

Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2012

Tobias Betz

Die Rolle von Think Tanks innerhalb der Power-Structure- Debatte in den USA

Eine elitentheoretische
Einordnung unter besonderer
Berücksichtigung der Advocacy
Think Tanks

Bachelorarbeit betreut von
PD Dr. Christian Schwaabe
2012

Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i>	1
<i>1. Elitetheoretischer Diskurs</i>	6
<i>1.1 Klassische Elitetheorien</i>	6
<i>1.2 Ursprünge pluralistischer Denkschulen in den USA</i>	9
<i>2. Die Power-Structure-Debatte in den USA</i>	12
<i>2.1 Kernpunkte des Elitismus</i>	12
<i>2.2 Kernpunkte des Pluralismus</i>	17
<i>3. Think Tanks innerhalb der Power-Strucutre-Debatte</i>	21
<i>3.1 Theoretische Einbettung</i>	21
<i>3.2 Vom Marktplatz zum Krieg der Ideen: Advocacy Think Tanks gewinnen an Bedeutung</i>	24
<i>3.3 Einfluss(losigkeit) der Advocacy Think Tanks</i>	30
<i>4. PNAC: Erfolgreiche Policy Entrepreneurs</i>	32
<i>4.1 Das Policy Window des 11. September</i>	32
<i>4.2 PNAC: federführende Architekten der Bush-Doktrin</i>	35
<i>5. Konklusion</i>	40
<i>Literaturverzeichnis</i>	43

Einleitung

„Vorherrschaft einer Meinung, also einer Geisteshaltung bedeutet, dass Herrschaft letzten Endes nichts anderes ist als geistige Macht“ (Ortega y Gasset 1957, 192).

Innerhalb der letzten 40 Jahre hat sich das Feld der Politikplanung enorm gewandelt. Non-Profit Organisationen wie Think Tanks, sind in den Bereichen Verteidigung, Außenpolitik und Sozialpolitik wichtige politische Akteure geworden, welchen jedoch in Forschung und Wissenschaft nicht ausreichend Beachtung zukommt (Abelson 1995, Beam 1996, Gehlen 2005, Weaver 1989). Die USA sind mit etwa 1500 Denkfabriken weltweit führend, wovon die Mehrheit im Speckgürtel des politischen Zentrums Washington angesiedelt und sich im Wettbewerb der Ideen, streitend um die Deutungshoheit befindet (McGann und Sabatini 2011, Rich und Weaver 1998, 245).

Ziel der Arbeit ist es, das Phänomen amerikanischer Think Tanks elitetheoretisch vor dem Hintergrund der Power-Structure-Debatte in den USA zwischen Pluralisten und Elitisten zu verorten. Die Pluralismustheorie definiert die Machtstruktur in den Vereinigten Staaten als ein dezentralisiertes offenes System, welches von vielfältigen Interessengruppen dominiert wird, die im öffentlichen Diskurs verhandeln. Deshalb ist Macht stark fragmentiert und potenzielle Machtungleichheiten werden über den demokratischen Prozess mittels Wahlen verhindert oder beseitigt (Bentley 1949, Dahl 1961, Polsby 1970, Truman 1960). Davon abgrenzend argumentiert die Elitismustheorie, dass die USA von einer zahlenmäßig kleinen Minderheit, die geschlossen und kohäsiv ist, regiert werden. Die Mitglieder dieser Machtelite stammen aus der sozial-ökonomischen Oberschicht und besetzen die wichtigen Kommandoposten in Politik, Wirtschaft, Medien und Militär, wobei personelle Verflechtungen zwischen den Bereichen nachgewiesen werden (Domhoff 1967, Dye 1976, Mills 1971). Die Autoren beider Denkschulen beziehen sich auch auf Think Tanks, wobei diese höchst konträr interpretiert werden. Der Grund dafür liegt im Definitionproblem der Denkfabriken.

Das Definitionsproblem

Die Bezeichnung „*think tank*“ trat erstmals 1950 in den Sozialwissenschaften auf, um Forschungseinrichtungen und -organisationen wie beispielsweise die *RAND Corporation* zu be-

schreiben (J. A. Smith 1991, xiii).¹ Erst zehn Jahre später etablierte sich der Begriff. Think Tank-Historiker James A. Smith schreibt:

“By the 1960s, ‘think tank’ had entered the popular lexicon, but it is an imprecise term that refers to all sorts of private research groups. It is a curious phrase, suggesting both the rarified isolation of those who think about policy, as well as their prominent public display, like some rare species of fish or reptile confined behind the glass of an aquarium zoo (J. A. Smith 1991, XIV).”²

Um den vielumfassenden Begriff „Think Tank“ zu definieren, muss zunächst zwischen drei Kategorien unterschieden werden: *university without students*, *contract researcher* und *advocacy tank* (Weaver 1989, 563).³

Universities without students sind Think Tanks, die sich in erster Linie den Standards wissenschaftlichen Arbeitens verschreiben. Es existiert keiner Lehre, sondern nur Forschung. Im Mittelpunkt steht die langfristige Forschung, deren Ergebnisse sowohl in Büchern und Fachzeitschriften als auch auf Vorträgen und Seminaren präsentiert werden (Denham und Garnett 1996, 44, Gehlen 2005, 22 f., Weaver 1989, 564 f.). Kent Weaver schreibt: “Although these organizations often address specific legislative proposals, their horizons have traditionally been long-term, focused on changing the climate of elite opinion” (Weaver 1989, 564). Hinzu kommt, dass diesen Think Tanks ein enorm hohes Budget zur Verfügung steht. Beispielsweise kann das 1943 gegründete konservativ ausgerichtete *American Enterprise Institute* (AEI) auf etwa 16,3 Millionen Dollar (Stand: 2001) zurückgreifen (McGann 2005, 14).

Contract researcher arbeiten eher kurzfristig, da sie sich stark auf Aufträge der Regierung konzentrieren, die schneller Ergebnisse bedürfen. Statt Bücher und Monographien zu publizieren, stellen die Experten ihre Ergebnisse übersichtlich und handbuchartig in „Reports“ bzw. kürzeren Expertisen dar (Gehlen 2005, 23). Weiter sind diese Think Tanks profitorientiert, der Meistbietende erhält den Zuschlag (Weaver 1989, 566), weshalb sie laut Weaver nicht vollständig unabhängig sind: “Contract researchers often face pressures to follow the agency line, especially if they are highly dependent on a single agency” (Weaver 1989, 567). Ein bedeutender Think Tank dieser Kategorie ist die *RAND Corporation* (R&D)

¹ Ursprünglich stammt der Begriff „Think Tank“ aus dem Militärjargon während des Zweiten Weltkriegs und bezeichnete einen sicheren Raum, in welchem Pläne und Strategien diskutiert wurden (J. A. Smith 1991, xiii)

² Zitate aus dem Englischen werden nach englischen Zitationsregeln kenntlich gemacht. Aus dem Englischen übernommene Begriffe werden im Fließtext mit deutscher Rechtschreibung ausgewiesen. Zitate, die über eine Länge von drei Zeilen hinausgehen, werden eingerückt.

³ Weavers Unterscheidung hat sich in der amerikanischen Forschung durchgesetzt (Denham und Garnett 1996, 44) und als nützlich erwiesen (Gehlen 2005, 22).

mit einem laut McGann (2005, 15) Budget von knapp 170 Millionen Dollar (Stand: 2001). Bekannt ist R&D wegen des Auftraggebers: US-Department of Defense.

Advocacy think tanks bilden in dieser Arbeit den zentralen Untersuchungsgegenstand. Sie gelten als die umstrittensten Think Tanks, da sie weniger wissenschaftlich-objektiv, als vielmehr ideologisch motiviert arbeiten, nicht um die „best policies“ zu artikulieren, sondern um den „war of ideas“ zu gewinnen (McGann und Sabatini 2011, 20).⁴ Advocacy Think Tanks rechnen sich einer ideologischen Richtung zu, arbeiten auf dieser Grundlage und kommen somit zu ideologisch stark eingefärbten Ergebnissen, wobei auch nicht davor zurückgeschreckt wird, Zahlen und Fakten anderer wissenschaftlich fundierter Studien zu nutzen, um die eigene Weltanschauung zu stützen (Gehlen 2005, 24). „Advocacy tanks combine a strong policy, partisan or ideological bent with aggressive salesmanship and an effort to influence current policy debates“, schreibt Weaver (Weaver 1989, 567). Ziel der Advocacy Think Tanks ist es deshalb nicht neue Forschungserkenntnisse zu erarbeiten, sondern anderen Ergebnissen einen politischen „spin“ zu verleihen (Weaver 1989, 567, Rich und Weaver 1998). Formell werden die ideologieunterstützenden Ergebnisse in kurzen übersichtlichen Artikeln dargestellt (Reinicke 1996, 37). Ein herausragendes Beispiel ist die mit einem Etat von etwa 33,5 Millionen Dollar (Stand: 2001) ausgestattete *Heritage Foundation*, die McGann zu den „Top 15 Think Tanks“ in den USA zählt (McGann 2005, 14). In dieser Arbeit wird der Think Tank *Project for the New American Century* analysiert, der als ultrakonservative Denkfabrik neokonservative Ansichten⁵ vertritt und versuchte, die Ideen in die Bush-Administration (2001-2004) hineinzutragen und als Leitlinie zu etablieren (Greve 2005, Keller 2008).

Die Forschungsfrage und die Leitfragen

Eine umfassende Definition für Think Tanks kann wegen der unterschiedlichen Typologisierung nur schwer entwickelt werden.⁶ Da sich *universities without students* und *contract researcher* nahe stehen, werden diese unter dem Dach der akademischen und semi-akademischen Think Tanks verortet, während *advocacy think tanks* getrennt betrachtet werden. Weil die advokatorischen Denkfabriken ab den 1970er Jahre einen exponentiellen Bedeutungszuwachs erlebt haben (J. A. Smith 1991, Weaver 1989), bilden diese den zentralen

⁴ Seit das konservative Think Tanks in den 1960ern begannen ihre Ideen aggressiv zu artikulieren, spricht man vom „war of ideas“, der zwischen konservativen und liberalen Kräften ausgetragen wird (J. A. Smith 1991, 182).

⁵ Ultrakonservativ wird des Öfteren mit neokonservativ gleichgesetzt. Bei unterschiedlicher Motivlage, gibt es große Schnittmengen hinsichtlich der Ansichten (Homolar-Riechmann 2003, 33 f.). Für eine weiterführende, vor allem historisch erklärende Darstellung des amerikanischen Konservatismus, siehe: Guttmann, Allen. *The conservative tradition in America*. New York: Oxford University Press, 1967.

⁶ Vgl. hierzu: „There is (...) no accepted definition of what think tanks do or should do (Weaver 1989, 564).

Untersuchungsgegenstand der Arbeit, wobei auch die akademischen und semi-akademischen Think Tanks nicht komplett ausgespart werden.

Da der Pluralismus die vorherrschende Theorie über die Machtstruktur in den USA ist (Domhoff 1990, XV), ergibt sich folgende Fragestellung: Inwiefern können Advocacy Think Tanks mit der Pluralismustheorie erklärt werden? Daraus resultieren folgende Leitfragen, die sich in den Kapiteln der Arbeit widerspiegeln:

- I. Wie entwickelte sich die Power-Structure-Debatte?
- II. Wie ist der Erklärungsgehalt der Theorien zu bewerten?
- III. Wie sind Think Tanks theoretisch zu verorten?
- IV. Wie bewerten Theoretiker beider Denkschulen Think Tanks nach der historischen Zäsur?
- V. Wie einflussreich sind Advocacy Think Tanks tatsächlich?

Das Vorgehen

Kapitel 1 behandelt die Ursprünge sowohl der Pluralismus- als auch der Elitismustheorie. Dieser Punkt ist nötig, um einen theoretischen Zugang zu den modernen Macht- und Systemtheorien zu öffnen. Wesentliche Charakteristika der Power-Structure-Debatte stammen aus den traditionellen Theorien, entweder übernommen, weiterentwickelt oder widerlegt sowie abgegrenzt (*Leitfrage I*). Mit den erarbeiteten Fundamenten der Theorieschulen, wird in Kapitel 2 die Power-Structure-Debatte zwischen Pluralisten und Elitisten dargestellt, die einzelnen Theorien werden verglichen und bewertet (*Leitfrage II*).

Mithilfe der dargebotenen Blaupausen beider Theorien, werden in Kapitel 3 Think Tanks theoretisch verortet. In Punkt 3.1 werden pluralistische und elitistische Interpretation der Think Tanks exzerpiert (*Leitfrage III*). Es wird bewiesen, dass sich Pluralisten stark an den akademischen und semi-akademischen Think Tanks orientieren und sie als Zeichen eines real existierenden Pluralismus bewerten, da sie die Qualität einer Debatte durch objektiv neutrale wissenschaftliche Expertise anheben (Fischer 1991, 345, Rich und Weaver 1998, 239, Weiss 1999). Elitisten argumentieren, Think Tanks seien ein Steuerungs- und Koordinationsmechanismus der Machtelite, um Ideen und Entscheidungen zu entwickeln und durchzusetzen (Dye 1976, 193). Dabei werde ein Konsens hergestellt und die Agenda entwickelt, *bevor* politische Parteien, Entscheidungsträger, Interessengruppen und die Öffentlichkeit Zugang zum Herrschaftsprozess bekommen (Dye 1976, 197). Folglich entsprechen Elitisten eher der Definition der Advocacy Think Tanks. Aufgrund des Patts gilt es nun, nicht mehr rein theoretisch, son-

dern empirisch zu argumentieren. Punkt 3.2 behandelt die Zäsur in der historischen Entwicklung der Think Tanks und bettet diese in den elitetheoretischen Diskurs ein (*Leitfrage IV*). Da besonders konservative Advocacy Think Tanks als organisierte „Gegenintelligenz“ (Fischer 1991, 340) den politisch mehrheitlich liberalen akademischen und semi-akademischen Think Tanks seit den 1970ern den Rang ablaufen, ist es problematisch, Einfluss und Fortbestand advokatorischer Think Tanks pluralistisch zu erklären (Beam 1996, 435, Rich und Weaver 1998, 240). Stattdessen ist die elitistische Interpretation, Think Tanks seien ein Steuerungs- und Marketingorgan der Elite, überzeugender (Fischer 1991, 345, Ricci 1993, 166). In Punkt 3.3 wird der tatsächliche Einfluss advokatorischer Think Tanks auf theoretischer Basis diskutiert, wobei den ideell ausgerichteten Think Tanks aus pluralistischer Sicht ein verschwindend geringer Einfluss im politischen Prozess bescheinigt wird (Schweigler 1977, 221). Elitisten hingegen identifizieren einen hohen Einfluss der Advocacy Think Tanks, auch wenn sie als wenig glaubwürdig empfunden werden (Rich und Weaver 1998, 248 f.).

Wieder gilt es, empirisch zu untersuchen, ob und wenn zutreffend, unter welchen Bedingungen die advokatorischen Denkfabriken einflussreich sind (*Leitfrage V*). In Kapitel 4 wird der Fall des Advocacy Think Tank *Project for the New American Century* analysiert und bewiesen, dass der Think Tank federführend bei der Bush-Doktrin nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington war. Getestet wird der Fall anhand John Kingdons (1984) Modell des Policy Windows. In Punkt 4.2 werden Voraussetzungen für hohen Einfluss advokatorischer Think Tanks isoliert. Gleichzeitig wird die Verschwörungstheorie widerlegt, das PNAC habe bewusst ihre Mitglieder in die Bush-Administration installiert, um eine Irak-Invasion durchzusetzen (Abelson 2009).

In der Konklusion werden die Ergebnisse der Arbeit vorgestellt und erklärt, dass die Elitismustheorie Wirkung und Fortbestand der Advocacy Think Tanks überzeugend erklären kann. Die Pluralismustheorie, die zwar akademische und semi-akademische Think Tanks und die Entstehung aller drei Think Tank-Kategorien plausibel explizieren kann, zeigt deutliche Schwächen hinsichtlich der Erklärung advokatorischer Think Tanks, sobald diese unter den in Punkt 4.2 entwickelten Voraussetzungen einflussreich werden.

1. *Elitetheoretischer Diskurs*

Das erste Kapitel stellt die Ursprünge der Power-Structure-Debatte in den USA dar. Der Denkschule moderner Elitisten liegen die klassischen Elitetheorien zugrunde, die in Punkt 1.1 erläutert werden, wobei Demokratie- und Elitenverständnis fokussiert werden. In Punkt 2.2 wird sich den Ursprüngen pluralistischer Denkschulen zugewandt. Denn kaum ein moderner pluralistisch motivierter Theoretiker lässt es vermissen, James Madison und Alexis de Tocqueville zu zitieren (Dahl 1961, Polsby 1970, et al.). Das erste Kapitel ist wesentlich, um die Debatte über die amerikanische Machtstruktur zu verstehen, denn nur unter Beleuchtung der Entwicklung, kann die Debatte in einen historischen und philosophisch-theoretischen Kontext verortet werden. Zentrale Elemente resultieren – entweder weiterentwickelt oder gar falsifiziert – aus den klassischen Elitetheorien oder der ursprünglichen Pluralismustheorie.

1.1 *Klassische Elitetheorien*

Die Ursprünge des Elitismus finden sich in den Machttheorien europäischer Theoretiker, die unter dem Dach „klassischer Elitetheorien“ verbunden werden.⁷

Wer herrscht und wie geherrscht wird, bilden die zentralen Fragestellungen tonangebender Elitetheoretiker wie Gaetano Mosca, José Ortega y Gasset, Robert Michels sowie Vilfredo Pareto, die allesamt spätere moderne Theoretiker – insbesondere Robert A. Dahl und C. Wright Mills – beeinflusst haben.⁸ Das verbindende Element der klassischen Elitetheoretiker ist, dass eine Mehrheit von einer mehr oder weniger legitimierten Minderheit regiert wird (Michels 1970, 371, Mosca 1950, 53, Ortega y Gasset 1957, 190).

Unterschiede lassen sich hinsichtlich des schlagkräftigen Begriffs *Elite* aufzeigen. Während Karl Marx noch eine *herrschende Klasse* (Marx 1946, 43) identifiziert, schreiben Pareto und Ortega y Gasset über die *herrschende Elite* (Ortega y Gasset 1957, 192, Pareto 1962, § 2032),

⁷ Die aufgeführten Machttheoretiker darf man hierbei nicht als die „Gründerväter“ der Machttheorien verstehen. Wenn man einen „Gründervater“ neuzeitlicher Machttheorie benennen will, dann ist Niccoló Machiavelli zu nennen, der in seiner berühmten Schrift *Il Principe* über Machtgewinn, Machterhalt und Machtverlust schreibt (Machiavelli 1978).

⁸ Vgl. hierzu Robert A. Dahl, der beispielsweise Ortega y Gasset's Werk, *la rebelión de las masas*, als immens einflussreiches Buch beschreibt (Dahl 1961, 6). C. Wright Mills führt Ortega y Gasset während seiner Auseinandersetzung mit der Massengesellschaft an (Mills 1971, 301).

die sich wiederum bei Mosca als präziser formulierte *politische Klasse* (Mosca 1950, 53)⁹ findet, wohingegen Michels nicht müde wird, die Existenz *oligarchischer Tendenzen* (Michels 1970, 493) innerhalb des repräsentativ-demokratischen Systems zu betonen. Mills, der noch detailliert diskutiert wird, prägte den Begriff der *Machtelite* (Mills 1971).

Demokratie ist die Herrschaft des Volkes. Repräsentative Demokratie erfasst die Volksherrschaft indirekt über die Wahl und Abwahl ihrer Vertreter (Madison 1958, 77). Repräsentative Demokratie ist im Sinne Moscas surreal, da sie letztlich nichts mehr sei, als eine Oligarchie in scheindemokratischen Hüllen. Die volksvertretende Demokratie wird deshalb abgelehnt, da „jeder Staat von einer organisierten Minderheit beherrscht wird und dass darum jede Staatsform, die auf dem Mehrheitswillen zu beruhen vorgibt, eine Unwahrheit in sich enthält, die auf lange Sicht zu ihrem Untergang führen muss“ (Mosca 1950, 317).

Laut Michels sind Wahl und Abwahl der Volksvertreter nur beschränkte Kontrollmechanismen der Masse, denn Oligarchie sei überall dort, wo es Herrschafts- und Machtgefüge gebe. Da die Natur schon Herrschaft hervorbringe, bilden sich also in allem Organisierten oligarchische Tendenzen. Auch und besonders in Demokratien existiert „Macht der gewählten Führerschaft über die gewählten Massen“, und „die *oligarchische Struktur* des Aufbaus verdeckt die *demokratische Basis* (Hervorhebungen im Original)“ (Michels 1970, 371).

Ähnlich wie Michels, beschreiben auch Mosca, Ortega y Gasset und Pareto Eliten¹⁰ als naturgegeben (Mosca 1950, 53, Ortega y Gasset 1957, 75, Pareto 1962, § 2025). Folglich wirkt die gesellschaftliche Ungleichheit elitenbildend und die Beherrschten ordnen sich bewusst unter, da „alle die Existenz dieser herrschenden oder ‚politischen Klasse‘ [anerkennen]“ (Mosca 1950, 53).

Die Herrschenden verfügen über das Gewaltmonopol und versuchen, die Deutungshoheit für sich zu beanspruchen, da man „nicht gegen die öffentliche Meinung herrschen [kann]“, weshalb er resümiert, dass „Herrschen Vorherrschaft einer Meinung, also einer Geisteshaltung bedeutet, dass Herrschaft letzten Endes nichts anderes ist als geistige Macht“ (Ortega y Gasset 1957, 190-192).¹¹ Daneben widmet er sich im Besonderen dem Massenmenschen, der das

⁹ Zwar wird Moscas Werk als *Die herrschende Klasse* übersetzt. Zentral ist jedoch eine *politische Klasse* (*classe politica*), die sich eher auf eine politische Herrschaft, als auf eine ökonomische Herrschaft (Marx 1946) bezieht (Mosca 1950, 53).

¹⁰ Elite wird hier bewusst in den Plural gesetzt, auch wenn die Theoretiker – vor allem Mosca – oft von der Elite im Singular sprechen, jedoch aber mehrere Eliten meinen (Albertoni 1987, 110).

¹¹ Diese Definition von Herrschaft, nämlich geistige Macht und Macht über Ideen, ist im späteren Teil (Kapitel 3) von besonderer Bedeutung, da sich Think Tanks im Krieg der Ideen befinden und um die Deutungshoheit kämpfen (Rich 2011, 191).

eigentliche Hindernis zur Realisierung demokratischer Prinzipien sei, nicht aber das Parlament (Ortega y Gasset 1957, 213 f.). „Es gibt keine Helden mehr; es gibt nur noch den Chor“, so Ortega y Gasset, denn die Masse „stand im Hintergrund der sozialen Szene. Jetzt hat sie sich an die Rampe vorgeschoben; sie ist Hauptperson geworden“ (Ortega y Gasset 1957, 72). So sehnt der reaktionäre Elitetheoretiker eine gebildete Elite herbei, die imstande ist, die Masse zu retten (Bachrach 1970, 13).

Paretos Ansatz des Elitenpluralismus ist dahingehend schon fast ein Brückenschlag zu pluralistischen Vordenkern wie Alexis de Tocqueville (Röhrich 1991, 31).¹² In seiner Methode der Elitenzirkulation kategorisiert Pareto die Menschen mit Indizes, um ihre soziale Stellung und Fähigkeiten zu identifizieren (Pareto 1962, § 2026).¹³ Dabei unterscheidet der Ökonom und Sozialwissenschaftler eine „herrschende“ und eine „nicht herrschende Elite“, wobei auch diejenigen, die indirekt Zugang zur Regierung genießen, die „unmittelbar herrschende Elite“ bilden (Pareto 1962, § 2032). Folglich ist der Zugang nicht komplett Versperrt, da neben der sozialen Stellung auch die Fähigkeiten den Schlüssel zur meritokratischen Elite bilden.

Wo geherrscht wird, gibt es Elite und da es überall Herrschaft gibt, gibt es überall eine oder mehrere Eliten. Repräsentativ-demokratische Modelle werden ebenso pessimistisch betrachtet, wie auch die gesamte Theorie der frühen Elitetheoretiker pessimistisch ist (Dahl 1972, 30). Lösungen werden kaum angeboten – warum auch? Schließlich sind Eliten, Herrschaft und Ungleichheit, so der Kanon der Theoretiker, naturgegeben und münden zwangsweise in einer Herrschaft der Wenigen, die im Eigeninteresse agiert. Pluralistische Denker erkennen zwar eine Herrschaft der Minderheit in der volksvertretenden Demokratie als notwendig an, allerdings genießen die Regierenden einen hohen Grad demokratischer Legitimität und handeln Sinne des Allgemeinwohls (Bachrach 1970, 17).

¹² Dennoch darf nicht der Verdacht aufkommen, Pareto sei Pluralist. Keineswegs: das Prinzip der Elitenzirkulation fußt auf einer ständigen Konkurrenz von Elite und Gegenelite also, die eben nicht im pluralistischen Sinne über Verhandlungen zwischen Interessengruppen interagieren, sondern sich „gegenüberstehen wie zwei fremde Nationen“ (Pareto 1962, § 2226). Die herrschende Elite kann nur durch „Infiltration (Zirkulation der Elite) [oder] (...) stoßweise durch Revolution“ ausgewechselt werden. Dieser Austauschprozess von Elite und Gegenelite umfasst nicht etwa die gesamte Gesellschaft, was schließlich bedeuten würde, jeder hätte Zugang zur Elite, sondern beschreibt nur den Kampf zweier organisierter Minderheiten um die Herrschaft (Röhrich 1991, 62). Die Masse, zuvor mit Indizes versehen, bleibt unberücksichtigt (Ebd.).

¹³ Pareto weist jedem einen Index zwischen 0 und 10 zu. „Dem überragenden Anwalt wird man beispielsweise eine 10 zubilligen, demjenigen dem es nicht gelingt, auch nur einen einzigen Klienten zu bekommen, eine 1, um eine Null demjenigen vorzubehalten, der ein richtiger Idiot ist. Dem Mann, der recht oder schlecht Millionen zu verdienen wusste, werden wir eine 10 geben, demjenigen, der Zehntausende verdient, eine 6 [etc.]“ (Pareto 1962, § 2027).

1.2 Ursprünge pluralistischer Denkschulen in den USA

Die Theoriegeschichte des amerikanischen Pluralismus begann während der Bildung einer Unionsverfassung für die Vereinigten Staaten von Amerika 1787. Die *Federalist Papers* zählen zweifelsohne zu den wichtigsten Aufsätzen klassischer Pluralismustheorie. Daneben gilt das Werk Alexis de Tocquevilles *De la Démocratie en Amérique* zu den einflussreichsten Abhandlungen der noch jungen Pluralismustheorie über die frühen Vereinigten Staaten.¹⁴

James Madison schreibt im *Federalist No. 10* unter dem Pseudonym „Publius“, dass Personen und Gruppen aus unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft „notwendigerweise verschiedene Interessengruppen [bilden]“ (Madison 1958, 74). Der Diskurs konkurrierender Interessen fußt auf einem Gruppenpluralismus, der die temporären Partikularinteressen widerspiegelt und gleichzeitig ein Kriterium der Freiheit bildet (Madison 1958, 74). Garantiert und realisiert wird die Freiheit in Form der volksvertretenden Demokratie, die Madison als notwendig erachtet.

Denn „auf diese Art kann es geschehen, dass die Stimme des Volkes dort, wo sie aus dem Munde der Volksvertreter spricht, eher dem Wohl der Allgemeinheit dient als dort, wo das Volk selbst zusammentritt“ (Madison 1958, 77).

Sollte aber, argumentiert Madison, eine organisierte Minderheit¹⁵ die Macht über die Mehrheit erlangen wollen, so „kann die Mehrheit die schädlichen Absichten der Minderheit durch reguläre Abstimmung zu Fall bringen“ (Madison 1958, 75). Mit anderen Worten: eine pluralistische Demokratie muss volksvertretend durch eine offene Funktionselite aufgebaut werden, die nicht im Eigeninteresse handelt, sondern im Allgemeininteresse entscheidet, wobei die Herrschenden mittels elektoraler Mittel der Mehrheit, also der Regierten, kontrolliert werden. Interessenpluralismus wirkt somit nicht nur demokratiefördernd, sondern auch demokraterhaltend. Je größer das Land sei, desto unterschiedlicher die Interessen, desto höher sei der Grad pluralistischer Realität und desto geringer die Möglichkeit einer Gruppierung sich zu

¹⁴ Vgl. hierzu Robert A. Dahls Einleitung in *Who governs?*, in welchem er Tocqueville beschreibt: „An amazing and gifted observer“ (Dahl 1961, 2). Weiter bewertet Dahl Tocquevilles Abhandlung *De la Démocratie en Amérique*: „Probably the most profound analysis of American democracy ever written“ (Ebd.).

¹⁵ Organisierte Minderheit im Sinne der in Punkt 2.1 aufgeführten klassischen Elitetheoretiker (Michels 1970, Mosca 1950, Pareto 1962).

organisieren und die absolute Mehrheit zu erlangen (Madison 1958, 78-79).¹⁶ Die repräsentative Demokratie ist demnach wehrhaft.

An Madison anknüpfend, ist Tocqueville von der „Gleichheit der Bedingungen als die wirkende Ursache, aus der jede einzelne Tatsache hervorgeht“ regelgerecht beeindruckt.¹⁷ Aus der gegebenen Gleichheit folgert Tocqueville, dass das Volk regiere, berufend auf verfassungsgemäß garantierte elektorale Mittel. „In Amerika ernennt das Volk den, der das Gesetz macht, und den, der es ausführt; es selbst bildet das Gericht, das die Gesetzesübertretungen bestraft“ (de Tocqueville 1976, 197). Entscheidende Elemente der pluralistisch geprägten Staatsform der Vereinigten Staaten sind allgemeines Wahlrecht, Konkurrenz der Parteien, Pressefreiheit, unabhängige Gerichtsbarkeit und – besonders daran knüpfen spätere Pluralismustheoretiker an (Bentley 1949, Riesman 1961, Truman 1960) – freie Interessengruppen (de Tocqueville 1976).

Die Ansätze Madisons und Tocquevilles griff Arthur Bentley in seiner 1908 veröffentlichten Studie *The Process of Government* auf.¹⁸ Auch für Bentley ist der Diskurs unterschiedlicher Interessen das wesentliche Element einer funktionierenden Demokratie. Die repräsentative Regierungsform etikettiert Bentley als Schauplatz verschiedener Interessen, artikuliert und gebündelt durch Interessengruppen, in den politischen Prozess mittels öffentlichen Drucks eingebracht, abgeschwächt wiederum durch Gegendruck von legislativer, exekutiver oder judikativer Seite sowie anderer Interessengruppen, und schließlich durchgesetzt im Kompromiss mit konkurrierenden Interessen. Aus diesem Prozess heraus, entsteht eine Balance oder auch ein Gleichgewicht konkurrierender Interessen („balance or equilibrium of pressure groups“) (Bentley 1949, 352 ff.).

Die Grundthesen Bentleys entwickelte Truman in seinem Werk *The Governmental Process* weiter, mit besonderem Augenmerk auf die Balance der Interessen. Um auf Grundlage von

¹⁶ Vgl. hierzu auch Alexis de Tocqueville, der die „Allmacht der Mehrheit“ als die größte Gefahr der amerikanischen Demokratie identifiziert, die die Minorität (die Regierenden) verzweifeln lasse und sie zur Anwendung von Gewalt treibe. Das Ergebnis werde Anarchie sein, hervorgerufen durch die Masse (de Tocqueville 1976, 300). Aber auch er sieht die Möglichkeit einer Mehrheitstyannei nicht gegeben: es fehle eine „Verwaltungszentralisation“ als Mittel der Tyrannei, es herrsche ein ausgeprägter „Geist der Rechtsgelehrsamkeit“, der die Mängel der Volksregierung aufzuheben vermag und es existiere ein „Geschworenengericht(...) als kraftvolles Mittel, das Volk regieren zu lassen“ (de Tocqueville 1976, 302-319).

¹⁷ Schwärmerische Formulierungen der Pluralisten sind deshalb bemerkenswert, da sie mitunter die Kritiker – moderne Elitisten – auf den Plan riefen. So wandte sich C. Wright Mills radikal gegen den „romantic pluralism“ David Riesmans (Mills 1971, 244).

¹⁸ Mit Arthur Bentley bewegt man sich eigentlich schon in der modernen Pluralismustheorie. Allerdings kann man Bentley erstens, als Schaltstelle zwischen klassischen und modernen Theoretikern klassifizieren. Zweitens, ist es die Absicht, einen Zugang zur Power-Structure-Debatte zwischen Elitisten und Pluralisten zu finden, welche erst Ende der 1950er Jahre begann, weshalb Arthur Bentley, genauso wie David Truman, bereits in diesem Kapitel aufgeführt werden.

Konkurrenz optimale Entscheidungen herbeizuführen, erfordert es einen Ausgleich, garantiert durch die Mehrfachmitgliedschaft in Interessengruppen, was Kompromissbereitschaft fördert. Truman spricht dabei vom „overlapping membership“ (Truman 1960, 159).

David Riesman beschreibt eine fragmentierte Herrschaft in den USA, die sich historisch entwickelte, als sich das Machtgefüge änderte und „an die Stelle einer einzigen Hierarchie mit einer herrschenden Klasse an ihrer Spitze sind Interessenverbände (*veto groups*) getreten, unter denen die Macht aufgespalten ist (Hervorhebung im Original)“ (Riesman 1961, 220).

Auch wenn Bentley, Truman sowie Riesman eine zeitlich große Distanz von Madison und Tocqueville trennt, so verbindet sie trotz aller grundverschiedenen Rahmenbedingungen das Verständnis pluralistischer Demokratietheorie.¹⁹ Insgesamt lassen sich für repräsentative Demokratien vier ausnahmslos geltende Merkmale isolieren: die Wahl einer Regierung in regelmäßigen Abständen, eine gewisse Unabhängigkeit der Regierenden von den Interessen der Wähler²⁰, die Möglichkeit zur Interessenartikulation der Regierten ohne Repressionen von oben fürchten zu müssen und die Entscheidungsfindung über öffentliche Diskurse (Manin 2007, 14). Zentral sind Interessengruppen innerhalb eines Nachtwächterstaates.

¹⁹ Tocqueville und Madison befanden sich noch nicht im vollindustrialisierten Zeitalter. Mehr zu den unterschiedlichen Rahmenbedingungen: Connolly, William E. „The Challenge to Pluralist Theory.“ In *The Bias of Pluralism*, Herausgeber: William E. Connolly, 3-34. New York: Atherton Press, 1969.

²⁰ Um das langfristige Gemeinwohl zu erreichen und sich nicht von kurzweiligen Wünschen der Bevölkerung leiten zu lassen (Madison 1958). Mit anderen Worten: langfristig vernünftige, nicht kurzfristig populistische Politik.

2. Die Power-Structure-Debatte in den USA

Folgendes Kapitel stellt die Power-Structure-Debatte in den und über die USA dar. In Punkt 2.1 wird das elitistische Verständnis der amerikanischen Machtstruktur dargelegt mit besonderem Augenmerk auf die Autoren C. Wright Mills, William G. Domhoff und Thomas R. Dye. Punkt 2.2 schlüsselt den Herrschaftsprozess aus Sicht moderner Pluralisten wie Robert A. Dahl, Nelson Polsby und Almond Verba, auf.

2.1 Kernpunkte des Elitismus

„Eine lebensfähige demokratische Theorie kann kaum auf einen Traum, der nicht die entfernteste Chance auf eine Realisierung hat, gegründet werden“ (Bachrach 1970, 17).

Der „Traum“ finde sich insbesondere bei demokratietheoretischen Pluralisten, die sich trotz eines längst vollzogenen gesellschaftlichen Wandels weiterhin auf klassische Pluralisten wie Tocqueville besinnen. Man müsse sich der Eliten-Massen-Struktur der modernen Industriegesellschaft sowie ihrer Implikationen für die Theorie der Demokratie klar bewusst sein, mahnt Peter Bachrach (1970, 18) in einem Essay. Andere werden da markanter: Schwärmerische Texte, die sich fernab der Realität bewegen und die nicht mehr sind als bloßes Wunschdenken: so stempelt C. Wright Mills die Grundaussagen David Riesmanns schlicht als „romantic pluralism“ ab (Mills 1971, 244). Mills identifiziert in seiner radikalen Gegentheorie *The Power Elite* eine kohäsive Machtelite bestehend aus einem Geflecht der Politik, der Wirtschaft und des Militärs (Mills 1971, 8).²¹ Mills schreibt:

“By the power elite, we refer to those political, economic, and military circles which as an intricate set of overlapping cliques share decisions having at least national con-

²¹ Wegen des Militärs, zieht der Soziologe Mills den Begriff Machtelite gegenüber einer politisch *herrschenden* ökonomischen *Klasse* vor, da gerade das Militär im Zuge der Aufrüstung während des Zweiten Weltkriegs enorm an Einfluss gewonnen habe (Mills 1971, 277). Dazu Mills: “‘Ruling class’ is a badly loaded phrase. ‘Class’ is an economic term; ‘rule’ a political one. (...) Specifically, the phrase ‘ruling class’ (...) says nothing about the military as such. (...) We prefer ‘power elite’ to ‘ruling class’ as characterizing phrase for the higher circles when we consider them in terms of power” (Mills 1971, 277). Trotz der begrifflichen Abgrenzung wendet sich C. Wright Mills nicht von Karl Marx ab, schließlich gilt Mills’ *The Power Elite* als marxistisch beeinflusst (Bottomore 1966).

sequences. In so far as national events are decided, the power elite are those who decide them” (Mills 1971, 18).

Die Führungspersonen aus Politik, Wirtschaft und Militär arbeiteten während des zweiten Weltkriegs notwendigerweise eng zusammen, weshalb sie sich ideell ähnlicher wurden und äquivalente Interessen entwickelten. Nach 1945 trennte sich die zusammengefundene Elite jedoch nicht, sondern blieb bestehen, besetzte nun auch die Führungspositionen im zivilen Bereich und legitimierte sich im Zeichen permanenter Bedrohungen von außen (Mills 1971, 287).

Demokratiebedrohend bis -zerstörend wirkt, wie Mills betont, das Machtgeflecht, welchem Personen der „top level“ angehören, da sich die Elite von der mittleren und unteren Machtebene abschottet und im Interesse ihrer selbst, nicht aber allgemeinwohlorientiert agiert. Denn die Funktion als gewählte Volksvertreter sei nur eine „rhetorische Formel“, um das Blendwerk der demokratischen Legitimität zu wahren (Mills 1971, 279). Betrachtet man hierbei die klassischen Elitetheoretiker, sind Parallelen bezüglich des Wirklichkeitsverständnisses des repräsentativen Demokratiemodells zu erkennen, da – so das Paradoxon – die volksvertretende Demokratie nicht auf dem Mehrheitswillen basiere (Michels 1970, 371, Mosca 1950, 317).

Im Gegensatz zu den Klassikern elitetheoretischer Ansätze, sieht Mills nur eine einzige geschlossene Elite, die sich durch regen personellen Austausch zwischen den Bereichen Politik, Wirtschaft und Militär auszeichnet, wobei der Grad der Geschlossenheit mit der Häufigkeit innerelitärer Transfers steigt (Mills 1971, 288). Mills beschreibt also keine Elitenzirkulation wie Pareto, sondern eine Zirkulation innerhalb der Elite.²² “Between these higher circles there is an interchangeability of position, based formally upon the supposed transferability of ‘executive ability’, based in the substance upon the co-optation by cliques of insiders” (Mills 1971, 287).

Fortbestand und Sicherung der Machtelite sind auf diesen dauernden Austausch des Führungspersonals zurückzuführen. Die Verknüpfung der „big three“, über den regen Transfer der Personen, die Kommandopositionen besetzen, bildet einerseits den inneren Kern („inner core“) der Machtelite (Mills 1971, 288). Andererseits zählt Mills auch die Personen zum engeren Zirkel, die die Schaltstellen zwischen den Bereichen besetzen („go-between“) wie Spitzenanwälte und Investmentbanker (Mills 1971, 289).

²² Was Mills zusätzlich von den klassischen Elitetheoretikern unterscheidet, ist die Verurteilung der Elite, während die Klassiker „diese entweder rühmten oder ernüchtert hinnahmen“ (Bottomore 1966, 37).

Die Entwicklung einer Massengesellschaft begünstigte den Aufstieg der Machtelite zusätzlich und führte den Abstieg der Demokratie herbei, argumentiert Mills. Die Machtelite ist im Gegensatz zur Massengesellschaft homogen strukturiert, entspringt dem gleichen Milieu und steuert im Eigeninteresse die USA. Der von pluralistischen Denkschulen angepriesene demokratische Diskurs der Interessen existiert nicht, genauso wenig wie der Volkssouverän. Damit verneint Mills eine real bestehende Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika und wendet sich somit gegen die Pluralisten und somit gegen die vorherrschende Meinung. Mills argumentiert:

“At the top there has emerged an elite of power. The middle levels are a drifting set of stalemated, balancing forces: the middle does not link the bottom with the top. The bottom of this society is politically fragmented, and (...) increasingly powerless” (Mills 1971, 324).

Heftig fällt die Kritik der Pluralisten aus, die sich in fünf Punkte zusammenfassen lässt: a) Mills betont zwar die Kohäsion der Machtelite, weist diese jedoch nicht nach; b) Mills' Verständnis von Macht als kumulative Macht ist nicht nachvollziehbar; c) Mills' Einordnung politischer Parteien und des Kongresses in die mittlere Machtebene; d) die übertreibende Betonung der Macht der Militärs²³; und e) Mills stellt unzulässigerweise den Reputationsansatz dem Entscheidungsansatz gegenüber (Scimecca 1977, 88).²⁴ Auch Mills angedeuteter Ausweg, in welchem die Intellektuellen die Macht übernehmen sollen, ist wenig überzeugend, unterliegen schließlich auch die Intellektuellen der Macht der Elite. „Mills' Glaube, dass diese als ‚freie Intellektuelle‘, ohne materielle Interessen und herrschaftsorientierte Bestrebungen, einen internationalen Konsens erzielen könnten, nimmt sich allzu utopisch aus“, kritisiert Wilfried Röhrich (Röhrich 1991, 78).

Was also bleibt von Mills? Einige Kernaussagen konnten nicht falsifiziert werden, sondern stellten sich als empirisch wahr heraus. Beispielsweise der wachsende Einfluss des Militärs und der Wirtschaft.²⁵ Aber auch eine ständige Bedrohung von außen, führte zu weitreichen-

²³ Erstens, ist „die militärische Führung (...) der zivilen Führung streng untergeordnet“ und zweitens, „zeigt die historische Erfahrung, dass zumindest die Gefahr einer unmittelbaren Einflussnahme der Militärs eher gering einzuschätzen ist. Interessanterweise waren es die Militärs selbst, die sich eines zu häufigen und starken Einsatzes militärischer Machtmittel widersetzen“, was auf die „misslichen Erfahrungen in Vietnam“ zurückzuführen ist (Schweigler 2004, 482 f.).

²⁴ Der Reputationsansatz identifiziert Eliten „als diejenigen Personen, denen Macht bzw. Reputation zugeschrieben wird“, der Entscheidungsansatz, setzt Eliten gleich „mit denjenigen Personen, die sich bei wichtigen Entscheidungsprozessen als einflussreich erwiesen haben“ (Schmidt 2004, 37).

²⁵ US-Präsident Dwight D. Eisenhower, warnte 1961 in seiner Abschiedsrede vor einer „neuartigen Verbindung eines immensen Militäretablissements und einer riesigen Rüstungsindustrie“.

den Dekreten der Machtelite, die eine Verflechtung von Industrie und Militär im besonderen verschärfte: “The late 1970s (...) saw a great volte-face in domestic opinion and in policy circles on the issue of Soviet power and the need for greater preparedness” (Nathan und Oliver 1994, 243). Am wertvollsten aber ist die Entwicklung eines neuartigen Elitetheoretischen Konzepts abseits des „wissenschaftlichen Mainstreams“ (Domhoff 1990, XV), welches – so radikal, so unwissenschaftlich an vielen Stellen, so unvollständig und teils utopisch es auch sein mag (Dahl 1958) – eine Debatte über die Machtstruktur in den USA auslöste. Die pluralistische Denkschule entledigte sich des „romantic pluralism“ und rief führende Denker wie Robert A. Dahl und Nelson Polsby auf den Plan, die zwar Mills stark kritisierten, aber nicht an ihm vorbeikamen. Anknüpfend an Mills entwickelten Thomas R. Dye und Willam Domhoff die Thesen der Machtelite weiter.

Domhoff, beeinflusst von Robert A. Dahl und C. Wright Mills (Domhoff 1967, 1), weist in seinem Buch *Who rules America?* eine „social upper class“ nach und prüft die Frage, ob diese auch eine „governing class“ ist.

Er schreibt: “The co-optation of bright young men into the American upper class occurs through education at private schools, elite universities, and elite law schools; through success as a cooperation executive; through membership in exclusive gentlemen’s clubs; and through participation in exclusive charities. Is this social upper class (...) also a ‘governing class’?” (Domhoff 1967, 5).

In Abgrenzung zu Mills, der die „power elite“ an den Personen festmacht, die die Kommandoposten besetzen, definiert Domhoff die „governing class“ als „social upper class“, die das Gros des Inlandproduktes kontrollieren, die übermäßig viel verdienen und, die durch eine unverhältnismäßig große Zahl ihrer Mitglieder innerhalb der Kontrollinstitutionen und Entscheidungsgruppen ebendiese beeinflussen und so den gesamten Regierungsprozess dominieren (Domhoff 1967, 5, Domhoff 1974, 4). Beeinflussen, nicht aber kontrollieren: zwar verwendet auch Domhoff die Formel der Machtelite, schwächt ihre tatsächliche Machtposition allerdings ab. “The power elite does not control but merely influences”, relativiert Domhoff (Domhoff 1967, 10 f.).

Mittels einer Methode, die Reputations- und Entscheidungsansatz verbinden soll, „the sociology-of-leadership method“, will Domhoff beweisen, dass die USA von einer nationalen regierenden Elite beherrscht wird, die sich durch ökonomischen und politischen Besitz auszeichnet und sich durch die „power elite“ manifestiert (Domhoff 1967, 156). Denn die Mit-

glieder der Machtelite vertreten die Interessen der „American upper class“ (Domhoff 1967, 62).

Daran anknüpfend identifiziert Thomas R. Dye in seiner Studie *Who's running America?* eine Elite der „Top Five Thousand“, die dem wirtschaftlichen [3.572], politischen [286] und öffentlichen [1.558] Sektoren entspringen.²⁶ Zusammenfassend kommt er zum Schluss: „These aggregate figures – roughly 5.000 positions – are themselves important indicators of the concentration of authority and control in American society“ (Dye 1976, 15). Erstaunlich ist, welche verschwindend geringe Zahl dem politischen Sektor nachzuweisen ist. Da von den Oberen Fünftausend nur etwa 250 Personen die einflussreichen Posten der Exekutive, Legislative und Judikative besetzen, hat sich Macht dort mehr als im Bereich der Wirtschaft und der Öffentlichkeitsarbeit zentralisiert (Dye 1976, 80 f.). Darüber hinaus spricht er dem Militär eine eher marginale Rolle in den elitären Zirkeln zu. Berufend auf eine Studie von Morris Janowitz²⁷ und abwendend von Mills schreibt Dye: „In contrast to the corporate and governmental elites, military officers do *not* come from the ‘upper class’ of society (Hervorhebung im Original)“ (Dye 1976, 69).

Auch wenn Domhoff und Dye Mills in einigen Punkten widersprechen – insbesondere bezüglich der Rolle des Militärs – so beschreiben sie dennoch eine Machtelite, die stark von einer wirtschaftlich dominierten Regierung geprägt ist und sind ohne jeden Zweifel der elitistischen Denkschule zuzurechnen. Die aufgezeigte Elite des „Big Business“ resultiert aus der elitär-zentralisierten Zusammensetzung, deren Bestehen auf dem innerelitären personellen Austausch („vertical interlocking“) – wie bei Mills – fußt (Domhoff 1967, 37, Dye 1976, 211).

²⁶ Die Oberen Fünftausend kontrollieren Medien, etwa 40 Prozent des Vermögens privater Foundations und die Hälfte aller universitären Stiftungen, sie leiten die renommiertesten Anwaltskanzleien New Yorks und Washingtons, genauso wie die großen kulturellen und öffentlichen Organisationen. Außerdem besetzen sie die Spitzenpositionen der Legislative, Exekutive und Judikative sowie des Militärs (Dye 1976, 14 f.).

²⁷ Vgl. hierzu: Morris Janowitz, *The Professional Soldier* (New York: Free Press, 1960, 87)

2.2 *Kernpunkte des Pluralismus*

“If the military alone or the coalition together is a ruling elite, it is either incredibly incompetent in administering its own fundamental affairs or else it is unconcerned with the success of its policies to a degree that I find astounding” (Dahl 1958, 469).

Dahl zählte zu den schärfsten Kritikern der Elitisten. Er gehört dem Flügel pluralistischer Denkschulen an, die einen sogenannten „Laissez-faire-Pluralismus“ vertreten.²⁸ Grundlegend geht Dahl von einem zweidimensionalen Demokratiegerüst in den USA aus. Erstens, konkurrieren mehrere politische Eliten um die Herrschaft und zweitens, verhandeln viele Interessengruppen im Diskurs (Kelso 1978, 2). In seiner bekannten Studie *Who governs?* untersuchte Dahl die Verfassungswirklichkeit auf kommunaler Basis am Beispiel New Havens. Zwar bejaht der Politologe die Existenz von Eliten.²⁹ Jedoch ist die Macht nicht elitär zentriert, sondern fragmentiert und determiniert wegen eines pluralistischen Aufbaus, was einen demokratischen politischen Prozess garantiert. Er schreibt:

“Party bosses have existed and exist today; the parties tend to be highly disciplined, and nominations are centrally controlled. But (...) today the parties are too competitive and the community too fragmented for a party boss to be a community boss as well” (Dahl 1961, 311).³⁰

Deshalb entwickelt Dahl in seiner Studie die These, dass in New Haven nicht eine Elite allein regiert, sondern verschiedene sich gegenseitig beeinflussende Führungsgruppen. Das System New Havens “[is] dominated by many different sets of leaders, each having access to a different combination of political resources. It was, in short a pluralistic system” (Dahl 1961, 86).

Anders als ein Gros der Elitisten, betrachtet Dahl den Entscheidungsprozess („decision-making“), identifiziert das Zusammen- und Gegenspiel konkurrierender Gruppen und folgert eine Selbstkontrolle und -regulierung des Prozesses im Diskurs (Kelso 1978, 14). Systemisch

²⁸ Laissez-faire-Pluralismus „geht von der These aus, dass das Prinzip des freien Marktwettbewerbs sowohl für den Wahlkampf der Parteien und Kandidaten um öffentliche Ämter als auch für den Verhandlungs- und Konkurrenzprozess zwischen den Interessengruppen gelten müsse. Der Staat ist weitgehend auf die Rolle der Sicherung und Ordnung beschränkt“ (Steffani 1980, 27).

²⁹ Zentrales Element der Debatte zwischen Elitisten und Pluralisten ist nicht die Existenz einer Elite oder die Herrschaft einer Minderheit über eine Mehrheit. Entscheidend ist die normative Beurteilung der Elite, die Legitimität der Elite innerhalb einer Demokratie, das Verständnis über die regierte Masse und das Verständnis über die real-existierende Demokratie (Bachrach 1970, 12 f.). “In the City of New Haven, with which I have some acquaintance, I do not doubt that the leading business figures together with the leaders of both political parties have a high potential for control. But a potential for control is not, except in a peculiarly Hobbesian world, equivalent to actual control” (Dahl 1958, 465).

³⁰ Hier stimmt Dahl Michels eheinem Gesetz der Oligarchie innerhalb von Parteien (indirekt) zu (Michels 1970).

betrachtend, nicht soziologisch argumentierend, verläuft Dahls Beweisführung, kurz: er wählt den Entscheidungsansatz, „der Eliten gleichsetzt mit denjenigen Personen, die sich bei wichtigen Entscheidungsprozessen als einflussreich erwiesen haben“ (Schmidt 2004, 37). Beispielsweise betrachtet Dahl New Havens Bürgermeister, der im politischen Prozess weniger hierarchisch führte, sondern vielmehr als verhandelnder „Politikmanager“ (Dahl 1961, 204).

Daneben verteidigt Dahl die repräsentative Demokratie und fordert nicht mehr Partizipation als nötig. Es reiche aus, wenn der Bürger durch seine Stimme bei Wahlen sein Interesse artikuliere. Er schreibt: “One answer to the question, ‘Who governs?’ is then that competing political parties govern, but they do so with the consent of voters secured by competitive elections” (Dahl 1961, 5).

Ferner unterscheidet Dahl zwischen Machtpotenzial („potential influence“) und tatsächlich ausgeübter Macht („actual influence“) (Dahl 1961, 271), wobei dazwischen eine große Lücke zu beobachten ist, die im „slack in the system“ mündet (Dahl 1961, 305). In *A preface to democratic theory* äußert sich Dahl präziser:

„Die tatsächlich handelnden politischen Eliten bewegen sich (...) innerhalb von Grenzen, die oft unbestimmt und weit gefasst sind, doch oft auch eng und klar definiert sind und sich danach bestimmen, welche Reaktionen sie von seiten [sic!] der Gruppe politisch aktiver Bürger erwarten, die sich an der Wahl beteiligen“ (Dahl 1976, 68).

Hier wird ein systemisch vorgegebener und gleichzeitig aktuell abhängiger Handlungskorridor beschrieben, der – insbesondere bzgl. der Determinanten – wesentliches Element pluralistischer Theorien ist. Zweitens, wird den Politikern eine wesentlich wichtigere Rolle als bei den Elitisten zugetragen (Domhoff 1990, XV). Mit diesem Kriterium treten moderne Pluralisten aus dem langen Schatten Tocquevilles. Sie widersprechen Madison und wenden sich vom „romantic pluralism“ ab.

Dahl konstatiert: „Spezifische politische Maßnahmen [sind] nämlich ein Ergebnis von ‚Minderheitenentscheidungen‘. In dem Sinne, wie Madison das sah, ist die Mehrheitsentscheidung zumeist ein Mythos (Hervorhebung im Original)“ (Dahl 1976, 126). Deshalb könne sich wegen dieser Minderheitenpluralität kein Automatismus – wie bei Riesman – einstellen, der ein harmonisches Gleichgewicht bzw. einen Ausgleich durch Interessengruppen herstellt, weshalb ein Nachwächterstaat zu schwach wäre, um die neuzugetragene Aufgabe, nämlich der Sicherung des gesellschaftlichen Friedens mittels staatlicher Ämter und politischer Parteien die nicht nur passiv vermitteln, sondern aktiv gestalten (Dahl 1976, 118-142). Daher muss ein

„Gleichgewicht der Kräfte“ vom Staat garantiert werden, wobei es nicht um einen Mehrheitswillen (der ja nicht existiert) geht. Dahl schreibt:

„Es handelt sich nämlich um ein ausgesprochen dezentrales System. Entscheidungen werden nach endlosem Aushandeln von Kompromissen gefällt; in vielleicht keinem anderen nationalen politischen System der Welt sind gegenseitige Zugeständnisse ein so grundlegender Bestandteil des politischen Prozesses“ (Dahl 1976, 141).³¹

Der ehemalige Student Dahls, Nelson Polsby, knüpft daran an. Auch für ihn zählen Eliten zum notwendigen Bestand stabiler Demokratie, wobei die Machtstruktur außerordentlich fragmentiert ist. Denn Entscheidungen müssen einen hohen Grad an Legitimität erreichen, sonst scheitern sie (Polsby 1970, 124).

Insgesamt lässt sich die moderne Pluralismustheorie auf sechs allgemeine Punkte herunterbrechen: a) Individuen nehmen zwar nicht direkt am Entscheidungsprozess teil, können aber Gruppen beitreten, die den Prozess versuchen zu beeinflussen, b) es herrscht Elitenkonkurrenz und somit gegenseitige Kontrolle, c) Individuen können wählen, d) Eliten sind offen, e) Eliten sind keine Machteliten, sondern fragmentierte Funktionseliten für verschiedene Bereiche, f) Entscheidungen stellen in Summe das Gleichgewicht konkurrierender Interessen dar (Dahl 1961, Polsby 1970, Truman 1960). Außerdem gibt es nicht die von der Masse abgeschottete „ruling elite“, sondern die „leader“ werden mittels „subleaders“ mit Parteianhängern und Masse verbunden (Dahl 1961, Dahl 1972, Polsby 1970, Verba 1972).

Mit der Abwendung vom einst geforderten Nachtwächterstaat, hin zu einem stärkeren Staat, entkräftet Dahl wesentliche Kritikpunkte am pluralistischen Demokratieverständnis. Nämlich a) mangelnde Berücksichtigung nicht konfliktfähiger marginaler Gruppeninteressen, b) die Bildung etablierter Interessengruppen, die kleinere und neuere Gruppen monopolistisch schwächen und c) schlechte Handlungsfähigkeit bei extremen sozialen Streitfragen, da der Verhandlungsprozess immens langwierig ist (Kelso 1978). Die Hauptkritikpunkte Kelsos beziehen sich allesamt auf den scheinbaren Automatismus zur Herstellung eines Interessenausgleiches bzw. -gleichgewichts vor dem Hintergrund eines passiven Nachtwächterstaates, den Dahl in seiner Interpretation der Minderheitsregierung ebenfalls ablehnt (Dahl 1976).

Da Dahl eine „ruling elite“ verneint (Dahl 1961, 86), führte Domhoff ebenfalls eine Studie in New Haven durch, in welcher er die Existenz einer „ruling class“, identifiziert. Domhoff kriti-

³¹ Dahl prägt hierbei den Begriff Polyarchie, in welchem der Wettbewerb politischer Eliten zentral ist (Kelso 1978, Steffani 1980, 26), der aber nicht weiter erläutert wird.

siert Dahls Studie als Fehlschluss, da nicht die Regierung, sondern andere Akteure im Entscheidungsprozess bestimmend seien (Dahl 1961). Domhoff argumentiert: “It was clear that the downtown business community and Yale University were the moving forces behind the all-important urban renewal program, not the new Democratic mayor, as Dahl believed” (Domhoff 1990, XV).

Dennoch ist Kritik an Dahls pluralistischen Demokratiemodells eher schwach. Lediglich einzelne Punkte können innerhalb der empirischen Arbeit Dahls kritisiert³² werden, die Theorie kann aber nicht als empirisch falsch erwiesen werden.

In der ebengenannten Gegenstudie Domhoffs, *Who really rules?*, zu Dahls *Who governs?* erweitert Domhoff seine Thesen bezüglich der Elite. Die „American ruling class“ dominiere Regierung und Öffentlichkeit mittels verschiedener „policy-planning organizations“ (Domhoff 1978, 156). Zu den Policy-Organisationen zählt er auch die Experten aus Think Tanks, die die Leitlinien und Programme formulieren, um veränderten wirtschaftlichen und politischen Sachverhalten effektiv begegnen zu können (Domhoff 1978, 157). Im nächsten Kapitel werden Think Tanks zunächst in die beiden konträren Theorien eingebettet, um empirisch zu untersuchen, welche Theorie mehr Erklärungsgehalt bezüglich der Denkfabriken hat.

³² Beispielsweise lässt sich kritisieren, dass Dahl *nur* New Haven untersucht hat. Möglicherweise wäre er in anderen, evtl. industriell geprägten Städten zu völlig anderen Ergebnissen gekommen.

3. *Think Tanks innerhalb der Power-Strucutre-Debatte*

„Von der Kirche lernt die Staatsgewalt, dass auch sie ursprünglich geistige Macht ist, Herrschaft gewisser Ideen“ (Ortega y Gasset 1957, 192).

Folgendes Kapitel ist in dieser Arbeit zentral, da nun die Verbindung von Think Tanks und Theorie hergestellt wird. Sowohl Elitisten als auch Pluralisten beschäftigen sich mit den über 1500 Denkfabriken in den Vereinigten Staaten (McGann 2005). So konträr sich beide Theorien gegenüberstehen, so unterschiedlich ist auch die theoretische Interpretation der Think Tanks. In Punkt 3.1 wird die theoretische Einbettung der Think Tanks vorgenommen. Es wird klar werden, dass aus pluralistischer Sicht akademische Think Tanks gut erklärt werden, aus elitistischer Sicht ideelle Denkfabriken besser begründet werden können. In Punkt 3.2 wird der sprunghafte Aufstieg der Advocacy Think Tanks zu Beginn der 1960er Jahre diskutiert und die Folgen für die theoretische Debatte beleuchtet. In Punkt 3.3 wird entschlüsselt, wie verschieden einflussreich die unterschiedlichen Think Tanks bewertet werden. In Kapitel 4 wird dazu ein empirisches Beispiel gewählt, um den Grad des Einflusses advokatorischer Think Tanks zu bestimmen.

3.1 *Theoretische Einbettung*

Think Tanks werden von Pluralisten und Elitisten unterschiedlich in ihre Theorie eingebettet. Die Elitisten haben eine eher kritische Sicht auf die Denkfabriken, denn sie seien das Steuerungsorgan der Elite. “The policy-planning groups are central coordinating points in the entire elite policy-making process“, schreibt Dye (Dye 1976, 193).

Think Tanks wird innerhalb der pluralistischen Theorie eine positive demokratiefördernde Rolle im Herrschaftsprozess zugewiesen. “Their function is unique, as they provide public policy research, analysis and advice, are non-profit, and operate independently from governments and political parties“, definiert James McGann (2005, 3), ein etablierter Forscher auf dem Feld der Think Tanks. Die Hauptaufgabe sei, “to help government understand” (McGann 2005, 3). Think Tanks lassen sich – ausgehend von McGanns Definition – in Dahls Argumentation der Machtstruktur in den Bereich der Subleader einordnen (Dahl 1961). Dieser Lesart

folgend, sind Think Tanks eine unabhängige Schaltstelle zwischen Wissenschaft und Politik, sie schlagen eine Brücke, durch welche der Graben, der unabhängige Wissenschaftler und Herrschende trennt, überwunden wird (Dror 1980, 141, McGann 2006, 17). Demnach sind Think Tanks schlussendlich aus pluralistischer Sicht Beweis einer funktionierenden demokratischen Ordnung, die offen gestaltet ist. Da Macht im dezentralen pluralistischen System fragmentiert aufgebaut ist (Dahl 1961, Polsby 1970, Truman 1960), lassen sich Existenz und Fortbestand akademischer Think Tanks aus pluralistischer Sicht hervorragend erklären. Denn Think Tanks rationalisieren Politik mittels wissenschaftlicher Expertise, sprengen bürokratische Barrieren, da sie unabhängig agieren. Ferner fungieren sie wegen des professionellen Procederes mit langfristigen Lösungen im Fokus als „Teleskop“ im Policy-Making Prozess (McGann 2005, 5).

Gemäß der definitorischen Auslegung der Think Tanks als Organisation unabhängiger Experten, fallen die formellen Aufgaben in den wissenschaftlich-rationalen Bereich: Publikationen, Vorträge und Analysen, welche wissenschaftlich fundiert erarbeitet werden, um so gesellschaftlichen Problemen optimal begegnen zu können (Dror 1980, 144).

Geringen Erklärungswert haben sowohl elitistische als auch pluralistische Theorien bezüglich der informellen semi-akademischen Arbeit der Think Tanks. Hintergrundgespräche, interne Konferenzen, persönliche Kontakte zu den Herrschenden, etc. können naturgemäß aufgrund des versperrten Zugangs kaum analysiert werden (Gehlen 2005, 36). Allerdings kann der Verfechter elitistischer Theorien anführen, diese „black box of decision making“, wie Donald E. Abelson (1995, 96) schreibt, sei ein markantes Anzeichen exklusiver Herrschaft. Denn weitreichende politische Entscheidungen werden informell unter Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen. Der Argumentation folgend, identifiziert Dye – ganz im Sinne Robert Michels (Vgl. Punkt 1.1) – oligarchische Tendenzen im Policy-Making Prozess und argumentiert:

“It posits linkage between the corporate and financial worlds and government decision-making, through a complex pattern of interaction involving foundations, universities, the mass media, and especially policy-planning organizations. It suggests ways in which elite consensus is developed and then communicated to government decision-makers” (Dye 1978, 330).

Ferner schreibt er den gewählten Entscheidungsträgern außerhalb der Elite, also innerhalb der mittleren Machtebene eine recht unwichtige Rolle zu: “The agenda for policy consideration has been set by other elites *before* the ‘proximate policy-makers’ become actively involved in

the policy-making process – the major directions of policy change have been determined (Hervorhebung im Original)” (Dye 1976, 197). So wird bereits vorab einer öffentlichen Diskussion ein Konsens innerhalb der Elite geschaffen, auf dessen Basis dann erst diskutiert wird und nicht von Beginn an im öffentlichen Diskurs (Fischer 1991, 345). Für Domhoff ist deshalb klar: “The American ruling class dominates government and public debate in the United States through a variety of policy-planning organizations” (Domhoff 1978, 156). Akademische und auftragsbasierende Think Tanks untersuchend, lässt sich jedoch eine derartige Funktion und eine daraus resultierende Abhängigkeit von und eine Verflechtung mit der Herrschaftselite empirisch nicht nachweisen, weshalb der Erklärungswert der Elitisten bezüglich dieser beiden Kategorien gering ist.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Pluralisten großen Wert auf die Funktion der Think Tanks als Schaltstelle zwischen Wissenschaft und Politik legen. Gleichzeitig sind Think Tanks nicht nur Schaltstelle, sondern auch professionell forschende Institute, mit der Hauptaufgabe: “to help government think“ (Weiss 1999, 476). Bis in die 1960er Jahre hinein konnten Pluralisten Think Tanks besser in ihre Theorie einordnen als Elitisten, da akademische unabhängige Denkfabriken vorherrschend waren (J. A. Smith 1991). Besonders die systemischen Voraussetzungen für Existenz und Fortbestand neutraler Think Tanks entsprechen den Kernaussagen der Pluralismustheorie und widersprechen der Elitismustheorie. McGann benennt folgende Faktoren: horizontale und vertikale Gewaltenteilung, schwache Parteien ohne oder mit geringer Fraktions- und Parteidisziplin, eine hochentwickelte Wissensgesellschaft, ein gesundes Misstrauen der Gesellschaft gegenüber der Regierung und Präferenz für eine begrenzte Rolle der Regierung; eine Neigung eher Interessengruppen als Parteien beizutreten, die Zugänge im politischen System sind vielfältig und es gibt eine Tendenz eher unabhängigen Experten als Politikern und Bürokraten zu vertrauen (McGann 2005, 4).

Eine Verflechtung mit der Elite kann bis in die frühen 1960er Jahre hinein nicht nachgewiesen werden, weshalb die These, Think Tanks seien ein Steuerungsorgan der Elite, in diesem Zeitraum fällt. Vor diesem Hintergrund werden Think Tanks im Herrschaftsprozess als schlicht weniger wichtig bewertet (Dye 1976), während Pluralisten die akademischen und semi-akademischen Think Tanks als notwendige Organisationen in einer immer komplexer werdenden Welt beschreiben (McGann und Sabatini 2011, Weaver 1989, Weiss 1999). Tatsächlich arbeiteten bis in die 1960er politische Eliten und Forschungseinrichtungen getrennt und unabhängig voneinander. Ideologisch motivierte und parteilich eindeutig zuzuordnende Think Tanks hatten auf dem „marketplace of ideas“ keinen Platz. Andrew Rich und Kent Weaver erklären in einem Essay:

“Through the 1950s and 1960s, (...) even when new think tanks were established by policy entrepreneurs of a conservative bent, they usually followed prevailing norms about think tank organization, hiring academically trained staff and avoiding any appearance of having links to a single political party” (Rich und Weaver 1998, 239).

Das änderte sich schlagartig mit Gründung der konservativen Think Tanks *Hudson Institute* (1961), des *Institute for Policy Studies* (1963) und der *Heritage Foundations* (1973), die einen „war of ideas“ ausriefen, weshalb nun auch neutrale Denkfabriken ihre Strategie überdenken mussten (Rich und Weaver 1998, 240).

3.2 Vom Marktplatz zum Krieg der Ideen: Advocacy Think Tanks gewinnen an Bedeutung

Beim Marktplatz der Ideen kämpfen die Wortführer nicht gegeneinander, sondern bieten ihre Ideen nebeneinander an. Im „war of ideas“ hingegen, setzt sich die mächtigste Idee durch und ist deshalb der elitistischen Theorie zuzuordnen, während es im „marketplace of ideas“ nicht um Macht, sondern um den Diskurs geht, im Zuge dessen sich die *rational* beste Idee selbstregulierend herauskristallisiert (Ricci 1993, 200) und der Marktplatz der Ideen somit der pluralistischen Schule beizuordnen ist. Der selbstregulierende Mechanismus der pluralistischen Theorie wird wegen der Überbetonung des Automatismus‘ stark kritisiert, genauso wie das Konkurrenzgefüge auf dem Marktplatz der Ideen (Fischer 1991, 333).³³ In den 1970er Jahren stieg die Zahl der Think Tanks exponentiell an, wobei konservative advokatorische Denkfabriken herausragten, wie *Cato Institute*, *Center for Defense Information*, *Heritage Foundation* etc.³⁴ Rich und Weaver schreiben:

³³ Fischer geht es vor allem um das Agenda-Setting, bei welchem die Politiker kaum noch Einfluss geltend machen können. Er schreibt: “There is only limited consensus on the most policy issues and little chance for politicians – let alone experts – to exercise significant influence over the political agenda. Defeats, frustration, and standoffs are experienced by even the most powerful players. Today’s leading policy advisors tend to be tomorrow’s outsiders” (Fischer 1991, 333).

³⁴ Von den 1.776 Think Tanks wurden über 91 Prozent seit 1951 gegründet und seit 1970 haben sich mehr Think Tanks entwickelt als 50 Jahre zuvor (McGann 2007, 5 f.). Für eine ausführliche Auflistung der mittlerweile über 1.500 Think Tanks siehe: McGann, James G. und Johnson, Erik C. *Comparative think tanks, politics and public policy*. Northampton: Edward Elgar Pub, 2005.

“Through the 1970s and 1980s, ideological, overtly political and advocacy-oriented think tanks modeled after the Heritage Foundation proliferated. Most were politically conservative organizations” (Rich und Weaver 1998, 240).

Das Feld der Think Tanks befand sich im Wandel: konservative Advocacy Think Tanks dominierten nun den Krieg der Ideen, der bis dato noch als Marktplatz der Ideen von akademischen und auftragsbasierenden Think Tanks beherrscht worden war, die hauptsächlich dem linken Lager zuzuordnen sind (Fischer 1991, 339 f.). Damit konservative Ideen stärker Gehör finden konnten, wurde mittels konservativer Advocacy Think Tanks eine Gegenintelligenz („conservative counterintelligensia“) entworfen, durch die konservatives Gedankengut offensiv und aggressiv artikuliert wurde (Fischer 1991, 340).³⁵ In einem Essay geht Rich noch weiter: “It is more appropriate to think of the war of ideas as really a war of *ideologies*, with discreet policy ideas as important ammunition in the war’s battle (Hervorhebung im Original)” (Rich 2011, 193). Den Advokaten der neuen konservativen Geisteskraft ging es um die Zurückdrängung des Staates, „den regulierenden Einfluss (...) als schädlich darzustellen, zu diskreditieren und zurückzudrängen. Leitbild ist (...) der konservative Aktivist und Missionar“ (Gehlen 2005, 33). So standen sich im „Krieg der Ideen“ nicht nur verschiedene Ideen und Ideologien gegenüber, sondern auch traditionelle Think Tanks des „good government movement“, die eher objektiv-beratend arbeiten und die immer einflussreicheren Advocacy Think Tanks, mehrheitlich aus dem konservativen Lager kommend, gegenüber (Fischer 1991, 343, J. A. Smith 1991, 19-20).³⁶

Ein Wandel vollzieht sich auch bezüglich theoretischer Erklärungsansätze. Advocacy Think Tanks, die die „gesetzlichen Grenzen der Gemeinnützigkeit bisweilen stark strapazier[en]“ (Gehlen 2005, 24), können aus elitistischer Sicht wesentlich besser erklärt werden.

“The staff of these organizations tended to be ideologically homogeneous, and the leadership of these new think tanks used each of their research products as vehicles to advance their underlying ideologies” (Rich und Weaver 1998, 240).

Nach Rich und Weaver existiert also kein Diskurs über verschiedene Ideen und Ansätze, sondern es wird nur diskutiert, wie man die Ideen, am besten „verkaufen“ kann, wobei Objektivität stark vernachlässigt wird (Rich und Weaver 1998, 242). Es geht vielmehr darum, schnell

³⁵ Hauptsächlich wurden neoliberale Forderungen entwickelt. Freier Markt und ein zurückhaltender Staat waren zentral (Rich 2011, 194).

³⁶ Vgl. hierzu Paretos Elitenkonkurrenz zwischen Elite und Gegenelite, die sich „gegenüberstehen wie zwei fremde Nationen“ (Pareto 1962, § 2226). Siehe auch Punkt 1.1.

zu liefern. Schlagkräftige Antworten, keine wissenschaftlichen Fakten werden benötigt. “Marketing and promotion have done more to change the think tanks’ definition and role (...) than any other phenomenon [sic!]”, resultiert Smith (J. A. Smith 1991, 194).

Um die Arbeitsweise der Think Tanks zu konkretisieren, bietet sich die Unterscheidung David Riccis an, der zwei Extrema ausmacht: Mobilisierung („mobilization roles“) und Wissensvermittlung („knowledge roles“) (Ricci 1993, 162-165). Stellt man sich einen Zahlenstrahl mit den Endpunkten „Mobilisierung“ einerseits und „Wissensvermittlung“ andererseits vor, so stehen Advocacy Think Tanks dem Mobilisierungspunkt sehr nahe, Universities without Students lassen sich fast spiegelbildlich auf Seiten der Wissensvermittlung einordnen und Contract Researcher stehen dazwischen aber näher der Wissensvermittlung. Wissensvermittlung ruft eher objektive Forscher auf den Plan, die langfristig orientiert arbeiten. Deren Ergebnisse werden von „research brokers“ aufgegriffen und in die jeweilige politische Debatte eingebracht. “Research brokers will distill and simplify academic knowledge so that government officials can refer to it when they decide which policies to pursue” (Ricci 1993, 163). Mobilisierung lässt sich in langfristige und kurzfristige untergliedern. Langfristige Mobilisierung impliziert Publikationen in Form von Büchern und Artikeln. Kurzfristige Mobilisierung dagegen beschreibt die informelle Arbeitsweise, die besonders von Advocacy Think Tanks genutzt wird: “Short-term mobilization takes place during luncheons, conferences, and symposia”, schreibt Ricci (1993, 164). Das Ziel ist, Einfluss auf *aktuelle* politische Debatten zu nehmen.³⁷

Die Arbeitsweise vieler Advocacy Think Tanks ist dahingehend fragwürdig, werden Ergebnisse, Zahlen und Fakten anderer Forschungsinstitute aus dem Zusammenhang gerissen und der Ideologie entsprechend verwendet, um über ein verzerrtes Wirklichkeitsbild die vertretende Ideologie zu untermauern und Interessen durchzusetzen. Insbesondere da die politisch-religiöse Rechte in den Vereinigten Staaten stark auf ihre Advocacy Think Tanks setzt, kritisiert Domhoff (2009, 967 f.) einen angestrebten ideologischen Rückwärtstrend mit implizierter Blockadehaltung gegen Fortschritt. Ferner wirft er den ultrakonservativen Think Tanks nicht nur unwissenschaftliche und gestrige Artikulation vor, sondern macht diese auch für bewusste Fehlinterpretationen verantwortlich, um deren Ideologie zu stützen. “Creating doubt about global warming” und “campaigning for marriage and responsible fatherhood”, seien

³⁷ Vgl. hierzu: “Think tanks might provide accessible, timely summaries of evidence and arguments that support a point of view on pending policy decisions. A think tank might produce, for example, a short issue brief about the risk for small business growth of new environmental legislation just before a vote on the bill” (Rich 2001, 10).

typische Themenfelder, so Domhoff (Domhoff 2009, 968).³⁸ In ihrer detailreichen Auseinandersetzung mit der amerikanischen Rechten, entwirft Petra Beckmann-Schulz (1992, 55) ein Typologie-Raster, um Neue und Alte Rechte sowie Intellektuelle Neokonservative zu unterscheiden, wobei bemerkenswert ist wie kongruent die Kriterien mit den Mitgliedern konservativer advokatorischer Think Tanks sind. Interessant ist die Arbeitsweise der Intellektuellen Neokonservativen: „einzelne Personen äußern ihre Meinung in verschiedenen politischen Publikationen regelmäßig zu prinzipiellen politischen Fragen“ (Beckmann-Schulz 1992, 55). Es geht also vielmehr um Deutungshoheit, als um wissenschaftliche Expertise.

Neben der Arbeitsweise der Think Tanks erläutert Ricci (1993, 166) – genauso wie Domhoff (1974, 8) – deren Rolle im Policy-Making Prozess, in welchem die Think Tanker abhängig der Debatte oder des Themas relevante Gäste zu Konferenzen, Seminaren und Meetings einladen und zusammenbringen. Dieses Netzwerk („issue network“) umfasst alle wichtigen Akteure einer bestimmten Debatte oder einer bestimmten Ideologie, um diese durchzusetzen. Ricci identifiziert hierbei eine Art Patronage, da viele Akteure sich in das Netzwerk zurückziehen, mit der Erwartung, selbst in eine Administration berufen zu werden (Ricci 1993, 165 f.).³⁹

So wird der Punkt Mobilisierung um die Funktion als Netzwerk und Personalpool der Herrschaftselite erweitert. Die Netzwerke sind homogen strukturiert – wie auch Advocacy Think Tanks selbst (Rich und Weaver 1998, 240); die Personen kommen aus einem ähnlichen Milieu, teilen ideologische Vorstellungen und haben gemeinsame Interessen (Ricci 1993, 165 f., 184, Rich und Weaver 1998, 240). Hier schließt sich der Kreis zu Dyes elitistischen Ansatz oligarchischer Tendenzen im Policy-Making Prozess (Dye 1976, Dye 1978). Denn er identifiziert ebenfalls ein Netzwerk, zurückzuführen auf: “cohesion and consensus among top corporate, financial, and governmental leaders” (Dye 1978, 309). Ferner erkennt Domhoff die Financiers der Denkfabriken als Machtelite, die Advocacy Think Tanks als Steuerungs- und Marketingorgan instrumentalisieren und als Katalysator ihrer Leitlinien und ihrer Ideologie nutzen. Domhoff schreibt:

³⁸ Bezüglich des Bezweifelns der globalen Erwärmung nennt Domhoff (Domhoff 2009, 968) *ExxonMobil* als treibende Kraft. Bezüglich der Kampagne für Heirat und verantwortungsvolle Vaterschaft, welche sich gegen Abtreibung, Geschlechtergleichheit, sexuelle Freiheit und Rechte für Homosexuelle wendet, werden *Institute for American Values, Family Research Council, Focus on the Family, Heritage Foundation* und *Hudson Institute* genannt (Ebd.).

³⁹ Vgl. hierzu den ehemaligen Bundesminister Deutschlands Karl-Theodor zu Guttenberg, der nach seinem Rücktritt als Verteidigungsminister vorerst im Think Tank *Center for Strategic and International Studies (CSIS)* arbeitete, um möglicherweise später wieder in der Politik aktiv zu werden (dpa 2011).

“The power elite are the people who serve as directors or trustees in profit and non-profit institutions controlled by the corporate community through stock ownership, financial support, or a predominant role on the board of directors” (Domhoff 2009, 960).⁴⁰

Bemerkenswert ist das Potenzial einer Verflechtung („interlocking directorates“), das ein typisches Merkmal für die Existenz einer Machtelite ist. Die Top-Eliten, so Dye (Dye 1976, 204), besetzen die Spitzenpositionen der Strategiezentren (wozu auch Think Tanks zählen), um deren Finanzen zu kontrollieren. Ähnlich wie Ricci (1993, 166) beschreibt Dye die integrative Kraft elite-finanzierter und elite-gesteuerter Think Tanks:

“The policy-planning groups – such as the Council on Foreign Relations, the Committee on Economic Development, and the Brookings Institution – play a central role in bringing together individuals at the top of the corporate and governmental worlds, the foundations, the law firms, and the mass media, in order to reach a consensus about policy direction” (Dye 1976, 204).⁴¹

Vor allem die Führungsriege des AEI ist gespickt mit Personen des Big Business: Chairman Kevin B. Rollins ist ehemaliger Chef des Computerunternehmens Dell, Vize-Chairman Tully M. Friedman ist gleichzeitig Direktor zweier Unternehmen. Michael W. Gleba, Schatzmeister des AEI, besetzt Führungspositionen anderer Think Tanks, wie dem Allegheny Institute for Public Policy (AEI 2011). Der Chairman des PNAC William Kristol ist u.a. Kommentator bei Fox News und war 2008 Foreign Policy Adviser für John McCains Präsidentschaftskampagne. Robert Kagan, Co-Gründer des PNAC, ist Adviser für Mitt Romneys Präsidentschaftskampagne 2012, der unter den republikanischen Bewerbern „das meiste Geld und die beste Polit-Maschinerie hat“ (Pitzke 2011); Kagan schreibt darüber hinaus für die Washington Post als Kolumnist und ist Senior Fellow der Brookings Institution. Direktor des PNAC, Bruce P. Jackson, war zwischen 1993 und 2002 Vizepräsident für Strategie und Planung beim Rüstungsunternehmen Lockheed Martin Corporation (PNAC 2006).⁴²

⁴⁰ Vgl. hierzu die in Punkt 2.1 erklärte Studie Dyes (Dye 1976), der 7.314 Spitzenpositionen, verteilt auf 4.981 Personen ausmachte und somit eine personelle Verflechtung innerhalb der Elite identifiziert, was Domhoffs Argument nicht nur stützt, sondern auch erweitert.

⁴¹ Vgl. hierzu auch: “Behind the facade is a network of interests comprised of elites drawn from the public and private sector which are intent on imposing a particular set of values to further entrench privilege” (Smith und Marden 2008, 700). Auch Beckmann-Schulz zeigt, dass „die neue Rechte nicht nur organisatorisch alle relevanten gesellschaftlich-politischen Bereiche abdeckt (...), sondern darüber hinaus die Abstimmung und Abwicklung ihrer Arbeit durch eine geschickte Personalpolitik fest im Griff hat“ (Beckmann-Schulz 1992, 29).

⁴² Insgesamt waren 17 Mitglieder des Think Tank *Project for the New American Century* auch in der Bush-Administration beschäftigt, darunter Donald Rumsfeld und Paul Wolfowitz (Altheide und Grimes 2005, 624).

Mit zunehmendem Einfluss advokatorischer Denkfabriken seit Beginn der 70er Jahre, gewannen Elitetheoretiker an Erklärungswert, wohingegen sich pluralistisch motivierte Autoren weniger wohl mit den Advokaten politischer Ideen und Ideologien fühlten (J. A. Smith 1991). So stützen zwar akademische Think Tanks die Grundthesen der Pluralismustheorie, doch scheitert die Theorie hinsichtlich des Erklärungsgehalts advokatorischer Denkfabriken. Mit kritischem Auge werden Advocacy Think Tanks betrachtet, da mit steigendem Einfluss dieser in der wissenschaftlichen Grauzone arbeitenden Denkfabriken die Qualität einer Debatte fällt, woraus folgt, dass rational untragbare Ideen auf die Agenda kommen. David R. Beam schreibt:

“The ideals of objective fact-finding, nonpartisanship, and nonadvocacy that were stressed in the charters of the earliest Washington think tanks and official research organizations now sound oddly dated” (Beam 1996, 435).

Entsprechend der Pluralismustheorie ist eine Verwirklichung der „bad ideas“ (Beam 1996) per Gesetz unzulässig, setzen sich schließlich nur die „besten Ideen“ im Zuge eines öffentlichen Diskurses durch. Retten können sich die Pluralisten mit der Bemerkung, dass das goldene Zeitalter der Politikberatung – akademisch oder ideologisch – wegen dem Aufblühen der Advocacy Think Tanks vorbei sei (Beam 1996, 436). Zentraler Kritikpunkt jedoch bleibt das nichtöffentliche Agenda-Setting:

“The agenda for policy consideration is increasingly shaped and approved by private elites *before* governmental policymakers and political parties become actively involved in the process (Hervorhebung im Original)” (Fischer 1991, 345).⁴³

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Fortbestand advokatorischer Denkfabriken pluralistisch schwer zu erklären ist.⁴⁴ Denn sie passen nicht in das rationale Modell, in welchem sie

Promintester Vertreter ist Richard „Dick“ Cheney, der nicht nur im PNAC, sondern auch im AEI tätig war, während er sein Amt als Vizepräsident der USA ausübte und sich fortwährend für Forderungen – insbesondere des PNAC – einsetzte, nämlich für „eine bellizösere Durchsetzung amerikanischer Sicherheitsinteressen“ (Keller 2008, 169).

⁴³ Mit „private elites“ ist das Big Business im Sinne Domhoffs, ja sogar Mills gemeint. Vgl. hierzu Ricci zur Abhängigkeit der Think Tanks vom privaten Sektor: “Economic institutions make financial contributions to others not directly engaged in economic production, such as universities, foundations, and think tanks. (...) They (die Think Tanks) will usually encourage the adoption of public policies that accord, more or less, with mainstream interests of private enterprise” (Ricci 1993, 185). Hier stimmt Ricci der elitistischen Einordnung der Think Tanks als Steuerungsorgan der Elite zu.

⁴⁴ Dass sich Advocacy Think Tanks gründen konnten, lässt sich aus pluralistischer Sicht gut erklären. Denn für die Begründung der Existenz bedarf es keiner Unterscheidung zwischen akademischen, auftragsbasierenden und advokatorischen Think Tanks. Think Tanks als Gesamtphänomen gründeten sich wegen den besonderen Voraussetzungen des amerikanischen politischen Systems. Die scharfe Trennung der drei Gewalten durch

als Brückenschlag zwischen Wissenschaft und Politik fungieren. Vielmehr sind die ideologisch motivierten Think Tanks als Steuerungsorgan der Herrschaftselite zu verstehen, die hauptsächlich das Marketing für die Ideen übernehmen (Fischer 1991, 345, Ricci 1993, 166).

Zwar lassen sich Advocacy Think Tanks besser aus elitistischer Sicht erklären lassen, dennoch ist die Frage nach dem politischen Einfluss noch ungeklärt. Wie stark ist der Einfluss der Advokaten, die doch teilweise so unwissenschaftlich vorgehen und wem nutzen sie tatsächlich?

3.3 Einfluss(losigkeit) der Advocacy Think Tanks

Washington, D.C.: Kapitol, Supreme Court, Weißes Haus – wer Einfluss auf politische Entscheidungsträger ausüben will, muss in der Hauptstadt der USA vertreten sein. Kein Wunder also, dass 54 Prozent der auf nationalem Level agierenden Think Tanks, die vor 1971 gegründet worden sind, ihren Sitz in der Hauptstadt haben, legen Rich und Weaver (1998, 245) dar und erkennen einen Trend gen Washington: von den 1971 und später gegründeten Think Tanks, siedelten sich sogar 63 Prozent in Washington an, mit dem Ziel: “Seeking to contribute to national-level policy debates” (Rich und Weaver 1998, 245). In absoluten Zahlen ausgedrückt: 393 Think Tanks sitzen in Washington, D.C., gefolgt von Massachusetts an zweiter Stelle mit deutlich weniger, nämlich 175 Denkfabriken (McGann und Sabatini 2011, 39). Die Zahl der Wissensfabriken ist zwar kein Indiz für den tatsächlichen Einfluss, legt aber nahe, dass sich Policy-Planning stark in der Hauptstadt zentriert (Ricci 1993, 190, Rich und Weaver 1998, 248).

Historisch argumentierend, muss man feststellen, dass die Stärke des Einflusses von Think Tanks einem ständigen Wechsel zwischen stark und gering unterliegt. Denn bereits während einer Debatte können Think Tanks zwischen absoluter Einflusslosigkeit und enormer Einflussstärke schwanken, es können sich weitreichende Einflusskanäle öffnen oder versperren (Gehlen 2005).⁴⁵

checks and balances sowie die schwache Parteienstruktur, lassen ein Vakuum entstehen (McGann 2005, 4). An diese Lücke traten Think Tanks – egal welcher Art. Vgl. hierzu auch Punkt 3.1.

⁴⁵ Ein gutes Beispiel sind die drei *Welfare*-Reformphasen während der 1980er und 90er Jahre, in welchem Think Tanks unterschiedlich stark involviert gewesen waren, die Martin Gehlen (Gehlen 2005) in einer Studie untersuchte.

In der Wissenschaft wird der tatsächliche Einfluss der Think Tanks konträr interpretiert. Den parteilichen und ideologisch abhängigen Think Tanks schreibt Gebhard Schweigler eine weniger wichtige Rolle im Herrschaftsprozess zu. Sie besitzen keine wissenschaftliche Autorität gegenüber der Öffentlichkeit, da sich im pluralistisch-rationalen Sinne „extreme Argumente (...) gegenseitig auf[heben]“ (Schweigler 1977, 221).

Andere Autoren sehen das differenzierter: Zwar gestehen Rich und Weaver im Zuge ihrer Befragungen ein, dass Advocacy Think Tanks bezüglich der Glaubwürdigkeit Einbußen hinnehmen müssen: “The average score for think tanks with no identifiable ideology was significantly higher than for either conservative or liberal think tanks” (Rich und Weaver 1998, 249). Allerdings erzielten ideologisch konservative Think Tanks – wesentlich mehr als liberal orientierte Think Tanks – einen signifikant hohen Wert bei der Beurteilung des Einflusses im politischen Prozess (Rich und Weaver 1998, 248 f.).

In Punkt 3.2 der Arbeit wurde bereits dargelegt, dass sich mit Entstehen der Advocacy Think Tanks das Selbstverständnis der Denkfabriken grundlegend geändert hat – zu Lasten der Unabhängigkeit und auch der Objektivität (Ricci 1993, 166, Rich und Weaver 1998, 246 f., J. A. Smith 1991, 194). Für Martin Gehlen bedeutet das jedoch nicht, dass nur kurzfristig auf aktuelle Probleme reagiert wird, sondern dass auch agiert wird, um auf potenzielle Schwierigkeiten sofort eine Antwort zu liefern.

Denn Think Tanks „verstehen sich (...) auch als Quelle und Speicher neuer Ideen (...). Solche Konzepte auf Vorrat können jahrelang in der Schublade liegen und dann plötzlich zu Geltung kommen, wenn ein Umschwung der öffentlichen Meinung stattfindet und eine politische Nachfrage nach alternativen Lösungen entsteht“, bilanziert Gehlen (Gehlen 2005, 35 f.).

Diese abgespeicherten Konzepte finden aber nur unter besonderen Voraussetzungen Platz auf der Agenda. John W. Kingdon (1984) spricht hierbei vom Policy Window. Das folgende Kapitel wird anhand des bereits eingeführten Think Tanks *Project for the New American Century* darlegen, wie diese advokatorische Denkfabrik Einfluss – mit besonderen Augenmerk auf Sicherheits- und Außenpolitik sowie Verteidigung (Abelson 2009, 93) – auf die Bush-Politik ausübte, begünstigt durch das Policy Window des 11. September.

4. PNAC: Erfolgreiche Policy Entrepreneurs

“American foreign and defense policy is adrift. (...) We aim to change this. We aim to make the case and rally support for American global leadership” (PNAC 1997).

Policy Entrepreneurs sind Ideenträger, beispielsweise eines Think Tanks, die ihre Ideologie, Ideen und Ansätze in den Herrschaftsprozess hineinbringen, auf die Agenda setzen und vermarkten (J. A. Smith 1991, 201 f.). Das PNAC war mit insgesamt 17 ihrer Mitgliedern (Vgl. Punkt 4.2) im Bush jr.-Kabinett vertreten, wobei Ansichten, Ideen und Ideologien – vorerst – kaum Gehör fanden (Singh 2006, 14, Thunert 2003, 38). Mit den Terroranschlägen auf das World Trade Center am 11. September 2001 änderten sich die politischen Rahmenbedingungen grundlegend und es entstand ein Handlungskorridor für die Neokonservativen des PNAC (Birkland 2004, 196). Im folgenden Kapitel wird anhand John Kingdons Modell des Policy Windows erklärt, wie das PNAC Einfluss auf die Bush-Administration nahm, was das Argument entkräftet, Advocacy Think Tanks haben keinen Einfluss und können deshalb vernachlässigt werden.

4.1 Das Policy Window des 11. September

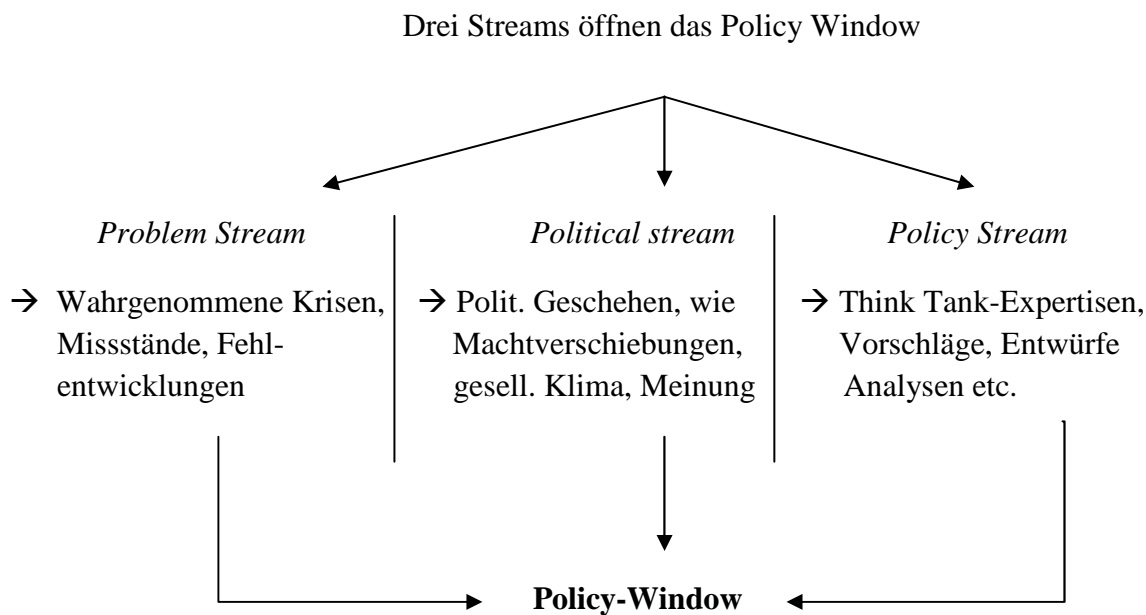
Das Policy Window ist ein Handlungskanal, der sich meist unvorhergesehen öffnet und als Katalysator, sonst chancenloser Ideen fungiert. Kingdon schreibt: “Policy Windows open infrequently, and do not stay open long. Despite their rarity, the major changes in public policy result from the appearance of these opportunities” (Kingdon 1984, 175).

Drei Ströme bilden für Kingdon den Kanal, der das Policy Window öffnet: Problem Stream, Political Stream und Policy Stream. Der Problem Stream beinhaltet die Veränderung der Machtverhältnisse aufgrund äußerer Einflüsse, z.B. Katastrophen, Krisen und Kriege (Kingdon 1984, 95-121).⁴⁶ In vorliegender Arbeit werden die Anschläge des 11. September 2001 als wahrgenommene Krise identifiziert, die zu Veränderungen im Problem Stream führten. Der Political Stream bezieht sich auf Abweichungen der vorherrschenden politischen und gesellschaftlichen Meinung, auf Machtverschiebungen wie im Kongress und in der Regierung

⁴⁶ Ein Beispiel für eine Katastrophe ist der Hurrikane Katrina, analysiert von Joshua Farley et al. (Farley et al. 2007), in welchem ebenfalls Kingdons Modell angewendet wird. Für das Beispiel Krieg als Policy Window kann der japanische Angriff auf die US Navy in Pearl Harbor 1941 angeführt werden (Parmar 2005).

oder auf die Wahl und Abwahl einer Regierung (Kingdon 1984, 152-172). Der Policy Stream ist ein Sammelsurium von Gesetzesentwürfen und Analysen, Reden und Think Tank-Expertisen (Kingdon 1984, 122-151).⁴⁷

Abbildung 4-1: Kingdons Policy Window



Quelle: Eigene Darstellung

Die drei Ströme sind notwendige Komponenten für das Policy Window. In jedem Strom müssen Veränderungen vorliegen, zusammen bilden die Streams den Schlüssel, um das Policy Window zu öffnen. Ferner treten Policy Windows weder regelmäßig, noch häufig auf. Kingdon erklärt:

“The separate streams come together at critical times. A problem is recognized, a solution is available, the political climate makes the time right for change, and the constraints do not prohibit action. *Advocates* develop their proposals and then wait for *problems* to come along to which they can attach their solutions, or for a development in the *political stream* (...) that makes their proposals more likely to be adopted (Hervorh. d. Verf.)” (Kingdon 1984, 93).

⁴⁷ Kingdon (1984, 122) nennt den Policy Stream auch „the policy primeval soup“, also die Ursuppe voller Strategie- und Gesetzesentwürfen, Ideen und Weltanschauungen.

Anknüpfend an Kingdon, entwickelte Nikolaos Zahariadis (Zahariadis 1999) die Policy Process Theorie weiter, indem er Kausalbeziehungen zwischen den Streams herstellte. Er schreibt: “When windows open in the problem stream, coupling is likely to be consequential” (Zahariadis 1999, 82).

Wie am Ende des 3. Kapitels angedeutet, fungieren Think Tanks als „Speicher neuer Ideen“ und finden Gehör, sobald die „Nachfrage nach alternativen Lösungen entsteht“ (Gehlen 2005, 35 f.). Sie nehmen also im Kingdon’schen Policy Window die Rolle der „Advocates“ ein, die ihrer Ideologie entsprechende Ansätze entwickeln und auf ein offenes Fenster lauern, um dann ihre Lösungen zu akzentuieren (Kingdon 1984, 174). Klar wird auch, dass der Anstoß für das Policy Window entweder aus dem Problem oder aus dem Political Stream kommen muss, nicht aber aus dem Policy Stream. Das schwächt die Einflussmöglichkeit der Think Tanks ab, bedeutet jedoch nicht, dass die Denkfabriken als einflusslos zu bewerten sind. Gehlen kritisiert deshalb (Gehlen 2005, 321), das Modell könne Advocacy Think Tanks „nur unbefriedigend erfassen“, da diese wegen der „ideologisch zugespitzten Problembeschreibungen“, sich nicht im Policy Stream und somit auch nicht im Prozess des Policy Windows befinden.⁴⁸ Am Beispiel des 11. September wird jedoch in dieser Arbeit bewiesen, dass der Advocacy Think Tank PNAC seine Ansichten im Zuge des entstandenen Policy Windows auf die Agenda der Bush-Administration setzen konnte.

Wendet man das Modell auf die Phase der Terroranschläge des 11. September an, so steht dem Aufblitzen des Policy Windows in diesem Fall zweifellos eine Veränderung im Problem Stream, hervorgerufen durch eine Krise bzw. Katastrophe, voraus. Thomas A. Birkland untersuchte die Medienberichterstattung der *New York Times* zwischen 1990 und 2002 bezüglich terroristischer Angriffe und fand heraus, dass den Anschlägen in New York und Washington eine signifikant größere Beachtung zukam als anderen Attacken wie dem ersten Anschlag auf das World Trade Center, dem Bombenattentat in Oklahoma City oder dem Bombenanschlag in Atlanta während der Olympischen Spiele (Birkland 2004, 183). Hiermit ist das erste Kriterium erfüllt: Veränderung im Problem Stream, hervorgerufen durch eine gesellschaftlich wahrgenommene Krise (Kingdon 1984, 17).

Eine Veränderung im Problemstrom führt wegen des „consequential couplings“ (Zahariadis 1999) zu einem Wandel sowohl im Political als auch im Policy Stream, was folglich das Policy Window öffnet. Mit Erfüllung des ersten Kriteriums, erfüllen sich somit zweites

⁴⁸ Diese Kritik kann als pluralistisch motiviert ausgelegt werden. Denn pluralistischen Denkschulen gestaltet es sich als problematisch, das Fortbestehen und den Einfluss advokatorischer Think Tanks zu erklären, weshalb diese eher als wenig einflussreich bewertet werden (Vgl. Punkt 4.2: Beam 1996, 436).

(Wandel im Political Stream) und drittes Kriterium (Wandel im Policy Stream) als Konsequenz. Dieser Lesart entsprechend, bilden die Anschläge vom 11. September in New York und Washington ein Policy Window für neue Ideen und Lösungen.

Im folgenden Kapitel wird analysiert wie das PNAC, wegen den eben dargestellten Voraussetzungen, die Agenda der Bush-Regierung beeinflusste.

4.2 PNAC: federführende Architekten der Bush-Doktrin

Das PNAC wurde 1997 gegründet, um sich gegen die temporäre Außenpolitik des Multilateralismus (Keller 2008, 176) des damaligen Präsidenten Clinton zu wenden, indem die globale Führung der Vereinigten Staaten in der Rolle eines wohlwollenden Hegemons gefordert wurde (Abelson 2009, 98, PNAC 1997).⁴⁹ Allerdings kann nicht bewiesen werden, dass George W. Bush sein Kabinett bewusst mit Anhängern des PNAC besetzte. Es waren vielmehr Personen, denen Bush trauen konnte (Abelson 2009, 99). Auch die anfangs angestrebte Außenpolitik kann nicht als ultra- oder neokonservativ etikettiert werden. Stattdessen dominierte eine „Koalition aus Realisten und den *assertive nationalists*, den Jacksonians (Hervorhebung im Original)“ die beginnende Präsidentschaft Bushs (Keller 2008, 174).

So standen die Neokonservativen mit ihren Ideen im Abseits oder fanden sich handlungsunfähig „zwischen den Stühlen“, da sie einerseits die außenpolitische Abgrenzung Bushs gegenüber seines Vorgängers befürworteten andererseits weitreichendere Schritte forderten (Keller 2008, 176). Aus einem Dokument des PNAC geht hervor: “The process of transformation, even if it brings revolutionary change, is likely to be a long one, absent some catastrophic and catalyzing event – like a new Pearl Harbor” (Donnelly 2000, 51). Denn ohne ein Feindbild fehlte „die Letztbegründung“ für die offensive Verbreitung amerikanischer Werte (Keller 2008, 176). Nach den Anschlägen in New York und Washington erstarkten die Neokonservativen und „getrieben von der Notwendigkeit, ähnliche Ereignisse zu verhüten, lösten sich Jacksonians wie Cheney und Rumsfeld aus ihrer Status-quo-Allianz mit den Realisten und wandten sich den radikaleren Plänen der Neokonservativen zu“ (Keller 2008, 183).

⁴⁹ Brisant ist ein 1998 erschienener Brief des PNAC an Bill Clinton, in welchem die Mitglieder des Think Tanks dem Irak den Besitz von Massenvernichtungswaffen unterstellten und deshalb forderten, Saddam Hussein zu beseitigen (PNAC 1998). Die Unterzeichner: Elliott Abrams, Richard L. Armitage, William J. Bennett, Jeffrey Bergner, John Bolton, Paula Dobriansky, Francis Fukuyama, Robert Kagan, Zalmay Khalilzad, William Kristol, Richard Perle, Peter W. Rodman, Donald Rumsfeld, Vin Weber, Paul Wolfowitz, R. James Woolsey, Robert B. Zoellick und William Schneider, Jr. (PNAC 1998).

Die Antwort, warum nun gerade die Neokonservativen Gehör fanden, findet sich in der Arbeitsweise advokatorischer Think Tanks, die auf Vorrat arbeiten und bei auftretenden Problemen sofort mit alternativen Lösungen parat stehen (Gehlen 2005, 35 f., Kingdon 1984, 93, Rich 2001, 54, Rich und Weaver 1998, 242). Auf die entstandene Nachfrage nach neuen Ideen boten die Neokonservativen ihre Ideen fast konkurrenzlos an, da sie bereits vor den Anschlägen „in der zweiten oder dritten Reihe der Administration zu finden“ waren (Greve 2005, 117, Keller 2008, 184). Das Potenzial für neokonservative Ansichten war also vorhanden und die Voraussetzung für einen Platz auf der Agenda waren wegen der Veränderung im Problem Stream optimal gegeben (Vgl. Punkt 5.1). Dadurch verschob sich das Machtgefüge innerhalb der Bush-Administration hin zu den Neokonservativen, weshalb ein Wandel im Political Stream nachzuweisen ist und somit auch das zweite Kriterium erfüllt ist. Die Veränderung im Policy Stream wird nun anhand der Bush-Doktrin gezeigt.

Die Bush-Doktrin besteht im Wesentlichen aus drei Leitlinien: a) Rechtfertigung einer Präemptiv-Strategie, b) Notwendigkeit von Regime Change und c) Feststellung der Bedrohung durch den islamistischen Terror bezogen auf Nationalstaaten (Singh 2006, 18-21). Patrick Keller hat neokonservative Charakteristika isoliert, wovon sich das der „American primacy“, verwirklicht durch eine „benevolent global hegemony“ (Keller 2008, 184), mit dem Charakteristikum der missionarischen Verbreitung von „Freiheit und Antiautoritarismus“ (Keller 2008, 186) verbinden lässt. Zusammen münden diese Ansichten in der Rechtfertigung einer Präemptiv-Strategie (Leitlinie a)) gegenüber sogenannter Schurkenstaaten⁵⁰ und sind deshalb der neokonservativen Denkschule zuzuordnen. In einem PNAC-Dokument fordert Donnelly (2000, 42) eine „First-Strike Force“, was den Forderung einer Präemptiv-Armee zu verstehen ist. Das missionarische demokratieverbreitende Selbstverständnis ergibt in Synthese mit dem Merkmal einer „extreme[n] Konfrontationsbereitschaft“ (Keller 2008, 189) die Leitlinie des Regimewechsels (b)), die laut einem Interview Greves (2005, 95) mit Gary Schmitt (Senior Fellow des PNAC) „eine ‚Erfindung‘ der Neokonservativen im Umkreis des PNAC gewesen“ sei. Auch im PNAC-Dokument *Rebuilding America's Defense* (Donnelly 2000, 10) finden sich mehr oder weniger dezente Hinweise auf einen angestrebten Regimewechsel, u.a. in der Golfregion, namentlich Saddam Hussein. Jacksonians, Realisten und Liberale negieren diese Vorstellungen zwar nicht komplett, warnten aber vor „bedrohliche[n] Nebeneffekten“ (Keller 2008, 189). Leitlinie c) stammt eher aus dem realistischen Lager, denn die Feststellung der islamistischen Bedrohung durch den Terror wurde mit Nationalstaaten wie Afghanistan und Irak in Verbindung gebracht, weshalb Leitlinie c) eher der „traditionell-konservativen

⁵⁰ In diesem Zusammenhang sind die Staaten der „axis of evil“, Nordkorea, Iran und Irak zu nennen.

Bedrohungsanalyse“ folgte und am stärksten von Realisten beeinflusst worden ist (Greve 2005, 88). Insgesamt können zwei der drei Leitlinien der Bush-Doktrin der neokonservativen Schule zugeordnet werden, wobei das Policy Window des 11. September als Katalysator diente, um realistische und liberale Ansichten den neokonservativen Ideen unterzuordnen (Keller 2008, 191).

Das PNAC kann somit im Zeitraum kurz nach den Anschlägen als federführender Architekt der Bush-Doktrin identifiziert werden. Das auslösende Moment sind die Anschläge des 11. September, wodurch einzelne Mitglieder, die zuvor in der zweiten Reihe standen, nach vorne rückten. Der stellvertretende Verteidigungsminister Paul Wolfowitz, der Intellektuelle Robert Kagan und *Weekly Standard*-Chefredakteur William Kristol waren nun tonangebend und sind führende Mitglieder des PNAC (PNAC 2006). „Nach den wortgewaltigen Befürworten einer präemptiven Strategie und eines Regierungswechsels im Irak, nach ihren Ideen und Karriereaufbahnen“ wurde nun gefragt, was den teilweise radikalen Kräften einen Kanal zur Öffentlichkeit verschaffte (Greve 2005, 8).

Bemerkenswert aber ist, dass der Einfluss dieses Think Tanks fortwährend gesunken ist und deshalb sicher nicht als Architekt der Irak-Invasion verstanden werden kann (Abelson 2009). Abelson (2009, 93) sieht dabei andere Think Tanks wie das AEI wesentlich einflussreicher und bewertet den Einfluss des PNAC deshalb insgesamt als gering. Allerdings lässt es Abelson erstens vermissen, die Verbindung zwischen AEI und PNAC herzustellen, was Inderjeet Parmar gelingt:

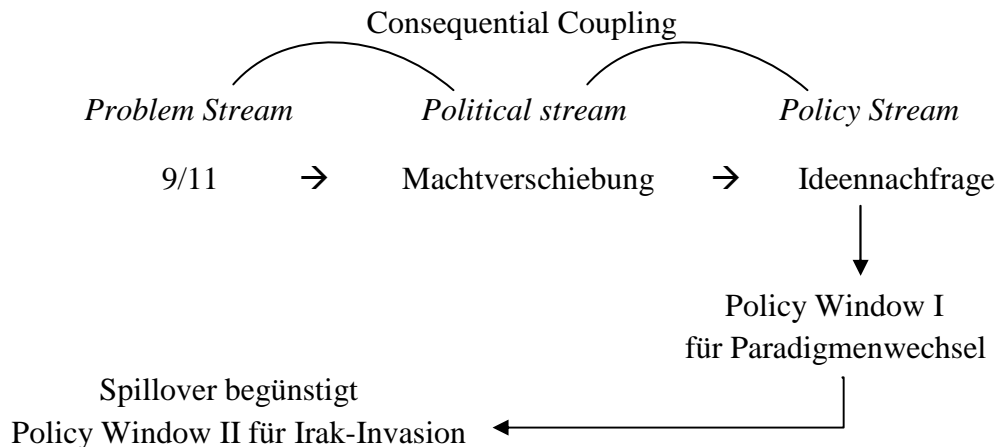
“The project (das PNAC) is closely connected both to the other neoconservative think tanks and to the current Bush administration. Indeed, as Bush noted in a speech to the AEI, his administration has ‘borrowed’ 20 of the AEI’s best people for state service in America’s hour of need” (Parmar 2005, 12).⁵¹

Kingdon (1984, 200-204) weist zudem auf Spillover-Effekte hin, die während des Prozesses der Stream-Veränderungen auch ein zweites Policy Window entstehen lassen können. Der Argumentation folgend und auf die Bush-Administration anwendend, müssen Paradigmenwechsel in der Regierung und Irak-Invasion unter Beachtung eines Spillovers geprüft werden. Denn durch die Machtverschiebungen innerhalb der Regierung (Veränderung im Political

⁵¹ Beispielsweise Richard Perle, Mitglied und ehemaliger Vorsitzender von *Defense Policy Board*, eine unabhängige Beratergruppe des *Department of Defense*, John Bolton, damaliger Staatssekretär für Rüstungskontrolle sowie internationale Sicherheit und Michael Rubin, der zwischen 2002 und 2004 als Berater im Pentagon in der Abteilung *Special Plans* für Irak und Iran tätig war (Parmar 2005, 12).

Stream), beginnt der Prozess eines zweiten Policy Windows, das durch den Spillover des vollzogenen Paradigmenwechsels den Weg in den Irak begünstigte. Daraus resultierend, ist dem PNAC ein hoher Einfluss bezüglich des Paradigmenwechsels zuzurechnen, ein geringer Einfluss aber im Hinblick auf die Irak-Invasion.

Abbildung 4-2: Kingdons Modell erweitert um Spillover und Consequential Coupling



Quelle: Eigene Darstellung

Die Kritik Abelsons (2009) resultiert aus der Medienberichterstattung, wonach das verschwörerische Bild gezeichnet wird, das PNAC habe bewusst Mitglieder in die Regierung Bush installiert, um den Irak-Krieg zu beginnen (Abelson 2009). Es wurde gezeigt, dass der Think Tank bezüglich der Irak-Invasion nicht Regie führte, sich aber dennoch als wegweisender Policy Entrepreneur im Zuge der ideellen Neuausrichtung der US-Außenpolitik nach 9/11 erwiesen hat. Paradigmenwechsel innerhalb der Regierung (1. Policy Window) und Irak-Invasion (2. Policy Window) sind also getrennt zu analysieren. Außerdem sollte nicht nachgewiesen werden, ob nur das PNAC alleine Einfluss ausübte, sondern es sollte empirisch belegt werden, dass Advocacy Think Tanks starken Einfluss auf Herrschaft und politischen Prozess ausüben können, was Pluralisten negieren. Das Argument, Advocacy Think Tanks haben unter bestimmten Voraussetzungen extrem hohen Einfluss auf den Herrschaftsprozess, wird sogar verstärkt, indem Abelson (2009, 103) auch dem AEI einen hohen Einfluss innerhalb der Bush-Regierung zuschreibt, welchem zudem Verbindungen zum PNAC nachgewiesen werden können (Parmar 2005, 12). Somit ist das Argument Abelsons (2009) unvollständig, da er Paradigmenwechsel und Irak-Invasion nicht getrennt, sondern zusammen betrachtet.

In der Gesamtbetrachtung gibt die Fallanalyse Aufschluss darüber, wie Advocacy Think Tanks von einflusslosen Advokaten zu tonangebenden Policy Entrepreneurs mutieren können. Folgende notwendige Kriterien erhöhen den Einfluss advokatorischer Think Tanks: a) Arbeiten als Speichermedium, b) Existenz einer ideologienahen Regierung, c) Think Tanker besetzen Regierungsposten und d) Existenz eines – oder mehrerer – Policy Windows.

5. Konklusion

Zu Beginn der Arbeit stand die Frage, inwiefern Advocacy Think Tanks vor dem Hintergrund eines theoriegeleiteten Diskurses über die Machtstruktur in den USA erklärt werden können. Pluralistisch argumentierend ist Herrschaft in den Vereinigten Staaten fragmentiert und offen. Entscheidungen werden, wie in Kapitel 2.2 aufgezeigt, über einen öffentlichen Diskurs verwirklicht, welcher hauptsächlich von Interessengruppen dominiert wird. Der Staat selbst tritt dabei eher verwaltend als gestalterisch auf, verwirklicht im Modell der repräsentativen Demokratie. Daraus folgernd sind Think Tanks ein Zeichen real existierenden Pluralismus im politischen Prozess, da sie Expertenwissen und wissenschaftliche Befunde in den Diskurs hineinbringen und somit die Qualität einer im hohen Maße demokratischen Debatte anheben. So lassen sich wie in Kapitel 3 dargelegt, akademische Think Tanks hervorragend in die Pluralismustheorie funktional als Brückenschlag zwischen Wissenschaft und Herrschaftsprozess einbetten. Im Machtmodell Dahls sind sie in den Bereich der Subleader zu verorten.

Allerdings ist im Zuge der Arbeit klar geworden, dass diese Interpretation der Machtstruktur, also Verhandlungen und Kompromissfindung in einem offenen System, angewendet auf Think Tanks nicht hinreichend ist. Denn dieses Verständnis deckt nur die Gruppe der akademisch („universities without students“) und semi-akademisch („contract researcher“) arbeitenden Think Tanks ab, nicht aber die ideell-parteiisch agierenden Denkfabriken („advocacy think tanks“).

Bis in die 1960er Jahre konnten akademische und semi-akademische Think Tanks, hervorgerufen durch das schwache Parteiensystem und der starken Gewaltenteilung durch „checks and balances“ in den USA, einwandfrei mithilfe der Pluralismustheorie erklärt werden. Mit dem rasanten Bedeutungszuwachs advokatorischer Think Tanks seit den 1970er Jahren, ist es allerdings problematisch, Advocacy Think Tanks pluralistisch zu begründen. Denn wie in Kapitel 3 theoretisch und in Kapitel 4 empirisch dargeboten, hat sich die Arena des Verhandeln verschoben. Politische Ideen werden nicht im traditionellen pluralistischen Sinne abhängig der öffentlichen Meinung offen diskutiert, sondern werden unabhängig der Öffentlichkeit in informellen Policy-Planning Groups wie Think Tanks entwickelt und auf die Agenda gesetzt. Der Grund findet sich im gewandelten Selbstverständnis der Think Tanks. Da die meisten Think Tanks nicht mehr neutral-objektiv, sondern parteilich und ideell eindeutig zuzuordnen sind, treten sie selbstbewusst als Policy Entrepreneurs bzw. Träger politischer Ideen nicht mehr vermittelnd, sondern gestalterisch auf.

An diesen Sachverhalt knüpfen Vertreter der elitistischen Denkschule an und bieten deshalb eine überzeugendere Interpretation und theoretische Verortung der Think Tanks an. Wie in Kapitel 3 detailliert erklärt, grenzen sich die Elitisten stark von der pluralistischen Version ab und betonen, dass die Agenda diskutiert, entwickelt und umgesetzt wird, *bevor* politische Parteien, Entscheidungsträger, Interessengruppen und die Öffentlichkeit Zugang zum Herrschaftsprozess bekommen. Ferner sind Think Tanks zentrale Koordinations- und Steuerungsmechanismen eines im hohen Grade durchstrukturierten Elitennetzwerkes. So sind Think Tanks ein Strategiezentrum einer im elitistischen Sinne existierenden Machtelite, die der sozialen Oberschicht entspringt und im Herrschaftsprozess eine regierende Elite bildet, was in Kapitel 2.1 und 3 diskutiert worden ist.

Insgesamt gilt folgendes Ergebnis: Vor dem Aufblühen der Advocacy Think Tanks konnten Pluralisten das Phänomen der Think Tanks als überparteilich sowie objektiv arbeitende Forschungseinrichtungen bestens erklären. Advokatorische Think Tanks jedoch können aus elitistischer Sicht deutlich besser begründet werden – vor allem Fortbestand, Einfluss und Arbeitsweise. Dementsprechend sinkt der Erklärungsgehalt der Pluralismustheorie immens, sobald Advocacy Think Tanks vorherrschen. Pluralisten argumentieren deshalb, dass advokatorische Think Tanks der Qualität einer Debatte schaden und sich deshalb vor absoluter Einflusslosigkeit wiederfinden, da über einen öffentlichen Diskurs nur die besten Ideen fruchten, weshalb sie entsprechend der Pluralismustheorie vernachlässigt werden können.

Dazu wurde in Kapitel 4 anhand des Beispiels des neokonservativen advokatorischen Think Tanks PNAC getestet, unter welchen Voraussetzungen Advocacy Think Tanks hohen Einfluss haben. Im Ergebnis wurde deutlich, dass das PNAC hohen Einfluss auf die Bush-Doktrin hatte. Andere Think Tanks wie das AEI, RAND, Heritage, Cato etc., die zwar nicht alle advokatorisch ausgerichtet, dafür aber eindeutig dem neokonservativen und traditionell konservativen Lager zuzuordnen sind, konnten ihren Einfluss im Zuge der Irak-Invasion geltend machen. Kapitel 4 liegt das Modell Kingdons zugrunde, das den Weg politischer Ideen auf die Agenda über Policy Windows erklärt. Dazu öffnen Veränderungen in drei Streams, Problem, Political und Policy Stream das Policy Window, welches als Katalysator der Advokaten dient. Im Beispiel wurden die Anschläge des 11. September 2001 in New York und Washington als Policy Window identifiziert, welches einen Paradigmenwechsel innerhalb der Bush-Regierung beförderte. Als Resultat konnten notwendige und in der Fallanalyse hinreichende Voraussetzungen für hohen Einfluss advokatorischer Denkfabriken exzerpiert werden: a) Arbeiten als Speichermedium, b) Existenz einer ideologienahen Regierung, c) Think Tanker besetzen Regierungsposten und d) Existenz eines – oder mehrerer – Policy Windows. Das

Argument der Einflusslosigkeit ist deshalb zu widerlegen und Advocacy Think Tanks sind als potenzielle Policy Entrepreneurs nicht zu vernachlässigen. Folglich hat die Pluralismustheorie Schwächen bezüglich der Interpretation der Wirkungsweise advokatorischer Think Tanks. Die Elitismustheorie ist dahingehend plausibler.

An die Arbeit empirisch anschließend stellt sich die Frage, ob sich die Ideen des Neokonservatismus in der Gesellschaft der Vereinigten Staaten etabliert haben und ob deren Vertreter eine ernstzunehmende Regierungsopposition bilden beispielsweise durch die Tea-Party-Bewegung vorangetrieben.

Literaturverzeichnis

- Abelson, Donald E. „From policy research to political advocacy: the changing role of think tanks in American politics.“ *Canadian Review of American Studies*, März 1995: 93-126.
- Abelson, Donald E. „What were they thinking? Think tanks, the Bush presidency and US foreign policy.“ In *New directions in US foreign policy*, Herausgeber: Inderjeet Parmar, Linda B. Miller und Mark Ledwidge, 92-105. London; New York: Routledge, 2009.
- AEI. „Leadership.“ *AEI*. 2011. <http://www.aei.org/about/leadership/> (Zugriff am 29. Dezember 2011).
- Albertoni, Ettore A. *Mosca and the Theory of Elitism*. Übersetzung: Paul Goodrick. Oxford: Blackwell, 1987.
- Altheide, David L., und Jennifer N. Grimes. „War programming: The propaganda project and the Iraq War.“ *The Sociological Quarterly*, 22. September 2005: 617-643.
- Bachrach, Peter. *Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft*. Übersetzung: Hanne Irlle und Gert Schäfer. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt, 1970.
- Beam, David R. „If public ideas are so important now, why are policy analysts so depressed?“ *Journal of Policy Analysis and Management*, 1996: 430-437.
- Beckmann-Schulz, Petra. *Die neue Rechte in den USA. Der Einfluss ihrer Political Action Committees auf den amerikanischen Senat*. Wiesbaden : Deutscher Universitäts-Verlag, 1992.
- Bentley, Arthur F. *The Process of Government*. Evanston, IL: The Principia Press of Illinois, Inc., 1949.
- Birkland, Thomas A. „"The world changed today": Agenda-setting and policy change in the wake of September 11 terrorist attacks.“ *Review of Policy Research*, März 2004: 179-200.
- Bottomore, T. B. *Elite und Gesellschaft. Eine Übersicht über die Entwicklung des Eliteproblems*. Übersetzung: Gerda Kurz und Siglinde Summerer. München: C. H. Beck, 1966.
- Connolly, William E. „The Challenge to Pluralist Theory.“ In *The Bias of Pluralism*, Herausgeber: William E. Connolly, 3-34. New York: Atherton Press, 1969.
- Dahl, Robert A. *Democracy in the United States*. Chicago: Rand McNally & Company, 1972.
- . „A Critique of the Ruling Elite Model.“ *The American Political Science Review*, 1958: 463-469.
- . *Vorstufen zur Demokratie-Theorie*. Herausgeber: Erik Boettcher. Übersetzung: Günter Seib. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1976.
- . *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1961.
- de Tocqueville, Alexis. *Über die Demokratie in Amerika*. Übersetzung: Hans Zbinden. München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1976.
- Denham, Andrew, und Mark Garnett. „The nature of impact of think tanks in contemporary Britain.“ In *Ideas and think tanks in contemporary Britain*, von Michael David Kandiah und Anthony Seldon,

Herausgeber: Michael David Kandiah und Anthony Seldon, 43-72. London; Portland, OR: Frank Cass, 1996.

Domhoff, William G. „The power elite and their challengers: the role of nonprofits in American social conflict.“ *American Behavioral Scientist*, März 2009: 955-973.

—. „State and ruling class in corporate America.“ *Critical Sociology*, 1. April 1974: 3-16.

—. *The Power Elite and the State. How Policy is Made in America*. New York: Walter de Gruyter, Inc, 1990.

—. *Who really rules? New Haven and Community Power Reexamined*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1978.

—. *Who rules America?* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1967.

Donnelly, Thomas. „Rebuilding America's defenses.“ *PNAC*. September 2000.

<http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf> (Zugriff am 27. Oktober 2011).

dpa. „Newsticker.“ *Zeit Online*. 29. September 2011. <http://www.zeit.de/news/2011-09/29/politik-guttenberg-schliesst-sich-us-thinktank-an-29170607> (Zugriff am 28. Dezember 2011).

Dror, Yehezkel. „Think Tanks. A new invention in government.“ In *Making bureaucracies work*, Herausgeber: Carol H. Weiss und Allan H. Barton, 139-152. Beverly Hills; London: Sage Publications, 1980.

Dye, Thomas R. „Oligarchic tendencies in national policy-making: the role of the private policy-planning organizations.“ *The Journal of Politics*, 1978: 309-330.

—. *Who's Running America? Institutional Leadership in the United States*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1976.

Farley, Joshua, und andere. „Opening the policy window for ecological economics: Katrina as a focusing event.“ *Ecological Economics*, 2007: 344-354.

Fischer, Frank. „American Think Tanks: Policy Elites and the Politicization of Expertise.“ *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Juli 1991: 332-353.

Gehlen, Martin. *Politikberatung in den USA. Der Einfluss von Think Tanks auf die amerikanische Sozialpolitik*. Frankfurt/Main: Campus Verlag GmbH, 2005.

Greve, Patricia. *Neokonservative Ideen und Akteure und die Außenpolitik der Regierung George W. Bush 2001-2004*. Marburg: Tectum Verlag, 2005.

Guttmann, Allen. *The conservative tradition in America*. New York: Oxford University Press, 1967.

Homolar-Riechmann, Alexandra. „Pax Americana und gewaltsame Demokratisierung. Zu den politischen Vorstellungen neokonservativer Think Tanks.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10. November 2003: 33-40.

- Keller, Patrick. *Neokonservatismus und amerikanische Außenpolitik*. Paderborn: Ferdinand Schöningh Verlag, 2008.
- Kelso, William Alton. *American Democratic Theory. Pluralism and its Critics*. Westport, CONN; London: Greenwood Press, 1978.
- Kingdon, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown and Company, 1984.
- Machiavelli, Niccoló. *Der Fürst*. Herausgeber: Rudolf Zorn. Übersetzung: Rudolf Zorn. Stuttgart: Alfred Körner Verlag, 1978.
- Madison, James. „No. 10.“ In *Der Föderalist*, von Alexander Hamilton, James Madison und John Jay, Herausgeber: Felix Ermacora, Übersetzung: Kamilla Demmer, 72-79. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1958.
- Manin, Bernard. *Kritik der repräsentativen Demokratie*. Übersetzung: Tatjana Petzer. Berlin: Matthes & Seitz, 2007.
- Marx, Karl. „Manifest der Kommunistischen Partei.“ In *Das Kommunistische Manifest*, Herausgeber: Johannes Schulte, 33-64. Hamburg: Phönix-Verlag, 1946.
- McGann, James G. *Best practices for funding and evaluating think tanks & policy research*. Ambler: McGann Associates Program and Management Consultants, 2006.
- McGann, James G. *The global "Go-to Think Tanks". The Leading Public Policy Research Organizations in the World*. Philadelphia, PA USA: Foreign Policy Research Institute, 2007.
- McGann, James G. *Think Tanks and Policy Advice in the US*. Philadelphia, PA: Foreign Policy Research Institute, 2005.
- McGann, James G., und Richard Sabatini. *Global Think Tanks. Policy networks and governance*. London; New York: Routledge, 2011.
- Michels, Robert. *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag, 1970.
- Mills, Charles Wright. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press, 1971.
- Mills, Charles Wright. „The structure of power in american society.“ In *Power, politics & People. The collected essays of C. Wright Mills*, von Charles Wright Mills, Herausgeber: Irving Louis Horowitz, 23-38. London, Oxford, New York: Oxford University Press, 1969.
- Mosca, Gaetano. *Die herrschende Klasse*. Übersetzung: Franz Borkenau. Bern: A. Francke AG, 1950.
- Nathan, James A., und James K. Oliver. *Foreign policy making and the American political system*. Baltimore; London: The John Hopkins University Press, 1994.
- Ortega y Gasset, José. *Aufstand der Massen*. Übersetzung: Helene Weyl, Ulrich Weber, Curt Meyer-Clason und Helma Flessa. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1957.

- Pareto, Vilfredo. *Vilfredo Paretos System der allgemeinen Soziologie*. Herausgeber: Gottfried Eisermann. Übersetzung: Gottfried Eisermann. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag, 1962.
- Parmar, Inderjeet. „Catalysing events, Think Tanks and American foreign policy shifts: a comparative analysis of the impacts of Pearl Harbor 1941 and 11 September 2001.“ *Government and Opposition*, Winter 2005: 1-25.
- Pitzke, Marc. „Start der US-Vorwahlen. Iowa und die sieben Zwerge.“ *Spiegel Online*. 29. Dezember 2011. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,806182,00.html> (Zugriff am 2011. Dezember 31).
- PNAC. „About PNAC.“ *Project for the New American Century*. 2006. <http://www.newamericancentury.org/aboutpnac.htm> (Zugriff am 29. Dezember 2011).
- . „Letter to President Clinton.“ 26. Januar 1998. <http://www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm> (Zugriff am 08. November 2011).
- . „Statement of Principles.“ *PNAC*. 3. Juni 1997. <http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm> (Zugriff am 1. Januar 2012).
- Polsby, Nelson W. *Community Power and Political Theory*. New Haven: Yale University Press, 1970.
- Reinicke, Wolfgang. *Lotsendienste für die Politik. Think Tanks - amerikanische Erfahrungen und Perspektiven für Deutschland*. Gütersloh: Bertelsmannstiftung, 1996.
- Ricci, David M. *The transformation of American politics. The new Washington and the rise of think tanks*. New Haven: Yale University Press, 1993.
- Rich, Andrew. *Experts and advocates: think tanks in the states*. Discussion Paper, Chapel Hill: American Politics Research Group, UNC, 2001.
- Rich, Andrew. „Ideas, Expertise, and Think Tanks.“ In *Ideas and politics in social science research*, Herausgeber: Daniel Béland und Robert Henry Cox, 191-225. New York: Oxford University Press, 2011.
- . „U.S. think tanks and the intersection of ideology, advocacy, and influence.“ *NIRA Review*, Winter 2001: 54-59.
- Rich, Andrew, und R. Kent Weaver. „Advocats and Analysts: Think Tanks and the Politicization of Expertise.“ In *Interest Groups Politics*, von Allan J. Cigler und Burdett A. Loomis, Herausgeber: Allan J. Cigler und Burdett A. Loomis, 235-254. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1998.
- Riesman, David. *Die einsame Masse. Eine Untersuchung der Wandlung des amerikanischen Charakters*. Herausgeber: Ernesto Grassi. Übersetzung: Renate Rausch. Darmstadt; Berlin-Frohnau; Neuwied: Hermann Luchterhand Verlag, 1961.
- Röhrich, Wilfried. *Eliten und das Ethos der Demokratie*. München: Beck, 1991.
- Sartori, Giovanni. *Demokratiethorie*. Herausgeber: Rudolf Wildenmann. Übersetzung: Hermann Vetter. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft WBG, 2006.

Schmidt, Carmen. „Theoretische und praktische Aspekte der Eliteforschung.“ *Hitotsubashi Journal of Social Studies*, Juli 2004: 29-43.

Schweigler, Gebhard. „Außenpolitik.“ In *Länderbericht USA. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur*, Herausgeber: Peter Lösche und Hans Dietrich von Loeffelholz, 410-506. Frankfurt; New York: Campus Verlag, 2004.

—. *Politikwissenschaft und Außenpolitik der USA. Am Beispiel der eurtopäisch-amerikanischen Beziehungen*. München; Wien: Oldenburg Verlag, 1977.

Scimecca, Joseph A. *The sociological theory of C. Wright Mills*. Port Washington, N.Y.; London: Kennikat Press, 1977.

Singh, Robert. „The Bush Doctrine.“ In *The Bush Doctrine and the war on terrorism. Global responses, global consequences*, Herausgeber: Mary Buckley und Robert Singh, 12-31. London; New York: Routledge, 2006.

Smith, James A. *The Idea Brokers - Think Tanks and the rise of the new policy elite*. New York: The Free Press, 1991.

Smith, Marcus, und Peter Marden. „Conservative think tanks and public politics.“ *Australian Journal of Political Science*, Dezember 2008: 699–717.

Steffani, Winfried. *Pluralistische Demokratie*. Opladen: Leske Verlag + Budrich GmbH, 1980.

Thunert, Martin. „Think Tanks in Deutschland - Berater der Politik?“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 15. Dezember 2003: 30-38.

Truman, David B. *The Governmental Process*. New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1960.

Verba, Sidney. *Small groups and political behavior. A study of leadership*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1972.

Weaver, Kent R. „The Changing World of Think Tanks.“ *Political Science and Politics*, September 1989: 563-578.

Weiss, Carol H. „The interface between evaluation and public policy.“ *Evaluation*, Oktober 1999: 468-486.

Zahariadis, Nikolaos. „Ambiguity, time, and multiple streams.“ In *Theories of the policy process*, Herausgeber: Paul A. Sabatier, 73-93. Boulder, Colo.: Westview Press, 1999.