



Ariane Leendertz

Der erschöpfte Staat

Eine andere
Geschichte
des Neoliberalismus

Ariane Leendertz

Der erschöpfte Staat

Eine andere Geschichte
des Neoliberalismus

Leseprobe

Hamburger Edition

Einleitung

Am 27. März 1978 löste die Regierung des Demokraten Jimmy Carter eines ihrer wichtigsten Wahlversprechen ein. In einer groß angelegten Zeremonie im Weißen Haus stellte der 39. US-Präsident die erste »National Urban Policy« in der Geschichte der Vereinigten Staaten vor. Die vielen Förderlinien zahlreicher Ministerien sollten nun erstmals unter einem Dach versammelt und auf übergeordnete Zielsetzungen abgestimmt werden. Der Präsentation im East Room und dem anschließenden Empfang wohnten mehr als 250 Gäste bei. Neben hochrangigen Mitarbeitern des Präsidenten nahmen mehrere Kabinettsmitglieder teil. In Pressebriefings standen die federführende Ministerin Patricia Roberts Harris und Carters innenpolitischer Chefberater Stuart Eizenstat den Medien Rede und Antwort.

Die Regierung begnüge sich nicht damit, für komplexe Probleme einfache Antworten anzubieten. Sie setze vielmehr an den tieferliegenden Ursachen der Probleme an, die sich in städtischen Räumen gegenseitig verstärkten: von Arbeitslosigkeit und Rassendiskriminierung über Zersiedlung und wirtschaftlichen Verfall bis zu finanzieller Not.¹ Obwohl der Präsident zugab, dass frühere politische Programme oft wenig effektiv gewesen seien, betonte er, die Bundesregierung müsse dazu beitragen, die Lebensbedingungen der Menschen in den Städten zu verbessern und Niedergang aufzuhalten: »The deterioration of urban life in the United States is one of the most complex and deeply rooted problems we face.

1 »National Urban Policy: Conserving America's Communities and Neighborhoods. Fact sheet, March 27, 1978 (embargoed until 4:00 p.m.)«, in: Jimmy Carter Presidential Library (JCPL), *Domestic Policy Staff (DPS)*, Stuart Eizenstat, Box 305.

The Federal government has the clear duty to lead the effort to reverse that deterioration.«²

Carters Rhetorik spiegelte die Tradition der im Progressivismus verwurzelten US-amerikanischen Variante sozialliberaler Politik. In der Praxis der 1970er Jahre gestaltete sich die Umsetzung dieser Programmatik allerdings überaus schwierig. Die vielfach konstatierte »Komplexität« der Problemlagen schien sich gezielten Interventionen immer weiter zu entziehen. Mehr noch: Wie der zunehmend einflussreiche neoliberale Flügel um Ronald Reagan in der Republikanischen Partei argumentierte, machten die staatlichen Lösungsversuche alles nur noch schlimmer. Reagan und seine Unterstützer hatten völlig andere Vorstellungen über die Rolle des Staates und lehnten jegliche Verantwortung des Bundes gegenüber sozialen und ökonomischen Krisenerscheinungen im städtischen Raum ab. Ihr Ziel war es, den Einfluss der Bundesregierung substantiell zu verringern, Wirtschaft und Gesellschaft vom Joch des regulierenden Interventionsstaats zu befreien und überflüssige Politikfelder abzuschaffen.

Man könnte die Geschichte dieses Wandels mit dem klassischen Narrativ der neoliberalen Wende erzählen: als eine Geschichte des Aufstiegs der neuen konservativen Rechten, ihrer militanten Kritik am Wohlfahrtsstaat und der Durchsetzung neoliberaler Wirtschaftstheorien und Ideologie im Anschluss an Friedrich August Hayek und Milton Friedman in der Republikanischen Partei der Vereinigten Staaten. Dies ist jedoch nur die eine Seite der Medaille. Die andere Seite bildet die Erschöpfung problem-lösender Politik. In der zweiten Hälfte der 1960er Jahre begann die Erosion einer Konzeption politisch-administrativen Handelns, die hier als *solutionism* bezeichnet werden soll. Den Kern der Regierungsphilosophie des *solutionism* bildete die Überzeugung, dass der Staat mithilfe der ihm zur Verfügung stehenden intellektuellen und materiellen Ressourcen zur Lösung sozialer Probleme und zu steuernden Eingriffen in strukturelle Entwicklungen fähig sein könne – und solle. Diese Überzeugung, die in den USA in den 1930er Jahren mit dem New Deal politisch wirksam wurde und in der Ära der Great Society ihren Höhepunkt erreichte, wurde ab Mitte der 1960er Jahre zunehmend infrage gestellt.

2 Office of the White House Press Secretary, »Text of President Carter's Announcement of Urban Policy, March 27, 1978 (embargoed for release upon delivery)«, in: Library of Congress (LOC), *Patricia Roberts Harris Papers*, Box 35.

Dieses Buch verfolgt die Erschöpfung des *solutionism* und den damit verkoppelten Wandel von Staatlichkeit auf zwei Ebenen: erstens auf der ideellen Ebene sozialwissenschaftlicher Theoriedebatten über soziale »Komplexität« und politisch-intellektueller Diskussionen über die »Regierbarkeit« pluralistischer demokratischer Gesellschaften, zweitens auf der institutionellen Ebene eines konkreten Politik- und staatlichen Tätigkeitsfelds, der »urban policy«. Die Komplexitätsdebatte zeigt, wie in den 1970er Jahren praktisch von innen heraus die wissenschaftlich-theoretischen Grundlagen des *solutionism* wegbrachen. Neue Erkenntnisse über das Phänomen sozialer Komplexität rüttelten an den Möglichkeiten sozialwissenschaftlichen Wissens und politischer Gestaltung. Die staatlichen Einrichtungen und Programme schienen mit jedem Versuch, auf die vielfach miteinander verzahnten Probleme einzugehen, nur selbst noch komplexer zu werden. In der zeitgenössischen Debatte kursierten Warnungen über eine Überladung und Überforderung des Staates. Trotzdem versuchte die Regierung unter Jimmy Carter in der Urban Policy am Ansatz aktiver, problemlösender Politik festzuhalten. Unter Ronald Reagan vollzog die US-Regierung ab 1981 dann eine radikale Wende. Die Erosion der Wissensgrundlagen politischer Steuerung überschneidet sich mit dem Aufstieg neoliberal und staatskritisch geprägter Theorien und Selbstverständnisse des Regierens. Der Urban-Policy-Ansatz der Regierung Reagan war stark von Annahmen der Public-Choice-Theorie beeinflusst, die zum neoliberalen Ideenkomplex gehörte. Den Akteuren um Reagan gelang eine nachhaltig wirksame institutionelle Revolution, von der sich das Politikfeld auch in der Amtszeit des Demokraten Bill Clinton in den 1990er Jahren nicht mehr erholte. Seine Regierung knüpfte zwar an den Anspruch der Problemlösung an, war aber ab 1995 mit einer hartleibigen oppositionellen Mehrheit der Republikaner im Kongress konfrontiert.

So geht es in diesem Buch nicht nur um die Geschichte der Erschöpfung problemlösender Politik und den Aufstieg neoliberaler Konzepte, sondern auch um Kunst und Leid des Regierens in der realen demokratischen Praxis und um den Umbau staatlicher Institutionen. Was der Staat ist oder nicht ist, seine Aufgaben und sein Verhältnis zur Gesellschaft, zur Wirtschaft, zur Wissenschaft oder zum Individuum – all das wurde in den Demokratien des 20. und 21. Jahrhunderts laufend ausgehandelt und neu definiert. Der Staat war und ist nicht nur eine institutionelle Ordnung, sondern zugleich ein ideelles Konstrukt, das immer umkämpft und in Bewegung war. Die Transformation von Staatlichkeit

umfasst sich wandelnde Vorstellungen über den Staat und institutionellen Wandel.³

Um beide Dimensionen zu erfassen, verschränkt diese Studie Wissenschafts-, Ideen- und Politikgeschichte. Sie verknüpft damit eine Reihe von Themenkomplexen, Forschungsfragen und Interpretationsansätzen, die in den letzten Jahren in der deutschen, europäischen und US-amerikanischen Geschichtsschreibung, aber auch in Soziologie und Politikwissenschaft mit unterschiedlicher Intensität und unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen diskutiert wurden: gesamtgesellschaftliche Umbrüche »revolutionärer Qualität« in der Zeit »nach dem Boom« und die hierbei noch wenig untersuchte Transformation des Staates; die Rolle sozialwissenschaftlichen Wissens im politischen und gesellschaftlichen Wandel; den Zusammenhang zwischen Ideen und Policymaking; neoliberales Ordnungsdenken in der konkreten politischen Praxis; Wandel der politischen Kultur.

Als Beitrag zur gegenwartsnahen Zeitgeschichte schließt das Buch an eine Großthese der jüngeren deutschen und US-amerikanischen Historiografie an. Auf beiden Seiten des Atlantiks gelten die 1970er und 1980er Jahre als eine Schlüsselperiode, um gesellschaftliche Transformationsprozesse zu erfassen, die nicht auf einzelne Felder oder Bereiche beschränkt waren, sondern die Gesamtkonstellation veränderten. In den westeuropäischen Industriegesellschaften und in den USA vollzogen sich demnach tiefgehende strukturelle Veränderungen in Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Kultur, die den Beginn eines neuen Epochenzusammenhangs einleiteten.⁴ Wir leben, so die These, heute in einem völlig anderen Zeitalter als noch in den 1970er und 1980er Jahren. Die moderne Industriegesellschaft, ihre Institutionen, Strukturen und ökonomischen Grundlagen, ihre Selbstverständnisse und ihr »starker« Staat – das war einmal.

3 Leendertz, »Ideen und Institutionen«, S. 665.

4 In Deutschland wird dieser Forschungszusammenhang unter dem Schlagwort »nach dem Boom« verhandelt: grundlegend Doering-Manteuffel/Raphael, *Nach dem Boom*; Doering-Manteuffel/Raphael/Schlemmer (Hg.), *Vorgeschichte der Gegenwart*. In den USA ist parallel vom Ende der »New Deal Order« die Rede: Fraser/Gerstle (Hg.), *The Rise and Fall of the New Deal Order*; Gerstle/Lichtenstein/O'Connor (Hg.), *Beyond the New Deal Order*. Mit ausführlicheren Diskussionen der beiden Ansätze Leendertz, »A View From Abroad«; Leendertz, »Zeitbögen, Neoliberalismus und das Ende des Westens«. Weitere Autoren sprechen vom Ende der Hochmoderne und des Ordnungsprinzips der Territorialität: siehe Herbert, »Europe in High Modernity«; Maier, »Consigning the Twentieth Century to History«.

Der Neoliberalismus stellte in diesem Wandel eine wichtige transformative Kraft dar. Als Vorreiter politischer Theorie und Praxis im Neoliberalismus sowie als Vergleichsgröße sind die USA von besonderem Interesse. Die Untersuchung der USA gibt nicht nur Aufschluss über spezifische amerikanische Entwicklungen, sondern generiert Fragestellungen und Forschungsperspektiven für die Untersuchung von Transformationsprozessen in anderen Ländern. Auch in der Bundesrepublik bekam der *solutionism* in den 1970er und 1980er Jahren Risse; auch auf dem alten Kontinent wurden neoliberale Ideen diskutiert. Sollen die Aussagen über einen epochalen Wandel und den Beginn eines neuen Zeitalters seit dem späten 20. Jahrhundert klarere empirische Konturen gewinnen, ist es sinnvoll, die USA wieder stärker ins Blickfeld der allgemeinen Zeitgeschichte zu rücken.

Solutionism, Sozialwissenschaften und Politik

Sozialwissenschaftliche Konzepte und Theorien spielten im 20. Jahrhundert eine zentrale Rolle für Institutionen und Praktiken des Regierens, für die Ziele politischen Handelns, die Gestaltung politischer Programme und für Annahmen über die Wirkungen staatlicher Eingriffe. An der Herausbildung des *solutionism* hatten die Sozialwissenschaften maßgeblichen Anteil. Der Staat sollte demnach mit allen ihm verfügbaren Ressourcen – Wissen, Geld, Macht – soziale und ökonomische Entwicklungen gezielt beeinflussen. Hiermit verbanden sich selbstverständlich ausgeprägte Gestaltungsansprüche, Machtkämpfe und Erwartungen gesellschaftlicher Interessengruppen und der Wählerschaft. Staatliche Institutionen und Instrumente erhielten im Modus des *solutionism* gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft eine einflussreiche Stellung.

Der Begriff lehnt sich an Arbeiten aus dem deutschen und englischsprachigen Kontext an, die die Ausprägung des modernen Interventionsstaats seit dem späten 19. Jahrhundert und seine gesellschaftspolitischen Steuerungsansprüche um die Begriffe der Technokratie, der Planung und des Social Engineering zentrierten.⁵ Den Kern technokratischen Denkens stellte die Konfiguration der Welt als »Probleme« dar, die von Experten

5 Morozow, *To Save Everything, Click Here*, spricht zwar auch von *solutionism*, meint damit aber die gegenwärtige Silicon-Valley-Ideologie, dass es für alle Bereiche und Fragen des menschlichen Lebens digitale Lösungen gebe.

gelöst werden könnten. Harte Empirie, analytische Präzision, Objektivität, Exaktheit, Effizienz sollten diesen Ansatz prägen, um für tatsächliche und vermeintliche Krisenerscheinungen der modernen Industriegesellschaft rationale Lösungen zu suchen und zu planen.⁶ Meist waren hiermit weitreichende Gestaltungsambitionen verbunden; bestimmte Vorstellungen gesellschaftlicher Ordnung sollten so gezielt verwirklicht werden.⁷ In den USA waren technokratische Politikmodelle und Ideen des Social Engineering, die in den 1920er Jahren politische Wirkung zu entfalten begannen, eng mit der progressivistischen Programmatik sozialer Reform verknüpft.⁸ Der amerikanische Progressivismus seit den 1930er Jahren lässt sich als sozialliberale Bewegung charakterisieren. Wirtschaftliches Wachstum sollte ausdrücklich der Finanzierung politischer Reformprojekte dienen, deren allgemeines Ziel harmonische Sozialbeziehungen in einer pluralistischen Gesellschaft waren.⁹

Das technokratisch-progressivistische Credo kam in verschiedenen Einrichtungen des New Deal zum Tragen: Soziale Probleme sollten mithilfe wissenschaftlichen Wissens und vorausschauender Planung rational und effizient gelöst werden. Und nicht zuletzt sollten die Sozialwissenschaften nach dem Vorbild der Ingenieurwissenschaften als Steuerungswissenschaft im weiten Feld des Sozialen fungieren, indem sie sich einem rigorosen, empirischen Szientismus verpflichteten.¹⁰ Die soziale Welt, die Gesellschaft, galt als formbar – man musste nur wissen, wie sie funktionierte. Sie musste kognitiv »gemeistert« werden, dann konnte sie, so die Überzeugung, auch bewusst geordnet und verändert werden.¹¹ Die wichtige Rolle, die die Sozial- und Humanwissenschaften ab dem späten 19. Jahrhundert als Wissensgeneratoren, Problemlöser und »Erfinder« neuer Interventionsfelder spielten, ist in der deutschen Historiografie seit den 1990er Jahren intensiv untersucht worden.¹² Über sozialwissenschaft-

6 Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*.

7 Etzemüller (Hg.), *Die Ordnung der Moderne*.

8 Jordan, *Machine-Age Ideology*.

9 Vgl. Hochgeschwender, »The Noblest Philosophy and Its Most Efficient Use«.

10 Jordan, *Machine-Age Ideology*, S. 130–132.

11 Für Wagner, *A Sociology of Modernity*, ist genau dies das wichtigste Kennzeichen der Moderne.

12 Wichtigster Stichwortgeber war Lutz Raphael, der mit seinen konzeptionellen Überlegungen zur »Verwissenschaftlichung des Sozialen« den Grundstein für einen ausgesprochen produktiven Forschungskomplex in der Zeitgeschichte legte: Raphael, »Die Verwissenschaftlichung des Sozialen«; grundlegend außerdem

liche Entwicklungen *seit den 1970er Jahren* wissen wir dabei vergleichsweise wenig.¹³ Dies gilt insbesondere – analog zum Einfluss ökonomischer Theorie in der Wirtschaftspolitik – für die *politische* Relevanz soziologischer und politikwissenschaftlicher Theorie und Empirie;¹⁴ auch die amerikanische Geschichtsschreibung der Sozialwissenschaften deckt hauptsächlich die Zeit bis zum Ende der 1960er Jahre ab.¹⁵

Gleichwohl haben mehrere Studien verdeutlicht, wie eng sozialwissenschaftliches Wissen und politisch-öffentliche Debatte in den USA miteinander verflochten waren und sich in einer Art diskursivem Kontinuum wechselseitig beeinflussten. Die sozialpolitischen Ansätze der Armutsbekämpfung, die sich unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise und der fast zehn Jahre andauernden Großen Depression in den 1930er Jahren im Umfeld der progressivistisch orientierten Demokraten konsolidierten, prägten demnach folgende Selbstverständnisse: Der Staat habe die Pflicht, die Gesellschaft gegen die Risiken und Gefahren des Industriekapitalismus und vor extremen Ausprägungen von Armut und sozialer Ungleichheit zu schützen; die Wissenschaft sollte deshalb rationale, empirische Untersuchungen im Dienste staatlichen Regierens und gesellschaftlicher Reform erarbeiten und Wissen über die »causes, consequences, and cures« sozialer Probleme generieren; der gesellschaftliche Fortschritt war nicht allein durch eine Mehrung des Wissens, sondern durch dessen Mobilisierung für das Gemeinwohl zu fördern. Armut, so die Überzeugung, die in den 1960er Jahren den Ansatz der Regierung Lyndon B. Johnsons kennzeichnete, könne mithilfe angewandter Wissenschaft besiegt werden.¹⁶

Im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts wurden grundlegende Ideen des Politischen und Sozialen sowie Vorstellungen über das Verhältnis

Wagner, *Sozialwissenschaften und Staat*; zuletzt Brückweh u. a. (Hg.), *Engineering Society*.

13 Ausnahmen bilden Modernisierungstheorie, Theorien der »Entwicklung« und der interdisziplinäre Komplex der Zukunftsforschung: siehe Ekbladh, *The Great American Mission*; Frey/Kunkel/Unger (Hg.), *International Organizations and Development*; Seefried, *Zukünfte*.

14 Mit einigen Beispielen Rödder, 21.0; am Gegenstand der Bundesrepublik zwischen den 1950er und frühen 1970er Jahren Metzler, *Konzeptionen politischen Handelns*.

15 Backhouse/Fontaine (Hg.), *A Historiography of the Modern Social Sciences*; Backhouse/Fontaine (Hg.), *The History of the Social Sciences*; Solovey, *Shaky Foundations*; Haney, *The Americanization of Social Science*; Heyck, *Age of System*.

16 O'Connor, *Poverty Knowledge*, hier S. 3–8.

zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in den USA neu konfiguriert. Das ideelle und begriffliche Fundament, das die Jahrzehnte zwischen dem New Deal und der Great Society geprägt hatte, brach auf.¹⁷ Progressivistisch inspirierte sozialliberale Gesellschaftsentwürfe wurden sowohl durch neomarxistische Ansätze, die politisch mit der neuen Linken assoziiert waren, als auch durch neokonservative und marktradikale Ordnungsentwürfe infrage gestellt. So vollzog sich um 1980 eine Transformation von Theorie und Politik.¹⁸ Alice O'Connor, Daniel Rodgers und Howard Brick haben gezeigt, wie eng *theoretische und begriffliche* Umbrüche im Feld der Sozialwissenschaften mit *politischen* Entwicklungen in den USA zusammenhingen. Die Brücke bildeten nicht nur Experten, die in der Historiografie bislang oft als wichtigste Mittler zwischen Wissenschaft und Politik betrachtet wurden, sondern vor allem intellektuelle und öffentliche Diskurse: Diskussionen über gesellschaftliche Schlüsselthemen und Begriffe wie »Gerechtigkeit«, »Gesellschaft«, »Freiheit«, »Rasse« und »Gleichheit« – Themen also, die sowohl im engeren Feld der Wissenschaft als auch im Feld der politischen Akteure verhandelt wurden.

In diesem Sinne betrachtet das vorliegende Buch die Sozialwissenschaften und ihre Kategorien als Subjekte historischen Wandels und setzt folgende Akzente: Erstens geht es nicht um die reine Wissenschaftsgeschichte, sondern um Zusammenhänge zwischen Wissenschaft, Politik/Staat und Gesellschaft. Dabei stehen zweitens nicht die wissenschaftliche Politikberatung, die Aktivitäten von Experten oder die Beziehungen zwischen empirischer Sozialforschung und Sozialverwaltung im Mittelpunkt. Vielmehr können wir davon ausgehen, dass Wissenschaften und Politik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht nur über das oft untersuchte Expertenwissen verbunden waren, sondern auch – und vielleicht wesentlich – über die Diffusion ihrer Kategorien, Denkfiguren und bündigen Diagnosen. Sozialwissenschaftliche Begriffe, Schlagworte und Deutungen sind als integraler Teil der allgemeinen Vorstellungswelt einer Gesellschaft zu begreifen.¹⁹ Der Philosoph Charles Taylor prägte hierfür den Begriff des »social imaginary«. Darunter sind die faktischen und normativen Selbstverständnisse, das Konglomerat aus Selbstbeschreibungen, Weltansichten, Moralvorstellungen und Normen zu verstehen, die in einer Gesellschaft kursieren und den kollektiven Praktiken des sozialen Lebens

17 Rodgers, *Age of Fracture*.

18 Brick, *Transcending Capitalism*, hier S. 236–238.

19 Vgl. Lopez, *Society and Its Metaphors*.

zugrunde liegen²⁰ – Vorstellungen darüber, »how things usually go [and] an idea of how they ought to go«.²¹

In der kontinuierlichen Auseinandersetzung über die Beschaffenheit und Veränderbarkeit der sozialen Welt waren die Sozialwissenschaften und andere Wissenschaften wie die Ökonomik wichtige Akteure und Wissensproduzenten, die Wahrnehmungen und Entscheidungen politischer Akteurinnen und Akteure beeinflussten.²² Die soziologische Theorie der »postindustriellen Gesellschaft« oder politikwissenschaftliche Annahmen über zunehmende internationale »Interdependenz«, um nur zwei Beispiele zu nennen, galten in der US-amerikanischen Politik der 1970er Jahre gewissermaßen als Faktum, auf das sich politisches Handeln – sei es in der Industriepolitik, sei es in der Außenpolitik – einzustellen habe.²³ Die Sozialwissenschaften des 20. Jahrhunderts produzierten nicht nur Wissen und Theorien über die Funktionsweise der Gesellschaft, sondern begriffen Phänomene wie zum Beispiel Armut als potenzielle Objekte staatlicher Intervention. Sozialwissenschaftliches Wissen war zugleich Steuerungswissen, das neben der Gesellschaft auch auf das politisch-administrative System zielte. Politisches System und politischer Prozess galten so ebenfalls als Gegenstand von Reform oder Reorganisation. Diese Perspektive kennzeichnete in besonderem Maße die in dieser Studie herausgestellte Policyforschung.

Komplexität, Regierbarkeit, Urban Policy

Die Erschöpfung des *solutionism* wird hier auf zwei Ebenen untersucht. Im ersten Schritt setzt die Studie an zwei Schlüsseldebatten im Schnittfeld zwischen Wissenschaft und Politik an, in denen die Grenzen und Möglichkeiten staatlichen Handelns und steuernder Intervention verhandelt wurden: an sozialwissenschaftlichen und politisch-intellektuellen Debatten über Komplexität und Regierbarkeit, die sich zum Ende der 1960er Jahre unter anderem am Umgang mit der sogenannten »urban crisis« entzündeten. Urbane Probleme, so hieß es um 1970 herum, seien überaus »komplexe« Probleme, für die es keine unmittelbar wirksamen politi-

20 Taylor, »Modern Social Imaginaries«.

21 Taylor, *A Secular Age*, S. 172.

22 Vgl. Streeck, »Man weiß es nicht so genau«.

23 Vgl. Leendertz, »Interdependenz«; Deuerlein, *Das Zeitalter der Interdependenz*.

schen Lösungen zu geben schien. »Komplexität« wurde in den 1970er Jahren als ein geradezu störrisches Hindernis staatlicher Steuerungs- und Problemlösungsversuche thematisiert. Großen Anteil an der begrifflichen und theoretischen Schärfung der damaligen Komplexitätsdiagnosen hatte die politikwissenschaftliche Policyforschung, die sich als Wissenschaft rationaler politischer Problemlösung verstand und damit einer der wichtigsten Exponenten der Philosophie des *solutionism* war. Eine Gruppe von Policyforschern entwickelte Anfang der 1970er Jahre einen neuartigen, analytischen Begriff von Komplexität, indem sie Konzepte und Annahmen aus der naturwissenschaftlich-technisch fundierten Komplexitäts- und der Architekturtheorie in die Gesellschaftstheorie übertrug. Die Studie schlüsselt das Bedeutungskontinuum der Rede über Komplexität auf und zeigt, wie die engere wissenschaftliche Fachdebatte mit breiteren gesellschaftlichen Diskursen der damaligen Zeit verflochten war. Thematisch überlappte sich die Komplexitätsdebatte mit Diskussionen über die Regierbarkeit, in der der Topos der »Überladung« des Staates mit Aufgaben und Erwartungen einen zentralen Platz einnahm. Ursprünglich als Lösung für politische Steuerungsprobleme gedacht, mündeten die theoretisch ambitionierten Überlegungen über Komplexität in überaus pessimistischen politischen Schlussfolgerungen.

Anhand der Auseinandersetzungen über soziale Komplexität zeigt dieses Buch, wie der praktischen Politik gesellschaftlicher Intervention in den 1970er Jahren die theoretischen Grundlagen wegbrachen. Das heißt, die Regierungsphilosophie des *solutionism* wurde nicht nur durch die neoliberalen Ansätze infrage gestellt, sondern ihre eigene wissenschaftlich-theoretische Basis erodierte gleichermaßen. Damit rückt diese Studie die Rolle zeitgenössischer sozialwissenschaftlicher Theoriebildung für eine Aushöhlung des progressivistischen *solutionism* in den Vordergrund und fragt, welche alternativen Ansätze Geltung erlangten. In den USA überschritten sich die Debatten über Komplexität und Regierbarkeit mit der lauter werdenden Kritik am vermeintlich überdehnten und überladenen Staat, die im Zentrum von Ronald Reagans Wahlprogramm stand. Wie in der Regierbarkeitsdebatte deutlich wurde, galt der Staat nicht mehr als Teil der Lösung, sondern als das eigentliche Problem. Unter Reagan kamen grundlegend andere normative Annahmen über die Rolle des Staates und die Beziehungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zum Tragen, was seine Entsprechung in institutionellen Veränderungen finden sollte. Von besonderer Bedeutung waren hierbei Annahmen und Setzungen der Public-Choice-Theorie.

Im zweiten Schritt fragt diese Studie, inwiefern sich die Erschöpfung des *solutionism* in der politischen Praxis widerspiegelte. Sie analysiert, wie sich die politischen Selbstverständnisse über staatliche Interventionen, Definitionen der Problemstellungen, Annahmen über die Ursachen gesellschaftlicher Entwicklungen und Vorstellungen über die Art und Wirkung von Steuerungsinstrumenten im Feld der Urban Policy im Übergang von der Regierung Carter zur Regierung Reagan veränderten. Der Begriff der Urban Policy ist schwer zu übersetzen und wurde in den zeitgenössischen Debatten unterschiedlich gefüllt. Erstens war die Urban Policy einer jener Kernbereiche zentralstaatlicher Intervention, mit denen die Regierung Johnson von 1964 an die innenpolitische Vision der Great Society verwirklichen wollte. Johnson wertete das Politikfeld 1965 mit der Gründung des Department of Housing and Urban Development (HUD) auf. Die Urban Policy entwickelte sich zu einem wichtigen Feld der Sozial- und Strukturpolitik, in dem sich die Steuerungsansprüche des Great-Society-Progressivismus und dessen Philosophie des *solutionism* bündelten. Dieser Ansatz prägte Johnsons Amtszeit in der Innen- wie in der Außenpolitik: So, wie der Krieg in Vietnam mithilfe überlegener Expertise, Logistik und Technologie gewonnen werden sollte, sollte auch der Krieg gegen die Armut, die sich in heruntergekommenen Stadtvierteln und großstädtischen Gettos ballte, durch expertengestützte Programme und großzügige Ressourcen erfolgreich geführt werden.

Zweitens entzündete sich am Gegenstand der Urban Crisis und des politischen Programms des »Urban Renewal« bereits von Mitte der 1960er Jahre an eine politische Grundsatzdebatte über die Grenzen und Ziele staatlicher Intervention, die Rolle des Bundes und den Anspruch staatlicher Problemlösung. Die Urban Policy war schon früh Zielscheibe marktradikaler und rechtskonservativer²⁴ Staatskritik, die auf einen Rückzug des Staates abhob. Doch erst mit dem Wahlsieg Ronald Reagans wurden diese Positionen politisch mehrheitsfähig. Drittens bildeten die Herausforderungen staatlicher Steuerung und Intervention im städtischen Raum, die in den 1960er Jahren unter den Schlagworten der Urban Crisis und des »Krieges gegen die Armut« mit an der Spitze der

24 Wird in dieser Studie die Bezeichnung »rechtskonservativ« verwendet, sind damit die staatskritischen bis staatsfeindlichen und marktliberalen bis marktradikalen Strömungen rechts der Mitte des politischen Spektrums gemeint. Innerhalb der Republikanischen Partei grenzte sich dieser Flügel von den moderaten Republikanern um Nixon und Ford ab.

innenpolitischen Agenda standen, einen wichtigen Ausgangspunkt für die theoretische Fundierung des neuen Komplexitätsbegriffs in der Policyforschung. Die früh als »komplex« klassifizierten urbanen Probleme und die Charakterisierung der Stadt als »komplexes System« trugen zur Schärfung des Begriffs maßgeblich bei. Aus diesen Gründen beginnt das Buch mit einem Kapitel über die Urban Crisis, von dem sich Fäden in alle übrigen Kapitel ziehen lassen. Viertens schließlich spiegelte sich in der Urban Policy eine ganz spezifische Entwicklung amerikanischer Staatlichkeit im 20. Jahrhundert wider, nämlich die Ausweitung des Einflusses des Bundes im föderalen System der Vereinigten Staaten. Deshalb stellt die Föderalismusgeschichte einen wichtigen Schlüssel für die historische Analyse dar.

Die historische Literatur zur Urban Policy hat sich stark auf *Kontinuitäten* von Richard Nixon über Carter bis zu Reagan konzentriert und Carters Politik als recht lineare Vorgeschichte der Kürzungs- und Devolutionsagenda der Reagan-Ära eingeordnet.²⁵ Auch die bislang einzige archivgestützte Synthese zur Geschichte der Urban Policy seit 1945 zieht eine Kontinuitätslinie von Nixon über Carter bis zu Reagan und zur Präsidentschaft Bill Clintons.²⁶ Die programmatischen Unterschiede zwischen den Parteien und Regierungen zerfließen dabei zu einem amorphen Kontinuum, indem vieles nur noch als Vorgeschichte einer Devolution und eines Niedergangs des Politikfelds erscheint. Einen ähnlichen Trend gibt es in Teilen der U.S. Political History, die Neoliberalismus als ein uniformes parteiübergreifendes Projekt deutet und damit erhebliche Unterschiede im politischen Spektrum der Vereinigten Staaten einebnen.²⁷ Im Fall der Urban Policy setzten erst unter Reagan drakonische Kürzungen ein. Zwischen 1980 und 1988 schrumpfte die Regierung den Haushalt des Department of Housing und Urban Development um die Hälfte; der Anteil des Ministeriums am Bundeshaushalt sank von sieben Prozent unter Carter auf ein Prozent.

25 O'Connor, »Swimming Against the Tide«; Sugrue, »Carter's Urban Policy Crisis«; Neumann, »Privatization«.

26 Biles, *The Fate of Cities*.

27 Symptomatisch: Cebul/Geismer/Williams (Hg.), *Shaped by the State*. Diese Geschichtsschreibung ist oft politisch grundiert, enttäuschte Progressives werfen Carter und Clinton mit Reagan in einen Topf. Die gesamte amerikanische Nachkriegspolitik bildet dann nur noch Variationen des immer Gleichen, nämlich einer im Kern kapitalistischen Grundhaltung.

Diese Studie verfolgt zum einen die Versuche der Regierung Reagan, das Politikfeld institutionell zu marginalisieren und zu demontieren. Zum anderen zeigt sie, dass die Akteure um Reagan mit grundlegend anderen theoretischen Annahmen, Kategorien, Instrumenten und politischen Zielsetzungen operierten als die Demokraten um Jimmy Carter. Die Einschätzung, Carter habe eine von Nixon initiierte Devolution von Verantwortung des Bundes hinunter in die Bundesstaaten fortgesetzt und stelle eine direkte Brücke zur Politik Ronald Reagans dar, ist nicht haltbar. Reagans Politik markierte vielmehr einen nachhaltigen *ideellen und institutionellen* Bruch.

Reagan-Revolution und Neoliberalismus

In den 1980er Jahren begann, darin stimmen amerikanische Ideen- und Politikgeschichte überein, in den USA eine langfristig wirksame Transformation der Politik, der gesamtgesellschaftlichen Machtverhältnisse und der politischen Kultur, die sich in den 1990er Jahren fortsetzte. Reagans Wahlsieg 1980 galt früh als epochaler Einschnitt, der das Ende der sogenannten New Deal Order markierte.²⁸ Für den Wahlsieg und den Aufstieg der neokonservativen Intellektuellen und neuen Rechten, die Reagan trugen, sind unter anderem folgende Entwicklungen verantwortlich gemacht worden: Die Suburbanisierung vergrößerte die vorstädtische Wählerschaft und damit die Klientel der Republikanischen Partei; der Bedeutungsverlust der Schwerindustrie und der Gewerkschaften dünnte die klassische Wählerschaft der Demokraten aus; der wirtschaftliche Aufstieg der konservativen Südstaaten stärkte sozialkonservative, religiöse und marktradikale Strömungen; auf die ökonomischen Probleme der 1970er Jahre fanden weder die moderaten Republikaner Nixon und Ford noch der Demokrat Carter eine Antwort; die Demokratische

28 Damit wird in den USA eine bestimmte Machtkonstellation der politischen Ökonomie bezeichnet, die die Jahrzehnte zwischen den 1930er und 1960er/1970er Jahren prägte und eine spezifische Struktur der Wählerschaft im Zweiparteiensystem, die zeitweilig für vergleichsweise stabile Mehrheitsverhältnisse im jeweiligen Lager sorgte, sowie eine temporäre Allianz zwischen Kapital und Arbeit, eine amerikanische Spielart des Korporatismus, umfasste. Die New Deal Order gilt heute jedoch als weitaus fragiler, als es längere Zeit erschien: Cowie, *The Great Exception*.

Partei war im Gefolge von 1968 und des Vietnamkriegs gespalten und geschwächt.²⁹

Die Reagan-Revolution hatte, so das bisherige historiografische Fazit, mindestens vier Dimensionen:³⁰ In Reagans Amtszeit begann erstens eine deutliche Verschiebung der Republikanischen Partei nach rechts. Organisationen und Ideen vom rechten Rand wurden politisch salonfähig, der moderate Flügel geschwächt, religiöse Werte wurden zu einem wichtigen Thema der nationalen Politik. Reagans Steuer-, Wirtschafts- und Sozialpolitik trugen zweitens zu einer deutlichen Verschärfung der sozialen Ungleichheit in der amerikanischen Gesellschaft bei, die noch von den 1930ern bis in die 1970er Jahre zurückgegangen war. Der substanzielle Abbau des harsch kritisierten Sozial- und Wohlfahrtsstaats gelang nicht, aber das soziale Sicherheitsnetz wurde durchlässiger. Drittens stellte Reagans Haushaltspolitik einen Dammbruch in der Geschichte der amerikanischen Staatsverschuldung dar. Anders als angekündigt, gelang es ihm weder einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen noch die Staatsausgaben nachhaltig zu senken. Viertens erlebten neoliberale Wirtschaftstheorien unter Reagan den politischen Durchbruch. Mit Bezug auf die USA stellten Ideengeschichte und Politikwissenschaft gleichermaßen heraus, dass hier von den 1960er Jahren an eine *radikalisierte* Form neoliberaler Wirtschaftstheorien im Sinne eines Marktfundamentalismus zum Tragen kam, für die der umtriebige politische Entrepreneur Milton Friedman³¹ sowie libertäre Traditionen und Positionen³² eine herausragende Rolle spielten. Diese spezifisch amerikanische Entwicklung hatte mit dem »sanfteren« deutschen Strang des Ordoliberalismus nur noch wenig zu tun. Die USA wurden so wohl zu Recht als »Epizentrum

29 Exemplarisch Lassiter, *The Silent Majority*; Lowndes, *From the New Deal to the New Right*; McGirr, *Suburban Warriors*; Kruse, *White Flight*; Stein, *Pivotal Decade*; Schulman/Zelizer (Hg.), *Rightward Bound*; Kalman, *Right Star Rising*; Critchlow, *The Conservative Ascendancy*; Self, *All in the Family*; Bloodworth, *Losing the Center*.

30 Zusammenfassend Hayward, *The Age of Reagan*, Bd. 2, und Reagan gegenüber deutlich kritischer Wilentz, *The Age of Reagan*.

31 Vgl. Jones, »The Radicalization of Neoliberalism«; Peck, »Remaking laissez-faire«.

32 Vgl. Burns, *Goddess of the Market*. Gemein war allen Libertären ein radikaler Marktliberalismus im Namen der individuellen Freiheit. Rechtslibertäre billigten jedoch dem Staat in den Feldern von Law and Order, Verteidigung und Militär eine starke Stellung zu. Linkslibertäre propagierten dagegen eine Verkleinerung des Militärs und Verteidigungsetats.

des Neoliberalismus«³³ bezeichnet, da die marktliberalen Ideen und Theorien sich dort nicht nur radikalisierten, sondern in den 1980er Jahren langfristig politisch wirksam wurden.

Über die konkrete Umsetzung neoliberaler Ideen jenseits der allgemeinen Wirtschaftspolitik der »Reaganomics«, über den tatsächlichen institutionellen Umbau und Wandel von Staatlichkeit, den sich Reagan und seine Mitstreiter vorgenommen hatten, wissen wir allerdings noch gar nicht allzu viel. Der Zusammenhang zwischen neoliberaler Theorie und politischer Praxis gilt weiterhin als ein Forschungsdesiderat.³⁴ Weitergehend offen ist bislang auch, wie die Politik der Regierung Clinton in dieser Hinsicht einzuordnen ist. Waren bis in die 1980er Jahre zuerst die Republikaner empfänglich für marktradikale Konzepte, griffen in den 1990er Jahren auch sozialliberale und sozialdemokratische Parteien Theoreme und Selbstverständnisse aus dem neoliberalen Ideenkomplex auf, die Demokratische Partei in den USA ebenso wie die Labour-Partei unter Tony Blair in Großbritannien und die deutschen Sozialdemokraten um Gerhard Schröder.³⁵ So charakterisierte die Philosophin Nancy Fraser die Präsidentschaft Bill Clintons beispielsweise als »progressiven Neoliberalismus«.³⁶ Die historische Forschung steht hier jedoch erst am Anfang.

Während das Konzept des Neoliberalismus in der deutschen Geschichtswissenschaft nach wie vor skeptisch betrachtet wird,³⁷ haben Politikwissenschaft und englischsprachige Historiografie diesen Deutungskomplex seit der Jahrtausendwende empirisch gefüllt. »Neoliberalismus« ist in der Forschung mittlerweile weit mehr als ein diffuses oder politisch motiviertes Schlagwort und stellt in seiner theoretischen und empirischen Fundierung ein analytisch ausgesprochen produktives Konzept dar, ohne das wir tektonische Verschiebungen zwischen Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Individuum seit dem ausgehenden 20. Jahrhundert kaum erklären können.³⁸

33 Evans/Sewell, Jr., »Neoliberalism«, S. 48.

34 Vgl. Peck/Brenner/Theodore, »Actually Existing Neoliberalism«; Plehwe/Slobodian/Mirowski (Hg.), *Nine Lives of Neoliberalism*; Biebricher, *Die politische Theorie des Neoliberalismus*.

35 Mudge, *Leftism Reinvented*.

36 Fraser, »From Progressive to Neoliberalism«.

37 Hoeres, »Gefangen in der analytisch-normativen Westernisierung«; Graf, »Einleitung«; Bösch/Hertfelder/Metzler, »Grenzen des Neoliberalismus«.

38 Vgl. Leendertz, »A View From Abroad«.

Besonderes Interesse galt dem Werk der Vordenker Friedrich August Hayek und Milton Friedman und der politischen Durchsetzung marktradikaler Ideen aus dem Umfeld der Chicago School. Neben der politischen Ideengeschichte neoliberaler Wirtschaftstheorie standen der Denkhauhalt, das Wirken und die politische Lobbyarbeit ihrer zentralen Protagonisten und Netzwerke im Zentrum.³⁹ Konstitutiv war die Opposition zwischen Markt = Freiheit und Plan = Staat = Zwang.⁴⁰ Neoliberal hieß damit zunächst markoliberal. Von Anbeginn war klar, dass der interventionistische Staat nicht von selbst verschwinden würde und die Märkte durch politische Entscheidungen freigesetzt und geschützt werden mussten: Deshalb war Neoliberalismus stets ein politisches Projekt, das auf einen Umbau staatlicher Ordnungen und Institutionen zielte.⁴¹ Markliberale Positionen wurden durch politisches Marketing, durch Thinktanks wie die Heritage Foundation und das American Enterprise Institute und das Lobbying von Unternehmern und Arbeitgeberverbänden gezielt verbreitet.⁴² Als Ursprung der neoliberalen Bewegung in den USA gelten die Opposition gegen den New Deal und die hier institutionalisierten Regulierungsmöglichkeiten des Wirtschaftsgeschehens, die die Stellung des Zentralstaats maßgeblich stärkten.⁴³ Als Barry Goldwater 1964 mit einer marktradikalen Agenda in den Präsidentschaftswahlkampf gegen Lyndon Johnson zog und eine überdeutliche Niederlage einsteckte, zeigte sich, dass dieses Programm noch nicht mehrheitsfähig war; gleichwohl wies der Goldwater-Wahlkampf, in dem Ronald Reagan schon eine tragende Rolle spielte, auf den späteren Umbruch voraus.⁴⁴

Wie in Großbritannien wurden in den USA in den 1980er Jahren markliberale und marktradikale Ideen politische Wirklichkeit. Der freie Markt und der ökonomische Wettbewerb dienten als Organisationsprinzipien für politische Reformen, namentlich in Gestalt der Privatisierung

39 Grundlegend Blyth, *Great Transformations*; Walpen, *Die offenen Feinde*; Mirowski/Plehwe (Hg.), *The Road from Mont Pèlerin*; Jones, *Masters of the Universe*.

40 Plehwe/Walpen, »Über den Plan, das Planen zu beenden«.

41 Biebricher, *Die politische Theorie des Neoliberalismus*; Slobodian, *Globalists*; Harmes, *The Politics of Fiscal Federalism*; Van Horn/Mirowski, »The Rise of the Chicago School of Economics«.

42 Philipps-Fein, *Invisible Hands*; Waterhouse, *Lobbying America*; und bereits Blyth, *Great Transformations*.

43 Burgin, *The Great Persuasion*; Zelizer/Phillips-Fein (Hg.), *What's Good for Business*.

44 Grundlegend Perlstein, *Before the Storm*.

von Staatsaufgaben und öffentlichen Leistungen. Die Regierungen Ronald Reagans wie Margaret Thatchers bekämpften die Gewerkschaften und schränkten ihre Macht empfindlich ein. Bis zum Ende des 20. Jahrhunderts wurden Handelskontrollen weiter abgebaut, Finanzmärkte dereguliert, Steuern gesenkt, Sozialleistungen gekürzt. Die US-amerikanische Zeitgeschichtsschreibung hat die politische Relevanz eines spezifischen Sets ökonomischer Theorie im späten 20. Jahrhundert nachdrücklich unterstrichen, sich dabei aber auch sehr stark auf den Strang der Chicago School und das Feld der Wirtschaftspolitik konzentriert. Zum neoliberalen Theoriekonglomerat sind darüber hinaus ebenso die Rational-Choice- und Public-Choice-Theorie zu zählen. Der Aufstieg des Marktes als Modell sozialer Organisation war eng mit der Konzeption des Menschen als rationaler, eigennütziger, strategischer Akteur verbunden. Dieses Konzept hatte sich in den Nachkriegsjahren im Umfeld der RAND-Corporation konsolidiert und stand ursprünglich in engem Bezug zu spieltheoretischen Modellen politischen und militärstrategischen Entscheidungsverhaltens im Kalten Krieg.⁴⁵ Auf dieser Basis entstand eine spezifische Form der (neoliberal zu nennenden) Demokratietheorie, die sich ab den 1950er Jahren in der Public-Choice-Bewegung der »Virginia School« um den Ökonomen James Buchanan sammelte.⁴⁶

Bezieht man die Fülle neuerer soziologischer und politikwissenschaftlicher Literatur ein, dann ergibt sich folgende historisch-systematische Definition von Neoliberalismus:⁴⁷ Als neoliberal sind erstens ein (ideeller) Theorie- und (normativer) Überzeugungskomplex zu verstehen, in dem freie Märkte und der ökonomische Wettbewerb als überlegene Formen gesellschaftlicher Organisation und Primat politischen Handelns gelten. Der Mensch wird als interessen geleiteter, nutzenmaximierender und kalkulierender Akteur angesehen, der auf die Befriedigung seiner individuellen Präferenzen zielt, in seinen Wahl- und Entscheidungsmög-

45 Amadae, *Rationalizing Capitalist Democracy*. Die RAND-Corporation war einer der einflussreichsten Thinktanks im Bereich der Verteidigungspolitik.

46 MacLean, *Democracy in Chains*; Cooper, »Infinite Regress«; Biebricher, *Die politische Theorie des Neoliberalismus*.

47 Zusammengefasst u. a. nach Amadae, *Rationalizing Capitalist Democracy*; Burgin, *The Great Persuasion*; Walpen, *Die offenen Feinde*; Ralf Ptak, »Neoliberalismus zwischen Dynamisierung und Stabilisierung«; Biebricher, *Neoliberalismus zur Einführung*; Mirowski, »Postface«; Brown, *Undoing the Demos*; Bröckling, »Menschenökonomie, Humankapital«; Kotz, *The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism*; Hall, »The Changing Role of the State«.

lichkeiten vollkommen frei ist und als *homo oeconomicus* in der Verantwortung und Pflicht steht, für sich selbst sorgen. Als neoliberal können wir zweitens spezifische politische Instrumente und institutionelle Arrangements bezeichnen, mit denen sichergestellt werden sollte, dass Märkte, Unternehmen und Individuen von einengenden Vorschriften durch den Staat verschont bleiben sollten: Deregulierung, Privatisierung, Steuerensenkungen sowie Vermarktlichung und Kommodifizierung, das heißt die bewusste Schaffung von Märkten und marktähnlichen Bedingungen für den Austausch von Dingen oder Leistungen, die bis dahin nicht als Güter gehandelt wurden, wobei dem Wettbewerb eine herausragende Bedeutung zukam. Gleichzeitig sollten die Bürgerinnen und Bürger zu eigenverantwortlichem, leistungsorientiertem und marktkonformem Verhalten angehalten werden. Mit einer neoliberalen Gesellschaftsordnung sind damit auch spezifische Modi der Subjektivierung und Responsibilisierung verbunden. Auf der institutionellen Ebene der politischen Ökonomie ist eine neoliberale Ordnung drittens von einer mehr oder weniger ausgeprägten gesellschaftlichen und politischen Machtverschiebung gekennzeichnet, in deren Zuge bestimmte staatliche Institutionen wie zum Beispiel Regulierungsbehörden geschwächt wurden und Unternehmen, insbesondere multinationale Unternehmen, die Finanzwirtschaft und (neuerdings) digitale Plattformunternehmen sich entweder im Zuge der Globalisierung und Finanzialisierung der staatlichen Regulierung entzogen oder die Gesetzgebung erheblich zu ihren Gunsten zu beeinflussen vermochten. Im Zuge verstärkter Matthäus-Effekte nahm die soziale Ungleichheit zu.

Wie dieses Buch zeigen wird, spiegelten sich viele dieser Setzungen und Aspekte, im Besonderen Theoreme der Public-Choice-Schule, im reaganschen Ansatz zur Urban Policy wider. Die Idee der Responsibilisierung wiederum kam besonders in der »Empowerment«-Agenda der Regierung Clinton zum Tragen, die sich außerdem zahlreiche Ideen des von Public-Choice-Theorien inspirierten New Public Management (NPM) zu eigen machte. Wichtig ist, dass das neoliberale Ideenkonglomerat zwar in der ökonomischen Theorie verwurzelt war, aber stets in vielerlei Weise über die Ökonomie hinausgriff und sich in den USA mit zahlreichen anderen ideellen Traditionen und Elementen des »American Creed« auf spezifische Weise vermischte. Die Theorien der neoliberalen Ökonomen beschränkten sich nicht auf die Wirtschaft, sondern übertrugen ihre Modelle, ihren Begriffsapparat, ihre Idee des Wettbewerbs, ihr Verständnis des Marktes und des Menschen als rationaler Nutzenmaximierer auf

potenziell alle Bereiche menschlichen Handelns und sozialer Organisation.⁴⁸ Die »Ökonomisierung« bis dahin nicht ökonomischer Felder, Aktivitäten und Subjekte, die Unterordnung des Sozialen und des Politischen unter den Primat der Ökonomie, scheint denn auch den Kern der neoliberalen Transformation darzustellen.⁴⁹ Diese Studie wird zeigen, wie das Feld der Urban Policy in diesem Sinne Anfang der 1980er Jahre neu definiert wurde. Sie wird damit eine unmittelbare Verbindung zwischen neoliberaler Theorie, Marktideologie und politischer Praxis empirisch untermauern und kann dadurch zum Verständnis des real existierenden Neoliberalismus, der politischen und gesellschaftlichen Tragweite dieses Ideenkonglomerats beitragen.

Wandel von Staatlichkeit und Föderalismusgeschichte

[...]

- 48 Manzeschke, »Ökonomisierung«; Priddat, »Bevor wir über »Ökonomisierung« reden«, S. 428–432. Dies ist auch als »ökonomischer Imperialismus« bezeichnet worden, zu dessen radikalsten Vertretern der Ökonom Gary Becker zu zählen ist: Carbone, »Gary Becker«.
- 49 Grundlegend Brown, *Undoing the Demos*, bes. S. 10–40; Davies, *The Limits of Neoliberalism*; Wacquant, »Der neoliberale Leviathan«.
- 50 Diese Herrschaftsordnung umfasst die Staatsgewalt über ein Territorium, allgemeine Staatsfunktionen (wie Sicherheit, Versorgung oder Bildung), konkrete Staatsaufgaben (wie Grenzschutz oder Gesundheitsversorgung), ein Staatsvolk bzw. regierte Bürgerinnen und Bürger, eine im Recht verankerte Staatsordnung, eine organisierte Verwaltung und äußere Souveränität: vgl. Möllers, *Staat als Argument*; Benz, *Der moderne Staat*; Maier, *Once Within Borders*.
- 51 Vgl. Haack, »L'Etat – Qu'est que c'est?«; Loughlin, »In Defense of Staatslehre«; Sellars, »State-Society Relations«; Steinberger, *The Idea of the State*, bes. S. 15–22; Carroll, »Articulating Theories of State and State Formation«, S. 593.

Inhalt

Einleitung	9
Solutionism, Sozialwissenschaften und Politik	13
Komplexität, Regierbarkeit, Urban Policy	17
Reagan-Revolution und Neoliberalismus	21
Wandel von Staatlichkeit und Föderalismusgeschichte	27
Theorie, Methode, Quellen	31
1 Der Staat und die Urban Crisis	37
Facetten der Urban Crisis	39
Staatliche Programme und räumliche Entwicklung	42
Die Stadt in der Great Society	49
Wissenschaftliches Wissen und politische Problemlösung	52
Die Urban Crisis als Anlass für Staatskritik	60
2 Die Entdeckung sozialer Komplexität	71
Policyforschung als Wissenschaft politischer Problemlösung	72
Komplexität als Problematisierungsmodus	80
Organisierte Komplexität und komplexe Systeme	93
Eine Stadt ist kein Baum	97
Alles hängt mit allem zusammen	103
3 Komplexität und Regierbarkeit	111
Krisenerscheinungen und Krisendiskurse	112
Komplexität als Zeitdiagnose	122
Regierbarkeit	128
Überladung des Staates	134
Die Erschöpfung der Policyforschung	145

4	Urban Policy und Urban Crisis in den 1970er Jahren	153
	National Urban Policy: Erste Ideen, frühes Scheitern	157
	Urban Policy im kooperativen Föderalismus	160
	Die neue Urban Crisis	170
	Ford und New York City 1974/75	176
	Jimmy Carters Wahlversprechen	179
	Patricia Roberts Harris: Positionen und legislative Weichenstellungen	185
5	National Urban Policy	195
	Herausforderungen der Urban Policy Mitte der 1970er Jahre	196
	Die Urban and Regional Policy Group	203
	Erste Phase: Orientierung	210
	Zweite Phase: Politischer Druck und Neuausrichtung	219
	Dritte Phase: Retten, was zu retten ist	230
	A New National Partnership to Conserve America's Communities	238
	Malaise: Die Erschöpfung politischen Lösungsdenkens	248
6	Institutionelle Weichenstellungen unter Ronald Reagan	261
	Den Staat auf Diät setzen: Steuersenkungen und Haushaltskürzungen	263
	Urban Policy im Kontext der Föderalismusreform	271
	Institutioneller Wandel durch Personalpolitik	275
	Der Streit um UDAG	280
	Enterprise Zones	292
7	Die neue Philosophie der Urban Policy	307
	Public Choice und Privatisierung	309
	Markt und Wettbewerb als Garanten von Effizienz und Qualität	319
	Politikformulierung in einem »überflüssigen« Feld	328
	Eklat um den National Urban Policy Report 1982	338
	Diskussion im Kongress und Rezeption	347
	Räumlich-struktureller Wandel in den 1980er Jahren	357
	Das Ende der Urban Crisis?	363

8	New Public Management und der Boom der 1990er Jahre	379
	Enterprise Zones unter George H. W. Bush	381
	Die Erneuerung der Demokratischen Partei	385
	Die Regierung Clinton und die Urban Policy	391
	Divided Government und die Neuerfindung des HUD	400
	Die Städte zum Ende des Millenniums	413
	Policyforschung, Governance und Komplexität	419
	Fazit	425
	Quellen und Literatur	435
	Abkürzungsverzeichnis	480

Zur Autorin

Ariane Leendertz, PD Dr., ist Historikerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften in München. Zuvor war sie Forschungsgruppenleiterin am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.

Zugleich Habilitationsschrift, Universität zu Köln, 2020

Hamburger Edition HIS Verlagsges. mbH
Verlag des Hamburger Instituts für Sozialforschung
Mittelweg 36
20148 Hamburg
www.hamburger-edition.de

© 2022 by Hamburger Edition

Umschlaggestaltung: Lisa Neuhalfen, Berlin
Satz aus Alegreya Serif und Sans durch Dörlemann Satz, Lemförde
Druck und Bindung: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany
ISBN 978-3-86854-365-0
1. Auflage Oktober 2022