

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XV
1. Teil: Einleitung	1
A. <i>Das Personal einer demokratischen Verfassung: Personalverfassungsrecht</i> ..	3
I. Personalverfassungsrecht	5
II. Die deutsche Entwicklung als Kontrastfolie	11
III. Die Bedeutung der verfassungsrechtlichen Grundregel in der Praxis	17
IV. Begrifflichkeiten	22
V. Stand der Forschung und Gang der Untersuchung	24
B. <i>Prämisse: Die Trennung von Amt und Amtsträger</i>	31
I. Der kontinentaleuropäische Ursprung der Trennung von Amt und Amtsträger	34
II. Die machtbegrenzende Funktion der Trennung in den USA	39
2. Teil: Die Exekutive und ihr Personal zwischen der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung und der Bundesverfassung	51
A. <i>Exekutive (Personal-)Gewalt im Jahr 1776</i>	53
I. Ideologische und institutionelle Ausgangslage der exekutiven Gewalt	53
II. Das Personalwesen im Jahr 1776	59
III. Das Personalwesen im Jahr 1776 als Spiegel und Instrument von Selbstbestimmung und Gewaltenteilung	66
B. <i>Die institutionelle Entwicklung von 1777 bis 1787 und das Personalwesen</i> ..	73
I. Der Schulenstreit zwischen den Revolutionären und seine vorläufige Entscheidung im Jahr 1781	74
II. Streit um das Personal in der Exekutive ab 1781	82
III. Das Personalwesen als Spiegel und Instrument von Selbstbestimmung und Gewaltenteilung	87

3. Teil: Maßstäbe für das Personal der neuen Republik:

Personalideal und Verfassungstheorie	93
<i>A. Republikanische Vorprägungen</i>	<i>97</i>
I. <i>Virtue und corruption.....</i>	<i>98</i>
II. Konkretisierung: eine „natürliche Elite“	104
<i>B. Anwendung in der Praxis der exekutiven Personalauswahl</i>	<i>109</i>
I. <i>George Washington als Inkarnation des Personalideals</i>	<i>109</i>
II. <i>Washingtons Ideal für die amerikanische Republik</i>	<i>111</i>
<i>C. „Spirit of Party“ als Problem</i>	<i>123</i>
I. Föderale Konflikte	123
II. Politische Parteien	129
<i>D. Marbury v. Madison: Die Rolle der Gerichte</i>	<i>141</i>
I. Der erste große Fall zum Personalverfassungsrecht	141
II. Die Stufen des Ernennungsprozesses und die Rechtsnatur der Ernennung	143
III. Umfang der gerichtlichen Kontrolle	144
<i>E. Das Personalwesen als Kristallisationspunkt des Verfassungsverständnisses</i>	<i>155</i>
I. Kritik an der Republikanismusthese	157
II. Synthese: Klassischer Republikanismus und liberale Tradition	164
III. Konsequenzen I: Eine personalverfassungsrechtliche Interpretation von Federalist No. 10	183
IV. Konsequenzen II: <i>Checks and Balances</i> und ihre Wirkungen	187
V. Die Personalauswahl als Ausdruck von Demokratie- und Republikverständnis	188
<i>F. Ergebnis: virtue und das institutionelle Design der Verfassung</i>	<i>207</i>

4. Teil: Von den Verfassungsprinzipien zum Verfassungsrecht der Personalauswahl

<i>A. Prolog: Die Auswahl des Präsidenten</i>	<i>219</i>
I. Argumente für die Zuständigkeitsverteilung	221
II. Die Entscheidung für das Electoral College	223
<i>B. Unity innerhalb der Exekutive: Die Nominierung des Exekutivpersonals durch den Präsidenten</i>	<i>229</i>
I. <i>Unity</i> als Demokratie- und Effizienzpostulat	232
II. Keine kollektive Verantwortlichkeit	236

III. Personalgewalt innerhalb der Exekutive	238
C. <i>Die Verteilung der Personalgewalt</i>	251
I. Personalauswahl als exekutive Aufgabe	253
II. Die Funktionen der Senatsbeteiligung	262
D. <i>(Un-)Geplante Folgen, „Spirit of Party“ und das Senatsverfahren</i>	267
I. Exkurs: Gerichte und das Advice-and-Consent-Verfahren	268
II. Die Vorwirkung der Senatsbeteiligung: Überprüfung der Kandidaten	276
III. Das Senatsverfahren vor dem <i>Consent</i> : Konzepte und Realitäten	280
IV. Nukleus der Verfassungsentwicklung	288
V. Verfassungsrechtliche Vorprägungen und ihre Wirkungen	291
E. <i>Gewaltenteilung: Konflikte um die Personalgewalt</i>	297
I. Formalismus vs. Funktionalismus	299
II. Keine Usurpation des Nominierungsrechts durch den Kongress	308
III. Gesetzliche Beschränkungen des exekutiven Nominierungs- und Ernennungsrechts	313
IV. Keine Usurpation durch Präsident oder Senat	329
F. <i>Officer of the United States: Reichweite des Personalverfassungsrechts und demokratische Herrschaft</i>	365
I. Begriffsbestimmung	366
II. Begriffsentwicklung	370
III. Demokratische Herrschaft mittels <i>Officers</i>	374
 5. Teil: Amerikanische Verfassungsentwicklung und (deutscher) Verwaltungsstaat	 385
A. <i>Die Debatte um das Entlassungsrecht und Demokratiepostulate</i>	391
I. Bedeutung: Demokratische Kontrolle und Verselbstständigung von Verwaltung	394
II. Die Rolle des Impeachment-Verfahrens	401
III. Die <i>Decision of 1789</i> im Vergleich zum deutschen Beamtenrecht	404
IV. Analyse der (Rechtsprechungs-)Entwicklung	436
B. <i>Volkssouveränität und Ämterrotation: Andrew Jackson und seine Wirkung</i>	479
I. Ein neues „republikanisches“ Personalideal	480
II. Das Verhältnis von Amtsträgern und Gesellschaft	487
III. Verfassungsrechtliche Begründung der Ämterrotation	495
IV. Exkurs: Das Verhältnis des Personalverfassungsrechts zum Common Law, Amtsverständnis und Bürokratisierung	507

V. Parteiendemokratie und Ämtervergabe	520
C. <i>Der Federal Civil Service und das Personalverfassungsrecht</i>	531
I. Konzepte, Motive und deutscher Einfluss	533
II. Die amerikanische Art des öffentlichen Dienstes	547
 6. Teil: Personalverfassungsrecht: Zusammenfassung und Ausblick	 563
 Summary	 589
Verzeichnis der Primärquellen	591
Literaturverzeichnis	607
Entscheidungsverzeichnis	657
Personenregister	661
Sachregister	667

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	XI
1. Teil: Einleitung	1
A. <i>Das Personal einer demokratischen Verfassung: Personalverfassungsrecht</i> ..	3
I. Personalverfassungsrecht	5
1. Grundsätze	5
2. Republik	9
II. Die deutsche Entwicklung als Kontrastfolie	11
1. Ausgangslage	11
2. Transatlantic Crossings	13
III. Die Bedeutung der verfassungsrechtlichen Grundregel in der Praxis	17
IV. Begrifflichkeiten	22
V. Stand der Forschung und Gang der Untersuchung	24
B. <i>Prämisse: Die Trennung von Amt und Amtsträger</i>	31
I. Der kontinentaleuropäische Ursprung der Trennung von Amt und Amtsträger	34
1. Kanonisches Recht	34
2. Weltliches Recht	36
3. Herrschaftsstabilisierende Funktion	38
II. Die machtbeschränkende Funktion der Trennung in den USA	39
1. Der Blick auf das britische Recht	41
2. Amerikanische Konsequenzen	43
3. Eine Fallstudie	46
2. Teil: Die Exekutive und ihr Personal zwischen der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung und der Bundesverfassung	51
A. <i>Exekutive (Personal-)Gewalt im Jahr 1776</i>	53
I. Ideologische und institutionelle Ausgangslage der exekutiven Gewalt	53
1. Ideologisch: Koloniale Erfahrungen und <i>Whig Theory</i>	53

2. Institutioneller Neubeginn	56
a) Auf der Ebene der bisherigen Kolonien	56
b) Auf kontinentaler Ebene	57
II. Das Personalwesen im Jahr 1776	59
1. Die zentrale Rolle von Personalentscheidungen im revolutionären Denken	59
2. Ausgestaltung der Personalgewalt im Jahr 1776	62
a) Zuständigkeitsverteilung	63
b) Schutzmechanismen: Inkompatibilität, Rotation und Loyalität	64
III. Das Personalwesen im Jahr 1776 als Spiegel und Instrument von Selbstbestimmung und Gewaltenteilung	66
<i>B. Die institutionelle Entwicklung von 1777 bis 1787 und das Personalwesen ..</i>	<i>73</i>
I. Der Schulenstreit zwischen den Revolutionären und seine vorläufige Entscheidung im Jahr 1781	74
1. Streitpunkte	74
2. Vorläufige Entscheidung	76
3. Wirkung: Institutionelle Kontinuitäten	78
II. Streit um das Personal in der Exekutive ab 1781	82
1. <i>Robert Morris</i> als Schlüsselfigur	82
2. Der Streit um das Personal auf Staatenebene	85
III. Das Personalwesen als Spiegel und Instrument von Selbstbestimmung und Gewaltenteilung	87
1. Gewaltenteilung für und gegen alle Gewalten	88
2. <i>Mixed constitution</i> und <i>Checks and Balances</i>	90
 3. Teil: Maßstäbe für das Personal der neuen Republik:	
Personalideal und Verfassungstheorie	93
<i>A. Republikanische Vorprägungen</i>	<i>97</i>
I. <i>Virtue</i> und <i>corruption</i>	98
II. Konkretisierung: eine „natürliche Elite“	104
<i>B. Anwendung in der Praxis der exekutiven Personalauswahl</i>	<i>109</i>
I. <i>George Washington</i> als Inkarnation des Personalideals	109
II. <i>Washingtons</i> Ideal für die amerikanische Republik	111
1. Die Person des Auswählenden	112
2. „Fitness of character“	113
3. Charisma und Konstitutionalismus	118
4. „No other than a free white person“	120

C. „ <i>Spirit of Party</i> “ als Problem	123
I. Föderale Konflikte	123
1. Problemstellung	123
2. Personalpolitische Lösungen: Residence und Representation	126
a) Residence	126
b) Representation	127
II. Politische Parteien	129
1. Gründungsperspektive	129
2. „A Candid State of Parties“	130
3. Personalpolitische Reaktionen: Loyalitätserwartung	132
a) Loyalität zur Verfassung	132
b) Loyalität zur Regierung?	133
4. Folgen	136
a) <i>John Adams</i>	136
b) <i>Thomas Jefferson</i>	137
5. Zwischenergebnis	139
D. <i>Marbury v. Madison</i> : Die Rolle der Gerichte	141
I. Der erste große Fall zum Personalverfassungsrecht	141
II. Die Stufen des Ernennungsprozesses und die Rechtsnatur der Ernennung	143
III. Umfang der gerichtlichen Kontrolle	144
1. Grundsatz: Die Personalentscheidung als politische Entscheidung	144
2. Konsequenzen in der folgenden Rechtsprechung	146
3. Political Questions and Law's Victory	151
E. <i>Das Personalwesen als Kristallisationspunkt des Verfassungsverständnisses</i>	155
I. Kritik an der Republikanismusthese	157
1. Ökonomische Betrachtung	158
2. Lockean Revival und Pluralismus	160
II. Synthese: Klassischer Republikanismus und liberale Tradition	164
1. Rebellionen und „vices“ als Ausgangslage	168
2. Reaktionen: Repräsentation und Republikverständnis	169
3. Realismus: Die Rolle von <i>virtue</i> im amerikanischen Verfassungsverständnis	174
a) Skepsis	174
b) Diskurs	175
c) Bewertung	178
aa) Keine ökonomische Betrachtung	178
bb) Offenheit des Konzepts der <i>virtue</i>	179
III. Konsequenzen I: Eine personalverfassungsrechtliche Interpretation von Federalist No. 10	183
IV. Konsequenzen II: <i>Checks and Balances</i> und ihre Wirkungen	187

V. Die Personalauswahl als Ausdruck von Demokratie- und Republikverständnis	188
1. Die Federalists als Anti-Demokraten?	189
2. Repräsentative Demokratie, Republikverständnis und Personalauswahl	191
a) Federalist No. 39: Republik als Verwirklichung der Volkssouveränität	191
b) <i>Responsibility</i>	195
c) Die Zentralität von Personalentscheidungen	199
3. Die Personalentscheidung innerhalb der Exekutive als Mittel demokratischer Selbstbestimmung	202
a) Legitimationskette	202
b) Die Verwirklichung von <i>responsibility</i> in der Exekutive	205
F. <i>Ergebnis: virtue und das institutionelle Design der Verfassung</i>	207
 4. Teil: Von den Verfassungsprinzipien zum Verfassungsrecht der Personalauswahl	213
A. <i>Prolog: Die Auswahl des Präsidenten</i>	219
I. Argumente für die Zuständigkeitsverteilung	221
II. Die Entscheidung für das Electoral College	223
B. <i>Unity innerhalb der Exekutive: Die Nominierung des Exekutivpersonals durch den Präsidenten</i>	229
I. <i>Unity</i> als Demokratie- und Effizienzpostulat	232
II. Keine kollektive Verantwortlichkeit	236
III. Personalgewalt innerhalb der Exekutive	238
1. Der verfassungsrechtliche Grundsatz im Vergleich zum Grundgesetz ..	238
2. Der <i>Excepting Clause</i> als Ausnahme zur Einheit der Exekutive?	241
a) Problemstellung	241
b) Der <i>Excepting Clause</i> in der Philadelphia Convention	243
c) Das Tatbestandsmerkmal „Inferior Officers“	244
d) Ergebnis	248
C. <i>Die Verteilung der Personalgewalt</i>	251
I. Personalauswahl als exekutive Aufgabe	253
1. Die Debatte in der Philadelphia Convention	254
2. Argumente gegen die legislative Zuständigkeit	257
3. Inkompatibilitäten: Der Geist von 1776	259
II. Die Funktionen der Senatsbeteiligung	262
1. „Responsibility“ und „Security“	263

2. Ziele	264
3. Wirkmechanismen	266
D. (Un-)Geplante Folgen, „Spirit of Party“ und das Senatsverfahren	267
I. Exkurs: Gerichte und das Advice-and-Consent-Verfahren	268
1. Grundsatz: Keine Justiziabilität des Verfahrens und der Motive	268
2. Einzelfälle	271
II. Die Vorwirkung der Senatsbeteiligung: Überprüfung der Kandidaten	276
III. Das Senatsverfahren vor dem <i>Consent</i> : Konzepte und Realitäten	280
1. Keine Gründe	282
2. <i>Senatorial Courtesy</i>	282
3. Filibuster	285
IV. Nukleus der Verfassungsentwicklung	288
V. Verfassungsrechtliche Vorprägungen und ihre Wirkungen	291
E. Gewaltenteilung: Konflikte um die Personalgewalt	297
I. Formalismus vs. Funktionalismus	299
1. Ursprünge	299
2. Aktuelle Debatte	301
3. Kritik und Auflösung für Personalentscheidungen	306
II. Keine Usurpation des Nominierungsrechts durch den Kongress	308
III. Gesetzliche Beschränkungen des exekutiven Nominierungs- und Ernennungsrechts	313
1. Personalgewalt vs. Organisationsgewalt	316
2. Politische Lösungen	320
3. Independent Agencies	322
4. Der Federal Competitive Civil Service	325
a) Schutz der „Appointing Power“	325
b) Kontrolle durch den Präsidenten	327
c) Reichweite und Fazit	328
IV. Keine Usurpation durch Präsident oder Senat	329
1. Recess Appointments als Musterbeispiel der amerikanischen Gewaltenteilung	331
2. Recess Appointments vor Gericht	334
3. „Institutional friction“ als Usurpation durch den Senat?	336
a) Juristische Lösungen?	339
b) Lösungsversuche und Streitpunkte	344
aa) Verfahren im Kongress	345
bb) Regelungen für Zwischenbesetzungen	345
c) Zwischenbilanz	348
4. Personal in der Präsidialverwaltung	349
a) Gesetzliche Grundlage: erster Kongress, <i>New Deal</i> und <i>Imperial Presidency</i>	351

b) Legislativer Verzicht auf das Zustimmungserfordernis?	357
c) Grenzen	360
aa) Delegationsverbot	360
bb) <i>Appointments Clause</i>	362
F. <i>Officer of the United States: Reichweite des Personalverfassungsrechts und demokratische Herrschaft</i>	365
I. Begriffsbestimmung	366
II. Begriffsentwicklung	370
III. Demokratische Herrschaft mittels <i>Officers</i>	374
1. <i>Trust, accountability</i> und eine Wesentlichkeitstheorie der Exekutive ...	374
2. Volkssouveränität und legale Herrschaft	379
3. Folgen	380
5. Teil: Amerikanische Verfassungsentwicklung und (deutscher) Verwaltungsstaat	385
A. <i>Die Debatte um das Entlassungsrecht und Demokratiepostulate</i>	391
I. Bedeutung: Demokratische Kontrolle und Verselbstständigung von Verwaltung	394
1. Independent Agencies	395
2. Kontrolle durch den Kongress?	399
II. Die Rolle des Impeachment-Verfahrens	401
III. Die <i>Decision of 1789</i> im Vergleich zum deutschen Beamtenrecht	404
1. Demokratische Verantwortlichkeit vs. „Beamtenrechte“	406
a) Die Bayerische Hauptlandespragmatik, interne Gewaltenteilung und das Rechtsstaatsprinzip	407
b) Maschinenmetapher, Republik und Volkssouveränität	415
c) Demokratische Verwaltung mit hierarchischer Struktur	419
aa) Die deutsche Entwicklung als Kontrastfolie	419
bb) Kontrolle, Weisungsrecht und Watergate	423
2. Relativierung und Diskursstrukturierung	428
a) Meinungspluralismus	430
b) Reichweite: Die Wahl des Legitimationswegs	431
aa) Der Fall des <i>Comptrollers</i>	431
bb) Trennung zwischen Politik und Verwaltung?	432
c) Ergebnis: Diskursstrukturierung und Konfliktpotentiale	435
IV. Analyse der (Rechtsprechungs-)Entwicklung	436
1. Phase 1: Affirmation des Entlassungsrechts mit einer Einschränkung ..	437
2. Phase 2: Affirmation des Entlassungsrechts, Einschränkung der Zuordnung	439
a) <i>Humphrey's Executor v. United States</i>	439

b) Das Verhältnis zu <i>Myers v. United States</i>	441
c) Einordnung und Wirkung.....	444
3. Phase 3: Zwei „Revolutionen“	446
a) Der unabhängige Sonderermittler: <i>Morrison v. Olson</i>	447
b) „Civil Rights Revolution“: Individualrechtsschutz von Beschäftigten	452
aa) Ausgangslage: Keine Individualrechte	452
bb) Einfachrechtlicher Entlassungsschutz ab der Mitte des 20. Jahrhunderts	456
(1) Einfachgesetzlicher Maßstab für Entlassungen im <i>Competitive Service</i>	457
(2) Einfachrechtlicher Schutz vor Diskriminierung	459
cc) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des einfachrechtlichen Entlassungsschutzes	462
dd) Verfassungsrechtlicher Entlassungsschutz: Grundrechte	463
(1) <i>Due Process Clause</i>	464
(2) Gleichheitsrechte	466
(3) Materielle Freiheitsrechte	467
ee) Analyse und Ergebnis	470
4. Phase 4: Renaissance der <i>Decision of 1789</i> ?	472
B. Volkssouveränität und Ämterrotation: <i>Andrew Jackson und seine Wirkung</i>	479
I. Ein neues „republikanisches“ Personalideal	480
1. Vergleich mit der Praxis der ersten drei Jahrzehnte	480
2. Wiederherstellung republikanischer <i>virtue</i>	483
II. Das Verhältnis von Amtsträgern und Gesellschaft	487
1. <i>Jacksonian Democracy</i> : Rotation als republikanisches Prinzip	487
2. Kontrastfolie: Trennung des Beamtentums von der Gesellschaft in Deutschland im 19. Jahrhundert	490
3. Herrschaft der Freien und Gleichen	492
III. Verfassungsrechtliche Begründung der Ämterrotation	495
1. Volkssouveränität: Vollzug der <i>Decision of 1789</i>	495
2. Die Verantwortlichkeit eines plebiszitären Präsidenten	497
a) Kelsenianische Kritik	497
b) Widerspruch zu 1789 oder Verfassungsentwicklung?.....	499
c) Ergebnis.....	503
3. Rechtsprechung und Rezeption	504
a) Erste Bestätigung durch den Supreme Court	504
b) Das gescheiterte Amtsenthebungsverfahren gegen <i>Andrew Johnson</i> ..	505
IV. Exkurs: Das Verhältnis des Personalverfassungsrechts zum Common Law, Amtsverständnis und Bürokratisierung	507
1. Begrifflichkeiten des Common Law als Werkzeug des Personalverfassungsrechts	509
2. Der Wandel des Amtsverständnisses	511

a) Amt als property im Common Law des 18. Jahrhunderts	511
b) Die frühe amerikanische Praxis	514
c) „Objektifizierung“ des Amtes und Bürokratisierung	515
3. Folge: Die <i>Doctrine of Privilege</i> als Negation von Individualrechten	518
V. Parteiendemokratie und Ämtervergabe	520
1. Das Verhältnis von Präsident, Kongress und Parteien im 19. und 20. Jahrhundert	522
2. Aufbau der Parteiendemokratie im 19. Jahrhundert	526
C. <i>Der Federal Civil Service und das Personalverfassungsrecht</i>	531
I. Konzepte, Motive und deutscher Einfluss	533
1. Wiederherstellung und Verrechtlichung von <i>Washingtons</i> Personalideal	534
2. Effizienz und Preußen: Die Trennung von Politik und Verwaltung	537
a) <i>Woodrow Wilson</i>	538
b) <i>Frank Goodnow</i>	542
c) Verhältnis zu den verfassungsrechtlichen Prinzipien	544
II. Die amerikanische Art des öffentlichen Dienstes	547
1. Keine Trennung von Staatsdienst und Gesellschaft: ein demokratischer öffentlicher Dienst	548
2. Umfang des Entlassungsschutzes	552
3. Grundrechte und die Dichotomie des exekutiven Personalwesens der USA	553
a) Diskriminierungsverbote	553
b) Die <i>Rutan</i> -Entscheidung: Spiegel der Entwicklung des exekutiven Personalwesens der USA	556
6. Teil: Personalverfassungsrecht: Zusammenfassung und Ausblick	563
Summary	589
Verzeichnis der Primärquellen	591
I. Quellen aus der Zeit vor der amerikanischen Unabhängigkeit (chronologisch)	592
II. Quellen aus der Zeit der amerikanischen Gründergeneration (alphabetisch)	593
1. Grundlegende Dokumente	593
2. Verfassungen, Unabhängigkeitserklärung und Grundrechtskataloge ...	593
3. Briefe	594
4. Ansprachen, Flugschriften und sonstige Quellen	597

III. Quellen aus der Zeit nach der amerikanischen Gründergeneration bis heute (chronologisch)	600
IV. Weitere Quellen (chronologisch)	605
Literaturverzeichnis	607
Entscheidungsverzeichnis	657
Personenregister	661
Sachregister	667