Gemeinnützige Katastrophenhilfe als Anstoss für staatliches Handeln in der Schweiz der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

Autor(en): **Nienhaus, Agnes**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **13 (2006)**

Heft 1

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-29550

Nutzungsbedingungen

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

Haftungsausschluss

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

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

http://www.e-periodica.ch

GEMEINNÜTZIGE KATASTROPHENHILFE ALS ANSTOSS FÜR STAATLICHES HANDELN IN DER SCHWEIZ DER ERSTEN HÄLFTE DES 19. JAHRHUNDERTS

AGNES NIENHAUS

Bis heute wird die Katastrophenhilfe stark von gemeinnützigen Organisationen getragen. Private Gesellschaften mobilisieren eine breite Öffentlichkeit, organisieren Spendensammlungen, leisten Nothilfe und lancieren langfristige Wiederaufbauprojekte. Im Gegensatz zur staatlichen Hilfe, die – wie das Beispiel der Tsunamikatastrophe Ende 2004 zeigt – stärker der Verfolgung von politischen Interessen verdächtigt wird, gelten private Hilfsaktionen eher als rein humanitäres Helfen ohne Hintergedanken. Dieses Image privater Hilfe ist jedoch zu hinterfragen. Nicht nur ist die gemeinnützige Katastrophenhilfe meist auf eine enge Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen angewiesen beziehungsweise muss auf das politische Umfeld Rücksicht nehmen, sie ist in sich selbst – wie jede Hilfe – auch eng mit Fragen der Macht verbunden: Aufgrund der Knappheit von Ressourcen, die bei Katastrophen angesichts hoher materieller Verluste meist besonders akut ist, sind besonders die Entscheide über die Allokation von Hilfsgütern und -geldern als Ausdruck von Machtausübung zu betrachten.[1]
Anhand der schweizerischen Naturkatastrophenhilfe in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts möchte dieser Artikel die komplexen Beziehungen zwischen privater und staatlicher Trägerschaft von Katastrophenhilfe und speziell die Machtaspekte bei Hilfeleistungen ausleuchten. Im Folgenden untersucht werden vor allem die zwei Hilfsaktionen anlässlich der alpinen Überschwemmungen von 1834 und 1839, bei denen überkantonale Hilfskomitees private Spendengelder verteilten. Vorab sollen jedoch die Rahmenbedingungen von Katastrophenhilfe in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts skizziert werden.

RAHMENBEDINGUNGEN GEMEINNÜTZIGER KATASTROPHENHILFE NACH 1800

Im Hinblick auf die Hilfsaktionen in den 1830er-Jahren sind drei Entwicklungsstränge seit der Jahrhundertwende genauer zu skizzieren, nämlich erstens die Nationalisierung von Hilfsaktionen, zweitens die zunehmende Organisierung

von Philanthropen in gemeinnützigen Hilfsgesellschaften und drittens die Ausrichtung auf präventive Infrastruktur als Lösungsansatz zur Verhinderung von Naturkatastrophen, namentlich von Überschwemmungen.

«Im *Ancien Regime* beruhte Katastrophenhilfe auf einer Mischung von christlicher Mildtätigkeit, Nachbarschaftshilfe, obrigkeitlichen Beiträgen und regionalen Gefahrengemeinschaften, die nach dem Prinzip der Subsidiarität funktionierten.»[2] Hilfeleistungen beschränkten sich dabei auf einen eng begrenzten Personenkreis und auf Gebiete gleicher Konfession.[3] In der Helvetik wurden Spendensammlungen erstmals gesamtschweizerischen Regelungen unterzogen und Hilfsaktionen sogar durch das Direktorium selbst durchgeführt. Dies entsprach dem zentralistischen Staatsverständnis der helvetischen Politiker, welche die allgemeine Wohlfahrt als Aufgabe des Staats betrachteten.[4] 1803 löste ein interkantonaler Vertrag zur Regelung von überkantonalen Sammlungen diese institutionalisierte staatliche Hilfe ab.[5] Dieses eidgenössische Bewilligungsverfahren für Sammlungen war Teil des zeitgenössischen Armenwesens, das legitimes Sammeln und Betteln von unerwünschtem Betteln zu trennen versuchte. Neben in Not geratenen Einzelpersonen oder Gemeinden, die mit den entsprechenden Bewilligungen selbst sammelten,[6] traten neu auch zunehmend Hilfsgesellschaften auf. Im Gegensatz zu den Unterstützungen bei Naturkatastrophen im *Ancien Regime* stützte sich Katastrophenhilfe nun verstärkt auf vermittelte Spenden anstatt auf direkte Almosen an Bettler und auf einen nationalen statt konfessionellen Bezugsrahmen.[7] Alois Fässler bezeichnet die Hilfsaktion nach dem Bergsturz von Goldau von 1806 denn auch deshalb als «Geburt» einer gesamteidgenössischen Solidarität, weil alle Kantone sich daran beteiligten und wiederholt Bezug auf einen nationalen Zusammenhalt genommen wurde.[8]

Die vielen privaten Hilfsgesellschaften, die in dieser Zeit entstanden, versuchten die Not zu lindern – anfangs des Jahrhunderts vor allem in den kriegsbetroffenen Innerschweizer Kantonen.[9] Diese Gesellschaften gründeten auf einer bürgerlichen Öffentlichkeit und Geselligkeit, die sich seit Ende des 18. Jahrhunderts stark verbreitete, und folgten Leitbildern wie der bürgerlichen Arbeitsethik und dem wissenschaftlich-technischen und ökonomischen Fortschritt.[10] Katastrophenhilfe durch private Gesellschaften war im untersuchten Zeitraum eine eher neue Errungenschaft. Sie entstand oft anlässlich spezifischer Ereignisse und umfasste eine Vielzahl von Initiativen, von Tür-zu-Tür-Sammlungen über Benefizveranstaltungen bis hin zu Lotterien.[11] Innerhalb der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelten sich für gemeinnützige Hilfsaktionen auch Standards bezüglich Transparenz und Verwendungsart der Gelder: Zentrales Richtmass war dabei die Veröffentlichung von Spendenverzeichnissen, Protokollen, Expertisen und Rechenschaftsberichten:[12] Diese sollten zuhanden der Spendenden Zeugnis ablegen über die rechtmässige Verwaltung ihrer Beiträge. Die veröffentlichten Berichte

und Expertengutachten verfolgten jedoch ebenso erzieherische Ziele, indem sie einen rationalen Umgang mit sozialen Problemen verbreiten sollten.
Einen Prototyp der neuen Herangehensweise an gesellschaftliche Probleme bildet die Korrektion des Flusses Linth, die von 1807 bis 1823 durchgeführt wurde.[13] Initiiert von führenden bürgerlichen Philanthropen wie dem Zürcher Hans Konrad Escher beruhte die Trockenlegung der Linthebene, des Gebiets zwischen Zürichsee und Walensee, auf einem Beschluss der Tagsatzung und wurde als ein nationales Projekt angelegt und propagiert. Dieses Projekt richtete sich vorab gegen die ständigen Überschwemmungen am Walensee und die schleichende Versumpfung in der Ebene, verfolgte daneben aber auch ökonomische Ziele wie die Lösung der Probleme der Linthschifffahrt. Wie Daniel Speich detailliert nachgezeichnet hat, sollte die Gewinnung von wertvollem Land ausserdem eine Agrarmodernisierung bewirken und schliesslich sogar die arme Landbevölkerung über ihre Beschäftigung im Korrektionswerk zu einer bürgerlichen Arbeitsmoral erziehen – wichtige Anliegen der zeitgenössischen ökonomischen und philanthropischen Gesellschaften. Auch wenn die Linthkorrektion nicht direkt als Katastrophenhilfe angeschaut werden kann, weil sie die Lösung eines langfristigen Problems darstellte, so muss sie doch für diese als richtungweisend bezeichnet werden, indem in diesem Projekt philanthropische Werte und Zielsetzungen, nationale Dynamik, unternehmerisches Handeln und moderne Wasserbautechnik zur Katastrophenprävention miteinander verschmolzen.

ZUSTANDEKOMMEN EINER GESAMTSCHWEIZERISCH KOORDINIERTEN HILFSAKTION 1834

Die Überschwemmungen vom 27. August 1834 umfassten ein grosses Schadensgebiet in den Alpenkantonen Graubünden, Tessin, Wallis und Uri sowie in eingeschränktem Masse auch Glarus und Bern.[14] Ebenso wie 1806 durchlief auch 1834 eine Solidaritätswelle die Schweiz, die sich einerseits in kantonalen Sammlungen ausdrückte, andererseits in unzähligen privaten Initiativen. Angesichts dieser Vielfältigkeit und der Grösse des betroffenen Gebietes gab es schon bald Bemühungen von privater Seite, diese aufeinander abzustimmen.[15] Angesichts der angespannten politischen Situation der 1830er-Jahre war eine gesamtschweizerische Koordination allerdings hoch problematisch. Infolge der Julirevolution von 1830 in Frankreich waren zwischen liberalen und konservativen Politikern wie auch verschiedenen Volksbewegungen in den Kantonen heftige Konflikte ausgebrochen, die mit einer Reihe von Regierungswechseln verbunden waren und auch die interkantonalen Beziehungen belasteten.[16] Kaum eine politische Instanz oder private Institution wäre imstande gewesen, die Koordination einer

gesamtschweizerischen Hilfsaktion zu übernehmen, ohne sich von Seiten der jeweiligen politischen Gegner dem Vorwurf der Einmischung oder Parteilichkeit auszusetzen. Auf Vorschlag des Glarner Landesammanns und mit dem expliziten Auftrag von Vorort und Kantonen übernahm schliesslich die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (SGG) diese Aufgabe.[17]

Die 1810 gegründete SGG war eine Vereinigung bürgerlicher Philanthropen, deren gemeinsames Ziel die Steigerung der sozialen Wohlfahrt bildete.[18] Ihre Mitglieder entstammten vor allem der politischen Elite der Schweiz, wobei neben einflussreichen Politikern vor allem Pädagogen und Theologen prominent vertreten waren. Anfangs vor allem in Zürich verankert, erhielt die Gesellschaft bis Ende der 1820er-Jahre eine breite Basis mit nationalem Charakter.[19] Auch wenn die Idee der Gemeinnützigkeit und des öffentlichen Wohls zu den Grundlagen des liberalen Gesellschaftsideals zu zählen ist,[20] gehörten die SGG-Mitglieder nicht nur dem liberalen, sondern auch dem konservativen Lager an. Trotz politisch unterschiedlicher Positionen bestand unter ihnen eine Grundlage an gemeinsamen Vorstellungen bezüglich der bestehenden zeitgenössischen sozialen Probleme und eine Bereitschaft, Ursachen von sozialen Entwicklungen und Lösungsansätze gemeinsam zu diskutieren. So kann die Gesellschaft als ein «eidgenössisches Kommunikationsnetz verstanden werden, in dem sich die teilnehmenden Männer über regionale, konfessionelle und sprachliche Grenzen hinweg auf gemeinsame Strategien, Werte und Normen festlegten».[21] Die politische Durchmischung und das daraus resultierende Konfliktpotenzial führten jedoch auch dazu, dass anfangs der 1830er-Jahre mit den politischen Entzweiungen die Gesellschaftsaktivitäten vollständig zum Erliegen kamen.[22] Erst die Übernahme der Hilfskoordination nach den Überschwemmungen von 1834 bildete den Anlass, die SGG wiederaufleben zu lassen. Dies geschah an einer Versammlung von SGG-Vertretern aus allen Kantonen, die über die Administration und Verwendung der Hilfsgelder entschied und ein Hilfskomitee einsetzte, in dem Politiker unterschiedlichster politischer Ausrichtung vertreten waren.[23] Die Hilfsaktion bot der Organisation damit die Möglichkeit, ihre Aktivitäten wieder aufzunehmen und dabei die Differenzen zwischen den Mitgliedern angesichts der Not der Betroffenen und mit dem Hinweis auf den unpolitischen Charakter der Naturkatastrophe in den Hintergrund treten zu lassen. Ein wichtiges gemeinsames Fundament bildete die christliche Pflicht der Nächstenliebe, an die nicht nur öffentlichkeitswirksam appelliert wurde, sondern die auch ein wichtiges Element der Motivation der beteiligten Philanthropen bildete.[24] Das verbleibende politische Konfliktpotenzial der Koordination durch die SGG wurde hingegen gezielt ausgeblendet, indem im Diskurs über die Hilfe die gemeinsamen Werte in den Vordergrund gerückt und der SGG und ihren Protagonisten Unparteilichkeit attestiert wurde.[25] Unparteilichkeit wurde dann auch zu einer wichtigen Leitlinie für das Hilfskomitee. So

legte es seine Beschlüsse wiederholt den SGG-Kantonssektionen – die oft die kantonalen Eliten repräsentierten – zur Genehmigung vor und verankerte sie so breit. Derart wurde die SGG trotz der politisch schwierigen Situation gegen innen wie gegen aussen handlungsfähig.

INNOVATIVE ANSÄTZE DER INFRASTRUKTURHILFE

Tatsächlich war die Verwendung der Gelder ein zentraler Diskussionspunkt bei der Hilfsaktion. Ursprünglich wurde beschlossen, dass die Hilfsgelder an die Bedürftigsten der Betroffenen verteilt würden. Zu diesem Zweck wurden teilweise erneute Erhebungen der Schäden durchgeführt[26] und die bisherigen Schadensschätzungen durch SGG-Experten auf Inspektionsreisen durch die Schadensgebiete beurteilt.[27] Angeregt durch Diskussionen mit Kantonsvertretern und Gemeindevorstehern im Kanton Graubünden propagierten diese Experten jedoch bald eine neue Idee: Mit den nationalen Hilfsgeldern könne die zerstörte Schutzinfrastruktur an den Flüssen, die zur Verhinderung zukünftiger Katastrophen dringend benötigt werde, wieder aufgebaut werden.[28] Innerhalb kurzer Zeit entwickelte sich darauf im SGG-Hilfskomitee ein gänzlich neuer Diskurs zugunsten der Verwendung von Spenden für Flussverbauungen. Teil dieses Diskurses war die Anbindung der Infrastrukturhilfe an eine moderne, expertengestützte Wasserbautechnik. Über die Unterstützung des Wiederaufbaus von Schutzbauten könne Einfluss auf deren Konstruktion genommen und die im Wasserbau konkurrierenden Gemeinden zu einer Kooperation gezwungen werden.[29] Gleichzeitig konnte mit dieser neuen Verwendungsart den generellen Bedenken gegenüber einer Ausschüttung von Geldern an Arme begegnet werden: In der zeitgenössischen Philanthropie bestand eine grosse Zurückhaltung gegenüber der Verteilung von Geldern an Bedürftige, und zwar nicht nur gegenüber den weit verbreiteten Almosen an Bettler sondern auch gegenüber gezielter Bargeldausgabe. Diese fördere nur den Müssiggang unwürdiger Armer. Meist wurde es vorgezogen, Kleidung und Nahrungsmittel abzugeben oder aber Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen, um damit den Armen zu Einkommen zu verhelfen und sie gleichzeitig zu einem fleissigen Lebenswandel anzuhalten.[30] So wurde auch 1834 mehrfach auf die moralische Schädlichkeit von Bargeldverteilungen hingewiesen und gleichzeitig die Möglichkeit der Beschäftigung von Armen in den geplanten Infrastrukturprojekten hervorgehoben.[31]

Die vier hauptsächlich betroffenen Kantone Graubünden, Wallis, Tessin und Uri nahmen gegenüber der Infrastrukturhilfe unterschiedliche Positionen ein. Die Kantonsregierung Graubünden etwa befürwortete die Verwendungsabsichten der SGG und trieb sie auch selbst voran. Die Kantone Uri und Tessin beantragten

hingegen, dass nur ein Teil ihrer Gelder für Wasserbauten gesprochen werde, Wallis schliesslich wollte sämtliche Gelder an bedürftige Private austeilen.[32] Diese unterschiedlichen Vorstellungen können auf verschiedenartige Interessenkonstellationen innerhalb der betroffenen Kantone zurückgeführt werden, wie sich anhand Graubünden und Uri zeigen lässt. So war in Graubünden der Wasserbau Aufgabe der Gemeinden. Diese konnten durch eine Verwendung von Spendengeldern für Flussverbauungen ihre eigenen Aufwendungen reduzieren und hatten folglich wenig Interesse an einer Auszahlung an die (armen) Betroffenen. Auch die Kantonsregierung profitierte von dieser Lösung. Um die Gelder ausbezahlt zu erhalten, mussten die Gemeinden nämlich darin einwilligen, dass die Infrastrukturarbeiten der Aufsicht und Anleitung des Kantonsingenieurs unterstellt wurden. So konnte die Kantonsregierung ihren Einfluss auf Kosten der Gemeindeautonomie stärken, ohne die kargen Kantonsfinanzen zu belasten.[33] Im Gegensatz dazu lagen in Uri die Wasserbauten vor allem in der Verantwortung der Anstösser. Diese hatten nicht nur durch das Hochwasser grossen Schaden zu tragen, sondern wurden auch durch den Wiederaufbau der Schutzinfrastruktur schwer belastet. Die Verschuldung unter der ärmeren Bevölkerung führte denn auch dazu, dass nach Naturkatastrophen regelmässig landwirtschaftliche Parzellen den Gläubigern überlassen wurden oder diese auf Zinszahlungen verzichten mussten.[34] Die Urner Regierung argumentierte denn auch mit der Begründung, dass die Geschädigten Bargeld für die Verzinsung bräuchten, gegen eine Verwendung von Spendengeldern für Wasserbauten.[35] Damit schützte die Regierung die Interessen der Kapitalgeber, die zu einem grossen Teil Urner Magistratsfamilien entstammten.[36]

Die SGG entsprach den Wünschen der Kantonsregierungen weitgehend, was zur Folge hatte, dass in jedem Kanton andere Verteilkriterien angewandt wurden, bei Uri und Tessin erhöhte sie jedoch die Anteile für Wasserbauten entgegen den Wünschen der Kantonsregierungen. Um den fachgerechten Einsatz der Infrastrukturhilfe zu gewährleisten, bereiste der eidgenössische Wasserbauingenieur Salomon Hegner die betreffenden Kantone. Sein Bericht enthielt in technischer Hinsicht klare Einschätzungen und Anweisungen, wies aber auch auf die Schwierigkeiten der Verteilung der knappen Gelder hin.[37] Trotz weitgehenden Vollmachten überliess die SGG darauf die gesamte Umsetzung ihrer Verwendungsbeschlüsse den Kantonsregierungen, wodurch die Kantone bei der Zuordnung der Gelder viel Handlungsspielraum erhielten. Daraus lässt sich eine Vorsicht der SGG beim Eingreifen in kantonale Souveränitäten erkennen, die zweifellos in der prekären politischen Konstellation verortet werden kann. Dieser kantonale Handlungsspielraum erwies sich im Nachhinein jedoch als eine Quelle der Enttäuschung. Die Gelder, die für den Wasserbau ausbezahlt worden waren, wurden nämlich nur teilweise auch für Präventionsbauten verwendet und es gab auch Versuche

zur Verwendung für andere Zwecke.[38] Einzig in Graubünden wurde das Geld in grösserem Ausmass in technisch ausgereifte Projekte investiert,[39] in Uri und im Tessin blieb das Geld teilweise in eigens geschaffenen Wasserbaufonds liegen mit der Begründung, dass es für umfassende Verbauungen nicht ausreiche.[40] Dieser Sachverhalt wurde allerdings erst bekannt, als 1839 eine weitere Grosskatastrophe dieselben Kantone heimsuchte.

FORMELLE STAATLICHE ANBINDUNG 1839

Schon kurz nach den Überschwemmungen vom 15. September und 5.–6. Oktober 1839 ergriff der Vorort Zürich die Initiative und entsandte den eidgenössischen Oberingenieur Alois Negrelli in die betroffenen Kantone, um die Schäden zu schätzen und geeignete Massnahmen zur Verhinderung zukünftiger Katastrophen zu diskutieren. Negrelli schlug in seinem Bericht denn auch eine breite Palette von Präventionsmassnahmen vor. Diese umfassten – je nach den lokalen Bedingungen – den Wiederaufbau bestehender Bauwerke ebenso wie grosse Flussverbauungen, Verlegungen von Flussbetten, Brücken, Strassen und sogar ganzen Siedlungen, und enthielten auch Vorschläge für Entwässerungen und neue Nutzungsbestimmungen für Wälder und Uferzonen.[41] Dabei ging Negrelli immer von einem technischen Ideal aus. Die Umsetzungsmöglichkeiten in politischer und finanzieller Hinsicht spielten – im Gegensatz zu Hegners Bericht von 1835 – in seinen Überlegungen keinerlei Rolle. Diese Vision eines Ingenieurs von einer idealen Gestaltung der betroffenen Talebenen und Verkehrswege hatte auf den weiteren Verlauf der Hilfsaktion einen entscheidenden Einfluss.

Im Februar 1840 wurde durch den wieder von Konservativen regierten Vorort Zürich eine Versammlung von Kantonsabgeordneten einberufen, an der Abgeordnete von sieben Geberkantonen und zwei privaten Hilfsorganisationen teilnahmen, über die Verwendung der eingehenden Gelder bestimmten und ein ausführendes Hilfskomitee einsetzten.[42] Obwohl sowohl liberal wie auch konservativ regierte Kantone vertreten waren, ist zu vermuten, dass eine breitere Unterstützung aller Kantone für die Initiative Zürichs auch wegen der politisch angespannten Situation nicht zustande kam. Trotzdem übergab schliesslich eine Vielzahl von privaten Hilfsvereinen und Sammelinitiativen aus 16 Kantonen Gelder an dieses Hilfskomitee, sodass schliesslich zirka 80 Prozent des schweizerischen Spendenvolumens über diese Hilfsaktion lief.[43] Das Hilfskomitee unterstand nun zwar dem Vorort und konnte sich damit auf eine offizielle staatliche Trägerschaft berufen, grössere Unterschiede zum Komitee von 1834 sind jedoch nicht festzustellen, hatten doch auch 1834 Vorort und Kantone der Delegation an die SGG ausdrücklich zugestimmt. Obwohl die SGG keine offizielle Funk-

tion in dieser zweiten Hilfsaktion übernahm, ist das neue Komitee eindeutig in deren Umfeld anzusiedeln. 5 von 11 Mitgliedern des neuen Hilfskomitees waren bereits 1834 im Hilfskomitee aktiv gewesen und zusätzlich nahm auch Konrad Kern, der (neue) Präsident der SGG, in diesem Gremium Einsitz. Die übrig gebliebenen Gelder der Hilfsaktion von 1834 wurden ebenfalls diesem Komitee unterstellt.[44]

FORCIERTE MODERNISIERUNGSSTRATEGIE

Nach der Erfahrung von 1834 stand 1839 die Verwendung der Gelder für Infrastrukturbauten von Beginn weg im Vordergrund. Auch die drei betroffenen Kantone Uri, Tessin und Wallis wünschten nun von Anfang an, dass ein Teil der Gelder für Wasserbauten eingesetzt würde. Die Vereinigung der Geberkantone und -organisationen erhöhte bei zwei Kantonen jedoch wiederum den Anteil der Wasserbaugelder.[45] In diesen Abweichungen manifestierte sich der Wille der Geberkantone, ihre Vorstellungen einer sinnvollen Verwendung stärker als 1834 durchzusetzen. Auch das Hilfskomitee übernahm nun deutlich mehr Verantwortung für die konkrete Verteilung der Gelder. Während die Abgabe der Gelder an die Betroffenen weiterhin den kantonalen Kommissionen überlassen blieb, wurde die korrekte Abwicklung der Infrastrukturhilfe konsequenter verfolgt. Zentral war diesbezüglich vor allem der Entscheid, nicht einfach eine grosse Anzahl von Wasserbauten mit geringen Mitteln zu unterstützen, sondern nur eine Auswahl von exemplarischen Projekten zu fördern, um so der Bevölkerung die Wirksamkeit des modernen Flussbaus vor Augen zu führen.[46] Negrelli hatte diesen Entscheid in zweierlei Hinsicht vorgeformt: Erstens hatte er bereits im Bericht die Befürchtung ausgesprochen, dass Projekte, die aufgrund von Finanzmangel unzureichend durchgeführt würden, der Glaubwürdigkeit des modernen Flussbaus abträglich seien. Zweitens hatte er in seinem Bericht durch die Betonung des technischen Ideals wenig Raum für Kompromisse gelassen. Die Neuausrichtung auf beispielhafte Flussverbauungen führte dazu, dass an die Projekte selbst hohe Anforderungen gestellt wurden. Das Komitee unterzog in der Folge die Pläne mit Hilfe verschiedener eidgenössischer Ingenieure einer genauen Inspektion und lehnte diese auch wiederholt ab. Ausbezahlt wurden die Projektgelder erst nach der Genehmigung der Pläne und auch dann nur stufenweise gemäss dem Fortschritt der Arbeiten. So wurde in Uri das Grossprojekt der Einleitung der Reuss in den Vierwaldstättersee angestossen und durch eine stetige technische Beratung unterstützt. Im Wallis wurde durch die Unterstützungen die Korrektion der Rhone einen Schritt weitergebracht. Im Tessin schliesslich wurden Wasserbauprojekte in verschiedenen Gemeinden unterstützt.[47]

Das rigide Vorgehen des Hilfskomitees war nicht unproblematisch, denn es tangierte die kantonale Souveränität und die Autonomie der Gemeinden. Nicht zuletzt waren durch die Wasserbauvorhaben aber auch lokale Besitzverhältnisse betroffen, die sorgfältig austariert werden mussten. In Uri verhinderten ausserdem die kriegerischen Ereignisse der 1840er-Jahre das Voranschreiten, sodass die Arbeiten erst 1851 abgeschlossen waren. Besonders schwierig erwiesen sich jedoch die Verhandlungen zwischen Hilfskomitee, Kantonsregierung, Kantonsingenieur, Gemeinden und Privaten im Kanton Tessin: Nachdem sich die Diskussionen um die Qualität der Pläne über fast zwei Jahrzehnte in die Länge gezogen hatten, bat 1855 das Hilfskomitee den Bundesrat um Hilfe, um den politischen Druck auf den Tessin zu erhöhen. Schliesslich ging die Aufgabe 1857 an das eidgenössische Post- und Baudepartement über.[48]

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Auffällig an der gezeigten Entwicklung ist das enge Geflecht von staatlichem und privatem Handeln und gegenseitiger Legitimierung, sodass man von einer starken Parastaatlichkeit des philanthropischen Engagements sprechen kann. Der Schritt zu einer derart parastaatlichen, nationalen Koordination nach den Überschwemmungen von 1834 führte zu einer Dynamisierung der Hilfe und schuf neue Zuständigkeiten, indem sie die Verantwortlichkeit für die Verwendung der Gelder weg von den betroffenen Kantonen zu den Gebern bzw. Geberkantonen leitete. Die 1834 in einem ersten Schritt vorgenommene Entpolitisierung der Koordination durch die Delegation an die SGG ermöglichte es, dass in einem zweiten Schritt 1839 der Vorort eine aktivere Rolle übernahm und ein Hilfskomitee mit einer stärkeren staatlichen Anbindung eingesetzt wurde. Nach den Überschwemmungen von 1868 leitete schliesslich der Bundesrat eine nationale Hilfsaktion ein.[49] Die Übernahme der Koordinationsfunktion durch den (Bundes-)Staat verlief jedoch nicht kontinuierlich. Dass 1852 anlässlich verheerender Überschwemmungen im Mittelland keine nationale Sammlung organisiert wurde, führt Reto Müller auf die Entsolidarisierung aufgrund des Sonderbundkriegs und auf die fehlende Kapazität bei SGG und Bundesbehörden zurück.[50] Kontinuität bestand jedoch dahingehend, dass das Hilfskomitee von 1839 über fast 20 Jahre bestand und schliesslich die verbleibenden Projekte 1857 an die Bundesbehörden weitergeben konnte. Die gemeinnützige Katastrophenhilfe der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts hat derart den schweizerischen Integrationsprozess und den Aufbau einer bundesstaatlichen Verwaltung zweifellos gefördert.

Angesichts der polarisierten politischen Situation der 1830er-Jahre ist besonders auch die konflikthemmende Wirkung der Katastrophenhilfe zu erwähnen. An-

dreas Ernst hat darauf hingewiesen, dass die «vielfältigen interkantonalen und interkonfessionellen Vernetzungen des bürgerlichen Vereinswesens» und der gemeinsame Vorrat an Geschichts- und Identitätsvorstellungen in den 1830er-Jahren eine nachhaltige Polarisierung der politischen Lager erschwerten und damit dazu beitrugen, dass der Bürgerkrieg von 1847/48 ein vergleichsweise unblutiger Krieg mit geringer Konfliktintensität war.[51] Die beiden beschriebenen Hilfsaktionen enthielten in mehrfacher Hinsicht entsprechende konflikthemmende Faktoren. So bedeutete die Wiederbelebung der SGG anlässlich der Überschwemmung von 1834 und ihr darauffolgender Mitgliedergewinn[52] eine Intensivierung der Vernetzung politischer Akteure über die Kantons-, Partei- und Konfessionsgrenzen hinweg. Auf die identitätsstiftende Wirkung der Hilfsaktionen aufgrund der emotionalen Verbindung von Spendenden und Empfangenden und die Umverteilungswirkung von den Zentren in die Peripherie hat Christian Pfister bereits ausführlich hingewiesen.[53] Ganz konkret verhinderten die nationalisierten Spendenflüsse aber auch direkte Konkurrenzen um Spendengelder zwischen den betroffenen Kantonen und *last but not least* bedeutete der Prozess der Verständigung über einen neuen Hilfsdiskurs, der modernisierende Infrastrukturhilfe an die Stelle von Notunterstützungen an Betroffene setzte, einen weiteren Schritt in der Verständigung über gemeinsame Werte.

Mit dem Wechsel des Blickwinkels – weg von der Nothilfe hin zur Prävention – griff die SGG für die Katastrophenhilfe auf, was in der Linthkorrektion bereits als Problemlösung für Überschwemmungsgebiete vorgemacht worden war. Dies führte einerseits zu einer Verlagerung von Kompetenzen im Wasserbau von den Gemeinden an kantonale Instanzen oder sogar nationale Gremien und andererseits zu einer technischen Umorientierung. Auch wenn die Hilfsgelder nur einen geringen Teil der Projektkosten deckten, mussten die Wasserbauvorhaben nun den Massstäben der modernen Wasserbautechnik genügen.[54] Die Hilfe von der Erfüllung von Bedingungen abhängig zu machen, war dabei eine Strategie zur Modernisierung der als rückständig angesehenen Alpenkantone; eine Modernisierungsstrategie, die sich in Graubünden bereits nach dem Hochwasser von 1834, nach 1839 auch in den Kantonen Uri und Wallis – nicht jedoch im Kanton Tessin – als erfolgreich erwies. Das Hilfsmodell, Unterstützung an Bedingungen zu knüpfen, welche die Autonomie von Kantonen und Gemeinden einschränkten, wurde legitimiert durch die private Herkunft der Gelder: Die Verwalter der Hilfsgelder erachteten sich den Spendenden gegenüber verpflichtet, eine Nutzen bringende Verwendung ihrer Gaben zu gewährleisten und gewichteten dies zunehmend stärker als die politische Rücksichtsnahme auf die grundsätzlich anerkannte staatliche Zuständigkeit im Wasserbau.

So scheint es nicht übertrieben, die SGG als *Think Tank* in der Katastrophenbewältigung der Schweiz des 19. Jahrhunderts zu bezeichnen. Die philanthropi-

schen Helfer im Umfeld der SGG setzten über den gemeinnützigen Sektor hinaus neue Massstäbe in der Katastrophenhilfe und -prävention und stärkten in den betroffenen Kantonen den Einfluss derjenigen kantonalen Instanzen und Akteure, die ihren Vorstellungen nahe standen, auf Kosten der Gemeinden. Besonders auffällig wird die Vorreiterrolle der SGG darin, dass für das staatliche Hilfskomitee von 1868 die Protokolle der Hilfsaktion von 1834 zur Pflichtlektüre erklärt und mit den Spendengeldern wiederum Flussverbauungen gefördert wurden.[55] Auf naturwissenschaftlichen Erkenntnissen basierende und technisch umgesetzte Katastrophenpräventionskonzepte setzten sich in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts durch. Sie wurden in kantonalen und nationalen Gesetzen verankert und in den sich entwickelnden Verwaltungen institutionalisiert. Schliesslich wurde die private Bezuschussung von Flussverbauungen mittels Katastrophenhilfsgelder durch staatliche Subventionen für Präventionsbauten abgelöst.[56] Das philanthropische Engagement im Wasserbau blieb damit temporär, die modernisierenden Ziele seiner Träger beziehungsweise deren Absicht, die staatliche Tätigkeit in diesem Bereich anzustossen, wurden jedoch nicht verfehlt.

Anmerkungen

1 Für seine anregenden Bemerkungen zu diesem Artikel möchte ich Urs Germann danken.
2 Christian Pfister, «Strategien zur Bewältigung von Naturkatastrophen seit 1500», in Ders. (Hg.), *Am Tag danach. Zur Bewältigung von Naturkatastrophen in der Schweiz 1500–2000,* Bern 2002, 209–254, 215.
3 Pfister (wie Anm. 2), 216.
4 Max Bächlin, *Das Unterstürzungswesen der Helvetik. Staatliche und private Massnahmen zur Linderung der Kriegsnot,* Basel 1945.
5 Konkordat wegen Steuersammelns im Innern der Schweiz. Vom 20. Juli 1803 und 2. August 1804, bestätigt am 9. Juli 1818, in *Amtliche Gesetzessammlung für den Eidgenössischen Stand Graubünden, Erster Band,* Chur 1837, 322 f.
6 Siehe etwa Nott Caviezel, *Dorfbrände in Graubünden 1800–1945,* Chur 1998, 83 f.
7 Siehe Pfister (wie Anm. 2).
8 Der Bergsturz von Goldau gilt mit seinen ungefähr 500 Toten als eine der grössten Naturkatastrophen auf dem Territorium der heutigen Schweiz. Alois Fässler, «Geburt der gesamteidgenössischen Solidarität. Die Hilfeleistungen zur Bewältigung des Bergsturzes von Goldau 1806», in Pfister (wie Anm. 2), 55–68. Vgl. auch Daniel Speich, *Helvetische Meliorationen. Die Neuordnung der gesellschaftlichen Naturverhältnisse an der Linth (1783–1823),* Zürich 2003, 60 f.
9 Bächlin (wie Anm. 4), 51–53, 170–193.
10 Vgl. dazu etwa Albert Tanner, *Arbeitsame Patrioten – wohlanständige Damen. Bürgertum und Bürgerlichkeit in der Schweiz 1830–1914,* Zürich 1995, 424–426.
11 Vgl. Agnes Nienhaus, «Entwicklungshilfe und Armenfürsorge. Die Hilfsaktion anlässlich der Überschwemmungen von 1834 am Fallbeispiel Graubündens», in Pfister (wie Anm. 2), 69–85, hier 74.
12 Dieser Standard bezüglich Transparenz galt nicht nur für private Hilfsgesellschaften sondern auch für staatliche Hilfskommissionen. Vgl. auch Pfister (wie Anm. 2), 219.

13 Für den ganzen Abschnitt gilt Speich (wie Anm. 8).
14 Zur Überschwemmungskatastrophe von 1834 siehe: Agnes Nienhaus, *Naturkatastrophe und Modernisierungsprozess. Eine Analyse gesellschaftlicher Reaktionen auf das alpine Hochwasser von 1834 am Fallbeispiel Graubünden,* unveröffentlichte Lizenziatsarbeit, Universität Bern 2000.
15 Vgl. den Aufruf der zürcherischen Hilfsgesellschaft zur Koordination vom 11. 9. 1834, in *Churer Zeitung,* 21. 9. 1834.
16 Martin Schaffner, «‹Direkte› oder ‹indirekte› Demokratie? Konflikte und Auseinandersetzungen, 1830–1848» in Andreas Ernst et al. (Hg.*), Revolution und Innovation. Die konfliktreiche Entstehung des schweizerischen Bundesstaates von 1848,* Zürich 1998, 271–277.
17 S. Heer, Amtslandammann des Kantons Glarus, an den Vorort Zürich, Glarus 1. 10. 1834, in Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), D 458.
18 Walter Rickenbach, *Geschichte des Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft 1810–1960,* Zürich 1960, 19–27.
19 Gérald Arlettaz, «L'élite nationale et l'élaboration d'un ordre social. L'exemple du discours sur le paupérisme et l'émigration à la Société suisse d'utilité publique (1810–1830)», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 37 (1987), 239–259, hier 243–247.
20 Hans-Ulrich Jost, «Zur Geschichte des Vereinslebens in der Schweiz», in Paul Hugger (Hg.), *Handbuch der schweizerischen Volkskultur,* Bd. 1, Zürich 1992, 467–484, hier 479.
21 Sabine Lippuner, *«Streng sei die Hausordnung, aber human der Geist, der sie leite». Die Entstehungs- und Vollzugsbedingungen der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain im 19. Jahrhundert,* unveröffentlichte Lizenziatsarbeit, Historisches Seminar, Universität Zürich 1998, 15.
22 Rickenbach (wie Anm. 18), 26–28.
23 Protokoll der Versammlung der SGG für die 1834 von Überschwemmungen betroffenen Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis, 21. und 22. 10. 1834, BAR, E 21, 21709.
24 Vgl. auch Bächlin (wie Anm. 4), 170.
25 Explizit geschah dies bereits im Brief des Glarner Amtslandammanns an den Vorort (vgl. Anm. 17).
26 Protokoll der SGG-Konferenz (wie Anm. 23), 45 f.
27 Die vier ausführlichen Berichte der Experten wurden im Januar 1835 veröffentlicht, alle BAR, D 873.
28 Robert von Erlach-Escher, Arnold Escher von der Linth, Bericht über die Schäden von 1834 in den Tälern Misox, Hinter- und Vorderrhein, Hindelbank und Zürich im Januar 1835, 2 f., BAR, D 873.
29 Ebd., 2 f., 18. Zur dahinterstehenden Kritik an den traditionellen Wasserbausystemen siehe Nienhaus (wie Anm. 14), 20 und Speich (wie Anm. 8), 53 f.
30 Vgl. dazu auch Bächlin (wie Anm. 4), 69–76, 172–178.
31 Unter anderem in Michael Rietmann, Friedrich Dürler, Bericht über die Schäden von 1834 im Kanton Graubünden, St. Gallen, Januar 1835, 2; Arnold Escher von der Linth, Friedrich von Dürler, Bericht über die Schatzungs-Revision der Schäden in Tessin und Uri, o. O., o. D. [ca. August 1835], 1, BAR, D 873. Zur Problematik der Verteilung an Betroffene siehe Nienhaus (wie Anm. 11), 78–81.
32 Protokoll der Konferenz des SGG-Hilfskomitees mit den Abgeordneten der 1834 betroffenen Kantone, in Zürich anfangs Februar 1835, BAR, D 873.
33 Nienhaus (wie Anm. 11), 77 f.
34 Philipp Arnold, *Almosen und Allmenden. Verarmung und Rückständigkeit in der Urner Markgenossenschaft 1798–1848,* Zürich 1994, 50–52.
35 Protokoll 1835 (wie Anm. 32), 9.
36 Arnold (wie Anm. 34), 51 f.
37 Salomon Hegner an das Hilfskomitee, Winterthur, 4. 8. 1835, 3, BAR, D 873.
38 So versuchte etwa die Urner Regierung, das verbliebene Geld für anderweitige Sofort-

massnahmen nach den Überschwemmungen von 1839 zu gebrauchen. Siehe Arnold (wie Anm. 34) 51.

39 Vgl. Nienhaus (wie Anm. 14), 86 f.

40 Protokoll der Konferenz zur Bestimmung der Verwendung der Spendengelder für die 1839 betroffenen Kantone, in Zürich 17.–19. 2. 1840, 3 f. BAR, D 923a.

41 Alois Negrelli, Bericht über die Schäden und nötigen Massnahmen in den Kantonen Uri, Tessin und Wallis, 30. 12. 1839, BAR, D 928a.

42 Zürich, Glarus, Basel-Stadt, Schaffhausen, Waadt, Neuenburg, Genf sowie die Kulturgesellschaft des Kantons Aargau und die SGG. Protokoll 1840 (wie Anm. 40), 1.

43 Schätzung der Autorin aufgrund der Schlussberichte der betroffenen Kantone Uri, Wallis, und Tessin und des eidgenössischen Hilfskomitees, alle BAR, D 928a und D 928e.

44 Protokoll 1840 (wie Anm. 40), 1, 15 f.

45 Uri 3/4 für Wasserbauten (Wunsch bei 2/3), Tessin 2/3 (kein spezifischer Wunsch), Wallis 1/2 (Wunsch 1/3). Protokoll 1840 (wie Anm. 40), 4 f., 11.

46 Rechenschaftsbericht des eidg. Hilfskomitees für die 1839 betroffenen Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis, Zürich 1857, 7–15, BAR, D 928e.

47 Rechenschaftsbericht 1857 (wie Anm. 46), 7–15.

48 Ebd., 15.

49 Vgl. auch: Pfister (wie Anm. 2), 219–221; Reto Müller et al., «Die Not als Lehrmeisterin. Auswirkungen von Naturkatastrophen auf staatliches Handeln am Beispiel von sechs ausgewählten Krisensituationen im 19. und 20. Jahrhundert», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 55 (2005), 257–284, bes. 263–267.

50 Reto Müller, *«Das wild gewordene Element». Gesellschaftliche Reaktionen auf die beiden Hochwasser im Schweizer Mittelland von 1852 und 1876,* Nordhausen 2004, 190.

51 Andreas Ernst, «Charisma, Gemeinschaft und Konflikt in der Gründungsphase des Bundesstaates 1830–1848», in Andreas Ernst et al. (Hg.), *Revolution und Innovation. Die konfliktreiche Entstehung des schweizerischen Bundesstaates von 1848,* Zürich 1998, 279–291, Zitat 288.

52 Mitgliederzuwachs von 31% an der SGG-Versammlung von 1835, der ersten ordentlichen Versammlung nach 1829. Siehe *Neue Verhandlungen der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft* 21 (1835), 366 f.

53 Christian Pfister, «Von Goldau nach Gondo. Naturkatastrophen als identitätsstiftende Ereignisse in der Schweiz des 19. Jahrhunderts», in Christian Pfister, Stephanie Summermatter (Hg.), *Katastrophen und ihre Bewältigung. Perspektiven und Positionen,* Bern 2004, 53–78, v. a. 77 f.

54 1834 wurden in Graubünden kaum mehr als 20% der Projektkosten mit Hilfsgeldern bezuschusst, den Rest mussten die Gemeinden aufbringen. Die Hilfsgelder von 1839 deckten in Uri hingegen 80% des von 1850–1852 durchgeführten Reussprojekts. Siehe Nienhaus (wie Anm. 14), 86; Rechenschaftsbericht 1857 (wie Anm. 46), 12.

55 Müller et al. (wie Anm. 49), 264.

56 Ebd., 265–267; Pfister (wie Anm. 2), 233.

RESUME

L'AIDE PUBLIQUE AUX CATASTROPHES COMME IMPULSION A L'INTERVENTIONNISME ETATIQUE DURANT LA PREMIERE MOITIE DU 19E SIECLE

L'engagement philanthropique pour l'aide aux catastrophes, durant la première moitié du 19e siècle, fut empreint d'une forte dimension para-étatique. Après les inondations de 1834, la Société Suisse d'Utilité Publique fut chargée de la coordination de l'aide au niveau national. De ce fait, la compétence concernant la répartition et l'utilisation de l'argent des donateurs passa des cantons sinistrés aux cantons donateurs. Ce développement fut confirmé et renforcé suite aux inondations de 1839, dans la mesure où le Vorort joua désormais un rôle plus actif, anticipant ainsi la prise en charge totale de ce domaine social par l'administration fédérale. Avec ce transfert, apparurent également de nouvelles revendications concernant la rationalité de l'utilisation de l'argent collecté. L'aide à l'infrastructure – dans le sens de la mise en place d'une prévention moderne et technique contre les catastrophes – constituait pour les philanthropes bourgeois la solution d'avenir et devait remplacer les soutiens d'urgence aux personnes sinistrées. Les donateurs manifestaient une volonté marquée de s'immiscer, par le truchement de l'utilisation rationnelle de l'argent, dans les affaires locales, une immixtion qui pouvait être légitimée par l'origine privée des dons. Cette stratégie de modernisation, consistant à lier les donations destinées aux constructions d'infrastructure à des exigences concernant les standards techniques de ces travaux, s'avéra une solution durable et couronnée de succès.

(Traduction: Thomas David)