ERNST FRAENKEL
DAS AMERIKANISCHE REGIERUNGSSYSTEM

Ernst Fraenkel

Das
amerikanische Regierungssystem

Eine politologische Analyse

Mit einem Vorwort von Winfried Steffani

4. Auflage

Westdeutscher Verlag

DEM ANDENKEN
AN MEINEN FREUND OTTO SUHR
GEWIDMET

2., durchgesehene Auflage 1962

3. Auflage 1976

4. Auflage 1981

© 1960, 1976 Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen

Buchbinderei: W. Langelüddecke, Braunschweig
Alle Rechte vorbehalten. Auch die fotomechanische Vervielfältigung
des Werkes (Fotokopie, Mikrokopie) oder von Teilen daraus
bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages.

ISBN 978-3-531-10214-6

ISBN 978-3-322-91771-3 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-322-91771-3

WINFRIED STEFFANI

Vorwort zur dritten Auflage

„Was Sie mir über die amerikanischen Verhältnisse schreiben, überrascht mich gar nicht. Ohne je dort gewesen zu sein, will ich das Land besser malen, als ob ich darin geboren wäre. . . Mir ist die Handschrift des Generals Washington immer unendlich charakteristisch für das Land gewesen: so sauber und kalligraphisch schön, daß die Kinder danach schreiben und lernen könnten, aber auch so leer und interesselos, wie eine Vorschrift.“ Diese Ansichten des deutschen Dichters Friedrich Hebbel, die er in einem Brief vom 29. Dezember 1855 äußerte, veranlaßten Ernst Fraenkel zur kommentierenden Anmerkung: „Die angemäße Fähigkeit, ‚das Land besser malen‘ zu können, als ob man ‚darin geboren‘ sei, ist für allzu lange Zeit ‚unendlich charakteristisch‘ für einen großen Teil der deutschen Amerika-Literatur geblieben, die aus wenigen Einzelercheinungen generelle Schlüsse zu ziehen sich zutraute.“

Brief und Kommentar sind der Einleitung zu Fraenkels Buch „Amerika im Spiegel des deutschen politischen Denkens“, das im Frühjahr 1959 erschienen ist, entnommen. Mit dem Buch sollte den historischen Bedingungen und der Beschaffenheit deutscher Urteile und Vorurteile über „Amerika“ nachgegangen werden. Es war, indem die Frage nach den maßgeblichen Leitbildern aufgeworfen wird, die sich im deutschen politischen Denken mit Amerika verbanden und damit möglicherweise auch die traditionellen Vorstellungsweisen deutscher Leser bestimmten, als Vorstudie zu seinem Werk über das amerikanische Regierungssystem gedacht.

Das landläufige deutsche „Amerikabild“ war in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden. Es war die Periode größter Polarität zwischen der deutschen und der amerikanischen Nation. Diesem Bild hatte die zwölfjährige nationalsozialistische Propaganda ein grelles, „dekadent-plutokratisches“ Kolorit beizufügen versucht. Hinter den so geprägten Konturen blieb der mit dem New Deal Roosevelts zu Beginn der dreißiger Jahre ansetzende Regenerationsprozeß der USA weitgehend verborgen. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg verband sich mit dem Namen F.D. Roosevelt bis in die fünfziger Jahre hinein eher das Schlagwort „Jalta“ — als dem Symbol amerikanischer außen- wie innenpolitischer Fehleinschätzung des Kommunismus — als die Vorstellung von einem Staatsmann, der in seiner Heimat zum Begründer des amerikanischen Sozialstaates wurde. Daher galt es nun, auf die mannigfachen, tiefgreifenden Wirkungen des New Deal für die weitere Entwicklung des politischen Systems der USA aufmerksam zu machen. Gerade den Deutschen durfte angesichts der Erfahrungen mit Hitler und mit der Propaganda aus kommunistischem Lager nicht die „Tatsache verschwiegen“ bleiben, daß, wie die Entwicklung in den Vereinigten Staaten

seit Mitte der dreißiger Jahre gezeigt hatte, „die Überwindung der Wirtschaftskrise, die Rettung der Landwirtschaft aus dem Bankrott und die Eingliederung der organisierten Arbeiterschaft in den Sozialprozeß auch ohne Suspension der bürgerlichen und politischen Freiheitsrechte mit demokratischen Mitteln möglich war.“ („Amerika im Spiegel . . .“, S. 47.)

Ernst Fraenkel, 1898 in Köln als Sohn jüdischer Eltern geboren, hatte nach dem Ersten Weltkrieg neben Jura auch Geschichte studiert und als Schüler Hugo Sinzheimer promoviert. Anschließend war er in der Arbeiterbildung, als Syndikus des Metallarbeiterverbandes, als Rechtsanwalt und als Rechtsberater des Parteivorstandes der SPD tätig. Während der Arbeiten an seinem Buch „Der Doppelstaat“, einer kritischen Analyse des Dritten Reiches, mußte er 1938 Deutschland verlassen. Er emigrierte in die USA, wo er an der Law School der Universität von Chicago ein angelsächsisches Rechtsstudium absolvierte. In diesen Jahren studierte er nicht nur als Augenzeuge die Wirkungen des New Deal auf das soziale und politische System der USA, sondern gewann auch die Überzeugung, daß in Zukunft die deutsche Arbeiterbewegung und mit ihr das ganze deutsche Volk lediglich in Kooperation mit den „westlichen Demokratien“, zu denen als wichtigster Partner die Vereinigten Staaten gehörten, in freiheitlicher Entwicklung eine soziale Demokratie zu begründen und zu sichern vermöchten. Demgemäß galt es aufzuzeigen, ob, wodurch und unter welchen Voraussetzungen „westliche Demokratien“ in der Lage seien, sowohl den Erwartungen des sozialen Wandels und Fortschritts als auch der Gleichheitssicherung wie Freiheitsgarantie gerecht zu werden. Er gewann die Überzeugung, diese Fähigkeiten in den pluralistischen, demokratischen und rechtsstaatlichen Elementen westlicher Demokratien entdecken und nachweisen zu können.

Fraenkels Buch zum amerikanischen Regierungssystem ist demnach nicht das *l'art pour l'art*-Produkt einer kühl-distanzierten Systembeschreibung, sondern ein wissenschaftliches Werk, dessen Autor sowohl den potentiellen, von deutschen Denktraditionen geprägten Leser in Rechnung stellt als auch seinen Wissens- und Erfahrungsschatz verbunden mit der Intention einbringt, am Beispiel des amerikanischen Regierungssystems Grundstrukturen, Leitprinzipien und Entscheidungsweisen westlicher Demokratien aufzuspüren und herauszuarbeiten. Gleichzeitig ist die Abhandlung als ein Beitrag zur vergleichenden Regierungslehre gedacht, dessen Verfasser seit 1951 als Leiter der Abteilung „Überstaatliche Politik und vergleichende Lehre der Herrschaftsformen“ an der Deutschen Hochschule für Politik Berlin wieder in Deutschland tätig war. Er gehört seit dieser Zeit zu den bedeutendsten Wiederbegründern der Politologie als akademischer Disziplin in Deutschland. Wie der Einleitung Fraenkels zum vorliegenden Buch zu entnehmen ist, ging es ihm in politologischer Perspektive – Politologie verstanden als „Lehre von der Bildung politischer Entscheidungen“ – insbesondere darum, bei der Analyse eines politischen Systems vor allzu vorschnellen Verallgemeinerungen zu warnen. Sein Interesse galt insoweit „vornehmlich der Aufgabe, die ‚Gestalt‘ eines Regierungssystems in ihrer spezifischen Eigenart als Produkt der geschichtlichen Entwicklung, als Rechtsordnung und als soziale

Realität zu erfassen und die Wertvorstellungen und Sozialanschauungen aufzudecken, durch die das Handeln der Träger politischer Machtausübung motiviert wird.“ (Siehe hierzu unten S. 15.)

Als das vorliegende Buch 1960 erstmals publiziert wurde, traf es auf ein derart großes Interesse, daß es bald vergriffen war. Bereits 1962 wurde eine zweite Auflage fällig, für die lediglich einige kleinere Korrekturen vorgenommen werden konnten. Es dauerte nicht allzu lange, bis sich die Frage nach einer dritten Auflage stellte. In der Zwischenzeit hatten die Erschütterungen der Kubakrise, der „neue Grenzen“ bzw. Horizonte verheißende Regierungsantritt Präsident Kennedys sowie die allgemeine Demokratisierungswelle einschließlich der emanzipatorisch-revolutionären Forderungen der Negerbevölkerung (die nach einhundert Jahren seit der Emanzipationsdeklaration unter Führung Martin Luther Kings auf überfällige, sofortige Erfüllung bisher immer noch vorenthaltener Rechte drängte) die amerikanische Szenerie allerdings so sehr geändert, daß eine unveränderte Neuauflage nicht gerechtfertigt schien. Fraenkel sammelte Material für eine Überarbeitung, die die neueren Entwicklungen berücksichtigen sollte. Er hoffte, hierfür nach seiner Emeritierung als Professor der Politologie an der Freien Universität Berlin – wo er zuletzt am Otto-Suhr-Institut und vornehmlich am John-F.-Kennedy-Institut für Amerikastudien tätig war –, hinreichend Zeit zu finden. Durch die Auswüchse der Studentenunruhen besonders betroffen und von schweren Krankheiten gezeichnet gelang es ihm nicht mehr, die für eine Überarbeitung notwendige Kraft und Muße zu finden. Als Fraenkel am 28. März 1975 in Berlin starb, hinterließ er kein Manuskript für eine Neufassung des Buches.

Die geplante Überarbeitung des Werkes hatte einen Nachdruck der 2. Auflage lange Zeit verhindert; so blieb das Buch viele Jahre vergriffen und ist sogar in einigen Bibliotheken durch starke Inanspruchnahme verschwunden. Meine Anregung an den Verlag, einen im Text unveränderten, lediglich im Anhang um die neuesten Zusatzartikel zur Verfassung ergänzten Nachdruck der 2. Auflage erscheinen zu lassen, wurde durch mehrere Fachkollegen bestärkt. Wir glauben, daß Fraenkels Abhandlung zum amerikanischen Regierungssystem vom Jahre 1960 eine Pionierleistung darstellt, zweifellos zu den bedeutendsten politologischen Werken der vergleichenden Regierungslehre in Deutschland gehört und auch heute noch als das überzeugendste Einführungsbuch für ein vertieftes Verständnis des politischen Systems der USA anzusehen ist. Obgleich weder im Personen- noch im Sachverzeichnis Namen wie Kennedy, Kuba, Martin Luther King, Johnson, Goldwater, Vietnam oder gar Watergate, Ford, Wallace, Jimmy Carter zu finden sind, können auch und gerade die Wandlungen und Probleme des gegenwärtigen Regierungssystems der USA erst vor einem Hintergrund richtig erkannt und gewürdigt werden, den Fraenkel als vorzüglicher, einfühlsamer Kenner der deutschen und amerikanischen Geschichte und Szenerie mit überzeugender Klarheit in Stil und Komposition zeichnet. Unter diesem Gesichtspunkt kam auch die ergänzende Überarbeitung durch einen Dritten zumindest im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht in Frage.

Fraenkels Buch schließt mit dem emphatisch klingenden Satz: „Das großartigste Kunstwerk, das die westliche Hemisphäre hervorgebracht hat, sind die Vereinigten Staaten von Amerika.“ Diese Formulierung barg etwas viel an Begeisterung und erweckt den Eindruck unkritischer Apologie. In einem Bibliotheksexemplar fand ich hinter diesem Schlußsatz die schlichte Randnotiz: „denkste!“ Sicherlich hätte es so mancher Leser begrüßt, wenn ihm der Gesamteindruck der Lektüre nicht noch zum Schluß auf diese Weise problematisiert worden wäre. Das euphorische Finale vom „größartigsten Kunstwerk“ westlicher Welt wird jedoch erst in Verbindung mit dem berühmten Gladstone-Zitat verständlich, das Fraenkel zu Beginn seines Buches anführt (siehe unten S. 21). Danach hatte Gladstone die britische Verfassung einmal als den „subtilsten Organismus“ bezeichnet, der einem äußerst langwierigen historischen Prozeß seine Entstehung verdanke, während die amerikanische Verfassung demgegenüber als das großartigste Werk menschlicher Verstandesleistung („the most wonderful work ever struck off at a given time by the brain and purpose of man“) anzusehen sei. Fraenkel griff diesen Gedanken mit dem Hinweis auf, daß „das kennzeichnende Merkmal eines jeden freiheitlichen Rechtsstaates“ – sehr im Gegensatz zu hierarchisch strukturierten Diktaturen – darin bestehe, daß er „ein bewußt kompliziertes Regierungssystem“ errichte. Unter dieser Perspektive müßte sich Gladstones Charakterisierung demnach nicht nur auf die geschriebene Verfassung, sondern, bei aller berechtigten und notwendigen Kritik im einzelnen, auf das amerikanische Regierungssystem in seiner Gesamtheit beziehen.

Dieses amerikanische Regierungssystem der Gegenwart bildet das Ergebnis einer zweihundertjährigen Geschichte als unabhängiger Staat, die durch erstaunliche Kontinuität und dramatischen Wandel gekennzeichnet ist. Als unumstrittenes Symbol der Kontinuität gilt weiterhin die Bundesverfassung vom 17. September 1787. Der permanente Wandel wiederum gelangt, soweit er im Demokratisierungsprozeß des politischen Systems seinen Ausdruck findet, in drei „Großereignissen“ zu dramatischen Höhepunkten: Der „Jacksonian Revolution“ während der 30er Jahre des 19. Jahrhunderts, der „Progressive Era“ um die Jahrhundertwende und dem „Democratic Upsurge“ (Huntington) der 60er Jahre unseres Jahrhunderts.

Die „Jacksonian Revolution“, deren Zeuge Tocqueville wurde und deren fundamentale Bedeutung Fraenkel besonders herausarbeitet, führte u. a. zur Ausweitung des Wahlrechts (Abschaffung des Zensus), leitete die Nationalisierung der Parteien durch Einsetzung der „National Conventions“ bei der Nomination der Präsidentschaftskandidaten ein und begründete damit zugleich das moderne amerikanische Zweiparteiensystem, brach die Macht einer bürgerfernen Bürokratie, indem zahlreiche Beamtenposten und Richterstellen in den Einzelstaaten durch Wahl besetzt werden mußten und förderte ein parteipolitisches Patronagesystem („spoil system“). Diese und weitere Reformen und Entwicklungen signalisierten den Übergang der USA vom Agrar- zum Industriestaat.

Die „Progressive Era“ mit ihrer Populistenbewegung und dem Muckracker-Aktivismus, d. h. jener ungehemmten Korruptionsbeschuldigung sowie staatli-

chen und wirtschaftlichen Machtmißbrauchs-Kritik, die die Periode auszeichnen, führte einerseits in den Einzelstaaten zur Durchsetzung und Ausbreitung des Referendums und der Abberufbarkeit von Inhabern öffentlicher Ämter („recall“) sowie zur Durchführung von Vorwahlen („primaries“), mit denen die Herrschaft der Parteimaschinen gebrochen werden sollte, und andererseits auf Bundesebene zu einer deutlichen Hervorhebung und Stärkung des Präsidenten-amtes (eingeleitet durch die Präsidentschaft Theodore Roosevelts). Diese und weitere Aktivitäten und Reformen signalisierten den Höhepunkt des amerikanischen Laisser-faire-Kapitalismus und bereiteten den langsamen Übergang zum Wohlfahrtsstaat amerikanischer Provenienz vor. So gesehen versuchte der New Deal Franklin Delano Roosevelts einzulösen, was zur Zeit Theodore Roosevelts von einigen progressiven Reformern fordernd und hoffnungsvoll in Aussicht gestellt worden war.

Das „demokratische Aufbegehren“ seit den 60er Jahren dieses Jahrhunderts war wiederum vornehmlich durch folgende Forderungen und Reformansätze gekennzeichnet: Im Namen der Gleichheit wurde neben einer Ausweitung der Bildungschancen für jedermann die bisher ungelöste Rassenfrage und das Postulat der Chancengleichheit für alle benachteiligten Minderheitsgruppen der Öffentlichkeit dramatisch ins Bewußtsein gebracht. Das deutliche Verlangen nach erweiterten Partizipationschancen führte wiederum zu Wahlreformen (Rechtssicherungen zugunsten der schwarzen Bevölkerung in den Südstaaten und Senkung des Wahlalters im ganzen Land auf 18 Jahre) und zu einem gesteigerten partizipatorischen Aktivismus in verschiedenartigsten Gruppenformen. Zugleich und in enger Verbindung hierzu erfolgte eine beispiellose Ausweitung staatlicher Aktivitäten und Verpflichtungen, die vor allem zu einer erheblichen Steigerung der Sozialausgaben führte, andererseits aber von einem bemerkenswerten Abbau staatlicher Autorität begleitet wurde; ein Autoritätsschwund, dem in der demokratischen Brandung allerdings alle Amtsautoritäten in Staat und Gesellschaft ausgesetzt waren und sind. Signalisieren diese Aktivitäten und Reformen den Übergang von der Industrie- zur nachindustriellen Gesellschaft bzw. Dienstleistungsgesellschaft, wie Daniel Bell vermutet?

Samuel P. Huntington hat im Anschluß an seine Feststellung, „the vitality of democracy in the United States in the 1960's produced a substantial increase in governmental activity and a substantial decrease in governmental authority“ („The Democratic Distemper“, in: *The Public Interest*, Nr. 4 Herbst 1975, S. 11) die Frage aufgeworfen, ob nicht die Demokratisierung der 60er Jahre bei uneingeschränkter Fortentwicklung in den 70er Jahren zunehmend die Regierbarkeit erschweren wenn nicht gar verhindern würde. Damit wird nicht nur nach der Problemlösungskapazität des Regierungssystems, sondern zugleich nach der demokratischen Führungs- und Entscheidungsfähigkeit gefragt.

Tatsächlich hat sich im modernen Beziehungsgeflecht zwischen „Regierungslager“ und „Oppositionslager“ in den USA, an deren Spitze auf staatlicher Seite der Präsident einerseits und der Kongreß andererseits stehen, mit dem eminent wichtigen Supreme Court in vermittelnder Position dazwischen, in

jüngster Zeit (vorübergehend?) ein bedeutsamer Wandel vollzogen. Seit Mitte der 70er Jahre, d. h. gegenwärtig, steht nach allgemeiner Einschätzung einem erheblichen Prestige- und Machtverlust des Präsidenten und einem Funktionsverlust der Parteien ein Macht- und Einflußgewinn von Kongreß und oppositionellen Massenmedien einerseits sowie vor allem eine deutliche Stärkung der Bürokratie und anderer staatlicher wie gesellschaftlicher Einrichtungen andererseits gegenüber. Auf Grund dieser Entwicklungen ist nach Watergate gelegentlich gemeint worden, daß die Frage nach den Führungszentren im politischen System der USA heute nicht wie bisher „wer regiert?“ lauten müsse, sondern „regiert überhaupt noch jemand?“ Ob die künftige Entwicklung und beste Lösung im weiteren Vorantreiben demokratischer Basismobilisierung liegt, wie die einen meinen, oder, wie die anderen versichern, die beste demokratische Lösung in einer Revitalisierung des Präsidentenamtes und der Parteien zu suchen sei, wirft Probleme auf, die hier nicht weiter zu verfolgen sind.

Fraenkels Buch zum amerikanischen Regierungssystem, das zur Zeit der Präsidentschaft Eisenhowers geschrieben wurde, hat die mit den Ereignissen der 60er Jahre verbundenen Entwicklungen und Problemstellungen nicht in die Analyse mit einbeziehen können. Dennoch kommt ihm wegen seiner aufgezeigten Vorzüge und seiner Qualität als eines grundlegenden Standardwerkes jener exzeptionelle Rang zu, der nicht nur die vorliegende Neuauflage rechtfertigt, sondern dessen Lektüre Einsichten und Erkenntnisse vermittelt, auf deren Kenntnisnahme kein Student des amerikanischen Regierungssystems verzichten sollte.

INHALT

Winfried Steffani: Vorwort zur dritten Auflage	1
Einleitung	11
Erstes Kapitel	
Die traditionelle Komponente des amerikanischen Regierungssystems	
a) Die Verfassung als traditionsbildender Faktor	19
b) Das ungeschriebene Verfassungsrecht als traditionsbildender Faktor	21
c) Das common law als traditionsbildender Faktor	23
d) Das Erbe der Aufklärung als traditionsbildender Faktor	26
e) Das Erbe der kolonialen Periode als traditionsbildender Faktor	29
f) Das englische Verfassungsrecht als traditionsbildender Faktor	32
Zweites Kapitel	
Die demokratische Komponente des amerikanischen Regierungssystems	
<i>A. Die Bedeutung der demokratischen Komponente für den verfassungsrechtlich normierten Prozeß der politischen Willensbildung</i>	
1. Plebiszitäre und repräsentative Demokratie	39
2. Das Wahlrecht	43
<i>B. Die Bedeutung der demokratischen Komponente für den Prozeß der politischen Willensbildung in den Parteien und Verbänden</i>	
1. Die Patronagepartei	46
2. Die Reformgesetzgebung	52
3. Die Vorwahlen (Primaries)	55
4. Der Strukturwandel der Parteien	58
5. Die Fraktionen	60
6. Die Interessengruppen	71
<i>C. Die Bedeutung der demokratischen Komponente für den Prozeß der politischen Willensbildung im staats-, partei- und verbandsfreien Raum</i>	
1. Die Unabhängigkeitserklärung	86
2. Die ständelose Gesellschaft	88
3. Die soziale Startgleichheit	90
4. Die Bildungsgleichheit	94
5. Das amerikanische Dilemma	96

Drittes Kapitel

Die bundesstaatliche Komponente des amerikanischen Regierungssystems

A. Die Bedeutung der bundesstaatlichen Komponente für die amerikanische Verfassungsordnung

1. Einzelstaaten, Territorien, District of Columbia	100
2. Die Unabänderlichkeitsgarantie einzelstaatlicher Rechte ..	103
3. Die Beziehungen zwischen Bund und Einzelstaaten als Ausdruck des Prinzips der „vertikalen“ Gewaltentrennung	104
4. Die Verteilung der Gesetzgebungshoheit zwischen Bund und Einzelstaaten	109
a) Grundprinzipien	109
b) Kompetenzpräsumption und Kompetenzkonkurrenz	112
c) Rahmengesetzgebung	115
d) Bundesgarantie staatsbürgerlicher Rechte und rechtsstaatlicher Prinzipien	117
e) „Implied Powers“ und Kompetenzpräsumption	119
f) Die „Commerce“-Klausel	121
g) Bundesrecht und einzelstaatliches Recht	126

B. Die Bedeutung der bundesstaatlichen Komponente für die Struktur des amerikanischen Staatswesens

1. Die Bedeutung der bundesstaatlichen Komponente für die Legislative ...	129
2. Die Bedeutung der bundesstaatlichen Komponente für die Verwaltung ...	131
3. Die Bedeutung der bundesstaatlichen Komponente für das Finanzwesen ..	133
4. Die Bedeutung der bundesstaatlichen Komponente für die Justiz	135
5. Die Bedeutung der bundesstaatlichen Komponente für das Heereswesen	137
6. Bundeshilfe und Bundeszwang	140
7. Die Bedeutung der bundesstaatlichen Komponente für die Wahl des Präsidenten der USA	144

C. Die Bedeutung der bundesstaatlichen Komponente für das Partei- und Verbandswesen

1. Die Bedeutung der bundesstaatlichen Komponente für die Parteiideologie	147
2. Die Bedeutung der bundesstaatlichen Komponente für die Organisation der Parteien	151
3. Die Bedeutung der bundesstaatlichen Komponente für die Fraktionen des Bundeskongresses	155
4. Die Bedeutung der bundesstaatlichen Komponente für die Interessengruppen	162

Viertes Kapitel

Die rechtsstaatliche Komponente des amerikanischen Regierungssystems

a) Der anti-totalitäre Charakter des amerikanischen Regierungssystems ..	169
b) „Due Process“ und Rechtsstaat	171
c) Der rechtsstaatliche Schutz der sonstigen Grundrechte	175

d) Die Obrigkeit als „trust“	180
e) Normenkontrolle	186
f) Rechtsstaat und „Rule of Law“	196
g) Verwaltung und Verwaltungsrecht	200
h) Regulierungskommissionen	205
i) Beamtenwesen	211

Fünftes Kapitel

Der amerikanische Regierungsprozeß

A. Die Bedeutung der „horizontalen“ Gewaltentrennung für den amerikanischen Regierungsprozeß

1. Das Gewaltentrennungsprinzip der ursprünglichen Verfassung	220
2. Das Gewaltentrennungsprinzip der lebenden Verfassung	224
3. Lückentheorie und Theorie der „implied powers“	229
4. Organisationsgewalt und Personalhoheit	231
5. Die Budgethoheit	234
6. Nicht-generelle Gesetze (private bills)	236

B. Die Präsidentendemokratie

1. Das Amt des Präsidenten	242
a) Methodische Vorbemerkung	242
b) Geschichtliche Grundlagen des präsidentiellen Regierungssystems	244
c) Die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien des Präsidentenamtes	251
d) Die kennzeichnenden politischen Merkmale des Präsidentenamtes	256
2. Der Präsident, das Kabinett und die obersten Bundesbehörden	262
a) Das Kabinett und die Departments	262
b) Die Präsidentialkanzlei (einschließlich des Budgetbüros)	264
c) Die sonstigen obersten Bundesbehörden	271

C. Die Herrschaft des Kongresses

1. Der Kongreß und das präsidentielle Regierungssystem	279
2. Das Inkompatibilitätsgebot	284
3. Der Senat und das Repräsentantenhaus	288
a) Allgemeine Prinzipien	288
b) Die Mitwirkung des Senats bei der Ausübung der außenpolitischen Vertragshoheit	289
c) Die Mitwirkung des Senats bei der Ausübung der Personalhoheit	291
4. Das Verfassungsprozeßrecht des Kongresses	294
5. Das Ausschußwesen	298
6. Die Budgethoheit des Kongresses	308
a) Die grundlegenden Unterschiede zwischen dem Budgetrecht der USA und der Bundesrepublik	308
b) „Haushaltsplan“ und Appropriationsgesetze	312
c) Zeitliche Begrenzung der Ausgabenbewilligung	316
d) Das Fehlen eines Notetatrechts	318

e) Das Fehlen eines „Bepackungsverbots“ und die Unzulässigkeit des „Item Veto“	320
f) Das souveräne Ausgabenbewilligungsrecht des Kongresses und das Problem der rechtlich gebotenen Ausgaben	325
7. Die Handhabung der Geschäftsordnung als Mittel der Politik	329
 <i>D. Der Kampf zwischen Präsident und Kongreß um die politische Suprematie</i>	
1. Kongreß, Präsident und öffentliche Meinung	333
2. Der Einfluß des Präsidenten auf die Entscheidungen des Kongresses	339
 <i>E. Die pluralistische und die naturrechtliche Basis des amerikanischen Regierungsprozesses</i>	
	343
 Anhang	
Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika	349
Personenverzeichnis	368
Sachverzeichnis	371