

Kirchheimer-Edition  
Herausgegeben von Hubertus Buchstein

5

Buchstein | Langfeldt [Hrsg.]

# Otto Kirchheimer – Gesammelte Schriften

Band 5:  
Politische Systeme im Nachkriegseuropa



**Nomos**

**Otto Kirchheimer –  
Gesammelte Schriften**

**Herausgegeben von Prof. Dr. Hubertus Buchstein,  
Universität Greifswald**



Otto Kirchheimer mit Sohn Peter im Jahr 1954  
(Foto aus dem Besitz von  
Hanna Kirchheimer-Grossmann)

Kirchheimer-Edition

# **Otto Kirchheimer – Gesammelte Schriften**

**Band 5:  
Politische Systeme im Nachkriegseuropa**

Herausgegeben von Hubertus Buchstein  
und Moritz Langfeldt

unter Mitarbeit von Henning Hochstein, Lisa Klingsporn  
und Merete Peetz



**Nomos**

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG; BU 1035/8-1).

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4735-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-9001-0 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

---

## Inhalt

Einleitung	7
[1.] The Composition of the German Bundestag, 1950 [1950]	177
[2.] The Government of Eastern Germany [1951]	194
[3.] The Decline of Intra-State Federalism in Western Europe [1951]	204
[4.] [Rezension:] Werner Weber: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem [1952]	220
[5.] Parteistruktur und Massendemokratie in Europa [1954]	223
[6.] [Rezension:] Politische Willensbildung in der Bundesrepublik [1954]	249
[7.] Notes on the Political Scene in Western Germany [1954]	252
[8.] [Rezension:] Ernst Rudolf Huber: Wirtschaftsverwaltungsrecht [1954]	266
[9.] [Rezension:] Joseph H. Kaiser: Die Repräsentation organisierter Interessen [1956]	271
[10.] West German Trade Unions: Their Domestic and Foreign Policies [1957]	276
[11.] [Sammelrezension:] The Political Scene in West Germany [1957]	342
[12.] [Rezension:] Ein kritischer Sozialist [1957]	357
[13.] Wandlungen der politischen Opposition [1957]	361
[14.] [Sammelrezension:] The Party in Mass Society [1958]	389
[15.] France from the Fourth to the Fifth Republic [1958]	396
[16.] In Frankreich regiert ein einziger Mann [1959]	427
[17.] Majoritäten und Minoritäten in Westeuropäischen Regierungen [1959]	439
[18.] Sachverstand und Politik im Bereich der Verwaltung [1961]	463
[19.] German Democracy in the 1950s [1961]	475
[20.] European Parliaments [1963]	489
[21.] Vorbemerkung [zu Politik und Verfassung] [1964]	501

[22.] [Rezension:] Das Regierungssystem der Bundesrepublik [1964]	502
[23.] Gewerkschaften und Politik in den USA [1964]	506
[24.] Elite – Consent – Control in the Western Political System [1964]	515
[25.] [Brief von Otto Kirchheimer an Hermann Kesten] [1964]	527
[26.] A Free Press in a Democratic State? The Spiegel Case [1965]	533
[27.] The Problem of the East German Republic [1965]	592
[28.] Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems [1965]	600
[29.] The Transformation of the Western European Party Systems [1966]	630
[30.] Bombing in Viet-Nam [1965]	654
[31.] Deutschland oder Der Verfall der Opposition [1967]	655
[32.] Privatmensch und Gesellschaft [1967]	684
[33.] Restriktive Bedingungen und revolutionäre Durchbrüche [1965]	710
[34.] Biographische Notiz [1964]	734
Abkürzungen	735
Bibliografie der veröffentlichten Schriften von Otto Kirchheimer	741
Personenregister	773
Sachregister	779

---

# Einleitung

von  
*Hubertus Buchstein*

1. Als Research Analyst im State Department	10
2. Frühe Deutschlandstudien	20
3. Als Professor an der New School for Social Research	32
4. Ambivalente Konsolidierung der bundesdeutschen Demokratie	45
5. Erneute Auseinandersetzungen um und mit Carl Schmitt	61
6. Die ›Spiegel-Affäre‹	88
7. Wechsel an die Columbia University	95
8. Regierungssysteme im Wandel	99
9. Wandel der Parteiensysteme in Westeuropa	113
10. Rückkehr nach Deutschland?	137
11. Privatmensch und Gesellschaft	141
12. Tod und erster Nachruhm	156
13. Editorische Anmerkungen zu diesem Band	160

Dieser fünfte Band der *Gesammelten Schriften* von Otto Kirchheimer (1905-1965)<sup>1</sup> mit dem Titel *Politische Systeme im Nachkriegseuropa* enthält seine zwischen 1950 und 1965 entstandenen Arbeiten zum Wandel von politischen Ordnungen in modernen Industriegesellschaften. Im geographischen Fokus dieser Studien stehen neben der Bundesrepublik

1 Zur Biographie von Otto Kirchheimer vgl. auch Herz / Hula (1969), Perels (1988), Herz (1989), Schale (2006), Alemann (2016) sowie die *Einleitungen* zu den ersten vier Bänden dieser Edition. Die biographischen Angaben stützen sich des Weiteren auf ungedruckte Quellen aus dem Nachlass von Otto Kirchheimer, der sich in der Sammlung der German Intellectual Emigré Collection der State University of New York in Albany befindet, sowie auf Material aus weiteren, im Folgenden jeweils spezifizierten, Nachlässen und Archiven. Weitere biographische Informationen verdanke ich Gesprächen, von denen einige schon längere Zeit zurückliegen: mit John H. Herz (am 15. November 1985), mit Ossip K. Flechtheim (am 13. Februar 1988), mit David Kettler (am 12. Mai 2013), mit Henry W. Ehrmann (am 7. Juni 1988), mit Leo Löwenthal (am 5. Oktober 1988) und mit Wilhelm Hennis (am 26. September 2009). Besonderer Dank gebührt Peter und Donna Kirchheimer (am 12. März 2015, am 16. März 2016 und am 31. Januar 2019) und Hanna Kirchheimer-Grossman (am 11. März 2016, am 17. Februar 2019 und am 15. April 2019) für ihre Bereitschaft, meine Fragen zu beantworten, mir weiteres biographisches Material zur Verfügung zu stellen und ihre Familiengeschichte und die Erinnerungen an ihren Vater mit mir zu teilen.



Deutschland die Entwicklungen in anderen westeuropäischen Demokratien und den USA sowie der DDR. Sein besonderes Augenmerk wirft Kirchheimer in diesen Beiträgen auf Veränderungen in den Parteiensystemen, die sich wandelnde Rolle der parlamentarischen Opposition, auf den gezielten Einfluss von Verbänden und Interessengruppen, auf die Stärkung von Bürokratie und Exekutive sowie auf die politischen Einstellungen und Erwartungen der Bürger in modernen Demokratien. Das gesamte Themenspektrum der Spätschriften Kirchheimers umfasst auch Beiträge zur Politischen Justiz und zum Wandel von Rechtsstaatlichkeit – diese Arbeiten finden sich im vierten Band seiner *Gesammelten Schriften*.

Einige der in diesem Band versammelten Beiträge von Kirchheimer haben eine bis heute lebhaft geführte und weit über den deutschsprachigen Raum hinausreichende Rezeption erfahren. Mit ihren Beschreibungsgelalten, analytischen Perspektiven, theoretischen Zugriffen, originellen Formulierungen und ihren kreativen konzeptionellen Vorschlägen haben diese Texte mehrere Generationen von Leserinnen und Lesern nicht nur fasziniert, sondern auch zu weiterführenden Überlegungen angeregt. Kirchheimer ist damit zu einem Klassiker der amerikanisch-deutschen Politikwissenschaft der 1950er und 60er Jahre geworden.

Kirchheimer selbst hat den Wert seiner Arbeiten weniger hochtönend veranschlagt. In einer kurzen *Vorbemerkung* zu einer Aufsatzsammlung aus dem Jahre 1964 in der edition suhrkamp mit dem Titel *Politik und Verfassung* bezeichnete er seine Tätigkeit lakonisch als »Handwerk« (S. 501). Zu den Aufgaben eines solchen Handwerkers gehöre es, »Regierungssysteme in voller Aktivität zu dechiffrieren, zu diagnostizieren oder in seinem Geist bessere für sie zu substituieren« (S. 501). Diese Trias aus »Analyse, Kritik und Wünschbarkeiten« (S. 501) lässt sich in nahezu sämtlichen Arbeiten aus Kirchheimers Spätwerk finden. Tief geprägt sah er sein politikwissenschaftliches Werk von den politischen Erfahrungen in einer »Zeit raschen Verschleißes politischer Systeme« (S. 501). Dieser Sachverhalt, so Kirchheimer weiter, »erhöht das Betriebsrisiko des Herstellens politischer Analysen beträchtlich« (S. 501), und mehr als einmal sah er sich veranlasst, seine Diagnosen und Positionen zu revidieren. Es gehört zur Eigenart der Schriften Kirchheimers, dass er seine Sicht der Dinge angesichts dieses »Betriebsrisikos« nicht hinter Allgemeinplätzen und vagen Aussagen verbarg, sondern die thesenhafte Zuspitzung suchte.

Die in diesem Band versammelten 34 Texte von Otto Kirchheimer werden entsprechend der im *Vorwort des Herausgebers* zum ersten Band dieser Ausgabe dargelegten Editionsprinzipien bis auf drei begründete Ausnahmen chronologisch in der Reihenfolge ihres Entstehens abgedruckt. Die in dieser *Einleitung* nachfolgenden Erläuterungen zu den biographischen, wissenschaftlichen und politischen Hintergründen der Texte sind demgegenüber nach thematischen Schwerpunkten geordnet und folgen der Chronologie lediglich in groben Zügen. Erneut wurde bei den Recherchen und Vorarbeiten der Edition viel bislang nicht Bekanntes aufgefunden, das zusätzlichen Aufschluss über den zeithistorischen und theoriebiographischen Kontext der Arbeiten Kirchheimers gibt.

Die biographischen Umstände von Kirchheimers Abschied vom Institute of Social Research (ISR) in New York sind bereits in der *Einleitung* zu Band 2 dieser Edition geschildert worden. In den folgenden Abschnitten wird zunächst auf seine Position beim State Department (1) und die während dieser Tätigkeit zwischen 1950 und 1954 veröffentlichten Arbeiten eingegangen (2). Danach werden sein Wechsel an die New School for Social Research in New York und seine ersten dort entstandenen Arbeiten geschildert (3). In den biographischen Teilen dieser ersten Abschnitte gibt es einige Überschneidungen mit den *Einleitungen* zu Band 4 und 6 der Kirchheimer-Edition, die aber zum Verständnis unumgänglich sind. In dem dann folgenden vierten Abschnitt stehen die Studien Kirchheimers über die kontrastreiche Konsolidierung der beiden deutschen Staaten in den 1950er Jahren im Zentrum (4). Mit kritischem Blick beobachtete Kirchheimer das Wirken der Schule von Carl Schmitt in der Bundesrepublik; seine Stellungnahmen dazu und die weiteren Entwicklungen im persönlichen Verhältnis zu seinem ehemaligen Doktorvater sind Thema des fünften Abschnittes (5). Seine Sorge, dass die Bundesrepublik einen autoritären Rückfall erlebt, sowie die Hoffnung, die er auf die demokratische Protestkultur setzt, verdeutlichen seine Stellungnahmen zur ›Spiegel-Affäre‹ (6). 1961 wechselte Kirchheimer auf eine Professur für Public Law and Government an die Columbia University in New York (7). Im achten Abschnitt liegt der Schwerpunkt auf seinen Analysen aus dieser Zeit zur Vergleichenden Regierungslehre (8). Die Bekanntheit Kirchheimers in der Politikwissenschaft rührt nicht zuletzt von seinen Thesen zum Wandel der Parteiensysteme in modernen Demokratien und seinen Vorschlägen zur Typologie von Parteien. Im neunten Abschnitt wird über diese Arbeiten informiert, in denen Kirchheimer das Konzept der ›catch-all party‹ zunächst eher am Rande erwähnt, und wie er es bis Mitte der 1960er

Jahre zu einer Parteientypologie weiter entwickelt hat (9). Die letzten drei Abschnitte schildern Kirchheimers Bemühungen um eine Rückkehr nach Deutschland, enthalten Erläuterungen zu Kirchheimers gesellschaftstheoretisch orientierten Arbeiten aus den Jahren 1964 und 1965, in denen er sich für gesellschaftstheoretische Fragen interessierte, und berichten die Umstände seines plötzlichen Todes (10 bis 12). Abgeschlossen wird die *Einleitung* mit den speziellen editorischen Hinweisen für diesen Band (13).

### 1. Als Research Analyst im State Department

Die ersten acht der in diesem Band abgedruckten Beiträge schrieb Otto Kirchheimer, als er noch Mitarbeiter beim amerikanischen Außenministerium war. Zur Erinnerung: Noch bevor er im November 1943 die amerikanische Staatsbürgerschaft erhalten hatte, konnte er am 6. Juli eine neue berufliche Tätigkeit als Research Analyst beim Office of Strategic Services (OSS) in Washington D. C. antreten. Er hatte zunächst eine auf vier Wochentage begrenzte Stelle im Hauptgebäude des OSS an der 23. und E-Street in der Hauptstadt erhalten.<sup>2</sup> Kirchheimer war zunächst erleichtert über diesen beruflichen Wechsel, denn es war das erste Mal in seinem gesamten beruflichen Leben, dass er über ein festes und planbares Einkommen verfügte. Vermittelt hatte ihm diese Anstellung Franz L. Neumann. Seit März 1944 war die Position auf ein volles Deputat aufgestockt.

In seinem Privatleben hatte Kirchheimer mit der 1915 in Würzburg geborenen Anne Rosenthal eine neue Partnerin gefunden und diese nach der Scheidung von seiner ersten Frau geheiratet.<sup>3</sup> Ihr gemeinsamer Sohn Peter wurde 1946 geboren. Die Familie lebte bis 1951, zeitweise zusammen mit Kirchheimers Tochter Hanna aus erster Ehe, in kleinen Wohnungen in einer Siedlung in Washington D. C., die speziell für Regierungsangestellte erbaut worden war.<sup>4</sup> Ende 1951 erwarben sie

2 F.B.I. - Report by Special Agent Patrick M. Rice on Otto Kirchheimer as of June 21, 1950. F.B.I., U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, File on Subject Otto Kirchheimer (121-13351-5).

3 Anne Rosenthal, die vor ihrer Flucht aus Deutschland in Berlin modernen Tanz studiert hatte, war im September 1937 die Einreise in die USA gelungen. Nach der Hochzeit mit Otto Kirchheimer fand sie in Washington Arbeit als Physiotherapeutin.

4 Die Adressen in Washington waren: Zunächst 2022 F. Street, N.W., seit dem 1. April 1944 McLean Gardens, 3731, 39th Street N.W. und ab Juli 1946 McLean Gardens 3740, 39th Street N.W.

ein Haus am Waldrand von Silver Spring, in Maryland, direkt nördlich an Washington D. C. angrenzend gelegen. Beide Ehepartner waren ausgesprochene Naturliebhaber und auch aus diesem Grund ins Grüne gezogen.

Nach dem Sieg der Alliierten war die Existenzberechtigung des OSS erloschen, so dass es im September 1945 aufgelöst wurde. Ihre einzelnen Abteilungen wurden in andere Behörden eingegliedert. Die Research and Analysis Branch des OSS fiel an das State Department und ein Großteil seiner Mitarbeiter – unter ihnen auch Kirchheimer – bekam das Angebot, in eine neu zu gründende Abteilung des State Department übernommen zu werden.<sup>5</sup> Einige der ihm eng verbundenen Kollegen und Freunde beim OSS wie Franz L. Neumann, Herbert Marcuse, John H. Herz und Ossip K. Flechtheim nutzten die anstehende Veränderung für einen Wechsel in das amerikanische Wissenschaftssystem. Kirchheimer tat sich diesbezüglich schwerer. Seit der Geburt des Sohnes Peter sah er sich jedoch in der Pflicht, eine für die Familie auskömmlich bezahlte Beschäftigung zu haben und seine wissenschaftlichen Neigungen hintenanzustellen. Innerlich widerstrebend nahm er das Übernahmeangebot in die Forschungsabteilung des State Department zum 30. September 1945 an.<sup>6</sup> Rückblickend hat seine Frau als ausschlaggebendes Motiv dafür die finanzielle Situation der Familie genannt: »He got a well-paid job«.<sup>7</sup>

Die offizielle Tätigkeitsbezeichnung der Position beim State Department lautete »Research Analyst in the Department of State, Division of Research for Europe«.<sup>8</sup> Er arbeitete dort in der Deutschlandsektion, zunächst unter Franz L. Neumann und dann ab 1948 als Leiter der Sektion. 1950 erfolgte die Beförderung zur Führungsposition des »Chief of the Central European Branch, Division of Research for Western Europe«. Diese Anstellung behielt er bis 1955, seinem letzten Jahr als temporär vom Dienst Beurlaubter des Außenministeriums. Kirchheimers Frau berichtete in einem Interview über sein Verhältnis zu seiner

5 Zunächst 1945 als Interim Research and Intelligence Service (IRIS), ab 1946 als Office of Research and Intelligence (ORI), das im Office of Intelligence Coordination and Liaison (OCL) aufging, um schließlich 1947 als Office of Intelligence Research (OIR) zu firmieren (vgl. Müller 2010: 59).

6 Office Memorandum U.S. Government vom 7. Dezember 1948, F.B.I., U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, File on Subject Otto Kirchheimer (unnummeriert).

7 Anne Kirchheimer im Gespräch mit Frank Schale am 6. Oktober 2002, vgl. Schale (2006: 157).

8 Otto Kirchheimer, curriculum vitae (1965). Privatsammlung Hanna Kirchheimer-Grossman (Arlington).

Arbeit im State Department: »as soon he had a chance, he left.«<sup>9</sup> Seine Tochter wählte noch deutlichere Worte: »He disagreed with American Foreign Policy, he hated this daily job and he only did it for economic reasons.«<sup>10</sup> Die Gründe für seine Abneigung gegenüber der Arbeit im Außenministerium waren verschiedener Art.

Zum einen enervierten ihn die bürokratischen Abläufe in der alltäglichen Arbeit im Ministerium und die aus seiner Sicht und der vieler seiner Kollegen und Mitarbeiter zunehmend sinnlos erscheinenden Zusammenstellungen und peniblen Überarbeitungen von Analysen und Empfehlungen, die dann auf höherer politischer Ebene entweder gar nicht gelesen oder häufig wieder einkassiert wurden.<sup>11</sup> Er fühlte sich – wie er an Rudolf Smend schrieb – am »Rande der Dinge; manchmal kann man eine Dummheit verhindern, zu mehr reicht es nicht.«<sup>12</sup> Mit der Übernahme der Präsidentschaft 1953 durch den Republikaner Dwight D. Eisenhower und dem Amtsantritt von John Foster Dulles im State Department empfand sich Kirchheimer noch stärker in Opposition zu seinem Amt, als er es bereits zuvor getan hatte.

Ein zweites Motiv für einen Wechsel war sein Wunsch, frei und unzensuriert als Wissenschaftler arbeiten zu können. Er wollte Themen bearbeiten, die ihn selbst am meisten interessierten und hatte deshalb begonnen, zu dem Thema Politische Justiz Material zu sammeln. Auch wollte er seine wissenschaftlichen Veröffentlichungen nicht länger von seinen Vorgesetzten im State Department genehmigen lassen müssen.<sup>13</sup>

Der dritte Grund für Kirchheimers Unzufriedenheit mit seiner Arbeit im State Department waren die neuerlichen Nachstellungen seiner Person seitens des Federal Bureau of Investigation (F.B.I.). Kirchheimer hatte bereits 1940 einschlägige Erfahrungen damit gesammelt.<sup>14</sup> Im

9 Anne Kirchheimer im Gespräch mit Frank Schale am 6. Oktober 2002 (Gesprächsnotizen Schale).

10 Hanna Kirchheimer-Grossman im Gespräch am 17. Februar 2019.

11 Dies berichteten auch mehrere Kollegen von Kirchheimer in Erd (1985: 151-182) sowie in Söllner (1986b: 30ff.).

12 Brief von Otto Kirchheimer an Rudolf Smend vom 13. Februar 1949. Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen, Nachlass Rudolf Smend, Cod. Ms. R. Smend, Briefwechsel Kirchheimer.

13 Vgl. Herz (1989: 13).

14 Im Sommer 1940 hatte ihn eine Postbotin aus Canaan in Vermont beim F.B.I. aufgrund seines deutschen Vornamens und seiner aus ihrer Sicht verdächtig seltenen Anwesenheit in dem gemieteten Ferienhaus als »owing to the Fifth Column« gemeldet. Ausweislich der Akten des F.B.I. konnte allerdings nichts diesen Verdacht Erhärtendes gefunden werden und die Ermittlungen wurden eingestellt. U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, Files on Subject Otto Kirchheimer, (unnummeriert).

Zuge der mit dem Namen des amerikanischen Senators Joseph McCarthy verbundenen Verfolgung von echten oder vermeintlichen Kommunisten geriet Kirchheimer 1948 erneut ins Blickfeld der Geheimdienste.<sup>15</sup> Den unmittelbaren Anlass dafür bot seine Frau aus erster Ehe, Hilde Neumann, wie sie nach ihrer neuen Eheschließung hieß. Kirchheimer vermied nach der Scheidung soweit wie möglich den direkten Kontakt mit ihr. Er hatte das Sorgerecht für die gemeinsame Tochter Hanna erhalten und traf deren Mutter lediglich zuweilen während ihrer kurzen Besuche aus Mexiko, um die Tochter zu sehen und sich mit Otto Kirchheimer über die Schulausbildung des gemeinsamen Kindes zu verständigen.<sup>16</sup> Im April 1947 kehrte Hilde Neumann schließlich nach Deutschland zurück. Sie ging nach Berlin und avancierte in kurzer Zeit hinter Hilde Benjamin zu einer der zentralen Figuren beim Aufbau des Justizwesens in der Sowjetischen Besatzungszone und der DDR.<sup>17</sup> Kirchheimer achtete von da an peinlich darauf, nicht in unmittelbare Verbindung mit seiner früheren Ehefrau gebracht zu werden. Er unterhielt außer über Sorgerechtsfragen keine direkten Kontakte mit ihr und verfolgte lediglich über Zeitungen aus Ostdeutschland, die er im State Department lesen konnte, und über auskunftsfreudige Freunde ihre dortige Karriere im Justizapparat. So berichtete ihm 1947 Gerhard Kramer, Oberstaatsanwalt in Hamburg, dass er Hilde Neumann kürzlich im Ost-Sektor Berlins getroffen habe und diese sich »extremly unhappy« über Kirchheimers Arbeit für US-amerikanische

15 Zur Rolle von CIA und F.B.I. in den McCarthy Jahren vgl. Jeffreys-Jones (1989: 137-170).

16 So Anne Kirchheimer im Gespräch mit Frank Schale am 6. Oktober 2002 (Gesprächsnotizen Schale).

17 Hilde Rosenfeld war seit 1936 Mitglied der KPD und nach einem längeren Aufenthalt in der Sowjetunion und einer Internierung im Frühjahr 1940 in einem Lager in Rieucros aus dem französischen Exil weiter in die USA geflüchtet und dann nach Mexiko gegangen. Hier heiratete sie 1941 den Arzt Rudolf Neumann und kehrte gemeinsam mit ihm im April 1947 nach Deutschland zurück. Im Sowjetischen Sektor Berlins trat sie in die SED ein und übernahm verschiedene Positionen im Justizwesen. Sie wurde 1947 Hauptreferentin in der Abteilung Justiz im Zentralvorstand der SED und übernahm die Leitung des Referats Gerichtsaufbau und Schulung. Von Juli 1948 bis Februar 1949 war sie Stellvertretende Leiterin der Abteilung Justiz im Zentralsekretariat der SED und lehrte seitdem nebenher an der Parteihochschule Karl Marx in Kleinmachnow. 1949 wurde sie Leiterin der Abteilung Justiz im Zentralsekretariat der SED und gewählte Präsidentin des Landgerichts Berlin im Sowjetischen Sektor (in den Recherchen des F.B.I. über sie fälschlicherweise als Supreme Court der DDR bezeichnet). 1950 wurde sie Magistratsdirektorin für Justiz in Berlin. Von 1953 bis 1959 war sie zudem Chefredakteurin der Zeitschrift »Neue Justiz« in der DDR. Hilde Neumann wurde 1959 krankheitshalber verrentet und starb im gleichen Jahr (vgl. Ladwig-Winters 2007: 195 sowie die Angaben von Hanna Kirchheimer-Grossman im Gespräch am 17. Februar 2018).



Behörden gezeigt habe; sie bezeichnete die USA als »a pre-fashist country.«<sup>18</sup> Kirchheimer reagierte auf deartige Mitteilungen pikiert. Kramer ließ er wissen, er würde es »höchst ungern sehen, wenn mein Name irgendwie – privat oder öffentlich – in irgendeiner Beziehung oder Zusammenhang mit dem von Frau Neumann genannt werden würde.«<sup>19</sup> Diese Abstinenz hatte damit zu tun, dass er ab 1948 erneut zum Objekt der politischen Beobachtung durch das F.B.I. geworden war.<sup>20</sup>

Auslöser dafür war im Oktober 1948 die Meldung einer geheimdienstlichen Quelle aus Frankreich, dass Kirchheimer in Verbindungen zu Kommunisten in Ostdeutschland stehe und auch während der Pariser Exilzeit Umgang mit Kommunisten gehabt habe. Daraufhin wurden Untersuchungen in Gang gesetzt, die sich – mit Unterbrechungen – insgesamt über nahezu fünf Jahre hinzogen. Seine Kollegen, Vorgesetzten, Vermieter, Nachbarn, auch Milchmänner und Zeitungsboten wurden von Agenten des F.B.I. befragt, mehrere Vorgesetzte und Kollegen im State Department um schriftliche Berichte gebeten, und geheim operierende Mitarbeiter des F.B.I. versuchten, zusätzliche Erkenntnisse zu gewinnen. Kirchheimer selbst wurde ebenfalls mehrmals zu Gesprächen vorgeladen. Für ihn waren diese Untersuchungen sehr belastend. Seinen alten SPD-Mitgliedsausweis hütete er als »anti-totalitarian evidence«<sup>21</sup> wie eine politische Versicherungspolice. Ihm wurde im Zuge der Ermittlungen vom F.B.I. auch der Kontakt mit Daniel Guérin, einem den Anarcho-Syndikalisten nahestehenden französischen Historiker, der über die Französische Revolution gearbeitet hatte, vorgehalten und Verbindungen zu Trotzlisten in den USA angedichtet.<sup>22</sup> Im State Department wurde kolportiert, dass Kirchheimer insgeheim weiter in Verbindung mit seiner Frau in der DDR stünde – »they didn't trust

18 Brief von Gerhard Kramer an Otto Kirchheimer vom 13. September 1947. State University of New York, University at Albany, Special Collections & Archives, Otto Kirchheimer Papers, Series 2, Box 1, Folder 92.

19 Brief von Otto Kirchheimer an Gerhard Kramer vom 8. Mai 1950. State University of New York, University at Albany, Special Collections & Archives, Otto Kirchheimer Papers, Series 2, Box 1, Folder 92.

20 Report: Results of Investigation as of May 26, 1950 (Seite 10). U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, File on Subject Otto Kirchheimer (unnummeriert).

21 Hanna Kirchheimer-Grossman im Gespräch am 15. April 2019.

22 F.B.I.-Report by Special Agent Patrick M. Rice on Otto Kirchheimer as of June 21, 1950, Seite 4. U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, File on Subject Otto Kirchheimer (121-13351-5).

him.«<sup>23</sup> Umso bemerkenswerter ist es, mit welcher Vehemenz einige der befragten Kollegen Kirchheimers – wie Herbert Marcuse, Franz L. Neumann und Fred Sanderson – in ihren Befragungen dessen Loyalität gegenüber der amerikanischen Demokratie betonten.<sup>24</sup> Die Akte Kirchheimer beim F.B.I. wurde über die Jahre immer umfangreicher und auch Neumann geriet dadurch in den Fokus von Ermittlungen. »For tactical reasons« ließ sich Kirchheimer bei den Wahlen von 1952 sogar als Republikaner registrieren.<sup>25</sup> Schlussendlich wurden die Ermittlungen im März 1953 ohne belastendes Ergebnis eingestellt. Offenbar war man am Ende davon überzeugt, dass er kein Kommunist, sondern ein Sozialdemokrat war, der – zumindest ausweislich der Erkenntnisse des F.B.I. – die sozialdemokratische Forderung nach einer Sozialisierung wichtiger Industriebetriebe für die USA nicht erhob. Am 19. März 1953 unterschrieb Edgar J. Hoover eine die Untersuchungsvorgänge beim F.B.I. abschließende Notiz. Dennoch verfolgte ihn der Verdacht der Illoyalität bis ans Ende seiner beruflichen Tätigkeit beim State Department und er wurde 1955 erneut einer ›Loyalty Investigation‹ unterzogen.<sup>26</sup>

Der berufliche Weg vom State Department in die akademische Welt gestaltete sich für Kirchheimer überaus schwierig. Seit Mitte der 1940er Jahre hatte er sich mehrfach erfolglos um feste Lehrpositionen an verschiedenen Colleges und Universitäten im Nordosten der USA beworben. Als Lehrerfahrungen konnte er dabei lediglich auf eine einsemestrigere Anstellung für den Spring Term 1943 (Januar bis Mai) als Visiting Lecturer am Wellesley College Massachusetts, an dem er für das Fach Soziologie zwei Kurse über Sozialen Wandel und über Sozialtheorie abhielt,<sup>27</sup> verweisen.

23 So Anne Kirchheimer im Gespräch mit Frank Schale am 6. Oktober 2002 (Gesprächsnotizen Schale).

24 Dem Special Agent des F.B.I. ist in seinem Zwischenbericht eine amüsante Freud'sche Fehlleistung unterlaufen, wenn von ihm an einer Stelle über Kirchheimer geschrieben wird, »he also believes in free enterprise and the capitalist [sic!] system of government as it exists in the United States today«. F.B.I.-Report by Special Agent Patrick M. Rice on Otto Kirchheimer as of June 21, 1950, Seite 18. U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, File on Subject Otto Kirchheimer (121-13351-5).

25 Gespräch mit Hanna Kirchheimer-Grossman am 15. April 2019.

26 Report on Otto Kirchheimer via Army Courier vom 20. Januar 1955. U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, File on Subject Otto Kirchheimer (100-400640-2,1).

27 Otto Kirchheimer, curriculum vitae (1952), State University of New York, University at Albany, Special Collections & Archives, Otto Kirchheimer Papers, Series 2. Box 1, Folder 1.



In dieser Situation sah sich Kirchheimer das erste Mal ernsthaft vor die Frage einer zumindest temporären Rückkehr nach Deutschland gestellt. Im April 1948 schickte ihm der Kultusminister des Landes Hessen, Erwin Stein (CDU), einen Brief mit der Bitte der »Übernahme einer Gastprofessur für öffentliches Recht« im Wintersemester 1948/49 an der Universität Frankfurt.<sup>28</sup> Diese Professur sollte zunächst als Gastprofessur beginnen, dann aber in einen regulären Lehrstuhl der Juristischen Fakultät umgewandelt werden. Im Mai gab Kirchheimer eine Rückmeldung und annoncierte sein Interesse. Doch bevor er diese Angelegenheit mit der Frankfurter Universität, seiner Familie und seinem Arbeitgeber ausreichend prüfen und erörtern konnte, löste sich das Angebot im Nichts auf.

Der ›Fall Brill‹ sorgte im Sommer 1948 für gehöriges Aufsehen in den Zeitungen und in der Universitätslandschaft der Westzonen. Es ging darin einmal um die Frage der Hochschulautonomie und darum, welche Rechte sich ein Ministerium gegenüber den Universitäten herausnehmen durfte; es ging darin zweitens um die Frage, welche Rolle zurückkehrende Emigranten beim personellen Neuaufbau der Universitäten in den Westzonen spielen sollten.<sup>29</sup> Kirchheimer war offenbar zwischenzeitlich einer der Kandidaten der Juristischen Fakultät geworden, auf jeden Fall aber des Prodekans Gerhard Schiedermaier, mit dem er noch aus seiner Doktorandenzeit bei Carl Schmitt bekannt war, und möglicherweise auch des Universitätsrektors Walter Hallstein.<sup>30</sup> Im Mai wurde er von der Fakultät auf den dritten Listenplatz gesetzt.<sup>31</sup> Der Minister ignorierte diese Liste, berief aber statt Kirchheimer im Mai Hermann L. Brill auf die Juristische Professur mit Lebenszeitstelle. Zudem kritisierte er die Berufungspolitik der Universität in seiner Rede im Landtag scharf, da sie die Rückberufung politisch verfolgter und emigrierter Gelehrter verschleppe. Kirchheimer erfuhr von Brills Berufung aus der Zeitung und sah sich durch das Vorgehen in Hessen grob getäuscht. Seinem Freund Ernst Friesenhahn, seit 1946 Dekan der Juris-

28 Brief vom Hessischen Staatsministerium für Kultur und Unterricht an Otto Kirchheimer vom 6. April 1948. State University of New York, University at Albany, Special Collections & Archives, Otto Kirchheimer Papers, Series 2, Box 1, Folder 79.

29 Zum ›Fall Brill‹ vgl. ausführlicher die Darstellung in der *Einleitung* zu Band 4 der *Gesammelten Schriften*, S. 10-12.

30 Dies zumindest reklamierte Hallstein laut dem Zeitungsbericht der ›Frankfurter Neue Presse‹ vom 29. Mai 1948.

31 Brief von Otto Kirchheimer an Rudolf Smend vom 4. Mai 1948. Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen, Nachlass Rudolf Smend, Cod. Ms. R. Smend, Briefwechsel Kirchheimer.

tischen Fakultät in Bonn, teilte er im Juli 1948 empört mit,<sup>32</sup> dass er seit dem Brief Steins außer diverser »Zeitungspolemik« nichts mehr von dem Angebot seitens der Universität gehört habe und deshalb annehmen müsse, lediglich als »politisch strategisches« Mittel im Streit zwischen Hochschule, Landesregierung und Landtag gedient zu haben.

Nachdem sich das Ministerium im Konflikt mit der Universität bei der Berufung Brills durchgesetzt hatte, lud Dekan Schiedermaier im Spätsommer 1948 Kirchheimer für einen Lehrauftrag an die Frankfurter Universität ein, bat ihn aber, sich bei amerikanischen Stellen selbst um eine entsprechende Finanzierung zu bemühen. Kirchheimer wandte sich in dieser Angelegenheit an Robert J. Havighurst von der Rockefeller-Stiftung und erkundigte sich nach den Erfolgchancen eines Antrages für die Finanzierung eines neunmonatigen Forschungsaufenthaltes auf Einladung der Universität Frankfurt.<sup>33</sup> Havighurst konnte Kirchheimer jedoch keine großen Hoffnungen machen. Die Rockefeller-Stiftung sei durch andere Projekte schon sehr stark an die Universität gebunden und wolle sich vorerst nicht zu weiteren Vorhaben in Frankfurt entschließen.<sup>34</sup> Damit war auch der zweite Anlauf, zumindest zeitweilig an eine deutsche Universität zurückzukehren, gescheitert.

Ab 1950 ergriff Kirchheimer erneut die Initiative, im akademischen Betrieb der USA unterzukommen. Um seine Chancen für eine dauerhafte akademische Anstellung zu erhöhen, nahm er zusätzlich zu seiner Arbeit beim State Department temporäre Lehraufträge an Colleges und Universitäten in der Nähe von Washington wahr. Mit seiner mittlerweile arrivierten Position im State Department im Rücken fielen seine diesbezüglichen Versuche erfolgreicher aus als zuvor. Im März 1951 unterrichtete er an der Industrial Relations School der Cornell University in Ithaca Blockseminare über »International Labor« und im

32 Brief von Otto Kirchheimer an Ernst Friesenhahn vom 13. Juli 1948, State University of New York, University at Albany, Special Collections & Archives, Otto Kirchheimer Papers, Series 2, Box 1, Folder 61. - Friesenhahn war ein Studienfreund Kirchheimers aus den gemeinsamen Bonner Jahren bei Carl Schmitt und – wie Kirchheimer anerkennend an Waldemar Gurian schrieb – ein »staunch centerparty man«, der nicht mit dem NS-Regime kollaboriert habe, weshalb er zu ihm Vertrauen habe (Brief von Otto Kirchheimer an Waldemar Gurian vom Juni 1947. State University of New York, University at Albany, Special Collections & Archives, Otto Kirchheimer Papers, Series 2, Box 1, Folder 67).

33 Brief von Otto Kirchheimer an Robert J. Havighurst vom 24. August. 1948, State University of New York, University at Albany, Special Collections & Archives, Otto Kirchheimer Papers, Series 2, Box 1, Folder 137.

34 Brief von Otto Kirchheimer an Dekan Schiedermaier vom 3. September 1948, State University of New York, University at Albany, Special Collections & Archives, Otto Kirchheimer Papers, Series 2, Box 2, Folder 8.

Sommer des gleichen Jahres gab er ein mehrwöchiges Seminar über ›Labor Relations‹ an der Harvard University in Boston.<sup>35</sup> Für den Winter Term 1951 wurde er vom State Department tageweise beurlaubt, um eine Visiting Professorship im Fach Politikwissenschaft an der American University in Washington D. C. wahrzunehmen.

Erneut streckte Kirchheimer auch seine Fühler nach Frankfurt am Main aus. Nachdem er erfahren hatte, dass der Inhaber des 1951 einzigen Lehrstuhls für Politische Wissenschaften an der Frankfurter Universität, Ernst Wilhelm Meyer, den Weg zurück in die praktische Politik antreten wollte, brachte er sich diesbezüglich bei Max Horkheimer ins Gespräch. Im April 1952 ließ er Horkheimer wissen, dass er prinzipiell für eine solche Position sowie auch für eine Gastprofessur zur Verfügung stünde und fragte ihn, ob er sich für ihn verwenden wolle.<sup>36</sup> Horkheimer antwortete ausweichend, dass er viel beschäftigt sei und in der Angelegenheit wenig ausrichten könne, schloss aber mit der »Versicherung, dass wir in der ganzen Sache ziemlich einig sind.«<sup>37</sup> Im Herbst ließ er ihn wissen, dass Carlo Schmid in Frankfurt auf die Nachfolge Meyers berufen worden sei und bot Kirchheimer an, ihn an der Johannes Gutenberg Universität Mainz ins Spiel bringen zu können.<sup>38</sup> Kirchheimer schickte ihm seinen Lebenslauf und ein aktualisiertes Schriftenverzeichnis,<sup>39</sup> Horkheimer unternahm in der Mainzer Angelegenheit dann aber doch nichts und sie verlief im Sande. Kirchheimer versuchte es erneut. Er wandte sich an Horkheimers Sekretärin Margot von Mendelssohn, die er noch aus der gemeinsamen Zeit in New York am ISR kannte, und schrieb ihr, dass er »rumors gehoert« habe, dass Carlo Schmid »wieder wankelmuetig geworden« sei, den Frankfurter Ruf anzutreten und dass »in einem solchen Falle [Ministerpräsident Georg-August] Zinn wohl bereit waere, auf mich zurueckzugreifen, falls ich auf der offiziellen Berufungsliste staende«. Er bat Frau von

35 Otto Kirchheimer, curriculum vitae (1965). Privatsammlung Hanna Kirchheimer-Grossman (Arlington).

36 Brief von Otto Kirchheimer an Max Horkheimer vom 21. April 1952. Universitätsbibliothek Frankfurt, Archivzentrum. Nachlass Max Horkheimer. Briefe V, 101, Blatt 109.

37 Brief von Max Horkheimer an Otto Kirchheimer vom 20. Mai 1952. Universitätsbibliothek Frankfurt, Archivzentrum. Nachlass Max Horkheimer. Briefe V, 101, Blatt 108.

38 Brief von Max Horkheimer an Otto Kirchheimer vom 13. September 1952. Universitätsbibliothek Frankfurt, Archivzentrum. Nachlass Max Horkheimer. Briefe V, 101, Blatt 107.

39 Brief von Otto Kirchheimer an Max Horkheimer vom 9. Oktober 1952. Universitätsbibliothek Frankfurt, Archivzentrum. Nachlass Max Horkheimer. Briefe V, 101, Blatt 105/106.

Mendelssohn, »so nett zu sein« und Horkheimer dies Anliegen vorzubringen.<sup>40</sup> Carlo Schmid zögerte indes nur kurz mit der Rufannahme und nahm die Professur Ende 1952 an.<sup>41</sup>

Seit dem Frühjahr 1952 lehrte Kirchheimer zudem als Visiting Professor an der Howard University in Washington. Diese Tätigkeit gab seiner Sicht auf die USA eine andere Prägung. Er war dorthin im Spring Term 1952 über die Vermittlung von John H. Herz gelangt. Die Howard University war eine Besonderheit im amerikanischen Bildungssystem. Sie war 1867 nach dem Ende des amerikanischen Bürgerkrieges in Washington als erste und einzige Bundesuniversität mit dem Ziel gegründet worden, afroamerikanischen Bürgern das Studium zu ermöglichen. Die Studierenden an der Howard University waren auch 1952 noch ausnahmslos Afroamerikaner. Die Fakultät setzte sich gleichermaßen aus Afroamerikanern und Weißen zusammen. Seit ihrer Gründung war die Howard University dem Kampf gegen den Rassismus und für die Gleichberechtigung der Farbigen in den USA in ganz besonderer Weise verbunden. Zu ihrem Lehrkörper gehörten mehrere deutschstämmige Juden, die sich nicht zuletzt aufgrund ihrer eigenen Diskriminierungserfahrungen für die Chancengleichheit von Farbigen engagierten.<sup>42</sup> Kirchheimer verbrachte insgesamt vier Semester als Visiting Professor bzw. als Lecturer an der Howard University und konnte sich für das akademische Jahr 1952 sogar dafür vom State Department beurlauben lassen.<sup>43</sup> Er unterrichtete Seminare zum amerikanischen Regierungssystem und zur Verfassung und Politik in europäischen Ländern. Diese Zeit veränderte sein Bild von den USA: Sie sensibilisierte ihn für den institutionalisierten Rassismus im Land und brachte ihn in persönlichen Kontakt mit Aktivisten der Civil Rights Bewegung.

40 Brief von Otto Kirchheimer an Margot von Mendelssohn vom 22. November 1952. Universitätsbibliothek Frankfurt, Archivzentrum. Nachlass Max Horkheimer. Briefe V, 101, Blatt 103.

41 Vgl. Weber (1996: 512).

42 Vergleiche zu diesen gemeinsamen Erfahrungen die Schilderung in der Autobiographie von John H. Herz (1984: 130-133) sowie Herz (1994).

43 Richard M. Scammon (Chief, Division of Research for Western Europe) to Allan Evans (Chief, Office of Intelligence Research), April 16, 1952; Folder II: DRW, 1952; Lot 58D528, Intelligence Bureau, Office of the Director (1950-59); Box 69; General Records of the Department of State, Record Group 59; National Archives at College Park, Maryland.

## 2. Frühe Deutschlandstudien

Ein Bestandteil von Kirchheimers Tätigkeit im State Department bestand darin, nach Deutschland zu reisen und dort vor Ort Erkundigungen zur politischen Situation anzustellen und diese Beobachtungen zu Berichten für das Ministerium zusammenzufassen.<sup>44</sup> Er nutzte diese Dienstreisen auch zu privaten Besuchen. Von seiner Familie gab es niemanden mehr in Deutschland – ihnen war entweder die Flucht nach Argentinien geglückt oder sie waren im Holocaust ermordet worden<sup>45</sup> – aber er hatte noch diverse Bekannte und politische Freunde in seiner alten Heimat, die er bei diesen Gelegenheiten aufsuchte.<sup>46</sup>

Kirchheimers erste Deutschlandreise ist datiert vom März bis Juli 1947. Sie führte ihn zunächst nach Frankreich,<sup>47</sup> wo er in Paris alte Freunde wie Charles und Leonore David und Fritz Meyer, einen Pariser Antiquar und Freund seit den 1920er Jahren, wiedertraf.<sup>48</sup> Zusammen mit A. R. L. Gurland<sup>49</sup> fuhr er von Paris weiter nach Berlin,<sup>50</sup> wo sie für das State Department als Consultant des Berliner Office of Military Government, United States (OMGUS) eine Studie über die politische Parteienlandschaft in Deutschland durchführen sollten.<sup>51</sup> Aus dieser Arbeit ging sein 1947 zusammen mit Gurland und Hans H. Gerth verfasster

44 Die Dokumentation eines Teils dieser Berichte ist für den 6. Band der *Gesammelten Schriften* geplant.

45 Sein Schwager Adolf Rosenthal wurde 1942 im Konzentrationslager Theresienstadt umgebracht und sein Schwager Ludwig Rosenthal 1943 in einem Konzentrationslager in Izbica (vgl. Kirchheimer-Grossman 2010: 55 und 56).

46 Über alte Schulfreundschaften seiner Frau machte er Bekanntschaft mit der Familie von Josef Neckermann, dem Inhaber des gleichnamigen Versandhandels, die er ebenfalls mehrfach besuchte.

47 F.B.I., Report by Special Agent Patrick M. Rice on Otto Kirchheimer as of June 21, 1950, Seite 20. F.B.I., U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, File on Subject Otto Kirchheimer (121-13351-5).

48 Die Davids und Meyer hatten einen Teil der Bücher Kirchheimers nach dessen Flucht aus Paris 1937 aufbewahrt und händigten sie ihm nach der Befreiung Frankreichs wieder aus.

49 Verwirrung entsteht zuweilen um den korrekten Namen Gurlands. Der 1904 in Moskau geborene Arkadij Gurland hat 1946 bei seiner Einbürgerung in die USA von der Möglichkeit der Namensänderung Gebrauch gemacht, ihn in Arcadius Rudolph Lang Gurland geändert und fortan seine Publikationen mit dem Namen A. R. L. Gurland gezeichnet. Zu Gurland vgl. Buchstein (2018b).

50 Vgl. OMGUS Order as of June 4, 1947. State University of New York, University at Albany, Special Collections & Archives, Otto Kirchheimer Papers, Series 1, Box 1, Folder 1.

51 Otto Kirchheimer, curriculum vitae (1965). Privatsammlung Hanna Kirchheimer-Grossman (Arlington).

OMGUS-Report *Bureaucratization Trends in Postwar German Society* hervor.<sup>52</sup>

Von 1947 an besuchte Kirchheimer Deutschland fast jährlich. 1948 hielt er sich in den Sommermonaten für einige Wochen in den Westzonen auf und verbrachte einige Tage in seiner alten süddeutschen Heimat in Heilbronn und Heidelberg sowie in Frankfurt am Main. Erneut flog er für das State Department von Oktober 1949 bis Januar 1950 nach Frankfurt, diesmal als Consultant für die U.S. High Commission for Germany (HICOG). Die im Ostsektor Berlins erscheinende ›Tägliche Rundschau‹ berichtete am 18. November 1949 auf ihrer Titelseite, dass sich »ein gewisser O. Kirchheimer« seit einigen Tagen im amerikanischen Sektor der Stadt aufhalte und die Westberliner SPD mit Geld aus den USA versorgt habe.<sup>53</sup> Inwieweit diese Darstellung zutrifft, lässt sich heute nicht mehr ermitteln. Kirchheimers offizieller Gutachterauftrag für den Aufenthalt lautete, für das Office of Labor Affairs von HICOG eine Studie über ›Structure of present trade union organizations‹<sup>54</sup> in der neugegründeten Bundesrepublik zu erstellen. Weitere, kürzere Besuche folgten 1951 und 1952. Im Jahre 1953 verbrachte er die Monate Februar bis Mai als Mitarbeiter der amerikanischen Botschaft in Bonn.

Neben seiner Arbeit an Gutachten, Memoranden und diversen anderen internen Papieren für das State Department hatte Kirchheimer 1946 damit begonnen, kleinere Beiträge in wissenschaftlichen Fachzeitschriften zu veröffentlichen. Er publizierte seine Überlegungen zunächst im Rahmen von Buchbesprechungen, die er für ›Political Science Quarterly‹, die ›American Political Science Review‹ und das ›Yale Law Journal‹ zu den Themen Frankreich,<sup>55</sup> Meinungsumfragen<sup>56</sup> und das Rechtssystem der Sowjetunion<sup>57</sup> verfasste. Ab 1950 publizierte er auch wieder längere Aufsätze in wissenschaftlichen Fachzeitschriften.

Den Auftakt machte der Beitrag *The Composition of the German Bundestag*, der 1950 in der Zeitschrift ›Western Political Quarterly‹ erschien. Das ›Western Political Quarterly‹ war erst zwei Jahre zuvor gegründet worden und spezialisierte sich auf die vergleichende Politikwissenschaft. Kirchheimer schloss mit diesem Aufsatz an eine Auswertung

52 Vgl. Kirchheimer / Gerth / Gurland (1947).

53 Amerikaner halten Westberliner Parteien aus! In: ›Tägliche Rundschau‹ vom 18. November 1949.

54 Otto Kirchheimer, curriculum vitae (1965). Privatsammlung Hanna Kirchheimer-Grossman (Arlington).

55 Vgl. Kirchheimer (1946).

56 Vgl. Kirchheimer (1949b).

57 Vgl. Kirchheimer (1947a) und (1949c).



des Ergebnisses der Wahlen zum ersten Deutschen Bundestag am 14. August 1949 an, die er zusammen mit Arnold Price, einem Experten für europäische Geographie beim State Department, für das Ministerium erstellt hatte.<sup>58</sup> Die Verbindung des Artikels mit seinen Analysen als Chief der Central European Branch in der Division of Research for Western Europe im State Department kommt auch darin zum Ausdruck, dass er sich bei seinem dortigen Mitarbeiter Wallace F. Doer für die Hilfe bei der Zusammenstellung des statistischen Materials bedankte.

Kirchheimer bettet seine Analyse der Zusammensetzung des Bundestages in eine Bewertung der Wahlen und des Wahlergebnisses ein. Positiv vermerkt er, dass der von den rechtsextremen Gruppierungen ausgerufene Wahlboykott auf nur geringe Resonanz gestoßen war, auch wenn die Wahlbeteiligung mit 78 Prozent geringer war als im Durchschnitt während der Weimarer Republik. Aufgrund der Regelung, dass Ostflüchtlinge lediglich eine dreimonatige Residenz für die Erteilung des Wahlrechts nachweisen mussten und lediglich 0,2 bis 0,4 Prozent der bundesrepublikanischen Bürger im Zuge der Entnazifizierungsmaßnahmen der Alliierten vom Wahlrecht ausgeschlossen waren, gelangt Kirchheimer zu dem Ergebnis, dass der Bundestag »can justifiably be called a truly representative body« (S. 177). Seine Analyse der personellen Zusammensetzung des Bundestages zielt vor allem auf die Beantwortung von fünf Fragen: Inwieweit markiert der Bundestag einen personellen Bruch mit der Vergangenheit? Welche Rolle spielen führende Politiker aus der Weimarer Republik im neuen Bundestag? Inwieweit sind ehemalige Anhänger des Nationalsozialismus im Parlament vertreten? Welche wirtschaftlichen Interessen finden sich im Bundestag repräsentiert? Welche Rolle spielen Ostflüchtlinge im Parlament?

In dem Artikel werden diese Fragen nacheinander abgearbeitet und Kirchheimer gelangt dabei zu einigen ihn offenbar selbst überraschenden Resultaten. So sei der neue Bundestag trotz des äußeren Anscheins einiger seiner führenden Politiker zwar »no gerontocracy« (S. 178), dennoch waren zwei Drittel seiner Mitglieder bereits während der Weimarer Republik politisch aktiv. Wobei der Altersdurchschnitt bei der Traditionspartei SPD sogar noch etwas niedriger ausfällt als bei der neuformierten CDU. Auffällig junge Mitglieder finden sich in den Reihen der Rechtsextremen. Im Hinblick auf die nationalsozialistische Vergangenheit der Bundestagsmitglieder stellt Kirchheimer lakonisch fest, »there are fairly large gaps in the information available about them,

58 Vgl. Kirchheimer / Price (1949).

even though the biographical accounts have been furnished by the members themselves« (S. 180). Ein nur geringer Prozentsatz sei im Staatsapparat des NS-Regimes beschäftigt gewesen, ein sehr viel höherer aber in Führungspositionen in der Wirtschaft und Wissenschaft des Dritten Reiches. Deutlich geringer sei die Zahl derer, die im Widerstand gegen das NS-Regime tätig waren. Lediglich 6,8 Prozent der Abgeordneten waren aus dem Exil nach Deutschland zurückgekommen. Kirchheimer verfolgt diese Lebenswege auch im Hinblick auf die Parteizugehörigkeiten und stellt fest, dass ehemalige NS-Affinitäten neben den Parteien der extremen Rechten vor allem bei Abgeordneten der FDP und in etwas geringerem Maße bei der CDU zu finden sind, wohingegen Exilpolitiker sich fast ausschließlich in den Reihen der Sozialdemokraten und Kommunisten finden.

An diese Auswertungen schließt Kirchheimer detaillierte Analysen der regionalen und sozialen Herkunft der Abgeordneten, ihrer beruflichen Ausbildung und Karriere sowie ihrer Verbindungen zu politischen Interessengruppen an. Als ein bis in die Weimarer Republik zurückreichendes Kontinuum listet er den hohen Anteil an Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes sowie den hohen formalen Bildungsgrad der Abgeordneten auf. »[N]either political and social upheaval nor change in the electoral system« (S. 183) habe dieses Muster auflösen können. Insgesamt aber beobachtet er den Übergang zu einem Parlament von Interessengruppenvertretern und setzt sich in diesem Zusammenhang kritisch von Dolf Sternbergers in der damaligen Bundesdeutschen Öffentlichkeit breit diskutierten Forderung ab, Abgeordnete des Bundestages sollten möglichst unabhängig von politischen Interessengruppen sein.<sup>59</sup> Eine solche Reminiszenz an die Epoche des Honorationenpolitikers hält Kirchheimer für unrealistisch und bezweifelt zudem, dass ein nicht an Interessengruppen gebundener Abgeordneter automatisch unabhängig in seinem politischen Urteil sei. Seine Analyse der Interessengruppenzugehörigkeiten gelangt zu dem Ergebnis, dass die Repräsentanz wirtschaftlicher Interessen an erster Stelle steht: »business stands out with 9,9 per cent« (S. 189). Danach folgen Interessengruppen für Ostflüchtlinge und des Agrarsektors. Erst dann rangieren »rather low« (S. 189) die Vertreter gewerkschaftlicher Interessen sowie Angehörige kleinerer Berufsverbände und sonstiger Gruppierungen. Kirchheimer sieht die Bundestagsfraktion der den Bundeskanzler stellenden CDU/CSU klar dominiert von den Interessen der großen industriellen Wirtschaftsverbände und der Landwirtschaft, deren Stärke

59 Vgl. Sternberger (1950).



»corresponds more to their economic power than to their numerical strength in the country« (S. 192).

Insgesamt bilanziert Kirchheimer, dass die Zwischenphase des NS-Regimes und auch das neue Wahlrecht »have not left any decisive imprint« (S. 190) auf die Zusammensetzung des neuen Bundestages. Wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen der Bundesrepublik auch, sei das Bild des Bundestages »clearly one of restoration and return to old institutional patterns« (S. 190). Wie ist dies zu erklären, »[W]hat are the reasons for this Wiederkehr des Gleichen?« (S. 191). Kirchheimer sieht in dieser Kontinuität vor allem einen Ausdruck des Desinteresses der jüngeren Deutschen an der Politik und ihres »deep-seated scepticism toward parliamentarism« (S. 191), das ihn an die Krise der 1920er Jahre erinnert. Positiv vermerkt er, dass sich der Bundestag aufgrund seiner parteipolitischen Zusammensetzung vermutlich eher als Arbeitsparlament anstatt als Bühne für radikale Reden von Extremisten etablieren wird und auf diesem Wege die Vorbehalte gegen den Parlamentarismus abgebaut werden könnten.

Kirchheimers zweiter wissenschaftlicher Aufsatz erschien ein Jahr später, 1951 in dem von Hans J. Morgenthau herausgegebenen Sammelband *Germany and the Future of Europe*. Kirchheimers Aufsatz trug den Titel *The Government of Eastern Germany*. Er und Morgenthau kannten sich lose aus der Weimarer Republik. Mit der DDR hatte Kirchheimer ein Thema am Wickel, das in doppelter Hinsicht auch eine biographische Note hatte. Zunächst betraf dies seine erste Ehefrau Hilde Neumann. Anders als sie hatte er nicht die geringsten Ambitionen verspürt, sich im Osten Deutschlands am sozialistischen Aufbau nach sowjetischem Muster zu beteiligen.<sup>60</sup> Hält man sich die Karriere von Hilde Neumann im Justizapparat Ost-Berlins vor Augen, entdeckt man in Kirchheimers Artikel eine fast schon ins persönlich gehende Schärfe in der Kritik an der DDR. Die zweite persönliche Note betraf die zur selben Zeit gegen ihn laufenden Ermittlungen des F.B.I. Kirchheimer musste darauf bedacht sein, sich in seinen kritischen Äußerungen über die DDR unmissverständlich auszudrücken.

Kirchheimer eröffnet seinen Beitrag mit einer sarkastischen Kaskade: »I love constitutional law« (S. 194). Er würde deshalb liebend gern eine ausgiebige verfassungsrechtliche Analyse des kleinen Buches mit dem Titel »Die Verfassung Ostdeutschlands« vorlegen – aber leider habe der Verfassungstext überhaupt nichts mit der gesellschaftlichen Realität in

60 Hanna Kirchheimer-Grossman im Gespräch am 15. April 2019.

Ostdeutschland gemein, weshalb er im Folgenden die Verfassung auch nur am Rande erwähnen könne. Ostdeutschland, so Kirchheimer, sei eine »completely manipulated society« (S. 194), eine »new totalitarian society« (S. 196).

Er beginnt seine Schilderung der institutionellen Ordnung Ostdeutschlands mit der Planwirtschaft und gibt einen Überblick über die Entwicklung der Agrar- und industriellen Strukturen der Jahre 1946 bis 1950. Darauf folgend beschreibt er die aufgebaute große Planungsbürokratie sowie die obersten Regierungsbehörden und die Rolle des Politbüros der SED. In der europäischen Tradition würde diese Struktur am ehesten dem des Direktoriats während der französischen Revolution der Jahre 1796 bis 1799 entsprechen, denn auch damals seien die Ministerien als ausschließlich ausführende Organe einer kleinen Regierungsspitze konzipiert gewesen.

Der SED mit ihren 1,75 Millionen Mitgliedern bescheinigt er, aufgrund von Missetaten vieler sowjetischer Soldaten nach Kriegsende und wegen der fortdauernden Einflussnahme der Sowjetunion in Ostdeutschland einen schweren Stand bei der Bevölkerung zu haben. Aufgrund dieser Schwierigkeiten neige die SED zu einer Abschottung, zu einer massiven Disziplinierung ihrer Mitglieder und bestrafe noch die kleinsten Abweichungen von der offiziellen Parteilinie. Die Zahl der Parteimitglieder bezeichnet Kirchheimer als gering und fragt deshalb wie »the population at large is integrated into the activities of the eastern state« (S. 198)? Er beantwortet diese Frage mit einer Auflistung der diversen Massenorganisationen und der Zahlen ihrer Mitgliedschaften. Anhand des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB) analysiert Kirchheimer die gesellschaftspolitische Funktion der Massenorganisationen. Der FDGB ist hochgradig zentralisiert und auch die ehemaligen Einzelgewerkschaften haben keine Möglichkeit der autonomen politischen Einflussnahme. Auch die Aufgaben der Gewerkschaften haben sich geändert, die meisten ihrer genuinen Gewerkschaftsfunktionen haben sie verloren, »[t]hey are predominantly concerned with drives for increased productivity and for higher quality of output« (S. 200). Kirchheimer berichtet seiner Leserschaft des Weiteren, dass die meisten Mitglieder des FDGB passiv sind und sich von den von der Gewerkschaftsspitze losgetretenen Kampagnen nicht anstecken lassen. Sie zahlen ihren Mitgliedsbeitrag, wollen ansonsten aber in Ruhe gelassen werden. Eines jedoch sei geblieben: »The German worker, even under the conditions of the eastern zone, has his well-known pride in his work« (S. 200). Aus diesem Grund sei die politische Führung Ost-

deutschlands zum System leistungsbezogener Löhne übergegangen. Es »is not terror« (S. 200), sondern die Hoffnung auf einen höheren Lebensstandard, die die Arbeiterschaft »in line« (S. 200) mit dem System halte. Für »a pure myth« (S. 201) erklärt Kirchheimer die Behauptung, in Ostdeutschland sei mehr soziale Gleichheit verwirklicht als im Westen. Die Veränderung der Eigentumsstrukturen allein habe noch keinen Zugewinn an Gleichheit geschaffen. Gravierende soziale Ungleichheiten existierten sowohl aufgrund der Entlohnungsstrukturen wie auch aufgrund von Privilegien für die politische Elite des Landes.

Neben dem Aufbau einer kommunistischen Gesellschaft nennt Kirchheimer als zweites ursprüngliches Ziel der politischen Führung in Ostdeutschland, »to win domination over western Germany« (S. 201). Um dies leichter erreichen zu können, seien die formellen Veränderungen im Parteiensystem dort weniger gravierend als in anderen gesellschaftlichen Bereichen. Der Erhalt der ostdeutschen CDU und LDPD hatte den strategischen Sinn, als potentielle Verbindungsanker zu ihren westdeutschen Pendanten fungieren zu können. Seit 1950 aber ist der Führung der DDR klar geworden, dass sie mit einem Sieg des Kommunismus im Westen auf absehbare Zeit nicht rechnen kann. Die Existenz anderer Parteien neben der SED und die Aufnahme der Blockparteien in die Verfassung hat seitdem die primäre Funktion, die alten Mittel-schichten und die Bauernschaft besser in das neue System zu integrieren.

Besonders scharf geht Kirchheimer mit der Staatssicherheit und dem Justizwesen in Ostdeutschland ins Gericht. Die Gewaltenteilung ist vollständig abgeschafft, die verfassungsrechtliche Garantie individueller Rechte ist faktisch obsolet geworden. Die Staatssicherheit ist nach dem Muster der UdSSR als separates Ministerium organisiert, unabhängig vom Kompetenzbereich des Innenministeriums. Auch das Justizsystem fungiert als eine nachgeordnete Behörde der politischen Führung des Landes. Die Gerichte, »closely paralleling developments in the Third Reich, have lost much of their importance and independent status« (S. 202). Für wichtig angesehene politische Prozesse werden vor Sondergerichten abgehalten. Und mit der Rekrutierung von politisch trainierten Laienrichtern hat die Regierung »a more reliable judiciary than that existing even under Hitler« (S. 203). Unter diesen Umständen kann sich in Ostdeutschland keine politische Opposition formieren. Kirchheimer erwartet deshalb einen weiteren Anstieg der Flüchtlings-

zahlen in Richtung Bundesrepublik und daraus resultierende negative wirtschaftliche Folgen für Ostdeutschland.

Seine abschließenden Überlegungen gelten den Möglichkeiten einer Wiedervereinigung beider deutschen Staaten. Falls dies geschähe, so werde dies nach den »Western terms« (S. 203) verlaufen. Was aber, so fragt er, würde eine solche Aufnahme Ostdeutschlands in die Bundesrepublik für den westlichen Staat bedeuten? Geschähe es als eine pure Angleichung an die westlichen Strukturen oder würden einige ausgewählte Charakteristika der DDR, die an Kirchheimers Weimarer Positionen erinnern – er nennt »public ownership, far reaching centralization, the new system of agricultural property ownership« (S. 203) – in einem neuen Gesamtdeutschland ihren Platz finden?

1951 erschien ein weiterer Aufsatz Kirchheimers, diesmal mit dem professionellen Blick von seiner Position des Chief der Central European Branch auf ganz Westeuropa. Der Aufsatz *The Decline of Intra-State Federalism in Western Europe* geht auf einen Vortrag zurück, den er im Dezember 1950 auf einem Panel der American Political Science Association (APSA) gehalten hatte. Die ausgearbeitete Fassung des Vortrages erschien im Sommer 1951 in der Zeitschrift ›World Politics‹. Der Artikel liefert einen Überblick über die Entwicklung föderaler Strukturen in mehreren Ländern Westeuropas – Spanien, Schweiz, Österreich, Großbritannien, Italien und Deutschland – während der vergangenen drei Jahrzehnte. Föderalismus, so leitet Kirchheimer seinen Aufsatz ein, werde gern und häufig als einer der wichtigsten »remedies for all the ills of present society« (S. 204) ins verfassungspolitische Spiel gebracht; ein Grund für ihn, diese Hoffnungen an Hand der Erfahrungen der vergangenen dreißig Jahre zu prüfen.

Kirchheimer unterscheidet zwei Perioden bei der Entwicklung des Föderalismus in Westeuropa. Erstens die Jahre zwischen den beiden Weltkriegen. In dieser Phase war die gesellschaftliche Entwicklung durch »increasing nationalization of the political and social system« (S. 206) gekennzeichnet. Die Frage der Rechte von Einzelstaaten gegenüber dem Zentralstaat verlor an Bedeutung und wurde von der Frage nach »the existence or absence of a basic identity of social institutions« (S. 208) abgelöst. Detailliert schildert Kirchheimer verschiedene Konstellationen in den 1920er und frühen 1930er Jahren aus mehreren europäischen Staaten und nutzt seine allgemeinen Befunde für einen kurzen Ausflug seines amerikanischen Lesepublikums in die Kontroversen der Weimarer Staatsrechtslehre: »a certain measure of social and political homogeneity – not necessarily, as Carl Schmitt has taught,

›national homogeneity‹ – is at the same time a precondition and a limitation of the modern federal state« (S. 209). Durch Notstandsgesetzgebungen wurden föderative Balancen in der Weimarer Republik, in der Schweiz während des Krieges oder in Spanien durch die katholisch-konservative Regierungspartei CEDA zerstört und Kirchheimer stellt unter Rekurs auf Rudolf Smend fest, dass in solchen Situationen von den Gerichten keine Lösung der Kompetenzkonflikte zu erwarten sind.

Für die zweite Phase der Nachkriegssituation sind Italien und Deutschland Kirchheimers primäre Referenzen, Frankreich und die Schweiz liefern weiteres Illustrationsmaterial. Die italienische Nachkriegsverfassung von 1947 ist deutlich föderaler angelegt als ihre Vorgänger, was Kirchheimer auf den Einfluss verschiedener Intellektueller während der Verfassungsberatungen zurückführt. Tatsächlich seien dann aber nach den Wahlen des Jahres 1948 von der siegreichen Partei der Christdemokraten die damit gegebenen Möglichkeiten nur sehr zögerlich und halbherzig umgesetzt worden und zudem auch nur für solche Regionen, in denen es eine politische Übereinstimmung zwischen der Regierung in Rom und den betreffenden Regionen gab. Gegenüber der Zentralregierung waren es vor allem Kommunisten, die auf Regionalebene versuchten, die mit der Verfassung gegebenen föderalen Autonomierechte auszunutzen, dies allerdings mit nur geringen Erfolg.

Eine ähnliche Entwicklung konstatiert Kirchheimer für die ersten beiden Jahre des in Westdeutschland neu gegründeten Staates. Die föderative Verfassung mit ihren komplexen Bestimmungen der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern sei eine Sache. Eine andere seien die Interessen und Ziele der gesellschaftlichen Akteure in der Bundesrepublik. Die »main social groups« (S. 214) – und hier nennt Kirchheimer die Industrieverbände und die Gewerkschaften – »each for its own quite different reasons will push energetically for a maximum of centralization of all major administrative and legislative activities« (S. 214). Als wichtigsten Beleg für den Erfolg dieses gemeinsamen Interesses führt Kirchheimer die Gesetzgebung zum Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern an. Die immerwährende Betonung der föderativen Struktur der Bundesrepublik, wie sie sich auch im Staatsnamen niederschlägt, ist Kirchheimer zufolge Camouflage. Tatsächlich sei der bereits während der Weimarer Republik eingeschlagene und im NS-Staat zwischenzeitlich konsequent durchgesetzte Trend zu »political and administrative centralization [...] again around the corner« (S. 215).

Zusätzliche Schilderungen wie die Einführung einer nationalen Einkommenssteuer in der Schweiz 1950 sowie das Scheitern von Versuchen in Frankreich, mit der neuen Verfassung von 1946 die Departments politisch zu stärken, dienen als weitere Illustration für Kirchheimers grundlegende These: Auch in den Ländern, in denen die Verfassungen Föderalismus vorsehen, sei es tatsächlich zu einem »decline of federalism« (S. 218) gekommen. Generell sei solch ein »cleavage between constitutional endeavors [...] and social reality« (S. 218-219) allerdings nichts wirklich Neues; bereits Alexis de Tocqueville habe Vergleichbares 1833 mit Blick auf die Absichten der Verfassungsväter in den USA registrieren müssen. James Madisons Annahme, dass die Bürger der USA in erster Linie enge innere Beziehungen zu ihrer Gemeinde und ihrem Einzelstaat aufbauen, ist längst obsolet. Steigende Mobilität, Urbanisierung sowie der Ausbau eines modernen Interventions- und Wohlfahrtsstaates haben solche Bindungen aufgelöst. Auch in den USA, so spitzt Kirchheimer seine These am Ende zu, hätten die Einzelstaaten »lost their raison d'être« (S. 219): »They have fallen victim to the process of centralization which has gone on uninterruptedly since the French Revolution and whose last world-wide phase we are now witnessing« (S. 219).

Ein vierter wissenschaftlicher Aufsatz Kirchheimers aus seiner Zeit im State Department konzentriert sich wieder ganz auf Westdeutschland. Der Beitrag mit dem Titel *Notes on the Political Scene in Western Germany* erschien 1954 in der Zeitschrift ›World Politics‹. Dass Kirchheimers Abschied vom Dienst im Ministerium für ihn absehbar war, lässt seine offene Kritik an der Politik der Westalliierten erahnen. Die »three D's – decartelization, denazification, and decentralization – were gradually modified or abandoned« (S. 261). Auch eine grundlegende Reform des Öffentlichen Dienstes wurde sträflich versäumt. Die amerikanischen Interessen waren nach der Befreiung Deutschlands vom NS-Regime außenpolitisch orientiert und erstickten die Reformziele. Dennoch, so stellt Kirchheimer fest: »the Allied operation in Germany was still a success« (S. 261). Wie und warum war dies gelungen? Kirchheimer beginnt die Beantwortung diese Frage mit dem Satz: »We are looking for an explanation of the German miracle« (S. 252).

Die Formulierung vom westdeutschen ›Wunder‹ war bereits wenige Jahre nach Gründung der Bundesrepublik von Journalisten und Politikern in Umlauf gebracht worden. Sie bezog sich zunächst auf die rasante wirtschaftliche Entwicklung nach Einführung der Währungsreform. Nachdem der westdeutsche Teilstaat 1953 auch die zweite Bun-

destagswahl ohne größere politische Friktionen überstanden hatte, wurde der Begriff des ›Wunders‹ auch auf die neue politische Stabilität der jungen Bundesrepublik ausgeweitet. Und folgt man Kirchheimers einleitenden Worten, dann hatte die Bundesrepublik sich in kürzester Zeit von einem »outcast« (S. 252), einem »eternal troublemaker, never to be trusted« (S. 252) zu dem neben Großbritannien »most stable of the European states« (S. 252) gemausert. Wie war das möglich geworden? Kirchheimer nennt vier Gründe.

Zum einen macht er außenpolitische Konstellationen dafür verantwortlich. Die Politik der westlichen Alliierten hätte entscheidende Grundsteine gelegt und der westdeutsche Staat gewinne vor allem angesichts der vielen Flüchtlinge aus dem ostdeutschen Staat politische Legitimation. Wesentlich habe zu dieser Stabilität auch die Entscheidung der Sozialdemokraten beigetragen, in dieser Situation als »loyal opposition« (S. 253) zu agieren, das heißt, zwar mit eigenen außenpolitischen Alternativvorschlägen aufzuwarten, sich dann aber in der Regel ohne »treason-shouting« (S. 253) der Entscheidung der Adenauer-Regierung zu fügen. Kirchheimer zufolge waren es aber vor allem innenpolitische Motive, die große Teile der bundesdeutschen Wählerschaft 1953 dazu bewogen, der CDU einen Stimmengewinn von mehr als 14 Prozent zu gewähren. Adenauer erscheine der Mehrheit dieser Wähler als »guarantor of economic prosperity« (S. 255).

Als einen zweiten, überraschenden Stabilitätsfaktor schildert Kirchheimer sodann einen »in almost Anglo-Saxon fashion [...] highly pragmatic style« (S. 256) bei der politischen Integration diverser gesellschaftlicher Gruppen, wie den Ostflüchtlingen, den Vertriebenen oder den der Entnazifizierung zum Opfer Gefallenen. Erwartbar gewesen wäre ein »characteristically German procedure, namely, to built a whole political system of their particular grievances« (S. 256) mit den entsprechenden Friktionen in der politischen Parteienlandschaft. Adenauers Politik habe für diese Gruppen insofern integrierend gewirkt, als er ihren Bedürfnissen und Forderungen wenigstens teilweise entgegengekommen ist und damit auch längerfristig die Erfolgsaussichten rechtsextremer Parteien zunichte gemacht hat. Kirchheimer bezweifelt, ob dies einer linken Regierung ebenso gelungen wäre. Der Pragmatismus prägt Kirchheimer zufolge auch die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung und er würdigt in diesem Zusammenhang Ludwig Erhardts Politik und Wilhelm Röpkes Schriften zum Ordoliberalismus als programmatische Abkehr vom radikalen Marktliberalismus.<sup>61</sup> Drittens registriert er

61 Vgl. Röpke (1952).



eine »conversion of the militant« (S. 258) in der Bundesrepublik. Anders als nach dem Ersten Weltkrieg habe es in Deutschland nach Kriegsende 1945 kaum revanchistische Gelüste gegeben und die ehemaligen Soldaten hätten sich bemüht, so schnell wie möglich im zivilen Leben beruflich unterzukommen.

Viertens schließlich registriert Kirchheimer als weiteren Stabilitätsfaktor, dass »the militant left has virtually disappeared from the German political scene and will probably not revive« (S. 258). Für die nachhaltige Schwächung der kommunistischen Linken in der Bundesrepublik führt er mehrere Ursachen an: Zum einen die abschreckende Wirkung des politischen Systems im ostdeutschen Staat. Dann soziostrukturelle Veränderungen in der Arbeitswelt, die dazu geführt haben, dass ein immer größerer Teil der Arbeiterschaft der Mittelschicht zugeordnet werden kann. Armut hat sich auf andere soziale Gruppen verlagert, die sich schwieriger politisch organisieren lassen, wie zum Beispiel Kriegswitwen und Rentner. Und schließlich habe der soziokulturelle Trend der »privatization« (S. 259) ebenfalls erheblich zur Schwächung der militanten Linken beigetragen. Kirchheimer nimmt für seine Privatisierungsdiagnose Anleihen bei Helmut Schelsky, demzufolge die bundesdeutsche Nachkriegsgesellschaft von einer schichtenübergreifenden Hinwendung zu privaten Zielen wie Familie und Freizeitgestaltung geprägt sei.<sup>62</sup>

Die Bewertung des westdeutschen ›Wunders‹ durch Kirchheimer fällt insgesamt ambivalenter aus, als es der Beginn des Artikels vermuten lässt. Insgesamt dominiert in der Bundesrepublik ein »mellow conservatism« (S. 265). Das gegenwärtige gesellschaftspolitische Desinteresse »discourage[s] schemes for institutional innovations« (S. 261) wie dem Ausbau der betrieblichen Mitbestimmung, Veränderungen im Verhältnis des Staates zu den Kirchen oder Reformen im Bildungssystem. Die geschilderte Hinwendung zum Pragmatismus schützt die Bundesrepublik Kirchheimer zufolge zwar einerseits vor politischer Militanz von linker und rechter Seite, beruht aber ganz entscheidend darauf, dass die wirtschaftliche Entwicklung nicht in eine Krise gerät.

Bislang allerdings gibt es für eine solche Krise kaum Anzeichen. Deutschland habe nach der Bundestagswahl von 1953 ein »one and one-half party system« (S. 262) mit einer dominanten CDU, die sich zu einer »conservative catch-all party« entwickelt hat und dadurch die SPD unter Druck setzt, sich ebenfalls in Richtung einer »catch-all mass

62 Vgl. Schelsky (1953).



party« (S. 263) umzuformen – die dann allerdings ihren Anspruch auf eine alternative politische Programmatik aufgeben muss. Es ist in diesem Aufsatz aus dem Jahr 1954 das erste Mal, dass Kirchheimer den Ausdruck ›catch-all party‹ verwendete, wenn auch noch nicht als eine festumrissene Typenbezeichnung, sondern als metaphorisch gemeinte Formulierung.

### 3. *Als Professor an der New School for Social Research*

Im Jahre 1954 gab es für Otto Kirchheimer Anlass zur Hoffnung für den langersehnten Abschied vom State Department in Richtung Universität. Zur Vorgeschichte dieses Wechsels gehört, dass der umtriebige Franz L. Neumann im Oktober 1952 die Rockefeller Foundation dafür gewonnen hatte, unter seiner Leitung ein auf zehn Jahre angelegtes Programm zur Förderung von ›Legal and Political Philosophy‹ (LAPP) aufzubauen. Das Ziel dieses mit insgesamt 1,7 Millionen Dollar ausgestatteten 10-Jahres-Programmes war, dem mittlerweile als dominant angesehenen Behaviorismus in den amerikanischen Sozialwissenschaften innovative Arbeiten aus dem Bereich der Ideengeschichte und der Politischen Philosophie entgegenzusetzen.<sup>63</sup> Antragsberechtigt für LAPP waren ausschließlich an amerikanischen Universitäten angestellte Wissenschaftler. Obwohl Kirchheimer beim State Department arbeitete, stellte auch er im Februar 1954 einen Antrag auf Förderung. Sein Projektvorhaben war ein Buch über ›Political Justice‹.<sup>64</sup> In seinem Antrag führte er aus, dass er für eine Position an der Graduate Faculty der New School for Social Research im Gespräch sei und versicherte, dass sein Projekt für den Fall, dass dies nicht klappen würde, von Franz L. Neumann an der Columbia University betreut werden könne. Im April 1954 erhielt er von der Stiftung eine Absage. Von der Sache her sei das Projekt zwar sehr förderungswürdig; es habe aber wegen seiner ungeklärten universitären Anbindung zum Zeitpunkt der Antragstel-

63 Zu diesem Programm vgl. ausführlicher Müller (2010: 317-365). Im Rahmen dieses Programmes wurden u.a. Buchvorhaben von Leo Strauss, Hannah Arendt, Herbert Marcuse und Eric Voegelin gefördert.

64 Otto Kirchheimer: Projektantrag zu »Political Justice« vom 23. Februar 1954, Archiv der Rockefeller Foundation, RF RG1.2 Series 200 U.S.-Social Science Box 539 Folder 4614. – Zu den inhaltlichen Details dieses Antrages vgl. die *Einleitung* zu Band 4 der *Gesammelten Schriften*, S. 23-27.