der Stadt Schaffhausen – ging die regierungsrätliche Vorlage hinsichtlich der Kompetenzen der Kirchenstände mehr-

8 § 60 der Gemeinderatsordnung bestimmte: «In allen Fällen, wo die Organisation der Städte Schaffhausen und Stein mit vorstehender Gemeinderaths-Organisation nicht im Widerspruche stehen, ist letztere für die Bürgerschaften derselben und ihre Behörden verbindlich.» Offizielle Sammlung der Gesetze, Alte Folge, Bd. 1, S. 82.

heitlich zu weit. Vielmehr hatte der Rat sogar die Absicht, die Kirche ganz aus dem Armenwesen auszuschalten. Mit einer Mehrheit von 32 Stimmen lehnte er nicht nur den regierungsrätlichen Vorschlag ab, sondern stimmte überdies dem Grundsatz zu, dass die Gemeinderäte erstinstanzliche Armenbehörden sein und mit der *Kantonal-Armen-Commission* in direkten Kontakt treten sollten. Die Kirchenstände hätten demnach nur gerade die Befugnis, Gesuche zu begutachten und Anträge zu stellen.⁹ Daraufhin wurde der gesamte Gesetzesentwurf zur Neubearbeitung an die Regierung zurückgewiesen.

Trotz dieses grossrätlichen Entscheids kam es im März 1850, ohne dass ein neuer Entwurf vorgelegen hätte, noch einmal zu einer Debatte im Kantonsparlament.¹⁰ Anlass dazu war ein von der Geistlichkeit an die Regierung zuhanden des Grossen Rates gesandtes umfangreiches Schreiben, das eindringlich darlegt, weshalb die Kirchenstände erstinstanzliche Armenbehörde sein sollten, wie es ja auch die *Armen-Commission* ursprünglich vorgeschlagen hatte.

Bürgermeister Johann Conrad Peyer vertrat das kirchliche Anliegen vor dem Grossen Rat, die beiden gegensätzlichen Meinungen wurden noch einmal in epischer Breite kundgetan und einander gegenüber gestellt:

– Für die *Kirchenstände* als erstinstanzliche Armenbehörde wurde gesagt: Die Gemeinderäte betrachteten das Armenwesen nur als «Verwaltungssache» und nicht mit dem «lebendigen Interesse» wie die Kirchenstände, von denen allein ein «gedeihlicher Erfolg» zu erwarten sei. Das Armenwesen sei «ein Werk des christlichen Erbarmens», und nur die Kirchenstände könnten «heilsam und bessernd auf die Armen» einwirken. Ihre Haltung sei nötig, «damit die Idee nicht Raum gewinne, dass der Arme Unterstützungen als eine volle unverweigerliche Forderung anzusprechen berechtigt sei.»

– Für die *Gemeinderäte* als erstinstanzliche Armenbehörde wurde gesagt: Ihnen stehe

9 Eine Änderung wurde ferner bei Paragraph 30 beschlossen, der die Austrittsbedingungen aus Armenanstalten regelte. Streichung wurde für Paragraph 31 beschlossen, welcher die Kirchenstände ermächtigte, unterstützte Haushaltungen zu trennen. Dazu wurde bemerkt, dass der Paragraph den Kirchenständen gleiche Kompetenzen wie den Ehegerichten einräumen würde. Trotz des Beschlusses, Paragraph 30 zu ändern und Paragraph 31 zu streichen, wurde in der Folge von der Armen-Commission für eine neue Vorlage weder der eine noch der andere Entscheid berücksichtigt. Bei der späteren Vorlage, in der die Gemeinderäte als erstinstanzliche Armenbehörde bezeichnet wurden, wurde *Kirchenstände* einfach durch *Gemeinderäte* ersetzt; nun schien sich niemand mehr daran zu stören, dass auf diese Weise den Gemeinderäten ähnliche Kompetenzen wie den Ehegerichten eingeräumt werden sollten. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurde der Beschluss, auch Paragraph 24 zu streichen, welcher vorsah, Eltern die Kinder auch gegen ihren Willen wegzunehmen, wenn sie diese vernachlässigten. Definitiv gestrichen wurde dagegen Paragraph 20. Dieser hatte gelautet: «Wenn nach Ansicht des Kirchenstandes oder des Gemeindrathes ein Unterstützter, wodurch immer, mehr Strafe verdient, als in der Kompetenz des Gemeindrathes aufzuerlegen liegt, soll ein solcher Fall durch den Gemeindrath an den Kleinen Rath überwiesen werden.» Diese Streichung hatte, nebenbei bemerkt, zur Folge, dass die Numerierung der folgenden Paragraphen sich um eine Ziffer verschob, was die Orientierung zwischen den zahlreichen abgeänderten Vorlagen nicht eben erleichtert.

10 GrP 13. 3. 1850.

die Verwaltung der Armengüter verfassungsmässig zu, und besonders in grösseren Gemeinden seien sie besser mit den Verhältnissen der Armen vertraut als die Kirchenstände. Eine sorgfältige Unterstützung der Armen sei ihnen ebenso ein Anliegen. Die grossrätlichen Beschlüsse vom Juni 1849 würden den Kirchenständen schon recht grossen Einfluss zugestehen und den entsprechenden Verfassungsbestimmungen voll auf Genüge tun.

In der neuerlichen Abstimmung hielt der Grosse Rat an seinem Entscheid vom Juni 1849 fest, wonach die Gemeinderäte erstinstanzliche Armenbehörden sein sollten. Die Enttäuschung über die wiederholte Niederlage veranlasste Bürgermeister Peyer daraufhin zur Bemerkung: «Da in Folge dieser Abstimmung das Princip wegfalle, welches nach der Ansicht des Kleinen Rathes dem Armengesetz hätte zum Grund gelegt werden sollen», so beantrage er gleich selber, der Grosse Rat solle die Vorlage zurückweisen, damit die Regierung einen neuen Entwurf ausarbeiten könne. Ein solcher, so wünschte der Grosse Rat, sollte bis zum Frühjahr 1851 verhandlungsreif sein.¹¹

3.3 Das Anliegen der Kirche

Das Schreiben der Geistlichkeit, das im Grossen Rat trotz bereits beschlossener Rückweisung eine neuerliche Diskussion provozierte, hatte die volle Zustimmung der Regierung gefunden. In ihrem Begleitschreiben an den Grossen Rat unterstrich sie ihre Auffassung, dass die Kirche im Bereich des Armenwesens eine wichtige Rolle spiele, was der «Macht der Gewohnheit» und «alter Übung» entspreche und «tief in dem Leben des Volkes» wurzle. Zudem weise auch Paragraph 75 der Verfassung, wonach die Gemeinderäte gemeinsam mit den Ortsgeistlichen die Aufsicht über die Verwaltung der Kirchen- und Armengüter wahrnehmen sollten, und Paragraph 6 der Gemeinde-ratsordnung den Kirchen namhafte Kompetenzen zu.¹²

Die Regierung liess dem Grossen Rat die geistliche Stellungnahme, die «das Armenwesen unter dem moralischen Gesichtspunkt» beleuchtet, im vollen Wortlaut zukommen; derart wichtig fand sie die Schrift. Denn: «Die Armenpflege ist ein Werk des christlichen Erbarmens und es ist von Bedeutung und Wichtigkeit, die Idee vorherrschend und aufrecht zu erhalten, dass Unterstützungen Gaben der Mildthätigkeit, die aus dieser Quelle entsprungen und wie die Armengüter in christlicher Liebe zu diesem Zwecke gestiftet wurden, und nicht Berechtigungen seien, welche der Arme zu ertrotzen sich befugt halten dürfe.»¹³

11 Erwähnt in RP 6. 1. 1851.

12 § 6 der Gemeinderatsordnung von 1831 regelte die von den Gemeinderäten und Ortsgeistlichen gemeinsam auszuübende Verwaltung der Kirchengüter, ohne jedoch die Kompetenzen genau festzuschreiben. Offizielle Sammlung der Gesetze, Alte Folge, Bd. 1., S. 58.

13 V A 7, Schreiben des Kleinen Rates an den Grossen Rat, 11./18. 2. 1850.

Den regierungsrätlichen Vorschlag, den Kirchenständen zumindest die Besorgung des Armenwesens zu überbinden, hatten ohne Zweifel die misslichen Erfahrungen mit den administrativen Fähigkeiten der Gemeindebehörden beeinflusst. Darüberhinaus vereinigten aber die kirchlichen Behörden die Voraussetzungen, die der Regierung wichtig erschienen, um eine Armenpolitik in ihrem Sinn durchzusetzen, in idealer Weise: Verlässlichkeit, Effizienz und Genauigkeit in administrativen Belangen und ein ideologischer Hintergrund, in dessen Zentrum der moralische Aspekt stand. Deshalb waren die kirchlichen Behörden prädestiniert, die bürgerliche Arbeitsmoral und die Disziplinierung der verarmten Arbeitslosen ideologisch zu unterfüttern und praktisch umzusetzen.

3.3.1 *Der «Cardinalpunkt des gesamten Armenwesens»*

Das fast 19 handgeschriebene Seiten umfassende Schreiben der Geistlichkeit liefert einesteils Informationen über die damalige Organisation des Armenwesens in den Gemeinden des Kantons und beleuchtet andernteils die Denkweise und den ideellen Hintergrund der Kirchenvorsteher bezüglich Armenpolitik.¹⁴

Um das Armenwesen zu beschreiben, teilte die Geistlichkeit die Gemeinden in drei Gruppen ein. Die Stadt Schaffhausen und Stein am Rhein machten als erste Gruppe insofern eine Ausnahme, als sie eigene Verfassungen hatten, die auch Belange des Armenwesens betrafen. In der Stadt Schaffhausen hatte die Kirche schon lange nichts mehr zu entscheiden, und das gesamte Armenwesen lag in den Händen des Stadtrates. Diese Gemeinden, führte die Geistlichkeit aus, seien von der ganzen Angelegenheit eigentlich nicht betroffen. Das traf indessen nicht ganz zu, denn im Grossen Rat hatten gerade die Vertreter der Stadt Schaffhausen kein Interesse gehabt, die Kirchenstände mit irgendeiner Entscheidungskompetenz auszustatten.

In einer zweiten Gruppe sah die Geistlichkeit diejenigen Gemeinden, in denen der Kirchenstand und oder der Ortsgeistliche das Armenwesen besorgten. Das betraf die Mehrheit der Gemeinden, nämlich 20 an der Zahl. Namentlich erwähnt werden Barga, Beggingen, Beringen, Buchthalen, Dörflingen, Gächlingen, Guntmadingen, Hemmental, Hemishofen, Herblingen, Löhningen, Merishausen, Neuhausen, Oberhallau, Osterfingen, Schleithelm, Siblingen, Trasadingen, Unterhallau und Wilchingen. Kleinere Abweichungen gebe es in Thayngen und Lohn, wo kirchliche und weltliche Behörden kooperierten, Rüdlingen und Buchberg hätten einen Kirchenpfleger bestimmt und Neunkirch eine Armenkommission eingesetzt. Organisation und Funktionieren des Armenwesens in diesen Gemeinden konnte die Geistlichkeit nur loben.

In einer dritten Gruppe erwähnt die Schrift schliesslich die beiden Gemeinden Ramsen und Buch als negative Beispiele. Bei Ramsen, wo das Armenwesen in den Händen des

14 V A 7, Schreiben der Geistlichkeit, 18. 1. 1850.

Gemeinderates liege und die beiden Geistlichen kaum Einfluss hätten, sparten die Kirchenvorsteher nicht mit Kritik: «An Aufsicht über die Unterstützten fehlt es freilich gänzlich; mit der gereichten Geldspende glaubt die Behörde sich weitem Verpflichtungen entzogen.» Eine spezielle Schelte wurde der Gemeinde Buch zuteil. Habe bis zum Jahr 1847 das Armenwesen in den Händen des Kirchenstandes gelegen, so seien dessen Einflussmöglichkeiten, nachdem es «Conflikte» gegeben habe, abgebaut worden. 1849 habe der Gemeinderat dann gar verfügt, dass alle Unterstützungsgesuche dieser weltlichen Behörde und nicht mehr dem Kirchenstand eingereicht werden müssten. Als Folge davon sei nun bei gleichbleibendem Kirchenbesuch bereits ein merklicher Rückgang der Spendefreudigkeit in der Kirche festzustellen.

Schon jetzt, so wollte die Geistlichkeit festgehalten haben, besorgten in den allermeisten Gemeinden die Kirchenstände und Ortsgeistlichen das Armenwesen, währenddem die Gemeinderäte die Rechnungen abnehmen und damit ein Aufsichtsrecht wahrnehmen würden. Diese Situation entspreche einer, wenn auch gesetzlich nicht klar verankerten, so doch durch «Übung festgestellten und eingewurzelten Regel».

Sodann holte die Geistlichkeit zu einer schwungvollen Argumentation aus, mit der sie ihre Berechtigung als Armenbehörde begründen wollte. Die Mitsprache der politischen Gemeinde in Armensachen sei ja bereits heute verwirklicht, was korrekt sei, denn den ursprünglich kirchlichen Armengütern seien mit der Zeit auch andere Gelder, verfallene Ehepfänder etwa oder «Bechergelder», zugeflossen. Aber der Kern der Sache, der «Cardinalpunkt des gesamten Armenwesens», sei der moralische Gesichtspunkt. Denn die «Hauptgefahr der Gesellschaft» liege «in jenen trotzigen, genussüchtigen, arbeitsscheuen, liederlichen Armen [...], die mit Hass und Neid an die Besitzenden hinaufblicken». Weiter fand die Geistlichkeit, dass eine «Armenpflege, welche nur mechanisch Gaben spendet, ohne sittlichen Ernst und Zucht damit zu verbinden, eine stumpfe Waffe ist, welche mehr verderbt, als gut macht, den Trotz und die Begehrlichkeit mehr reizt und ermuthigt, als niederschlägt.» Das Armenwesen dürfe nicht nur die augenblicklichen Bedürfnisse befriedigen, sondern müsse die Quellen der Armut verstopfen, indem «unverschuldete oder auch reuige Arme» getröstet würden, «schlechte und liederliche» hingegen «durch ernste Zucht in Schranken» gehalten würden. Die Gemeinderäte, so wurde der Verdacht geäußert, würden nur den ökonomischen Standpunkt berücksichtigen, weil sie «nur zu rechnen, zu sparen und am Ende sich in die Nothwendigkeit zu fügen wissen, wodurch dann freilich jene Begehrlichkeit, welche das Almosen als Recht fordert, eher gereizt als behoben werden würde.»

Nach Auffassung der Geistlichkeit gehörten der ökonomische und der sittliche Aspekt «der Natur nach zusammen», und ein Armer lasse sich eine Beaufsichtigung und Ermahnung viel eher gefallen, «wenn dieselbe Hand, die ihn straft, ihn auch mit einer Wohlthat erfreut». Das Schreiben endet mit dem fast dramatischen Appell an die Regierung, sie solle das Anliegen der Kirche gebührend vertreten. Denn die Regierung sei gewiss auch der Meinung, dass «unserem Armenwesen nicht durch Theorien und Partheienwesen, sondern durch praktische, den gegebenen Verhältnissen angemessene Maassnahmen abzuhelpen» sei.

Die Kirche war von ihrer Mission in Sachen Armenwesen derart überzeugt, dass sie eine solche Stellungnahme auch auf die Gefahr hin verfasste, dass diese «als eine oratio pro domo könnte angesehen werden», wie die Kirchenvertreter selber schrieben. Der Kampf der Kirche um Erhaltung und gar Ausbau ihrer Einflussmöglichkeiten muss im zeitgenössischen Kontext gesehen werden, wo der Staat nicht gewillt war, der Kirche eine Eigenständigkeit zuzugestehen.¹⁵

3.3.2 *Examenweggen aus dem Armengut*

Das teilweise gespannte Verhältnis zwischen Pfarrern und Gemeinderäten hatte schon verschiedentlich die Regierung beschäftigt sowie in einzelnen Gemeinden zu Auseinandersetzungen geführt.¹⁶ Als Beispiel seien hier die diesbezüglichen Konflikte in der Gemeinde Buch erwähnt. Ende 1847 beschwerte sich Pfarrer Stickelberger von Buch bei der Regierung darüber, dass «der dortige Gemeinderath den Beschluss gefasst habe, die Beratung und Entscheidung über Armenunterstützungsbegehren nicht mehr ausschliesslich dem E. Kirchenstande zu überlassen, sondern in allen Fällen wo die zu verabfolgende Summe fl. 5 übersteige, den Entscheid dem Gemeinderathe zu übergeben.» Zudem habe der Gemeinderat die für eine in Schaffhausen wohnhafte, aber in Buch eingebürgerte Witwe bestimmte Spende auf 8 Gulden gekürzt, obwohl der Kirchenstand 12 Gulden beschlossen habe. Aber auch der gekürzte Betrag sei bei der Betreffenden, «die sich in der äussersten Noth» befinde, nicht eingetroffen. Darauf erkundigte sich der Kleine Rat beim Gemeinderat von Buch, wie er unter Missachtung der Gemeinderatsordnung dazu komme, derart zu handeln, und warum die in Schaffhausen wohnende Witwe die Unterstützung noch nicht bekommen habe.¹⁷

Die Antwort unter dem Titel «Eingriff in seine [des Kirchenstandes] Kompetenz bei Armensachen» traf schon im Januar 1848 bei der Regierung ein. Darin führte der Gemeinderat von Buch aus, es seien «unter dem Einfluss des Herrn Pfarrers» bereits seit zwei Jahren die Unterstützungen in «sehr ausgedehntem Maasse u. ungleichem Verhältnisse decretirt worden». Deshalb habe man beschlossen, dass Unterstützungen, die den Betrag von 5 Gulden überstiegen, dem Gemeinderat vorzulegen seien. Der Pfarrer habe an den Beratungen nicht teilgenommen, obschon er dazu die Möglichkeit gehabt hätte. Die Absendung der Unterstützung an die Witwe habe «etwelchen aber nicht sehr langen Verschub erlitten». Diese Person befinde sich aber «überhaupt nicht in der angeblichen

15 Vgl. E. Steinemann, Wandlungen; C. A. Bächtold, Die Entwicklung der Stadt Schaffhausen unter Stadtpräsident Johann Heinrich Im Thurn 1835–1845, bearb. von Ernst Steinemann, Mitteilungen aus dem Schaffhauser Stadtarchiv 3, Schaffhausen 1959, S. 78 ff.

16 Der Konflikt zwischen Kirchenständen und Gemeinderäten spielte eine Rolle im regierungsrätlichen Zirkular an die Gemeinden vom 3. 1. 1846, wo empfohlen wurde, gewisse Aufgaben sollten besser die Kirchenstände übernehmen (RP 3. 1. 1846). Auch im Zirkular vom Januar 1847 legte die Regierung den Gemeinden ans Herz, die Pfarrer bei allen Beratungen und Entscheidungen beizuziehen (RP 11. 1. 1847).

17 RP 27. 12. 1847.

äusserst dürftigen Lage». Sie sei auch nicht ohne Hilfe gelassen worden, sondern sei von Buch schon mehrfach mit bedeutenden Beträgen unterstützt worden.¹⁸

Ein Treffen zwischen Bürgermeister Johann Conrad Peyer und Pfarrer Stickelberger scheint die Lage einigermassen beruhigt zu haben. Der Pfarrer wurde aufgefordert, an den Sitzungen des Gemeinderates teilzunehmen, im übrigen blieb der Beschluss der Bucher Behörden, über 5 Gulden übersteigende Beträge selber zu entscheiden, unangetastet.

Stickelberger hatte Peyer aber noch von anderen Unregelmässigkeiten berichtet. Die Gemeinde Buch brachte Anleihen aus dem Armengut offenbar vielfach bei der «dürftigen Classe» unter. Das widerspreche aber den regierungsrätlichen Weisungen über eine sichere Anlage dieser Kapitalien, sagte Peyer vor dem Kleinen Rat. Zudem seien auch schon «aus dem Armengute fremdartige Ausgaben wie Examensessen u.s.g. Examenweggen bestritten» worden.¹⁹ Solche Entdeckungen dürften das regierungsrätliche Vertrauen in die Verwaltungsfähigkeiten der Gemeindebehörden nicht gerade gestärkt haben.

3.4 1851: Zweite Vorlage verabschiedet

Der Ende 1850 vom Grossen Rat erhaltene Auftrag, bis zum Frühjahr 1851 einen neuen Entwurf zu einem Armengesetz vorzulegen, trieb die *Armen-Commission* zur Eile. An zwei Sitzungen im Februar 1851 befasste sie sich erneut mit der Angelegenheit.

Bürgermeister Johann Conrad Peyer konnte den grossrätlichen Entscheid, die Gemeinderäte sollten erstinstanzliche Armenbehörde sein, noch immer nicht akzeptieren und schlug vor, die alte Vorlage ein weiteres Mal zur Abstimmung zu bringen, «weil wir [...] trotz dem von dem HL. Grossen Rathe aufgestellten [...] Grundsätze, in Übereinstimmung mit der H. Regierung von der Ansicht nicht abgehen können, dass eine direkte Beaufsichtigung u. Leitung des Armenwesens durch die Ortsarmenbehörden resp. Kirchenstände mehr im Interesse der Sache gelegen sei.»²⁰ Sollte es wiederum zu einer Ablehnung kommen, wollte Peyer die anlässlich der grossrätlichen Beratungen unterlegenen Kompromissanträge noch einmal vorlegen, wonach die erstinstanzliche Armenbehörde entweder die Gemeinderäte in Verbindung mit dem Kirchenstand oder in Verbindung mit dem Ortsgeistlichen bilden sollten.

Pragmatischer gab sich Regierungsrat Zacharias Gysel, der an der zweiten Sitzung Vorschläge einbrachte, wie die weitere Mitsprache der Kirche gesetzlich zu verankern sei, auch wenn – wie es der Grosse Rat gewollt hatte – die Gemeinderäte erstinstanzliche Armenbehörden würden. Die Kirchenstände sollten immerhin noch Anträge stellen

18 RP 3. 1. 1848.

19 RP 13. 1. 1848.

20 V G 1 A 2 und V A 7, Schreiben an den Kleinen Rat, 22. 2. 1851.

Abb. 11: Zacharias Gysel,
1818–1878 (Ortsmuseum
Wilchingen).



und die Unterstützungsgesuche zuerst begutachten dürfen. Weiter sollte den Kirchenständen die Oberaufsicht über «sittlich verwahrloste Arme» und über «verpflegte Kinder» obliegen.²¹ Den Anregungen Gysels war grösserer Erfolg beschieden als den Anliegen Peyers. Der Kleine Rat ging auf den alten, abgelehnten Entwurf nicht mehr ein. Mit geringfügigen redaktionellen Änderungen wurde der von Gysel vorgelegte Entwurf zuhanden des Grossen Rates verabschiedet, ergänzt durch den bei der letzten Beratung unterlegenen grossrätlichen Minderheitsantrag, der lautete: «Der Gemeinderath einer jeden Gemeinde bildet in Verbindung mit dem Kirchenstande die erstinstanzliche Armenbehörde, mit welcher die Kantonal-Armencommission als solche in direkten Verkehr tritt».²²

21 V A 7.

22 Ebd. und RP 6. 3. 1851.

Am 14. März 1851 erteilte der Grosse Rat dem Armengesetz schliesslich seinen Segen. Anschliessend an eine ausgedehnte Beratung über das neue Eherecht wurde zuerst der Minderheitsantrag noch einmal vertreten, auf den der Grosse Rat jedoch nicht einging, sondern den in seinem Sinn abgeänderten Paragraphen 1 stillschweigend annahm. Bevor das Armengesetz verabschiedet wurde, ergab sich eine kurze Diskussion nur noch bei Paragraph 29, dessen Wortlaut der Grosse Rat bereits bei der ersten Beratung im Juni 1849 abzuändern beschlossen hatte. Die bislang aber dennoch unangepasst gebliebene Version lautete: «Von dem Grundsatz, dass jeder Unterstützungsbedürftige frei und wann er will von der Unterstützung zurück, resp. aus dem Armenhause austreten dürfe, machen Weibspersonen eine Ausnahme, welche nur dann austreten dürfen, wenn der Gemeinderath es ihnen gestattet.»²³ Eine nähere Begründung für diese, wahrscheinlich auf ledige Mütter gemünzte Formulierung hatte die Regierung nie gegeben. Aus dem Grossen Rat wurde nun dazu allerdings vermerkt, «dass es Fälle geben könne, in denen es rathsam sei, auch Männern den Austritt aus Armenhäusern zu untersagen und dass hier die Verhältnisse der unterstützten und der in Armenhäusern aufgenommenen Personen auseinander zu halten seien.»²⁴ Eine entsprechende neue Fassung, die der endgültigen gedruckten ziemlich genau entspricht, wurde vorgeschlagen und vor der Schlussabstimmung verabschiedet.

Nun hatten sich die kirchlichen Behörden im ganzen Kanton fortan mit begutachtenden und antragstellenden Funktionen zu bescheiden, und die weltlichen Behörden nahmen die Entscheidungsgewalt über das ganze Armenwesen wahr. Die Versuche der Regierung, ihnen diese Kompetenzen nicht vollumfänglich, sondern zusammen mit den Kirchenständen zuzugestehen, standen dem Trachten der Landgemeinden nach Selbstbestimmung entgegen. Hier trafen sich deren Interessen mit denjenigen der Stadt Schaffhausen, eine Allianz, die sich gegen die Bestrebungen der Kantonsregierung durchsetzen konnte.

3.5 Inhalt des Gesetzes

Das am 14. März vom Grossen Rat verabschiedete und am 1. Juni 1851 in Kraft getretene *Armen-Gesetz für den Kanton Schaffhausen* umfasst vier Teile und 34 Paragraphen.²⁵ Der erste Teil regelt die Kompetenzen der verschiedenen Behörden. Erstinstanzliche Armenbehörden sind die Gemeinderäte. Sie «urtheilen über alle Unterstützungsgesuche, über Entziehung von Unterstützungen, die Einzelne geniessen, über allfällige Trennung von unterstützten Haushaltungen, überhaupt über jeden Unterstützten als solchen.» Weiter verfügen die Gemeinderäte als Armenbehörde über eine

23 V A 7.

24 GrP 14. 3. 1851.

25 In: Offizielle Sammlung der Gesetze, Alte Folge, Bd. 3, S. 1379 ff.

Strafkompetenz von «4 mal 24 Stunden Arrest und ausnahmsweise auch angemessener körperlicher Züchtigung». Demgegenüber kommt den Kirchenständen nur noch eine antragstellende und beratende Funktion zu. Sie dürfen «Angelegenheiten des Armenwesens begutachten und diesfällige Anträge an die Gemeinderäthe» stellen. Auch zuhanden der Gemeinde können sie Anträge an die Gemeinderäte richten. Weiter gehen alle Unterstützungsgesuche zuerst an die Kirchenstände zur «Stellung gutachtlicher Anträge» zuhanden der Gemeinderäte. Die Kirchenstände sind überdies verpflichtet, «sittlich verwahrloste Arme, sowie auch auf öffentliche Kosten verpflegte Kinder unter ihre besondere Oberaufsicht zu nehmen». Die zweitinstanzliche Armenbehörde bildet der Kleine Rat, der die «Oberaufsicht über das Armenwesen einer jeden Gemeinde» ausübt. Der Kleine Rat soll sich «durch Augenscheine und Einvernahmen» überzeugen, dass die Gemeinden dieses Gesetz und alle anderen allfällig in dieses Gebiet einschlagenden Reglemente einhalten.

Der zweite Teil legt die Unterstützungspflicht der Verwandtschaft, der Gemeinden und des Kantons fest. «Eltern, Grosseltern, Kinder und Enkel» sind nun per Gesetz verpflichtet, verarmte Verwandte zu unterstützen. Der «Fall der ganzen oder theilweisen Unterstützung» durch die Gemeinde ist erst gegeben, wenn die Verwandtschaft entweder nicht vorhanden oder aber erwiesenermassen ausser Stand ist, solche Unterstützungen zu leisten. Die gesetzlich verankerte Unterstützungspflicht durch die Verwandtschaft markiert eine Wende in der Armenfürsorge. Die Behörden beabsichtigten damit, der Selbstverständlichkeit, mit der die Bürger und Bürgerinnen Anspruch auf Unterstützungen aus «ihren» Armengütern erhoben, ein Ende zu bereiten.²⁶

Im dritten Teil, der näher auf die «Verhältnisse der Unterstützten» eingeht, wird bestimmt: «Nur bei gänzlichem oder theilweisem Mangel an Mitteln zur Befriedigung der dringendsten Lebensbedürfnisse und bei körperlicher oder geistiger Unfähigkeit, dieselben für sich und die noch arbeitsunfähigen Seinigen in zureichendem Maasse zu erlangen, tritt die Verpflichtung zur Unterstützung ein.» Diese kam also nur noch für Kinder, Kranke, Alte und sonst Gebrechliche in Betracht, wie das Gesetz ausdrücklich festhält: «Arbeitsscheue oder Liederliche, welche zum Erwerben die nöthigen Kräfte besitzen, haben keinen Anspruch auf Unterstützung». Das führt zum Kerngedanken des Armengesetzes: «Jeder erwachsene Unterstützte, sofern nicht Alter oder Krankheit eine Ausnahme gebietet, soll weniger günstig gestellt sein, als ein nicht unterstützter freier Arbeiter.» Um der Idee, dass jeder und jede für sich selbst verantwortlich sei und sich durch Arbeit den Unterhalt eigenständig sichern müsse, zum Durchbruch zu verhelfen, kamen Arbeitslose im Katalog der zu Unterstützenden nicht explizit vor. Mussten sie allenfalls doch unterstützt werden, so sollte diese Unterstützung derart unattraktiv gemacht werden, dass Lohnarbeit in jedem Fall vorgezogen wurde.

Die weiteren Bestimmungen betreffen das Gebot des absoluten Gehorsams Unter-

26 Diese Selbstverständlichkeit spiegelt sich etwa auch in der Verfassung der Stadt Schaffhausen von 1831, deren § 1 mit dem Satz beginnt: «Der Gesamtheit der Stadtbürgerschaft steht als solcher das Eigenthumsrecht über das Stadtvermögen zu.» (Offizielle Sammlung der Gesetze, Alte Folge, Bd. 1, S. 93).

stützter gegenüber den Armenbehörden, ein vollständiges Wirtshausverbot und die Verpflichtung, «in Erbschafts- oder andern Fällen, da einer zu Vermögen gelangt», die bezogenen Gelder wieder zurückzuzahlen. Des weitem sollen Eltern die Kinder, falls sie diese «physisch und moralisch vernachlässigen», entzogen werden.

Ein mit «Allgemeine Bestimmungen» überschriebener vierter Teil schliesslich befasst sich nebst einem ausdrücklichen Bettelverbot und dem Grundsatz, dass auch Eltern, deren Kinder unterstützt werden, als Unterstützte zu gelten haben, mit den Armenanstalten. In Armenhäusern soll die «möglichst vollständige Trennung der Geschlechter stattfinden», und ihre Reglemente müssen vom Kleinen Rat abgesegnet werden. Austritte aus Armenhäusern bedürfen der gemeinderätlichen Bewilligung.

Bezüglich der Einlieferung in eine Zwangsarbeitsanstalt hält Paragraph 31 fest: «Arbeitscheue, deren Kinder entweder oder sie selbst beim Betteln ertappt werden und die von der Ortsarmenbehörde nicht zur Arbeit oder zur Unterlassung des Bettelns gebracht werden können, dürfen durch den Kleinen Rath auf Antrag der Ortsarmenbehörden ins Zwangsarbeitshaus erkannt werden.»

Nebst der Übertragung des Armenwesens auf die Gemeinderäte führte das Armengesetz also die Unterstützungspflicht von Familie und Verwandtschaft ein, schloss arbeitsfähige Arme, d. h. Arbeitslose, von gemeindlicher und staatlicher Unterstützung aus und schuf die gesetzliche Handhabe, solche Arme, falls sie sich des Bettels schuldig machten, zwangsweise in Arbeitsanstalten einzuweisen.

3.6 Der «frivole Leichtsinn» der Gemeindebehörden

Armen-Commission und Regierung klagten nach Inkrafttreten des Armengesetzes noch jahrelang über die Gemeinderäte, die nun das Armenwesen besorgen sollten. Trotz Gesetz, so schrieb die *Armen-Commission* 1851 in ihrem Jahresbericht, sei «grössere Thätigkeit oder lebendigere und wärmere Theilnahme bei den untern Behörden in Armensachen [...] nicht wahrzunehmen gewesen». Auf weitere Umfragen über die Armut in den Gemeinden beschloss die *Armen-Commission* fortan zu verzichten, obwohl solche aufschlussreich wären, «allein die Überzeugung, dass von denjenigen Organen, an welche hier die Regierung gewiesen ist, der Geist und Sinn einer nachhaltigen Armen-Unterstützung und Hülfe entweder nicht aufgefasst wird oder nicht verstanden werden will, hat sich aus der Beantwortung der früher an die Gemeinds-Armenbehörden gewiesenen Fragen sattsam erwiesen und somit auch die Lust zu Wiederholung ähnlicher Versuche gemildert.» Die *Armen-Commission* konnte sich nur wünschen, dass die Armenbehörden weiterhin «aus frei aus der Gemeinde gewählten Kirchenständen, den Geistlichen an der Spitze», zusammengesetzt wären, mit denen eine Zusammenarbeit sich viel effizienter gestaltet hätte.²⁷

27 VII U 4, 31. 5. 1851.

Der Verwaltungsbericht des Kleinen Rates über die Jahre 1850–1851 stiess ins gleiche Horn. Die im Armengesetz festgeschriebene Verpflichtung der Regierung zur «Oberaufsicht über das Armenwesen» sei einerseits schwer zu erfüllen, weil die Armut zunehme. Andererseits würden die von der Regierung ergriffenen Massnahmen nur dann nicht wirkungslos verpuffen, wenn die Armenbehörden in den Gemeinden «die von der Regierung erhaltenen Aufträge richtig auffassen und zur Ausführung derselben mit *der* Sorgfalt und *dem* Ernste, verbunden mit christlicher Milde, mitwirken» würden, wie es früher die Kirchenstände getan hätten.²⁸

Auch noch 1856 lieferte der Regierungsrat in einem Bericht über den «zunehmenden sittl. Zerfall u. Pauperismus» einen ausführlichen Rundumschlag gegen Gemeinderäte und Gemeindepräsidenten. Weil die Wahlen in den Gemeinden, so wurde gesagt, oft «mit Gleichgültigkeit und zuweilen mit frivolem Leichtsinn» vorgenommen würden, sässen in wichtigen Positionen Männer, die inkompetent und unfähig seien, Gemeingüter zu verwalten, Rechnungen abzulegen und Buch zu führen. Als äusserst negativ schätzte die Regierung ein, dass die Gemeinderäte von den vielfältigen partikulären Interessen in den Gemeinden abhängig seien, wo sie doch «Vollziehungsbeamte der Regierung» sein sollten. Deshalb sei zu wünschen, dass «Mittelbeamte» zwischen Regierung und Gemeinderäte gesetzt würden oder dass die Regierung auf die Wahl der Gemeindepräsidenten Einfluss nehmen könne, forderte der Regierungsrat.²⁹

3.7 Stadt Schaffhausen: Die persönliche Aufsicht der Kirchen

Die Organisation des Armenwesens unterschied sich in der Stadt Schaffhausen sowohl vor als auch nach Inkrafttreten des Armengesetzes von derjenigen in den anderen Gemeinden des Kantons. Seit dem Mittelalter hatte der Kleine Rat die Armengüter verwaltet und über Spenden entschieden. Nach der staatlichen Umwälzung von 1831 war der neugewählte Kleine Stadtrat in seine Fussstapfen getreten und hatte für das Stadtgebiet dessen frühere Funktionen übernommen.³⁰ Die Kirchenstände der Stadt

28 Verwaltungsbericht 31. 5. 1850–31. 5. 1851, Schaffhausen 1852, S. 20. Die Kirche kritisierte das Armengesetz am vehementesten. In seinem Referat für die Synode von 1854 ging Pfarrer J. J. Vetter von Schleithelm auf die Angelegenheit ein, wobei er die bekannten Argumente noch einmal wiederholte. Er wies nun auch an konkreten Fällen nach, dass die Gemeindebehörden unfähig seien, das Gesetz zu vollziehen, es gebe eine «vollkommene Unfähigkeit des Staats in diesem Punkte», fand Vetter. Das Armenwesen müsse eine «That der freien, christlichen Liebe sein», «Liebe aber kennt der Staat als solcher nicht. [...] Er kennt nur das Recht und die Polizei. Damit lässt sich aber nichts ausrichten gegenüber der Armuth u. ihren Folgen.» Die Meinung der Kirche, welche Ziele die Armenfürsorge verfolgen sollte, fasste Vetter so zusammen: «Gewöhnung an Thätigkeit, Arbeitsamkeit u. Sparsamkeit, Reinlichkeit, Ordnung, Kinderzucht, häuslichen Gottesdienst und würdige Sonntagsfeier.» Synodal-Referat 1854.

29 V G 1 A 5, Bericht vom 27. 1. 1856.

30 Gemäss Stadtverfassung von 1831 besorgte die *Armen-Section*, bestehend aus sieben Mitgliedern,

hatten die Spendgesuche nach vorheriger Begutachtung immer schon den politischen Behörden eingereicht.

Doch angesichts der Tatsache, in den Landgemeinden mehr Einfluss zu haben, und gestärkt durch die Neuorganisation des Kirchenwesens mittels Bildung von drei städtischen Kirchgemeinden mit eigener Rechtspersönlichkeit im Jahr 1842, gelangte der Kirchenrat 1844 an den Stadtrat, weil in Schaffhausen «keine eigene Armenpflege bestehe, sondern das Armenwesen durch die Löbliche *Finanz-Section* besorgt werde». Die Geistlichen sollten, so forderte der Kirchenrat in seinem Schreiben, in der Stadt mehr zu sagen haben. Verfassung und Gesetz würden nämlich vorschreiben, dass den Ortsgeistlichen die Aufsicht über das Armenwesen zu übertragen sei.³¹ War diesem Vorstoss vorläufig kein Erfolg beschieden, so sah es 1851 anders aus.

Das Armengesetz entmachtete die Kirche nur auf der Landschaft, in der Stadt Schaffhausen hingegen öffneten sich ihr nun eher mehr Einflussmöglichkeiten als vorher. Hatten die Kirchenstände vor 1851 überhaupt kein Mitspracherecht, waren ihre Kompetenzen jetzt zumindest gesetzlich geregelt und sahen nicht nur ein Antrags-, sondern auch ein Aufsichtsrecht vor.

Diese Gunst der Stunde wussten die stadtschaffhausischen Kirchenstände zu nutzen. Im Juni 1852 beschloss der vereinigte Kirchenstand der drei Kirchgemeinden, eine kirchliche Armenpflege einzurichten und erliess im Januar 1853 als Beilage des *Tageblattes für den Kanton Schaffhausen* einen von Vertretern der drei Kirchgemeinden unterzeichneten Aufruf «An die Einwohner von Schaffhausen».³²

Nachdem die Kirchgemeinden längst gehörte Argumente über die Armut und ihre Bekämpfung erörtert und über die in der Stadt bereits bestehenden Institutionen des Armenwesens viel Lob geschüttet hatten, erläuterten die Verfasser den eigentlichen Zweck ihres Aufrufs. Unter Berufung auf Paragraph 7 des Armengesetzes, wonach den Kirchenständen die «moralische Aufsicht über die Armen übertragen ist», sollte eine eigene kirchliche Armenpflege gegründet werden, wobei die «persönliche Aufsicht und Berathung des Armen» alle Armut verursachenden Übelstände beheben sollte. Bereits hätten sich etwa «60 wackere Männer aus allen Ständen» als Armenpfleger gemeldet: «Jeder dieser Männer hat demgemäss etwa 4 arme Familien übernommen, wird durch persönliche Besuche sich von ihrer ganzen Lage unterrichten, wird ihnen mit Rath und Aufmunterung beistehen, wird die Unterstützungen, die sie aus öffentlichen Fonds oder aus anderen Quellen beziehen, wo er es nöthig findet, in seine Hand nehmen, sie zweckmässig für sie verwenden und in Fällen der Noth

das Armenwesen. Die Armen-Section war eine von sieben weiteren Sectionen. Die revidierte Stadtverfassung von 1835 übertrug das Armenwesen der aus fünf Mitgliedern bestehenden *Finanz-Section*. Nun gab es nur noch drei *Sectionen*. Nach der 1847 revidierten Stadtverfassung wurde das Referentensystem eingeführt, und das Armenwesen von einem der insgesamt vier Referate, dem *Armen-Referat*, übernommen. Dazu: K. Reiniger, Verfassung.

31 StP 24. 1. 1844.

32 In ihrem Jahresbericht über die Jahre 1850 bis 1853 bemerkte die Hülfs-gesellschaft, sie verzichte auf eine neuerliche Bitte an das Publikum um Unterstützungen, weil dadurch eine «Collision mit den für die hiesigen Kirchspiele neu aufgestellten Armenpflegen» sich ergeben könnte, 35., 36. und

überhaupt ihr Fürsprecher und Helfer sein, so dass auf solchem Wege nicht nur die wirkliche Noth, die oft verborgen bleibt, kräftig getröstet, sondern eben so sehr auch die Liederlichkeit, Trägheit und Ungenügsamkeit mancher unserer Armen aufgedeckt, der schnöde Missbrauch der Liebesgaben verhütet und der Segen derselben gemehrt werden soll.»³³

Die Idee, dass die Armen mit Hilfe eines Netzes von Armenpflegern einer persönlichen Aufsicht unterstellt werden sollten, erinnert an die Prinzipien der Hilfsgesellschaft, deren Gedankengut sich im gesamten Aufruf der Kirchenstände wiederfindet. So etwa im Appell, den Bettel nicht mit Almosen zu fördern. «Und hier», so schrieben die Kirchenstände, «scheuen wir uns nicht, alle unsere Gemeindeglieder aufs dringendste zu bitten, dass sie solche Gaben in Zukunft zurückhalten und sie dagegen uns anvertrauen möchten, damit sie durch die Armenpflege zweckmässig verwendet werden». Die kirchliche Armenpflege übernahm fortan einen Teil derjenigen Aufgaben, die bis dahin die Hilfsgesellschaft erfüllt hatte. Für die Jahre 1853 und 1854 wird von Suppenausteilungen berichtet, für 1857–1859 vom Versuch, «weibliche Arbeiten des Nähens und Spinnens» anzubieten. Diese letzteren Einrichtungen seien aber in der Stadt schlecht genutzt worden, obwohl «besonders im Winter 1857 bis 58 unter der sich zusehends unter uns mehrenden Fabrikbevölkerung eine theilweise Verdienstlosigkeit eingetreten» sei und deshalb zeitweise «auch an einige jüngere und arbeitsfähige Personen und Haushaltungen vorübergehende Unterstützungen» hätten gezahlt werden müssen.³⁴

Die Realität der Arbeitslosigkeit holte die Theorie der selbstverschuldeten arbeitsfähigen Armut, die nicht unterstützt werden sollte, ein. Dennoch wurde die Idee der Selbstverschuldung allgemeiner Gedanke und Richtschnur in der sich entwickelnden Industriegesellschaft. Zur neuen «Fabrikbevölkerung» stellte die kirchliche Armenpflege bei Gelegenheit ihres Jahresberichtes 1857/58 fest: «Es ist sehr die Frage, ob die Überhandnahme dieser Fabrikbevölkerung ein Vortheil oder ein Schaden für unsere Stadt ist; jedenfalls ist sehr zu wünschen, dass die Polizei auf dieselben ein wachsameres Auge habe, und solchen, die längere Zeit ohne Verdienst bleiben, die Aufenthaltsbewilligung entziehe, damit nicht ein fremdes Proletariat sich bei uns setze, welches sowohl sittlich von bedenklichem Einfluss, als ökonomisch den rechtlichen Einwohnern zur beschwerlichen Last werden kann.»³⁵

37. Rechenschaft, 1850–1853, S. 13; An die Einwohner von Schaffhausen, 26. 1. 1853, Beilage zu Tage-Blatt für den Kanton Schaffhausen, 26. 1. 1853.

33 An die Einwohner von Schaffhausen, 26. 1. 1853, Beilage zu Tage-Blatt für den Kanton Schaffhausen, 26. 1. 1853.

34 V G 2 1, 29. 9. 1854; Jahresbericht der Armenpflege der drei Kirch-Gemeinden von Schaffhausen, Ende Januar 1853 bis dahin 1854, Schaffhausen 1854; V G 2 2, Bericht der kirchlichen Armenpflege, Ende Januar 1857 bis Ende Januar 1859.

35 V G 2 2, ebd.

4. Zwangsarbeitsanstalten: Vom Eifer zur Resignation

Nachdem die Abtretung des Spendfonds beschlossen war und das Armengesetz die rechtlichen Grundlagen geschaffen hatte, ging es nun darum, die Reformpläne in die Praxis umzusetzen.

Vom Spendfonds sollten gemäss dem zwischen Stadt und Kanton Schaffhausen abgeschlossenen Vertrag vom 4. Februar 1850 die Erträge von 50'000 Gulden, bei geringerem Bedarf reduzierbar auf 40'000 Gulden, für die Einrichtung von Zwangsarbeitsanstalten eingesetzt werden und der Rest zur Unterstützung von unheilbar Kranken, Irren und armen, verwahrlosten Kindern. Mit diesen Mitteln hoffte die Regierung, das Problem der Armut in den Griff zu bekommen und mit straffer Organisation des Armenwesens die Zahl der Unterstützungsgenössigen vermindern zu können.

Doch die Realität holte die hochgesteckten Ziele verschiedentlich ein und relativierte die hohen Ansprüche. Offensichtliche Fehleinschätzungen und Fehlplanungen nährten die zuerst leise, dann immer lauter geäusserten Zweifel insbesondere an der Einrichtung von Zwangsarbeitsanstalten. Bereits in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre wich der pädagogische Eifer und die reformerische Euphorie einer deutlichen Ernüchterung, ja gar einer Resignation. Welche Stationen dieser Prozess durchlief und wie es dazu kam, dass die Idee einer Zwangsarbeitsanstalt schliesslich sang- und klanglos aufgegeben wurde, soll in den folgenden Kapiteln gezeigt werden.

4.1 Die Spenden werden gekürzt

Noch bevor das Armengesetz in Kraft getreten war, und unabhängig davon, stellte sich der *Armen-Commission* die Aufgabe, der «Regulierung der für die Zukunft abzuweisenden Spenden».¹ Die Landgemeinden mussten auf einen Teil der erhaltenen Spendgelder verzichten, damit das Geld für die Zwangsarbeitsanstalten zur Verfügung

1 V G 1 A 2, Bericht über die Tätigkeit der Armen-Commission vom 31. 6. 1850–31. 6. 1851.

stand. Die Regierung ging in ihrem Verwaltungsbericht über die Jahre 1849–1850 sogar davon aus, dass überhaupt keine Spenden mehr ausbezahlt werden sollten, und teilte im Amtsblatt vom 4. Mai 1850 der Öffentlichkeit mit, es könnten gemäss der vom Grossen Rat beschlossenen zukünftigen Verwendung des Spendfonds «keine neuen Spenden mehr bewilligt werden».²

Aber noch im gleichen Jahr musste der Kleine Rat selber einsehen, dass ein vollständiges Streichen der Spendzahlungen an die Landgemeinden doch nicht durchzusetzen gewesen wäre. Daher beschränkte sich die Regierung im Herbst 1850 vorerst einmal auf eine rationellere Abwicklung der Spendvergabe, indem die Beträge nicht mehr wöchentlich, sondern nur noch monatlich an die Pfarrämter geschickt werden sollten.³

Als nächsten Schritt beschloss die Regierung Ende 1850 auf Antrag ihrer *Armen-Commission*, den Gemeinden nun doch wieder ein Zirkular zu schicken, mit der Aufforderung, bei den Spenden möglichst zu sparen. Unter dem Stichwort «künftige Regulierung des Armenwesens» verabschiedete die Regierung «Grundsätze», die den Armenbehörden in den Gemeinden zu «genauer Nachachtung» zugeschickt werden sollten. Als erster Punkt wurde festgehalten: «Es soll mit jeder Armenunterstützung eine Ermunterung zur moralischen Hebung des Unterstützten verbunden werden und solle nichtswürdigen moralisch verdorbenen Armen, wenn alle Ermahnungen u. Aufmunterung zum Guten nichts fruchten würden, selbst jede Unterstützung entzogen werden können.»⁴ Im weiteren forderte die Regierung, die Gemeinden sollten die Spendvergabe restriktiv handhaben. Nur bei wirklichem Mangel sollten Unterstützungen gewährt werden, und wirklich nur an Kinder, Kranke, Alte und Gebrechliche, nicht aber an «arbeitsscheue und liederliche Arme». Unter Vorwegnahme der entsprechenden Regelungen im Armengesetz pochte die Regierung zudem auf die «Familienpflicht» zur Unterstützung und auf das Wirtshausverbot für Spendgenössige. Hatte sich diese Massnahme noch mit Empfehlungen begnügt, so wurde für das Jahr 1851 beschlossen, dass jetzt nur noch die Hälfte der Spendbeträge ausbezahlt würden.⁵

Bürgermeister Johann Conrad Peyer führte namens der *Armen-Commission* vor dem Kleinen Rat aus, das Geld für die Zwangsarbeitsanstalten würde nur ausreichen, wenn «eine zweckmässige Beschränkung» der Spendzahlungen erfolge.⁶ Ein entsprechendes Zirkular vom Januar 1851 teilte den Gemeinden eingangs mit: «Die mit dem Spendfonds übernommenen Verpflichtungen und namentlich auch diejenige, aus dem grössern Theil des Ertrages desselben zwei Zwangsarbeitsanstalten zu errichten, machen es unmöglich, die Spenden ferner wie bisher auszutheilen.» Sie müssten daher um die Hälfte gekürzt werden. Die Gemeinde-Armenbehörden sollten bis Ende Januar

2 Amtsblatt Nr. 18, 4. 5. 1850; Das entsprach auch vollkommen der regierungsrätlichen Auffassung, wonach das System der Spenden sich ohnehin nicht bewährt haben sollte, VII U 1, 28. 3. 1849.

3 RP 28. 11. 1850, veröffentlicht im Amtsblatt Nr. 48, 30. 11. 1850. Das war vor Inkrafttreten des Armengesetzes, weshalb die Beträge an die Pfarrämter gingen.

4 RP 12. 12. 1850.

5 Verwaltungsbericht 1850–51, Schaffhausen 1852, S. 19.

6 RP 16. 1. 1851.

der *Armen-Commission* mitteilen, an welche Arme unter diesen Umständen noch wieviel zu zahlen sei.⁷

Die Antworten aus den Gemeinden drückten zwar Verständnis aus für diese Massnahme, erfreut zeigte sich erwartungsgemäss keine. Altorf beispielsweise teilte mit, man sehe keine Möglichkeit, die Spenden zu kürzen, denn das Armen- und Gemeindegut sei vollständig erschöpft. Die Armen der Gemeinde seien überdies grösstenteils Alte, Kranke, gebrechliche Leute und unmündige, meist uneheliche Kinder. Eine Zwangsarbeitsanstalt werde die Gemeinde also ohnehin nicht entlasten. Beggingen liess über den Gemeindepfarrer mitteilen, man sei derart arm, dass die Spenden des Kantons auf keinen Fall reduziert werden könnten, und fragte an, ob für diese Gemeinde nicht eine Ausnahme gemacht werden könne. Auch aus anderen Gemeinden schrieben die Pfarrer, dass sie die Spenden «nur mit schwerem Herzen» hätten kürzen können, und Buchberg glaubte zudem, wegen eines Zinses, den die Gemeinde dem Spendamt zahlte, ein besonderes Anrecht auf die Zahlungen aus diesem Fonds zu haben.⁸

Allein schon der Versuch, im Sinne des mit der Stadt abgeschlossenen Vertrages die angeblich so missbräuchlich vergebenen Spenden zwecks Verwirklichung der Zwangsarbeitsanstalten zu kürzen, stiess auf praktische Hindernisse.⁹ Diese lassen sich nicht einfach mit gemeindlicher Widersetzlichkeit gegenüber den Ansinnen des Kantons erklären, sondern scheinen viel eher in einer tatsächlichen Bedürftigkeit der Landgemeinden gelegen zu haben, die offenbar auf die jahrzehntelang bezogenen Gelder aus dem Spendfonds wirklich angewiesen waren.

Die zur Einrichtung von Zwangsarbeitsanstalten notwendige Reduktion der Spendgelder konnte auch die *Armen-Commission* nicht durchsetzen. Auf die entsprechende Anfrage, so die *Armen-Commission* im Frühjahr 1852, sei aus den Gemeinden «die Erklärung erfolgt, dass alle Spendgenössigen dürftig seien».¹⁰ Vom Ziel, die Spenden um die Hälfte zu kürzen, wollte die *Armen-Commission* jedoch nicht abweichen und hoffte, dass die Zahl der Spendgenössigen «durch Ableben sich vermindern» werde.¹¹

4.2 Die Zwangsarbeitsanstalten werden ausgestattet

Kaum war der Vertrag über den Spendfonds unterzeichnet, beauftragte die Regierung die *Armen-Commission*, das Schwesternhaus als Zwangsarbeitsanstalt für Frauen zu kaufen und den Griesbacherhof als Anstalt für Männer einzurichten.¹² Innerhalb der *Armen-Commission* spielte Regierungsrat Zacharias Gysel in diesem Zusammenhang

7 V H 1 A 1.

8 Ebd.

9 Vgl. z. B. den Bericht der Armen-Commission vom 28. 3. 1849, VII U 1.

10 GrP 9. 3. 1852.

11 VII U 1, Bericht der Armen-Commission vom 21. 4. 1852.

12 Verwaltungsbericht 1849–50, Schaffhausen 1851, S. 21.

eine dominierende Rolle. Er arbeitete den Entwurf «einer Zwangsarbeitshausorganisation» aus, der von der Regierung im Februar 1850 genehmigt und dem Grossen Rat mit dem Antrag unterbreitet wurde, er solle grünes Licht «zur versuchsweisen Einrichtung einer Zwangsarbeitsanstalt» für Männer und einer für Frauen geben.¹³ Der Grosse Rat verabschiedete die Ordnung mit «wenigen minder wesentlichen Änderungen», allerdings als vorläufig «rein theoretische» Vorstellung darüber, wie solche Anstalten idealerweise funktionieren sollten und «mit der weiteren Einladung [an die Regierung], späterhin über die Einrichtung von Zwangsarbeitshäusern einen auf praktischer Erfahrung gegründeten Gesetzesantrag vorzulegen».¹⁴ Zu einem solchen Gesetz kam es jedoch nie, und die Zwangsarbeitsanstalt blieb während der ganzen Dauer ihres Bestehens ein Provisorium.

Der Griesbacherhof war bereits 1849 als geeigneter Ort für eine Zwangsarbeitsanstalt für Männer in die Diskussion eingebracht worden. Die Gebäulichkeiten wurden zwar als alt und sehr baufällig beschrieben, aber: «Schön u. anlockend soll ja das Institut nicht seyn, nur ordentlich u. reinlich», war die Meinung der *Armen-Commission*.¹⁵ Regierungsrat Gysel wurde schon im Februar 1850 beauftragt, die Verhandlungen mit den Pächtern «wegen freiwilliger Abtretung» zu führen. Erst im November 1851 verliessen jedoch die beiden Pächter nach langem Hin und Her den Hof.¹⁶

Als Gebäude für eine «Zwangsarbeitsanstalt für weibliche Individuen» schlug Bürgermeister Johann Conrad Peyer im April 1850 «in Ermangelung eines andern zweckmässigen Lokales» das der Stadt gehörende Schwesternhaus vor, das sich der ganzen Länge der gleichnamigen Gasse entlangstreckte. Der Preis betrug 2200 Gulden, und die Regierung stimmte dem Kauf im September 1850 zu.¹⁷ Die Stadt scheint über diesen Handel nicht unglücklich gewesen zu sein, hatte sie das Schwesternhaus doch kurz zuvor bereits einem Johann Heinrich Bollinger, Maler und Lackierer, verkauft, der es jedoch bereits nicht mehr wollte, «weil es ihm aber sofort nicht mehr passte».¹⁸ Gleichzeitig wurde sowohl für den Griesbach als auch für das Schwesternhaus ein Verwalter beziehungsweise eine Verwalterin gesucht.¹⁹ Im Amtsblatt vom Juli 1850 wurden die beiden Stellen ausgeschrieben. Als Besoldung wurden dem Verwalter 300 Gulden im Jahr, der Verwalterin 125 Gulden jährlich geboten, dazu Kost, Wohnung, Beholzungen und das Besorgen der Wäsche. Interessenten und Interessentinnen hatten sich bei Bürgermeister Peyer, gleichzeitig Präsident der *Armen-Commission*, zu melden.²⁰ Im August 1850 fiel die Wahl der Regierung einstimmig auf Elisabetha Müller aus Thayngen als Verwalterin eines Zwangsarbeitshauses für Frauen und mit

13 RP 4. 2. 1850, 7. 2. 1850; V J 1 a, 7. 2. 1850.

14 RP 28. 2. 1850.

15 VII U 1, Bericht der Armen-Commission vom 28. 3. 1849.

16 RP 28. 2. 1850, 4. 4. 1850, 12. 8. 1850; V G 1 A 2, 15. 7. 1851, 5. 11. 1851.

17 RP 15. 4. 1850, 9. 9. 1850.

18 V J 1 a, 2. 10. 1850.

19 RP 4. 4. 1850.

20 Amtsblatt Nr. 28, 13. 7. 1850.

fünf von acht Stimmen auf den Gemeindepräsidenten von Löhningen, Walter, als Verwalter des Griesbacherhofes.²¹

Noch bevor eine der beiden Anstalten in Betrieb genommen werden konnte, fielen bereits einige Kosten für Unterhalt und Anschaffungen an. So stellte die Strafanstalt etwa Rechnung für das Reinigen der Strasse vor dem Schwesternhaus sowie für Mobiliar und Leinenzeug für den Griesbach. Für solche Anschaffungen hatte der Kleine Rat einen Kredit von 6251,31 Gulden gesprochen.²²

Nach dem zügigen Planen und Handeln während des Jahres 1850 kam es bereits 1851 zu ersten Verzögerungen. Als die fürs Schwesternhaus gewählte Verwalterin Elisabetha Müller im Juni 1851 wegen eines eingegangenen «Eheversprechens» die Stelle absagen musste, konnte sich die *Armen-Commission* nicht entscheiden, an ihre Stelle eine der drei sich neu Bewerbenden zu wählen. Eine Friederike Murbach von Gächlingen schien der Kommission mit ihren 19 Jahren wohl zu jung, eine andere war Witwe und Mutter von vier unmündigen Kindern. Was jedoch an der 33 Jahre alten Anna Kummer nicht genehm war, ist nicht ersichtlich. «In Ermangelung einer geeigneten Persönlichkeit» beschloss die *Armen-Commission* jedenfalls, die Wahl einstweilen zu verschieben.²³ Auch als die Strafanstalts-Commission wissen wollte, was mit dem für den Griesbacherhof gekauften Stoffvorrat an Wisling zu geschehen habe, liess die *Armen-Commission* mitteilen, dieser Posten solle, wenn ein günstiges Angebot vorliege, verkauft werden.²⁴

4.3 Landwirtschaft als Liebhaberei?

Hinter dem Entscheid, auf dem Griesbach die Zwangsarbeitsanstalt für Männer einzurichten, stand die Idee, dass die Landwirtschaft für die beabsichtigten Zwecke besonders geeignet sei. Mit dem Betreiben von Landwirtschaft, so zählte die Regierung die Vorteile auf, mache man im Unterschied zu einem Handwerk niemandem Konkurrenz. Zweitens seien die Produkte leicht verkäuflich und drittens könne der Eigenbedarf an Lebensmitteln zum grössten Teil gedeckt werden. Viertens könnten die Zöglinge jahrein, jahraus immer mit irgend etwas beschäftigt werden. Zudem sei

21 RP 12. 8. 1850.

22 Die Aufträge, das Nötige für die Eröffnung der Anstalt auf dem Griesbach zu kaufen, hatte Zacharias Gysel übernommen. Er ermächtigte den Verwalter, Möbel möglichst billig anzuschaffen, erlaubte ihm, für seine Familie noch etwas mehr Fleisch zu kaufen, und gewährte ihm für die «Auslagen und Zeitversäumnisse» während des Umzugs auf den Griesbacherhof 22 fl. 52 kr., V G 1 A 2, Protokolle der Armen-Commission vom 19. 2. 1851, 22. 2. 1851, 20. 6. 1851, 15. 7. 1851, 5. 11. 1851. Zur Regelung dieser Angelegenheiten kam es zu einem regen Briefwechsel zwischen Gysel und dem Verwalter, V J 1 a.

23 V G 1 A 2, 20. 6. 1851.

24 V G 1 A 2, 5. 11. 1851.

die Landwirtschaft das im Kanton weitaus am häufigsten betriebene Gewerbe, und eingewiesene Männer hätten auf diesem Gebiet daher meist schon einige Erfahrung. Nach ihrer Entlassung würden sie überdies am ehesten auch in der Landwirtschaft eine Beschäftigung finden.²⁵

Regierungsrat Zacharias Gysel, der den Hof mehrmals besichtigte, berichtete im Frühjahr 1850, dass der Griesbach «für unsere Zwecke ein sehr günstiges Terrain bietet».²⁶ Im folgenden Jahr hielt sich Gysel im Auftrag der *Armen-Commission* derart häufig auf dem Griesbach auf, dass er nach eigenem Bekunden nicht mehr wusste, wie oft er dort gewesen war.²⁷ Im Juli 1851 verfasste er zuhanden der *Armen-Commission* einen äusserst ausführlichen Bericht über die «neue Wirthschaftseinrichtung» des Griesbacherhofes, «bittend seine Leistungen in dieser Hinsicht schonend beurtheilen zu wollen indem ihm nie das Glück zu Theil wurde, Landwirthschaft in Anstalten studieren zu können, vielmehr bloss er sich darauf angewiesen gesehen hat, aus Büchern u. aus mehrjährigen Erfahrungen zu schöpfen.»²⁸ Eine Bitte, die in Anbetracht der engagierten und detailreichen Erörterungen über landwirtschaftliche Anbaumethoden, Arbeitskräftebedarf und vieles mehr als übertriebenes Understatement erscheint. Gysel unternahm seine Besichtigungen zusammen mit einem «Sachkenner», dem späteren Regierungsrat Johannes Hallauer von Trasadingen, mit dem er auch den «Wirtschaftsplan» und die zu treffenden Vorkehrungen besprach.²⁹ Gerne, so Gysel zum Schluss des Berichts, hätte er einiges noch ausführlicher behandelt, «wenn die Zeit nicht allzusehr drängen würde».

Auch die praktischen Schritte bezüglich der Landwirtschaft leitete Gysel in die Wege. So bestellte er etwa einen Arbeiter, der die Obstbäume stutzen und neue anpflanzen sollte, oder er beauftragte einen Geometer, der zur besseren Planung der Landwirtschaft einen genauen Plan des Gutes zeichnen sollte. Auch nahm er die offenbar nötige Drainage des Geländes rund um den Hof in Angriff, wozu unter seiner Anleitung ein Abzugskanal durch einen der Äcker anzulegen war.³⁰ Das Projekt der Drainage wurde allerdings nicht abgeschlossen, noch 1855 beschäftigten sich die Räte mit diesem Problem.³¹

25 V J 1 a und V J 1 b, Schreiben des Regierungsrates vom 21. 11. 1855

26 V J 1 a, 20. 3. 1850.

27 V G 1 A 2, Protokoll der Armen-Commission vom 20. 6. 1851; V J 1 a, Schreiben von Zacharias Gysel an die Regierung vom 19. 12.

28 V J 1 a, 9. 8. 1851.

29 Johannes Hallauer trat als Landwirtschaftsexperte und Bewirtschafter eines Mustergutes in Erscheinung mit seiner 1856 publizierten Schrift *Beiträge zur landwirtschaftlichen Statistik des Kantons Schaffhausen*. Der 1858, knapp 31jährig, zum Regierungsrat gewählte Hallauer betreute in dieser Funktion das Gemeinde-, Armen- und Vormundschafswesen und die Verhältnisse der Landwirtschaft. Seine Ausbildung hatte er als Jugendlicher in der landwirtschaftlichen Schule von Hofwil im Kanton Bern erhalten, welche vom Philanthropen und Sozialpädagogen Emanuel von Fellenberg gegründet worden war. K. Bächtold, Johannes Hallauer, in: Schaffhauser Biographien, Bd. 4, S. 74 ff.

30 V G 1 A 2, 5. 11. 1851.

31 V J 1 a, Schreiben des Regierungsrates, 21. 11. 1855.

Dieses schon fast als leidenschaftlich zu bezeichnende Engagement brachte Gysel aber nicht nur Lob ein. 1855, als man nicht mehr so ganz an den Sinn und Zweck der Zwangsarbeitsanstalt auf dem Griesbach glauben mochte, wurde der Vorwurf erhoben, es werde dort eine «landwirtschaftliche Musterwirthschaft» betrieben und es gehe um die «Befriedigung landwirthschaftlicher Liebhabereien».³² Diese Kritik richtete sich mit Sicherheit auch an die Adresse Gysels, der – selber Besitzer eines landwirtschaftlichen Mustergutes – 1852 dem Präsidenten des Grossen Rates geschrieben hatte, der Griesbach bereite ihm zwar einige Mühe, «welcher ich mich aber als Liebhaberei gerne unterziehe».³³

4.4 Allmählicher Meinungsumschwung

Trotz der von der *Armen-Commission* zügig vorangetriebenen Vorarbeiten wurde auch 1852 weder die im Schwesternhaus geplante noch die auf dem Griesbacherhof schon halb eingerichtete Zwangsarbeitsanstalt in Betrieb genommen. «Mit einigem Widerspruch», so hält ein regierungsrätlicher Bericht aus dem Jahr 1855 rückblickend fest, «wurde die Sache nun vollführt».³⁴

Der «Widerspruch» begann mit einer grossrätlichen Interpellation, welche drängte, die Anstalten seien nun unverzüglich zu eröffnen. Der Regierungsrat wollte jetzt aber plötzlich nichts mehr übereilen,³⁵ eine grossrätliche Kommission empfahl gar den gänzlichen Verzicht auf beide Anstalten, und der Grosse Rat stimmte anfangs 1853 schliesslich einem Kompromiss zu, wonach wenigstens die Zwangsarbeitsanstalt für Männer auf dem Griesbach provisorisch zu eröffnen sei.

32 Ebd.

33 V J 1 a, 30. 10. 1852

34 Im gleichen Bericht wird als Grund zur Verzögerung angegeben, dass die Preise gestiegen seien und die Regierung deshalb habe sparen wollen, V J 1 b, 21. 11. 1855.

35 Eine Teilrevision der Kantonsverfassung von 1852, vom Volk nur knapp angenommen, sah die Einführung der Gewerbefreiheit vor, den Gemeinderäten wurde freigestellt, die Einwohnergemeinde anstelle der Bürgergemeinde einzuführen. Nichtbürger sollten jedoch nur in Schul- und Kirchensachen stimmberechtigt sein, Kurt Reiniger, Die Verfassung der Stadt Schaffhausen, S. 133. Im weiteren führte die revidierte Verfassung nun endgültig die Trennung von Legislative und Exekutive ein (Gewaltentrennung) und schuf statt des bisherigen Kleinen Rates mit Bürgermeister und Amtsbürgermeister den Regierungsrat bestehend aus sieben Mitgliedern unter dem Vorsitz eines Regierungspräsidenten, vgl. auch Anm. 29 (zu Teil 4, Kap. 1); Offizielle Sammlung der Gesetze, Neue Folge, Bd. 1, 1855. Per Dekret vom 15. 6. 1852 über die Geschäftsführung des Regierungsrates gingen überdies die Geschäfte der *Armen-Commission* an das entsprechende Referat über, Verwaltungsbericht 1852/53, S. 34.

4.4.1 Bittere Vorwürfe an die Regierung

Als letztes Geschäft der Grossratssitzung vom 9. März 1852 wurde besagte Interpellation behandelt, wobei der Regierung wegen der bei der Eröffnung der Zwangsarbeitsanstalten eingetretenen Verzögerung «bittere Vorwürfe gemacht» wurden.³⁶ Der Interpellant brachte vor, der Kanton habe nunmehr schon vor zwei Jahren mit der Stadt Schaffhausen einen Vertrag über die Abtretung des Spendfonds abgeschlossen, gemäss welchem dieser Fonds einerseits «auf eine seiner bisherigen Bestimmung analogen Weise», anderseits aber für die Einrichtung von zwei Zwangsarbeitsanstalten gebraucht werden sollte. Nun wünsche er, der Interpellant, Auskunft darüber, was unterdessen geschehen sei, «ob die bezeichneten Anstalten bestünden und auf welche Weise die Zinse des Spendfonds verwendet würden».³⁷

In seiner Antwort erklärte der Kleine Rat die Verzögerung damit, dass die Verwalterinnenstelle für das Schwesternhaus nicht wieder habe «auf eine befriedigende Weise» besetzt werden können, der Pächter auf dem Griesbacherhof eine zu hohe Abfindungssumme verlangt habe und die Gemeinden auf die an ihre Armen verabreichten Spenden nicht hätten verzichten können. Zudem, so rechtfertigte sich die Regierung, seien Vorwürfe unangebracht, denn es werde immer fraglicher, ob der Zweck der Zwangsarbeitsanstalten überhaupt je erreicht werden könne.³⁸ Auf den im Grossen Rat gemachten Vorschlag, es sei zur Untersuchung dieser Sachverhalte eine Kommission einzusetzen, ging man vorerst nicht ein; die *Armen-Commission* befasste sich in der Folge aber eingehend mit den aufgeworfenen Fragen.

Festzuhalten bleibt, dass anlässlich dieser Grossratssitzung erstmals von Regierungsseite offen Zweifel an der Institution der Zwangsarbeitsanstalten geäussert wurden. Die Interpellation hatte die eben beendete Diskussion um die Verwendung des Spendfonds und den Sinn solcher Anstalten wieder neu entfacht. Eine Einigung gab es nicht, denn die Interessen der Landgemeinden auf der einen, der Stadt Schaffhausen auf einer weiteren und der Kantonsregierung auf der anderen Seite gingen in ganz verschiedene Richtungen. Die finanziellen Mittel waren knapp, und an gemeinsamen sozialpolitischen Vorstellungen fehlte es vollends.

4.4.2 Zweifel an der Zweckmässigkeit

Vor der *Armen-Commission*, die sich im April 1852 des Problems annahm, erörterte Regierungsrat Zacharias Gysel die finanzielle Lage des Spendfonds und listete die anstehenden Kosten für den Betrieb von zwei Zwangsarbeitsanstalten auf.

War man 1850 optimistischerweise noch davon ausgegangen, dass vielleicht sogar die Zinsen von 40'000 Gulden ausreichen würden, so hatte die Meinung unter dem Druck

36 V J 1 b, 21. 11. 1855.

37 GrP 9. 3. 1852.

38 Ebd.

der Fakten unterdessen ins Gegenteil umgeschlagen. Gysel rechnete vor, dass die Anstalt für Frauen einen Zuschuss von 924 Gulden, diejenige für Männer einen von 1500 Gulden jährlich, zusammen also 2424 Gulden, bräuchte. Bei einem gegenwärtigen Ertrag des Spendfonds von nur gerade 1380 Gulden sei ein Fehlbetrag von 1044 Gulden zu erwarten, falls beide Anstalten unverzüglich eröffnet würden. Aber auch bei solchen Defiziten würde der ganze Spendfonds beansprucht, nicht nur die vereinbarten 50'000 Gulden, und die Spendzahlungen müssten vollständig eingestellt werden, sagte Gysel.³⁹

Beeindruckt von dieser Rechnung hielt die *Armen-Commission* einstimmig fest, «dass es unter den gegebenen beschränkten finanziellen Verhältnissen unmöglich sei, die beiden Zwangsarbeitsanstalten oder auch nur eine derselben sofort ins Leben zu rufen, da bei einem auch nur oberflächlichen Kostenüberschlag ersichtlich werde, dass die vorhandenen Mittel zur Deckung derselben nicht hinreichen würden.» «Pekuniäre Rücksichten» seien auch die «überwiegende Ursache» gewesen, dass bisher noch keine Zöglinge in den Griesbach aufgenommen worden seien. Erst in ein paar Jahren werde die erforderliche Geldmenge nicht zuletzt «infolge allmählichen Absterbens der Spendgenössigen» genügend anwachsen. Schon für das Rechnungsjahr 1852/ 53 sei auf diese Weise ein «disponibler Überschuss» von etwa 1400 Gulden zu erwarten, der sich in einigen Jahren auf 2000 Gulden vergrössern werde.

Nebst den rein finanziellen Aspekten brachte die *Armen-Commission* nun aber auch grundsätzliche Bedenken an: «Ein längerer Aufschub der Einrichtung der Zwangsarbeitshäuser dürfte sich aber auch noch aus dem weiteren Grund rechtfertigen lassen, als die Zweifel über die Zweckmässigkeit u. Nothwendigkeit derselben eher im Zu- als im Abnehmen begriffen sind; durch die überhand nehmende Auswanderung jedenfalls die Dringlichkeit der Ausführung nicht vorliege, indem die Gemeinden hierin ein radikaleres Mittel gefunden haben, sich solcher müssiger u. gefährlicher Subjecte für immer zu entledigen.»

Von den im Vertrag mit der Stadt Schaffhausen vereinbarten Zwecken des Spendfonds sei unter diesen Bedingungen die Unterstützung von Kranken, Alten und Kindern vordringlicher. Die Pläne für Anstalten, «über deren Zweckmässigkeit und Nothwendigkeit die Zweifel eher im Zu- als im Abnehmen sind», könnten zurückgestellt werden, schrieb die *Armen-Commission* an die Regierung und formulierte zuhanden des Grossen Rates entsprechende Anträge: 1. Zwangsarbeitsanstalten sollten erst eingerichtet werden, wenn der Spendfonds gross genug sei. 2. Solle das Schwesternhaus einstweilen anderweitig «nutzbringend gemacht werden». 3. Seien auf den Griesbach so viele Männer aufzunehmen, als für die Bewirtschaftung des Gutes erforderlich seien. 4. Solle der Grosse Rat die Regierung ermächtigen, in dringenden Fällen Kranke, Irre und verwahrloste Kinder zu unterstützen und in ganz dringenden Fällen Kantonsangehörigen «zur Auswanderung behülflich zu sein».⁴⁰

39 V G I A 2, 2. 4. 1852; in ihrem Schreiben an die Regierung in dieser Sache bezifferte die Armen-Commission das zu erwartende Defizit mit 1234 fl., VII B U 1, 21. 4. 1852.

40 VII U 1, Anträge an die Regierung, 21. 4. 1852; V G I A 2, Protokolle der Armen-Commission, 2. 4. 1852.

Der Grosse Rat wollte über diese Anträge nicht sofort entscheiden, sondern setzte eine Spezialkommission ein, welche die Angelegenheit beurteilen sollte.⁴¹ Von dieser hoffte Regierungsrat Gysel, dass sie bald über «das Schicksal des Griesbach» entscheiden werde, «denn davon hängt manche Einrichtung auf dem Hofe selbst ab».⁴²

Zu der sich hier zeigenden groben Fehleinschätzung der finanziellen Möglichkeiten des Spendfonds war es unter anderem auch deshalb gekommen, weil die Stadt Schaffhausen die Schlussrechnung über diesen Fonds erst nach einem längeren Briefwechsel anfangs 1851 dem Kanton zugestellt hatte.⁴³ Erst da gewann die *Armen-Commission* eine allmähliche Übersicht über die tatsächlichen Einkünfte des Spendfonds. Böses Erwachen: Der Gewinn belief sich nur gerade auf 517 Gulden jährlich!

Infolge der städtischen Nachlässigkeit und allenfalls schon vorher mangelhaften Verwaltung des Spendfonds kamen die unerfreulichen finanziellen Tatsachen erst ans Licht, als das Schwesternhaus bereits gekauft und sowohl dieses als auch der Griesbacherhof zur Eröffnung bereitstanden.⁴⁴

4.4.3 Keine Experimente «auf Wohlgerathen»

Die grossrätliche Kommission lieferte schon Ende Dezember 1852 einen Bericht «über die Frage wegen der Nothwendigkeit resp. Zweckmässigkeit der Errichtung von Zwangsarbeitsanstalten für liederliche u. arbeitsscheue Angehörige des Kantons» ab. Darin nahmen die fünf Mitglieder, drei aus Schaffhausen, je eines aus Hallau und Schleithem, kein Blatt vor den Mund.⁴⁵ Nach einer vernichtenden Kritik an den vorgesehenen Gebäulichkeiten und Standorten von Schwesternhaus und Griesbacherhof erörterten sie die Frage, «ob Zwangsarbeitsanstalten überhaupt dem ihnen unterlegten Besserungszwecke genügen, u. ob namentlich für den Canton Schaffhausen in derartigen Anstalten das Mittel dargeboten sei, um der Verarmung u. Entsittlichung vorzubeugen».⁴⁶ Die Kommission wollte nicht gänzlich von der Hand weisen, dass

41 GrP 8. 9. 1852.

42 V J 1 a, 30. 10. 1852.

43 A III 05. 12/05 und RP 30. 1. 1851.

44 VII U 1, 21. 4. 1852.

45 V J 1 a, Bericht vom 30. 12. 1852; Mitglieder der Kommission waren: Heinrich Ammann (Regierungsrat, Schaffhausen), Franz Adolf Schalch (Präsident des Grossen Rates, Kantonsgerichtspräsident, Schaffhausen), Johann Jakob Schlatter (Stadtrat, Schaffhausen), Vinzenz Bächtold (Tierarzt, Schleithem) und Georg oder Melchior Gasser (Oberrichter, Hallau), GrP 8. 9. 1852 und Amtsblatt Nr. 27, 1851.

46 Die Kommission hatte die beiden als Anstalten vorgesehenen Gebäude besichtigt und befand, das seit seinem Kauf leerstehende Schwesternhaus sei sehr klein und würde nur wenigen *Correktionellen* Raum bieten. Die Gebäulichkeiten des Griesbacherhofes seien in einem äusserst schlechten baulichen Zustand. Was die Landwirtschaft betreffe, seien zwar einige Verbesserungen gemacht worden, das Gut müsse aber weiterhin auf Kosten des Staates betrieben werden, weil es nicht rentiere. Das werde es auch in Zukunft nicht können, weil die Arbeit Leuten in die Hände gelegt werde, die an wirtschaftlichem Erfolg gar nicht interessiert seien. Zur richtigen Besorgung der Landwirtschaft

solche Anstalten grundsätzlich Gutes bewirken könnten: «Allein bestimmte Erfolge liegen nicht vor, diese Institute sind noch nicht zu einer allgemeinen Geltung gelangt; vielmehr scheint Manches für die Unhaltbarkeit eines Systems zu sprechen, wo der Besserungszweck auf einer sehr weit begränzten Grundlage verfolgt wird, u. sich nicht gleichzeitig an die Strafe für verübte rechtswidrige Handlungen knüpft. Hiefür zeugt wenigstens die Thatsache, dass der Kanton Zürich von dem Projekte der Errichtung von Zwangsarbeitsanstalten in neuerer Zeit wieder abgegangen ist. Jedenfalls aber wird eine solche Anstalt ihren Zweck nur dann erreichen, wenn sie in der gehörigen Ausdehnung angelegt wird, so dass sie im richtigen Verhältniss zur Zahl der Bevölkerung steht, u. allen denjenigen Individuen, welche durch schlechtes Lebewesen, Müssiggang u. verschuldete Armuth ihren Gemeinden zur Last fallen, Aufnahme gewähren kann. Allein ein einziger Blick auf die beschränkten Fonds, welche uns in dieser Beziehung zu Gebote stehen, weist uns die Unmöglichkeit nach, Zwangsarbeits(häuser) zu gründen, die auch nur annähernd ihre Bestimmung erfüllen könnten.» Mit den zu geringen Mittel und den zu kleinen Räumlichkeiten begründete die Kommission ihre ablehnende Haltung.

Weiter konnte sie sich auch nicht vorstellen, nach welchen Kriterien die Aufnahme der Zöglinge vor sich gehen sollte, weshalb sie sich auch mit einem versuchsweisen Betreiben des Griesbaches «durchaus nicht einverstanden erklären» wollte. Es liege nicht im Aufgabenbereich des Staates, so die Kommission, «aus dieser oder jener Gemeinde einzelne Individuen hierher zu ziehen u. Besserungsversuche mit ihnen anzustellen», und es könne nicht Sache des Kantons sein, «auf Wohlgerathen Experimente anzustellen, welche erhebliche finanzielle Opfer erheischen». Es sei unsorgfältig geplant worden, rügte die Kommission, was «bei der finanziellen Lage des Kantons eine sehr empfindliche Saite berührt». Das Armenwesen obliege den Gemeinden, dem Kanton komme demgegenüber die Aufgabe zu, in positivem Sinn auf die Gemeindebehörden einzuwirken. Auch Auswanderungsunterstützungen seien Sache der Gemeinden. Der Kanton habe nicht die finanziellen Mittel, «um auf dieses weit u. schwierige Gebiet einzutreten». Eine Minderheit der Kommission wollte allerdings am regierungsrätlichen Vorschlag festhalten, dass in ganz dringenden Fällen auch der Kanton Unterstützungen für Auswanderungswillige gewähren könne.

Aufgrund ihres Berichts beantragte die Kommission, es sei erstens auf beide Anstalten zu verzichten und mit der Stadt Schaffhausen in diesem Sinn zu verhandeln. Zweitens sei der Griesbach wieder zu verpachten und drittens das Schwesternhaus möglichst gewinnbringend zu verkaufen oder sonst nutzbringend zu machen. Viertens solle die Regierung gemäss ihrem eigenen Vorschlag ermächtigt werden, in dringenden Fällen Spendfondsgelder an Irre, unheilbar Kranke und verwahrloste Kinder zu gewähren.

müssten unter diesen Umständen ohnehin fremde Landarbeiter beigezogen und entlohnt werden, was die Kosten erneut in die Höhe treibe, fand die Kommission in ihrem Bericht, V J I a, 30. 12. 1852.

4.4.4 Von einer Zwangsarbeitsanstalt für Frauen wird «abstrahirt»

Einen ersten Wendepunkt in der Geschichte der Zwangsarbeitsanstalten markierte der Entscheid des Grossen Rates vom 7. Januar 1853. Auf der Suche nach einem Kompromiss zwischen den regierungsrätlichen Anträgen, welche die *Armen-Commission* ausgearbeitet hatte, und den radikalen der grossrätlichen Kommission entschied der Grosse Rat im Sinn der Regierung für einen nur vorläufigen Verzicht auf die Anstalten. Der Regierung und der Kommission folgte man in Sachen Schwesternhaus, das verkauft werden sollte, falls es nicht sonstwie nutzbringend gemacht werden könne. Dringende Spenden seien im vom Regierungsrat vorgesehenen Sinn zu gewähren, ausser der Auswanderungsunterstützungen. Bezüglich Griesbach beschloss der Grosse Rat in leichter Abweichung vom regierungsrätlichen Antrag, diese Anstalt sei versuchsweise für ein Jahr zu betreiben, wonach die Regierung über die Erfahrungen und über die weitere Verwendung des Hofes dem Grossen Rat Bericht erstatten sollte.⁴⁷

Den Anträgen der Kommission wurde entgegengehalten, dass ein anfänglicher wirtschaftlicher Rückschlag ganz natürlich sei, wenn ein Gut vorher derart vernachlässigt worden sei. Einige Individuen seien versuchsweise bereits aufgenommen worden, was sich «gut bewährt» habe. Es müssten nun zuerst weitere Erfahrungen gemacht werden, wozu es angebracht sei, den Hof auf Kosten des Staates weiterzuführen. Wenn das Projekt jetzt schon aufgegeben werde, so seien auch die bisher getätigten Investitionen verlorenes Geld, wurde weiter argumentiert.

Aufgrund der im Abtretungsvertrag fixierten Mitspracherechte der Stadt Schaffhausen musste deren Zustimmung eingeholt werden. Die Stadt legte sich zwar nicht quer zu den grossrätlichen Beschlüssen, wollte jedoch ausdrücklich festgehalten haben, dass der Spendfonds «niemals aber zu Auswanderungszwecken» gebraucht werden dürfe.⁴⁸

Das Schwesternhaus konnte noch im Sommer 1853 wieder verkauft werden, und zwar für 4200 Franken, was etwa 2000 Gulden entsprach. Gekauft worden war das Gebäude für 2200 Gulden, wie Regierungsrat Gysel dem Grossen Rat mitteilte, und für Investitionen irgendwelcher Art und die Einrichtung waren 980,47 Gulden gebraucht worden, was zusammen also 3180,47 Gulden ergibt. Ohne dass diese Anstalt jemals eröffnet worden wäre, schlug per Saldo ein Verlust von 1180,47 Gulden zu Buche – eine Fehlinvestition sondergleichen.⁴⁹

Dass damit kein Anlass gegeben war, die Sache an die grosse Glocke zu hängen, versteht sich von selbst. Im Verwaltungsbericht über die Jahre 1852–1853 heisst es lapidar, es sei von der Einrichtung einer Zwangsarbeitsanstalt für Frauen «abstrahirt» worden, und Johannes Hallauer schrieb in seiner Statistik über das Armenwesen im Kanton Schaffhausen zurückhaltend: «Die Zwangsarbeitsanstalt für Weiber kam nicht zu Stande. Bei der Ausführung stiess man auf unerwartete Hindernisse.»⁵⁰

47 GrP 7. 1. 1853 und V J 1 a, Schreiben des Grossen Rates an die Regierung, 7./23. 1. 1853.

48 V J 1 a, Schreiben des Stadtrates von Schaffhausen an die Regierung, 8. 4. 1853 und 23. 5. 1853.

49 GrP 2. 7. 1853; V J 1 a, 23. 6. 1853 und 2. /7. 7. 1853.

50 Verwaltungsbericht 1852/53, S. 35; J. Hallauer, Statistik, S. 12.

Dieses Fiasko wäre durchaus zu vermeiden gewesen. Von seiten der Regierung jedenfalls hatte es an Stimmen, die zur Vorsicht und Zurückhaltung mahnten, nicht gefehlt. Schon 1849 hatte die *Armen-Commission* angedeutet, dass die Zweckmässigkeit von Zwangsarbeitsanstalten bislang nicht bewiesen sei und daher keine grösseren Renovationen am Griesbacherhof vorgenommen werden sollten. Sogar der damalige Bürgermeister Johann Conrad Peyer, Präsident der *Armen-Commission* und Promotor dieser Anstalten, hatte im Januar 1851 darauf hingewiesen, dass die finanzielle Grundlage zu schmal sei, um zwei solche Anstalten sofort ins Leben zu rufen. Dem standen einerseits die Stadt Schaffhausen gegenüber, die ihre Machtposition in den Spendfondsverhandlungen ausgenutzt und auf der Einrichtung von zwei Anstalten bestanden hatte, anderseits die Vertreter der Landgemeinden, die vorab die unangenehmen und kostenintensiven Aufgaben des Armenwesens gerne dem Kanton hatten überbinden wollen. «Durch Drängen u. Übereilen», so hielt ein regierungsrätlicher Bericht von 1855 fest, habe der Kanton in dieser Sache bedeutende finanzielle Verluste erlitten.⁵¹

4.5 Staatliche Armenpolitik machtlos

In den folgenden Jahren ging die Auseinandersetzung um die Frage der Zweckmässigkeit des Griesbach unverdrossen weiter, und die Regierung schob die Schuld am sich immer klarer abzeichnenden Scheitern des Projektes Zwangsarbeitsanstalt nun unverblümt der Stadt Schaffhausen zu. Die Stadt habe sich mit dem Abtretungsvertrag von 1850 nicht nur ungerechtfertigte Vorteile verschafft, indem sie 40'000 Gulden behalten habe und erst noch Mitnutzniesserin sei an den restlichen 150'048,36 Gulden, meinte die Regierung 1855, die Stadt habe auch Bedingungen gestellt, die den Kanton zu voreiligem Handeln gezwungen hätten. Weil der Kanton vertraglich verpflichtet worden sei, zwei Zwangsarbeitsanstalten einzurichten, habe noch im gleichen Jahr das Schwesternhaus gekauft und hätten mehrere bauliche Veränderungen vorgenommen werden müssen, wodurch bereits Kosten von 3673 Gulden entstanden seien.⁵²

51 VII U 1, Bericht der Armen-Commission vom 28. 3. 1849; RP 16. 1. 1851; V J 1 a, 9. 7. 1851; V J 1 b, 21. 11. 1855.

52 Über das Spendfonds-Vermögen wurden zu verschiedenen Zeiten auch verschiedene Angaben gemacht. Auch hier wird nicht klar, auf welchen Zeitpunkt sich die genannte Summe beziehen soll. Für den Kauf des Schwesternhauses waren 2200 fl., für bauliche Veränderungen 1050 fl. und für Mobiliar 423 fl. aufgewendet worden, V J 1 b, 21. 11. 1855.

4.5.1 Spenden oder Zwangsarbeitsanstalt?

Anlässlich der Beratung des Verwaltungsberichtes über die Jahre 1852/53 im März 1855 lud der Grosse Rat unter dem Abschnitt «Spendfonds» die Regierung ein, «beförderlichst Bericht und Antrag über die Zwangsarbeitsanstalt auf dem Hofe Griesbach vorzulegen». Einen solchen innert Jahresfrist zu verfassenden Bericht habe der Grosse Rat schon im Januar 1853 verlangt, er sei bislang aber nicht erstattet worden.⁵³ Nun solle dem Regierungsrat, so beschloss der Grosse Rat, die Frage vorgelegt werden, «ob nicht namentlich bei den jetzigen bedrängten Zeitverhältnissen die Einnahmen des Spendfonds seiner ursprünglichen Bestimmung gemäss zur Armenunterstützung verwendet werden sollten, um die den Gemeinden in dieser Beziehung überbundene bedeutende Last in etwas zu erleichtern».⁵⁴

Erneut wurden im Grossen Rat grundsätzliche Zweifel an der Einrichtung der Zwangsarbeitsanstalt geäussert, was den Regierungsrat in seinem im Herbst 1855 verfassten Bericht zur ironisch vorgebrachten Hoffnung veranlasste, dass «die wiederholt anders ausgesprochene Meinung des Hochlöbl. Grossen Rathes sich im gegenwärtigen Momente etwas abgeklärt haben möchte». Diese Bemerkung wurde allerdings wieder gestrichen.⁵⁵

In ihrem Bericht lehnte es die Regierung ab, anstelle der Zwangsarbeitsanstalt auf dem Griesbach wieder vollumfänglich das System der Spenden einzuführen. Es bestehe, so die Regierung, Unklarheit über die Kriterien, nach denen Spenden zu gewährend seien. Nach dem Grad der Armut etwa? Dann würde wohl jede Gemeinde arm sein wollen. Nach der Bevölkerungszahl? Dann bekämen die grössten Gemeinden am meisten. Oder sollte die Spendvergabe etwa wieder so funktionieren wie früher? «Da war gar keine Regel».

Der Kritik an einer wie auch immer organisierten Spendvergabe fügte die Regierung eher allgemeine Betrachtungen bei, welche die zunehmende Hilflosigkeit der Behörden illustrieren: «In früheren Zeiten betrachtete man die Armuth als etwas anderes als heut zu Tage. Der Arme wusste dass er arm war; er sah es als eine Art Schickung Gottes an, arm zu sein; er war mit weniger Ansprüchen beseelt, er begnügte sich gerne mit einer wöchentlichen Spende von 6–12 kr. u. trachtete damit auszureichen. In gegenwärtiger Zeit verhält sich die Sache anders, eine Spende von 6 od. 12 kr. pr. Woche hat keinen Werth mehr; man giebt auch nach andern Grundsätzen u. nicht mehr so nach Würdigkeit, sondern öfter mehr dem Unwürdigen u. Zudringlichen.»

Der Griesbacherhof, so schrieb die Regierung, erfülle nebst seiner eigentlichen Bestimmung auch eine Vorbildfunktion für die Landwirtschaft im ganzen Kanton, wobei insbesondere das Projekt der Drainage des gesamten Gebietes um den Hof zu erwähnen sei.

⁵³ Die Regierung entschuldigte das Versäumnis damit, dass das entsprechende Referat seither oft gewechselt habe, V J I b, 21. 11. 1855.

⁵⁴ GrP 9. 3. 1855.

⁵⁵ V J I b, 21. 11. 1855.

Wenn die Anstalt bislang noch keine «frappanten Resultate» in wirtschaftlicher Hinsicht erzielt habe, so liege das in «der Natur der Dinge, in ihrem kurzen Bestehen u. auch in der Person des früheren Verwalters, welchen wir wegen verschiedenen Veruntreuungen bei Behörde verzeihen u. von seiner Stelle entsetzten.»⁵⁶

Auch der Grosse Rat fand, dass das wirtschaftliche Nichtprosperieren dem Versagen des Verwalters anzulasten sei. Er hielt grundsätzlich an der Zwangsarbeitsanstalt auf dem Griesbach fest und verabschiedete gemäss Antrag der Staatswirtschaftlichen Kommission einen Beschluss, nach dem die Kontrolle über den Verwalter verstärkt und die Rechnungsführung verbessert werden sollte, damit die Anstalt «zum Gedeihen gebracht, mancher Gemeinde durch die Aufnahme verkommener, der Liederlichkeit verfallener Individuen zur Wohlthat gereichen wird».⁵⁷

Die Meinung, dass eine Anstalt wie der Griesbach kostendeckend arbeiten müsse und die staatlichen Finanzen nicht belasten sollte, wurde nie in Frage gestellt. Schon bei der Planung der Anstalt 1852 hatte Regierungsrat Zacharias Gysel gehofft, dass die Anstalt «im aller günstigsten Falle» von Anfang an selbsttragend arbeiten könne.⁵⁸ Auch jetzt wurde dieses Prinzip ganz selbstverständlich bestätigt, und der Grosse Rat hoffte, überzeugt vom Bericht des Regierungsrates, dass sich der Griesbach durch sein Fortbestehen allmählich selbst werde erhalten können.⁵⁹

4.5.2 *Besserungszweck nicht erfüllt*

Nebst den finanziellen Erörterungen konnte die Regierung nicht umhin, auch die ursprünglichen pädagogischen Zielsetzungen zu bilanzieren. Regelmässigkeit, Arbeitssamkeit und Abschreckung, so die Regierung, seien die Ziele der Zwangsarbeitsanstalt gewesen. Die beiden ersten hätten bisher nicht erreicht werden können, allerdings, so relativierte der Regierungsrat dieses bittere Eingeständnis, bestehe die Anstalt noch zu wenig lange, um bereits ein abschliessendes Urteil zu fällen. Der dritte Zweck hingegen, die Abschreckung, sei erfüllt. Der Beweis dafür sei die Tatsache, dass niemand diese Art der Armenunterstützung bisher freiwillig in Anspruch genommen habe. «Als Abschreckungsmittel wirkt die Zwangsarbeitsanstalt auf dem Griesbach sehr gut u. giebt den Gemeindsbehörden eine bedeutende Handhabe gegen liederliche u. arbeits-scheue Angehörige.»⁶⁰

56 Ebd., die gleiche Argumentation findet sich auch im Verwaltungsbericht 1854/55, Schaffhausen 1855, S. 141 f.

57 V J 1 a, Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission (StWK) vom 27. 12. 1855; V J 1 b, Schreiben des Grossen Rates an die Regierung vom 28. 12./1855/11. 1. 1856; Mitglieder der StWK waren: Franz Adolf Schalch (Kantonsgerichtspräsident, Schaffhausen), Ferdinand v. Waldkirch (alt Bürgermeister, Schaffhausen), J. G. Gasser (Oberrichter, Hallau,) J. J. Grieshaber (Waiseninspektor, Hallau), G. Oswald (Major, Schaffhausen), Amtsblatt Nr. 22, 2. 6. 1855.

58 V G 1 A 2, Protokoll der Armen-Commission, 2. 4. 1852.

59 V J 1 b, Schreiben des Grossen Rates an die Regierung vom 28. 12. 1855/11. 1. 1856.

60 V J 1 b, 21. 11. 1855; in ihrem Verwaltungsbericht über die Jahre 1854/55 musste die Regierung ebenfalls eingestehen, dass der beabsichtigte Zweck nicht erreicht worden war. Eine Weiterführung

Diese Auffassung vertrat der Regierungsrat auch noch ein Jahr später. Es sei nützlich, so schrieb er im Verwaltungsbericht über die Jahre 1855/56, «dass eine bestimmte Zahl liederlicher Subjekte nicht im Lande herum vagabundirt, sondern zur Arbeit und Ordnung angehalten werden kann.»⁶¹

Das Weiterbestehen der Zwangsarbeitsanstalt wurde jetzt ganz offen nur noch negativ begründet. Sie diene als Mittel der Repression, als Symptombekämpfung und war ein Instrument, das Schlimmste zu verhüten. Von der in der Planungsphase der Anstalten herausgestrichenen Besserungsabsicht war nichts mehr zu hören, die Zeit der pädagogischen Euphorie war vorbei. So schrieb der Regierungsrat im gleichen Verwaltungsbericht: «Die Frage über das Armenwesen sowohl im Allgemeinen, als auch im Speziellen hat nicht nur die Behörden, sondern auch Privaten, Gelehrte und Erfahrene so vielfach beschäftigt, dass man glauben sollte, es wäre allen diesen Bemühungen endlich gelungen, bestimmtere und eingreifendere Massnahmen gegen das immer mehr Umsichgreifen des Pauperismus in Ausführung bringen zu können.»⁶²

Die zunehmende Resignation als Folge der Einsicht in die staatliche Machtlosigkeit gegenüber der zunehmenden Verarmung, nun auch im Kanton Schaffhausen öfters mit dem Begriff «Pauperismus» bedacht, äusserte sich noch deutlicher in einer regierungsrätlichen Antwort auf die anfangs 1856 im Grossen Rat gestellte Forderung, die Regierung solle energischer gegen die Armut vorgehen. Jetzt stellte der Regierungsrat keine Reformprojekte mehr in Aussicht, sondern begnügte sich damit, einmal mehr die Nachlässigkeit der Gemeindebehörden zu kritisieren und einen wesentlichen Grund für die Verarmung in der «übergrossen Zahl von Wirtschaften» zu erblicken.

Die staatliche Armenpolitik war mit ihren Visionen am Ende, der Bericht hält zum Schluss fest: «Der Pauperismus ist eine so wichtige und ernste Erscheinung unserer Zeit und die Lösung der in Bezug auf denselben gestellten Fragen ist äusserst schwierig und ungeachtet der vielfachen hierauf verwendeten Bestrebungen bisher unerfüllt geblieben, und wir maassen uns auch nicht an, durch gegenwärtiges Memorial, das wir Ihnen vorzulegen uns die Ehre geben, zur Lösung dieser Frage einen Beitrag geleistet zu haben.»⁶³

der Anstalt sei dennoch notwendig, «weil es diejenige Anstalt des Kantons ist, liederliche und arbeitsscheue Männer zum Gehorsam und zur Arbeit zu bringen», Verwaltungsbericht 1854/55, S. 142.

61 Verwaltungsbericht 1855/56, S. 145.

62 Ebd., S. 141.

63 V G 1 A 5, 27. 1. 1856.

4.6 Leben auf dem Griesbach

Nach dem Entscheid des Grossen Rates vom Januar 1853, den Griesbacherhof versuchsweise für ein Jahr zu betreiben, wurde im Amtsblatt eine entsprechende «Bekanntmachung die Zwangsarbeitsanstalt auf dem Griesbach betreffend» veröffentlicht: «In Folge Beschluss des Hochlöblichen Grossen Rathes, wonach mit Eröffnung der Zwangsarbeitsanstalt auf Griesbach ein Versuch gemacht werden darf, macht die hohe Regierung andurch bekannt, dass noch mehrere Individuen, die arbeitsfähig, aber arbeitsscheu sind, auf daherige Verwendung der respectiven Gemeindräthe und unter in jedem einzelnen Falle festzusetzenden Bedingungen Aufnahme finden können.»⁶⁴ Jetzt trafen aus verschiedenen Gemeinden Gesuche um Aufnahme Verarmter ein. Sechs «Subjekte» wurden der Anstalt bis zum Frühjahr 1853 überwiesen.⁶⁵ Hallau beispielsweise hatte sich schon 1851 um Aufnahme für einen Conrad Gasser und eine Anna Bringolf bemüht, worauf die *Armen-Commission* der Gemeinde mitteilen musste, dass Frauen nicht aufgenommen werden könnten, weil es eine solche Anstalt noch nicht gebe. Was den Mann betraf, wollte sie wissen, ob er überhaupt arbeitsfähig sei. Im Februar 1853 stellte Hallau ein neuerliches Gesuch um Aufnahme des «intractablen Gasser», die Regierung stimmte zu, aber Gasser floh, bevor man ihn auf den Griesbach bringen konnte. Doch schon im Herbst erreichte die *Armen-Commission* ein weiteres Schreiben aus Hallau, in dem mitgeteilt wurde, Gasser sei «wiederum im erbärmlichsten Zustande polizeilich eingeliefert worden». Nun wurde er in den Griesbach eingewiesen, aber schon ein knappes Jahr später entwich er wieder zusammen mit einem anderen Zögling, «bede mit den Sontags Kleidern», wie der Verwalter klagte.⁶⁶

4.6.1 Ordnungen für die Zwangsarbeitsanstalt

Das Leben in der Anstalt selber sollte die bereits im Februar 1850 vom Grossen Rat genehmigte und von Regierungsrat Zacharias Gysel entworfene «Ordnung über das Zwangs-Arbeitshaus» regeln. Das fast drei Jahre vor der provisorischen Eröffnung verfasste Reglement zeigt eher die Modellvorstellung einer solchen Anstalt als die alltägliche Realität.⁶⁷

Jedes neu eintretende «Individuum» musste sofort mit «der Hausordnung und mit seinen Verpflichtungen bekannt gemacht, gebadet, mit reinen Kleidern versehen» werden. Die mitgebrachten Kleider waren zu reinigen und bis zum Austritt aus der Anstalt aufzubewahren. In der Anstalt sollte eine einheitliche Kleidung, «jedoch ohne auffallende Abzeichen», getragen werden. Jeder Zögling sollte eine «eigene Schlaf-

64 Amtsblatt Nr. 3, 22. 1. 1853.

65 Verwaltungsbericht 1852/53, S. 35.

66 V G I A 2, Protokoll der Armen-Commission; V J a b 1851–1854.

67 V J I a, Schreiben des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 7. 2. 1850; GrP 23. 2. 1850.

stätte» zur Verfügung haben, schlafen sollten alle, «wenn thunlich, in einem und zwar die ganze Nacht erleuchteten Raume».

Zum Tagesablauf führt die Ordnung aus, dass im Sommer um 4.30 Uhr, im Winter um 5.30 Uhr aufgestanden werde. Für Morgentoilette und Bettenmachen wurden 20 Minuten eingeräumt: «Hierauf stellt sich Jedes zu seinem Bette; der Verwalter, resp. die Verwalterin, sieht nach, ob Alles in Ordnung sei, betet mit den Leuten und weiset Jedes an seine Arbeit.»⁶⁸ Im Sommer sollte um 6, im Winter um 7 Uhr während einer Viertelstunde gefrühstückt werden, dann hatte man an die Arbeit zu gehen, die im Sommer um 9 Uhr für eine Viertelstunde unterbrochen werden durfte. Die Mittagspause war von 12 bis ein Uhr eingeplant, und sommers und winters sollte es um 4 Uhr nachmittags eine viertelstündige Pause geben. Das Nachtessen war auf 7 Uhr abends angesetzt, «um 8 Uhr soll Jedes seine Kleider reinigen, Hände und Gesicht waschen und zu Bette gehen».

An Sonn- und Feiertagen durfte eine Stunde länger geschlafen werden, anschliessend an das Morgenessen war ein Gottesdienst vorgesehen, an den Nachmittagen sollte «im Lesen, Schreiben, Rechnen etc. Unterricht» erteilt werden.

Zum Speisezettel bestimmte die Ordnung: «Die Nahrung eines Individuums der Anstalt besteht Morgens und Abends in Portionen von 5/8 Maass geschmalzenen Breies von Breimehl, Hafergrütze, Mais, Reis, sammt 6 Loth Brod. Mittags aus eben so viel Gemüse oder aus geschmalzenen Kartoffeln, Reis- oder Erbsenkost und 1 Pfund Brod. Anstatt des Gemüses wird des Sonntags ein halbes Pfund Fleisch nebst Fleischsuppe geliefert. Sonntags und Donnerstags kann den Männern, sofern sie sich fleissig erzeigen, auf den Kopf eine Viertelmaass Wein, ebensoviel auch an andern Tagen für besondern Fleiss, den Weibern Kaffee bewilligt werden.»

Die Arbeit sei vom Verwalter unter gehörige Aufsicht zu stellen, «alle unsittlichen und unanständigen Gespräche» waren verboten und sollten streng bestraft werden, weiter sollte überall auf grösstmögliche Reinlichkeit geachtet werden.⁶⁹

Schon 1850 hatte sich die Regierung das Recht ausbedungen, zur Ergänzung nötigenfalls detaillierte Reglemente in Kraft zu setzen. Das taten im Sommer 1853 die Regierungsräte Zacharias Gysel und August Wintz. Sie legten fest, wie viele Kleidungsstücke jeder in die Anstalt mitzubringen habe, nämlich: Zwei Paar gute Schuhe, sechs Paar gute Strümpfe, drei Paar Hosen, zwei «Tschoppen», zwei Halstücher, sechs Nastücher, eine doppelte Kopfbedeckung, zwei Westen und ein Paar Pantoffeln. Weiter bestimmten Gysel und Wintz: «Es solle einem jeden angeschafft werden 1 Kamm, 1 Waschtüchlein, eine Bürste, diese sollen auf ein eigenes Brettlein beim Bett aufbewahrt werden.» Im Schlafzimmer müsse die Lampe die ganze Nacht über brennen, und am Sonntag sollten alle Insassen mit dem Verwalter entweder nach Hemmental oder nach Schaffhausen in die Kirche gehen.

68 In dieser Zwangsarbeitshaus-Ordnung kommt auch die Verwalterin vor, weil die Ordnung für zwei Anstalten, eine für Männer und eine für Frauen, verfasst worden ist.

69 Ordnung über das Zwangs-Arbeitshaus, 23. 2. 1850, Offizielle Sammlung der Gesetze, Alte Folge, Bd. 3, S. 1473 ff. Zu *Loth*: Das in den 1830er Jahren eingeführte neue Pfund entsprach 1/2 kg oder 500 gr. Es war unterteilt in 32 Lot, Schweizerisches Idiotikon, Bd. 5, S. 1152.

Zur Hausordnung wurde präzisiert: «Wenn aufgestanden worden auf ein gegebenes Zeichen, nimmt jeder dies Waschzeug, geht zum Brunnen, wascht und strehlt sich u. geht zurück u. macht sein Bett u. stellt sich neben sein Bett, hierauf wird gebetet u. dann geht man an die Arbeit. Abends wird nach dem Nachessen jeder seine Schuhe putzen, schmieren u. bereit stellen. Vor dem ins Bett gehen wird gebetet. Nach dem der Verwalter das Zimmer verlassen, soll kein Wort mehr gesprochen werden.»

Ein Glockenzeichen rief zum Essen. Verwalter und Dienstleute hatten einen eigenen Tisch und eine bessere Kost. Sie sollten dreimal wöchentlich Fleisch und Wein bekommen. Im Unterschied zur Ordnung von 1850 kamen auch die Zöglinge zweimal wöchentlich in den Genuss von Fleisch und Wein. Bei sehr strenger Arbeit sollte der Verwalter überdies eine zusätzliche Fleischration austeilen können.

Zuletzt bestimmte dieses ergänzende Reglement, dass der Verwalter sich ein «Lagerbuch» anschaffen solle, «worin die sämtlichen Zöglinge eingezeichnet werden nebst ihrem Verhalten».⁷⁰

4.6.2 Ein Beispiel: «Konrath Schlatter, Schreiner von Schaffhausen»

Als Beispiel eines in den Griesbach Eingewiesenen soll Conrad Schlatters Schicksal geschildert werden.

Mit Schreiben vom 24. Januar 1853 bat der Stadtrat von Schaffhausen die Kantonsbehörden um Aufnahme des zu diesem Zeitpunkt 40jährigen Schreiners Conrad Schlatter, Bürger von Schaffhausen und Beringen. Dieser sei ab 1847 «wegen seines arbeitsscheuen und äusserst liederlichen Lebenswandels» mehrmals ins städtische Correkthaus eingewiesen, 1850 versuchsweise entlassen und mit einer «Aussteuer» versehen worden. Er sei jedoch schon bald «unverbessert» ins Correkthaus zurückgebracht worden, von wo er ausgerissen sei. Am 16. Februar 1852 sei er «wegen Bettels und Prellereien» polizeilich gefasst und wiederum ins Correkthaus gebracht worden. Zudem habe man ihn wegen Landstreicherei zu sechs Monaten Zuchthaus verurteilt. «Da nun unsere eigenen bisherigen Versuche der Besserung des fraglichen Subjects durch Versorgung desselben in der städtischen Correkthaus Anstalt fruchtlos geblieben sind», schrieb der Stadtrat, und der Versuch, Schlatter mit landwirtschaftlicher Arbeit zu beschäftigen, noch nicht gemacht worden sei, bitte man um Aufnahme in den Griesbach.⁷¹ Für wen die Stadt keinen Unterbringungsort mehr wusste, den überliess sie nun dem Kanton. Dieser war mit der Aufnahme Schlatters einverstanden und übergab der Stadt eine Liste der mitzuliefernden Kleider.⁷²

Am 26. Juni 1853 kam «Konrath Schlatter, Schreiner von Schaffhausen» begleitet von einem Landjäger auf den Griesbach, wie das vom Verwalter tatsächlich geführte «Lagerbuch» festhält. Er habe nur alte zwilchene Kleider getragen, hielt der Verwalter

70 V J 1 a, Anordnungen für den Griesbach, 14. 6. 1853.

71 Gründe für eine Einweisung waren oft Landstreicherei, V J 3.

72 V J 1 b, Schreiben des Stadtrates von Schaffhausen an den Regierungsrat vom 24. 1. 1853.

fest, aber die Stadt lieferte die verlangten Kleidungsstücke nach einigem Hin und Her nach.

Das «Lagerbuch» beschreibt die Lebens- oder besser Leidensgeschichte von Schlatter auf dem Griesbach.

Weil er aus der Stadt stammend in seiner Jugend nie in der Landwirtschaft gearbeitet habe, so der Verwalter, habe man ihn zu solcher Arbeit nicht besonders gut gebrauchen können, «und besonders noch wegen seine böse Füsse». Weiter: «Und hat aber auch nicht gerne gearbeitet und dabey war er schlau u. tükisch: so dass er dafür hat müsse bestraft werden».

Fast tagebuchartig listete der Verwalter Schlatters Vergehen und Bestrafungen auf: 29. Juni 1853: Schlatter sei von der Arbeit auf der Wiese weggelaufen mit der Begründung, es sei zu heiss. Er könne die Hitze nicht aushalten, «seine Brust pfeiffe ihm: und ist in das Bett gelegen, aber nur wegen Faulheit». Als er, der Verwalter, ihn habe zur Arbeit holen wollen, habe sich Schlatter so krank gestellt, als ob er augenblicklich sterben müsste. Strafe: Einen Tag halbe Kost und eine Woche lang keinen Wein.

Am 4. Juli sei Schlatter davongelaufen, am 18. September zurückgebracht, am 13. November wieder entlaufen und am 17. November wieder zurückgebracht worden. Für das Ausreissen wurde er mit zehn Stockhieben bestraft. Doch schon am 4. Dezember riss er wieder aus, worauf ihn am 9. Januar 1854 der Landjäger wiederum zurückbrachte, die Strafe belief sich diesmal auf sechs Stockstreiche.

Für den 5. April wurde vermerkt: Wegen «Ungehorsam und wegen nicht fleissigen Arbeiten auf dem Feld und wegen seinem frechen Maul» sei er mit 24 Stunden Dunkelarrest bei halber Kost bestraft worden.

Am 25. April wurde Schlatter nach Schaffhausen zu einem Arzt geschickt wegen «seinem bösen Fuss». Danach kam er nicht mehr in die Anstalt zurück. Am 27. Mai wurde er jedoch abermals aufgegriffen, mit 30 Stockhieben bestraft und von einem Landjäger auf den Griesbach zurückgebracht. Er führte ein Schreiben der Regierung mit sich, in dem mitgeteilt wurde, Schlatter müsse nur noch 14 Tage auf dem Griesbach bleiben, weil er wegen seines Fusses doch nicht in der Landwirtschaft arbeiten könne. Er solle in dieser verbleibenden Zeit im Innern des Hauses beschäftigt werden und dann «zu weiterer Besorgung der Stadtbollizey in Schaffhausen zu geführt werden».

Diesen Zeitpunkt abzuwarten, verspürte Schlatter aber offenbar keine Lust. Am 5. Juni floh er wiederum. Dabei habe Schlatter «all seine Kleider mitgenommen biss an ein par alte Feze», schrieb der Verwalter in sein «Lagerbuch» und fügte ganz erbost an: «Und dem Verwalter noch ein Rasiermesser gestohlen».⁷³

73 V J 6.

4.7 Ende des Griesbach als Zwangsarbeitsanstalt

15 Jahre lang, wenn die ersten Versuche im Jahr 1852 eingerechnet werden 16 Jahre lang, blieb die Zwangsarbeitsanstalt auf dem Griesbach in Betrieb, wobei die Behörden, wie wir gesehen haben, den pädagogischen Aspekt der Besserung und Reintegration der Zöglinge längst aufgegeben hatten.

In einem Bericht an die Regierung zog im September 1867 Regierungsrat Johann Christoph Moser-Ott eine vernichtende Bilanz der 16 Jahre Zwangsarbeitsanstalt Griesbach und beantragte deren Aufhebung. Regierungspräsident Zacharias Gysel formulierte im Dezember 1867 den entsprechenden Antrag zuhanden des Grossen Rates. Dieser beschloss am 11. Januar 1868, die Zwangsarbeitsanstalt auf dem Griesbach aufzuheben und verabschiedete gleichzeitig eine Vorlage, welche als Alternative für Schaffhauser Zöglinge die Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain im Kanton Thurgau vorsah.⁷⁴

In seiner Botschaft ans Parlament versuchte Gysel, das derart lange Bestehen der Anstalt zu rechtfertigen. Im Jahr 1852 habe durchaus die Aussicht bestanden, dass die Anstalt einmal kostendeckend werde arbeiten können. Dieses Ziel sei aber nie erreicht worden und die «alljährlichen misslichen Rechnungsergebnisse» hätten den Kanton «bedeutende Opfer gekostet». Ausser dem Rechnungsjahr 1862/63 seien immer «bedeutende Rückschläge» finanzieller Art zu verbuchen gewesen. Die Erfolge der Zwangsarbeitsanstalt seien zudem wenig ermutigend und das Ganze «ein kranker Theil in unserem Staatsorganismus», schrieb Gysel namens der Regierung an den Grossen Rat.⁷⁵

Um einiges schärfere Töne schlug der an der Einrichtung des Griesbach nicht beteiligt gewesene Johann Christoph Moser-Ott an. Seine Analyse der «Besserungsergebnisse» der Zwangsarbeitsanstalt und der Erfolge «in sittlicher Beziehung» führte zu einem vernichtenden Urteil. In der ganzen Schweiz habe keine solche Anstalt, ob die Behandlung nun «äusserst mild» sei oder «eiserne Strenge» herrsche, die Erwartungen erfüllt. Überall seien die «bisher erlangten Besserungsergebnisse gegenüber den grossen finan-

74 GrP 11. 1. 1868; V J, Schreiben des Grossen Rates an die Regierung vom 11. 1. 1868; Die Regierungen der beiden Kantone Schaffhausen und Thurgau waren überein gekommen, dass Angehörige des Kantons Schaffhausen für 140 bis 300 Fr. jährlich, bei guter Arbeitsleistung für 140 Franken, in die Straf- und Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain aufgenommen würden. Die Anstalt Kalchrain war aufgrund eines *Gesetzes betreffend die Errichtung einer kantonalen Zwangsarbeitsanstalt* vom 13. 12. 1849 geschaffen worden. Nach der Aufhebung des Klosters in Kalchrain 1848 waren diese Gebäulichkeiten für eine solche Anstalt frei geworden. Kalchrain war sowohl für Männer als auch für Frauen gedacht. Bereits vor 1867 hatte der Kanton Thurgau schon mit anderen Kantonen Abkommen über die Aufnahme ihrer Zöglinge getroffen. V J 10, Schreiben der Thurgauer Regierung an die Schaffhauser Regierung, 4. 12. 1867; Bericht über den Zustand der Straf- und Zwangsarbeitsanstalt des Kantons Thurgau, Frauenfeld 1864; Gesetz betreffend die Errichtung einer kantonalen Zwangsarbeitsanstalt, 13. 12. 1849.

75 V J 10, 18. 12. 1867.

ziellen Opfern als Null zu betrachten», schrieb Moser-Ott.⁷⁶ Von den insgesamt 58 in dieser Zeit in den Griesbach aufgenommenen Zöglingen seien 31 ganze 125 Mal desertiert, wofür sie wie folgt bestraft worden seien: «28 Zöglinge mit 763 Stockstreichen und 5 Zöglinge mit einer unbestimmten Anzahl Stockstreichen; überdies haben 27 Zöglinge noch Freiheitsstrafen von 24 Stunden bis 4 Monate nebst theilweiser Hungerkost bis zu 10 Tagen erhalten.»

Trotz dieses imposanten Strafregisters seien die Ziele der Zwangsarbeitsanstalt in keiner Weise erreicht worden: «Die diesfällige, dem Anschein nach getreu geführte Tabelle enthält unter den Rubriken: «Besserung u. Abschreckung» die trostlosesten Berichte und finden wir durchschnittlich nichts als: «davongelaufen, im Zuchthause gestorben, im Walde erhängt, nach Neapel, nach Amerika etc. geflüchtet und exportirt, im städt. Correktionshaus gestorben» etc. und erreicht die Zahl mit der Note «klaglos entlassen» nur 6, sage sechs Individuen. Es ist somit Thatsache, dass während eines Zeitraumes von 16 Jahren und bei einem Geldzuschuss von circa 40'000 Franken sechs Individuen klaglos entlassen werden konnten, die übrigen 52, wovon sich gegenwärtig noch 6 in der Anstalt befinden, unverbessert entweder entlassen werden mussten, oder von sich aus das Weite gesucht haben, oder aber jetzt noch der Anstalt angehören.»

Das war in der Tat eine ernüchternde Bilanz, dennoch erstaunt die Schärfe, mit der sie von der Regierung selbst vorgebracht wurde: Die Anstalt Griesbach sei nichts anderes mehr als «ein sehr fauler Fleck in unserem Staatshaushalte», befand Moser-Ott.

76 Regierungsrat Johann Christoph Moser-Ott hatte Informationen über die Zwangsarbeitsanstalten Realta im Kanton Graubünden, Kalchrain im Kanton Thurgau, Thorberg im Kanton Bern, Kappel im Kanton Zürich und Klosterfichten im Kanton Baselland zusammengetragen, V J, 23. 9. 1867.