

Bernhard Rieger | Essay | 07.06.2023

„We're not sure it will work at all“

Kommentar zu „Der erschöpfte Staat. Eine andere Geschichte des Neoliberalismus“ von Ariane Leendertz

Die traurige Tatsache, dass viele US-amerikanische Städte sich bereits seit einigen Jahrzehnten in einem desolaten Zustand befinden, der auf westeuropäische Besucherinnen und Besucher mitunter geradezu schockierend wirkt, wird nach der Lektüre des ebenso erhellenden wie ernüchternden Buches von Ariane Leendertz niemanden mehr überraschen. Vor dem Hintergrund des Niedergangs der Städte im *rust belt*, des parallelen Booms im *sun belt* sowie der mit beiden Entwicklungen einhergehenden Transformation urbaner Arbeitsmärkte hin zu einer Dienstleistungsökonomie mit ausgeprägtem Niedriglohnsektor, analysiert das vorliegende Werk den fundamentalen Wandel der *federal urban policy*, also der auf städtische Räume gerichteten Bundespolitik seit dem Zweiten Weltkrieg. Man wünscht dem Buch eine breite Leserschaft unter Sozialwissenschaftlerinnen und Historikern, da es neue konzeptionelle Impulse setzt, für die US-amerikanische Politikgeschichte zentrale, bisher stiefmütterlich behandelte Analysedimensionen in den Vordergrund rückt und Perspektiven auf die Geschichte des Neoliberalismus eröffnet, die über die Vereinigten Staaten hinausweisen.

Geschichte eines Niedergangs

Indem es die an sich schon komplexe Rekonstruktion der politikdefinierenden und handlungsleitenden Entscheidungsprozesse (*policy formation*) innerhalb der unterschiedlichen Administrationen stringent mit Wandlungsprozessen auf der Ebene des sozialwissenschaftlichen Wissens verknüpft, rückt das Werk zwei bislang überwiegend isoliert betrachtete Themenbereiche ins Zentrum seiner Betrachtungen. Das Ergebnis ist die Geschichte eines Niedergangs, die mit den planungsoptimistischen, auf detaillierten sozialwissenschaftlichen Feldstudien fußenden sozial- und wirtschaftspolitischen Reformen des von Lyndon B. Johnson initiierten Great-Society-Programms zur Lösung urbaner Problemlagen beginnt. Bereits Ende der Sechziger Jahre setzte jedoch ein Desillusionierungsprozess angesichts der andauernden und zunehmend lautstark kritisierten *urban crisis* ein, zu deren sichtbarsten Symptomen innerstädtische Unruhen, hohe Arbeitslosigkeit, vermehrte Obdachlosigkeit, Drogenprobleme sowie grassierende Kriminalität zählten. Die Vorstellung, dass es sich bei Städten um Räume mit

ausgesprochen „komplexen“, vielfach verschränkten Problemlagen handelt, entwickelte sich in diesen Jahren unter Rückgriff auf systemtheoretische Überlegungen zu einer Leitidee der *urban studies*, die in der zweiten Hälfte der Siebziger Jahre auch von der Carter-Administration aufgegriffen wurde. Obwohl auch US-Präsident Jimmy Carter weiterhin erhebliche materielle Ressourcen für Programme zur Stadtentwicklung bereitstellte, erwies sich die sozialwissenschaftliche Einsicht in die „Komplexität“ urbaner Probleme letztendlich nicht als politiktauglich. Die unter Carter für Wohnungsbau und Stadtentwicklung zuständige Bundesministerin Patricia Roberts Harris scheiterte in ihrem Bemühen, einen Maßnahmenkatalog zu formulieren, der es vermocht hätte, der systemischen Komplexität städtischer Problemlagen Rechnung zu tragen. Vielmehr kam ihre *urban policy* nicht über ein Konglomerat inkohärenter Einzelinitiativen hinaus, die unter den angespannten wirtschaftlichen Bedingungen Ende der Siebziger Jahre nur begrenzt positive Wirkungen zeitigten. Carters Regierungszeit erscheint mit Blick auf dieses innenpolitisch zentrale Politikfeld nicht als *transitional presidency*, die bereits den Übergang zu neoliberalen Politrezepten einleitete, sondern markiert die Erschöpfung progressiver politischer Lösungsansätze, ohne deren Legitimitätsverlust sich das anschließende Aufkommen neoliberal geprägter Politikkonzepte nicht verstehen lässt.¹ Die Erosion des in den USA als *solutionism* bekannten, auf ambitionierte staatliche Interventionen vertrauenden Ansatzes war hierfür eine Voraussetzung. Diesem Umstand haben Historiker bislang erheblich weniger Bedeutung beigemessen als dem Aufstieg neoliberaler Ideen per se.

Dementsprechend markant akzentuiert das Buch den Bruch in der Ausrichtung der *urban policy* während der Präsidentschaft Ronald Reagans. Mit dessen Amtsantritt 1981 kam es nicht nur zu massiven Budgetkürzungen, von denen sich das Department of Housing and Urban Development (HUD) nicht mehr erholen sollte. Da Reagan *urban policy* zudem als marginales Politikfeld betrachtete, verlagerte der vormalige Gouverneur Kaliforniens im Rahmen seiner konservativ motivierten, gegen die vermeintlichen Auswüchse US-amerikanischer Bundesstaatlichkeit gerichteten Föderalismusreform die Federführung für die *urban policy* von Washington auf die Einzelstaaten. Vor allem aber lässt sich die Marginalisierung der *urban policy* auf die neoliberale Prägung von Reagans Administration zurückführen. Hierfür war nicht allein ein von Friedrich August von Hayek und Milton Friedman geprägter Marktfundamentalismus verantwortlich, sondern auch Public-Choice Theorien, die eine Grundsatzkritik staatlicher Institutionen aus ökonomischer Perspektive formulierten. Hinsichtlich des radikalen Wandels der *urban policy* war allerdings weniger Patrick Buchanan, der unbestrittene akademische Star der Public-Choice-Bewegung, maßgeblich, als vielmehr der wissenschaftliche Seiteneinsteiger Emanuel Savas. Nach einer

Karriere bei IBM und in der New Yorker Stadtverwaltung, wo er sich unter anderem an der ineffizienten öffentlichen Müllabfuhr die Zähne ausgebissen hatte, entwickelte Savas in den Siebziger Jahren als Professor of Public Systems Management an der Columbia University konkrete Konzepte zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, die er während Reagans Präsidentschaft als Leiter der Abteilung für Policy Development and Research im HUD umsetzte. Zusätzlich zu der auf Effizienzsteigerung abzielenden Einführung privatwirtschaftlicher Managementmethoden in die öffentliche Verwaltung beschnitt er öffentlich finanzierte städtische Dienstleistungen zugunsten privatwirtschaftlicher Akteure. Insgesamt ging es Savas um die Einführung marktbasierter wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungen im städtischen Raum. Die Tatsache, dass die Reagan-Administration – im Gegensatz zu früheren Regierungen – trotz anhaltender städtischer Probleme wie Arbeitslosigkeit, Armut, Kriminalität und Drogenhandel kaum sozialwissenschaftlichen Rat suchte, unterstrich den neoliberalen Schwenk in der *urban policy* der Achtziger Jahre. Da man den Schlüssel zur Lösung sozialer Probleme bei den Marktkräften vermutete, erübrigte sich die Expertise der Sozialwissenschaften in den Augen der Politikmacher in Washington. Nicht sozialwissenschaftlich gesichertes Wissen, sondern neue Richtlinien für die öffentliche Verwaltung und die konsequente Umstellung auf Marktmechanismen sollten die komplexen Probleme der US-amerikanischen Städte lösen.

Unter Präsident Bill Clinton erlebte die *urban policy*, nicht zuletzt aufgrund des weiterhin desolaten Zustands zahlreicher Innenstädte, in den Neunzigern schließlich ein moderates Comeback, allerdings nicht in Form des in der Vergangenheit von Johnsons Demokraten favorisierten *solutionism*. Vielmehr verfocht Clinton als Leitfigur der innerparteilich tonangebenden New Democrats einen modifizierten Neoliberalismus, der im Vergleich zu konservativen Ansätzen staatlichen Institutionen eine aktivere und positivere Rolle im Marktgeschehen zuwies. Als Leitwissenschaft fungierten nun einerseits die Grundsätze des New Public Management, das die Implementierung privatwirtschaftlicher Managementmethoden wie Zielvorgaben, Kostenanalysen oder Leistungsevaluierungen (*impact assessments*) etc. in öffentlichen Institutionen intensivierte, um deren Funktionsweise stärker an unternehmerische Praktiken anzugleichen. Auch wenn die Forderung nach größerer administrativer Effizienz eine Kontinuität zur Ära Reagan markierte, bestand das Hauptanliegen Clintons nicht in der Marginalisierung, sondern im Funktionswandel des Staates. Die Clinton-Administration beabsichtigte, auf allen Regierungsebenen Kooperationen zwischen Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft zu schaffen, um die nach wie vor bestehenden urbanen Problemlagen anzugehen. Hierbei wurde die Privatwirtschaft als primäre Problemlösungsinstanz verstanden, während

reformierten staatlichen Institutionen vornehmlich eine unterstützende beziehungsweise marktregulierende Rolle zugewiesen wurde. Ein erheblicher Anteil der unter Clinton aufgelegten öffentlichen Programme zielte daher auf die Wiederherstellung beziehungsweise den Aufbau der innerstädtischen Infrastruktur. Hinsichtlich bislang sozial und wirtschaftlich abgehängter Stadtbewohner maß die Administration Investitionen in Bildungs- und Berufsqualifikationen zentrale Bedeutung zu. Hier ging es vor allem um *personal empowerment*, das eine vom Sozialstaat wirtschaftlich unabhängige Lebensführung durch Lohnarbeit ermöglichen sollte. Anders gewendet: Die Politik der Ära Clinton zielte vor allem auf die Stärkung der Marktmacht sozial Schwacher am Arbeitsmarkt. Auch wenn Clinton der *urban policy* im Rahmen seiner Regierungstätigkeit eine bedeutendere Rolle als seine konservativen Vorgänger zuwies, war die Grundausrichtung doch von Beginn an eher defensiv. So gab beispielsweise der einflussreiche Berater Bruce Reed im internen Schriftverkehr bereits 1993 zu bedenken: „we're not sure it will work at all“ (S. 394). Neben interner Skepsis erschwerte die republikanische Mehrheit im Kongress, mit der sich Clinton seit den Zwischenwahlen von 1994 konfrontiert sah, die Bereitstellung substanzieller finanzieller Mittel für staatliche Investitionen in urbane Räume. So verabschiedete sich die Bundesregierung in der zweiten Amtszeit Clintons weitgehend aus dem sozialen Wohnungsbau, obwohl eine Lösung städtischer Probleme ohne entsprechende Maßnahmen nicht zu erwarten war. Das Department of Housing and Urban Development besteht zwar seit Clinton weiter, doch sucht man auf Bundesebene trotz sich auftürmender Probleme bis heute vergeblich nach systematischen, auf die Städte ausgerichteten Politrezepten.

Weiterführende Perspektiven

Wie eingangs bereits gesagt, ist die Lektüre des Buches nicht nur erhellend, sondern auch ernüchternd, und das, obwohl es ein ausgesprochen deprimierendes Thema, das in der US-amerikanischen wissenschaftlichen Diskussion zur zeitgenössischen Stadtgeschichte seit einiger Zeit erhebliche Aufmerksamkeit auf sich zieht, nur am Rande streift. So weist Leendertz zwar darauf hin (S 395 f.), dass unter Clinton die Verbrechensbekämpfung zu einem zentralen Element der *urban policy* aufstieg, vertieft diesen Sachverhalt jedoch nicht weiter. Der Umstand, dass dieser Themenkomplex in der *federal urban policy* lange Zeit nur eine untergeordnete Rolle spielte, überrascht nicht zuletzt angesichts der umfangreichen Forschungen zum sogenannten *carceral state*, die sich mit dem seit Ende der Sechziger Jahre verfestigten Politikmuster befassen, auf soziale Probleme im urbanen Raum mit zunehmend drakonischen Law-and-Order-Initiativen zu reagieren.² Dieser Ausbau der Staatsgewalt im buchstäblichen Sinne wirft die Frage nach den Kontexten auf, innerhalb

derer sich im Zusammenhang mit der Ausbreitung des Neoliberalismus vom „erschöpften Staat“ sprechen lässt. Staatliche Gewaltausübung spielte, anders gewendet, bei der Durchsetzung neoliberaler Politrezepte gerade in den USA eine zentrale Rolle. In diesem Zusammenhang kann man auf die bereits vor drei Jahrzehnten in Großbritannien von Andrew Gamble geprägte Formel von der freien Wirtschaft und dem starken Staat hinweisen, wobei allerdings hinzuzufügen ist, dass Gamble den starken Staat zunächst außenpolitisch definierte.³ Darüber hinaus verweist der Ausbau des sozialdisziplinierenden Apparats auf lukrative privatwirtschaftliche Geschäftsfelder, die von der Aufrüstung zunehmend militarisierter Polizeikräfte über die Expansion von Wach- und Überwachungsdiensten bis hin zu kommerziell betriebenen Strafanstalten reichen. Hier schuf der Staat, ganz im Einklang mit neoliberalen Konzepten, neue Märkte mit dem Ziel einer Stärkung der öffentlichen Ordnung – eine Konstellation, die eine breitere Diskussion des Begriffs vom „erschöpften Staat“ lohnenswert erscheinen lässt.

Die These, dass ein breites Spektrum politischer, ideologischer und sozialwissenschaftlicher Grundüberzeugungen an der Hervorbringung und Durchsetzung neoliberaler Politikansätze beteiligt war, verdeutlicht das Buch auf überzeugende Weise. Über die neoliberale Ausrichtung der Regierung Reagans ist, so sollte man angesichts von deren wohlbekannten Streichungen bei Sozialprogrammen sowie einer für Unternehmen und Wohlhabende vorteilhaften Steuerpolitik meinen, alles Grundlegende bereits mehr als einmal gesagt worden. Leendertz verweist jedoch im Rahmen ihrer Analyse von Reagans Föderalismusreform auf ein Einfallstor für neoliberale Politrezepte, dem die Zeitgeschichte bislang zu wenig Interesse geschenkt hat. Auf den ersten Blick erscheint die Forderung nach einer stärkeren Verlagerung politischer Kompetenzen hin zu den Einzelstaaten vornehmlich konservativ motiviert. Schließlich war die seit den Sechziger Jahren von Politikern wie Reagan immer wieder lautstark vorgebrachte Kritik an der vermeintlich freiheitsgefährdenden Machtfülle Washingtons lange Zeit ohne Verweise auf das Problemlösungspotenzial von Marktmechanismen ausgekommen. Tatsächlich aber erwies sich die Föderalismusreform letztendlich als Katalysator für neoliberale Politik, da sie die Entwicklung zahlreicher, auf Marktmechanismen setzende Programme in den Einzelstaaten ermöglichte, die zuvor an marktskeptische, föderale Richtlinien gebunden gewesen waren. Dass sich die Lösungsansätze für soziale Probleme ab den frühen Achtziger Jahren nicht nur in der *urban policy* ins Unüberschaubare diversifizierten, stand in Einklang mit den konservativen Intentionen der Föderalismusreformer. Dass sie dabei zugleich Marktkräften neue Frei- und Wirkungsräume schufen, war für Verfechter neoliberaler Politik ein willkommenes Resultat.

Indem es das weitgehende Scheitern der *urban policy* Clintons vor allem mit den „institutionellen Realitäten der 1990er Jahre“ (S. 379 f.), nicht zuletzt der Blockadehaltung der Kongressrepublikaner erklärt, schneidet das Buch auch die Frage an, ob es so etwas wie einen progressiven, sozialer Verteilungsgerechtigkeit verpflichteten Neoliberalismus geben kann. Angesichts anhaltender substanzieller Armut, extremer Ungleichheit und politischer Polarisierung bieten die USA in dieser Hinsicht kaum Anlass zur Hoffnung. Gemeinwesen mit einer anderen Institutionenstruktur erzielten jedoch positivere Ergebnisse. Die New-Labour-Regierungen von Tony Blair und Gordon Brown hingen ganz ähnlichen sozialpolitischen, auf *personal empowerment* ausgerichteten Grundüberzeugungen wie die von Clinton angeführten New Democrats an. Von satten parlamentarischen Mehrheiten gestützt, konnte New Labour das hochzentralisierte Regierungssystem Großbritanniens unter wirtschaftlichen Boombedingungen für umfangreiche Investitionen in die städtische Infrastruktur, das Gesundheits-, Berufsqualifikations- und Bildungswesen sowie in verbesserte Freizeitangebote ebenso nützen wie zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit und Kinderarmut. Selbstverständlich zogen die neoliberalen Züge dieser Maßnahmen zeitgenössische Kritik auf sich. Insbesondere das Finanzierungsinstrument der Public-private-Partnership und die Ausrichtung von Sozialreformen auf einen Arbeitsmarkt mit sich aufblähendem Niedriglohnsektor sorgten für erhebliches Unbehagen.⁴ Ein Vergleich der gesellschaftspolitische Bilanz von New Labour mit der konservativen, auf Austerität ausgerichteten neoliberalen Politik der seit 2010 die Regierungsmacht ausübenden Tories führt jedoch die Leistungen Blairs und Browns deutlich vor Augen. Seit der Regierungsübernahme durch David Cameron und John Osborne verlotterte die öffentliche Infrastruktur, stiegen Kinderarmut, sichtbare Obdachlosigkeit und Wartezeiten in den Arztpraxen. Wiederholt die Wirtschafts- und Sozialpolitik Thatchers beschwörend, betrachteten die Konservativen jedoch den Staat nicht als erschöpft, sondern als schlichtweg zu teuer. Nach mehr als einem Jahrzehnt Sparpolitik befinden sich seit 2022 große Teile des britischen öffentlichen Dienstes wiederholt im Streik, nicht zuletzt aufgrund chronischer Überlastung als Folge mangelnder Investitionen. Auch konservativ motivierte neoliberale Politik kann also den Staat erschöpfen – ein Vorwurf, den man progressiven Politikern mit Affinität zu neoliberalen Konzepten wie Brown und Blair nicht machen kann. Ob jedoch ein auf Marktmechanismen zur Lösung gesellschaftlicher Problemlagen setzender Staat befähigt sein kann, inhärent volatile Marktkräfte dauerhaft zu regulieren, ist die große Frage, die für die Verfechter des sogenannten Dritten Weges spätestens seit der Finanzkrise von 2008 ungeklärt im Raum steht.

Endnoten

1. Leendertz setzt sich hier deutlich ab von Gary Gerstle, *The Rise and Fall of the Neoliberal Order. America and the World in the Free Market Era*, Oxford 2022.
2. Um nur ein Beispiel zu nennen: Elizabeth Hinton, *From the War on Poverty to the War on Crime. The Making of Mass Incarceration in America*, Cambridge, MA 2016.
3. Andrew Gamble, *The Free Economy and the Strong State. The Politics of Thatcherism*, London 1994.
4. Siehe hierzu die Beiträge in Aled Davies / Ben Jackson / Florence Sutcliffe-Braithwaite (Hg.), *The Neoliberal Age? Britain since the 1970s*, London 2021.

Bernhard Rieger

Bernhard Rieger ist Professor für Europäische Geschichte an der Universität Leiden und Honorary Professor of Modern and Contemporary History am University College London. Er arbeitet momentan an einer Geschichte von Workfare seit den Sechziger Jahren im transatlantischen Kontext. Zu seinen Publikationen zählt u.a. „The People's Car: A Global History of the Volkswagen Beetle“ (2013).

Dieser Beitrag wurde redaktionell betreut von Karsten Malowitz.

Artikel auf soziopolis.de:

<https://www.sozopolis.de/were-not-sure-it-will-work-at-all.html>