

Deutschen Bank [. . .], den Zugang zum Kapitalmarkt auch wirklich zu ermöglichen« (S. 226) Wellhöner bleibt seinen objektiven Faktoren nicht treu: Wenn es die »hochvirulente« Bankenkonkurrenz gibt, kann eine Bank nicht den Zugang zum Kapitalmarkt versperren. Bei der Hibernia etwa (S. 195) liest sich der Zugang zum Kapitalmarkt noch als Alternative zur Abhängigkeit von Kontokorrentkrediten – der Zugang zum Kapitalmarkt als Mittel, sich aus der Abhängigkeit der Banken zu befreien. Ein weiterer, von Wellhöner angeführter Fall läßt Zweifel am Ausmaß der Konkurrenz unter Banken und an der Wahrnehmung dieser Konkurrenz durch die Industrieunternehmen aufkommen. 1893 verhandelte Siemens & Halske anläßlich einer Anleihebegebung parallel mit der Hypothekenbank in Hamburg, worauf die Deutsche Bank ihre Offerte vorübergehend zurückzog. Den Ausgang dieser Kontroverse zu erfahren, wer wen zu welchen Bedingungen zwang, wäre interessant. Später (Tab. 19b auf S. 336) kann man ersehen, daß die Deutsche Bank sich durchgesetzt hatte, zu für sie guten Konditionen. Wo bleibt die Bankenkonkurrenz? Die Mehrheit der aufgeführten Fälle belegt zwar das Fehlen einer Herrschaft der Banken über die Industrie. Die hier erwähnten Einzelfälle korrigieren indes den Gesamteindruck der Bankenohnmacht.

Aber Erbsenzählen ist gemein und wird den Leser nicht dazu verleiten, das Verdienst der Arbeit zu verkennen. Es ist das Verdienst dieser Arbeit, für das Verhältnis zwischen Banken und Industrie vor 1914 aufgrund eines umfassenden Quellenstudiums eine neue Sichtweise angeboten zu haben.

*Monika Pohle, Florenz*

Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, 353 S., pb., 14.95 £.

Es handelt sich hier um ein Buch über die vergleichende Geschichte der Sozialversicherung in fünf Ländern – Schweden, Dänemark, Großbritannien, Deutschland und Frankreich. Bei den letzten dreien ist der Blick fast ausschließlich auf die Zeitspanne 1945 bis 1975 gerichtet, die Entstehungsjahre des sogenannten »mature welfare state«, mit nur einem kurzen Rückblick auf die Frühzeit der staatlichen Versicherung.

In Deutschland ist man an Bücher über den Sozialstaat gewöhnt, die den Blick ausschließlich auf das Versicherungswesen leiten, und die, wie Baldwin es auch tut, sich hauptsächlich mit der Rentenversicherung befassen. Jedoch kommt der Ausgangspunkt dieses Buches ganz und gar nicht aus der deutschen Perspektive, sondern aus der skandinavischen. Bei »social solidarity« geht es um das skandinavische Modell der einheitlichen Volksversicherung. Baldwin stellt die Frage, wie die Unterschiede zwischen den fünf Ländern von diesem Standpunkt aus eigentlich zu erklären sind.

Deshalb liegt eine Revision des gewöhnlichen Erklärungsmodells für die skandinavische Entwicklung im Mittelpunkt der Argumentation. Bei Schweden und Dänemark geht das Buch zum Anfang des Jahrhunderts zurück, um zu zeigen, daß, was Baldwin »the laborite social interpretation« des Sozialstaates nennt, auf die Geschichte der Sozialpolitik in diesen Ländern gar nicht zutrifft. Die Gründung einer einheitlichen Volksversicherung war keine Arbeitererrungenschaft, sondern bedeutete einen Sieg für die Kleinbauern, die an den Leistungen der bestehenden Arbeiterversicherung teilhaben wollten. Es gelang ihnen durch eine Bündnispolitik mit der politischen Linken, auf einer Volksversicherung zu bestehen, in welcher durch Miteinziehung der Beiträge des städtischen Besitztums die Kosten für die Kleinbauern beträchtlich vermindert wurden.

Diese skandinavische Untersuchung liefert ein Beispiel für Baldwins methodische Vorgehensweise. Gegen eine »social interpretation of the welfare state« hat er nichts einzuwenden. Nur sollen die gesellschaftlichen Kräfte, die sich in der Versicherungspolitik durchset-

zen konnten, nicht immer als ganze Klassen konstruiert werden, sondern als Risikokategorien. Derartige Kategorien sind es, die von einem Zusammenlegen der unterschiedlichen Risiken von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen durch eine Volksversicherung entweder Gewinn oder Verlust zu erwarten haben. Gewinn oder Verlust waren nicht schwer zu kalkulieren. Daß es sich bei den politischen Kämpfen um die Versicherungsgesetzgebung in allen fünf Ländern immer sehr bewußt um Bündnisse derartiger Risikokategorien, Gewinner gegen Verlierer, handelte, ist die Hauptthese dieses Buches. Die Nebenthese ist, daß derartige Gruppen aber durch wirtschaftliche oder demographische Veränderungen von Gewinnern in Verlierer verwandelt wurden und sich dann anders als vorher zu Bestrebungen in Richtung einer einheitlichen Volksversicherung stellten. Durch die Einflußnahme derartiger Gruppen auf die politischen Parteien sucht Baldwin die Entscheidungen in der Sozialpolitik der fünf Länder zu erklären.

Was hat das Buch von diesem Standpunkt aus über Deutschland zu berichten? Ganz wie Hockerts und die übrige deutschsprachige Literatur stellt Baldwin sich die Aufgabe, das Scheitern der Reformbestrebungen des Alliierten Kontrollrates zu erläutern.<sup>1</sup> Nur legt er das Gewicht noch stärker auf die Finanzprobleme der Alliierten. Für die Alliierten war Reform durch Einheitsversicherung und durch Ausdehnung des Versichertenkreises in Richtung auf eine Volksversicherung ein Weg, durch erhöhte und vermehrte Beiträge die eigenen Etats zu entlasten. Eben deshalb war trotz der anfangs positiven Einstellung der Sozialdemokratie bald von deutscher Seite keine Zustimmung mehr dafür zu bekommen. Nur in Berlin und in der russischen Zone, wo politische Zustimmung von weniger Bedeutung war, konnte ein derartiges Reformprogramm durchgesetzt werden. Im Westen wurde der Kreis der Zwangsversicherten nicht erweitert und die Zweiteilung in Arbeiter- und Angestelltenversicherung beibehalten. In Großbritannien und Skandinavien wurde die Versicherungsreform aus Steuern unterstützt, so daß es dadurch keine Verlierer gab. Hingegen sollte in Deutschland sowie in Frankreich in der Nachkriegszeit die Versicherungsreform zugleich der radikalen Umverteilung dienen. Kein Wunder, daß dies politisch nicht zustande kam. Immer wieder zeigt Baldwin übrigens, wie eng Steuerpolitik und Versicherungspolitik miteinander verbunden sind.

Zur Rentenreform von 1957 hat Baldwin nichts Neues zu sagen. Anders steht es jedoch mit der allmählichen Einordnung einer Gruppe nach der anderen in die deutsche Sozialversicherung, ein Vorgang, der durch die veränderte wirtschaftliche Lage dieser Gruppen seit den frühen fünfziger Jahren erklärbar ist und eine Parallele in Frankreich hat, mit welcher er sehr aufschlußreich verglichen wird. Handwerker, deren Einbeziehung in die Sozialversicherung in Deutschland auf 1938 zurückging, die aber zwischen Arbeitern und Angestellten hin und her wechselten, Landwirte, Kleinhändler, die freien Berufe sowie hochverdienende Angestellte, alle wurden eingegliedert. Indem er jede dieser Gruppen unter demselben Gesichtspunkt behandelt, d. h. von den finanziellen Konsequenzen dieser Eingliederung auf die Gruppe selber sowie auf die bestehenden Rechte anderer Gruppen, gelingt es ihm, aus vielen hochkomplizierten Verhandlungen ein verständliches Bild zu geben. Ganz wie die deutsche und französische, so werden die skandinavische und britische Entwicklung auch eng miteinander verglichen.

Es wird wohl wenige Leser geben, denen die Geschichte aller fünf Länder in derartig ausführlicher Weise bekannt ist. Baldwin beherrscht die Fachliteratur in fünf Sprachen und aus sechs Ländern. Eine Debatte mit einem dänischen Historiker hat er inzwischen schon erfolgreich bestanden, und seine Kenntnisse der englischen Literatur sind tadellos.<sup>2</sup> Auch

1 *Hans Günter Hockerts*, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart 1980.

2 Vgl. IRSH 34, 1989, H. 2/3.

solche, die über eines oder mehrere der von ihm behandelten Länder gut informiert sind, sollten durch die Sonderperspektive dieses Buches angeregt und bereichert werden.

*Peter Hennock, Liverpool*

Hermann Beckstein, *Städtische Interessenpolitik. Organisation und Politik der Städtetage in Bayern, Preußen und im Deutschen Reich 1896–1923*, Droste Verlag, Düsseldorf 1991, 483 S., geb., 78 DM.

Die Bedeutung der Städtetage im System der öffentlichen Verwaltung erschließt sich aus der Einsicht in deren Struktur und Funktion. Denn für die moderne industrielle Gesellschaft in Deutschland ist die Existenz einer leistungsfähigen Verwaltung ein wesentliches, stabilisierendes Element. Sie ist in eine Vielzahl von vertikalen (Fachverwaltungen) und horizontalen Ebenen (Bund/Länder/Gemeinden) gegliedert. Das erfolgreiche Funktionieren des Interventionsstaates bei der Abmilderung der Folgen von gesellschaftlicher Ungleichheit und der angemessenen Bereitstellung von sozialer und technischer Infrastruktur hängt u. a. von der Abstimmung zwischen den Verwaltungen sowie der Chancengleichheit bei dem Geltendmachen von Interessen – zumeist über den Gesetzgeber – ab. Hermann Beckstein arbeitet in seiner Untersuchung heraus, wie die Städtetage als Behördenverein, als Interessenvertreter der städtischen Bevölkerung und als fachkundige Berater der Regierungen (Städtekammern) diese Vermittlungen zu leisten suchten, und stellt abwägend den relativen Erfolg oder Mißerfolg dieser Bemühungen fest. Es gibt zwar bereits eine ganze Reihe von Darstellungen über die Städtetage, meist verbandsnaher Herkunft, und Teilstudien über ihren Charakter als Interessen-Verbände der öffentlichen Hand (Bertram), ihre leitenden Funktionäre (Hofmann) und ihre Frühgeschichte auf regionaler Ebene im 19. Jahrhundert (Engeli).

Die vorliegende Arbeit führt aber deutlich darüber hinaus. Einmal eröffnet sie eine wesentlich breitere, empirische Perspektive, indem sie einen Vergleich der drei wichtigsten Verbände über den Zeitraum ihrer formativen Periode zu Beginn des 20. Jahrhunderts leistet und dabei einen breiten Fundus von Quellen aus sieben Staatsarchiven und neun Stadtarchiven erschließt. Zum anderen stellt sie das Thema in mehrere gesellschaftliche Bezugfelder und Forschungszusammenhänge, was die Rezipierbarkeit der hier gewonnenen Erkenntnisse wesentlich erhöht: Zunächst in die Geschichte der Verbände, innerhalb derer der Weg von der Kongreßbewegung des 19. Jahrhunderts zum organisierten Verband mit bürokratischem, hauptamtlichem Apparat im 20. Jahrhundert dargestellt wird. Dann im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsgeschichte, die daraufhin befragt wird, wie weit deren Strukturen die Verbandsgründung förderten oder hinderten, wann und wie z. B. mittelbare und unmittelbare, rechtsrheinische und linksrheinische Städte in Bayern zu einem Verband zusammenfanden. Dann im Rahmen der Geschichte der Städte, wie weit deren Probleme von Armenhilfe und Lebensmittelversorgung, insbesondere im und nach dem Ersten Weltkrieg, sowie die staatlich definierte Finanzverfassung die Tagungen prägten. Schließlich aber auch die Einordnung der Städtetage in den Prozeß der Urbanisierung. Es gehört zu den interessantesten Abschnitten dieser Studie, wenn die Unterschiede zwischen dem von Großstädten geprägten Preußischen Städtetag und dem von Mittelstädten bestimmten Bayerischen Städtetag vor dem Hintergrund des auf deutlich unterschiedlichem Niveau, aber in gleichem Rhythmus verlaufenden Urbanisierungsvorganges gezeigt werden, der zur Konstituierung im gleichen Jahr 1896 führte. Auch wie die retardierenden Phasen des Urbanisierungsprozesses in die Analyse der gemeinsamen städtischen Politik einbezogen werden und wie die politische Ausprägung der Stadt-/Land-Unterschiede im