

Torben Lütjen

## Vom ›Gospel of Efficiency‹ zum ›War of Ideas‹

### Zum Verhältnis von Wissenschaft, Politik und Ideologien in den Vereinigten Staaten

#### I. ZWISCHEN FORTSCHRITTSGLAUBEN UND ANTI-INTELLEKTUALISMUS: ZU DEN GRUNDKONSTELLATIONEN VERWISSENSCHAFTLICHTER POLITIK IN DEN USA

Wer sich mit dem Thema der Verwissenschaftlichung von Politik in den USA beschäftigt, der wird unweigerlich auf zwei sehr unterschiedliche, im Grunde sogar widersprüchliche Traditionsstränge stoßen. Einerseits schien kaum ein Land prädestinierter, um das Projekt der Verwissenschaftlichung der Politik mit besonderer Konsequenz voranzutreiben. Die wichtigste ideologische Zutat, die notwendig war, um fest an die Möglichkeit einer rationalen Umgestaltung der Welt zu glauben, war auf dem neuen Kontinent schließlich beinahe schon im Überfluss vorhanden: ein emphatischer und lange Zeit scheinbar fast ungebrochener Fortschrittsglaube.<sup>1</sup> Dass dieser in der neuen Welt besonders fest Fuß fasste, ist dabei nicht weiter erstaunlich. Schließlich hatte man dort mit Hilfe der Maschine einen wilden Kontinent bezwungen und ihn sodann innerhalb der Zeitspanne weniger Generationen nach und nach zum Zentrum der modernen Industriegesellschaft gemacht. So wurden die Eisenbahn, der Telegraf und später das Automobil zu integralen Bestandteilen der amerikanischen Nationalidentität. Die USA waren ja als Nation buchstäblich »gemacht« worden, ein Produkt, wie Ralf Dahrendorf einmal schrieb, aus der »Retorte«, und es war daher im Grunde wenig erstaunlich, dass Vorstellungen von Machbarkeit und grundsätzlicher Umgestaltbarkeit der Welt günstige Ausgangsvoraussetzungen vorfanden.<sup>2</sup> Manche amerikanische Historiker und Politologen sind gar der Überzeugung, dass bereits die amerikanische Verfassung eine Lektion in angewandter Aufklärung und im »political engineering« gewesen sei und sich in ihrem komplex konzipierten Institutionengefüge der »checks and balances« bereits der Versuch der amerikanischen Gründerväter dokumentierte, die Gesetze der Mechanik und der Newtonschen Physik auf ein soziales Gemeinwesen zu übertragen.<sup>3</sup>

Nun könnte eine globale Perspektive auf die Verwissenschaftlichungsprozesse des 20. Jahrhunderts wohl in der Tat manche Belege für eine Vorreiterrolle der USA liefern. Zumindest entstanden dort viele der technokratischen Phantasien des 20. Jahrhunderts und wurden dann in die ›alte Welt‹ exportiert. Das gilt für durchaus wirkungsmächtige historische Vorbilder wie den Taylorismus<sup>4</sup> oder die Planungs- und Expertenstäbe der Kennedy-

1 Vgl. in jüngerer Zeit vor allem *Michael Foley*, *American Credo: The Place of Ideas in US Politics*, Oxford 2007.

2 Vgl. *Ralf Dahrendorf*, *Die angewandte Aufklärung. Gesellschaft und Soziologie in Amerika*, München 1963, S. 27 f.

3 Vgl. etwa *Daniel J. Boorstin*, *The Republic of Technology*, New York 1978; *Austin Ranney*, *The Divine Science: Political Engineering in American Culture*, in: *American Political Science Review* 70, 1976, H. 1, S. 140–148; *Michael Kammen*, *A Machine That Would Go of Itself: The Constitution in American Culture*, New York 1986.

4 Vgl. *Charles S. Maier*, *Between Taylorism and Technocracy: European Ideologies and the Vision of Industrial Productivity in the 1920s*, in: *Journal of Contemporary History* 5, 1970, H. 2, S. 27–61.

und Johnson-Regierungen<sup>5</sup> ebenso wie für eher obskure esoterische Zirkel wie das *technocracy movement* der Zwischenkriegszeit.<sup>6</sup>

Doch war das eben nur die eine Seite der Medaille. Andere Aspekte im vorherrschenden amerikanischen Selbstverständnis schufen hingegen ein starkes Gegengewicht zur Rationalisierung der Politik. Schließlich setzte der Impetus der Verwissenschaftlichung der Politik in der Regel voraus, dass ein mit besonderer Autorität und Steuerungskompetenz ausgestatteter Zentralakteur das vorhandene Wissen sammelte und am Ende darüber entschied, in welcher Weise es eingesetzt wurde – das aber war und konnte fast immer und überall nur der moderne Staat sein. Auch deswegen ist das 20. Jahrhundert nicht zufällig sowohl das Jahrhundert der staatlichen Planung wie der Verwissenschaftlichung der Politik. In einem Land aber wie den USA mit seiner starken individualistischen und anti-etatistischen Tradition konnten solche Vorhaben schnell auf Widerstand stoßen und als Bedrohung des amerikanischen Freiheitsversprechens interpretiert werden. Und besonders wirkungsvoll wurde dieser Widerstand immer dann, wenn er sich mit einer anderen Geistesströmung verband. Bekanntermaßen existierte und existiert in den USA noch heute eine sehr spezifische Form des Anti-Intellektualismus, die den politischen Gestaltungswillen von Experten als elitäre Anmaßung und unvereinbar mit dem radikaldemokratischen und egalitären Gründungsgedanken der USA interpretiert.<sup>7</sup> Insbesondere ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts war dieser Anti-Intellektualismus als Ressentiment so stark ausgeprägt, dass mit ihm jederzeit gerechnet werden musste.

Das also ist das eine, worum es in diesem Beitrag gehen soll. Es gilt, den Konjunkturen der Verwissenschaftlichung der amerikanischen Politik im 20. Jahrhundert nachzuspüren, jene Momente zu lokalisieren, in denen das Klima für den Aufstieg des Typus des modernen Experten besonders günstig war, und sie jenen Momenten gegenüberzustellen, in denen die Umweltbedingungen eher ungünstig waren und es vielleicht sogar zu Rückschlägen kam. Diese Geschichte für das 20. Jahrhundert nachzuerzählen, kann gewiss nur mit dem Mut zur Auslassung gelingen; gerade deswegen aber bietet die Konzentration auf die großen Wendepunkte im Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik ein Methode sinnvoller Selbstbeschränkung.

Überdies wird dieser Beitrag durchaus einen Fluchtpunkt haben, und das sind jene Jahre, die nicht nur für die USA ebenso als Hochphase wie als Wendepunkt aller technokratischen Politikvorstellungen gelten können: die 1960er Jahre und was ihnen schließlich nachfolgte. Grundsätzlich haben die USA in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts den gleichen Prozess durchlaufen, der sich auch in anderen westlichen Gesellschaften vollzog – von der Euphorie zur Ernüchterung. Doch sind die Konsequenzen in den USA in mancherlei Hinsicht vielleicht doch radikaler gewesen. Denn als dort der Konsens zerbrach und die Euphorie verflogen war, da spaltete sich ein Teil der akademischen Elite vom, wie er es empfand, »liberalen«<sup>8</sup> Mainstream der Wissensgesellschaft ab und etablierte seine eigene Wissenskultur; das ist der Beginn der Erfolgsgeschichte der konservativen Think-tanks, ohne die Amerika heute zweifellos ein anderes Gesicht hätte. Nirgendwo werden die Möglichkeiten der Politisierung der Wissenschaften daher vielleicht so offenkundig wie in den USA.

5 Vgl. *Gabriele Metzler*, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005.

6 Vgl. *Stefan Willeke*, Die Technokratiebewegung in Nordamerika und Deutschland zwischen den Weltkriegen. Eine vergleichende Analyse, Frankfurt am Main 1995.

7 Vgl. *Richard Hofstadter*, Anti-Intellectualism in American Life, New York 1963.

II. TRADITIONSSTRÄNGE UND VORLÄUFER VON VERWISSENSCHAFTLICHUNG IN DER  
»PROGRESSIVE ERA« UND IM NEW DEAL

Tatsächlich sah es bis an die Schwelle des 20. Jahrhunderts noch nicht unbedingt danach aus, dass die USA zum Laboratorium verwissenschaftlichter Politik werden sollten. Zum einen steckten jene Wissenschaften, die auf diesem Gebiet später zu Leitdisziplinen werden sollten, noch in den Kinderschuhen beziehungsweise hatten den entscheidenden Sprung zur anwendungsorientierten Wissenschaft noch vor sich. Doch das allein war es nicht. Im »Gilded Age«, jener insgesamt von einem historisch beispiellosen Wirtschaftswachstum gekennzeichneten Epoche im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts, hätten auch die gesellschaftlichen Grundvoraussetzungen für den Primat einer wissenschaftsgestützten Politik gefehlt. Geradezu übermächtig herrschte in dieser Epoche schließlich die Doktrin des Laissez-faire, der zufolge die ordnende Hand des Staats bestenfalls überflüssig war.<sup>8</sup> Ideologisch abgestützt wurde diese Sichtweise des Weiteren durch verschiedene Spielarten des Sozialdarwinismus, die vor allem über die Soziologie Herbert Spencers ihren Weg in die USA gefunden hatten, weit über akademische Kreise hinaus rezipiert worden waren und nachgerade als Common Sense galten.<sup>9</sup> Jedenfalls erschienen die durch die rasante Industrialisierung entstandenen krassen sozialen Unterschiede der Mehrzahl der Amerikaner weithin akzeptabel und legitim. Auch der Fortschrittsglaube selbst, den wir doch gerade noch als zentrale Grundvoraussetzung für technokratische Politikansätze gekennzeichnet haben, war nicht ohne Ambivalenzen, vor allem dann, wenn er – wie in den USA – zusätzlich noch stark mit religiösen Inhalten verknüpft war. Unter diesen Umständen konnte jede Art von Eingriffen des Staats auch als Gefahr für die Verwirklichung des göttlichen Heilsplans empfunden werden, der Amerikas Mission in den Augen vieler US-Bürger bestimmte.<sup>10</sup> So war in den USA stets beides möglich: konservativ *und* fortschrittsgläubig zu sein.

Um die Jahrhundertwende jedoch geriet der Glaube an das reibungslose, externe Eingriffe nicht benötigende Funktionieren der ökonomischen und sozialen Ordnung ins Wanken. Verantwortlich war in erster Linie eine Reihe verheerender ökonomischer Krisen, die das Laissez-faire-Denken massiv untergruben. Doch bedeuteten die 1890er Jahre ohnehin in vielerlei Hinsicht eine Zäsur: Die westliche Grenze, die »Frontier«, war offiziell geschlossen, Amerika konnte, zumindest theoretisch, als besiedeltes Land gelten, was die am Pionier-Mythos geschulte amerikanische Gesellschaft in ihrem Selbstverständnis traf.<sup>11</sup> Und schließlich durchlebten die USA just in dieser Periode einen neuen Einwanderungsschub, nun jedoch vor allem aus Süd- und Osteuropa, was das Land vor ganz neuartige Integrationsprobleme stellte. Diese Zusammenballung von Problemlagen wurde als umso schwerwiegender empfunden, als den traditionellen politischen Eliten wenig einzufallen schien, was Milderung versprach. Bestimmt wurde die Politik jener Jahre schließlich von den legendär mächtigen »Parteimaschinen«, deren »Bosse« durch Patronage die öffentlichen Verwaltungen mit der eigenen Klientel durchsetzt hatten, worin sich, so das zeitgenössische Empfinden, ihr Gestaltungswillen auch schon erschöpfte.<sup>12</sup>

Die Modernisierungskrise jener Jahre gipfelte schließlich in der Befürchtung, die sozialen Spannungen des Lands könnten die USA auf den Weg in eine Klassengesellschaft europäischen Typs führen, was der Überzeugung von der exzeptionellen Stellung des

8 Vgl. *Nell Irvin Painter*, *Standing at Armageddon: The United States, 1877–1919*, New York 1988.

9 Vgl. *Hans Vorländer*, *Hegemonialer Liberalismus. Politisches Denken und politische Kultur in den USA 1776–1920*, Frankfurt am Main/New York 1997, S. 141 ff.

10 Vgl. *Foley*, *American Credo*, S. 179 ff.

11 Vgl. zur krisenhaften Umschlagsphase vor der »Progressive Era« vor allem *John Whiteclay Chambers*, *The Tyranny of Change. America in the Progressive Era, 1900–1917*, New York 1980; des Weiteren *Robert H. Wiebe*, *The Search for Order 1977–1920*, New York 1967.

12 Vgl. *Robert W. Cheney*, *American Politics in the Gilded Age, 1868–1900*, Wheeling 1997.

Lands empfindlichen Schaden zugefügt hätte.<sup>13</sup> Gesucht wurde daher ein Weg, die politischen und sozialen Gegensätze zu überbrücken. Dem politischen Personal der korrupten »Parteimaschinen« traute man das kaum zu, einem anderen sozialen Typus allerdings umso eher – dem neutralen, unpolitischen Experten. Darin lässt sich unschwer ein geradezu klassisches Motiv aller technokratischen Politikansätze erkennen: die Hoffnung, politische Probleme mit primär technisch-wissenschaftlichen Mitteln lösen zu können.<sup>14</sup>

Zur Trägergruppe und zum politischen Zentrum der Reformbestrebungen wurde das *progressive movement*, das der gesamten Periode von etwa 1890 bis 1920 ihren Namen gab. Dabei ist der Begriff durchaus irritierend, denn die *eine* progressive Bewegung gab es nicht, vielmehr eine Vielzahl von Gruppen mit auf den ersten Blick durchaus unterschiedlichen Zielen und Ansprüchen. Da waren etwa die religiös inspirierten Sozialreformer der *Social Gospel*-Bewegung; dann die Gruppen, die für die Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern kämpften; andere wiederum setzten sich vor allem für eine stärkere Wirtschaftsregulierung ein und bezogen Stellung gegen die übermächtigen Monopole der Trusts und *supercorporations*; manchen hingegen ging es primär um die Demokratisierung und Transparenz der öffentlichen Ämtervergabe, um den Einfluss der Parteibosse einzudämmen; und schließlich zählen auch jene Bewegungen zum *progressive movement*, die, wie etwa die Prohibitionisten, vor allem die Schaffung einer neuen Sozialmoral propagierten.<sup>15</sup> Und das alles ist keine auch nur annähernd vollständige Aufzählung der Anliegen, die wahrlich nicht alle deckungsgleich waren. Auch parteipolitisch lässt sich das *progressive movement* schwer einordnen; einen progressiven Flügel gab es sowohl in der republikanischen als auch in der demokratischen Partei. Nicht wenige Historiker haben daher zu bedenken gegeben, ob es denn angesichts einer solchen Heterogenität überhaupt noch Sinn mache, von *einer* Bewegung zu sprechen.<sup>16</sup>

Und doch gab es auch einen gewissen Vorrat an gemeinsamen Überzeugungen, die vielleicht sogar gerade im Hinblick auf das Thema dieses Aufsatzes deutlich werden. Was alle diese Gruppen verband, das war zunächst die Einsicht, dass die Ideologie des Laissez-faire sich überholt hatte, ein Relikt aus einer Zeit, da die meisten Amerikaner noch in überschaubaren Gemeinschaften lebten, jedoch kaum realistisch für eine moderne, komplexe Industriegesellschaft, in der man mit gänzlich anderen Problemen konfrontiert war.<sup>17</sup> Die diversen Gruppen innerhalb des *progressive movement* teilten daher ein aktives Staatsverständnis, denn ein anderer Akteur schien ihnen für die Durchführung ihrer Reformvorhaben kaum geeignet. Auch sozialstrukturell gab es einige ins Auge springende Übereinstimmungen: Viele der Protagonisten des *progressive movement* waren Angehörige der neuen Mittelschichten, die sogenannten *professionals*: Ingenieure, Manager, schließlich in steigendem Maße auch Abkömmlinge der neuen sozialwissenschaftlichen Studiengänge. Für sie besaßen Begriffe wie Rationalität und Effizienz daher eine besondere Bedeutung, und sie strebten danach, die Prinzipien von wissenschaftlicher Exaktheit und Präzision, nach denen sie ausgebildet wurden, auf ihre soziale Umwelt zu übertragen.<sup>18</sup>

13 Vgl. *Chambers*, *Tyranny of Change*, S. 11.

14 Vgl. *Frank Fischer*, *Technocracy and the Politics of Expertise*, London 1990, S. 82 ff.

15 Vgl. *Chambers*, *Tyranny of Change*, insb. S. 113 ff.; vgl. nun für einen prägnanten Überblick *Walter Nugent*, *Progressivism: A Very Short Introduction*, Oxford 2010.

16 Vgl. besonders pointiert *Peter Filene*, *An Obituary for the Progressive Movement*, in: *American Quarterly* 22, 1970, H. 1, S. 20–34.; aber auch *Daniel T. Rodgers*, *In Search of Progressivism*, in: *Reviews in American History* 10, 1992, H. 4, S. 113–132.

17 Vgl. die Einleitung von *Richard Hofstadter* in seinem Buch: *The Progressive Movement 1900–1915*, Englewood Cliffs 1963.

18 Vgl. *Michael Hochgeschwender*, *The Noblest Philosophy and its Most Efficient Use: Zur Geschichte des Social Engineering in den USA 1910–1965*, in: *Thomas Etzemüller* (Hrsg.), *Die Ordnung der Moderne. Social Engineering im 20. Jahrhundert*, Bielefeld 2009, S. 171–197.

Überhaupt war es die »Suche nach Ordnung«<sup>19</sup>, die sie auszeichnete, das Bemühen, in einer als unstrukturiert und zunehmend chaotisch empfundenen Welt das Gefühl von Kontrolle und Berechenbarkeit wiederherzustellen. Insofern war das *progressive movement* zweifelsohne ein sehr typisches Produkt der Hochmoderne<sup>20</sup> – einschließlich der Tatsache, dass ihr rigides Ordnungsdenken bisweilen antiliberaler und autoritärer Züge annehmen konnte.

Exakt jene Wissensdisziplinen, die sich die Rationalisierung der Politik auf die Fahnen geschrieben hatten, entwickelten sich – auch personell – buchstäblich aus der Mitte des *progressive movement* heraus: vor allem die Politikwissenschaft und auch eine stark anwendungsorientierte Soziologie. Natürlich hatte es insbesondere im Fall der Soziologie Vorläufer gegeben, doch erst etwa ab der Zeit der Gründung professioneller Dachverbände – 1903 die American Political Science Association und 1905 die American Sociological Association – entwickelten die jeweiligen Fächer nicht nur ein eigenes Selbstverständnis, sondern traten damit auch stärker in den öffentlichen Blickpunkt. Und insbesondere die Politikwissenschaftler sahen sich in der Verantwortung, die Institutionen einer Nation, die bis vor Kurzem noch eine Agrargesellschaft gewesen war, den neuen Bedingungen anzupassen. In der Tat zeichnete den amerikanischen Modernisierungspfad ja die relative Besonderheit von früherer Demokratisierung bei nur schwachen Bürokratisierungstendenzen aus – das war quasi die Antithese zum deutschen beziehungsweise preußischen »Sonderweg«<sup>21</sup>. Es war genau diese Art von amerikanischem Sonderweg, die die Gründungsfiguren der amerikanischen Politikwissenschaft, wie etwa der spätere US-Präsident Woodrow Wilson, im Sinne einer angestrebten nachholenden Modernisierung ins Visier nahmen. Die Politikwissenschaft sollte das Wissen zur Verfügung stellen, das notwendig war, um die Felder staatlichen Handelns auszuweiten und eine effiziente Verwaltung zu schaffen. Und selbstverständlich ging es auch um die Expansion des eigenen Fachs, um durch neue Curricula überhaupt erst geeignetes Personal für den öffentlichen Dienst zu rekrutieren und auszubilden. Doch auch die Soziologen sahen sich als Speerspitze in dem Versuch, aus den USA einen modernen Verwaltungsstaat zu machen. Sichtbar wurde das vor allem beim Pionier der amerikanischen Soziologie, Frank Lester Ward. Dieser war überzeugt, dass sich die Gesetze menschlichen Handelns ebenso exakt beobachten ließen wie die Naturgesetze und sich aus ihnen Erkenntnisse gewinnen ließen, mit denen dann planvoll in den ökonomischen und sozialen Prozess interveniert werden konnte. *Sociocracy*, in Anlehnung an Auguste Comte, nannte Ward dieses Studium der sozialen Gesetze und ihre Anwendung, um Fortschritt und Ordnung zu produzieren und die planlose Politik früherer Zeiten zu verdrängen.<sup>22</sup> Viele Sozialwissenschaftler verstanden ihre Wissenschaft explizit als sanfte Alternative zu den europäischen Großideologien, als evolutionären statt revolutionären Weg gesellschaftlicher Veränderung.<sup>23</sup>

Es ist nicht ungewöhnlich, dass neue Wissenschaften sich bei dem Versuch, Akzeptanz zu erlangen, an die Methoden und Begrifflichkeiten bereits etablierter Wissensdisziplinen anlehnen. Auch im Fall der amerikanischen Sozialwissenschaften lässt sich das beobachten. Von den naturwissenschaftlichen Anleihen war bereits die Rede, doch die eigent-

---

19 Vgl. Wiebe, In Search for Order.

20 Vgl. James C. Scott, Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed, New Haven 1998.

21 Vgl. Stephen Skowronek, Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920, New York 1982.

22 Vgl. Eliza Wing-yee Lee, Political Science, Public Administration and the Rise of the American Administrative State, in: Public Administration Review 55, 1995, S. 538–546, hier: S. 540.

23 Vgl. Raymond Seidelman/Edward Harpham, Disenchanted Realists: Political Science and the American Crisis, 1884–1984, Albany 1985.

liche Leitdisziplin war zweifelsohne die Ingenieurwissenschaft.<sup>24</sup> Überraschend war das eigentlich nicht. In dieser Phase beschleunigten technischen Fortschritts hatten amerikanische Ingenieure schließlich unbestreitbare und bisweilen spektakuläre Fortschritte erzielt, was einige unter ihnen mit unverkennbarem Sendungsbewusstsein ausstattete. Der Ingenieur war nach der Jahrhundertwende zur amerikanischen Ikone avanciert, zu einer populären Figur, die in der Literatur und im neuen Medium des Films die Rolle des unerschrockenen amerikanischen Frontier-Helden einnahm.<sup>25</sup>

Der größte aller Helden war zweifelsohne Frederick W. Taylor (1865–1915). Als 1911 sein großes Hauptwerk »The Principles of Scientific Management« erschien, da hatten Taylors Ideen nicht nur bereits den industriellen Arbeitsprozess in den Fabriken verändert, sondern strahlten auch auf andere gesellschaftliche Bereiche aus. In Taylors Theorie des perfekten Arbeitsablaufs gab es für jede auszuführende Tätigkeit »one best way«, der am meisten Effizienz versprach. Durch die genaue Beobachtung der einzelnen Arbeitsschritte und mit Hilfe einer Stoppuhr, davon war Taylor überzeugt, ließe sich exakt feststellen, welcher Ablauf am zeitsparendsten und damit effizient war. Überwacht werden sollte der Arbeitsprozess künftig von einer Gruppe von Ingenieuren, die somit von der Konstruktion direkt in den Fertigungsprozess wechselten – und damit letztlich zu den wahren Herren der Fabriken avancierten.<sup>26</sup>

In ihrer Konsequenz gingen Taylors Vorstellungen über die Fabrikosphäre jedoch weit hinaus – und gerade das machte sie so populär. Letztlich versprach Taylor die Aufhebung der sozialen Konflikte, ließ sich in seinem System die Leistung jedes einzelnen Arbeiters doch exakt messen. Und wo sich der Lohn nach rein rationalen Kriterien errechnen ließ, da entfiel schließlich die Notwendigkeit, ihn zwischen den Parteien aushandeln zu müssen. Taylor dachte fraglos an die Eliminierung der sozialen Konflikte, zuerst in seinen Fabriken, dann schließlich überall. Es war daher wenig erstaunlich, dass der Taylorismus in den weltanschaulich zerrissenen Gesellschaften Europas, nicht zuletzt in Deutschland, in den 1920er Jahren ebenfalls begeisterte Anhänger fand.<sup>27</sup>

Amerika war schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts regelrecht durchdrungen von einem »Gospel of Efficiency«.<sup>28</sup> Vor allem die Sozialwissenschaften nahmen sich Taylors Ideen zum Vorbild und hofften, für die Reform von Politik und Gesellschaft eine ähnlich fehlerfreie Mechanik entwickeln zu können. Und an welcher Stelle hätte die Durchsetzung der Postulate von Effizienz und Rationalität notwendiger erscheinen können als in der öffentlichen Verwaltung, jenem Hort von Verfilzung und ungehemmter Partei-Patronage? Wo Anhänger des *progressive movement* in politische Schlüsselpositionen vordrangen, fanden sich häufig auch begeisterte Anhänger der Taylorschen Lehre, die Verwaltungsreformen durchsetzten, die sich maßgeblich an Taylors Rationalisierungsstrategien orientierten, Arbeitsprozesse zentralisierten und auf ihre einheitliche Durchführung achteten. Vor allem aber ging es darum, die Verwaltungstätigkeit dem Einfluss der Parteien zu entziehen, sie überhaupt in gewissem Maße zu entpolitisieren, jedenfalls aus der Sphäre unmittelbaren politischen Kalküls zu entfernen.<sup>29</sup> Letztlich, davon waren die Reformer überzeugt, funktionierte eine solche Organisation auch nicht anders als eine Maschine oder wie es einer ihrer Vertreter, Frederick A. Cleveland, ausdrückte: »An organization is a machine made up of human parts.«<sup>30</sup>

24 Vgl. *John M. Jordan*, *Machine-Age Ideology. Social Engineering and American Liberalism, 1911–1939*, Chapel Hill 1994, S. 20 ff.

25 Vgl. ebd.

26 Vgl. *Daniel Nelson*, *Frederick W. Taylor and the Rise of Scientific Management*, Madison 1980.

27 Vgl. zu diesem Transfer *Maier*, *Between Taylorism and Technocracy*.

28 *Samuel Haber*, *Efficiency and Uplift. Scientific Management in the Progressive Era 1890–1920*, Chicago 1991, S. 4.

29 Vgl. ebd.

30 Zit. nach *Jordan*, *Machine-Age Ideology*, S. 86.

Doch wenngleich die »Progressive Era« zweifelsohne eine wichtige Zäsur darstellte: Insgesamt blieb doch eine gewisse Diskrepanz zwischen dem wissenschaftsaffinen Zeitgeist und der tatsächlichen Verbreitung verwissenschaftlichter Politik. In der Literatur besteht weitgehender Konsens, dass bis zum Ersten Weltkrieg alle Versuche, *scientific management* oder auch andere Konzepte wissenschaftlicher Politik in die Praxis umzusetzen, immer nur punktuell blieben. Es gab vor allem bis 1914 vergleichsweise wenige feste Stellen für anwendungsorientierte Sozialwissenschaftler. Es waren vereinzelte Regionen und Städte in den USA, in denen wissenschaftlich ausgebildete Experten wirklich Fuß fassen konnten, während sich auf Bundesebene sehr wenig tat, zum Beispiel auch von einer institutionalisierten Politikberatung kaum die Rede sein konnte.<sup>31</sup>

Eine unbestreitbare Sonderstellung nahm dabei das Beispiel Wisconsin ein. Dort, in der Landeshauptstadt Madison, im Zusammenspiel zwischen der Staatsregierung unter dem progressiven Gouverneur Robert La Follette (1901–1906) und der University of Wisconsin, stoßen wir auf das erste praktisch umgesetzte technokratische Experiment in den USA. Die »Wisconsin Idea« galt fortan allen Intellektuellen, die die Nähe zur Macht suchten, als Vorbild. Professoren der Universität, der bekannteste unter ihnen war der Ökonom Richard T. Ely, waren dort maßgeblich an der Konzeption zahlreicher progressiver Reformgesetze beteiligt, die von der Regulierung der Eisenbahnen über verschiedene Arbeitsschutzgesetze bis hin zu Änderungen bei der Rekrutierung des Personals für den öffentlichen Dienst reichten. Die Professoren der »Wisconsin Idea« fühlten sich selbst der Parteipolitik enthoben und glaubten daher auch, den politischen Prozess maßgeblich rationalisieren zu können. Doch wie gesagt: Eine so enge Verzahnung von Geist und Macht war doch eher die Ausnahme und hing überdies stark von sozialen Netzwerken und persönlichen Konstellationen ab.<sup>32</sup>

Erst der Krieg schien kurzzeitig zu bewerkstelligen, was in Friedenszeiten nur schleppend vorangegangen war, und darin unterschieden sich die USA nicht von Europa: Planung wurde eminent wichtig, und damit erhielt auch die Verfügbarkeit einer möglichst großen Zahl von Informationen höchste Priorität – Informationen, deren Beschaffung man vor allem wissenschaftlichen Experten zutraute. Wenngleich es sich bei den entstandenen Planungsbürokratien meist um relativ pragmatische Unternehmungen mit klar umrissenen Aufgabenbereichen handelte – was zumindest mit den wirklich ambitionierten Gestaltungsansprüchen amerikanischer Sozialingenieure wenig gemein hatte<sup>33</sup> –, sollte sich dadurch bereits ein künftiges Betätigungsfeld für die wachsende Zahl anwendungsorientierter Sozialwissenschaftler, Ökonomen, Psychologen und anderer Humanwissenschaftler andeuten. Zu den in dieser Hinsicht wichtigsten Institutionen gehörte das »War Industry Board« (WIB), in dem Ökonomen und Statistiker Daten über die Industrieproduktion sammelten; ebenso das »Committee on Public Information« (CPI), in dem Psychologen und Historiker die Kampagnen entwarfen, mit denen die Unterstützung der Amerikaner gewonnen werden sollte; und schließlich die »Food Administration«, in der Herbert H. Hoover, der spätere Präsident der USA, mit größtenteils tayloristischen Methoden tatsächlich große Erfolge bei der effizienten Versorgung sowohl der »Heimatfront« als auch der amerikanischen Truppen in Übersee erzielte. Gleiches galt aber auch für das erst im Juni 1918 gegründete »Central Bureau of Planning and Statistics«, das der überzeugte Taylorist und frühere Dekan der Harvard Business School, Edwin Gay, leitete.<sup>34</sup>

31 Vgl. *James Allen Smith*, *The Idea Brokers. Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York 1991, S. 5.

32 Vgl. *Robert S. Maxwell*, *La Follette and the Rise of the Progressives in Wisconsin*, New York 1973, S. 139–152; *Uwe Wilke*, *Sozialhilfe in den USA. Die Reform in Texas und Wisconsin*, Frankfurt am Main 2002, S. 160–168.

33 Vgl. *Hochgeschwender*, *Noblest Philosophy*, S. 183.

34 Vgl. *Jordan*, *Machine-Age Ideology*, S. 93 ff.

Den endgültigen Durchbruch der Expertenpolitik brachte jedoch auch der Erste Weltkrieg nicht, denn die Planungsimpulse verpufften nur wenige Jahre nach Kriegsende. Praktisch keine der damals geschaffenen Planungsbehörden überlebte die Nachkriegszeit. Der Grad institutionalisierter Politikberatung hatte sich im Vergleich zur Vorkriegszeit nicht gesteigert, und viele der mit großen Erwartungen nach Washington gekommenen Wissenschaftler kehrten entweder enttäuscht auf ihren Campus zurück oder suchten sich eine Beschäftigung im Privatsektor.

Denn ab etwa 1920 verflüchtigte sich kurzzeitig die progressive Grundstimmung, die drei Jahrzehnte lang einen guten Resonanzboden für technokratische Politikmodelle abgegeben hatte. Während in der »Progressive Era« der Experte und Intellektuelle als Figur der Stunde erschien, war es nun der Unternehmer, der für seine praktische Auffassungsgabe und pragmatische Weltsicht gerühmt wurde – das war die Zeit, in der, wie Arthur Schlesinger Jr. später schrieb, der »cult of business« herrschte.<sup>35</sup> Der Intellektuelle und Experte hingegen galt nun als Wolkenschieber und gefährlicher Theoretiker, der Probleme entdeckte, wo in Wahrheit keine waren. In dieser Kritik steckte ein Argumentationsmuster, das in Zukunft noch häufiger eine Rolle spielen sollte: Amerika durchlebte nämlich zum ersten Mal eine Welle von aggressivem Anti-Intellektualismus, die unter anderem darin begründet lag, dass sich viele Intellektuelle für die Präsidentschaft Woodrow Wilsons engagiert hatten, der mit seinem Idealismus an den unsentimentalen Realitäten der europäischen Machtpolitik zerschellt war.<sup>36</sup> Seine republikanischen Nachfolger, Warren G. Harding und Calvin Coolidge, suchten sich als Berater lieber spendenfreudige Geschäftsleute, die sich auf diese Weise privilegierten Zugang zur Macht verschafften.<sup>37</sup> Doch da die USA in den 1920er Jahren einen historisch beispiellosen (wenngleich, wie später deutlich wurde, größtenteils auf Sand gebauten) Wirtschaftsboom erlebten, schien wenig Grund zu bestehen, den Pfad »back to normalcy« (so der Wahlkampfeslogan Warren G. Hardings) infrage zu stellen.

Dabei war es durchaus nicht so, dass die Hoffnungen auf die Überwindung der Politik mit den Mitteln der Wissenschaft gänzlich verschwunden waren. Doch vom Zentrum der Politik waren solche Sehnsüchte in die Peripherie abgewandert. Einige Prominenz erreichten in jenen Jahren vor allem die Arbeiten Thorstein Veblens, allen voran sein später Klassiker »The Engineers and the Price System« von 1921. Der Ökonom Veblen forderte darin letztlich nichts anderes als eine sanfte Machtergreifung der technischen Intelligenz des Lands. Die an egoistischem Profitstreben orientierten Unternehmer sollten die Kontrolle ihrer Betriebe einem technischen Direktorat (von Veblen als »Sowjet der Techniker« bezeichnet) übertragen. Denn nur der Ingenieur dachte so, wie es im »Zeitalter der Maschine« angemessen war: rational und emotionslos; er agierte fehlerfrei und dachte nicht in Partikularinteressen, sondern stets im Sinne des Gemeinwohls. Das »künstliche« Preissystem sollte nach Veblen eliminiert werden und die notwendige Verteilung von Gütern und Dienstleistungen ebenfalls vom technischen Direktorat übernommen werden. Seit Francis Bacons Novelle »Nova Atlantis«, der Urquelle aller technokratischen Herrschaftsutopien, hatte kaum jemand so unverhohlen die Abdankung der »traditionellen« Politik und ihre Ersetzung durch die Expertenherrschaft propagiert.<sup>38</sup> Die Aussichten hielt Veblen in jedem Fall für verlockend: Recht unbescheiden hielt er bei Verwirklichung seiner Pläne eine Steigerung der Produktivität des Lands um mindestens 1.000 % für möglich.<sup>39</sup> Doch wie

35 Vgl. Arthur Schlesinger Jr., *The Crisis of the Old Order, 1919–1933* (The Age of Roosevelt, Bd. 1), New York 2003, S. vii.

36 Vgl. Hofstadter, *Anti-Intellectualism in American Life*, S. 213.

37 Vgl. Schlesinger, *The Crisis of the Old Order*.

38 Vgl. Hermann Lübke, *Technokratie. Politische und wirtschaftliche Schicksale einer philosophischen Idee*, in: *Allgemeine Zeitschrift für Philosophie* 25, 2000, H. 1, S. 119–137.

39 Vgl. zur Wirkung und zum Einfluss Veblens vor allem Jordan, *Machine-Age Ideology*, S. 14 ff.

gesagt: Das alles hatte eher den Status eines Evangeliums für techno-esoterische Sekten, als dass es wirklich Impulse für die Verwissenschaftlichung von Politik geliefert hätte.<sup>40</sup>

Es musste erst zu einer fundamentalen Krise kommen – der großen Weltwirtschaftskrise ab 1929 –, um dem Prozess der Verwissenschaftlichung neuen Auftrieb zu geben. Und die Hinwendung zur Expertenpolitik unter der Präsidentschaft Franklin D. Roosevelts war schon für die Zeitgenossen erkennbar. Roosevelt sprach von »social experimentation«, »economic collectivism« und »government planning« und nutzte die Sprache der Sozialwissenschaften.<sup>41</sup> Zudem war der engste Beraterzirkel des neuen Präsidenten, dem die New York Times bereits 1932 den Namen »brains trust« gab, eine Bezeichnung, die sich fortan als Synonym auch für andere Beraterkreise etablierte, bestehend aus den drei Professoren für Jura und Ökonomie der Columbia University Raymond Moley, Rexford Guy Tugwell und Adolph A. Berle. Roosevelt hatte wohl instinktiv erkannt, dass nach dem moralischen Bankrott der Business-Elite durch die Depression ein anderer Beratertyp in der Öffentlichkeit stärkeres Vertrauen genoss, und das war der wissenschaftliche Experte.<sup>42</sup> Mit dem Ökonomieprofessor Rexford Tugwell befand sich im *inner circle* des Präsidenten gar ein Mann, der bereits seit den 1920er Jahren in mehreren Büchern und Aufsätzen umfassende Planungsideen propagiert hatte und auch deswegen von den konservativen Kritikern des New Deal besonders ins Visier genommen wurde.<sup>43</sup>

Zwar hatte dieser Zirkel insbesondere in den berühmten ersten 100 Tagen der Rooseveltischen Präsidentschaft, als ein teils panischer, teils paralysierter Kongress fast alle Vorhaben der neuen Regierung widerstandslos passieren ließ, fraglos einen großen Einfluss.<sup>44</sup> Vom *Banking Act* über das *Public Works Program* trugen viele der Sofortmaßnahmen der neuen Regierung den Stempel des Beraterkreises. Das aber war nur ein kurzer Frühling; als das Gefühl des Ausnahmezustands nachließ und sich die normalen Rivalitäten und Machtkonstellationen zwischen Präsident und Kongress wieder einspielten, war es mit dem exzeptionellen Einfluss des Rooseveltischen »Küchenkabinetts« rasch vorbei. Überhaupt war Roosevelt niemand, der ernsthaft daran glaubte, dass Politik nach rationalen oder gar wissenschaftlichen Maßstäben ablaufen konnte; wenn er den Anschein erweckte, wissenschaftlicher Expertise einen großen Spielraum einzuräumen, dann vor allem deswegen, weil er glaubte, damit politische Handlungsfähigkeit dokumentieren zu können.<sup>45</sup>

Doch etwas anderes war langfristig sehr wohl von eminenter Bedeutung – und das waren die zahlreichen neuen staatlichen Behörden, die durch die New Deal-Gesetzgebung entstanden, was abermals beweist, dass die Ausweitung staatlicher Funktionen und die Verwissenschaftlichung von Politik analytisch kaum voneinander zu trennen sind. Um die neuen Großbürokratien zum Laufen zu bringen, strömten nämlich wie schon im Ersten Weltkrieg Tausende frisch ausgebildeter Ökonomen und Sozialwissenschaftler nach Washington, um die Maschinerie des New Deal zu bedienen. Bereits 1938 zählte die »Civil Service Commission« 7.800 Sozialwissenschaftler, die in den verschiedenen New Deal-Programmen beschäftigt waren, davon allein 5.000 Absolventen der Wirtschaftswissenschaften, deren Aufstieg zur Beratungswissenschaft par excellence in eben diesen Jahren

40 Sehr bedeutend etwa war der Einfluss Veblens auf das *technocracy movement* der Zwischenkriegszeit (das sich zwischen dem Beginn der Weltwirtschaftskrise und dem New Deal einer kurzfristigen Popularität erfreute); vgl. Willeke, Die Technokratiebewegung.

41 Vgl. Fischer, *Technocracy*, S. 89 ff.

42 Vgl. Joseph P. Lasch, *Dealers and Dreamers. A New Look at the New Deal*, New York 1988.

43 Vgl. Fischer, *Technocracy*, S. 88 ff.; Hochgeschwender, *Noblest Philosophy*, S. 192.

44 Vgl. jetzt vor allem Adam Cohen, *Nothing to Fear: FDR's Inner Circle and the Hundred Days that Created Modern America*, New York 2009.

45 Vgl. Alan Brinkley, *The New Deal Experiments*, in: ders., *Liberalism and its Discontents*, Cambridge, MA 2000, S. 17–36.

begann.<sup>46</sup> Das Paradebeispiel in dieser Hinsicht war wohl die »Social Security Administration« (SSA), wo Ökonomen, Statistiker und Demografen die Alters- und Sozialstrukturen analysierten. Doch auch für viele der anderen Maßnahmen und Programme des New Deal – wie dem *National Recovery Act*, dem *Agricultural Adjustment Act* und der *Tennessee Valley Authority* – wurden zahlreiche Behörden geschaffen, in denen junge Akademiker ihr Auskommen fanden. James Allen Smith hat zudem darauf hingewiesen, dass sich innerhalb der amerikanischen Eliten in jenen Jahren ein bemerkenswerter Wandel vollzog: Schien in den 1920er Jahren eine Karriere an der Wall Street die ultimative Verlockung gewesen zu sein, so wurde unter Roosevelt eine Karriere in der öffentlichen Verwaltung äußerst prestigeträchtig und Washington zum Magneten für Universitätsabsolventen.<sup>47</sup> Viele derjenigen, die wir später, in den 1960er Jahren, in führender Position in den Kennedy- und Johnson-Administrationen sehen werden, verdienten sich jedenfalls ihre ersten Spuren im New Deal.

Doch noch einmal: Die Etablierung von Planungsbehörden, die Infiltration des öffentlichen Dienstes mit Sozialwissenschaftlern – alles das ändert nichts an dem Urteil der meisten Historiker: dass es sich beim New Deal Roosevelts, so schon vor 50 Jahren Richard Hofstadter, vor allem um ein »chaos of experimentation«<sup>48</sup> handelte, bei dem sich die politischen Ziele ständig ändern konnten, die Prioritätenliste oft unklar blieb und Roosevelt selbst seine Agenda vor allem an der öffentlichen Meinung ausrichtete.<sup>49</sup> So gesehen war das politische Handeln unter Roosevelt gewiss kein Ausbund purer Rationalität. Und viele der beteiligten Experten sahen schon beim New Deal die Achillesfersen staatlicher Planung, was ihren Ambitionen einen gehörigen Dämpfer verschaffte. Die wirklich überzeugten Sozialingenieure wurden mit dem New Deal ohnehin nicht recht glücklich, da die besonders ambitionierten Planungsbestrebungen, wie etwa das »National Planning Board«, scheiterten, bald zu den Akten gelegt wurden und pragmatischeren Unternehmungen Platz machten.<sup>50</sup>

Und doch war der New Deal zweifelsohne die entscheidende Sattelzeit der Verwissenschaftlichung von Politik in den USA: erstens, weil sich allein durch das rein quantitative Wachstum von Bundesbehörden überhaupt erstmals in nennenswerter Art und Weise Beschäftigungsmöglichkeiten für Wissenschaftler boten, um direkt den *policy*-Prozess zu beeinflussen. Zweitens stattete der New Deal auch die intellektuelle Elite des Lands selbst mit dem Empfinden aus, eine wichtige, ja unverzichtbare Rolle für die Zukunft Amerikas zu spielen. Und drittens wurde die Bedeutung wissenschaftlicher Expertise im öffentlichen Bewusstsein endgültig fest verankert; auch die in Washington ansässigen Lobby- und Interessengruppen begannen nun, eigene wissenschaftliche Stäbe aufzubauen.<sup>51</sup>

Mit dem Kriegseintritt 1941, das war nicht anders als 1917, steigerte sich noch der Bedarf nach Spezialisten verschiedenster Ausrichtung und wieder waren es vor allem Ökonomen und andere Sozialwissenschaftler, die davon überproportional profitierten; schon ein halbes Jahr nach Kriegsbeginn hatte sich ihre Zahl in Washington nach Schätzungen fast verdoppelt und betrug jetzt ca. 15.000. Selbst Vertreter von Disziplinen wie der Linguistik oder Anthropologie fanden in der Hauptstadt nun ihr Auskommen. Die Ökonomen allerdings waren längst zu den einflussreichsten Spezialisten geworden, denn sie waren es vor allem, die Amerikas Umstellung auf die Kriegswirtschaft organisierten; der spätere Nobelpreisträger und Kennedy-Berater Paul Samuelson, einer der vielen jungen Ökonomen, die es während Roosevelts Präsidentschaft in die Hauptstadt gezogen hatte, meinte

46 Die Zahlen stammen von *Smith*, *Idea Brokers*, S. 79.

47 Vgl. ebd., S. 76 ff.

48 Vgl. *Richard Hofstadter*, *The Age of Reform: From Bryan to F. D. R.*, New York 1955, S. 307.

49 Vgl. *Brinkley*, *New Deal Experiments*.

50 Vgl. *Hochgeschwender*, *Noblest Philosophy*, S. 192 ff.

51 Vgl. *Smith*, *Idea Brokers*, S. 81.

dann auch ganz unbescheiden, der Zweite Weltkrieg sei im Grunde ein »economist's war« gewesen.<sup>52</sup>

### III. ENDE DER IDEOLOGIEN? HOFFNUNGEN UND ERWARTUNGEN DER 1960ER JAHRE

Anders als nach dem Ersten Weltkrieg, als die progressive Grundstimmung schnell schwand, setzten sich die Verwissenschaftlichungstendenzen der amerikanischen Politik nach 1945 ziemlich ungebrems fort. Dass Wissenschaftler einen wichtigen Beitrag zur Mobilisierung und Kriegsführung geleistet hatten, vergaßen weder die Experten selbst noch die Öffentlichkeit. Zwar überlebten die meisten der Planungsbehörden des New Deal nicht die Nachkriegszeit. Dies wurde aber mehr als kompensiert durch den rasanten Aufschwung der institutionalisierten Politikberatung, die jetzt bis in alle Winkel des politischen Washington expandierte. Nirgendwo allerdings wurde das so sichtbar wie am Ausbau des politischen Apparats des Weißen Hauses selbst. Ursprünglich hatte die amerikanische Exekutive ja einen eklatanten Ressourcennachteil gegenüber der Legislative gehabt. Doch unter Roosevelt hatte der Aufbau des »Executive Office of the President« (EOP) begonnen, womit sich im Weißen Haus eine Art Nebenregierung etablierte, die aus zahlreichen Einzelbehörden für spezielle Politikfelder bestand. Roosevelts Nachfolger bauten das EOP immer weiter aus, und es ist an dieser Stelle kaum möglich, alle mit ihm im Zusammenhang stehenden Behörden zu nennen. Doch befand sich auch eine Reihe von Institutionen unter ihnen, die als klassische wissenschaftliche Beratungsgremien gelten konnten. Das trifft etwa auf den »National Council of Economic Advisors« (1946) zu, durch den der endgültige Aufstieg der Nationalökonomie zur Beratungswissenschaft auch nach außen dokumentiert wurde.

Wie wir sahen, ist der Krieg ein wichtiger Katalysator von Verwissenschaftlichungsprozessen in den USA gewesen. Für den Kalten Krieg lässt sich Ähnliches sagen. Die Annahme, dass die Politik der Zukunft vor allem Expertenpolitik sein werde, wurde durch die rasch einsetzende Blockkonfrontation jedenfalls wesentlich verstärkt. Spätestens mit dem Sputnik-Schock reifte die Einsicht, dass auch der Sieg im Wettstreit der Systeme letztlich vom richtigen Einsatz der Wissenschaften abhängen werde. Entscheidend, so auch der Kern der nun bald populär werdenden »Konvergenztheorien«<sup>53</sup>, sei auf beiden Seiten des »Eisernen Vorhangs« längst nicht mehr irgendeine offiziöse Staatsideologie – sondern die strukturellen Bedingungen moderner Industriegesellschaften, die nun einmal ähnliche Vorgehensweisen erforderten. Das bedeutete vor allem, gewaltige Ressourcen in den Wissenssektor umzuleiten. Davon profitierten jedoch nicht nur die Natur- und Ingenieurwissenschaften<sup>54</sup>, sondern auch die Sozial- und Humanwissenschaften.<sup>55</sup> Denn auch ihr Wissen schien im Wettstreit der Systeme plötzlich relevant geworden zu sein. Der Höhepunkt staatlich geförderter Auftragsforschung war wohl das 1964 gestartete, gleichwohl nur sehr kurzlebige »Project Camelot«, in dem amerikanische Politologen, Ethnologen und Psychologen im Auftrag der US Army die revolutionären Potenziale in »Dritte Welt«-Ländern einschließlich der Identifizierung »systemstabilisierender« Faktoren untersuchten.<sup>56</sup> »Project Camelot«, das auf die Verhinderung der Ausbreitung des Kommunis-

52 Zitiert nach ebd., S. 101.

53 Vgl. Metzler, Konzeptionen politischen Handelns, S. 225–231.

54 Vgl. Stuart Leslie, *The Cold War and American Science: The Military-Industrial-Academic Complex at MIT and Stanford*, New York 1993.

55 Einen ausgezeichneten Überblick gibt jetzt Joel Isaac, *The Human Sciences in Cold War America*, in: *The Historical Journal* 50, 2007, S. 725–746.

56 Vgl. Irving Louis Horowitz, *The Rise and Fall of Project Camelot: Studies in the Relationship between Social Science and Practical Politics*, Cambridge, MA 1974.

mus ausgerichtet war, war allerdings nur das bekannteste Beispiel in einer ganzen Reihe von Versuchen, die Potenziale von Disziplinen zu nutzen, die sich mit der Veränderung und Formung von Einstellungen und Mentalitäten beschäftigten. Bisweilen mussten Sozialwissenschaftler auch gar nicht aufgefordert werden, ihre Expertise zur Verfügung zu stellen, sondern sorgten von alleine für den »ideologischen Überbau«, und zwar mit Theorien, die ganz unmittelbar in den *policy*-Prozess einfließen. Eine besondere Rolle für die amerikanische Außenpolitik spielte etwa das in den 1960er Jahren übermächtige »Modernisierungs-Paradigma« in der amerikanischen Soziologie, das die historischen Entwicklungsstadien von Gesellschaften im Sinne des amerikanischen Gesellschaftsmodells interpretierte: Am Ende eines erfolgreichen Transformationsprozesses konnte daher nur eine marktförmige, demokratische und auf technischen Fortschritt geeichte Gesellschaft stehen.<sup>57</sup>

Heute spricht die amerikanische Geschichtswissenschaft von einer regelrechten »Modernisierungsideologie«, mit deren Hilfe schließlich auch militärische Interventionen jeder Art gerechtfertigt werden konnten.<sup>58</sup> Insofern ist es von einiger Ironie, dass sich die Sozialwissenschaftler selbst – oder jedenfalls ein prominenter Teil von ihnen – spätestens seit dem Ende der 1950er Jahre längst jenseits aller ideologischen Denkmuster wähnten. Prominente Soziologen und Politikwissenschaftler wie Seymour Martin Lipset und Daniel Bell riefen das »Ende der Ideologien« aus: Fast überall in der westlichen Welt, so ihre These, hatte sich zwischen den maßgeblichen politischen Lagern ein Konsens herausgebildet. Während die Konservativen den Wohlfahrtsstaat akzeptierten, hätten die sozialistischen beziehungsweise sozialdemokratischen Parteien jedem revolutionärem Eifer abgeschworen und stellten Marktwirtschaft und parlamentarische Demokratie nicht mehr länger infrage. Was blieb, das waren Fragen, die insbesondere die möglichst sachgerechte und technisch fehlerfreie Umsetzung von Politik betrafen.<sup>59</sup>

Und das war nur der Anfang. Im weiteren Verlauf der 1960er Jahre begannen schon recht verwegene Sichtweisen unter zeitgenössischen Sozialwissenschaftlern zu zirkulieren. Auf ihrem Höhepunkt kann man sie vielleicht bei dem Soziologen Robert E. Lane in seinem viel beachteten Essay »The Decline of Ideology in a Knowledgeable Society« studieren. In Lane's idealtypischem Modell gab es eine Sphäre des reinen Wissens (»domain of pure knowledge«), in der Entscheidungen einzig und allein auf der Grundlage vollständiger Information über alle relevanten Faktoren getroffen würden, und eine Sphäre der reinen Politik (»domain of pure politics«), in der es primär um Macht gehe und Entscheidungen unter größter Unsicherheit getroffen werden müssten. In der neuen Wissensgesellschaft, die Lane heraufdämmern sah, würden allerdings immer mehr Bereiche, in denen politische Entscheidungen getroffen würden, der wissenschaftlichen Untersuchung zugänglich, werde die Knappheit an Informationen abnehmen und damit auch die Unsicherheit des Entscheidens selbst. Folglich werde die Sphäre der Politik zunehmend schrumpfen, während die Sphäre des Wissens beständig wachse. Was Lane also wirklich voraussagte, war wohl mehr als nur das »Ende der Ideologien«, sondern die größte aller politischen Utopien schlechthin: die Abschaffung der Politik.<sup>60</sup>

Das in etwa war der geistige und intellektuelle Hintergrund, der neben manch anderem erklärt, warum so viele Intellektuelle die Präsidentschaft John F. Kennedys und die seines

57 Vgl. *Nils Gilman*, *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*, Baltimore 2003.

58 Vgl. *Michael E. Latham*, *Modernization as Ideology: American Social Science and »Nation Building« in the Kennedy Era*, Chapel Hill 2000.

59 Vgl. *Seymour Martin Lipset*, *Political Man*, New York 1960; *Daniel Bell*, *The End of Ideology – On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, New York 1960; *Chaim Waxman* (Hrsg.), *The End of Ideology Debate*, New York 1968.

60 Vgl. *Robert E. Lane*, *The Decline of Politics and Ideology in a Knowledgeable Society*, in: *American Sociological Review* 31, 1966, S. 649–662.

Nachfolgers Lyndon B. Johnson als Zäsur empfanden und sich zu öffentlichem Engagement angespornt sahen. Schließlich artikulierte sich in Kennedys Reden eben dieses fast schon grenzenlose und noch ganz ungebrochene Vertrauen in den wissenschaftlichen Fortschritt. In seiner berühmten Rede in Yale 1962 zum Beispiel sprach auch der neue Präsident davon, dass die Probleme der Zukunft letztlich technischer und nicht mehr länger politischer Natur seien und es daher gelte, den wissenschaftlichen Sachverstand in all seinen Potenzialen endlich vollends zu nutzen:

»Most of us are conditioned for many years to have a political viewpoint – Republican or Democrat, liberal, conservative, or moderate. The fact of the matter is that most of the problems that we now face are technical problems, are administrative problems. They are very sophisticated judgements, which do not lend themselves to the great sort of passionate movements which have stirred this country so often in the past. [They] deal with questions which are now beyond the comprehension of most men.«<sup>61</sup>

Nun ist im Rückblick häufig genug betont worden, dass sowohl der ›end-of-ideology-school‹ amerikanischer Sozialwissenschaftler als auch dem Konsensliberalismus der 1960er Jahre mit seiner Betonung auf ›unpolitischer‹, neutraler Expertise selbst ideologische Qualitäten zugesprochen werden müssen.<sup>62</sup> Indes sollte man sich zumindest vergegenwärtigen, dass die zeitgenössische Annahme, man lebe in einer postideologischen Welt, ja nicht vollkommen abwegig war – jedenfalls insofern, als der Konsens zwischen den politischen Lagern in wichtigen Fragen tatsächlich überwältigend erschien. Für die USA galt das ganz besonders. Auch in den Hochphasen der »Progressive Era« hatte es an Kritik von konservativer Seite nie gefehlt und für den New Deal gilt das erst recht. Doch Anfang der 1960er Jahre schien es für einige Zeit tatsächlich so, als sei der Konservatismus ein Auslaufmodell. Zu einleuchtend erschien jedermann, dass moderne, hochkomplexe Gesellschaften selbstverständlich der ordnenden Hand des Staats und der vorausschauenden Planung bedurften und man dabei auf wissenschaftliche Expertise angewiesen war. Nur wenige zweifelten daran, dass mit den neuen Instrumenten keynesianischer Wirtschaftspolitik langfristiges Wachstum garantiert schien; die seit der »Progressive Era« bestehende Rivalität zwischen progressiven Staatsinterventionisten und konservativen Verteidigern des Laissez-faire schien nun ein für alle Mal im Sinne der Ersteren entschieden. Als dann schließlich Kennedys Nachfolger, Lyndon B. Johnson, bei den Präsidentschaftswahlen 1964 einen kolossalen Erdrutschsieg gegen den – für damalige Verhältnisse – ultrakonservativen Kandidaten der Republikaner, Barry Goldwater, gelang, da schien die Zeit der Opposition gegen Wohlfahrtsstaatlichkeit und eine generelle Ausweitung der Staatsfunktionen tatsächlich abgelaufen.<sup>63</sup> Was blieb, war die Überwindung der wenigen verbliebenen ›Malaises‹ der amerikanischen Gesellschaft – die faktische Ungleichbehandlung der schwarzen Bevölkerung und die in Teilen der USA noch immer erschreckend hohe Armutsquote.

Wo die großen politischen Richtungsentscheidungen geklärt schienen, da konnte man sich in der Tat auf die technische Umsetzung konzentrieren – damit war eine Situation entstanden, die technokratische Politikmodelle geradezu ideal befördern musste. Und die Sozialwissenschaftler sahen sich gut gerüstet, um die Führung zu übernehmen. Mittlerweile waren die Ökonomen auch nicht mehr die Einzigen unter ihnen, die streng auf quantitativer Basis arbeiteten und dadurch den Eindruck erweckten, zu einer präzisen und exakten Wissenschaft geworden zu sein. Andere Disziplinen hatten ihre Fächer nun ebenfalls stark mathematisiert. Das Resultat war eine Reihe neuer methodischer Ansätze, allen

61 Zit. nach Fischer, *Technocracy*, S. 98.

62 Vgl. vor allem Michael Hochgeschwender, *Freiheit in der Offensive? Der Kongress für Kulturelle Freiheit und die Deutschen*, München 1998, S. 466–480.

63 Vgl. Steven F. Hayward, *The Age of Reagan: The Fall of the Old Liberal Order*, New York 2001, insb. S. 3 ff.

voran Spieltheorie und Systemanalyse, die suggerierten, menschliches Verhalten in bisher unbekannter Weise voraussagen und auch lenken zu können.<sup>64</sup>

Das anfängliche Experimentierfeld für diese neuen Ansätze war allerdings nicht das Feld der Gesellschafts- und Sozialpolitik, sondern ein ganz anderer Bereich: die Verteidigungspolitik. Verkörpert wurden die technokratischen Tendenzen der Zeit in der Person Robert McNamaras, dem Verteidigungsminister unter Kennedy und auch unter Johnson. McNamara war ein sehr direktes Produkt der Rationalisierung der Kriegsführung im Zweiten Weltkrieg. Der in Harvard ausgebildete Ökonom hatte als Statistical Control Officer für die Air Force mathematische Modelle entwickelt, um die Bombardierung japanischer Städte mit Brandbomben möglichst kostengünstig bei maximaler Effizienz zu gestalten. Nach dem Krieg begann McNamaras steile Manager-Karriere beim Auto-Hersteller Ford, wo er 1960 Präsident wurde. Von dort rekrutierte Kennedy ihn 1961 für sein Kabinett.<sup>65</sup>

McNamara kam also gerade nicht aus dem universitären Elfenbeinturm. Aber aufgrund seiner Vorgeschichte war er zweifelsohne prädestiniert, um der Verwissenschaftlichung der Politik ganz neue Impulse zu geben. Ein Pionier und nachgerade stilbildend wurde er in dieser Hinsicht vor allem dadurch, dass der neue Verteidigungsminister von Beginn an nicht primär auf die Expertise des Ministeriums setzte, sondern externes Wissen anzapfte. Zwar war die Kooperation zwischen verschiedenen Regierungsbehörden, nicht zuletzt dem Pentagon, und privaten *contractors* nach 1945 stetig angewachsen, doch war McNamara vermutlich der erste amerikanische Politiker, der seine Entscheidungen ganz wesentlich auf externe Zulieferer stützte – mit ihm begann im Grunde der Aufstieg der amerikanischen Thinktanks.

McNamaras primärer Wissenslieferant war die RAND Corporation. RAND war 1948 als private Non-Profit-Organisation gegründet worden und hatte zunächst fast ausschließlich die Air Force bei der technischen Entwicklung neuer Waffenmodelle beraten, war über diese Rolle aber schnell hinausgewachsen. Die Air Force wurde als Partner im Laufe der Jahre weit weniger wichtig, und die Forscher von RAND – von denen sich viele ursprünglich aus der Physik und den Ingenieurwissenschaften rekrutiert hatten, später jedoch auch immer mehr aus den Sozialwissenschaften – begannen, an sehr viel umfassenderen strategischen Modellen der Kriegsführung zu arbeiten. Andere Wissenschaftler bei RAND waren mit organisationssoziologischen Projekten beschäftigt, bei denen es um Effizienzsteigerung und Kostenkontrolle ging. Und das waren exakt jene Experten, mit denen McNamara die Strukturen des Verteidigungsministeriums radikal umkrempelte, wobei ein Teil der Arbeit von RAND geleistet wurde, zum Teil aber auch Mitarbeiter von RAND direkt in McNamaras Stab übernommen wurden.

Schon kurz nach McNamaras Amtsantritt führte das Verteidigungsministerium das *Planning, Programming, and Budgeting System* ein, oder wie es fortan nur genannt wurde: PPBS. Das PPBS war von RAND ursprünglich entwickelt worden, um der Air Force bei der Bewältigung der gewaltigen Kosten für die Beschaffung neuer Waffensysteme zu dienen. Im Grunde war es lediglich eine mehrstufige (wenngleich relativ komplizierte) Form der Kosten-Nutzen-Analyse, doch als es auf das gesamte Verteidigungsministerium ausgedehnt wurde, sollte es vor allem dafür sorgen, die laufenden Arbeiten des Ministeriums zu koordinieren und zu zentralisieren; die Militärs sahen das PPBS daher auch ausgesprochen kritisch, da sie fürchteten, gegenüber dem zivilen Apparat des Pentagon ins Hintertreffen zu geraten. Zunächst aber überwog der Eindruck, dass das PPBS zur Effizienzsteigerung beitrug, und stärkte damit noch zusätzlich McNamaras Ruf, ein besonders effizienter Politik-Manager zu sein. Daher entschied die Regierung unter Lyndon B. Johnson, das PPBS ab 1965 auf sämtliche Ministerien auszudehnen. Schließlich war

64 Vgl. *Smith*, *Idea Brokers*, S. 137.

65 Vgl. ebd., S. 134 f.

nun spätestens die Zeit der großen Planungseuphorie ausgebrochen, in der kurzfristige Politik durch vorausschauendes Regierungshandeln ersetzt werden sollte, und das neue System schien eben dies zu garantieren. Die einzelnen Ministerien mussten nun in Absprache mit dem »Bureau of the Budget« (das heutige »Office of Management and Budget«) eine Zieldefinition vornehmen, die Maßnahmen beziehungsweise die »Programme« benennen, mit denen dieses Ziel erreicht werden sollte, eine Kostenanalyse vornehmen und sodann die Kosten gegen den entstandenen Nutzen abwägen.<sup>66</sup> Alle Einzelschritte an sich hatten gewiss nichts Revolutionäres an sich, doch durch die mehrfache Rückkopplung und die Erfolgskontrollen der verschiedenen Entscheidungsebenen geschah, was den Analytikern von Planungsprozessen nicht unvertraut ist: Die Komplexitätsbewältigung wurde immer schwieriger. Im Übrigen waren die positiven Erfahrungen aus dem Pentagon aus vielerlei Gründen nicht auf Behörden zu übertragen, die sich mit innenpolitischen Problemen auseinanderzusetzen hatten. Anders als in der Verteidigungspolitik gab es dort so gut wie keine Vorerfahrung mit Planungsprozessen; die Anzahl der von Maßnahmen betroffenen Gruppen und Institutionen war in allen anderen Ministerien sehr viel größer als in der Verteidigungspolitik, weshalb das von RAND entwickelte top-down-Modell dort nicht funktionierte; auch die Ziele selbst ließen sich im Bereich der Sozial- und Gesellschaftspolitik weniger dauerhaft fixieren als in der Verteidigungspolitik und waren sehr viel stärker von sich plötzlich ändernden politischen Konstellationen und Mehrheitsverhältnissen abhängig.<sup>67</sup> Selbst die an der Einführung beteiligten Wissenschaftler zeigten sich schnell enttäuscht von den Ergebnissen, was auf den anfänglichen Optimismus innerhalb ihrer Fächer zurückwirkte.<sup>68</sup> Auch deshalb rührte sich kein großer Protest, als das PPBS 1971 unter Richard Nixon still zu den Akten gelegt wurde.

#### IV. ZERSTOBENE HOFFNUNGEN: DAS ZERBRECHEN DES KONSENSES UND DER AUFSTIEG DER THINKTANKS

Nun waren die bald zutage tretenden Aporien der politischen Planung allerdings nur ein Aspekt, der die nachlassende Attraktivität technokratischer Politikmodelle erklärt. Viele der ambitionierten Sozialprogramme der *Great Society* litten auch an Finanzierungsproblemen infolge des außer Kontrolle geratenen Vietnamkriegs. Entscheidend aber war vor allem, dass sich das Klima des Konsenses spätestens Ende der 1960er Jahre verflüchtigte. Vom »Ende der Ideologien« konnte jedenfalls ernstlich keine Rede mehr sein; im Gegenteil, die USA bewegten sich auf jenen Zustand der ideologischen Lagerpolarisierung zu, der bis heute nicht abgeflaut ist.<sup>69</sup> Der kurzfristige hegemoniale Konsensliberalismus mit seiner starken Betonung auf neutraler wissenschaftlicher Expertise wurde gleich von zwei Seiten herausgefordert: zum einen von links, wo die Kritik am technokratischen Stil der Johnson-Regierung auf das Engste mit dem Vietnam-Desaster verbunden war. Zur Hauptangriffsfläche von linken Intellektuellen wie Noam Chomsky, die sich über die »New Mandarins« mokierten<sup>70</sup>, wurde dabei nicht zufällig *das* Gesicht der technokratischen 1960er Jahre – Robert McNamara. In der Tat bedeutete Vietnam für ihn die sehr schmerzhafteste Widerlegung seines Rationalitätspostulats. Denn das technokratische Poli-

66 Vgl. für eine prägnante Darstellung den Abschnitt über das PPBS in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Fünfter Band, Stuttgart 1988, S. 613–619.

67 Vgl. für eine schon frühe Kritik am PPBS den Aufsatz von Aaron Wildavsky, Vom Sinn und Unsinn der Planung, in: Die Politische Meinung 1971, H. 16, S. 21–36.

68 Vgl. Fischer, *Technocracy*, S. 164.

69 Vgl. Torben Lütjen, Das Ende der Ideologien und der amerikanische Sonderweg, in: Zeitschrift für Politik 55, 2008, S. 292–314.

70 Vgl. Noam Chomsky, *American Power and the New Mandarin*, New York 1969.

tikverständnis, der Glaube daran, dass es für jedes Problem eine technische Lösung gab, hatte ihn und die amerikanische Kriegsführung auf fährwahr dunkle Wege geführt. Als markantester Ausweis – wenngleich nur als Spitze des Eisbergs – seines wahnwitzigen Glaubens an Statistiken galt der sogenannte »body count«: Im Pentagon führte man akribische und ganz offizielle Statistiken über die Anzahl der getöteten feindlichen Soldaten und kalkulierte, ab welcher Opferzahl der gegnerische Kampfwillen gebrochen sein musste. Selbst einem so überzeugten Technokraten wie dem deutschen Wirtschaftsminister Karl Schiller galten McNamaras Methoden als abschreckendes Beispiel – bei dem Versuch, den Dschungelkrieg mathematisch auszurechnen, so Schiller in einem Interview von 1968, seien die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Wissenschaften wohl doch überschritten.<sup>71</sup>

Historisch folgenreicher aber war der Protest, der von der anderen Seite des politischen Spektrums kam – und dort verband er sich weniger mit Vietnam, sondern stärker mit den sozialpolitischen Vorhaben der Johnson-Regierung. Seit Ende der 1960er Jahre waren einer Reihe von Intellektuellen beharrliche Zweifel am Erfolg der *Great Society*-Programme gekommen. Viele von ihnen waren ursprünglich Anhänger des Liberalismus gewesen und hatten noch sowohl Kennedy als auch Johnson unterstützt. Als ihre Hoffnungen in große Enttäuschung umschlugen, wendeten sie sich jedoch nicht einfach nur passiv von der Politik ab, sondern schlugen eine radikale Kehrtwende ein und wurden – was bei Konvertiten und blockierten Gegeneliten bekanntlich nicht selten der Fall ist – zu den schärfsten Kritikern der *Great Society*. Es sind diese Intellektuellen – Irving Kristol, Norman Podhoretz, Irving Howe oder Nathan Glazer und andere – die die erste Generation von neokonservativen Vordenkern bildeten.<sup>72</sup>

Die Hauptkritik der Neokonservativen galt einer Politik, für die scheinbar alles nur eine Frage der richtigen Sozialtechnik war und die sich in ihrem naiven Eifer, Gesellschaften am Reißbrett entwickeln zu können, ganz offenkundig übernommen hatte. Verantwortlich dafür sei eine »liberale Elite« – so die fortan dominierende pejorative Bezeichnung –, die sich anmaßte, einen privilegierten Zugang zur Wahrheit zu besitzen. Das Ideal liberaler Planer sei eine Welt perfekter technischer Rationalität, in der ein Rädchen in das andere griff. Verglichen damit musste aber die wirkliche Welt – unvollkommen, wie sie nun einmal war – unweigerlich fehlerhaft erscheinen und der ständigen Überarbeitung bedürfen; die liberalen Technokraten sähen, mit anderen Worten, Probleme, wo in Wahrheit gar keine existierten.<sup>73</sup> Entdeckten sie, dass ein Problem trotz intensiver Bemühungen weiterhin existierte, dann, so meinten sie, musste es wohl daran liegen, dass noch weitere Daten notwendig waren, noch weitere Analysen durchgeführt werden mussten, weil das Wissen zur Problembewältigung noch nicht ausreichend war. Doch mit jeder neuen Intervention, jeder neuen Manipulation, schufen die Liebhaber des Reißbretts immer wieder ungewollte Begleiterscheinungen – die dann wieder mit neuen Interventionen aus der Welt geschafft werden mussten und so weiter und so fort.<sup>74</sup>

71 Vgl. *Torben Lütjen*, Karl Schiller (1911–1994). Superminister Willy Brandts, Bonn 2007, S. 240.

72 Die Literatur zum amerikanischen Neokonservatismus ist mittlerweile kaum noch zu übersehen. Vgl. jedoch neben *Allan J. Lichtman*, *White Protestant Nation. The Rise of the American Conservative Movement*, New York 2008, und *Hayward*, *The Age of Reagan*, noch immer die »Klassiker« von *Peter Steinfels*, *The Neoconservatives*, New York 1979, sowie *George W. Nash*, *The Conservative Intellectual Movement in America since 1945*, New York 1979.

73 Vgl. die Kritik von *Edward C. Banfield*, *Policy Science as Metaphysical Madness*, in: *Robert A. Goldwin* (Hrsg.), *Bureaucrats, Policy Analysts, Statesmen: Who Leads?*, Washington 1980, S. 1–19.

74 Vgl. *Fischer*, *Technocracy*, S. 156ff.

Doch nicht mangelndes Wissen sei der Grund für Amerikas Niedergang in den 1960er Jahren, so glaubten die Kritiker der *Great Society*, für die sich abzeichnende Niederlage in Vietnam, die steigenden Kriminalitätsraten in den Großstädten oder das Zerbröckeln der Familien. Woran die USA litten, das sei die Abkehr von jenen Werten und Prinzipien, die sie einst zur großartigsten Nation der Welt gemacht hätten: der Sinn für Individualismus und Eigeninitiative und das gesunde Misstrauen seiner freiheitsliebenden Bürger gegen zu viel staatliche Einmischung. Wenn Amerika wieder gesund werden sollte, dann müssten zunächst diese Werte wieder rehabilitiert werden.

Das Problem war nur: Wie sollte man diese Botschaft unter die Leute bringen? So wie die Neokonservativen es empfanden, kontrollierte die »liberalen Elite« schließlich nicht nur die Institute und Fakultäten der großen Universitäten, sondern auch die politischen Redaktionen der großen Zeitungen und Fernsehsender. Also musste man ein Gegenmodell schaffen und dafür sorgen, dass konservative Ideen wieder Geltung erhielten – doch das konnte eben nur geschehen, wenn man sich vom intellektuellen Establishment vollständig löste und eigene Kommunikationskanäle fand.

Damit wurde eine entscheidende Zäsur der amerikanischen Politikgeschichte eingeleitet: Traditionell hatte die konservative Kritik an einer wissenschaftsgestützten Politik lediglich darin bestanden, an den Common Sense zu appellieren, den gesunden Menschenverstand also, der ein besserer Ratgeber sei als die verquerten Theorien von Intellektuellen. Menschen, die Politik auf der Grundlage abstrakter Konzepte betrieben, wurde empfohlen, lieber schnell in ihre Elfenbeintürme zurückzukehren. Nun aber schickte sich eine »conservative counterintelligentsia«<sup>75</sup> an, auf dem gleichen Spielfeld zu agieren. Im Zusammenspiel mit arbeitgeberfreundlichen Stiftungen und Institutionen etablierten sie eine Reihe konservativ ausgerichteter Thinktanks, die mit ihren Forschungen die öffentliche Meinung beeinflussen sollten. Thinktanks hatte es schon zuvor gegeben, wie wir unter anderem bereits am Beispiel der RAND Corporation gesehen haben. Und die vermutlich älteste »Denkfabrik« mit politikberatender Funktion in Washington, die »Brookings Institution«, wurde unter ihrem Vorgängernamen »Institute for Government Research« bereits 1916 gegründet und war ein typisches Produkt der ausgehenden »Progressive Era«. Indes: All diese Institutionen waren zumindest ihrem Selbstverständnis nach überparteilich, orientierten sich an neutraler Expertise und stellten ihr Wissen den jeweiligen Regierungen, ganz gleich welche politische Ausrichtung sie hatten, zur Verfügung.<sup>76</sup>

Eben das aber sollte sich bei den Thinktanks der 1960er und 1970er Jahre grundlegend ändern. Entgegen der landläufigen Meinung waren es übrigens nicht unbedingt konservative Institutionen, die hier den Anfang machten: Stilbildend wirkte wohl vor allem die Gründung des »Institute for Policy Studies« 1963, das von ehemaligen Mitarbeitern der Kennedy-Regierung gegründet wurde und eine markante, progressive Reformstrategie verfolgte.<sup>77</sup> Doch in der Tat ist es richtig, dass die »partisan think tanks« dann vor allem eine konservative Spezialität wurden. Spätestens mit der Gründung der »Heritage Foundation« (1973) oder dem »Cato Institute« (1977) manifestierte sich der Aufstieg einer neuen Generation von Thinktanks, die ihre ideologische Ausrichtung nicht einmal mehr verbargen, sondern sich im Gegenteil offen zu ihr bekannten. Dass sie ein Erfolgsprodukt waren, lässt sich kaum bestreiten. Heute herrscht weitgehender Konsens, dass die mit der Wahl Ronald Reagans 1980 vollzogene »konservative Revolution« ohne Institutionen wie Heritage oder Cato jedenfalls nicht in dieser Weise stattgefunden hätte. Denn sie sorgten nicht nur für eine konservative Wende in der öffentlichen Meinung, sondern stellten sowohl die Konzepte als auch das Personal für einen radikalen Politikwechsel zur Verfü-

75 Vgl. ebd., S. 158.

76 Vgl. *Andrew Rich*, *Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise*, Cambridge 2004, S. 37 ff.

77 Vgl. ebd., S. 47 ff.

gung. Auffallend war dabei vor allem der seit Reagan andauernde intensive Austausch zwischen dem Personal der Thinktanks und den verschiedenen republikanischen Regierungen.<sup>78</sup>

Überhaupt war das fortan der große, bis heute nicht aufgelöste Widerspruch des amerikanischen Konservatismus: Auf der einen Seite lebte er ganz maßgeblich von der Macht politischer Ideen, wurde inspiriert, organisiert und angeleitet von durchaus originellen Intellektuellen. Und dennoch gelang es der konservativen Bewegung im Allgemeinen und der republikanischen Partei im Besonderen, weiterhin einen aggressiven Anti-Intellektualismus zu pflegen. Gelingen konnte das nur, indem man den Begriff des Intellektuellen und den des Liberalen auf das Engste miteinander verknüpfte und das Narrativ eines abgehobenen Ostküsten-Establishments erfand, das mit quasi-sozialistischen Ideen die USA europäisieren wolle. Am Ende waren schließlich beide Begriffe im politischen Diskurs nachgerade kontaminiert.<sup>79</sup> Und niemand beherrschte diese Strategie so virtuos wie die neuen konservativen Vordenker. Er würde die Verantwortung für die Regierungsgeschäfte lieber den ersten 2.000 Namen im Bostoner Telefonbuch anvertrauen als den 2.000 Professoren von Harvard, ätzte einmal William F. Buckley Jr., der Gründer des *National Review*.<sup>80</sup>

Die Expansion der Thinktanks ging in den folgenden Jahrzehnten ungebremst weiter. Die Schätzungen über ihre Zahl schwanken dabei erheblich; nach neuesten Erhebungen beträgt die Zahl der unabhängigen, also weder universitäts- noch regierungsfinanzierten Thinktanks etwa 1.100 und hat sich damit seit 1980 mehr als verdreifacht.<sup>81</sup> Allerdings befinden sich darunter Zwei-Mann-Unternehmungen ebenso wie Institutionen, die über jährliche Budgets von mehreren Millionen Dollar verfügen, um ihren Anliegen Geltung zu verschaffen. Die Zahl der parteilichen Thinktanks hat dabei überproportional zugenommen, und zwar auf beiden Seiten des politischen Spektrums.<sup>82</sup> In einem polarisierten politischen Klima fiel es ihnen ganz einfach leichter, Aufmerksamkeit, Geldgeber und Sponsoren für ihre Arbeit zu finden.

Diese rasante Expansion hat dazu geführt, dass die Grenzen zwischen Interessengruppen und wissenschaftlichen Einrichtungen – die Thinktanks per definitionem eigentlich sein sollten – nur noch schwer zu ziehen sind; »the firewall is gone«, schreibt daher sehr richtig Andrew Rich über die gegenseitige Diffusion von Wissenschaft und Politik. Forschung wird auch in den Thinktanks durchaus weiterhin betrieben und sehr oft versammelt sich an diesen Orten weiterhin eine hohe Kompetenz zu den verschiedenen Politikfeldern. Doch die Ergebnisse sind nur noch in sehr seltenen Fällen überraschend. Und die Experten von Heritage oder Cato – oder auch ihre liberalen Counterparts beim »Center for American Progress« – geben ihre Ratschläge längst nicht mehr hinter verschlossenen Türen, in Senatsausschüssen oder in Memoranden, sondern sind zu öffentlichen Figuren geworden, die im Fernsehen das Tagesgeschehen kommentieren und in einem polarisierten politischen Klima zu den wichtigsten Stichwortgebern im »War of Ideas« gehören. Manche Thinktanks haben tatsächlich einen ebenso hohen Etat für ihre Marketing- wie für ihre Forschungsabteilung. Als »Experten« werden ihre Mitarbeiter dennoch tituliert, allein:

78 Vgl. hierfür *Adrian Wooldridge/John Micklethwait*, *The Right Nation. Conservative Power in America*, New York 2004.

79 Vgl. *Torben Lütjen*, *Die populistische Versuchung. Zur Aktualität der Tradition des Anti-Intellektualismus in den USA*, in: *Universitas* 2010, H. 7, S. 664–675.

80 Vgl. *David Farber*, *The Rise and Fall of Modern American Conservatism: a Short History*, Princeton, NJ 2010, S. 47.

81 Vgl. das Whitepaper des Government Research Center, *Think Tank Explosion. Growth of the Independent Think Tank Industry in the United States*, Topeka 2007, URL: <<http://www.thinktankdirectory.com/whitepaper.php>> [22.6.2010].

82 Vgl. *Rich*, *Think Tanks*, S. 18 ff.

Niemand macht sich große Illusionen darüber, dass ihr Standpunkt schon fast zwangsläufig ein subjektiver ist.

Nun ist diese Grundtendenz keine allzu große Überraschung und vermutlich wird man auf diesen Prozess überall in den westlichen Demokratien stoßen: dass es nämlich statt zu einer Verwissenschaftlichung der Politik eher zu einer Politisierung der Wissenschaft gekommen ist. Doch lehnt man sich vermutlich nicht zu weit aus dem Fenster, wenn man behauptet, dass dieser Prozess wohl nirgends so eindeutig verlief wie in den USA. Auffällig ist in jedem Fall, dass dort noch weitaus mehr politische und gesellschaftliche Bereiche existieren, in denen wissenschaftliche Erkenntnisse umstritten sind, wie etwa in der Frage der Klimapolitik oder der Evolutionstheorie.

Es war die große Hoffnung der Reformer der »Progressive Era«, dass die Intervention der Wissenschaft die Politik rationalisieren und am Ende auf einen »one best way« führen werde. Stattdessen aber haben die durch den Aufstieg der Thinktanks ausgelöste Zunahme wissenschaftlicher Experten und ihre Allgegenwart im öffentlichen Diskurs nicht nur die Unterscheidung zwischen Wissenschaft und Politik immer schwieriger gemacht, sondern auch einen wesentlichen Beitrag zur ideologischen Polarisierung der amerikanischen Gesellschaft geleistet.<sup>83</sup>

---

83 Vgl. *David M. Ricci*, *The Transformation of American Politics: The New Washington and the Rise of Think Tanks*, New Haven 1993.

