

Besetzung Jugoslawiens gerichteten Widerstandsbewegung während des 2. Weltkrieges Verfolgungen ausgesetzt war, gegen das Deutsche Reich für unbegründet: Die Austragung derartiger Ersatzansprüche von Angehörigen ehemals feindlicher Staaten pflege einer *zwischenstaatlichen* Regelung durch *Friedensverträge* und ähnliche Vereinbarungen vorbehalten zu bleiben. Eine solche Regelung sei gerade in der hier erörterten Richtung bereits erfolgt durch das am 14. 1. 1946 von 18 Staaten, darunter Jugoslawien, geschlossene *Pariser Reparationsabkommen*. Darin seien, unter ausdrücklichem Verzicht auf die Geltendmachung einzelner Schadensersatzansprüche aus dem Kriege, die hier in Betracht kommenden Wiedergutmachungsansprüche völkerrechtlich so geregelt, daß die privaten Geschädigten unmittelbar von ihren Heimatstaaten aus Reparationsmitteln Entschädigungen erhalten. Darunter fielen insbesondere Ansprüche auf Grund der Verhaftung von Staatsangehörigen der Vertragsstaaten, soweit sich die Verhaftungen als Kriegsmaßnahmen darstellten. Die hieraus abgeleiteten Ansprüche müßten daher als durch die Reparationsleistungen abgegolten angesehen werden, ohne daß im Einzelfall geprüft werden könne, ob und inwieweit der Geschädigte aus Reparationsmitteln von seinem Heimatstaat tatsächlich entschädigt werde¹⁵⁾.

(Abgeschlossen am 30. April 1951)

Hugo J. H a h n

STAATS- UND VERWALTUNGSRECHT

Die Conference-Committees im Kongreß der Vereinigten Staaten, ihr Verfahren und ihre Bedeutung

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 sieht das Zusammenwirken von Bundestag und Bundesrat in der Gesetzgebung vor. Art. 78 bestimmt, auf welche Weise ein vom Bundestag be-

¹⁵⁾ Obwohl Deutschland an dem Reparationsabkommen nicht beteiligt war, scheint die Entscheidung davon auszugehen, Deutschland könne den privaten Geschädigten auf die von dessen am Reparationsabkommen beteiligtem Heimatstaat bereits empfangenen oder auf Grund einer Friedensregelung noch zu empfangenden deutschen Reparationsleistungen verweisen.

schlossenes Gesetz zustande kommen kann¹⁾. Eine Neuerung in dem Gesetzgebungsverfahren bedeutet Art. 77 Abs. 2, der einen gemischten Ausschuß von Vertretern des Bundesrates und des Bundestages vorsieht, um Gesetzentwürfe zu beraten²⁾. Der Abschluß der Tätigkeit des gemischten Ausschusses ist Voraussetzung für einen späteren Einspruch des Bundesrates. Ist der Bundesrat zu einem Einspruch geneigt oder nicht bereit, seine Zustimmung zu einem Gesetzesbeschuß zu geben, der dieser Zustimmung bedarf, so kann dem Ausschuß eine Vermittlerrolle von erheblicher Bedeutung zufallen, um einen gefährdeten Gesetzesbeschuß noch Gesetz werden zu lassen³⁾.

Die Funktion des Ausschusses erinnert an eine ähnliche Institution im Kongreß der Vereinigten Staaten von Amerika⁴⁾. Die *Conference-Committees*⁵⁾, aus Vertretern des Senats und des Repräsentantenhauses von Fall zu Fall zusammengesetzte Ausschüsse, sind in dem Gesetzgebungsverfahren der USA von großer Bedeutung. Die Verfahrensregeln für diese Ausschüsse geben einen Einblick in ein interessantes Gebiet des hochentwickelten amerikanischen Parlamentsrechtes.

1) »... wenn der Bundesrat zustimmt, den Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 nicht stellt, innerhalb der Frist des Art. 77 Abs. 3 keinen Einspruch einlegt oder ihn zurücknimmt oder wenn der Einspruch vom Bundestag überstimmt wird.«

2) »Art. 77 (1) Die Bundesgesetze werden vom Bundestag beschlossen. Sie sind nach ihrer Annahme durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrate zuzuleiten.

(2) Der Bundesrat kann binnen zwei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses verlangen, daß ein aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates für die gemeinsame Beratung von Vorlagen gebildeter Ausschuß einberufen wird. Die Zusammensetzung und das Verfahren dieses Ausschusses regelt eine Geschäftsordnung, die vom Bundestag beschlossen wird und der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die in diesen Ausschuß entsandten Mitglieder des Bundesrates sind nicht an Weisungen gebunden. Ist zu einem Gesetz die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, so können auch der Bundestag und die Bundesregierung die Einberufung verlangen. Schlägt der Ausschuß eine Änderung des Gesetzesbeschlusses vor, so hat der Bundestag erneut Beschluß zu fassen.

(3) Soweit zu einem Gesetze die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich ist, kann der Bundesrat, wenn das Verfahren nach Abs. 2 beendet ist, gegen ein vom Bundestage beschlossenes Gesetz binnen einer Woche Einspruch einlegen. Die Einspruchsfrist beginnt im Falle des Abs. 2, letzter Satz, mit dem Eingange des vom Bundestag erneut gefaßten Beschlusses, in allen anderen Fällen mit dem Abschlusse des Verfahrens vor dem in Abs. 2 vorgesehenen Ausschusse.

(4) Wird der Einspruch mit der Mehrheit der Stimmen des Bundesrates beschlossen, so kann er durch Beschluß der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages zurückgewiesen werden. Hat der Bundesrat den Einspruch mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln seiner Stimmen beschlossen, so bedarf die Zurückweisung durch den Bundestag einer Mehrheit von zwei Dritteln, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.“

3) Es ist noch zu früh, sich mit der Arbeitsweise des Ausschusses im einzelnen zu beschäftigen. Verf. behält sich vor, demnächst darauf zurückzukommen.

4) Nachfolgend abgekürzt: "US-Congress".

5) Nachfolgend abgekürzt: "CC".

I.

Um das Verfahren und die Wichtigkeit der CC für den Gesetzgebungsprozeß im *US-Congress* zu würdigen, ist es erforderlich, das Gesetzgebungsverfahren in großen Zügen zu verstehen⁶⁾.

Art. I, Sec. 1 der Verfassung der USA⁷⁾ überträgt dem aus dem Senat und dem Repräsentantenhaus bestehenden Kongreß alle Gesetzgebungsgewalt, die dem Bund nach der Verfassung zusteht⁸⁾. Abgesehen von der heute praktisch bedeutungslosen Bestimmung des Art. I, Sec. 7⁹⁾ sind beide Kammern in der Gesetzgebung völlig gleichberechtigt¹⁰⁾. Ein Gesetzesentwurf kann in jedem der beiden Häuser eingebracht werden. Die Initiative

⁶⁾ Allgemeine Literatur dazu siehe: *The Constitution of the US annotated, Annotation of cases decided by the Supreme Court of the US to January 1st, 1938*, US Government Printing Office, Washington 1938 (neue Auflage in Vorbereitung); *Rules of the House of Representatives of the US*, US Gov. Print. Off., in Abschnitt I zitiert: "80th Cong. 2nd sess. 1949"; in folgenden Abschnitten zitiert: "81st Cong. 1st sess."; *Standing Rules for Conducting Business in the US Senate*, für den ganzen Text zitiert: "80th Cong. 2nd sess., Senate Manual, US Gov. Print. Off., Washington 1949; W. W. Willoughby, *Constitutional Law of the US*, 2nd ed. New York 1929, Vol. 2, Chap. 39, 85, 87; W. F. Willoughby, *Principles of Legislative Organization and Administration*, Washington D. C. 1934, Chap. 15–19, 21 ff.; F. A. Ogg – P. O. Ray, *Introduction to American Government*, New York 9. Aufl. 1948; F. M. Riddick, *Congressional Procedure*, Boston 1948, Chap. 1–7; R. Luce, *Legislative Procedure*, Boston 1922; *Legislative Problems*, Boston 1935; H. Walker, *The Legislative Process*, New York 1948; W. Wilson, *Congressional Government*, Boston 1892; G. B. Galloway, *Congress at the Crossroads*, New York 1946; E. Kefauver – J. Levin, *A 20th Century Congress*, New York 1947; R. Young, *This is Congress*, New York 1943; G. H. Haynes, *The Senate of the US*, Boston 1938, 2 Bände (das Standardwerk über den Senat); De Alva S. Alexander, *History and Procedure of the House of Representatives*, Boston 1916 (ausführlich, aber in manchen Fragen überholt). Organisatorische und personelle Angaben über jeden Congress enthält das "Official Congressional Directory", das mehrmals jährlich beim Superintendent of Documents, Washington D. C., erscheint. Eine tägliche Zusammenfassung der laufenden Arbeit des Congress mit gelegentlichen Auszügen von wichtigen Gesetzen bringt "Governmental Affairs", hrsg. von der Chamber of Commerce of the US, Washington D. C. Einen Wochenüberblick gibt "A weekly comment. US News", Washington D. C.

⁷⁾ "All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives."

⁸⁾ Über die nichtgesetzgeberische Tätigkeit des Kongresses siehe Verfassung Art. I (3), Satz 6, Art. II (2), Satz 2 und das 12. Amendment; vgl. auch Ogg–Ray, a. a. O., S. 334 ff.

⁹⁾ "All Bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives, but the Senate may propose or concur with Amendments as on other Bills."

¹⁰⁾ Das Übergewicht des Senates beruht vor allem auf der Tatsache, daß der Präsident zum Abschluß von Staatsverträgen und zur Ernennung der meisten hohen Beamten der Zustimmung des Senates bedarf (Verf. Art. II (2), Satz 2). Neben der angegebenen Literatur vgl. R. J. Dangerfield, *In defense of the Senate: A study in treaty making*, Norman, Oklahoma 1933, sowie F. M. Borchar, *Treaties and Executive Agreements*, American Political Science Review, Bd. 40 (August 1946), S. 729 ff.; sowie A. W. Macmahon, *Senate Confirmation*, Public Administration Review, Bd. 3 (Herbst 1943), S. 281 ff.

muß von einem Abgeordneten ausgehen¹¹⁾. Die Tatsache, daß alle Gesetze nur von Abgeordneten eingebracht werden können, besagt nicht, daß die Gesetze nicht wirklich von anderen Einzelpersonen oder von Gruppen stammen¹²⁾. Von der Exekutive kommen häufig Entwürfe, die bis in alle Einzelheiten durchgearbeitet sind. Sie werden von einem Abgeordneten lediglich unterschrieben und dann eingereicht. Naturgemäß wird nur ein sehr geringer Prozentsatz der Entwürfe wirklich Gesetz¹³⁾. Die Abgeordneten können sich bei ihrer Arbeit der Hilfe des *Office of Legislative-Counsel*, das heißt eines Stabes von juristischen und technischen Experten bedienen sowie des *Legislative-Reference-Service* der *Library of Congress*, der das nötige Informationsmaterial beschafft¹⁴⁾. Alle Gesetze erhalten nach ihrem Eingange eine Nummer. Nach der ersten Lesung, die praktisch darin besteht, daß der Entwurf im *Congressional Journal* und im *Congressional Record* gedruckt wird¹⁵⁾, wird der Entwurf an einen, sehr selten an zwei Ausschüsse überwiesen¹⁶⁾. Die Auswahl des ständigen Ausschusses, zu dem ein Entwurf geht, verursacht nicht selten Probleme. Da manche Entwürfe verschiedene Materien berühren oder in das Arbeitsgebiet keines Ausschusses genau hineinpassen, hat es der Sprecher des Hauses häufig in der Hand, ob er den fraglichen Entwurf einem positiv oder negativ eingestellten Ausschuss zuweisen will¹⁷⁾. Ist ein Entwurf einmal an einen Ausschuss überwiesen, so wird er nur ungern zurückgenommen und einem anderen Ausschuss zur Bearbeitung übergeben.

In den Ausschüssen oder Unterausschüssen, die gegebenenfalls ernannt werden, spielt sich die Hauptarbeit ab. Die ständigen Ausschüsse verfügen über einen beträchtlichen Stab, um ihren Aufgaben gerecht zu werden¹⁸⁾. Bei wichtigen Entwürfen halten die Ausschüsse im allgemeinen *Public Hearings* ab, bei denen interessierte Kreise und Sachverständige gehört werden. Die Beratung und Abstimmung über den Ausschussbericht sind jedoch

¹¹⁾ House Rule XXII in House Manual (nachfolgend abgekürzt „H.R.“ bzw. „H.M.“), a. a. O. § 849 ff., S. 430 ff.; Walker, a. a. O., S. 225 ff.

¹²⁾ Das wird besonders deutlich, wenn der Abgeordnete dem Entwurf, den er einbringt, den Zusatz „on request“ zufügt, um damit anzuzeigen, daß er die Maßnahme nicht unbedingt unterstützt, sondern nur auf Wunsch bestimmter Personen handelt. Vgl. dazu H. R. XXII, 4 in H. M. § 855, S. 433. Derartige Entwürfe werden selten Gesetz; siehe Walker, a. a. O., S. 227.

¹³⁾ Zahlenangaben bei Ogg-Ray, a. a. O., S. 350 f.

¹⁴⁾ Vgl. Legislative Reorganization Act of 1946. Title II, Part 1, Sec. 203, 204 in H. M., a. a. O. § 1000 ff., S. 539 ff.; sowie Walker, a. a. O., S. 318 ff.

¹⁵⁾ H. R. XXII, 1 in H. M. § 849, S. 430; Walker, a. a. O., S. 230 ff.

¹⁶⁾ H. R. XI, 1 in H. M. § 675 f., S. 326 f.

¹⁷⁾ Walker, a. a. O., S. 232 f.

¹⁸⁾ Legislative Reorganization Act of 1946, Title II, Part 1, Sec. 202 in H. M. § 990 ff., S. 535 ff.

geheim. Der Ausschuß gibt den Entwurf mit seiner Stellungnahme an das Haus zurück¹⁹⁾. Der Ausschuß kann aber den Entwurf auch einfach zurückbehalten; in diesem Falle kann nur ein Mehrheitsbeschuß des Plenums die Vorlage erzwingen²⁰⁾. Die meisten Entwürfe, die nicht Gesetz werden, sterben auf diese Weise im Ausschuß. Nachdem der Entwurf aus dem Ausschuß zurückgekommen ist, wird er je nach der Dringlichkeit, die ihm beigemessen wird, auf einen der verschiedenen Kalender des Hauses gesetzt²¹⁾. Die Entwürfe erhalten ihren Platz auf dem Geschäftskalender entsprechend der Reihenfolge, in denen sie aus den Ausschüssen hervorgehen. Sie bleiben auf ihrem Kalender bis zu dem Ende des jeweiligen Kongresses oder bis sie zur Bearbeitung im Hause aufgenommen werden. Je nach der Wichtigkeit, die man einem Entwurf beimißt, wird er auf einen Vorzugskalender gesetzt und in zweiter Lesung behandelt²²⁾. Die zweite Lesung findet im allgemeinen im *Committee of the Whole House* statt; das heißt, das Plenum verwandelt sich durch Beschluß in einen Ausschuß des ganzen Hauses, um freier von einer Reihe von Verfahrensregeln arbeiten und mit einem geringeren Quorum auskommen zu können²³⁾. Die zweite Lesung ist eine Lesung des ganzen Gesetzes, sofern man nicht durch Beschluß oder Suspendierung der Geschäftsordnung davon absieht. Bevor man zur Abstimmung schreitet, findet die Debatte statt²⁴⁾. Hat der Entwurf die Abstimmung nach der zweiten Lesung überstanden, folgt die dritte Lesung, die im allgemeinen eine Lesung lediglich des Titels des Gesetzes ist²⁵⁾. Nach der Schlußabstimmung geht der Gesetzesentwurf mit der Unterschrift des Sprechers zum Senat.

Das Verfahren im Senat ist in den Grundzügen gleich; die Unterschiede sind für das Verständnis der CC nicht von Bedeutung²⁶⁾. Der Entwurf muß

¹⁹⁾ Vgl. Sec. XXVII, Jeff. Man.; Jeffersons Manual ist eine Zusammenfassung von parlamentarischen Regeln, die Thomas Jefferson für seine Amtszeit als Vizepräsident und Senatspräsident für die Jahre 1797–1801 vorbereitet hatte. Es gilt bis heute als die eigentliche Grundlage des amerikanischen Parlamentsrechts und ist durch H. R. XLIII in H. M. § 938, S. 489, so weit für verbindlich erklärt worden, als es nicht mit den ständigen Regeln des Hauses und den gemeinsamen Verfahrensregeln der beiden Häuser unvereinbar ist. Außer in House und Senate Manual ist es zu finden in "The writings of Th. Jefferson", Library Ed. Washington 1902, Bd. 2, S. 333 ff.; vgl. hier H. M. § 418 f., S. 190 f., und H. R. XIII in H. M. § 742 f., S. 363 f.

²⁰⁾ Sec. XXVI, Jeff. Man. in H. M. § 405 f., S. 182 f.

²¹⁾ H. R. XIII in H. M. § 742 ff., S. 363 ff., Walker, a. a. O., S. 252 ff.

²²⁾ H. R. XIII, 3, a. a. O.; sowie H. R. XXI in H. M. § 830 f., S. 415 f.

²³⁾ Sec. XXII, Jeff. Man. in H. M. § 326 ff., S. 141 ff.; Sec. XXX, Jeff. Man. in H. M. § 424 ff., S. 194 ff.; H. R. XXIII, 8 in H. M. § 877, S. 445; vgl. auch O g g – R a y, a. a. O., S. 358 f.

²⁴⁾ Walker, a. a. O., S. 261 f.

²⁵⁾ H. R. XXI, 1 in H. M. § 830 ff., S. 415 f.

²⁶⁾ Vgl. dazu Senate und House Manual im einzelnen, für einen Gesamtüberblick O g g – R a y, a. a. O., S. 361, und H a y n e s, a. a. O., Bd. 1, S. 337 f.

von beiden Häusern in der gleichen Form gebilligt sein, ehe er dem Präsidenten zur Unterschrift vorgelegt werden und dadurch oder durch Überstimmen eines etwaigen präsidentiellen Vetos Gesetz werden kann²⁷⁾.

Sehr häufig versieht aber das eine Haus den Entwurf des anderen Hauses mit *Amendments*, das heißt mit Veränderungen, die eine weitere Behandlung des Entwurfs erforderlich machen. Kommt eine Einigung nicht dadurch zustande, daß das eine Haus die Veränderungsvorschläge annimmt oder das andere Haus sie aufgibt, so werden die Gesetzesentwürfe in der Regel einem *Conference-Committee* überwiesen. Das CC ist ein im allgemeinen paritätisch aus Vertretern beider Häuser zusammengesetzter Ausschuß, der die Aufgabe hat, aus den widersprechenden Entwürfen beider Häuser einen gemeinschaftlichen Entwurf zu schaffen, über dessen Annahme als Ganzes in jedem Hause abgestimmt wird. Etwa ein Zehntel bis ein Zwölftel aller Gesetze gehen durch die Hand der CC; unter ihnen befinden sich nahezu alle Gesetze von Bedeutung²⁸⁾.

II.

Die *Conference-Committees* haben ihre Wurzel in der englischen Parlamentsgeschichte. Nachdem sich im 14. Jahrhundert das Zweikammersystem durchgesetzt hatte²⁹⁾, fanden sich die CC schon bald im englischen Parlament. Zwei Fälle, in denen Vertreter des Oberhauses und des Unterhauses zu einer Konferenz zusammentraten, und die Verfahrensmethoden, die dabei angewendet wurden, lassen darauf schließen, daß die CC bereits vor 1573 existierten³⁰⁾. Die *Journals of the House of Lords* und die *Journals of the House of Commons* beginnen erst um die Mitte des 16. Jahrhunderts. So läßt sich nicht mit Deutlichkeit erkennen, wie das Verfahren der CC anfänglich war. Von der Mitte des 16. Jahrhunderts an läßt es sich jedoch ziemlich klar übersehen³¹⁾.

War eine Konferenz beantragt, um Übereinstimmung über einen Gesetzesentwurf zu erzielen, Verfahrensfragen zu regeln, Informationen zu empfangen, welche die Sicherheit der Nation betrafen, oder um andere Ange-

²⁷⁾ Verfassung, Art. I, Sec. 7.

²⁸⁾ O g g - R a y, a. a. O., S. 365; A d a M c C o w n, *The Congressional Conference Committee*, New York 1927, S. 1, 264.

²⁹⁾ Vgl. W i l l i a m S t u b b s, *Constitutional History of England*, 3 Bände, Oxford 1926-1929, Bd. 2, S. 624; sowie S i r J o h n A. R. M a r r i o t, *Second chambers*, Oxford 1927, S. 6.

³⁰⁾ S t u b b s, a. a. O., Bd. 2, S. 624; M c C o w n, a. a. O., S. 24.

³¹⁾ Vgl. J o s e f R e d l i c h, *The procedure of the House of Commons* (aus dem Deutschen übersetzt), 3 Bände, London 1908, mit ausführlicher Bibliographie, Bd. 2, S. 82 f.; S i r

legenheiten von Wichtigkeit gemeinsam zu bearbeiten³²⁾, so sandte das Unterhaus im allgemeinen doppelt so viele Vertreter wie das Oberhaus. Die Vertreter des Oberhauses hatten gewisse Ehrenrechte³³⁾. Die Vertreter des einen Hauses, die Manager, verlasen die Stellungnahme ihrer Kammer zu der betreffenden Frage und überreichten sie den Repräsentanten der anderen Seite, ohne daß eine Diskussion stattfand. In dem anderen Hause wurde dann über den Inhalt des Dokumentes abgestimmt. Diese *simple* oder einfache Konferenz konnte wiederholt werden, wenn sie zu keinem Ergebnis führte. Die dritte Konferenz war eine freie, *a free conference*, bei der es gestattet war, die Vertreter der anderen Seite in freier Aussprache zu überzeugen.

Es ist auf den ersten Blick ersichtlich, daß dieses Verfahren höchst umständlich war und sich die Ergebnisse der *simple conference* ebensogut durch einen Notenwechsel hätten erreichen lassen. Daß man sich dennoch der Konferenz bediente, hatte einen besonderen Grund. Die Feierlichkeit und die größere Beachtung dieses Verfahrens in der Öffentlichkeit waren geeignet, die Haltung des einen Hauses oder beider Häuser der Öffentlichkeit verständlich zu machen und gegen das Odium zu schützen, eine notwendige Maßnahme verhindert zu haben³⁴⁾. Das Verfahren war für die Neuzeit nicht geeignet. So kam das CC im 18. Jahrhundert, von einer wichtigen Ausnahme abgesehen, außer Gebrauch, ohne formell aus dem parlamentarischen Leben beseitigt zu werden³⁵⁾. Seit den Beschlüssen vom 12. und 15. Mai 1857 wurden die CC durch Botschaften zwischen beiden Häusern ersetzt³⁶⁾.

CC fanden sich bereits im 17. Jahrhundert in Amerika und sollten hier ihre eigentliche Blüte erleben. Die englischen Kolonien hatten von Anfang

Erskine M a y, *Parliamentary Practice*, London 1906, Kap. 17, S. 436 f.; John H a t s e l l, *Precedents in the House of Commons*. 4. Aufl. London 1818, Bd. 4, S. 1–55. Zum älteren englischen Parlamentsrecht vgl. die Berichte in dem Vorläufer des Hansard: C o b b e t s, *Parliamentary History from the Norman conquest – 1066 – to the year 1803*, Bd. 1 – 35. London 1806–1819.

³²⁾ Vgl. Sir Courtenay I l b e r t, *Parliament, its history, constitution and practice*. London, New York, Toronto 1948, S. 186 ff.; sowie Erskine M a y, a. a. O., S. 437, mit Verweisen auf die Journals.

³³⁾ E. M a y, a. a. O., S. 438, 440.

³⁴⁾ Jeff. Man. in H. M., Sec. XLVI § 539, S. 259; Beispiele bei Anchtell G r e y, *Debates of the House of Commons from the year 1667–1694*, 10 Bände, London 1763, Index in Bd. 10.

³⁵⁾ I l b e r t, a. a. O., S. 187; R e d l i c h, a. a. O., Bd. 2, S. 83. Nach Redlich liegt der Hauptgrund für diese Veränderung in der Entwicklung des Party-Government und des Kabinettsystems, die eine gewisse Koordinierung beider Häuser durch die Regierung erleichterten; dazu kam die stärkere Demokratisierung des Unterhauses und des öffentlichen Lebens sowie der beträchtliche Machtzuwachs des Unterhauses.

³⁶⁾ M a y, a. a. O., S. 438; M c C o w n, a. a. O., S. 33.

an das Zweikammersystem³⁷⁾ oder adoptierten es nach einiger Zeit. Bei Ausbruch der Revolution hatten alle bis auf zwei Staaten zwei Kammern³⁸⁾. Mit dem Zweikammersystem entwickelten sich auch die CC. Sie fanden Eingang in einige Staatsverfassungen, zum Beispiel in die Verfassung des Staates New York von 1777³⁹⁾, und sie finden sich auch heute noch in einer Reihe von Staaten⁴⁰⁾. Ihre größte Bedeutung erlangten sie jedoch im US-Congress in einer wesentlich modernisierten, aber an der freien Konferenz des englischen Parlamentsrechtes entwickelten Form⁴¹⁾.

Die CC sind nicht durch die Verfassung oder ein Gesetz geschaffen. Art. I Sec. 5 (2) der Bundesverfassung gibt beiden Häusern des Kongresses das Recht, sich selbst Verfahrensregeln zu geben. Diese Regeln finden sich häufig in Beschlüssen. Die CC gehen auf einen gemeinsamen Beschluß in der ersten Sitzungsperiode des ersten Kongresses zurück⁴²⁾ und fanden Eingang in die *Rules*, die Verfahrensvorschriften beider Häuser⁴³⁾. Die Fülle von Regeln für die Arbeit der CC hat sich im wesentlichen in der Praxis entwickelt, ebenso wie der größere Teil des übrigen Parlamentsrechtes. In einem Land mit *Common Law* ist das nicht verwunderlich. Das elastische System von Verfahrensregeln, das durch stufenweise Entwicklung entstehen konnte, eignete sich besonders für das parlamentarische Leben. Es ist heute so weit entwickelt, daß es kaum eine Frage gibt, für die nicht Präzedenzen vorhanden sind. Entscheidungen des Sprechers des Repräsentantenhauses oder des Senatspräsidenten, die manchmal durch einen ausdrücklichen Beschluß des Hauses besonders bekräftigt werden, bilden also den größten Teil des amerikanischen Parlamentsrechtes. Hinzu kommen die Regeln aus *J e f f e r -*

³⁷⁾ Vgl. *The Federal and State Constitutions*, zusammengestellt von F. N. Thorpe. Wash. Gov. Print. Off. 1909; New Hampshire-Verfassung von 1776, a. a. O., Bd. 4, S. 2452; South Carolina-Verfassung von 1776, a. a. O., Bd. 6, S. 3243; Pennsylvania "Frame of Government of Pennsylvania" von 1682, a. a. O., Bd. 5, S. 3055.

³⁸⁾ O g g - R a y, a. a. O., S. 286; Alfred H. Kelly - Winfred A. Harbison, *The American Constitution, Its origins and developments*, New York 1948, S. 27 f.; dazu Herbert L. O s g o o d, *The American Colonies in the 17th century*, 3 Bände, 1930, Bd. 1, S. 157, Bd. 2, S. 76, 79, 171, 182, 209, 210-213, 260-265, 273; Thomas F. M o r r a n, *The Rise and Development of the Bicameral System in America*, Johns Hopkins University Studies, Baltimore 1895. Eine gute Bibliographie über Quellen zur Parlamentsentwicklung in den Kolonien enthält: Mary P. C l a r k e, *Parliamentary Privilege in the American Colonies*, New Haven 1943, S. 270 f.

³⁹⁾ T h o r p e, a. a. O., Bd. 5, S. 2632, Art. 25.

⁴⁰⁾ *Constitution of the States and US*, hrsg. v. "The New York State Constitutional Convention", N. Y. 1938; z. B.: Art. III, Sec. 25 der Verfassung von Louisiana von 1921, a. a. O., S. 572, oder Art. IV, Sec. 62 der Verfassung von Mississippi, a. a. O., S. 865.

⁴¹⁾ Geschichtliche Entwicklung vgl. M c C o w n, a. a. O., Kap. 5-8.

⁴²⁾ *Annals*, 1st Cong. 1st sess., S. 20.

⁴³⁾ H. R. X, b, 1 in H. M. § 671, S. 324, H. R. XVIII, 1 in H. M. § 812, 406; H. R. XXVIII in H. M. § 909 ff., S. 471 ff.; sowie Rule XXVII, Senate Manual, S. 41.

son's *Manual* und die einen nur verhältnismäßig geringen Teil der Materie umfassenden "*Rules of the House of Representatives*" = *House Manual* bzw. für den Senat die "*Standing Rules for Conducting Business in the Senate of the United States*" und einige Gesetze⁴⁴).

III.

Die Konferenz dient in aller Regel dem Ausgleich voneinander abweichender Auffassungen der beiden Häuser in der Gesetzgebung. Sie braucht jedoch nicht unbedingt diesen Zweck zu haben. Es gibt Beispiele dafür, daß CC's zusammentraten, um Vorrechte eines der beiden Häuser zu besprechen oder Verfahrensfragen zu regeln⁴⁵). Die Seltenheit dieser Fälle, von denen der letzte 1902 eintrat, zeigen jedoch deutlich, daß das eigentliche Gewicht der CC nicht auf diesen Gebieten liegt. Wenn ein Haus einen Gesetzesentwurf beschließt und das andere Haus nicht oder nur nach Hinzufügen von

⁴⁴) Ein unentbehrliches Hilfsmittel für die Beschäftigung mit den Verfahrensregeln des Kongresses ist die Sammlung von Präzedenzen: Asher L. H i n d, *Hind's Precedents of the House of Representatives of the US*, Gov. Print. Off., Washington 1907, Bd. 1–5. Fortsetzung dazu: Cannon's (Clarence C a n n o n) *Precedents of the House of Representatives*, Gov. Print. Off., Washington 1935, Bd. 6–8. Die Bände sind durchlaufend numeriert. Die Sammlung berücksichtigt auch die abweichenden Regeln des Senates. *Journal of the House of Representatives of the US*, sess. X, Cong. X, Bd. X, Washington; frühere Ausgaben beim Verlag Gales & Seaton, spätere beim Gov. Print. Off., Washington, Anfang mit 1st Cong. 1789. Für den Senat entsprechend: *Journal of the Senate of the US. The Congressional Record, containing the proceedings and debates of the Xth Congress*, Bd. X, Gov. Print. Off., Washington (Beginn mit dem 43. Kongreß 1873); *The Congressional Globe, containing sketches of the debates and proceedings of the Xth Congress*, Bd. X, Gov. Print. Off., Washington, 23rd Cong. 1834 – 42nd Cong. 1878; *Register about Debates in Congress. The leading debates and incidents of the Xth session of Xth Congress together with an appendix containing the most important state papers and public documents to which the session has given birth. To which are added the laws during the session with an index to the whole* (Beginn mit dem 18. Kongreß 1825–25. Kongreß 1837), Washington; *Annals of the Congress of the US. The debates and proceedings in the Congress of the US with an appendix containing important state papers and public documents and all the laws of public nature with a copious index*, Washington 1834–1856, Vol. 1–42, 1st–18th Congress; *American State Papers. Documents. Legislative and executive of the Congress of the US* (geordnet nach Sachgebieten wie Finanz, Landwirtschaft etc.), Washington, Gales & Seaton. Zur Information über den jeweiligen Kongreß seit 1945 siehe "*Congressional Quarterly, a Service for Editors and Commentators*", Bd. 1, Washington 1945.

⁴⁵) H i n d's, Band II § 1485; *Congressional Globe*, 2nd sess., 35th Cong., S. 1644 ff.; H. II § 1495, *House Journal*, 2nd sess., 45th Cong., S. 1303, 1310, 1311, 1334; H. III § 2304, H. J., 1st sess., 5th Cong., S. 211; H. III § 1936; H. IV § 3442; H. V § 6255, H. J., 2nd sess., 5th Cong., S. 328; H. V § 6256 f., H. V § 6401 (Nachfolgend sind H i n d = H. und C a n n o n = C. zitiert, die stets auf die *Journals*, *Annals* etc. verweisen. Nur für besonders charakteristische oder interessante Fälle ist zusammen mit Hind und Cannon die zugehörige Stelle in den *Journals* oder *Annals* angegeben).

Amendments zustimmt, die das erste Haus seinerseits nicht annehmen will, ist der eigentliche Anlaß für die Arbeit der CC gegeben. Der Mangel an Übereinstimmung zwischen beiden Häusern und der Wunsch nach einer Konferenz werden durch Abstimmung festgestellt⁴⁶⁾. Im Gegensatz zu einer früher üblichen Praxis hat sich etwa in den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts die Gepflogenheit ausgebildet, daß dasjenige Haus um eine Konferenz nachsucht, das mit den von dem anderen Hause vorgeschlagenen Amendments nicht übereinstimmt⁴⁷⁾. Es ist heute möglich, das Verfahren dadurch abzukürzen, daß ein Haus den Entwurf des anderen unter Hinzufügen von Amendments billigt und, ohne erst abzuwarten, ob das andere Haus diese Amendments annimmt, eine Konferenz beantragt. Jedoch sind diese Fälle nicht sehr häufig⁴⁸⁾. Die Gesuche um Anberaumung einer Konferenz sind selten abgelehnt worden⁴⁹⁾, zum Teil wohl deshalb, weil eine Konferenz in der Regel gar nicht erst erbeten wurde, wenn das eine Haus einen wichtigen Entwurf des anderen in einer Form abgelehnt hatte, die überhaupt keine Kompromißbereitschaft vermuten ließ. Außerdem galt Ablehnung eines Gesuches auf Einsetzung eines CC zumindest in der früheren Entwicklung als ein Zeichen mangelnder Achtung gegenüber dem anderen Hause⁵⁰⁾. Der entscheidende Grund dürfte jedoch sein, daß keines der beiden Häuser gerne das Odium auf sich nahm, das Zustandekommen einer wichtigen Maßnahme verhindert zu haben, bevor alle Einigungsmöglichkeiten erschöpft waren. Wollte das Repräsentantenhaus ein Gesetz nicht in der vom Senat gewünschten Form durchkommen lassen, konnte es (vgl. unten V) seine Vertreter in der Konferenz entsprechend instruieren. Kam schlimmstenfalls ein Konferenzentwurf zustande, den ein Haus nicht billigte, konnte es ihn im Plenum immer noch ablehnen.

Im allgemeinen wird keine Begründung für die Ablehnung eines Gesuches auf Einsetzung einer Konferenz gegeben. Es ist gelegentlich vorgekommen, daß das Haus, das ein Amendment des anderen abgelehnt hatte, die Ablehnung zurückzog und dadurch die Konferenz unnötig machte⁵¹⁾. Die Anträge, eine Konferenz vorzuschlagen, genießen unter Umständen das

⁴⁶⁾ H. V § 6269 f.; C. VIII § 3213, Cong. Rec., 3rd sess., 62nd Cong., S. 866.

⁴⁷⁾ Z. B. hatte der Senat dem Repräsentantenhaus 1896 einen Gesetzesentwurf übersandt, den das Repräsentantenhaus mit Amendments versah. Als der Senat nicht darauf reagierte, fragte das Repräsentantenhaus an, ob der Senat nicht eine Konferenz beantragen wolle. H. V § 6273.

⁴⁸⁾ C. VIII § 3214, aus dem Jahre 1909, 4th sess., 61st Cong., Cong. Rec., S. 4336; C. VIII § 3215 f., 1928, Cong. Rec., 1st sess., 70th Cong., S. 8894 f., 8922.

⁴⁹⁾ Ausnahmen: H. V § 6313, 6315; § 6314, 3rd sess., 58th Cong., Cong. Rec., S. 3915, 3924 f.

⁵⁰⁾ H. V § 6314 s. o.

⁵¹⁾ H. V § 6313 ff.; § 6318, 2nd sess., 44th Cong., H. J., S. 677.

Recht auf vorzugsweise Behandlung und Abstimmung. Sie sind auf jeden Fall von Anträgen zu trennen, einem von dem anderen Hause vorgeschlagenen Amendment zuzustimmen oder ein eigenes Amendment aufzugeben, und sie sind aus Zweckmäßigkeitsgründen erst nach diesen zulässig⁵²⁾. Die Konferenzen können sich auf ein Amendment als Ganzes oder auf einen Teil beziehen⁵³⁾ und im letzten Fall die offenbleibenden Fragen einer Erledigung auf andere Weise überlassen.

IV.

Die Mitglieder eines CC, die *Manager* oder gelegentlich auch *Conferees* genannt werden, haben einen Entwurf zu machen, der beiden Häusern annehmbar scheint. Aussicht auf Annahme besteht nur dann, wenn der Konferenzentwurf zumindest von der Mehrheit der Manager eines jeden Hauses gestützt wird. Daher stimmen die Manager eines jeden Hauses für sich ab, ob sie den Konferenzentwurf billigen. Genau genommen besteht das CC also aus zwei Ausschüssen, von denen jeder entsprechend den Wünschen seiner Majorität handelt⁵⁴⁾. Da keine Gruppe die andere überstimmen kann, spielt die Zahl der Manager innerhalb des Komitees keine Rolle. Im allgemeinen ernennt jedes Haus drei Vertreter; die Zahl kann aber auch überschritten werden⁵⁵⁾. Jedoch muß es sich stets um eine ungerade Zahl handeln, da eine Mehrheitsbildung in jeder Gruppe möglich sein soll und die Mehrheitsverhältnisse in jedem Hause zumindest annähernd zum Ausdruck kommen sollen⁵⁶⁾.

Entsprechend Rule X, b, 1 des Repräsentantenhauses⁵⁷⁾ ernennt der Sprecher die Mitglieder der CC. Im Senat werden nach Rule XXIV, 1⁵⁸⁾ der Vorsitzende und die Mitglieder der ständigen Ausschüsse durch den Senat gewählt. Es gibt keine besondere Regel für die Ernennung der *Conferees*. Der Senat bestimmt sie selbst oder ermächtigt den Senatspräsidenten dazu⁵⁹⁾.

Zu Beginn der Entwicklung wurden sehr häufig die gleichen Männer wieder und wieder in die CC entsandt. Manchmal gehörten sie nicht den ständigen Ausschüssen an, die sich vorher mit dem Entwurf beschäftigt hatten. Langsam

⁵²⁾ H. V § 6168 ff.; § 6269, 1st sess., 34th Cong., H. J., S. 1534, 1582.

⁵³⁾ H. V § 6401, 1st sess., 57th Cong., Cong. Rec., S. 7113.

⁵⁴⁾ H. V § 6334, 1st sess., 29th Cong., Cong. Globe, S. 1179.

⁵⁵⁾ H. V § 6328 ff.

⁵⁶⁾ H. V § 6336; C. VIII § 3221; auch 2nd sess., 63rd Cong., Cong. Rec., S. 1294 f.; H. V § 6332, 2nd sess., 57th Cong., Cong. Rec., S. 2868.

⁵⁷⁾ House Manual § 671, S. 324.

⁵⁸⁾ Senate Manual, S. 28.

⁵⁹⁾ H. V § 6337, 2nd sess., 47th Cong., Cong. Rec., S. 3454 ff.; H. V § 6405.

wurde es jedoch zu einer festen Gepflogenheit, den Vorsitzenden des vorher zuständigen ständigen Ausschusses und das Mitglied der Mehrheitspartei, das am längsten dem ständigen Ausschuß angehörte, sowie das rangälteste Minoritätsmitglied des betreffenden Ausschusses zu ernennen⁶⁰⁾. Diese Art der Auswahl hat den Vorteil, daß der Entwurf im CC von Abgeordneten bearbeitet wird, die mit der Materie schon vertraut sind. Der Nachteil liegt einmal darin, daß wenig Spielraum für die Auswahl der Manager bleibt, und sich daher möglicherweise von vornherein feste Fronten gegenüberstehen. Ein weiteres Bedenken ergibt sich aus der Seniorität; der Vorsitzende in den ständigen Ausschüssen ist fast immer das rangälteste Ausschußmitglied der Majoritätspartei. Es dauert sehr lange, bis sich ein neues Mitglied des Kongresses zu einer solchen Stellung heraufgedient hat, ganz besonders im Senat mit der sechsjährigen Wahlperiode. Die lange Mitgliedschaft in den ständigen Ausschüssen verbürgt gute Kenntnis der Materie, aber nicht unbedingt Eignung für die manchmal sehr hohen Anforderungen an den Vorsitzenden eines wichtigen Ausschusses⁶¹⁾.

Um zu verhindern, daß auch im CC ein Entwurf in die Hände von Abgeordneten kommt, die eine andere Haltung einnehmen als die Mehrheit ihres Plenums, läßt man die Parteizugehörigkeit in den – durchaus nicht seltenen – Fällen zurücktreten, in denen das Haus anders als nach Parteien gespalten ist. Wenn ein Mitglied des ständigen Ausschusses, das den fraglichen Entwurf bearbeitet hat und normalerweise in die Konferenz entsandt werden müßte, in dieser Frage von dem Standpunkt seiner Partei abweicht, so übergeht man es und setzt das CC so zusammen, daß die Einstellung der Manager der des Plenums in gerade dieser Frage entspricht. Man sieht über die Parteizugehörigkeit hinweg, geht aber nur ungern von dem Senioritätsprinzip ab. Das Problem der Auswahl nach Seniorität, das bei den ständigen Ausschüssen so wichtig ist, spielt also auch bei der Zusammensetzung des CC eine Rolle⁶²⁾.

Die Rechte der Minderheitspartei werden dadurch gewahrt, daß fast stets das rangälteste Mitglied der Minorität in dem vorher mit dem Entwurf befaßten ständigen Ausschuß auch dem CC angehört.

Die Anwesenheit von zwei Vertretern eines Hauses genügt für ein Quorum; allerdings wurde das Fehlen des dritten Managers auch einmal vom Senat als Grund benutzt, um nicht an der vorgesehenen Konferenz teilzunehmen⁶³⁾. In den Verhandlungen ist die Öffentlichkeit fast immer ausgeschlossen. Die

⁶⁰⁾ M c C o w n, a. a. O., S. 157.

⁶¹⁾ Zu den Schwierigkeiten, die sich bei der Auswahl der Komiteemitglieder ergeben, vgl. Y o u n g, a. a. O., S. 108 ff.; W a l k e r, a. a. O., S. 209; O g g - R a y, a. a. O., S. 319; H a y n e s, a. a. O., S. 333.

⁶²⁾ H. V § 6339 f.; C. VIII § 3223, 1st sess., 71st Cong., Cong. Rec., S. 2531.

⁶³⁾ H. V § 6259, 2nd sess., 56th Cong., Cong. Rec., S. 3585.

Abgeschlossenheit ist vielleicht der wesentliche Grund für den Erfolg der Arbeit in der Konferenz; andererseits ist sie besonders günstig zur Förderung von Sonderinteressen. Gelegentlich werden Mitglieder des Kongresses zugelassen, um Erklärungen abzugeben⁶⁴⁾, und in seltenen Fällen hat man sogar formelle *Hearings* abgehalten⁶⁵⁾.

Das CC hat keinen Vorsitzenden; das rangälteste Mitglied der Majoritätspartei nimmt in seiner Gruppe die führende Stellung ein. Zur Annahme des Konferenzentwurfes genügt eine Majorität in jeder Gruppe. Die Minderheit unterzeichnet den Entwurf entweder überhaupt nicht oder – allerdings selten – mit der Feststellung, daß sie ihn ganz oder teilweise nicht billigt⁶⁶⁾. Es gibt keinen Minoritätsentwurf. Kommen die Manager nicht zu einer Einigung, so berichten sie in ihren Häusern darüber; im allgemeinen wird dann ein neuer Versuch unternommen.

V.

In der Frage, ob es zulässig ist, die Manager mit *bindenden Instruktionen* für die Gestaltung des Konferenzentwurfes zu versehen, differieren Haus und Senat.

Im Senat gibt es keine feste Regel. Im Jahre 1873 wurde durch Abstimmung entschieden, daß Manager nicht instruiert werden dürfen⁶⁷⁾. 1908 jedoch versah der Senat seine Conferees mit genauen Instruktionen, und auch 1914 und 1920 wurde dies als zulässig angesehen⁶⁸⁾. Ebenfalls 1920 wurde durch Abstimmung entschieden, daß die Manager aufgefordert (*requested*) werden können, sich auf der vom Senat vorgeschlagenen Basis mit den Managern des Hauses zu einigen. Bindende Instruktionen wurden in diesem Falle ausdrücklich abgelehnt⁶⁹⁾. Der Senat hat kaum instruiert. Einmal entspräche das nicht dem stark ausgeprägten Gefühl der Senatoren von der Selbständigkeit ihrer Stellung; zum andern mag eine Rolle spielen, daß Instruktionen nicht erforderlich sind, weil sich oft die Manager des Senates auf Grund ihrer größeren Erfahrung weitgehend durchsetzen. Der Senat ist – im Widerspruch zu seiner eigenen Haltung bei verschiedenen Gelegenheiten – hin und wieder so weit gegangen, daß er damit drohte, seine Vertreter zurückzuziehen, wenn die Vertreter des Hauses instruiert würden⁷⁰⁾.

⁶⁴⁾ H. V § 6254, Anm. 1, S. 642.

⁶⁵⁾ H. V § 6254, Anm. 1.

⁶⁶⁾ H. V § 6323, 6489.

⁶⁷⁾ H. V § 6397, 3rd sess., 42nd Cong., Cong. Globe, S. 2173 f.

⁶⁸⁾ H. V § 6398, 1st sess., 59th Cong., Cong. Rec., S. 7932 f.; C. VIII § 3249, 2nd sess., 63rd Cong., Cong. Rec., S. 12609; C. VIII § 3250, 2nd sess., 66th Cong., Cong. Rec., S. 7211.

⁶⁹⁾ C. VIII § 3251, 2nd sess., 66th Cong., Cong. Rec., S. 7718 f.

⁷⁰⁾ H. V § 6402, 2nd sess., 51st Cong., Cong. Rec., S. 3745, 3749, 3860 ff., 3768 ff.; H. V § 6204, 6406.

Die Stellungnahme des Repräsentantenhauses in der Frage der Instruktionen ist eindeutig. Das Haus hält es für zulässig, seine Manager durch Weisungen zu binden⁷¹⁾. 1920 entschied der Sprecher, daß es zwar nicht üblich aber möglich sei, die Manager bereits vor der ersten Konferenz mit Weisungen zu versehen⁷²⁾. Jedoch sind Instruktionen dann nicht zulässig, wenn das Repräsentantenhaus ausdrücklich um eine freie Konferenz gebeten hat⁷³⁾. Nur ein Antrag auf Instruktion der Conferees ist möglich⁷⁴⁾. Er muß gestellt werden, nachdem die Konferenz beantragt oder der Vorschlag des anderen Hauses auf Anberaumung einer Konferenz angenommen ist; er ist aber nur zulässig, solange die Manager nicht ernannt sind⁷⁵⁾, da die Manager bei der Übernahme ihres Auftrages die Arbeitsbedingungen kennen sollen. Die Instruktionen gelten nicht ohne weiteres fort, wenn die erste Konferenz ergebnislos bleibt und eine weitere anberaumt wird⁷⁶⁾.

VI.

Der Zweck der Konferenz, eine Einigung beider Kammern über einen Gesetzentwurf herbeizuführen, weist darauf hin, die Konferenz auf die wirklich strittigen Fragen zu beschränken. Andererseits mag es für die Manager leichter sein, zu einem Kompromißentwurf zu kommen, wenn durch Behandlung zahlreicher Fragen die Möglichkeit gegeben ist, auf einer *give and take basis* eine Einigung zu erreichen. Da die Konferenzentwürfe nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden können und häufig erst im letzten Augenblick zur Abstimmung kommen, ist es für geschickte Manager manchmal möglich, Bestimmungen in den Entwurf einzubauen, die die Mehrheit des Hauses nicht billigt, aber durchgehen läßt, um den ganzen Entwurf nicht zu gefährden. Von dieser Möglichkeit ist verschiedentlich Gebrauch gemacht worden. Um sich so gut wie möglich dagegen zu schützen, kann das Haus den Entwurf durch den Sprecher als ordnungswidrig von der Abstimmung ausschließen, wenn die Manager in ihm unstrittige Fragen behandelt haben. Es gilt seit langem als feststehende Regel, daß die Manager nur Fragen behandeln dürfen, die ihnen übertragen und über die beide Häuser nicht einig sind⁷⁷⁾. Auf andere

⁷¹⁾ H. V § 6379, 1st sess., 49th Cong., Cong. Rec., S. 7404 f.; H. V § 6380 ff.; C. VIII § 3230, 1st sess., 68th Cong., Cong. Rec., S. 10327; C. VIII § 3231 f.

⁷²⁾ C. VIII § 3230, vgl. oben.

⁷³⁾ H. V § 6384, 2nd sess., 51st Cong., Cong. Rec., S. 3747, 3768, 3771.

⁷⁴⁾ C. VIII § 3236, 3rd sess., 62nd Cong.

⁷⁵⁾ H. V § 6379, 1st sess., 49th Cong., H. J., S. 2319 f.; H. V § 7380 f.; C. VIII § 3233, 3256.

⁷⁶⁾ H. V § 6383; C. VIII § 3240 1st sess., 57th Cong., Cong. Rec., S. 5567.

⁷⁷⁾ Annals, 1st sess., 12th Cong., S. 1532; H. V § 6407, 1st sess., 12th Cong., H. J., S. 383; C. VIII § 3252 ff., § 3260, 2nd sess., 66th Cong., Cong. Rec., S. 5504, § 3282, 3284; Senate Rule 27, clause 2, 3, Senate Manual, S. 41.

Dinge erstreckt sich die Zuständigkeit selbst dann nicht, wenn es um Probleme geht, die mit den strittigen Fragen zusammenhängen⁷⁸⁾. Die Auslegung bei Zweifelsfällen ist streng⁷⁹⁾.

Es gilt jedoch der Grundsatz, daß eine weitreichende Befugnis zu weniger weitgehenden Dingen ermächtigt. Es wurde z. B. für zulässig gehalten, als beide Häuser sich über die Frage eines Straßenbaues nicht einigen konnten, daß der Konferenzentwurf eine Untersuchung der Rentabilität dieses Unternehmens vorsah⁸⁰⁾.

Die Bestimmung, daß die Manager nicht den unstrittigen Text in den Entwürfen beider Häuser ändern dürfen, hat eine wichtige Ausnahme. Wenn nämlich ein Amendment eines Hauses von dem Entwurf des anderen nur die Einführungsklausel stehen läßt, also praktisch ein völlig neues Gesetz vorschlägt, dann können die Manager einen ganz neuen Entwurf machen. Es ist dann kein Hinderungsgrund, daß das Amendment vielleicht einen Teil des alten Entwurfs übernimmt, und daß der Konferenzentwurf diesen unstrittigen Teil mit ändert⁸¹⁾. Aber auch dann darf in den Entwurf nichts Neues aufgenommen werden, es sei denn, daß es sich handle um *a germane modification of subject in disagreement*⁸²⁾. Die Möglichkeit, den Konferenzentwurf als ordnungswidrig abzulehnen, da die Manager ihre Befugnisse überschritten haben, ist eine wirksame Waffe gegen die *legislation by conference*. Im Senat hat man allerdings nur selten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Von dem eben genannten Falle ist zu unterscheiden, daß die Manager sich im Konferenzentwurf zwar im Rahmen ihrer Befugnisse gehalten haben, aber zu einem anderen als dem durch die Instruktionen vorgeschriebenen Ergebnis gekommen sind. In diesem Falle kann der Sprecher den Konferenz-

⁷⁸⁾ H. V § 6419; C. VIII § 3256, 1st sess., 69th Cong., Cong. Rec., S. 11788.

⁷⁹⁾ Bis zur 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts hatte man dagegen die Befugnisse der Confereres sich dermaßen erweitern lassen, daß ein Gesetz auch in unstrittigen Punkten geändert werden konnte, wenn die Änderungen nur „*germane*“ waren, d. h. mit den strittigen Fragen in Zusammenhang standen. Vgl. H. V § 6409, 6412. Heute ist nicht mehr möglich, daß ein Haus eine Abgabe von 25 Cent und das andere Haus eine Abgabe von 50 Cent vorschlägt und beide Vorschläge in der Konferenz zu einem »Kompromißentwurf« von 75 Cent führen. Vgl. O g g - R a y, a. a. O., S. 366.

⁸⁰⁾ H. V § 6425 im Jahre 1904.

⁸¹⁾ H. R. XLIII, H. M. § 947, S. 493; S. R. XXVII, 3, S. M., S. 41; H. V § 6421, 6423, 6424; C. VIII § 3248, 3263, 3265 f.

⁸²⁾ S. R. XXVII, 3, a. a. O. Als 1907 im Zusammenhang mit einem Einwanderungsgesetz gewisse Ansprüche gegen die USA beraten wurden, hatten die Manager, wie der Sprecher des Repräsentantenhauses J. C a n n o n sagte, »aus dem Ozean aller Ansprüche von der Geburt Christi bis zum angeblichen Tode des Mannes mit den Hufen und Hörnern eine Anzahl herausgepickt, von der keines der beiden Häuser bisher etwas gehört hatte«. Das wurde für unzulässig erklärt. 2nd sess., 59th Cong., Cong. Rec., S. 2310 u. bes. 2320.

entwurf nicht als ordnungswidrig ablehnen; es wird über die Annahme wie gewöhnlich abgestimmt⁸³⁾.

Ähnlich wie im früheren englischen Parlamentsrecht⁸⁴⁾ war die Stellungnahme der Manager anfänglich auch im US-Congress lediglich eine Anregung für die weitere Behandlung der Frage. Die Berichte waren nicht gleichlautend und wurden nicht als ein unteilbares Ganzes angesehen, d. h. jedes Haus konnte einen Teil des Berichtes annehmen und den Rest ablehnen⁸⁵⁾. Der heutige Konferenzentwurf, von dem jedes Haus ein Exemplar bekommt, bürgerte sich erst später ein. Die Conferees zeichnen das für ihr Haus bestimmte Dokument zuerst⁸⁶⁾. Auch ein negatives Ergebnis der Konferenz wird gemeinsam berichtet⁸⁷⁾. Ein solcher Bericht wird weder im *Congressional Record* abgedruckt noch wird über ihn abgestimmt⁸⁸⁾.

Da erfahrungsgemäß gerade die umstrittensten Gesetzesentwürfe durch die Konferenz gehen, und da es bei ihnen manchmal erst im letzten Augenblick zu einem Kompromiß kommt, ist es aus Zeitmangel zuweilen nicht möglich, daß beide Häuser den Konferenzentwurf genau überprüfen. Ganz besonders trifft das auf die Fälle zu, in denen die Manager einen völlig neuen Entwurf vorlegen. Um dem Plenum beider Häuser die Überprüfung der Konferenzentwürfe zu erleichtern, wurde 1880 eine Regel angenommen, welche die Conferees verpflichtet, zusammen mit ihrem Entwurf einen genauen Bericht über die Unterschiede zwischen dem Konferenzentwurf und dem ursprünglichen Entwurf des Hauses vorzulegen⁸⁹⁾. Einwände gegen die Ordnungsmäßigkeit dieses Berichtes dürfen nur bis zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgebracht werden; sie sind z. B. nicht mehr zulässig, wenn das Haus in die Beratung über den Konferenzentwurf eingetreten ist⁹⁰⁾, und dürfen nur vom Hause, nicht vom Sprecher allein, erhoben werden⁹¹⁾.

Der Konferenzentwurf wird in beiden Häusern nacheinander behandelt, jedoch nicht, bevor alle notwendigen Unterlagen vorhanden sind; nämlich der erste Entwurf dieses Hauses, die streitigen Amendments des anderen Hauses sowie der Bericht der Manager über das Verhältnis des Konferenz-

83) H. V § 6395; C. VIII § 3246, 2nd sess., 63rd Cong., Cong. Rec., S. 1430.

84) H a t s e l l, a. a. O., Bd. 2, S. 278.

85) H. V § 6468 ff.; 6470, 3rd sess., 13th Cong., H. J., S. 618, 620.

86) H. V § 6323, 6426, 6499, 6500.

87) H. V § 6568; 6569, 2nd sess., 56th Cong., Cong. Rec., S. 3490 ff., 3496, 3508.

88) H. V § 6562; C. VIII § 3299; 3329, 3rd sess., 65th Cong., Cong. Rec., S. 2157.

89) H. R. XXVIII, 1 b, H. M. § 911, S. 473; vgl. auch 2nd sess., 62nd Cong., Cong. Rec., S. 5330 oder C. VIII, S. 3298.

90) H. V § 6903 ff.; C. VIII § 3268; vgl. auch H. V § 6424, 6441 f.; C. VIII § 3282, 3284 f.; 3287, 2nd sess., 61st Cong., Cong. Rec., S. 8963.

91) H. V § 6511, 2nd sess., 49th Cong., Cong. Rec., S. 2437.

entwurfs zu dem ursprünglichen Entwurf des betreffenden Hauses⁹²). Die Manager des Hauses, das um die Konferenz ersucht hatte, überlassen alle Unterlagen nach erfolgreicher Konferenz den Managern des anderen Hauses. Endet die Konferenz ergebnislos, so nehmen sie die Unterlagen im allgemeinen wieder zurück⁹³).

1902 wurde beschlossen, daß die Behandlung des Konferenzentwurfes im Repräsentantenhaus nicht zulässig sein solle, ehe der Konferenzentwurf und der ihn begleitende Bericht der Manager des Repräsentantenhauses im *Congressional Record* abgedruckt ist. Auch diese Bestimmung hatte den Zweck, das Durchschmuggeln einer Maßnahme durch das Plenum zu verhüten. Bei besonderen Eilfällen sind Ausnahmen zulässig⁹⁴).

Die Vorlage eines Konferenzentwurfes genießt eine besondere Priorität. Sie ist nahezu während jeder anderen Tätigkeit des Plenums zulässig, z. B. auch während einer Rede eines Abgeordneten. Zu den wenigen Ausnahmen gehört eine gerade stattfindende Abstimmung⁹⁵). Diese ausgeprägte Vorrangstellung erklärt sich aus der Bedeutung des Konferenzentwurfes, vor allem, wenn gegen Schluß der Sitzungsperiode ein wichtiges Gesetz unbedingt erledigt werden muß⁹⁶). Die höchste Priorität genießt ein Antrag, die Manager zu instruieren, zu entlassen oder neue Manager zu ernennen, wenn in 20 Tagen nach Anberaumung einer Konferenz noch kein Entwurf vorgelegt worden ist. In den letzten sechs Tagen einer Sitzungsperiode haben derartige Anträge eine besondere Vorzugsstellung schon dann, wenn die Manager 36 Stunden nach ihrer Ernennung noch keinen Entwurf vorgelegt haben⁹⁷).

Kaum ein anderer Umstand hat den Managern so viel Macht gegeben wie die Tatsache, daß über den Konferenzentwurf als ganzes abgestimmt wird⁹⁸).

⁹²) H. V § 6322, 6518 ff., 6586; C. VIII § 3301, 2nd sess., 67th Cong., Cong. Rec., S. 12566.

⁹³) H. IV § 3905; H. V § 6254, 6571 ff.; C. VIII § 3332, 2nd sess., 71st Cong., Cong. Rec., S. 9145, 11016.

⁹⁴) H. R. XXIX, 2, H. M. § 912, S. 473; vgl. auch H. V § 6516, 1st sess., 57th Cong.

⁹⁵) H. R. XXVIII, 1 a, H. M. § 909, S. 471.

⁹⁶) Die Praxis stammt aus den fünfziger und sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts. 1880 wurde aus einer vorläufigen die eben zitierte endgültige Regel XXVIII, 1 a; H. V § 6443 ff., 6454; H. V 6443, 2nd sess., 46th Cong., Cong. Rec., S. 203, 1202 f., M c C o w n, a. a. O., S. 83 f.

⁹⁷) H. R. XXVIII, 1, 1/2; H. M. § 910, S. 472 f.; C. VIII § 3225 oder 1st sess., 72nd Cong., Cong. Rec., S. 11, 83.

⁹⁸) Das war nicht immer so. Der Senat hielt allerdings schon im 4. Kongreß (1796) einen Antrag für ordnungswidrig, den Entwurf eines CC zu verändern (M c C o w n, a. a. O., S. 51). Bis um etwa 1825 nahm das Repräsentantenhaus grundsätzlich eine andere Haltung ein. Etwa um diese Zeit wurde zuerst ein Entwurf als Ganzes behandelt; man hielt sich jedoch nicht stets daran. Etwa um 1850 hatte sich auch im Repräsentantenhaus die Gewohnheit entwickelt, den Entwurf in seiner Gesamtheit anzunehmen oder abzulehnen. Vgl. H. V § 6472 ff.; 6530 ff.; § 6530, 1st sess., 32nd Cong., Cong. Globe, S. 777; C. VIII § 3304; 3305,

Diese Regelung entspricht der Erkenntnis, daß eine nochmalige Verhandlung über alle Einzelheiten des Entwurfes das Zustandekommen des Gesetzes und die ganze in der Konferenz geleistete Arbeit zunichte machen oder doch eine unerträgliche Verzögerung verursachen kann, jedenfalls dann, wenn es auf den Schluß der Sitzungsperiode zugeht. Gegenüber diesen Gefahren nimmt man als das kleinere Übel in Kauf, daß unter Umständen durch Abstimmung über den ganzen Konferenzentwurf in letzter Minute einzelne Konferenzvorschläge mit in das Gesetz hineinkommen, welche die Mehrheit des Hauses an sich nicht billigt.

Wenn ein Konferenzentwurf bis zum Ende der Wahlperiode des betreffenden Kongresses nicht erledigt wird, ist er hinfällig. Der Konferenzentwurf darf nicht auf Antrag in einem Hause allein verbessert werden. Es ist jedoch gelegentlich vorgekommen und als statthaft anzusehen, daß beide Häuser durch übereinstimmende Handlung eine Veränderung vorgenommen haben⁹⁹⁾.

Ihrer großen Bedeutung entsprechend werden die Konferenzentwürfe vom Plenum behandelt. Es ist nicht zulässig, sie einem ständigen Ausschuss zu überweisen¹⁰⁰⁾. Auch das *Committee of the Whole House* kann nicht über den Konferenzentwurf befinden, selbst wenn es sich um Gegenstände handelt, die gewöhnlich im *Committee of the Whole House* entschieden werden¹⁰¹⁾. Ist der Entwurf an das CC zurückverwiesen, so unternimmt das Haus so lange nichts, bis die Manager einen neuen Entwurf vorlegen¹⁰²⁾ oder das Plenum sich zu den oben geschilderten außergewöhnlichen Schritten entschließt.

Lehnt eines der beiden Häuser den Konferenzentwurf ab, so sind die Vorschläge damit hinfällig. Der ursprüngliche Gesetzesentwurf befindet sich dann auf der gleichen Stufe wie vor der Konferenz; das heißt, es bleibt nach wie vor zu entscheiden, ob das eine Haus die Amendments des anderen annehmen oder dieses sie aufgeben will¹⁰³⁾. Ist der Entwurf von beiden Häusern angenommen, wird er dem Präsidenten zur Unterzeichnung vorgelegt.

VII.

Der große Einfluß der CC läßt sich nur dann verstehen, wenn man neben der Verfassung auch das politische Kräfteverhältnis betrachtet.

1st sess., 64th Cong., Cong. Rec., S. 10 221; H. V § 6323; 6390; 6389, 2nd sess., 54th Cong., Cong. Rec., S. 1321 ff., 1334.

⁹⁹⁾ H. V § 6534 ff.; C. VIII § 3306, 3308.

¹⁰⁰⁾ H. V § 6558, 2nd sess., 55th Cong., Cong. Rec., S. 4636.

¹⁰¹⁾ H. V § 6559 ff.; 6560, 1st sess., 49th Cong., Cong. Rec., S. 7932.

¹⁰²⁾ C. VIII § 3326, 1st sess., 65th Cong., Cong. Rec., S. 2216.

¹⁰³⁾ H. V § 6525, 1st sess., 51st Cong., H. J., S. 735.

Es ist selbstverständlich, daß in dem Präsidialsystem, in dem die Kabinettsmitglieder lediglich Gehilfen des Präsidenten, nur ihm verantwortlich und ohne einen Sitz im Kongreß sind, die Beziehungen der Minister zur Legislative nicht so eng sind wie in einem parlamentarischen System. Der Einfluß des Kabinetts auf den Kongreß ist verhältnismäßig gering. Der Präsident selbst besitzt wegen der in der amerikanischen Verfassung bestehenden Gewaltenteilung nicht ohne weiteres eine so beherrschende Stellung, um Gesetze durch einen ablehnend eingestellten Kongreß zu bringen¹⁰⁴). Präsidenten, die einen derartigen Einfluß auf die Gesetzgebung ausgeübt haben wie *Jefferson*, *Theodore Roosevelt*, *Wilson* in seiner ersten Amtsperiode und *Franklin D. Roosevelt* sind Ausnahmen¹⁰⁵). Auch der Einfluß der Parteienleitungen ist nicht so stark, daß die Führer einer Partei unbedingt für eine Koordination beider Häuser sorgen können, selbst wenn diese Partei die Mehrheit in beiden Häusern hat. Der Einfluß des Präsidenten als Führer der Mehrheitspartei – sofern nicht die andere Partei die Mehrheit hat, was gelegentlich der Fall ist – ist nicht stärker als sein Einfluß als Staatsoberhaupt und Regierungschef¹⁰⁶).

Noch weniger kann der Druck der öffentlichen Meinung genügen, um Senat und Repräsentantenhaus in allen wichtigen Fragen zur Übereinstimmung zu bringen.

Daher muß die zur Gesetzgebung notwendige Zusammenarbeit oft im Kongreß selbst erreicht werden. Der nächstliegende Weg dazu ist der Gebrauch von *Joint Committees*¹⁰⁷). Gemeinsame, nichtständige Ausschüsse waren im Kongreß recht häufig. Von Bedeutung sind heute u. a. die *Joint Committees "on Internal Revenue Taxation"* und *"on Atomic Energy"*¹⁰⁸). Zu einer gewissen Berühmtheit kamen gemeinsame Untersuchungsausschüsse. Jedoch genügen die nichtständigen Ausschüsse nicht zu einer wirksamen Koordination der gesetzgeberischen Arbeit. Ständige Ausschüsse, die wesentlich geeig-

¹⁰⁴) *Haynes*, a. a. O., Bd. 2, S. 964 f.; *Walker*, a. a. O., S. 364 f.; *Ogg-Ray*, a. a. O., S. 373 f.

¹⁰⁵) *Kelly-Harbrison*, a. a. O., S. 218, 577 ff., 634 f., 724 f.; *Ogg-Ray*, a. a. O. S. 378 ff., 392 ff.; detaillierte Untersuchung in *E. S. Corwin*, *The President: Office and Powers, History and Analysis of Practice and Opinion*, New York 1948, Kap. 7; *H. J. Laski*, *The American Presidency*, New York 1940, Kap. 3; *E. P. Herring*, *Presidential Leadership: The Political relations of Congress and the Chief Executive*, New York 1940.

¹⁰⁶) Die Parteien sind auf der Ebene des Bundes verhältnismäßig schwach organisiert. Es gibt stets kleine oder auch starke Gruppen, die in Einzelfragen gegen ihre Partei stimmen; Fraktionszwang wäre bei dem Wesen der Parteien nicht möglich. Vgl. *Ogg-Ray*, a. a. O., S. 327.

¹⁰⁷) *Jeff. Man.* XI, H. M. § 325, S. 140 und XIX, a. a. O. § 396, S. 177; *Walker* a. a. O., S. 217 f.

¹⁰⁸) *Ogg-Ray*, a. a. O., S. 317.

neten wären, wurden jedoch verhältnismäßig selten gebildet¹⁰⁹). In Massachusetts, Maine und Connecticut wird dagegen ein großer Teil der Gesetzgebung durch derartige Ausschüsse bearbeitet¹¹⁰). Daß man sich im Kongreß nicht zu einem ähnlichen Schritt entschließen konnte, wird in erster Linie auf die Befürchtung der Repräsentanten zurückgeführt, von den erfahrenen Senatoren überspielt und von ihrem Prestige überschattet zu werden. Aber auch der Senat zeigte sich gemeinsamen ständigen Ausschüssen im allgemeinen nicht sonderlich geneigt.

Da die anderen Möglichkeiten zur Koordinierung der Gesetzgebungsarbeit im Senat und Repräsentantenhaus nicht ausgenutzt wurden, kam es zu dem großen Einfluß der CC mit allen Vorteilen und Nachteilen. Der Mangel an wirklicher Verantwortung der Manager, die Möglichkeit, in dem Ausschuß Sonderinteressen durchzusetzen, die große Macht einer so kleinen Gruppe, der Ausschluß der Öffentlichkeit von den Sitzungen haben immer wieder Anlaß zu scharfer Kritik und Besorgnis gegeben¹¹¹). Wie die voraufgegangenen Ausführungen zeigen, haben Reformversuche die Macht der Manager in verschiedener Hinsicht wirksam begrenzt. Man könnte noch weitere Sicherheitsmaßnahmen treffen. Man könnte den ursprünglichen Entwurf eines Hauses und den Konferenzentwurf so drucken lassen, daß die sich entsprechenden Teile nebeneinander stehen und die Abgeordneten die Veränderungen selbst überprüfen können und nicht ausschließlich auf den Begleitbericht der Manager angewiesen sind¹¹²). Um eine überstürzte Behandlung von Konferenzentwürfen zu vermeiden, ließe sich eine Zeitgrenze vor Schluß der Sitzungsperiode festsetzen, bis zu der alle Konferenzentwürfe dem Plenum vorgelegt sein müssen¹¹³). Allerdings würden die praktischen Schwierigkeiten sehr groß sein. Eine stärkere – wenn auch in Ermangelung der gemeinsamen ständigen Ausschüsse inoffizielle – Fühlungnahme der Abgeordneten beider Häuser sowie eine sorgfältige Prüfung aller Entwürfe würden helfen, die Konferenzen seltener zu machen, da manche Konferenzen nur auf Grund von Mißverständnissen entstehen. Vielleicht ließe sich auch die Behandlungszeit der Entwürfe in der Konferenz verkürzen. Die Änderung, die vielleicht die größte Verbesserung bringen würde, nämlich die Aufgabe des Senioritätsprinzips bei der Auswahl der Manager und statt dessen Auswahl aus den vorher zuständigen ständigen Ausschüssen entsprechend den Wünschen der jeweiligen Majorität, hat wenig Aussicht auf Verwirklichung. Sehr fraglich ist es, ob die CC in der

¹⁰⁹) Z. Z. bestehen nur zwei ständige gemischte Ausschüsse, die sich mit der Staatsdruckerei und der Bücherei des Kongresses befassen.

¹¹⁰) Walker, a. a. O., S. 217.

¹¹¹) McCown, a. a. O., S. 263.

¹¹²) McCown, a. a. O., S. 269.

¹¹³) McCown, a. a. O., S. 268.

Öffentlichkeit arbeiten sollen; der Schaden einer derartigen Veränderung könnte größer sein als der Nutzen. *McCowan* regt an¹¹⁴), die besonderen Erfahrungen der Manager dadurch auszunutzen, daß man ihnen gestattet, auch solche Änderungen vorzuschlagen, zu denen sie an sich nicht ermächtigt sind, sofern diese Vorschläge nur getrennt von dem eigentlichen Entwurf berichtet und gedruckt werden.

Gegen die Nachteile, die auch heute trotz aller Reformen mit der Stellung der CC im amerikanischen Gesetzgebungsprozeß verbunden sind, läßt sich ein Argument anführen, das kaum zu widerlegen ist: Die CC sind so lange unentbehrlich, als man nicht ein anderes Mittel gefunden hat, um die für die Gesetzgebung erforderliche Übereinstimmung beider Häuser des Kongresses herbeizuführen. Es ist auf diesen Grund zurückzuführen, daß die amerikanische Öffentlichkeit und die Vertreter von Staatsrecht und *Political Science*, die das Zweikammersystem in seiner heutigen Form bejahen, im allgemeinen trotz aller Bedenken auch gegenüber den CC eine positive Stellung einnehmen¹¹⁵).

Wilhelm Karl Geck, M.A.

(Abgeschlossen am 28. 2. 1951)

¹¹⁴) a. a. O., S. 267.

¹¹⁵) Form eines Konferenzreports (House Manual, § 974, S. 506):

“The committee of conference on the disagreeing votes of the two Houses on the Amendments of the Senate to the bill (H. R. 10) ‘making appropriations’, etc., having met, after full and free conference, have agreed to recommend and do recommend to their respective Houses as follows:

That the Senate recede from its Amendment numbered ...

That the House recede from its disagreement to the Amendment of the Senate numbered ... and agree to the same.

That the House recede from its disagreement to the Amendment of the Senate numbered ... and agree to the same with an Amendment as follows: ... etc., and the Senate agree to the same.

That the House recede from its Amendment to the Amendment of the Senate numbered
.....

[auf dem Duplikat für den Senat in um- gekehrter Reihenfolge]	}	Managers on the Part of the House Managers on the Part of the Senate”
------------------------------------------------------------------	---	--------------------------------------------------------------------------------------------