
Susannah Morris

**Zwischen Staat und Markt.
Freiwilliges Engagement und Soziale Wohnungs-
projekte in London zwischen 1840 und 1914**

1. Einleitung

In den letzten Jahren hat die Darstellung der Geschichte der sozialen Fürsorge zahlreiche Neuinterpretationen erfahren. Die alte sozialdemokratische Geschichtsschreibung hatte ein teleologisches Geschichtsbild entwickelt, in dem die Entwicklung von privater sozialer Fürsorge hin zum sozialen Wohlfahrtsstaat wie eine Naturgesetzmäßigkeit erschien. Im nachhinein erwies sich dieses Geschichtsbild als eine verzerrte Darstellung. In jüngerer Zeit haben Historiker, die auf verschiedenen Feldern der Wohlfahrtsgeschichte arbeiten, auf die Entwicklung einer *mixed economy* verwiesen, in der finanzielle Unterstützung für einzelne Einrichtungen von verschiedenen Seiten kommen kann – vom Markt, vom Staat und vom *Dritten Sektor*. Um die Geschichte der *mixed economy of welfare* zu verstehen, ist es notwendig, die verschiedenen Elemente und Bausteine derselben zu beschreiben. Das freiwillige Engagement von Personen in der sozialen Wohlfahrt wurde mit sehr verschiedenen Adjektiven, wie zum Beispiel *wohlätzig*, *philanthropisch*, *nicht-staatlich* und *nonprofit* versehen, die eine Reihe von verschiedenen, sich überschneidenden und ineinandergreifenden Konzepten repräsentieren, die oftmals nur implizit definiert sind. Trotz der kaum überschaubaren Menge von Begriffen gibt es einen Grundkonsens, nach dem *freiwilliges Engagement (voluntary action)* irgendwo zwischen staatlicher Regulierung und Marktwirtschaft in einer *mixed economy of welfare* angesiedelt ist. Die Beschreibung der charakteristischen Merkmale des *freiwilligen Engagements* erweist sich als äußerst problematisch. Auch wenn wir nur den Begriff der *philanthropy* verwenden, könnten wir die verschiedenen Merkmale „Motivation“, „Aktion“ und „Ergebnis“ verwenden, um den Untersuchungsgegenstand zu beschreiben. In Abhängigkeit von dem Merkmal, das wir verwenden, könnten wir eine völlig andere Geschichte der sozialen Fürsorge schreiben, die verschiedene alternative Positionen für den *voluntary sector* innerhalb der *mixed economy of welfare* verkörpert.

Mein Aufsatz wird die Bereitstellung von Wohnraum für soziale Unterschichten in London zwischen 1840 und 1914 als eine Fallstudie nutzen, um verschiedene Konzepte über die Natur und Bedeutung *freiwilligen Engagements* und seines Platzes zwischen staatlicher Regulierung und Marktwirtschaft zu beleuchten. Ich werde zeigen, daß in dieser Zeitspanne wichtige Unterschiede in der zeitgenössischen Wahrnehmung über die Merkmale *freiwilligen Engagements* sichtbar wurden – Unterschiede, die weitreichende Auswirkungen auf das Verhältnis von Staat, Markt und *voluntary sector* in dem Feld der Bereitstellung von Wohnraum für soziale Unterschichten im 20. Jahrhundert hatte.

2. Historiographische Perspektiven über *voluntary action*

Während Historiker versuchen, geographische und zeitliche Varianten der *mixed economy of welfare* auszuwerten und zu erklären, fehlt ihnen ein klares analytisches Gerüst, mit dem sie dieses tun könnten. Weder die alte noch die neue, revisionistische Geschichtsschreibung hat ein allgemein verbindliches System von Definitionen entwickelt, das die Bereitstellung von sozialer Fürsorge durch *voluntary agencies* bestimmt. In der alten Historiographie schrieben Historiker, wie zum Beispiel Wilbur K. Jordan und David Owen, über *philanthropy*, die sie in einem engen Sinne als freiwillige Bereitstellung von Geld durch die Bürger definierten. Jordan faßte es als seine Aufgabe auf, jedes Geschenk und jedes Vermächtnis für eine Wohlfahrtseinrichtung aufzuzeichnen.¹ Owen entwickelte den Ansatz von Jordan weiter, indem er bewußt *philanthropy* auf freiwillige Geldleistungen von Privatpersonen eingrenzte.² Seine Untersuchung hat wenig mit guten Werken, persönlichen Diensten oder mit Arbeit im öffentlichen Interesse zu tun, außer in den Fällen, wo dies mit größeren Finanzleistungen von Individuen oder sozialen Gruppen verbunden war.³ In der Interpretation von Jordan und Owen beruhte *philanthropy* auf der Bereitstellung von Geld, das in den *voluntary sector* investiert wird. Wenn wir britische *philanthropy* in einem historischen Längsschnitt vergleichen, wird klar, daß das Verständnis von *philanthropy* als Geldtransfer allein den Umfang und die Tiefe von privater sozialer Fürsorge unterschätzt. Daher wird verständlich, warum Owen argumentiert, daß englische *philanthropy* letztendlich nicht in der Lage war, die Bedürfnisse einer industriellen und urbanen Gesellschaft zu befriedigen. In dieser Interpretation war es nur eine Frage der Zeit, wann

1 W. K. Jordan, *Philanthropy in England 1480–1660: A Study of the Changing Pattern of English Aspirations*, New York, 1959, S. 15.

2 D. Owen, *English Philanthropy 1660–1960*, Cambridge (Mass.) 1965, S. 1.

3 Ebenda.

der Staat bestimmte Bereiche der Gesellschaft, die vorher von *voluntary agencies* versorgt wurden, vorsichtig oder entschlossen in seine Verantwortung übernehmen würde.⁴

Teleologische Darstellungen der Geschichte des sozialen Wohlfahrtsstaates, in denen private Initiativen zur Lösung des sozialen Frage lediglich als niedere und unzureichende Entwicklungsstufen auf dem Wege zum allumfassenden sozialen Wohlfahrtsstaat interpretiert wurden, kamen in den 1990er Jahren in die Kritik, da nun die Grenzen des sozialen Wohlfahrtsstaates deutlich und alternative Wege zur Bereitstellung sozialer Leistungen gesucht wurden. In diesem Klima, das man als eine Renaissance der privaten Verantwortlichkeit beschreiben kann, entstand Frank Prochaskas monumentale historische Darstellung der *philanthropy* und privaten Verantwortlichkeit in Großbritannien.⁵ Prochaska definierte in seinem Buch *philanthropy* nicht nur einfach als die Bereitstellung von Geld für wohltätige Zwecke, sondern beschrieb die Geschichte der *philanthropy* als die Geschichte von „kindness“.⁶ Basierend auf einer solch umfassenden Definition, die die alltägliche und informelle Bedeutung von „kindness“ einschließt, ging Prochaska davon aus, daß das *philanthropische* Netzwerk zu dem einen oder anderen Zeitpunkt fast jede Person auffängt.⁷ Brian H. Harrison übernahm eine ähnliche Definition von *philanthropy* verstanden als „kindness“. In seiner Interpretation verknüpft *philanthropy* eine große Spannweite von sozialen Verhaltensmustern, die von informellen Aktionen von „kindness“ gegenüber einem Bedürftigen bis zu politischen Aktionen für die Durchsetzung sozialer Gerechtigkeit reichen.⁸ Wenn wir nur die Motive der Akteure im Auge haben, umfaßt die Definition von *philanthropy* verschiedene Aktionen, wie zum Beispiel die freiwillige Bereitstellung von Zeit, Arbeitskraft oder Geld, unabhängig davon ob dies in einem Kontext

4 Owen, *English Philanthropy* (Anm. 2), S. 6.

5 F. K. Prochaska, *Women and Philanthropy in Nineteenth-Century England*, Oxford, 1980; ders., *The Voluntary Impulse*, London 1988; derselbe, *Philanthropy*, in: F. M. L. Thompson (Hrsg.), *The Cambridge Social History of Britain, 1750–1950*, Cambridge 1990, S. 357–93; ders., *Philanthropy and the Hospitals of London: The King's Fund 1897–1990*, Oxford 1992; derselbe, *Royal Bounty: The Making of the Welfare Monarchy*, London 1995.

6 Prochaska, *Philanthropy* (Anm. 5), S. 360.

7 Ebenda.

8 B. Harrison, *Peaceable Kingdom: Stability and Change in Modern Britain*, Oxford 1982, S. 220. Das Kapitel „Philanthropy and the Victorians“ in diesem Band ist eine überarbeitete Fassung eines Aufsatzes, den der Autor 1966 publiziert hatte. Während er noch in der ersten Fassung dieses Textes eine Systematisierung in der Erforschung der *Philanthropy* anmahnte, betrachtete er das Feld der *Philanthropy* in der zweiten Fassung des Textes als zu weit, um genauer definiert zu werden. Vgl. B. Harrison, *Philanthropy and the Victorians*, in: *Victorian Studies* 9 (1966), S. 353–74.

der gegenseitigen Selbsthilfe zwischen Nachbarn und Verwandten oder im Kontext einer formalen Struktur einer *philanthropischen* Organisation erfolgt. Diese allumfassende Definition hat jedoch einige Schwachstellen. Wenn wir *philanthropy* als „kindness“ definieren, so setzen wir voraus, daß die Akteure durch ein Gefühl der Verantwortlichkeit für andere motiviert wurden. Eine solche Definition umschließt auch die Bereitstellung von Arbeitskraft oder Geld innerhalb eines Haushaltes oder zwischen Freunden und die Bereitstellung von Serviceleistungen durch Agenturen, obwohl die Beziehung zwischen Geber und Empfänger in jedem der genannten Fälle völlig verschieden ist. Die Spannbreite der Motive und der Gegenleistungen für *private Wohltätigkeit* unterscheiden sich in Abhängigkeit von dem institutionellen Rahmen, innerhalb dessen sie verteilt wird.

Neuere Darstellungen der Wohlfahrts-Geschichte betrachten den *voluntary sector* nicht mehr nur als einen unterlegenen Vorläufer des sozialen Wohlfahrtsstaates, nehmen Personen, die sich für das Auskommen anderer, verantwortlich fühlen und dazu Hilfsorganisationen formen, aber nicht als selbstverständlich an. In diesen Interpretationen gehen die Autoren von der Existenz einer *mixed economy of welfare* aus, in der der Staat mit einer von vielen Agenturen ist, die Sozialleistungen liefern.⁹ Autoren, die über die *mixed economy of welfare* schreiben, haben die Grenzen zwischen Öffentlichkeit und Privatheit, zwischen Staat und privaten Wohlfahrtsorganisationen, zwischen Familien und Individuen untersucht. Diese Forschung konnte nachweisen, daß der Staat, lange bevor der sogenannte soziale Wohlfahrtsstaat etabliert wurde, in die Bereitstellung von Wohltätigkeit involviert war, und daß private Wohlfahrtsorganisationen und die Familie ihre Bedeutung für die Bereitstellung sozialer Wohlfahrtsleistungen auch noch lange nach der Etablierung des sozialen Wohlfahrtsstaates beibehielten. Es hat sich als äußerst schwierig erwiesen, dieses Gebiet der Bereitstellung sozialer Leistungen, das zwischen Staat und Markt angesiedelt ist, zu skizzieren. Die Schlußfolgerungen, die wir, basierend auf der Arbeit über die *mixed economy of welfare* von Michael B. Katz und Christoph Sachsse, ziehen können, sind die, daß die Grenzlinien zwischen der Öffentlichkeit (also der lokalen oder nationalen Repräsentation des Staates) und der Privatheit (also der Bereitstellung von sozialen Leistungen durch Individuen, durch die Familie oder private Wohltätigkeitsorganisationen) sehr fließend und allenfalls durchlässige Grenzen sind, wenn man sie in einem historischen Kontext sieht.¹⁰

9 G. Finlayson, *Citizen, State and Social Welfare in Britain, 1830–1990*, Oxford 1994, S. 6.

10 M. B. Katz/C. Sachsse (Hrsg.), *The Mixed economy of social welfare: public/private relations in England, Germany and the United States, the 1870s to the 1930s*, Baden-Baden 1996.

Einige Historiker haben die Nützlichkeit einer Unterscheidung in öffentlich und privat als Methode, um verschiedene Sektoren in der *mixed economy of welfare* zu beschreiben, generell in Frage gestellt.¹¹ Indem P. Johnson eher die Ergebnisse der *Wohltätigkeit* als die institutionellen Formen der Agenturen untersucht, die die *Wohltätigkeit* bereitstellen, kann er zeigen, wie eine Vielfalt von Wohltätigkeitsformen dazu genutzt wurde, um den Umfang des sozialen Risikos zu reduzieren.¹² In Martin J. Dauntons Interpretation von Johnsons Konzept wurde die Mehrzahl der sozialen Risiken in einer Vielzahl von Lösungswegen aufgefangen, die durch einfache Dichotomien zwischen privaten und öffentlichen, individualistischen und kollektivistischen Ansätzen verdeckt wurden.¹³ Wenn wir die Ergebnisse und weniger die Motive und Aktionsformen betrachten, eröffnet sich uns eine neue Untergliederung der Bereitstellung von Sozialleistung in der *mixed economy of welfare*.

Obwohl es für die Betroffenen keine Rolle spielte, von welchen Wohltätigkeitsorganisationen sie die Leistungen erhalten, die sie benötigen, und wie diese Organisationen zusammenwirken, soll uns dies nicht davon ablenken, die verschiedenen Wohltätigkeit bereitstellenden Institutionen zu klassifizieren und einen systematischen Überblick zu erstellen. Es ist gerade die Untergliederung der *mixed economy of welfare* in verschiedene sektorale Komponenten, die es uns erlaubt, die geographischen und temporalen Veränderungen der Dimensionen des Wohlfahrtssystems einzufangen. Wenn wir den historischen Wandel der *mixed economy of welfare* beschreiben wollen, müssen wir eine Terminologie und eine Methodik entwickeln, die dazu in der Lage ist, die entscheidenden Merkmale der Bestandteile einer *mixed economy* herauszufiltern und zu beschreiben. Diese historische Verschiebung institutioneller Grenzen und der damit verbundene, von den Zeitgenossen wahrgenommene Bedeutungswechsel dieser Grenzen wirft eine komplizierte, aber wichtige methodologische Frage auf – wie sollen Historiker, die sich mit der Geschichte von *Wohlfahrt*, *Wohltätigkeit*, des *Spendens* oder der *philanthropy* beschäftigen, den Umfang ihrer Untersuchung definieren? Wie können sie den Umfang und die Ausdehnung der Organisationen beschreiben, die in dem Bereich zwischen Staat und Markt in der *mixed economy of welfare* operieren?

Dieser kurze historiographische Überblick hat gezeigt, daß verschiedene Autoren versucht haben, Grenzlinien in der *mixed economy of welfare* zu

11 M. J. Dauntou (Hrsg.), *Charity, Self-Interest and Welfare in the English Past*, London 1996, S. 1.

12 P. Johnson, *Risk, Redistribution and Social Welfare in Britain from the Poor Law to Beveridge*, in: Dauntou, *Charity* (Anm. 11), S. 244.

13 Ebenda, S. 17.

beschreiben, in dem sie die Motive der Akteure, die von den Personen bereitgestellten Leistungen oder die Resultate ihrer Aktionen untersucht haben. Der vorliegende Aufsatz wird private Initiativen zur Lösung des Wohnungsproblems der Londoner Unterschichten im 19. und frühen 20. Jahrhundert untersuchen. Diese Fallstudie soll einem besseren Verständnis der *mixed economy of welfare* im Bereich des Wohnungswesens dienen.

3. Private Initiativen zur Lösung des Wohnungsproblems der Unterschichten

Im Viktorianischen London resultierte das Wohnungsproblem aus der Unfähigkeit des privaten Wohnungsmarktes, eine genügend große Zahl Wohnungen in einer entsprechenden Qualität für die Unterschichten bereitzustellen. Die Lebens- und Wohnbedingungen derjenigen, die in den Londoner Elendsvierteln lebten, wurden als sozial verwerfliche Verhaltensweisen erzeugend angesehen, die von den Zeitgenossen als dem öffentlichen Interesse entgegenwirkend betrachtet wurden. Dies galt als besonders akut im Viktorianischen London.¹⁴ Das Wohnungsproblem wurde als eines der hervorstechendsten Probleme dieser Zeit begriffen, die den physischen, moralischen, sozialen und ökonomischen Zustand der Gesellschaft bedrohte.¹⁵

Der Staat reagierte auf dieses Problem mit der Einführung verschiedener Gesetze, mit denen zurückhaltende Hauseigentümer gezwungen werden sollten, die Wohnbedingungen in ihren Mietshäusern zu verbessern.¹⁶ Der Wirksamkeit von staatlichen Versuchen auf nationaler und lokaler Ebene, die Wohnverhältnisse in den Elendsvierteln zu verbessern, waren durch den Egoismus von Kommunalpolitikern und durch die unzureichenden administrativen Möglichkeiten enge Grenzen gesetzt. Letztlich trug selbst die Wohnungsgesetzgebung zu dem Wohnungsproblem bei. Das Gesetz, das dazu dienen sollte, die Wohnbedingungen zu verbessern, verhinderte, daß die Eigentümer der Wohnhäuser ihre Einstellung zu dem Wohnungspro-

14 Das Wohnungsproblem war nicht nur ein Londoner Problem, sondern war in jeder britischen Stadt anzutreffen, und die schlimmsten Wohnbedingungen existierten wahrscheinlich in Glasgow und Liverpool. Die zeitgenössische Kritik konzentrierte sich aber auf die Hauptstadt und Untersuchungen wie zum Beispiel Mearns „Bitter Cry of Outcast London“ und bildete den Anstoß für die Berufung der Royal Commission on the Housing of the Working Classes in den Jahren 1884/85, die sich vor allem auf die Londoner Verhältnisse konzentrierte. A. S. Wohl (Hrsg.), *The Bitter Cry of Outcast London*, Leicester 1970.

15 S. Morris, *Market solutions for social problems: Working-class housing in Nineteenth-century London*, in: *Economic History Review*, 54 (2001).

16 Für eine Diskussion der wichtigen Wohnungsgesetze siehe: J. A. Yelling, *Slums and Slum Clearance in Victorian London*, London 1986.

blem änderten.¹⁷ Es war viel wahrscheinlicher, daß die Hausbesitzer mehr verdienen würden, wenn sie die Wohnbedingungen in ihrem Eigentum nicht verbesserten. Für den Fall, daß ein Mietshaus im Gegensatz zu den benachbarten Häusern nicht gesperrt wurde, würde der Eigentümer von dem nun niedrigeren Angebot auf dem Wohnungsmarkt profitieren und zu einer Überbelegung der vorhandenen Wohnungen führen. Wurde ein Mietshaus aufgrund der katastrophalen Wohnbedingungen gesperrt und durch den Staat aufgekauft, erhielt der Hauseigentümer eine Entschädigung, die nach dem Mieteinkommen berechnet wurde, was letztlich dazu führte, daß die Eigentümer von Häusern mit den schlechtesten Wohnbedingungen und einer akuten Überbelegung belohnt wurden. Dieses Gesetz stellte im Prinzip einen Anreiz für Hauseigentümer dar, die Wohnbedingungen so schlecht wie möglich zu gestalten.¹⁸ Insgesamt scheint es eher so gewesen zu sein, daß das System von Bußgeldern und Entschädigungszahlungen den Mietshauseigentümern und nicht der Gesellschaft zum Vorteil gereichte.

Um dieses Problem zu lösen, bedurfte es eines neuen Ansatzes zur Bewältigung des Wohnungsproblems, der nicht nur für diejenigen, die die Wohnungen für die Unterschichten finanzierten und erstellten und diejenigen, die diese Wohnungen bewohnten, sondern auch für die Gesellschaft als ganzes vorteilhaft sein würde. Seit den 1840er Jahren führten private Initiativen zur Farmierung einer Gruppe von neuen Institutionen, die nach einer praktischen Lösung suchten, die das öffentliche und private Interesse an der Verbesserung der Wohnbedingungen für die Unterschichten miteinander verbanden. Private Interessenten nutzten im wesentlichen drei verschiedene Organisationsformen zur Reform des Wohnungsmarktes: die *Stiftung (endowed trust)*, den Verein (*subscription charity*) und *Unternehmen mit begrenzter Haftung (limited liability company)*. Jene Organisationsformen unterschieden sich grundsätzlich in der Art und Weise, wie das Grundkapital aufgebracht wurde. Im Falle der *Stiftung* war es überhaupt nicht nötig, Kapital einzuwerben, weil diese als ein Resultat einer Stiftung oder eines Vermächnisses eines einzelnen Individuums entstanden. Zahl-

17 Die ausgezahlten Kompensationen stimmten nicht mit den ursprünglichen Erwartungen von Cross überein. Er hatte gefordert, daß die im Falle eines vorgeschriebenen Ankaufes des Hausbesitzes durch den Staat normalerweise an Hauseigentümer gezahlten 10 bis 20 Prozent Prämie nicht an die Besitzer von Slums gezahlt werden sollten. Das verursachte eine große Kontroverse und überließ es letztendlich dem Staat zu bestimmen, ob und welche Prämie gezahlt werden sollte. Damit wurde die Umsetzung des *Cross Act's* sehr erschwert. A. S. Wohl, *The Eternal Slum. Housing and Social Policy in Victorian London*, London 1977, S. 100-101.

18 J. Chamberlain, *Labourers' and Artisans' Dwellings*, in Wohl, *Bitter Cry* (Anm. 14), S. 145.

reiche Wohnstiftungen, wie zum Beispiel die von George Peabody, Edward Cecil Guinness, Samuel Lewis und William Sutton, wurden zwischen 1860 und 1910 errichtet.¹⁹ *Vereine* erwarben ihr Kapital durch die Spenden von einer größeren Zahl von Individuen – der am besten bekannte Londoner Verein in dem Sektor des Wohnungswesens war die *Society for Improving the Condition of the Laboring Classes* (SICLC).²⁰ Der dritte hier vorzustellende Organisationstyp sind die *Modellwohnungsunternehmen* (*model dwelling company* – MDC), die in der Form von Aktiengesellschaften mit begrenzter Haftung gegründet wurden und die ihr Kapital von verschiedenen Investoren erhielten, die als Gegenleistung eine Dividende erwarteten. Können wir all diese verschiedenen Organisationsformen als *philanthropisch* charakterisieren?

3.1. Ziele und Ergebnisse

Auch wenn es sich hier um sehr unterschiedliche Organisationsformen handelt, so entstanden doch all diese Unternehmen als eine Reaktion auf das Wohnungsproblem und verfolgten dasselbe Ziel, nämlich hygienische Standards für die Wohnungen von Arbeiterfamilien und erschwingliche Mietpreise durchzusetzen, was letztendlich zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Unterschichten und damit zu einer Stabilisierung der gesamten Gesellschaft führte. Im Jahre 1841 wurde die *Metropolitan Association for Improving the Dwellings of the Industrious Classes* (MAIDIC) als die erste Organisation, die sich mit der Lösung des Wohnungsproblems der Unterschichten befaßte, gegründet.²¹ In der Gründungsurkunde heißt es,

„daß sich mehrere Personen versammelten, um Mietshäuser zu kaufen und zu errichten, die an Mitglieder der Unterschichten vermietet werden sollten.“²²

Es war das Ziel dieser Gründer, einen Gegenentwurf zu den herkömmlichen Mietwohnungen des privaten Wohnungsmarktes bereitzustellen. Für die Gründer der MAIDIC war dies absolut notwendig, da sie eine direkte Verbindung zwischen den furchtbaren physischen und moralischen Defor-

19 Die daraus resultierende Stiftungen und ihre Gründungsdaten sind: *Peabody Dwellings Fund*, 1862; *Sutton Dwellings Trust*, 1900; *Samuel Lewis Trust*, 1909.

20 Andere Mitgliederorganisationen für wohltätige Zwecke (*subscription charities*) waren: *Lever Street Buildings*; *Onslow Model Dwellings*; *Parochial Association for Improving the Dwellings of the Industrious Classes*; *Wells & Campden Charity*.

21 J. N. Tarn, *Housing in Urban Areas 1840–1914* (unveröff. Diss. University of Cambridge 1962), S. 67.

22 Metropolitan Association for Improving the Dwellings of the Industrious Classes, Charter of Incorporation, London 1845.

mationen und den elenden Wohnungen der Unterschichten sahen.²³ Als im Jahre 1854 Dr. Southwood Smith, ein führender Sozialreformer, die Lebens- und Wohnbedingungen der Mieter in den Wohnungen der MAIDIC untersuchte, stellte er fest, daß die Sterblichkeitsrate unter den Bewohnern der MAIDIC-Mietshäuser weit niedriger war als in den ärmeren Stadtteilen von London und selbst unter dem Londoner Durchschnitt lag. Smith behauptete, daß sich gleichzeitig das moralische Verhalten der Bewohner zum besseren geändert hätte.²⁴ Die ehemals der Trunksucht verfallenen Arbeiter schworen dem Alkohol ab, die Unruhestifter nahmen eine neue ruhigere Verhaltensweise an, seitdem sie in diesen hygienischen und idyllischen Wohnungen lebten.²⁵

Die *Society for Improving the Condition of the Labouring Classes* (SICLC) wurde im Jahre 1844 mit dem Ziel gegründet, die physischen und moralischen Bedingungen der Unterschichten zu verbessern. Die SICLC beanspruchte,

„daß sie eine Kur gegen alle physischen und moralischen Krankheiten habe. Das einfache und einzige Ziel dieser Gesellschaft war es, den Armen dergestalt zu helfen, daß man ihnen beibrachte, Verantwortung für sich selbst zu übernehmen, Selbstachtung zu gewinnen und sich selbst physisch und moralisch zu verbessern, um so die Unmoral, Kriminalität und Trunksucht auszurotten und Tugendhaftigkeit zu befördern.“²⁶

Wenn das Verhalten der Unterschichten wirklich auf dem von der SICLC, MAIDIC und den anderen sozialen Wohnungsunternehmen ausgelegten Wege reformiert werden könnte, dann würden deren Aktivitäten nicht nur den Armen, sondern auch der gesamten Gesellschaft zum Vorteil gereichen. Ein moralisches, gesetzestreu, gemäßigt und tugendhaftes Verhalten, wie es von den genannten Unternehmen propagiert und erwartet wurde, bedeutete die Akzeptanz einer Anpassung an die Normen sozialen Verhaltens dieser Zeit. Diese Tugenden wurden als notwendige Vorbedingungen für die vollständige soziale und ökonomische Integration der Unterschichten in die Gesellschaft verstanden. Die intendierten Erfolge dieser

23 Metropolitan Association for Improving the Dwellings of the Industrious Classes, First Report of the Directors, London 1846.

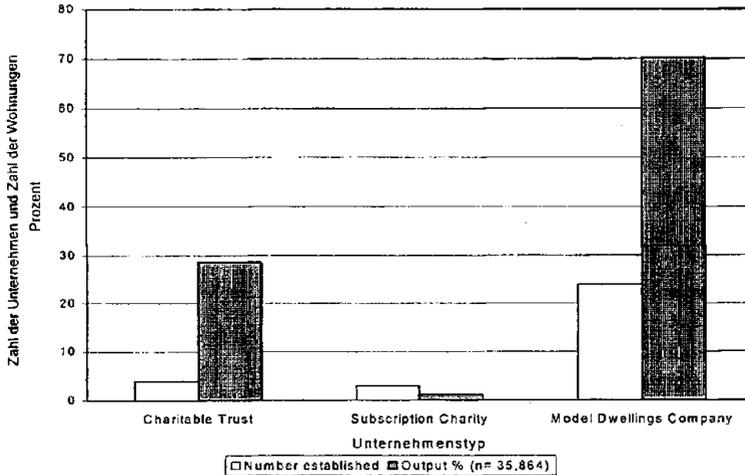
24 S. Smith, Results of the Sanitary Improvement, Illustrated by the Operation of the Metropolitan Societies for Improving the Dwellings of the Industrious Classes, the Working of the Common Lodging-Houses Act, Etc. reprinted in: Metropolitan Association for Improving the Dwellings of the Industrious Classes, Healthy Homes, London 1854, S. 4, 9-12.

25 Ebenda, S. 16.

26 Society for Improving the Condition of the Labouring Classes, Eighteenth Annual Report for the Society for Improving the Condition of the Labouring Classes, London 1862, S. 4-5.

Organisationen waren dazu gedacht, nicht nur denjenigen zu nutzen, die entweder diese Wohnungen finanzierten oder bewohnten, sondern auch der gesamten Gesellschaft. In diesem Sinne agierten die hier vorgestellten Wohnungsunternehmen in dem Kontext eines größeren gesamtgesellschaftlichen Interesses. Es besteht kein Zweifel daran, daß diese unterschiedlichen Organisationstypen ähnliche Ziele verfolgten. Aber gab es dann vielleicht Unterschiede zwischen ihnen in ihren Ergebnissen?

Abb. 1 - Zahl und Output der Wohnungsunternehmen, die zwischen 1840 und 1914 in London gegründet wurden



Die hier abgebildete Statistik zeigt die Zahl der verschiedenen sozialen Wohnungsunternehmen, die zwischen 1840 und 1914 in London gegründet wurden, und die von ihnen erstellten Wohnungen.²⁷ Sie belegt, daß jene Wohnungsunternehmen hinsichtlich ihrer Anzahl und der von ihnen erstellten Wohnungen einen ungemein großen Einfluß auf den Wohnungsmarkt erlangten. Die *Modellwohnungsunternehmen* (*model dwellings companies*) erstellten Wohnungen, die in ihrer Qualität, der Miethöhe und der Mieter sich kaum von denen der traditionellen *Vereine* (*subscription charities*) und *Stiftungen* (*endowed trusts*) unterschieden.²⁸ Trotz dieser Ergebnisse der *Modellwohnungsunternehmen* (*model dwelling companies*) würden einige

²⁷ Für die Informationen, die dieser Übersicht zugrunde liegen, siehe Tabelle 3.1 und Appendix in: S. Morris, *Private profit and public interest: Model dwelling companies and the housing of the working classes in London, 1840-1914* (unveröffentlichte Dissertation University of Oxford 1998).

²⁸ S. Morris, *Market solutions for social problems* (Anm. 15).

dieser Organisationen, wenn man die *philanthropy*-Definition des 20. Jahrhunderts zugrunde legt, nicht als *philanthropische* Organisationen bezeichnet werden.²⁹

3.2. Aktionen und *Inputs*

Die Tätigkeit von *Modellwohnungsunternehmen* (*modell dwellings companies*) würde entsprechend den Annahmen von Jordan and Owen nicht in das Feld der *philanthropy* fallen, da die Personen, die diese Unternehmen finanzierten, einen begrenzten Gewinn auf ihre Investition erwarteten und die bereitgestellten Finanzen, anders als in den *Vereinen* (*subscription charities*) und *Stiftungen* (*endowed trusts*), keine gespendeten oder geschenkten Gelder waren. Wie meine Statistik zeigt, würde die Ausschließung der *Modellwohnungsunternehmen* Umfang und Ausmaß des *voluntary sectors* enorm reduzieren. Weder die *Vereine* (*subscription charities*) wie die SICLC noch die *Stiftungen* (*endowed trusts*) wie die Peabody-Stiftung werfen Probleme für eine Definition von *philanthropy* auf, in der die notwendigen Finanzen Resultate einer Stiftung oder Schenkung waren. Wenn wir *philanthropy* einfach als das Schenken von Geld definieren, versperren wir uns den Weg, die unterschiedlichen Methoden, auf denen man Geld schenken konnte, zu erkennen, wie sie von den Zeitgenossen wahrgenommen wurden. Dies soll am Beispiel von George Peabodys philantropischen Aktivitäten in London gezeigt werden.

Im Jahre 1862 stiftete der überaus wohlhabende amerikanische Banker George Peabody £ 150,000 für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Londoner Unterschichten und zur Beförderung ihres Wohlbefindens und Glücks.³⁰ Die auf der Basis dieser Stiftung errichtete Peabody-Stiftung ist aufgrund ihrer Größe und der Charakteristik des Stiftungsvorganges das wohl am besten bekannte Beispiel für die Wohnstiftungen des 19. Jahrhunderts. Peabody fügte der ursprünglichen Stiftung noch im ersten Jahre £ 100,000 hinzu, weitere £ 100,000 im Jahre 1868 und schließlich bedachte er in seinem Testament die Stiftung mit £ 150,000.³¹ Von den Zeitgenossen

29 Für eine Diskussion wie diese mit einer Definition des nonprofit Sektors und der voluntary action in den Sozialwissenschaften zusammenpaßt siehe: S. Morris, Defining the nonprofit sector. Some lessons from history, *Voluntas*, 11 (2000).

30 George Peabody, letter to his trustees, vollständig wiedergegeben in: J. S. Bryant, *The Life of the Late George Peabody Merchant and Philanthropist with a Short Account of his Gift to the People of London*, London 1914. S. 10-12. Die von Peabody errichtete Institution wurde entweder als Peabody Trust oder als Peabody Dwellings Fund bezeichnet. Der Begriff Peabody Trust ist der hier verwendete Begriff.

31 Bryant, Peabody (Anm: 30), S. 12-13. Royal Commission on the Housing of the Working Classes (RCHWC) PP 1884-85, XXX (c. 4402), qq. 11,536.

wurde Peabodys Handeln als ein großes und unvergleichbares Opfer für das Wohl der Gemeinheit empfunden. Wie die *Saturday Review* vom 29. März 1862 voller Bewunderung für Peabodys Schritt bemerkte, war es äußerst selten, daß jemand eine solche *Stiftung* schon zu Lebzeiten errichtete.³² Nachdem Peabody seine erste *Stiftung* über £ 100,000 bekannt gab, kommentierte die *Times*,

„daß es viele unter uns [Londoner] gibt, die aus verschiedenen Motiven größere Summen und manchmal sogar Reichtümer für wohltätige Zwecke oder die Beförderung von Literatur und Kunst oder um nur irgendeinen Plan nach ihrem Tode in die Realität umzusetzen, gegeben haben. Aber diese Pläne, die nur nach dem Tode des Stifters realisiert werden, haben nichts mit dem gemein, was George Peabody bereit ist zu tun. Der Stifter, der in seinem Testament sein Vermögen für philanthropische Zwecke einsetzt, verliert nichts und verändert nicht seine ökonomische Position während seines Lebens. Er reguliert einfach nur die Verteilung seines Geldes, das er sowieso nicht mit ins Grab nehmen kann und von dem er demzufolge auch keinen Vorteil mehr zieht. Lediglich seine Erben sind von dieser Entscheidung betroffen, wenn der Verstorbene eine Institution den Erben vorzog.“³³

Mit diesem Kommentar führt die *Times* eine Hierarchie von privatem Engagement im Viktorianischen England ein, nach der eine *Stiftung* von Geld zu Lebzeiten bedeutender erschien als ein Vermächtnis. Diese Sichtweise wurde von einem königlichen Repräsentanten wiederholt, der während einer Zeremonie, in der er Peabody die Schlüssel der Stadt London überreichte, äußerte,

„daß Peabodys Geschenk gerade deswegen so ungemein wertvoll ist, weil es von ihm noch während seines Lebens und nicht erst nach seinem Tode an die Stadt London gegeben wurde, und Peabody dadurch eine große Summe Geld freiwillig abgab, die er für sich hätte genießen können.“³⁴

In dieser zeitgenössischen Sichtweise unterschieden sich die Peahody- und die Guinness-Wohnstiftung, die beide von ihren Stiftern zu deren Lebzeiten errichtet wurden, grundsätzlich von der Samuel Lewis- und der Sutton-Wohnstiftung, die erst nach dem Tode ihrer Stifter über ein Vermächtnis begründet wurden. Diese Unterscheidung fußt nicht nur auf den Merkmalen des Handelns der Stifter und der Natur des bereitgestellten Geldes, sondern auch darauf, ob die Motive als Eigeninteresse oder als Interesse für das Gemeinwohl betrachtet wurden.

32 *Saturday Review* vom 29. März 1862.

33 *Times* vom 26 März 1862.

34 James Duncan Philips Library (JDPL), Peabody Essex Museum, East India Square, Salem MA, MSS 181: b212, The Peabody Donation, S. 16.

3.3. Motive

Prochaska und andere Autoren haben *philanthropy* als „kindness“ gegenüber anderen definiert, davon ausgehend, daß *philanthropy* eine Handlung ist, die immer das Allgemeinwohl im Auge hat und nicht eine Handlung ist, die eine persönliche Belohnung sucht. Das generelle Problem ist, daß Motive immer schwer zu identifizieren sind, und selbst wenn man sie identifiziert, erkennt man, daß sie oftmals gemischt sind. Die Stiftung von Geld zu Lebzeiten macht es noch etwas schwieriger. Wie wir an dem Beispiel von George Peabody und seiner Stiftung sehen, charakterisierten die Zeitgenossen eine solche noch zu Lebzeiten errichtete Stiftung als wertvoller als eine erst nach dem Tode errichtete Stiftung. Dennoch repräsentierte diese Stiftung einen potentiellen Widerspruch, da es Peabodys Großzügigkeit in Frage stellte. Im Gegenteil zu den toten Stiftern, konnte Peabody die von allen gepriesene Herrlichkeit seiner Taten genießen und er verweigerte sich nicht einem solchen öffentlichen Leben. Zuerst lehnte Peabody den Vorschlag von Lord Shaftesbury ab, £ 75,000 in ein schon existierendes soziales Wohnungsunternehmen, die *Society for Improving the Condition of the Labouring Classes* (Shaftesbury war der Direktor dieses Unternehmens), zu investieren.³⁵ Statt dessen entschied sich Peabody, eine eigene *Stiftung* zu errichten, die seinen Namen tragen würde und es ihm damit ermöglichte, seinen Ruf als Wohltäter zu begründen. Dies wäre ihm nicht in diesem Ausmaße gelungen, wenn er sein Geld nur in die von Shaftesbury vorgeschlagene Institution oder eine andere beliebige Institution eingebracht hätte. Weiterhin sorgte Peabody dafür, daß die Gründung seiner Stiftung weithin bekannt wurde. Er schickte einen Brief mit der Nachricht über die Begründung seiner Stiftung an die *Times*, der kopiert und kommentiert in unzähligen Zeitungen nicht nur in Großbritannien, sondern auch in seinem amerikanischen Heimatland publiziert wurde.³⁶ Um die persönlichen Interessen von George Peabody zu illustrieren, bemerkte Robert Winthrop in seiner Totenrede auf Peabodys Beerdigung,

„daß unser dahingeschiedene Freund nicht ohne eigene Ambitionen war. Er mochte es nicht nur, große Dinge zu tun, sondern diese auch auf eine großartige Art und Weise. Von Zeit zu Zeit mochte er gern, das was er erreicht hat zur Schau zustellen – manche würden es sogar Prahlerei nennen. Wir können ihm si-

35 C. P. McIlvaine, letter to Peabody datiert Southampton den 9. Februar, JDPL, MSS 181 B 196 F 5.

36 *Times*, 26. März 1862. Die Zeitschriften, die diese Geschichte wiedergaben waren: *Daily News*, *Star and Dial*, *Daily Telegraph*, *Morning Post*, *Morning Herald*, *Standard Sun*, *Morning Advertiser*, *Examiner*, *Saturday Review*, *London Review*, *Illustrated London News*, *City Press*, *Liverpool Mail*, *Manchester Examiner and Gazette* und *Leeds Mercury*.

cher nicht eine Neigung zur Wohltätigkeit zuschreiben, die sich vor der Öffentlichkeit versteckt, die kaum wahrgenommen werden kann und die den Ratschlägen Jesus folgte, der da sagte, daß man seine Almosen im verborgenen geben solle.³⁷

Wie hier deutlich wird, wollte Peabody nicht nur den Armen helfen, sondern auch öffentliche Anerkennung für sich selbst erlangen, was deutlich macht, daß seine Motive gemischt waren.³⁸

Aber es gibt noch ein weiteres Problem in den verschiedenen Konzepten zur Lösung des Wohnungsproblems im Viktorianischen London, das mit der Frage der Motivation verbunden ist. Zeitgenossen betrachteten das Investieren von Geld in *Modellwohnungsunternehmen* als ein *philanthropisches* Engagement, obwohl diejenigen, die ihr Geld dort anlegten, eine Dividende erhielten. In diesem Falle wurde von den *Philanthropen* gar nicht erwartet, daß sie nur aus einem Interesse am Gemeinwohl agierten, sondern im Verständnis dieser Unternehmen galt derjenige

„als ein großer Philanthrop der den Armen half, ein besseres Zuhause für denselben Preis zu finden, den dieser für eine heruntergekommene Behausung in einem Elendsviertel bezahlen würde und gleichzeitig für sich eine Dividende erwirtschaftete. In diesem Verständnis galt es als besser dem Armen eine gute Wohnung zu einem akzeptablen Preis zu geben, als ihm lediglich in einem Armenhaus unterzubringen und dafür keine Miete zu verlangen.“³⁹

In der Idee, daß ein Hausbesitzer viel *philanthropischer* ist, wenn er seine Wohnungen so vermietet, daß er einen fairen Profit erhält, der Gute Samariter, der Armen kostenlose Unterkunft anbietet, scheint sich ein Paradox aufzutun. Trotzdem war genau dies, die Vereinigung von Profit und *philanthropy*, die zentrale Doktrin der *Modellwohnungsunternehmen*. Auf einer öffentlichen Versammlung der MAIDIC im Jahre 1854 wies einer ihrer Vorstandsmitglieder darauf hin,

„daß der Unterschied zwischen seinem Unternehmen und anderen Formen privaten Engagements gerade darin bestand, daß es hier nicht eine Trennung gibt in zwei Seiten, bei der die eine Seite nur alles gibt, während die andere Seite nur empfängt. Dennoch ist es eine philanthropische Einrichtung und die Vorteile, die

37 R. C. Winthrop, *Eulogy Pronounced at the Funeral of George Peabody, at Peabody Massachusetts, Boston 1870*, S. 8.

38 Für eine Diskussion über Peabody und seine Motive, Geld zu stiften, und über die Motive für philanthropisches Handeln im generellen siehe: S. Morris, *Private profit and public interest* (Anm. 27), Kapitel 5.

39 *National Dwellings Society, Homes of the London Working Classes. Philanthropy and Five Per Cent*, London 1877, S. 12.

das Unternehmen für beide Seiten brachte wurden nur durch seine Kraft und Ressourcen begrenzt.⁴⁰

Lord Stanley beschrieb dieses System als „ein faires Geschäft zwischen Männern, weil es auf keiner der beiden Seiten Einschränkungen der Selbstständigkeit gab. Die Investoren erhielten eine akzeptable Dividende und die Arbeiter Wohnungen besserer Qualität.“⁴¹ *Philanthropen* sahen einigen Anreiz darin, die Aktien der Gesellschaft zu kaufen und wurden durch die Ausschüttung einer Dividende belohnt. Diese Institution war *philanthropisch*, da ihr Hauptziel nicht in der Maximierung des Profits, sondern in der Entwicklung eines neuen Systems bestand, das die Wohnungsfrage lösen sollte. Diese Institution kann nicht als *wohlätzig* charakterisiert werden, weil sie Mietzahlungen von den Arbeiter erwartete. Die Zeitgenossen unterschieden zwischen *Wohlätzigkeit* (*charity*) und *philanthropy*. *Wohlätzigkeit* meinte lediglich das Spenden von Geld und wurde als eine einseitige Handlung gesehen, die dem Empfänger dieser *Wohlätzigkeit* schadete, während *philanthropy* als eine Strategie angesehen wurde, die zum gegenseitigen Vorteil beider beteiligter Parteien beitrug.⁴² Die Motivation allein ist daher nur ein ungenügendes Kriterium für die Entscheidung, ob eine Handlung *philanthropisch* war oder nicht.

Wie wir gesehen haben, schränkt die Übernahme einer Definition von *privatem Engagement*, die sich nur auf diejenigen Organisationen bezieht, die auf Geldgeschenken ihrer Mitglieder basieren, den Umfang und das Ausmaß von *privatem Engagement* als Bestandteil der *mixed economy of welfare* in der Bereitstellung von Wohnraum für die Unterschichten im London des 19. Jahrhunderts deutlich ein. Wenn wir den *voluntary housing sector* nur nach den Motivationen derjenigen definieren, die sich hier engagierten, dann erhalten wir eine ähnlich restriktive Definition, die verschiedene Phänomene ausschließt.

Man kann die zeitgenössische Bedeutung von *Wohlätzigkeit* (*charity*) und *philanthropy* im Wohnungssektor nicht verstehen, wenn man nur nach Beispielen von „kindness“ seitens der *Philanthropen* oder nach dem Geben von Geld für *wohlätige* Zwecke sucht. Wir müssen sowohl die Ziele und

40 MAIDIC, Healthy (Anm. 24), S. 3. Sehr ähnliche Ansichten wurden über die Artisans' and Labourers' General Dwellings Company in den 1870er Jahren geäußert. Vgl. W. Martin, Unhealthy Houses, „The Terror of Europe and the Disgrace of Britain.“ The Remedy. A Letter Addressed by Permission to the Right Honourable the Earl of Derby, 1871, S. 16.

41 Times vom 20. Februar 1854 – Report of a Public Meeting held at the London Tavern, on Saturday, the 18th February, 1854, wiedergegeben in: MAIDIC, Healthy (Anm. 24), S. 6.

42 Diese Ansicht hat sehr viel gemein mit den Thesen von C. S. Loch und der *Charity Organisation Society*.

Resultate der *Modellwohnungsunternehmen* als auch die zeitgenössischen Vorstellungen darüber in Betracht ziehen, wie das Wirken der *Modellwohnungsunternehmen* sich zum öffentlichen Interesse verhielt. Durch diesen Ansatz können wir die *Modellwohnungs-unternehmen* sowohl vom Staat als auch vom Markt unterscheiden und sie dort verorten, wo sie auch von den Zeitgenossen verortet worden wären – nämlich als Teil des *voluntary housing sectors*. Letztendlich kann *philanthropy* von Markt und Staat nur durch die Handlungen, den input und den output dieser Handlungen verstanden werden.

4. Privates Engagement und Staat

Es sollte klar geworden sein, daß eine einfache Definition *privaten Engagements*, die auf den Motivationen der Akteure oder verschiedener Formen des *input* basiert ist, den Umfang und das Ausmaß *privaten Engagements*, wie es von Zeitgenossen wahrgenommen wurde, nicht adäquat erfaßt. Was wir bisher nicht behandelt haben, sind die zeitgenössischen Gedanken über die Abgrenzung und die Beziehungen zwischen dem *voluntary sector* und dem Staat und wie diese Gedanken zu einem Verständnis darüber beigetragen haben, was *philanthropy* ist.

Der Staat beeinflusste die Rolle und Position *philanthropischer* Organisationen, indem er Gesetze einführte, die die Wohnhygiene verbessern sollten.⁴³ Der *Cross Act* aus dem Jahre 1875 war äußerst wichtig für die Beziehungen zwischen dem Staat und dem *voluntary sector*. Entsprechend diesem Gesetz war das *Metropolitan Board of Works* (MBW) ermächtigt, größere Teile der Londoner Elendsviertel zu enteignen, die Gebäude abzureißen und den Grund und Boden mit der Bedingung zu verkaufen, daß neue Mietshäuser für Arbeiterfamilien errichtet werden.⁴⁴ Die Verbindung der Bestimmung, daß neue Wohnhäuser zu errichten wären, und die Bestimmungen über die Entschädigung für die vormaligen Eigentümer führten dazu, daß der Grund und Boden zu einem niedrigeren Preis verkauft wurde als die MBW dafür bezahlt hatte, was eine indirekte Subvention des *voluntary sectors* durch den Staat bedeutete.

Die Aktivitäten der sozialen Wohnungsunternehmen unter den Bedingungen des *Artisans' and Labourers' Dwellings Acts* wurden genauestens von einem *Select Committee on Artisans' and Labourers' Dwellings Im-*

43 Für eine Diskussion der Gesetze und der Debatten um diese Gesetze siehe: J. A. Yelling, *Slums and Slum Clearance in Victorian London* 1986, S. 9-30.

44 Ebenda, S. 12-13.

provment (SCALDI), das im Jahre 1881 berufen wurde, untersucht.⁴⁵ Die Berichte dieses Komitees schlußfolgerten, daß die Peabody-Stiftung, die das einzige Wohnungsunternehmen war, das intensiven Gebrauch von den Provisionen der *Artisans' and Labourers Dwellings Acts* machte, als eine quasi öffentliche Einrichtung gelten könne.⁴⁶ Zumindest im Falle der Peabody-Stiftung erschienen die Grenzen zwischen Staat und Stiftung als sehr verschwommen, die Wohnstiftung Peabodys agierte im öffentlichen Interesse und wurde offiziell als ein Anhängsel des Staates angesehen.

Ein klares Beispiel für die Bedeutung des Staates für eine implizite Definition der Grenzen des *voluntary sectors* sind die vorteilhaften Darlehen („subsidised loans“), die die Regierung den verschiedenen sozialen Wohnungsunternehmen für die Errichtung von Arbeiterwohnungen seit der Einführung des *Labouring Classes Dwelling Houses Act* im Jahre 1866 gewährte.⁴⁷

Dieses Gesetz ermöglichte es den *Public Works Loan Commissioners*, staatliche Gelder für die Errichtung, Rekonstruktion und Renovierung von Wohnungen für die arbeitenden Klassen auszugeben. Diese Gelder konnten von jedem Unternehmen, das unter den Bedingungen des Gesetzes von 1866 oder für Handels- oder Produktionszwecke errichtet worden war, von lokalen Behörden und jeder Privatperson, die Land für einen Zeitraum von mindestens 50 Jahren gepachtet hatte, beantragt werden.⁴⁸ Hier wurde keine Unterscheidung zwischen den institutionellen Formen der Kredit suchenden Akteure gemacht, die für einen solchen Kredit qualifizierende Voraussetzung war das Objekt, für den der Kredit beantragt wurde, nicht jedoch die Frage, ob der Antragsteller von dem Kredit profitieren oder ob er öffentlich verantwortlich gemacht werden könnte.

Diese staatlichen Kredite für die Errichtung von Arbeiterwohnungen wurden von der Regierung zu einem Zinssatz von nicht weniger als vier Prozent mit der Möglichkeit der Rückzahlung über einen Zeitraum von 40 Jahren bereitgestellt. Während lokale Behörden keine Sicherheiten für die Kredite erbringen mußten, wurden die Kredite in allen anderen Fällen mit der Hälfte des Wertes des Grund und Bodens oder der Wohnungen abgesichert.⁴⁹ Diese Bedingungen wurden in späteren Jahren verändert, so daß für

45 Select Committee on Artisans' and Labourers' Dwellings (SCALDI) PP 1882, VII (c.235), Report, S. ii.

46 Report from the Select Committee on Artisans' and Labourers' Dwellings; with the Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence, Appendix, and Index, PP 1882 VOL VII 235, Report, S. x.

47 29 & 30 Vict. C. 28.

48 First Annual Report of the Public Works Loan Board, 1876, S. 3, 6, PP 1876, XXI; 29 Vict. C. 28.

49 Ebenda, S. 6-7.

unterschiedliche Wohnungsunternehmen nicht nur verschieden hohe Zinssätze galten, sondern auch unterschiedlich lange Zeiträume für die Rückzahlung der Kredite. Im Jahre 1914 berichtete das *Public Works Loans Board* (PWLB), das im Jahre 1874 zur Verwaltung der staatlichen Kredite eingerichtet wurde, daß fast zweieinhalb Millionen Pfund für die Errichtung von Arbeiterwohnungen an insgesamt 78 Gesellschaften, Vereine und Privatpersonen in England und Wales ausgegeben wurden.⁵⁰ Weitere £64,218 wurden für denselben Zweck in Schottland bereitgestellt. Diese Statistik beinhaltete nicht diejenigen Organisationen und Privatpersonen, die ihre Kredite schon zurückgezahlt hatten und ist daher nach oben zu korrigieren.

Das *Public Works Loans Board* machte keine Unterschiede zwischen den verschiedenen Organisationsformen der Antragsteller für öffentliche Kredite. Das PWLB vergab diese Kredite an Institutionen, die die im Gesetz vorgeschriebenen Ziele verfolgten. Dabei spielte es keine Rolle ob es normale Aktiengesellschaften, *nonprofit*-Organisationen, Privatpersonen oder Lokalregierungen waren. Dies änderte sich schlagartig nach der Jahrhundertwende. Gegen Ende des Ersten Weltkrieges, als die Regierung die Einführung eines Generalprogramms zur Einführung von Subventionen plante, galten nur noch die öffentlichen Versorgungsbetriebe („public utility societies“) als Organisationen, die Subventionen von dem *Housing (Financial Assistance) Committee* erhalten konnten. Dasselbe Komitee kam zu dem Schluß, das es Subventionen nicht an Arbeitgeber, Landbesitzer oder Unternehmen oder Körperschaften vergeben konnte, die mit dem Zweck der Errichtung von gesunden Arbeiterwohnungen errichtet wurden.⁵¹

Als die staatlichen Kredite für die Errichtung von Arbeiterwohnungen 1866 eingeführt wurden, stand das Objekt, für den der Kredit benötigt wurde – die von den *Modellwohnungsunternehmen* und anderen Wohnungsunternehmen explizit benannte Errichtung von hygienischen Arbeiterwohnungen –, im Mittelpunkt. Das öffentliche Interesse in dieser Angelegenheit erschöpfte sich in dem Interesse an den Ergebnissen, und die Ziele der Wohnungsunternehmen deckten sich mit den Zielen der Regierung.⁵² Die Wohnungspolitik der Zwischenkriegszeit unterschied sich von der Periode vor dem Ersten Weltkrieg grundlegend. Der politische Pragmatismus der Versorgung von Weltkriegskämpfern mit Wohnraum wurde schon ausführlich an anderer Stelle diskutiert.⁵³ Ich möchte hier nur die Aufmerk-

50 *Thirty-Ninth Annual Report of the Public Works Loan Board, 1913-14*, S. 93-95. Der genaue Betrag war £ 2 480 694 in England und Wales.

51 *Housing (Financial Assistance) Committee. Interim Report on Public Utilities Societies*, S. 15, PP 1918, X, Cd. 9223.

52 S. Morris, *Market Solutions for social problems* (Anm. 15).

an anderer Stelle diskutiert.⁵³ Ich möchte hier nur die Aufmerksamkeit auf die privilegierte Behandlung der öffentlichen Versorgungsbetriebe lenken, die aufgrund ihrer institutioneilen Form einen interessanten Wechsel in der Haltung des Staates gegenüber privaten Wohnungsunternehmen und dem öffentlichen Interesse demonstrieren.

Öffentliche Versorgungsbetriebe entstanden im späten 19. Jahrhundert. In K. J. Skilleters Interpretation repräsentieren sie eine einzigartige Mischung von genossenschaftlichen und privatwirtschaftlichen Charakteristiken, die sie ideologisch annehmbar für zahlreiche Wohnungsreformer, Stadtplaner und sogar für die Genossenschaftsbewegung, die Arbeiterbewegung und die Britische Liberale Partei machten.⁵⁴ Diese Unternehmen unterschieden sich von den *Modellwohnungsunternehmen* dadurch, daß ihre Mitglieder berechtigt waren, ihre Häuser zu Marktpreisen zu vermieten. Weiterhin besaßen die Bewohner dieser Häuser auch Aktien an den Unternehmen, auf die sie jährlich eine Dividende erhielten, die mit dem Wert des Hauses verrechnet wurde, so daß sie Eigentümer der Wohnhäuser (Genossenschafter) wurden.⁵⁵ Bis zum Ersten Weltkrieg waren die öffentlichen Versorgungsbetriebe finanziell nicht erfolgreich, sie hatten nur wenige Häuser erstellt und erreichten nur die mittleren und oberen Schichten der Arbeiterklasse.⁵⁶ Nach dem Ersten Weltkrieg wurden sowohl das Design der Wohnungen als auch die institutionelle Form der Unternehmen als politisch akzeptabler empfunden als die *Modellwohnungsunternehmen*.

Das *Housing Financial Assistance Committee* schätzte die öffentlichen Versorgungsbetriebe als wertvoll ein, nicht nur weil sie Wohnungen erstellte, die für die Bewohner ein materieller Gewinn bedeutete, sondern auch weil die Unternehmer einen Aktienanteil an den Unternehmen hatte, was die Beziehungen zwischen Unternehmer und Mieter nachdrücklich verbessert hat.⁵⁷ Das Beratungsgremium des Bauministeriums lobte die öffentlichen Versorgungsbetriebe, indem es deren Erweiterung und Ausbau als im Interesse des Gemeinwohls als förderungswert einschätzte. *Modellwohnungsunternehmen*, die als Aktiengesellschaften gegründet waren, zu denen die Mieter keinen Zugang hatten, konnten sich nicht mit den öffentlichen Versorgungsbetrieben messen.⁵⁸ Das Interesse von Kapital und Arbeiterbewegung an den öffentlichen Versorgungsbetrieben war zumindest theoretisch

53 M. Swenarton, *Homes Fit for Heroes: The Politics and Architecture of Early State Housing in Britain*, London 1981.

54 K. J. Skilleter, *The Role of Public Utility Societies in early British Town Planning and Housing Reform, 1901-36*, *Planning Perspectives* 8 (1993), S. 126.

55 Ebenda, S. 129, 132.

56 Skilleter, *Role* (Anm. 54), S. 143-5, 147.

57 *Interim Report on Public Utility Societies* (Anm. 51), S. 5.

58 Ebenda.

eng aneinander gebunden. Der Staat war nun nicht mehr nur an dem Ergebnis von Wohnungsunternehmen interessiert, sondern auch an deren Organisation, der Art und Weise ihres Wirkens und den positiven Resultaten.

Diese sich wandelnde Haltung gegenüber der öffentlich-privaten Bereitstellung von Arbeiterwohnungen hatte fortdauernde Wirkungen für den britischen Sozialwohnungssektor. Es verweist auf eine fundamentale Verschiebung der Grenzlinien in der *mixed economy of welfare* entsprechend den Vorstellungen der damaligen Regierung über diese Grenzlinien. Eine alternative Vorstellung davon, was der *voluntary sector* und das öffentliche Interesse darstellt, wurde etabliert, die die Rolle derjenigen Agenturen verminderte, die vorher als *philanthropische* Einrichtungen in der Versorgung der Unterschichten mit Wohnungen wirkten. Das gewählte System der staatlichen Intervention in den Wohnungsmarkt in Großbritannien während des 20. Jahrhunderts war, wenn man es im internationalen Vergleich sieht, atypisch, da in vielen europäischen Ländern private Hauseigentümer und *philanthropische* Organisationen die wichtigsten Versorger für Mietwohnungen blieben. Jene Hauseigentümer agierten innerhalb einer öffentlichen Gesetzgebung und eines Subventionierungssystems.⁵⁹

Nachdem öffentliche Wohnhauskomplexe in den 1970er und 1980er Jahren von zahlreichen Krisensymptomen geschüttelt wurden, dachte die Regierung darüber nach, den *voluntary sector* wieder stärker in die Bereitstellung von Sozialwohnungen in Großbritannien einzubeziehen.⁶⁰ Diese Periode bezeichnet den zweiten elementaren Wandel in der *mixed economy of housing* in Großbritannien, ausgelöst wiederum durch einen Wandel in der Wahrnehmung der Rolle und der Vorzüge privater Initiative. Die historische Untersuchung der Bereitstellung von Wohnungen für Londoner Arbeiterfamilien im 19. Jahrhundert zwingt uns, die sich wandelnden Konzepte der Rolle und der Position von privaten Initiativen innerhalb der *mixed economy of welfare* zu berücksichtigen. Es genügt nicht nur, die Charakteristika der Aktionen, des Inputs und des Outputs zu betrachten, sondern es ist auch notwendig, die sich ändernde zeitgenössische Wahrnehmung der Bedeutung der Organisationsform, die genutzt wurden, zu beachten.

5. Zusammenfassung

In diesem Aufsatz haben wir eine Vielfalt von unterschiedlichen Ansätzen auf dem Gebiet der Erstellung von Arbeiterwohnungen im Viktorianischen

59 Siehe: A. Power, *Hovels to High Rise: Social Housing in Europe Since 1850*, London 1993.

60 J. B. Cullingworth, *Essays on Housing Policy. The British Scene*, London 1979, S. 116-132.

London untersucht, die dazu dienen ein Feld zwischen Staat und Markt zu identifizieren. Wir haben gesehen, daß die zeitgenössischen Bedeutungen von *Wohltätigkeit* (*charity*) und *philanthropy* im Wohnungssektor nicht eingefangen werden können, wenn wir nur Beispiele für „kindness“ von *Philanthropen* suchen oder wenn wir nur die Handlung des Geldgebens betrachten. Bedeutende Unterschiede in der zeitgenössischen Wahrnehmung der Merkmale *privaten Engagements* wurden bei einer genaueren Untersuchung der Beziehungen zwischen Staat und *privatem Engagement* deutlich. In der gesamten zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war der Staat bereit, jede nur erdenkliche Organisation anzuerkennen und zu subventionieren, wenn diese nur Wohnungen für Arbeiterfamilien erstellte. Alle Unternehmen, die diese Zwecke verfolgten, erhielten gleiche Bedingungen. Nach dem Ersten Weltkrieg veränderte der Staat seine Haltung und war nun interessiert an einer bestimmten Unternehmensform. Folglich erhielten bestimmte Organisationstypen, insbesondere aber die öffentlichen Versorgungsbetriebe, Privilegien zugesprochen. Damit wurden die *Modellwohnungsunternehmen* benachteiligt, obwohl sie den größten Anteil an der Bewältigung des Wohnungsproblems der Unterschichten hatten. Dieser Wechsel im Verhalten des Staates repräsentiert einen bedeutenden Wandel in den Beziehungen zwischen Staat und anderen Versorgungseinrichtungen innerhalb der *mixed economy of welfare*. Während früher die Grenzlinien entsprechend den Leistungen gezogen wurden – in diesem Falle nach der Anzahl der erstellten Wohnungen –, versuchte der Staat nun, zwischen den Versorgern entsprechend den Handlungsformen zu unterscheiden, die diese Unternehmen annahmen, um die entsprechenden Serviceleistungen zu erbringen. Der Staat suchte die wichtigen Charakteristika der Organisationen, die zwischen Markt und Staat im Wohnungssektor operierten, neu zu definieren und unterstützte den von ihm bevorzugten Typ *privaten Engagements*.

Die vorliegende historische Untersuchung zeigt, daß wir bei der Untersuchung der Geschichte der *philanthropy* und ihres Platzes in der *mixed economy of welfare* die Ziele, Inputs, Outputs und die Organisationsform berücksichtigen müssen. Nicht alle dieser Charakteristika halten über mehrere Jahrzehnte hinweg die gleiche Bedeutung. Es ist an den Historikern, zu untersuchen, welche von diesen Charakteristika wichtig sind, um *philanthropy* zu verstehen und welche in einer bestimmten Zeit und an einem bestimmten Ort am stärksten akzeptiert werden. Wenn wir unsere Positionen zu jedem der genannten Kriterien klar darlegen, erhalten wir ein Meßinstrument, mit dem wir *philanthropy* in unterschiedlichen Perioden und an unterschiedlichen Orten vergleichen können.