

Zersetzung von innen

Ronald Reagan und die Zerstörung staatlicher Institutionen

Die gezielte Schwächung und Diskreditierung staatlicher Institutionen durch Personalpolitik, Skandale und Mittelkürzungen, die zuletzt die Präsidentschaft von Donald Trump prägte, ist seit Langem ein bewährtes Mittel der US-amerikanischen Politik. Der Republikaner Ronald Reagan machte diese Praxis in den 1980er-Jahren zum gängigen Instrument einer wirtschaftsliberalen und staatsfeindlichen Agenda. Sein Wahlsieg 1980 galt schon früh als epochaler Einschnitt, mit dem in den USA eine nachhaltig wirksame Transformation der Politik, der gesamtgesellschaftlichen Machtverhältnisse und der politischen Kultur begann.¹ Die Gründe für den Wahlerfolg und der Aufstieg der neokonservativen und neoliberalen Intellektuellen und der Neuen Rechten, die Reagan trugen, sind sehr gut untersucht.² Dies gilt ebenso für die politische Ideengeschichte neoliberaler Wirtschaftstheorien und die Lobbyarbeit einschlägiger Thinktanks und Netzwerke in den USA.³ Über die politischen Ziele Ronald Reagans und seiner Anhänger aus dem staatskritischen, neokonservativen und marktradikalen Spektrum der Republikanischen Partei bestehen daher wenig Zweifel: Ihr Ziel war ein grund-

- 1 Zusammenfassend Steven F. Hayward, *The Age of Reagan*, Bd. 2: *The Conservative Counterrevolution, 1980–1989*, New York 2009; Sean Wilentz, *The Age of Reagan. A History, 1974–2008*, New York 2008.
- 2 Exemplarisch Matthew D. Lassiter, *The Silent Majority. Suburban Politics in the Sunbelt South*, Princeton, NJ 2007; Kevin Kruse, *White Flight. Atlanta and the Making of Modern Conservatism*, Princeton, NJ 2007; Lisa McGirr, *Suburban Warriors. The Origins of the New American Right*, aktual. Aufl., Princeton, NJ 2015; Jennifer Burns, *Goddess of the Market. Ayn Rand and the American Right*, New York 2009; Laura Kalman, *Right Star Rising. A New Politics, 1974–1980*, New York 2010; Donald T. Critchlow, *The Conservative Ascendancy. How the Republican Right Rose to Power in Modern America*, überarb., aktual. Aufl., Lawrence, KS 2011; Robert O. Self, *All in the Family. The Realignment of American Democracy since the 1960s*, New York 2012.
- 3 Mark Blyth, *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, New York 2002; Bernhard Walpen, *Die offenen Feinde und ihre Gesellschaft. Eine hegemonietheoretische Studie zur Mont Pèlerin Society*, Hamburg 2004; Philip Mirowski / Dieter Plehwe (Hg.), *The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, MA 2009; Kim Philips-Fein, *Invisible Hands. The Businessmen's Crusade against the New Deal*, New York 2009; Daniel Stedman Jones, *Masters of the Universe. Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics*, Princeton, NJ 2012; Angus Burgin, *The Great Persuasion. Reinventing Free Markets since the Depression*, Cambridge, MA 2012; Benjamin Waterhouse, *Lobbying America. The Politics of Business from Nixon to NAFTA*, Princeton, NJ 2014; Quinn Slobodian, *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge, MA 2018.

legender Umbau der staatlichen Institutionenordnung, die seit dem New Deal entstanden war, und ein Rückbau des regulierenden Sozial- und Interventionsstaats, dessen Aktivitäten Regierungen beider Parteien in den 1960er- und 1970er-Jahren kontinuierlich ausgeweitet hatten.

Nachdem Reagans politisches Vorbild Barry Goldwater 1964 mit einem rechtskonservativen, marktradikalen Programm gegen den demokratischen Amtsinhaber Lyndon B. Johnson und dessen sozialliberale Vision der Great Society noch krachend gescheitert war, intensivierten neoliberale Netzwerke und Bewegungen in den 1970er-Jahren ihre politische und öffentliche Lobbyarbeit. Wissenschaftlich-politische Entrepreneur*innen wie Milton Friedman und der Kopf der politischen Public-Choice-Bewegung James Buchanan verschärften ihre staatskritische und staatsfeindliche Rhetorik. Den sozialliberalen Interventionsstaat setzten sie mit »Sozialismus« und dem Niedergang der Vereinigten Staaten gleich. Politische Akteure, seien es Publizisten, Parteipolitiker, Staatsbedienstete, Intellektuelle, Thinktanks, Beratungsfirmen, Fernsehsender, Zeitungen oder Online-Portale, schürten in den USA seitdem staats-skeptische Haltungen, Politikverdrossenheit und Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen. Ronald Reagan war der erste US-Präsident seit dem New Deal, der mit einer dezidiert antistaatlichen Programmatik ins Amt gewählt wurde.

Während die Regierung mit den Reaganomics, deren Kern Steuersenkungen, erweiterte Abschreibungsmöglichkeiten für Unternehmen, Deregulierung und direkte sowie indirekte Subventionen für die Privatwirtschaft bildeten, in der Steuer- und allgemeinen Wirtschaftspolitik ihre Ankündigungen umsetzte, gelang weder eine langfristige Senkung der Staatsausgaben noch der grundlegende Rückbau des harsch kritisierten Sozial- und Wohlfahrtsstaats. Zwar wurde das soziale Netz in Ronald Reagans Amtszeit durchlässiger, doch konnte die Regierung weder die Privatisierung der unter Franklin D. Roosevelt eingeführten Sozialversicherung noch die Abschaffung der staatlichen Krankenversicherung Medicare sowie des Bildungs- und des Energieministeriums durchsetzen – hier verfehlte die Reagan-Revolution ihre selbsterklärten Ziele deutlich. Mit der historisch bislang wenig beachteten Urban Policy⁴ nimmt dieser Beitrag jedoch ein Politikfeld in den Blick, in dem der Regierung Reagan ein radikaler institutioneller Umbau, ja eine langfristig wirksame Demontage gelang. Im Folgenden gilt es zu zeigen, unter welchen Bedingungen sich hier in der konkreten politischen Praxis ein tiefgreifender Wandel von Staatlichkeit vollzog und wie die Akteure dabei vorgehen.

⁴ Einzig Roger Biles, *The Fate of Cities. Urban America and the Federal Government, 1945–2000*, Lawrence, KS 2011.

Analytische Zugänge zum Wandel von Staatlichkeit im späten 20. Jahrhundert

Mit diesem Fallbeispiel sind einige grundsätzliche konzeptionelle und theoretische Fragen verknüpft. Diese betreffen zum einen die Handlungsmöglichkeiten politischer Akteure in der Demokratie mit ihren vielschichtigen öffentlichen wie nichtöffentlichen Prozessen der Deliberation, Entscheidungs- und Mehrheitsfindung, staatliche Institutionen umzubauen, neu auszurichten, zu reformieren oder aus dem Inneren heraus zu zersetzen. Zum anderen stellt dieser Beitrag mit dem Wandel von Staatlichkeit ein Thema in den Vordergrund, für das es in der gegenwartsnahen Zeitgeschichte bislang wenig theoretische Vorarbeiten und empirische Forschungsergebnisse gibt. Zwar hat sich die historische Zunft in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert, wie Gabriele Metzler jüngst seziert hat, mit großer Ausdauer der Geschichte des Staatswesens und dem Wandel der Staatsordnung gewidmet.⁵ Auch für den deutschen Fall gilt allerdings, dass wir über den konkreten institutionellen Wandel, seine treibenden Kräfte, Faktoren und Dynamiken und das Wirken neoliberaler oder sonstiger Ideen in der politischen Praxis des ausgehenden 20. Jahrhunderts bislang wenig historische Empirie produziert haben. Das hängt, wie ich meine, auch damit zusammen, dass die Zeitgeschichte kaum über theoretische Kategorien und ein systematisches Instrumentarium verfügt, um den Formwandel, den der Staat in den vergangenen vierzig Jahren durchlief, analytisch fassbar zu machen.⁶

Dieser Beitrag bietet einen systematischen Zugang an und zeigt anhand des Department of Housing and Urban Development (HUD), wie genau die Regierung Reagan im Feld der Urban Policy eine nachhaltige institutionelle Revolution vollzog. Besonderes Augenmerk gilt der Frage, inwiefern politisch-ideologische und wissenschaftlich-theoretisch fundierte Ideen diesen Wandel mit antrieben, welche unmittelbare Verbindung es also zwischen neoliberaler Theorie und politischer Praxis gab. Dabei schließe ich insbesondere an Theorien und Erklärungsansätze der politikwissenschaftlichen Schule des historischen Institutionalismus an, die sich im Gegensatz zur Governance-Forschung ausdrücklich nicht auf weitgehend statische Struktur- und Funktionsanalysen konzentriert, sondern sich für den Wandel staatlicher Institutionen über die Zeit interessiert. Im Anschluss an die für den historischen Institutionalismus paradigmatischen Ansätze von Karen Orren und Stephen Skowronek verstehe ich den demokratischen Staat des 20. Jahrhunderts als eine mehrfach geschichtete institutionelle

5 Gabriele Metzler, *Der Staat der Historiker*. Staatsvorstellungen deutscher Historiker seit 1945, Berlin 2018.

6 Hierzu jetzt Ariane Leendertz, »Ideen und Institutionen im Wandel von Staatlichkeit. Theoretische und empirische Zugänge in zeithistorischer Perspektive«, in: *Der Staat* 60 (2021), 4, S. 653–675.

Ordnung, zu der neben Behörden und Ministerien, Verfahren, Normen und Regeln⁷ ebenso politische Programme und Policies in einer Vielzahl von Politikfeldern gehörten,⁸ mit denen der Staat mehr oder weniger tief in gesellschaftliche, räumliche und ökonomische Entwicklungen eingriff.

Die staatlichen Strukturen können wir als das Ergebnis von Prozessen gesellschaftlicher Ordnungsstiftung begreifen, in denen Ideen und Vorstellungen über den Staat und seine Aufgaben ebenso eine tragende Rolle spielten wie die materiellen Interessen und Machtkämpfe kollektiver und individueller Akteure in der Arena der politischen Ökonomie.⁹ Was der Staat, also die staatlichen Institutionen tun und lassen, welchen Zielen sie sich verschreiben sollen, mit welchen Instrumenten und Methoden sie dabei operieren und welche Programme und Policies sich durchsetzen oder nicht, hängt in der pluralistischen Demokratie von den politischen Entscheidungen, von Aushandlungsprozessen und Machtverhältnissen ebenso ab wie von den Vorstellungen, die die Akteure über die Gestaltung des Gemeinwesens haben. So steht die institutionelle Struktur stets in einem mehr oder weniger starken Spannungsverhältnis zu Konzepten, Ideen und Interessen.¹⁰ Wandel von Staatlichkeit umfasst also sowohl sich wandelnde Vorstellungen über die institutionelle Ordnung namens Staat als auch institutionellen Wandel.¹¹

Folgen wir dem historischen Institutionalismus, kann Wandel in diesem heterogenen und dynamischen Gefüge von Institutionen, Akteuren, Prozessen und Programmen im demokratischen Staat an vielen Stellen auftreten. Er erfasst in der Regel nie alle Bereiche des staatlichen Komplexes gleichzeitig und folgt unterschiedlichen Entwicklungslogiken und politischen Dynamiken.¹² Im Ensemble der staatlichen Institutionen und Tätigkeitsfelder sind, mit anderen Worten, unterschiedliche Logiken, Geschwindigkeiten

7 Karen Orren / Stephen Skowronek, »Beyond the Iconography of Order. Notes for a >New Institutionalism<<, in: Larry Dodd / Calvin Jillson (Hg.), *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder, CO 1994, S. 311–330; dies., *The Search for American Political Development*, Cambridge 2004, S. 78–82.

8 Paul Pierson, »Public Policies as Institutions«, in: Ian Shapiro / Stephen Skowronek / Daniel Galvin (Hg.), *Rethinking Political Institutions. The Art of the State*, New York 2006, S. 114–131.

9 Peter Hall, »The Role of Interests, Institutions, and Ideas in Comparative Political Economy of the Industrialized Nations«, in: Mark Irving Lichbach / Alan S. Zuckerman (Hg.), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, New York 1997, S. 174–207.

10 Vgl. Robert C. Lieberman, »Ideas, Institutions, and Political Order. Explaining Political Change«, in: *American Political Science Review* 96 (2002), 4, S. 697–712; Peter Hall, »Politics as a Process Structured in Space and Time«, in: Orfeo Fioretos / Tulia G. Falletti / Adam Sheingate (Hg.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford 2016, S. 31–50; Patrick Carroll, »Articulating Theories of State and State Formation«, in: *Journal of Historical Sociology* 22 (2009), 4, S. 553–594.

11 Vgl. Leendertz, »Ideen und Institutionen«, S. 665.

12 Kimberley J. Morgan / Ann Shola Orloff, »Introduction. The Many Hands of the State«, in: dies. (Hg.), *The Many Hands of the State. Theorizing Political Authority and Social Control*, New York 2017, S. 1–32.

und Veränderungsdynamiken sowie politische Macht- und Interessenlagen wirksam. Entwicklungen in den verschiedenen Politikfeldern können sich daher nicht nur deutlich voneinander unterscheiden, sondern einander auch widersprechen. Aus diesem Grund ist es auch nicht einfach, den Wandel von Staatlichkeit im späten 20. Jahrhundert grundsätzlich mit einem Schlagwort auf den Punkt zu bringen oder mit einer historischen Groß-erzählung zu umreißen.

Dieser Beitrag stellt die bewusste Verkrüppelung der staatlichen Handlungsfähigkeit und Eingriffsmöglichkeiten in einem der vielen Politik- und Interventionsfelder ins Zentrum und hebt damit auf eine im demokratischen Staat nach 1945 eher seltene Form institutionellen Wandels ab, die Kathleen Thelen und Wolfgang Streeck in ihrer historisch orientierten Typologie als Verdrängung (*displacement*) qualifiziert haben.¹³ Grundsätzlich betont der historische Institutionalismus einen Status-quo-Bias im demokratischen Staat: Sei ein institutionelles Ensemble aus Organisationen, Gesetzen, Regeln und Programmen erst einmal etabliert, sei es schwierig, revolutionäre Veränderungen durchzusetzen, da gesellschaftliche und politische Interessengruppen und Koalitionen diese Programme zumeist vehement verteidigten.¹⁴ Thelen und Streeck heben hervor, dass sich institutioneller Wandel in den politischen Systemen seit den Nachkriegsjahren weniger revolutionär als vielmehr schleichend, inkrementell und graduell vollzog. Dabei unterscheiden sie zwischen fünf Typen: 1. »*displacement*« bedeutet, dass Programme und Organisationen verdrängt oder ersetzt werden; 2. beim »*layering*« werden neue Elemente zu alten hinzugefügt; 3. um »*drift*« handelt es sich, wenn die Institution weiter existiert, doch weil sich ihre Umwelt, ihr gesellschaftlicher Kontext oder ihr Gegenstandsbereich verändert, verändern sich ihre Funktion und ihre Wirkung; 4. von »*conversion*« ist zu sprechen, wenn die politischen Akteure alte Institutionen neu ausrichten; 5. »*exhaustion*« bezeichnet graduellen Zerfall über die Zeit.¹⁵ Verdrängung ist damit die einzige angeführte Form revolutionären Wandels. Wenn aber revolutionärer Wandel im demokratischen Staat als unwahrscheinlich gilt, ist es um so wichtiger zu erklären, wie und warum es der Regierung Reagan im Bereich der Urban Policy gelang, eine ideelle und institutionelle Revolution durchzusetzen.

13 Wolfgang Streeck / Kathleen Thelen, »Introduction. Institutional Change in Advanced Political Economies«, in: dies. (Hg.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford 2005, S. 1–39.

14 Jacob S. Hacker / Paul Pierson / Kathleen Thelen, »Drift and Conversion. Hidden Faces of Institutional Change«, in: James Mahoney / Kathleen Thelen (Hg.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge 2015, S. 183–208, hier S. 187; am Gegenstand wohlfahrtsstaatlicher Programme Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, MA 1994.

15 Streeck/Thelen, »Introduction«, S. 19–30.

Seite 1 bis 5 von 25 Seiten.
Den kompletten Text finden Sie im
Mittelweg 36,
Heft 3 | Juni 2022

*Die Historikerin Ariane Leendertz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin
der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der
Wissenschaften in München.
ariane.leendertz@hk.badw.de*