

Einblicke in die Konsensschmiede des Parlaments: Die Präsidialkonferenz im Österreichischen Nationalrat

Elena Frech^{1*}, Ulrich Sieberer^{2**}

1 Universität de Namur

2 Otto-Friedrich-Universität Bamberg

* elena.frech@uni-bamberg.de, ** ulrich.sieberer@uni-bamberg.de

Zusammenfassung

Parlamente sind Arenen des politischen Streits, bedürfen aber gleichzeitig eines allgemein akzeptierten Grundkonsenses und dessen konkreter Umsetzung in organisatorischen Fragen wie der Gestaltung der Tagesordnung und dem Umgang mit prozeduralen Konflikten. Zur Lösung solcher Konflikte nutzen viele Parlamente Koordinationsausschüsse bestehend aus Mitgliedern des Präsidiums und Vertreter:innen der Parlamentsfraktionen. Dieser Aufsatz untersucht die Präsidialkonferenz (PK) im österreichischen Nationalrat als ein solches Gremium auf Grundlage detaillierter Interviews mit seinen Mitgliedern. Welche Rolle spielt die PK bei der Agendasetzung im Nationalrat und über welche Mechanismen gelingt es ihr, einen prozeduralen Grundkonsens herzustellen und zu reproduzieren? Die Analyse zeigt, dass die PK und die vorbereitende informelle Runde der Klubdirektor:innen vor allem die Zeitplanagenda des Nationalrats bestimmt und als Koordinationsgremium für verschiedenste prozedurale und organisatorische Themen dient. Die hochgradig konsensuelle Interaktion in der PK erklärt sich durch sechs institutionelle, persönlichkeitsorientierte und interaktionsbasierte Mechanismen, darunter die strikte Trennung von prozeduralen und politisch-inhaltlichen Entscheidungen, die Orientierung an Präzedenzfällen, die Antizipation von Obstruktionsmöglichkeiten, ein konsensorientiertes Rollenverständnis der Mitglieder und die wiederholte Interaktion in einer kleinen, vertraulichen und hochgradig professionalisierten Gruppe. Diese theoretischen Mechanismen sind über den Nationalrat hinaus generalisierbar und zeigen, wie parlamentarische Organisation auch unter Bedingungen politischer Polarisierung einen stabilen und fairen Parlamentarismus fördern kann.

Schlüsselwörter

Parlament, Agendasetzung, Geschäftsordnung, Konsensbildung

Insights into the consensus machine of parliament: The conference of presidents in the Austrian National Council

Abstract

Parliaments are arenas of political dispute, but at the same time they require a generally accepted basic consensus and its concrete implementation in organisational issues such as the design of the parliamentary agenda and the handling of procedural conflicts. To resolve such conflicts, many parliaments use coordination committees, consisting of members of the presidium and representatives of the parliamentary groups. The article at hand analyses the Presiding Conference (PK) in the Austrian National Council as such a coordination committee on the basis of detailed interviews with its members. What role does the PK play in setting the agenda in the National Council and what mechanisms does it use to establish and reproduce a basic procedural consensus? The analysis shows that the PK and the preparatory informal round of club directors primarily determine the National Council's timetable agenda and serve as a coordinating body for a wide range of procedural and organisational issues. The highly consensual interaction in the PK can be explained by six institutional mechanisms - personality-oriented or interaction-based - including the strict separation of procedural and political decisions, the orientation towards precedents, the anticipation of obstruction possibilities, a consensus-oriented understanding of members' roles and the repeated interaction in a small, confidential and highly professionalised group. These theoretical mechanisms can be generalised beyond the National Council and show how parliamentary organisation can promote stable and fair parliamentarism even under conditions of political polarisation.

Keywords

parliament, agenda-setting, rules of procedure, consensus building

Innsbruck university press | Supported by the University of Innsbruck

OZP – Austrian Journal of Political Science | ISSN 2313-5433 | <http://oezp.at/>

2025, vol. 54, Issue 2

DOI 10.15203/4224.vol54.2025

„Die Präsidiale ist nicht im politischen Sinn einflussreich. (...) Aber sie ist insofern einflussreich, weil sie das Gremium ist, das das parlamentarische Geschehen bestimmt. Und sie ist quasi die Herrin über das Verfahren (...).“ (AT23_1/2)¹

„Wir bereiten die Bühne möglichst im Konsens, damit dann gestritten werden kann.“ (AT23_4/9)

1. Einleitung

In vielen demokratischen Parlamenten treffen sich die (Vize-) Präsident:innen und die Spitzen der parlamentarischen Fraktionen oder Klubs regelmäßig hinter verschlossenen Türen. Derartige Koordinationsausschüsse, wie z.B. die Präsidialkonferenz im Österreichischen Nationalrat oder der Ältestenrat im Deutschen Bundestag beschließen zentrale Parameter des parlamentarischen Prozesses wie die Tagesordnung des Plenums und teilweise auch der Ausschüsse, koordinieren vielfältige organisatorische Aspekte des Parlamentsbetriebs und spielen oft eine wichtige Rolle bei der Lösung von Konflikten über angemessenes Verhalten im Parlament. Damit obliegt ihnen zu großen Teilen die Herstellung und Weiterentwicklung des prozeduralen Grundkonsenses, der von unschätzbbarer Bedeutung für eine kontroverse, aber dennoch faire parlamentarische Auseinandersetzung über Sachthemen ist. Es ist verwunderlich, dass wir trotz dieser offensichtlich zentralen Aufgabe nur wenig über diese Gremien, ihren Einfluss und ihr internes Funktionieren wissen.

Ein solcher Koordinationsausschuss im Österreichischen Nationalrat ist die Präsidialkonferenz (PK). Nach § 8 (1) der Geschäftsordnung (GOG-NR) besteht sie aus den Ersten, Zweiten und Dritten Präsident:innen des Nationalrats sowie den Klubobleuten aller im Nationalrat vertretenen Klubs. In der politischen Praxis werden die Klubobleute regelmäßig von einem anderen Mitglied vertreten, zudem nimmt der:die Parlamentsdirektor:in ohne Stimmrecht an den Sitzungen der PK teil. Die PK tagt regulär donnerstags vor jeder Sitzungswoche, daneben kann der:die Präsident:in bei Bedarf Sondersitzungen einberufen oder nicht kontroverse kurzfristige Fragen im Umlaufverfahren entscheiden lassen. Auch wenn die PK formal ein Beratungsgremium des:der Präsident:in ist, sind ihre grundsätzlich einstimmig getroffenen Entscheidungen in der parlamentarischen Praxis de facto bindend. Die Sitzungen der PK werden von der geschäftsordnungsrechtlich nicht vorgesehenen aber in

der Praxis stark institutionalisierten Runde der Klubdirektor:innen (KD-Runde) vorbereitet, die zu den meisten Punkten bereits einen einvernehmlichen Lösungsvorschlag erarbeitet und damit einen nicht unerheblichen Einfluss hat.

Die Verschwiegenheit und stark informellen Praktiken dieser Gremien sind ein zentraler Grund, weshalb wir bislang wenig darüber wissen, wie die Präsidialkonferenz und ihre Vorbereitungsrunde intern funktionieren.

Diese Studie nutzt semi-strukturierte Interviews mit Mitgliedern der PK und der KD-Runde, um detaillierte Einblicke in das Innenleben und die Bedeutung der Präsidialkonferenz für den Nationalrat zu gewinnen. Im Zentrum stehen dabei drei Forschungsfragen, die sich mit den Schlagworten „Wer“, „Was“ und „Wie“ überschreiben lassen:

- (1) Wer sind die zentralen Akteure in der Präsidialkonferenz und wie verstehen sie ihre Rolle dort?
- (2) Was wird in der Präsidialkonferenz entschieden, insbesondere aber nicht ausschließlich in Bezug auf die Festsetzung der parlamentarischen Tagesordnung?
- (3) Wie sehen die internen Entscheidungsprozesse in der Präsidialkonferenz aus und durch welche Mechanismen werden auch in Konfliktfällen konsensuelle Entscheidungen gefunden?

Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Präsidialkonferenz eine zentrale Rolle in der Organisation und Agendasetzung des Nationalrats spielt. Ihren größten Einfluss hat sie auf die Zeitplanagenda, also auf die Festlegung der Debattendauer und der Reihenfolge der Tagesordnungspunkte. Auf die Abstimmungsmodalitäten im Plenum und die Abstimmungsagenda (was abgestimmt wird) hat die Präsidialkonferenz hingegen wenig bzw. keinen Einfluss. Allgemein zeichnet sich das Gremium durch einen konsensorientierten Entscheidungsprozess aus, der von enger Zusammenarbeit mit der KD-Runde geprägt ist. Als konsensinduzierende Mechanismen identifizieren wir sowohl institutionelle Regelungen wie rechtliche Vorgaben, Präzedenzfälle und die strikte Trennung organisatorischer Fragen (in der Präsidialkonferenz) von politischen Konflikten (im Plenum und den Ausschüssen) und die Vorklärung in der KD-Runde als auch persönliche Eigenschaften der Mitglieder wie Fachwissen, Erfahrung und eine konsensorientierte Haltung sowie die vertrauensvolle, langjährige Interaktion innerhalb eines kleinen und vertraulichen Gremiums.

Unsere Analyse der Präsidialkonferenz eröffnet neue Perspektiven auf Koordinationsausschüsse als wenig beachtete, aber potenziell immens einflussreiche parlamentarische Koordinationsgremien. Ihre Ergebnisse verdeutlichen, wie diese Institution trotz ihrer Unauf-

¹ Sämtliche Zitate aus unseren Interviews geben den:die Interviewpartner:in in anonymisierter Form (hier Person 1), sowie die Seite im transkribierten Interviewtext (hier Seite 2) an. Das Präfix AT23 steht für das Land (Austria) und das Jahr des Interviews (2023), da die Interviews im Rahmen eines ländervergleichenden Projekts entstanden sind.

fälligkeit einen enormen Einfluss auf die parlamentarische Arbeit ausübt und als „Herrin über das Verfahren“ (AT23_1/2) fungiert. Weiterhin zeigt die Untersuchung nicht nur die Funktionsweise eines zentralen Organs des österreichischen Parlaments auf, sondern leistet auch einen wichtigen Beitrag zum Verständnis von Koordinationsprozessen in anderen parlamentarischen Systemen weltweit, indem sie generalisierbare institutionelle und interpersonelle Mechanismen der Konsensfindung identifiziert. In einer Zeit, in der politische Prozesse zunehmend komplex und fragmentiert werden, ist das Verständnis solcher Mechanismen entscheidend für die Förderung von Effizienz und Zusammenarbeit in demokratischen Institutionen.

2. Die Präsidialkonferenz als parlamentarischer Koordinationsausschuss

2.1 Definition und konzeptionelle Einordnung von Koordinationsausschüssen

Konzeptionell definieren wir Koordinationsausschüsse als permanente Gremien innerhalb des Parlaments, bestehend aus formal gleichgestellten Mitgliedern mit unterschiedlichen Parteiinteressen, die politisch relevante Kompetenzen zur Koordination der politischen Aspekte parlamentarischer Prozesse besitzen (Frech/Sieberer 2023, 192). Derartige Gremien haben über Parlamente hinweg unterschiedliche Namen, beispielsweise das „Committee on Rules“ im U.S. Repräsentantenhaus, der „Ältestenrat“ im Bundestag, die „Konferenz der Präsidenten“ im Europäischen Parlament oder eben die „Präsidialkonferenz“ (kurz Präsidiale oder PK) im österreichischen Nationalrat.

Koordinationsausschüsse haben eine Vielzahl von Aufgaben. Aus theoretischer Sicht zentral ist ihre Rolle als parlamentarische Agendasetzer. Unter Agendasetzung verstehen wir den Prozess, in dem Themen auf die parlamentarische Tagesordnung gelangen und die Regeln ihrer Behandlung im parlamentarischen Prozess bestimmt werden (Döring 1995; Sieberer 2006). Die Forschung zeigt, dass Agendasetzung verschiedene Aspekte parlamentarischen Handelns und deren Ergebnisse systematisch beeinflusst (s. die Überblicksdarstellungen in Rasch 2014; Rasch/Tsebelis 2011; Cox 2006; Cox/McCubbins 2011). Konzeptionell unterscheidet Döring (2005) zwischen drei Dimensionen von Agendasetzung: der Auswahl der Abstimmungsgegenstände (Abstimmungssagenda), den Regeln der Abstimmung (Agenda in Bezug auf die Abstimmungsregeln) sowie der zeitlichen Ausgestaltung der Debatte (Zeitplanagenda).

Grundsätzlich sind Parlamentsentscheidungen nur möglich, wenn Themen auf die parlamentarische Agenda kommen. Entsprechend können restriktive Agenda-

setzungsregeln dazu führen, dass bestimmte Themen im Parlament systematisch ausgeblendet werden, v.a. wenn Agendasetzungskompetenzen bei einzelnen Akteuren wie der Regierung oder der Parlamentsmehrheit konzentriert sind („negative Agendamacht“, s. z.B. Cox/McCubbins 2005). Des Weiteren können die Regeln, nach denen Vorlagen behandelt werden (beispielsweise die Abstimmungsreihenfolge, die Kopplung von Themen oder die Unzulässigkeit bestimmter Änderungsanträge), sowohl die Artikulationsmöglichkeiten von Standpunkten einzelner Akteure wie auch die Ergebnisse des Gesetzgebungsprozesses systematisch beeinflussen und so zu strategischen Vorteilen des Agendasetzers führen (Heller 2001; Weingast 1992). Auch beeinflusst die Regelung von Debattenformaten und deren zeitliche Ansetzung die Außenwirkung parlamentarischer Prozesse und sind damit wichtig für politische Kommunikation, insbesondere in Wahlkampfzeiten (z.B. Bäck et al. 2021; Fortunato 2021; Cox/McCubbins 2011; Proksch/Slapin 2015).

Die bisherige Literatur zu Agendasetzungsregeln basiert vorrangig auf formalen institutionellen Regeln in Verfassungen und parlamentarischen Geschäftsordnungen. Dieser Fokus beruht v.a. auf der Tatsache, dass formale Regeln im Gegensatz zu informellen im Konfliktfall durchsetzbar sind und damit für strategisch handelnde Akteure die entscheidende Rückfalloption darstellen (Müller/Sieberer 2014; Sieberer et al. 2016). Die empirische Realität ist indes komplexer – in der politischen Praxis werden formale Regeln häufig durch informelle Konventionen und Präzedenzfälle ergänzt oder gar überlagert. Während breit vergleichende Studien derartige informelle Regeln kaum systematisch erfassen können, bieten Fallstudien einzelner Parlamente die Möglichkeit, diese Komplexität einzubeziehen.

Zudem analysiert die Literatur Agendasetzung allein aus einer politischen Logik heraus. Die grundsätzliche politische Relevanz von Agendasetzungsregeln ist unbestritten und in der theoretischen und empirischen Literatur gut herausgearbeitet worden. Allerdings wird dabei oft übersehen, dass viele Agendasetzungsprozesse einer etablierten Routine folgen und ihre Ergebnisse durch Grundsatzentscheidungen und allgemein akzeptierte Präzedenzfälle de facto vorbestimmt sind. Beispiele dafür sind die Verteilung von Redezeiten zwischen den Fraktionen nach einem für die Legislaturperiode fest vereinbarten Schlüssel (z.B. die „Wiener Stunde“ im Nationalrat und die „Berliner Stunde“ im Deutschen Bundestag) oder eine etablierte Reihenfolge, in der Vorlagen aus verschiedenen Ausschüssen im Plenum behandelt werden. Durch derartige Vorfestlegungen ist die Aufstellung der parlamentarischen Tagesordnung häufig ein stark formalisierter Prozess ohne größere politische Auseinandersetzung. Dies kann die Ausbildung informeller Regeln und Prozesse begünstigen, beispiels-

weise durch die Auslagerung in informelle Vorbereitungsrounds und/oder die Delegation an administrative Akteure.

Auch wenn wir Koordinationsausschüsse in Übereinstimmung mit der Literatur vorrangig als Agendasetzer betrachten, sollen kurz zwei weitere Aufgabenfelder angesprochen werden. Erstens agieren Koordinationsausschüsse oft als Wächter über die Einhaltung allgemeiner parlamentarischer Verhaltensregeln und Normen. Sie bieten eine Arena, in der Vertreter:innen aller Fraktionen zusammenkommen, offene Fragen nach angemessenem Verhalten besprechen und ggf. den Umgang der amtierenden Sitzungsleitung mit kritischen Fällen aufarbeiten. Sie sind daher, häufig gemeinsam mit der:dem Parlamentspräsident:in, mit der Sicherstellung eines geordneten Parlamentsbetriebs und im Extremfall Disziplinarmaßnahmen befasst. Zweitens sind Koordinationsausschüsse oft der Ort, an dem administrative Fragen des Parlamentsbetriebs über Parteigrenzen hinweg behandelt werden, beispielsweise die Struktur der Parlamentsverwaltung und die Besetzung dieser Posten, Bauangelegenheiten des Parlaments oder Fragen der Raum- und Ressourcenausstattung von Abgeordneten und Fraktionen.

2.2 Empirischer Forschungsstand und vergleichende Einordnung der Präsidialkonferenz

Nachdem Koordinationsausschüsse und ihre Aufgaben konzeptionell vermessen sind, wenden wir uns der bisherigen – sehr überschaubaren – Literatur zu diesen Gremien zu. Zwei vergleichende Studien untersuchten einzelne Aspekte von Koordinationsausschüssen in westeuropäischen Parlamenten Anfang der 1990er Jahre. Döring (1995) analysiert Agendasetzungsregeln im Plenum und weist nach, dass in den meisten untersuchten Ländern Koordinationsausschüsse die zentralen Agendasetzungsakteure sind, während Regierungen nur selten eine dominante Rolle spielen. Jenny und Müller (1995) beschreiben im Rahmen ihrer Analyse von Parlamentspräsident:innen auch die Zusammensetzung und internen Entscheidungsregeln von Koordinationsausschüssen. In der bislang umfassendsten vergleichenden Studie zu Koordinationsausschüssen vermessen Frech und Sieberer (2023) deren Zusammensetzung und formale Agendasetzungsbefugnisse in 31 europäischen Parlamenten im Jahr 2022. Sie finden deutliche Varianz zwischen Ländern und zeigen, dass Agendasetzungsrechte von Koordinationsausschüssen in größeren sowie ideologisch polarisierteren Parlamenten etwas stärker ausgeprägt sind.

Neben diesen vergleichenden Studien gibt es einige Studien zu einzelnen Koordinationsausschüssen. Am intensivsten untersucht wurde das Rules Committee im U.S. Repräsentantenhaus, das als einer der mächtigsten

und prestigereichsten Kongressausschüsse gilt (Groseclose/Stewart 1998; Cox/McCubbins 2005). Seine Mitglieder sind von den Parteiführungen handverlesene Abgeordnete, wobei sich die Mehrheitsfraktion regelmäßig eine übergroße Mehrheit im Ausschuss sichert. Zahlreiche Studien zeigen, dass das Rules Committee durch Entscheidungen zur Tagesordnung und v.a. die Festsetzung der detaillierten Regeln, nach denen ein Gesetzesentwurf im Plenum behandelt wird, großen Einfluss auf Gesetzgebungsverfahren und deren Ergebnisse nehmen kann und dabei üblicherweise als Agent der Mehrheitspartei handelt (ebd.; Dion/Huber 1996).

Zu europäischen Parlamenten gibt es keinen ähnlich fortgeschrittenen Forschungsstand. Noch am besten untersucht ist der Ältestenrat im deutschen Bundestag, der als zentrales Agendasetzungsorgan des deutschen Parlaments auf eine Tradition bis ins Kaiserreich des 19. Jahrhunderts zurückblickt (Loewenberg 2003; Franke 1987). Er besteht aus dem Präsidium (Präsident:in und Vizepräsident:innen) des Bundestags sowie 23 von den Fraktionen gemäß ihrer Sitzstärke entsandten Mitgliedern sowie – ohne Stimmrecht – einem:einer Vertreter:in der Bundesregierung. Seine Entscheidungslogik beruht auf dem Versuch, Einstimmigkeit herzustellen. Wenn dies nicht gelingt (was seit dem Einzug der rechtspopulistischen AfD häufiger auftritt, s. Pergande 2020), greifen verschiedene institutionelle Mehrheits- und Minderheitenrechte bei der Ausgestaltung der Plenaragenda, die insgesamt zu einer recht ausgeglichenen Berücksichtigung der Belange von Regierungsmehrheit und Oppositionsfraktionen führen (Sieberer 2006; Hönig/Sieberer 2011). In der politischen Praxis werden die meisten Entscheidungen bereits im Vorfeld der wöchentlichen Ältestenratssitzungen durch informelle Absprachen der parlamentarischen Geschäftsführer:innen aller Fraktionen getroffen (Loewenberg 2003; Petersen 2000).²

Die Literatur zur Präsidialkonferenz des Österreichischen Nationalrats ist sehr begrenzt. Betrachtet man die Einordnung der PK in vergleichende Studien, erscheint sie als ein recht typischer Koordinationsausschuss. In ihrer Zusammensetzung entspricht sie dem Modal-Typ von Koordinationsausschüssen in Europa, der sich aus dem Präsidium und Fraktionsvertreter:innen zusammensetzt (Frech/Sieberer 2023). Bezüglich der Agendasetzung im Plenum ordnet Döring (1995) den österreichischen Nationalrat seiner Mittel- und zugleich Modalkategorie IV zu, nämlich Parlamenten, in denen in einem Koordinationsausschuss Konsens über die Tagesordnung gesucht wird, beim Scheitern dieser Konsenssuche allerdings das Plenum per Mehrheit

² Zudem gibt es erste Forschung zu den nach 2010 neu gegründeten Koordinationsausschüssen im britischen Unterhaus („Backbench Business Committee“, siehe Russell 2011) und im Irischen Dáil („Business Committee“, siehe Lynch et al. 2017).

über die Tagesordnung entscheidet. Diese Einordnung folgt der politischen Praxis und betrachtet die Präsidialkonferenz als zentrales Organ, obwohl diese formaljuristisch lediglich die:den Nationalratspräsident:in berät. Die Plenarentscheidung als Rückfalloption beim Scheitern einer Konsenssuche bezieht sich vermutlich auf § 49 GOG-NR, wonach die vom Präsidenten vorgeschlagene Tagesordnung zu Beginn der Sitzung auf Antrag einzelner Abgeordneter durch Mehrheitsentscheidung geändert werden kann. Für eine Umstellung oder Zusammenfassung von Beratungsgegenständen reicht die einfache Mehrheit aus, während die Neuaufnahme oder Streichung von Beratungsgegenständen eine Zweidrittelmehrheit erfordert. Schließlich nimmt die PK auf dem Index von Frech und Sieberer (2023), der das Ausmaß an formaler Agendasetzungsmacht vergleichend misst, mit 2,5 von maximal sechs Punkten einen Platz im Mittelfeld der untersuchten Parlamente ein.

Dezidierte Fallstudien zur Präsidialkonferenz sind rar. Einige juristische Arbeiten beschreiben die formalen Kompetenzen der Präsidialkonferenz und teilweise deren Entwicklung über Zeit (Auracher-Jäger 1997; Czerny/Fischer 1982; Zögernitz 2020). Diese formalen Regeln werden in der Praxis durch zahlreiche informelle Usancen ergänzt und überlagert, sowohl was die Entscheidungsfindung in der PK selbst angeht als auch in der faktischen Vorklärung vieler Fragen in der Runde der Klubdirektor:innen (Ehrnhöfer 2023). Politikwissenschaftliche Einführungs- und Überblickstexte zum Nationalrat erwähnen die PK regelmäßig, meist aber ohne größere Details (z.B. Konrath 2020; Scheffbeck 2006; Pelinka 2004; Praprotnik 2022).

Die einzige speziell auf die PK fokussierte Studie ist mehr als 50 Jahre alt (Widder 1972).³ Der Autor argumentiert auf systemtheoretischer Grundlage, dass die PK eine für das System Parlament zentrale Koordinations- und Leitungsfunktion übernimmt. Als wichtigste Aufgaben werden die in der Geschäftsordnung aufgeführten Kompetenzen benannt (die seitdem wiederholt ergänzt wurden), allerdings wird betont, dass diese so offen formuliert sind, dass die PK in der Praxis nach eigenem Ermessen in weitere Aspekte der parlamentarischen Organisation und die Lösung von Konflikten zwischen den Klubs eingreifen kann. Obgleich die PK formal ein rein beratendes Organ ist, stellt Widder (1972) die starke politische Bindungswirkung ihrer Entscheidungen und die freiwillige Selbstbindung des:der Nationalratspräsident:in an Entscheidungen der PK heraus. Diese allgemeine Akzeptanz wird zurückgeführt auf die konsensorientierten Beratungsmuster ohne formale Abstimmung und die von gegenseitigem Vertrauen

geprägte Interaktion zwischen einer kleinen Anzahl von Personen mit oft langer Mitgliedschaft in der PK. Widder (1972) erklärt weiter, dass durch die Entscheidungen der PK über Zeit Präzedenzfälle und eine Fortbildung des Geschäftsordnungsrechts entstehen und zugleich prozedurale Konflikte innerhalb des Parlaments effektiv befriedet werden.

3. Daten und Methodik

Angesichts dieses sehr begrenzten und potenziell veralteten Forschungsstandes liefert unsere Darstellung eine aktualisierte Übersicht über die Aufgaben und Bedeutung der Präsidialkonferenz für das Funktionieren des Nationalrats. Dabei gehen wir über die formalrechtlichen Regeln hinaus und betrachten explizit die politische Praxis und die zentralen Aspekte der PK aus dem Blickwinkel ihrer Mitglieder, da sich zeigen wird, dass diese informellen Regeln unerlässlich für ein Verständnis der PK sind.

Unsere Darstellung beruht daher einerseits auf formalrechtlichen Regelungen, die vor allem im Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (GOG-NR) zu finden sind. Zum anderen nutzen wir persönliche Interviews. Da informelle Regeln essenziell für das Verständnis der Präsidialkonferenz sind, haben wir qualitative, semi-strukturierte Interviews als Erhebungsmethode gewählt. Informelle Abläufe erschließen sich nur aus der Perspektive der Beteiligten. So ermöglichen unsere Interviews einzigartige Einblicke in die politische Praxis, die Handlungslogiken der PK und deren Einfluss auf den Nationalrat. Eine zentrale Grenze der Methode liegt in ihrer begrenzten Replizierbarkeit, da die Ergebnisse stark von den befragten Personen und der spezifischen Interviewsituation abhängen; zudem besteht die Gefahr eines Interviewer-Bias, da Fragestellung und Gesprächsführung unbewusst Einfluss auf die Antworten nehmen können.

Die Interviews wurden mit neun Personen geführt, die als Mitglieder der Präsidialkonferenz oder Klubdirektor:innen einzelner Klubs mit der Präsidialkonferenz intensiv vertraut sind.⁴ Unsere Interviewpartner:innen umfassten Vertreter:innen aller im Nationalrat vertretenen Klubs und vermitteln so ein ausgeglichenes Bild auch im Fall von zwischen Parteien unterschiedlichen Wahrnehmungen (die allerdings kaum zu beobachten waren). Die semi-strukturierten Interviews beruhten

³ Zur damaligen Zeit war die PK deutlich kleiner mit nur sechs Mitgliedern, von denen drei (1. Präsident, 3. Präsident, Klubobmann) der SPÖ angehörten, zwei (2. Präsident, Klubobmann) der ÖVP und eines (Klubobmann) der FPÖ.

⁴ Wir danken allen Interviewpartner:innen sehr herzlich für ihre Zeit und Offenheit. Ebenso danken wir dem damaligen Präsidenten des Nationalrats, Herrn Mag. Wolfgang Sobotka und der Parlamentsdirektion, insbesondere Herrn Christoph Konrath und Frau Ada Sporer, für den Zugang zum Nationalrat und ihre Hilfe bei der Organisation und Umsetzung unserer Interviews.

auf ausführlichen Interviewleitfäden⁵, ließen aber ausreichend Raum für die Diskussion weiterer Themenbereiche, die von den Gesprächspartner:innen eingebracht wurden. Alle Interviews wurden im Frühsommer 2023 in den Räumlichkeiten des Nationalrats geführt, dauerten in der Regel zwischen 30 Minuten und einer Stunde, und wurden im Anschluss transkribiert und anonymisiert. Um möglichst offene Aussagen zu bekommen, wurde allen Interviewpartner:innen Anonymität zugesichert. Daher erfolgen alle Zuschreibungen und wörtlichen Zitate in der empirischen Analyse in einer Form, die keine Rückschlüsse auf die Person und deren Eigenschaften zulässt.

4. Empirische Analyse

Unsere empirische Analyse dieser Daten erfolgt in drei Schritten. Zunächst beschreiben wir, wer entscheidet. Wir gehen hier auf die Zusammensetzung und Organisation der Präsidialkonferenz sowie der für ihr Verständnis zentralen Runde der Klubdirektor:innen als informelles vorbereitendes Gremium ein. Im zweiten Schritt analysieren wir, was entschieden wird. Wir gehen hier auf die Aufgaben der PK ein, insbesondere in Bezug auf die oben unterschiedenen Dimensionen von Agendasetzung. Im dritten Schritt betrachten wir das interne Entscheidungsverhalten, gehen der Frage nach, wie sich der hohe Konsensgrad innerhalb des Gremiums erklären lässt, und stellen erste Überlegungen an, inwieweit diese induktiv gewonnenen Erkenntnisse als generalisierbare Mechanismen betrachtet werden können.

4.1 Wer entscheidet: Zusammensetzung, Sitzungen und Organisation der PK

Die Präsidialkonferenz ist ein vergleichsweise kleines Gremium bestehend aus den drei Präsident:innen des Nationalrats und den Klubobleuten. Die Klubs sind in der PK gleichrangig, d.h. es erfolgt keine Abstufung der Mitgliederzahl je nach Fraktionsgröße, wie dies beispielsweise im Ältestenrat des Deutschen Bundestages der Fall ist. Fraktionslose Abgeordnete sind nicht vertreten, auch die Möglichkeit der Gründung sog. „technischer Fraktionen“, die alleine der gemeinsamen Nutzung prozeduraler Rechte durch fraktionslose Abgeordnete dienen, gibt es im Nationalrat nicht (Konrath 2017).

Die Geschäftsordnung erlaubt eine Vertretung der Klubobleute, wovon inzwischen in der Praxis alle Klubs regelmäßig Gebrauch machen, um die Arbeitsbelastung der Klubobleute zu reduzieren, die gerade im Fall von Oppositionsklubs zahlreiche weitere Aufgaben erfüllen

(Interview AT23_1/1). Zudem ist es „seit Urzeiten lückenlose Praxis“ (AT23_4/1) dass der/die Parlamentsdirektor:in ohne Stimmrecht an den Sitzungen der PK teilnimmt, diese vorbereitet und Protokoll führt.

Anders als andere Parlamente sieht das österreichische Parlament nur eine Woche mit Plenarsitzungen pro Monat vor. Pro Plenarwoche tagt das Plenum normalerweise zwei Tage, je nach Arbeitsmenge kann ein dritter oder gar vierter Tag hinzukommen. Reguläre Sitzungen der PK finden vor jeder Sitzungswoche (also etwa einmal monatlich) donnerstags statt und dauern in der Regel ein bis zwei Stunden (AT23_4/3). Daneben kann der Präsident bzw. die Präsidentin aus aktuellem Anlass Sondersitzungen einberufen oder nicht kontroverse, kurzfristig auftretende Fragen im Umlaufverfahren, dem sog. Rundlauf, entscheiden lassen (AT23_8/5-6). Die Präsidiale tagt unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Die vom Parlamentsdirektor erstellten Ergebnisprotokolle werden nicht veröffentlicht, auch wenn sie in einigen Klubs intern verteilt werden. Die Vertraulichkeit der Sitzungen wird von allen Mitgliedern respektiert, so dass Gesprächsinhalte nicht nach außen dringen (AT23_4/7). Lediglich ausgewählte Inhalte der Sitzungen wie Termine und gemeinsam getroffene Entscheidungen werden über die Parlamentskorrespondenz veröffentlicht.

Neben den regulären Sitzungen kann der Präsident bei akut während einer Plenarsitzung auftretenden Streitfragen, insbesondere Geschäftsordnungsfragen, die Sitzung unterbrechen und eine sogenannte „Stehpräsidiale“ einberufen. Bei diesen spontanen Zusammenkünften im oder in der Nähe des Plenarsaals wird das weitere Vorgehen direkt mit den Mitgliedern der Präsidialkonferenz besprochen und eine schnelle gemeinsame Lösung gesucht (AT23_5/6). Auch die Klubdirektor:innen sind häufig anwesend und stehen in zweiter Reihe um die Mitglieder der PK herum, um bei Bedarf Rücksprache zu halten (AT23_5/6). Stehpräsidialen dienen als ad hoc Konfliktlösungsinstrumente, wenn „eine Turbulenz in der Sitzung auftaucht ... oder etwas ganz aus dem Ruder zu laufen droht“ (AT23_5/6). Eine interviewte Person schätzt die Häufigkeit dieses Verfahrens auf etwa vier Stehpräsidialen pro Jahr (AT23_8/10).

Für das Verständnis der Präsidialkonferenz entscheidend ist schließlich die im Geschäftsordnungsgesetz nicht vorgesehene Runde der Klubdirektor:innen (KD-Runde) als vorbereitendes Gremium. Die KD-Runde trifft sich in der Regel dienstags zwei Tage vor der PK und bereitet deren Sitzung intensiv vor. Insbesondere erarbeitet sie einen detaillierten Vorschlag für die Tagesordnung des Plenums und sucht Kompromisse für strittige Punkte (z.B. Interview AT23_1/9). Auch in der KD-Runde kommt der Rundlauf als effizientes Verfahren zur Koordination bei unstrittigen Routineaufgaben zum Einsatz, insbesondere der Terminfindung und Tagesordnung für Ausschusssitzungen (AT23_8/6). Wie in

⁵ Ein beispielhafter Interviewleitfaden findet sich im online Anhang A1 dieser Studie. Dieser Leitfaden wurde für die Interviews an Person und Amt angepasst.

den Sitzungen der PK herrscht auch in der KD-Runde strenge Vertraulichkeit. Diese Routinen und Vertraulichkeit führen zu einem nicht unerheblichen Einfluss der KD-Runde auf die Tagesordnung:

„Aber in aller Regel werden die Tagesordnung und diese parlamentarischen Routineprozesse zu 98 Prozent determiniert durch die Arbeit der Klubdirektoren und Klubdirektorinnen.“ (AT23_2/6)

4.2 Was wird entschieden? Die Aufgaben der Präsidialkonferenz

Die Aufgaben der Präsidialkonferenz sind formal in § 8 des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrats (GOG-NR) aufgeführt. Demnach ist die PK ein „beratendes Organ“ und „erstattet insbesondere Vorschläge zur Durchführung der Arbeitspläne, zur Festlegung der Tagesordnungen und der Sitzungszeiten des Nationalrates, zur Zuweisung von Vorlagen an die Ausschüsse und zur Koordinierung der Sitzungszeiten derselben sowie bezüglich der Wahrnehmung internationaler parlamentarischer Beziehungen“ (§ 8 (2) GOG-NR). In § 8 (3) und (4) GOG-NR werden weitere Gegenstände aufgelistet, bei denen vor der Entscheidung des:der Präsident:in eine Beratung in der PK erforderlich ist. Als wichtigste Aufgabe heben Befragte dabei die Rolle der PK bei der „Vorbereitung der anstehenden Sitzungen“ hervor (AT23_6/1), da die PK „die Tagesordnung der jeweiligen Plenarsitzungen des Nationalrats letztlich festlegt“ (AT23_4/1).

Über diese formal festgelegten Zuständigkeiten hinaus zieht der:die Präsident:in die Präsidiale in der Praxis bei weiteren Fragen zu Rate. Diese Aufgabenerweiterung wird durch die offene Formulierung im Gesetzestext gefördert, da die Worte „insbesondere“ (§ 8 (2) GOG-NR) und „jedenfalls“ (§ 8 (3) GOG-NR) eine nicht abschließende Aufzählung von Zuständigkeiten nahelegen (s. auch Czerny/Fischer 1982: 22). Interviewte Personen beschreiben daher die PK auch als

„das Instrument des Präsidenten des Nationalrats, [...] Grundsatzangelegenheiten des parlamentarischen Betriebs, des Gebäudes, von Aktivitäten und Veranstaltungen im parlamentarischen Rahmen, die eine gewisse Bedeutung haben, in einer für ihn beratenden Art und Weise vorzubesprechen.“ (AT23_4/1)

Ihre Zuständigkeiten umfassen in der Praxis „einfach alles, was diesen Betrieb hier beschäftigt und alle Klubs gemeinsam betrifft“ (AT23_7/2) und bei deren Entscheidung der:die Präsident:in die Klubs einbeziehen möchte. Die Bandbreite genannter Themen reicht von Fragen der Hausordnung über die Nutzung des Fernsehstudios im Nationalratsgebäude, Regelungen zum Parken am

Gebäude bis hin zu den Öffnungszeiten des Gebäudes und des Restaurants während der parlamentarischen Sommerpause. Diese Fragen betreffen also häufig eher administrative Aspekte als den parlamentarischen Prozess selbst.

Die aus politikwissenschaftlicher Sicht wichtigste Zuständigkeit der PK ist sicherlich ihre Rolle bei der Agendasetzung im Parlament, insbesondere für die Plenaragenda. An dieser Stelle wird zunächst der Agendasetzungsprozess im Plenum des Nationalrats in seinen Grundzügen beschrieben (basierend auf AT23_2/4; AT23_3/4; AT23_4/3; AT23_8/2), bevor wir auf die oben unterschiedenen analytischen Dimensionen von Agendasetzung (Abstimmungsagenda; Abstimmungsregeln; Zeitplanagenda) eingehen.

Für jede Plenarwoche erarbeiten zunächst die Klubdirektor:innen der Regierungsklubs einen ersten Entwurf der Tagesordnung in Rücksprache mit den Ministerien, aus deren Zuständigkeitsbereich Gesetzentwürfe behandelt werden. Dieser Entwurf enthält die zu behandelnden Punkte sowie einen Vorschlag für deren Reihung. Auf Grundlage dieses Entwurfs versucht die KD-Runde, einen konsensuellen Vorschlag für die PK zu entwickeln. Wenn eine Einigung zu einzelnen Punkten nicht möglich ist, wird dies im Vorschlag angemerkt, wobei für den allergrößten Teil (eine interviewte Person spricht von etwa 98 Prozent, AT23_2/2) eine Einigung erzielt werden kann. Die Klubdirektor:innen informieren ‚ihr‘ PK-Mitglied über diesen Entwurf und weisen auf mögliche Konfliktthemen hin. In der Präsidiale selbst werden nur noch die von der KD-Runde mit Anmerkungen versehenen Punkte diskutiert, für den Rest wird von Konsens ausgegangen (AT23_8/4; AT23_9/1). Zudem setzt die PK die jeweilige Debattendauer fest. Strittige Punkte werden konsensuell gelöst, an die KD-Runde zurückverwiesen oder bleiben in seltenen Fällen strittig. In diesen Fällen wird der Dissens im Protokoll des:der Parlamentsdirektors:in vermerkt. Je nachdem, wie wichtig der strittige Punkt für den unterlegenen Klub ist, kann dieser zu Beginn der Plenarsitzung in Form einer Einwendungsdebatte nach § 50 GOG-NR wieder aufgenommen werden (s. Abschnitt 4.3). Kommt es zwischen der Sitzung der PK und der Plenarsitzung zu kurzfristigen Änderungswünschen, wird über diese im Umlaufverfahren (Rundlauf) eine Einigung gesucht.

In Abschnitt 2 wurde konzeptionell zwischen drei Dimensionen von Agendasetzung unterschieden: der Auswahl der Abstimmungsgegenstände (Abstimmungsagenda), den Abstimmungsregeln sowie der zeitlichen Ausgestaltung der Debatte (Zeitplanagenda) (s.o.; Döring 2005). Welche Rolle spielt die PK in diesen Dimensionen?

Ihre zentrale Aufgabe ist klar die Gestaltung der **Zeitplanagenda**, also die Festlegung der Debattendauer und der Reihenfolge von Gegenständen. Für jede

Sitzungswoche einigt sich die PK zunächst auf die Anzahl von Plenartagen und deren Länge in „Wiener Stunden“ (AT23_7/1). Eine Wiener Stunde ist eine zu Beginn der Gesetzgebungsperiode festgelegte Zeitspanne (in der 27. Gesetzgebungsperiode 62 Minuten), innerhalb derer die Redezeit nach einem festen Schlüssel an die Klubs verteilt wird (in diesem Fall 19,5 Minuten an die ÖVP, 13,5 Minuten an die SPÖ, 11 an die FPÖ, 10 an die Grünen und 8 an die NEOS). Eine derartige einvernehmliche Festlegung von Redezeiten ist in § 57 GOG-NR explizit vorgesehen; sollte sie nicht erfolgen, greifen die im gleichen Paragraphen genannten Rückfalloptionen.

Anschließend folgt die Reihung der Beratungsgegenstände. Diese ist teilweise durch rechtliche Vorgaben vorstrukturiert. So soll idealerweise an einem Tag pro Sitzungswoche vor Eintritt in die Tagesordnung eine Aktuelle Stunde (§ 97a GOG-NR) sowie an den übrigen Tagen eine Fragestunde (§ 94 (4) GOG-NR) stattfinden. Innerhalb der Tagesordnung werden Volksbegehren in der Regel zu Beginn behandelt (§ 24 (1) GOG-NR). Neben diesen zwingenden Vorgaben sind in der parlamentarischen Praxis weitere Vorfestlegungen als „Usance“ etabliert. So werden Vorlagen des Verfassungsausschusses direkt zu Beginn der Tagesordnung (ggf. nach Volksbegehren) behandelt (AT23_4/4). Parlamentsinterne Angelegenheiten wie Berichte über Wahlen oder Berichte des Rechnungshofs werden hingegen gewöhnlich am Ende der Tagesordnung behandelt (AT23_8/2). Auch die Erste Lesung von Gesetzesvorlagen – de facto eine Mitteilung der Ausschusszuweisung durch den/die vorsitzführende:n Parlamentspräsident:in – wird nach den anderen Punkten behandelt, sogar formal in einer eigenständigen Sitzung („Zuweisungssitzung“).

Jenseits dieser Vorgaben sind die Reihung der Tagesordnungspunkte und ggf. eine Zusammenziehung ähnlicher Punkte Gegenstand eines Aushandlungsprozesses in der KD-Runde und, soweit dort keine Einigung erzielt werden konnte, in der PK selbst. Grundsätzlich versuchen die Klubs, Themen, die ihnen wichtig sind, weit oben auf der Tagesordnung zu platzieren, um größere öffentliche Aufmerksamkeit zu generieren. Besonders attraktiv ist die Zeit zwischen 9 und 13 Uhr, in der Debatten im Zweiten Fernsehprogramm des österreichischen Öffentlich-Rechtlichen Fernsehens (ORF2) übertragen werden, während die späteren Übertragungen im Dritten Fernsehprogramm (ORF3) oder im Livestream auf der Parlamentshomepage weniger Aufmerksamkeit erregen (AT23_1/6). Eine interviewte Person mit langjähriger Erfahrung verweist allerdings darauf, dass die genaue Debattenzeit mit dem Aufkommen von Sozialen Medien etwas an Bedeutung verloren habe, da Klubs für sie wichtige Ausschnitte nun eigenständig verbreiten können (AT23_7/3).

Neben dem politisch motivierten Wunsch, bestimmte Themen sichtbarer zu machen, spielen bei der Rei-

hung von Tagesordnungspunkten praktische Gesichtspunkte eine zentrale Rolle (AT23_1/7; AT23_8/2). Zum einen ist es Usus, alle Vorlagen, für die ein:e bestimmter Minister:in zuständig ist, geblockt zu behandeln, damit dieser nicht mehrfach in der Sitzungswoche im Nationalrat erscheinen muss. Zum anderen werden auswärtige Termine von Minister:innen wie beispielsweise EU-Ratssitzungen in Brüssel bei der Terminplanung berücksichtigt, auch wenn dies bei Oppositionsvertreter:innen gelegentlich auf Kritik stößt.

Auch wenn Klubs teilweise unterschiedliche Interessen bezüglich der Terminierung von Verhandlungsgegenständen haben, wird der Prozess als insgesamt konfliktarm beschrieben. Zum einen gibt es Themen, die aufgrund ihrer Natur und der öffentlichen Debatte von allen Klubs als ähnlich bedeutend oder unbedeutend eingeschätzt werden. Zum anderen finden die Klubdirektor:innen und später ggf. die PK in der Regel auch bei Gegenständen, deren Wichtigkeit unterschiedlich wahrgenommen wird, eine einvernehmliche Lösung (siehe Abschnitt 4.3).

Im Gegensatz zu ihrer wichtigen Rolle bei der Zeitplanagenda spielt die Präsidiale bei der Festlegung der **Abstimmungsgagenda** keine aktive Rolle. Grundsätzlich kommen alle Gegenstände, die von den Ausschüssen mit positivem oder negativem Votum ans Plenum geschickt werden, in der nächsten Plenarwoche auf die Tagesordnung (AT23_1/6).⁶ Nur bei extremer Zeitknappheit werden ausnahmsweise einzelne Gegenstände einvernehmlich auf die nächste Sitzungswoche verschoben. Die PK hat damit keine Möglichkeit, Themen von der Plenaragenda fernzuhalten oder auf eigene Initiative auf diese zu setzen – verfügt also über keine Macht als negativer oder positiver Agendasetzer (Cox/McCubbins 2005).

Schließlich hat die PK auch in Bezug auf die **Abstimmungsregeln** kaum Einfluss (AT23_1/8). § 66 (1) GOG-NR legt Aufstehen und Sitzenbleiben als Standardabstimmungsprozedur fest. Auf Verlangen von mindestens 20 Abgeordneten kann namentlich oder geheim abgestimmt werden, wobei ein Antrag auf namentliche Abstimmung Vorrang hat (§ 66 (4) GOG-NR). Einen gewissen Einfluss auf Abstimmungsmodalitäten nahm die PK im Rahmen der Covid-19 Pandemie, als festgelegt wurde, nicht nach jedem Tagesordnungspunkt, sondern erst am Ende aller einen Ausschuss betreffenden Gegenstände abzustimmen, um die Abgeordneten nicht länger als erforderlich im Plenarsaal zu versammeln. Diese

⁶ Allerdings kann es vorkommen, dass die Ausschussmehrheit die Behandlung von Oppositionsvorlagen verzögert, was beispielsweise in von der betroffenen Oppositionsfraktion eingebrachten (und anschließend von der Regierungsmehrheit abgewiesenen) Fristsetzungsanträgen an den Ausschuss nach § 43 GOG-NR zum Ausdruck kommt. Die PK ist in diesen Prozess nicht eingebunden, allerdings zeigt er, dass es zwischen den Klubs durchaus Konflikte über die Frage gibt, ob ein Gegenstand letztlich auf der Plenaragenda landen soll oder nicht. Wir danken Herrn Christoph Konrath für den Hinweis auf dieses Verfahren.

Sonderregelung wurde nach der Pandemie wieder aufgegeben (AT23_1/8).

Neben der Agendasetzung dient die PK, wie oben bereits ausgeführt, als generelles Koordinationsgremium zur Diskussion allgemein relevanter organisatorischer Fragen und als Organ zur Lösung von Konflikten zwischen den Klubs. Eine interviewte Person bringt dies pointiert (und vielleicht etwas überspitzt) zum Ausdruck:

„Naja, die Präsidialkonferenz dient der politischen Koordinierung in der Zusammenarbeit und Konfliktlösung, was die Abläufe im Parlament betrifft. [...] Die Präsidiale dient gerade dem Ausgleich der verschiedenen Parlamentsklubs. Das ist ihr wesentlicher Zweck, sonst hat sie keinen.“ (AT23_8/1)

Eine andere Person beschreibt die Präsidiale als einen „Regulator“, in der grenzwertiges oder grenzüberschreitendes Verhalten im Parlament thematisiert und damit gleichzeitig die Grenzen des Zulässigen definiert und ggf. angepasst werden (AT23_9/8). Diese Grenzsetzung und generell die gemeinsame Definition und Überwachung parlamentarischer Regeln ist also eine übergeordnete Aufgabe der PK, in den Worten einer interviewten Person „geht es darum, ein System, nämlich das Parlament, funktionsfähig zu halten über die Jahre und in ganz konkreten Situationen, wo es mal schwierig ist“ (AT23_2/1).

4.3 Wie wird entschieden? Entscheidungsverfahren und Mechanismen der Konsensfindung

Das Geschäftsordnungsgesetz konzipiert die PK formal als Beratungsgremium des Präsidenten bzw. der Präsidentin, während dieser in den meisten Fällen formal das letztliche Entscheidungsrecht innehat. Dessen ungeachtet sind sich die interviewten Mitglieder einig, dass der:die Präsident:in in der Praxis stets den Konsens sucht und von eigenen Entscheidungsrechten nur sehr selten Gebrauch macht. Dieses Verständnis hat sich so stark verselbständigt, dass politisch nebensächliche, eigenständige Entscheidungen des Präsidenten (z.B. die Benennung eines Raumes im Parlament oder die Anschaffung eines Flügels für das renovierte Nationalratsgebäude) u.U. auf deutliche Kritik von PK-Mitgliedern stoßen, weil diese es gewohnt sind, gefragt oder zumindest in Kenntnis gesetzt zu werden (z.B. AT23_1/3; AT23_9/5).

Der interne Entscheidungsprozess in der PK wird als sehr konsensorientiert beschrieben. Grundsätzlich werden nur noch die in der KD-Runde mit Anmerkungen versehenen offenen Punkte überhaupt besprochen. Bei diesen wird eine konsensuelle Einigung zwischen den Vertreter:innen der Klubs, den „eigentlichen Haupt-

akteuren“ (AT23_2/2) in der PK gesucht. Der:die Präsident:in agiert dabei als „Brückenbauer“ (AT23_6/3) oder Mediator, der sich bemüht eine „sehr unparteiische Rolle zu spielen“ (AT23_2/1). In den allermeisten Fällen (eine Person spricht von 97 bis 98 Prozent, AT23_5/2) gelingt eine Entscheidung, wobei ggf. Einwände zu Protokoll genommen werden. Formale Abstimmungen finden nicht statt, da angesichts der kleinen Gruppe in der Diskussion ein klares Stimmungsbild deutlich wird (AT23_4/3).

Die PK Mitglieder außerhalb des Präsidiums verstehen sich entweder als klare Vertreter:innen ihrer jeweiligen Klubs (z.B. AT23_2/4) oder als Vertreter der PK und damit als „Bedienstete oder der Diener [...] dieses obersten Gremiums“ (AT23_3/8), die dafür Sorge tragen, dass das Parlament und damit die Demokratie funktioniert. Die Mitglieder der PK beschreiben diese Beziehung zwischen ihrer Rolle als Vertreter der Fraktionsinteressen einerseits und der Verantwortung für das Funktionieren des Parlamentes und damit der Demokratie andererseits als ein Spannungsfeld, in dem es situativ das Gleichgewicht zu halten gilt:

„Ich finde ja auch sehr spannend, dass wir unterschiedliche Fraktionen sind, die sich uneinig sind, die aber im Sinne der Republik zur Einigung kommen sollen, die aber auch im Sinne der Republik oft nicht zur Einigung kommen sollen. Also, das ist ja das spannende Gleichgewicht, finde ich, das es aufrechtzuhalten gilt, wo eigentlich eine Gruppe von Leuten zusammensitzt, die sehr ähnliche Interessen, also grundsätzlich [eine] sehr ähnliche Sicht auf Dinge hat, sehr ähnliche Funktionen haben, ähnliche Probleme.“ (Interview AT23_9/6)

Trotz des starken Bemühens um Konsens wird dieser natürlich in seltenen Fällen nicht erreicht. Im Fall von Dissens kommt die Unterscheidung zwischen der „Beratung“ des Präsidenten und einer reinen „Rücksprache“ zum Tragen. Im ersten Fall ist es etablierte parlamentarische Praxis („Usance“), einstimmig zu entscheiden (AT23_8/11). Über dieses Einstimmigkeitserfordernis kann sich der Präsident höchstens hinwegsetzen, wenn eine Entscheidung zwingend erforderlich ist, etwa im Fall von Sonderregelungen während der Covid-19-Pandemie oder weil ein Verfahrensschritt rechtlich geboten ist. Wenn eine Entscheidung nicht zwingend erforderlich ist „wird es schwierig, sich darüber [den Einstimmigkeitszwang] hinwegzusetzen“ (AT23_8/11). Handelt es sich hingegen um eine reine Rücksprache des/der Präsident:in, richtet sich diese:r im Fall von Dissens an der Position der Mehrheit aus.

Aus theoretischer Sicht ist der hohe Konsensgrad in der PK durchaus erklärungsbedürftig, schließlich treffen in der PK Vertreter:innen aller Klubs mit häufig unterschiedlichen politisch-ideologischen und strategischen Interessen aufeinander. Diese politischen Interes-

senunterschiede zwischen Fraktionen werden von den Mitgliedern der PK auch keineswegs geleugnet. Entsprechend stellt sich die Frage, durch welche Mechanismen dieser Konsens hergestellt wird.

Auf Grundlage unserer Interviews identifizieren wir im Folgenden induktiv sechs Konsensmechanismen und stellen erste Überlegungen an, inwieweit diese theoretisch über den Kontext des österreichischen Nationalrats hinaus generalisierbar sind. Die ersten vier Mechanismen sind institutioneller Natur, während die beiden letzten auf der Bedeutung von Persönlichkeiten und sozialer Interaktion beruhen.

- (1) Die klare und von allen Akteuren respektierte **Trennung zwischen den in der PK zu klärenden organisatorischen Fragen und dem politisch-inhaltlichen Konflikt** im Plenum und den Ausschüssen wird häufig als zentraler Grund für die Möglichkeit einer konsensuellen Entscheidungsfindung in der PK genannt (AT23_2/1; AT23_4/1; AT23_6/1; AT23_7/5). Die Präsidiäle sieht ihre Rolle darin, möglichst einvernehmlich den organisatorischen Rahmen zu schaffen, innerhalb dessen der politische Konflikt über Inhalte ausgetragen wird.

„Man versucht in der Sitzung [der PK], die Ideologie außen vor zu lassen, und konzentriert sich darauf, dass eben die Sitzung [des Nationalrats] bestmöglich vorbereitet wird, wenngleich es immer auch Dinge gibt, wo zumindest die Vertreter der Klubs – nicht die Präsidenten sollten das machen, sondern die Vertreter der Klubs – bei einzelnen Fragen auch gewisse weltanschauliche Aspekte auch mit hineinspielen lassen, selbstverständlich.“ (AT23_6/1)

Dieser Prozess ist nach Aussage einer Person „eigentlich erstaunlich unpolitisch. Das würde man nicht glauben, wie sachlich nüchtern damit umgegangen wird“ (AT23_7/5). Aus theoretischer Sicht entspricht dies dem Mechanismus einer formalen Delegation bestimmter Aufgaben an spezialisierte Gremien. Durch diese Spezialisierung befassen sich Gremien nur mit einer spezifischen Art von Aufgaben, bei denen durch Ausblendung anderer, potenziell stärker konfliktiver Aspekte Konsens eher möglich ist.

- (2) Entscheidungsinhalte werden durch explizite rechtliche Vorgaben und **Präzedenzfälle** vorgeprägt, und die Akteure folgen in der Regel diesen Präzedenzfällen (AT23_1/6). In den Worten einer interviewten Person:

„es ist in vielen Feldern die Frage, wie hat man eine ähnliche Konstellation in der Vergangenheit behandelt und gelöst, und wenn es nicht gute Gründe gibt,

es anders zu machen, beruft man sich dann auf die parlamentarische Usance und löst es auf die gleiche Art und Weise.“ (AT23_4/4)

Gleichzeitig sind sich die Akteure einer möglichen Selbstbindung durch konkrete Entscheidungen bewusst und kennzeichnen Einzelfallentscheidungen im Protokoll teilweise explizit als „unpräjudiziell“, wenn sie Festlegungen für die Zukunft vermeiden wollen (AT23_3/6; AT23_4/4). Die generell konsens-induzierende Rolle von Routinen und Präzedenzfällen ist in vielen sozialwissenschaftlichen Kontexten anerkannt (z.B. Pettit 2007; Rixen/Viola 2015) und ermöglicht einvernehmliche Lösungen auch in Situationen, in denen einzelne Akteure bei einer einmaligen Entscheidung möglicherweise weniger konsensbereit wären.

- (3) Die **Vorklärung der allermeisten Fragen durch die KD-Runde** wird allgemein als wichtiger Mechanismus benannt. Auf der Arbeitsebene lassen sich ohne Sichtbarkeit nach außen und politischen Gesichtsverlust Kompromisse schließen. Zudem arbeiten die Klubdirektor:innen häufig noch länger zusammen als die Mitglieder der PK und können dadurch, wie auch durch ihre (formal) unpolitische Position, noch einfacher auf rein professioneller Ebene interagieren (AT23_2/2; AT23_3/3). Die leichtere Kompromissfindung auf Arbeitsebene benennt eine Person folgendermaßen:

„Man schaut, dass man [in der KD-Runde] ein Einvernehmen herstellt. Alle offenen Fragen, die man auf die politische Ebene delegiert, sind schlecht, denn es wird nicht besser. Die Politiker sind nicht die Profis in der Geschäftsordnung, und alles, was man nicht löst, wird noch schlechter.“ (AT23_7/4)

Theoretisch lässt sich dies als informelle Institutionalisierung von Delegation verstehen, die ähnlich wie die oben diskutierte Präzedenzfalllogik zu einer Entpolitisierung von Einzelentscheidungen und damit zu über Zeit stabilen Konsensmustern führen kann.

- (4) Wenn keine konsensuelle Entscheidung über die Tagesordnung erfolgt, können unterlegene Klubs zahlreiche formale Minderheitsrechte nutzen, um die Behandlung von ihnen wichtigen Themen zu erzwingen. Direkt besteht die Möglichkeit, zu Beginn der Plenardebatte eine Einwendungsdebatte über die Tagesordnung zu führen (§ 50 (1) GOG-NR). Diese Debatte verzögert zum einen den parlamentarischen Prozess und führt zum anderen dazu, dass in diesem Rahmen de facto als Erstes über den bei Aufstellung

der Tagesordnung strittigen Punkt debattiert wird. Entsprechend erreicht der dissentierende Klub in der Praxis sein Ziel, diesen Punkt besonders hervorzuheben. Im Wissen um diese Möglichkeit versucht die PK normalerweise, einzelnen Klubs bei für sie besonders zentralen Punkten entgegenzukommen und Einwendungsdebatten zu vermeiden (AT23_7/4; AT23_8/3). Ebenso können relativ kleine Minderheiten von mindestens fünf Abgeordneten im Rahmen bestimmter Kontingente zahlreiche Instrumente wie die Aktuelle Stunde (§ 97a GOG-NR), Dringliche Anträge (§ 74a GOG-NR) und Dringliche Behandlungen einer schriftlichen Anfrage (§ 93 GOG-NR) erzwingen und damit eine Behandlung von ihnen wichtigen Themen durchsetzen (s. Konrath 2017). Diese formalen Minderheitenrechte haben eine starke antizipative Wirkung und es „entsteht die dominante Strategie, wie man in der Spieltheorie sagen würde, zu kooperieren“ (AT23_9/1-2). Dies entspricht einem generellen Mechanismus, nach dem formale Obstruktionsmöglichkeiten Anreize für antizipierte Kooperation setzen, um kostspielige Verzögerungen oder Blockaden zu verhindern (z.B. Cameron 2000; Cameron/McCarty 2004; Hohendorf et al. 2021). In historischer Perspektive kann die stark ausgeprägte antizipative Koordination auch als institutionelles Lernen verstanden werden, da Debatten über die Tagesordnung im Reichsrat des Kaiserreichs häufig zur Obstruktion des gesamten parlamentarischen Prozesses genutzt wurden (Koller 1910).

- (5) Auch **persönliche Eigenschaften von Mitgliedern** der PK werden teilweise als Grund für erfolgreiche Konsensfindung benannt. Genannt werden hierbei zum einen fachliche Kenntnisse, insbesondere Fachwissen und Erfahrung in Bezug auf Geschäftsordnungsrecht und parlamentarische Usancen (AT23_1/4; AT23_7/6; AT23_8/6). Zum anderen werden Persönlichkeitsfaktoren wie Fähigkeit zur Empathie, soziale Kompetenz und Vertrauenswürdigkeit hervorgehoben (AT23_1/4; AT23_2/5-6; AT23_9/7). Eine Person betont:

„Also ich halte das für eine Schlüsselfrage. Ich glaube, dass die politische Zusammenarbeit insbesondere über Partei- und Fraktionsgrenzen hinaus zu einem sehr großen Teil erfolgsabhängig ist vom persönlichen Verhältnis und Vertrauen, das die Leute untereinander haben.“ (AT23_2/2)

Dieser Mechanismus über fachliche Expertise und v.a. einigungsorientierte Persönlichkeitsmerkmale sollte für die Konsensfindung in sozialen Gruppen breit anwendbar sein.

- (6) Durch die **wiederholte Interaktion in einer kleinen Gruppe** von Personen etabliert sich über Zeit eine Kultur des Kompromisses und eines gegenseitigen Gebens und Nehmens, in der alle Akteure bereit sind, gelegentlich nachzugeben (AT23_1/5; AT23_7/4; AT23_9/4). Bei dieser Kompromissfindung ist es hilfreich, dass viele altgediente Mitglieder der PK wie auch der KD-Runde sowohl die Regierungs- als auch die Oppositionsrolle und die damit einhergehenden Herausforderungen kennen (AT23_1/3). Zudem setzt diese Konsensfindung voraus, dass die Ansprüche und Forderungen aller Klubs als grundsätzlich legitim akzeptiert werden, also kein Klub einen Pariastatus innehat, sondern alle Klubs „gleichberechtigt an all diesen Dingen mitwirken“ (AT23_1/12). Auch dieser Mechanismus, der auf organisatorische Eigenschaften wie Gruppengröße und Vertraulichkeit sowie gruppendynamische Faktoren wie wiederholte Interaktion mit über Zeit variablen Konfliktlinien argumentiert, ist weit über parlamentarische Koordinationsausschüsse hinaus anwendbar und aussagekräftig.

5. Schluss und Ausblick

Diese Studie bietet eine detaillierte Analyse der Präsidialkonferenz im Österreichischen Nationalrat und trägt damit zu einem vertieften Verständnis dieses oft unsichtbaren aber für das Funktionieren des Nationalrats zentralen Gremiums bei. Auf Grundlage von Interviews mit Mitgliedern der PK sowie der vorbereitenden Klubdirektor:innenrunde wurden die formellen und informellen Aufgaben der PK, ihre Bedeutung im parlamentarischen Alltag, das Rollenverständnis ihrer Mitglieder sowie interne Entscheidungsverfahren und Mechanismen der Konsensfindung beleuchtet. Formell berät die PK die:den Präsident:in des Nationalrats in organisatorischen Fragen, v.a. hinsichtlich der Festlegung der Debattendauer und der Reihenfolge der Themen (der Zeitplanagenda). Die tatsächliche Bedeutung des Gremiums geht allerdings weit über die Festlegung der Tagesordnung hinaus und umfasst die Koordination praktisch aller organisatorischer Aspekte der Arbeit des Nationalrats als Ganzem. In enger Zusammenarbeit mit der vorbereitenden informellen Klubdirektor:innenrunde dient die PK auch als Forum der Kompromissfindung und Konfliktlösung. Ihre Mitglieder sehen ihre Rolle vor allem als Konsensvermittler, deren Entscheidungsfindung durch eine enge, vertrauensvolle Zusammenarbeit und das Streben nach Kompromissen geprägt ist. Dieser hohe Grad an Konsens entsteht durch verschiedene institutionelle Mechanismen, wie die Trennung organisatorischer von politischen Fragen, die Akzeptanz von Präzedenzfällen und die Antizipation von Obstruk-

tionsmöglichkeiten aufgrund von Minderheitenrechten sowie durch persönlichkeits- und interaktionsbasierte Mechanismen wie Fachwissen, Empathie und Konsensorientierung der Mitglieder sowie wiederholte Interaktion in verschiedenen Rollen.

In der Kombination von Agendasetzungsmacht, Konsensorientierung und als Konfliktlösungsinstanz spielt die Präsidialkonferenz eine entscheidende Rolle für die Organisation des demokratischen Prozesses im Nationalrat. Wie ein Mitglied treffend feststellte: „Die Präsidialkonferenz hat meiner Meinung nach die Schlüsselaufgabe, ... die [Mitglieder] machen den Konsens, die legen die gemeinsame Basis, auf deren Grundlage dann dieser parlamentarische Streit, die Auseinandersetzung auch zwischen Regierung und Opposition stattfindet“ (AT23_2/1). Noch knapper bringt es eine andere Person auf den Punkt: „Wir bereiten die Bühne möglichst im Konsens, damit dann gestritten werden kann“ (AT23_4/9).

Dieser prozedurale Grundkonsens ist von zentraler Bedeutung für das Funktionieren parlamentarischer Demokratien, gerade angesichts der in vielen Parlamenten zu beobachtenden zunehmenden Fragmentierung und Polarisierung, die oft die Mehrheitsbildung und inhaltliche Kompromisse erschweren. Umso wichtiger ist systematisches Wissen um die Organisation und das interne Funktionieren der parlamentarischen Koordinationsgremien, in denen dieser Grundkonsens hergestellt und bei neuen Herausforderungen immer wieder neu ausgehandelt und reproduziert wird.

Die Fragilität informeller Institutionen mit schwacher institutioneller Absicherung ist in Zeiten politischer Polarisierung und demokratischen Rückschritts eine potenzielle Gefahr. Studien zum *democratic backsliding* zeigen, dass informelle Machtbeschränkungen und konsensbildende Mechanismen unter Druck geraten können (z.B. Levitsky/Ziblatt 2019). Die geringe formelle Verankerung der PK macht diese potenziell anfällig für Versuche, ihre Funktion gezielt zu schwächen oder zu umgehen – sei es durch die Missachtung etablierter Verfahrensweisen, die Politisierung organisatorischer Entscheidungen oder die bewusste Verweigerung von Konsensmechanismen. Vor diesem Hintergrund wäre es lohnend, in zukünftiger Forschung zu untersuchen, welche Faktoren zur Resilienz von Koordinationsausschüssen wie der PK beitragen und unter welchen Bedingungen sie ihre Rolle als neutraler Koordinationsmechanismus auch in potenziell herausfordernden politischen Kontexten bewahren können.

Dieser Artikel hat anhand der Präsidialkonferenz mögliche theoretische Mechanismen identifiziert, durch die organisatorische Fragen des parlamentarischen Prozesses in Koordinationsausschüssen konsensuell gelöst werden können. Künftige Forschung sollte die Bedeutung dieser Mechanismen in weiteren Koor-

dinationsausschüssen analysieren und untersuchen, inwieweit und mit welchem Erfolg sie in anderen Parlamenten zum Einsatz kommen. Langfristig sind derartige Analysen nicht nur wichtig für das wissenschaftliche Verständnis von Agendasetzung und, allgemeiner gesprochen, der Organisation parlamentarischer Prozesse, sondern unmittelbar relevant für die Weiterentwicklung eines zeitgemäßen und krisenfesten Parlamentarismus weltweit.

Literatur

- Auracher-Jäger, Barbara (1997), Die Mechanismen im Nationalrat. Ihre Entwicklung in Geschäftsordnung und B-VG: Bezügebegrenzungsgesetz 1997, Wien: Verlag Österreich.
- Bäck, Hanna/Debus, Marc/Fernandes, Jorge M. (Hrsg.) (2021), The Politics of Legislative debates, Oxford: Oxford University Press.
- Cameron, Charles M. (2000), Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Power, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cameron, Charles/McCarty, Nolan (2004), Models of Vetoes and Veto Bargaining, in: *Annual Review of Political Science*, Vol. 7(1), 409–435.
- Cox, Gary W. (2006), The Organization of Democratic Legislatures, in: Weingast, Barry/Wittman, Donald (Hrsg.): The Oxford Handbook of Political Economy, Oxford: Oxford University Press, 141–161.
- Cox, Gary W./McCubbins, Mathew D. (2011), Managing Plenary Time: The U.S. Congress in Comparative Perspective, in: Schickler, Eric/Lee, Frances E. (Hrsg.): The Oxford Handbook of the American Congress, Oxford: Oxford University Press, 451–472.
- Cox, Gary W./McCubbins, Mathew D. (2005), Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives, Cambridge: Cambridge University Press.
- Czerny, Wilhelm F./Fischer, Heinz (Hrsg.) (1982), Kommentar zur Geschäftsordnung des Nationalrates und zum Unvereinbarkeitsgesetz, 2., neubearbeitete. u. erweiterte Auflage, Wien: Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei.
- Dion, Douglas/Huber, John D. (1996), Procedural Choice and the House Committee on Rules, in: *Journal of Politics*, Vol. 58(1), 25–53.
- Döring, Herbert (1995), Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda, in: Döring, Herbert (Hrsg.): Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Frankfurt: Campus, 223–246.

- Döring, Herbert (2005), Worauf gründet sich die Agenda-Setzer-Macht der Regierung? Theoretische und vergleichende Perspektiven auf den deutschen Fall, in: *Ganghof, Steffen/Manow, Philip* (Hrsg.): *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt: Campus, 109–148.
- Ehrnhöfer, Felix (2023), Zwei Gremien zwischen Geschäftsordnung und Usance. Zum Zusammenspiel von Präsidialkonferenz und Klubdirektor:innen-Gespräch im österreichischen Nationalrat, in: *Institut für Parlamentarismus und Demokratiefragen* (Hrsg.): *Ein Leben für den Parlamentarismus. Festschrift für Prof. Dr. Werner Zögernitz zum 80. Geburtstag*, Wien: facultas, 91–97.
- Fortunato, David (2021), *The Cycle of Coalition. How Parties and Voters Interact under Coalition Governance*, Cambridge University Press.
- Franke, Harald (1987), Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages, Berlin: Duncker & Humblot.
- Frech, Elena/Sieberer, Ulrich (2023), Coordination Committees and Legislative Agenda-Setting Power in 31 European Parliaments, in: *Historical Social Research*, Vol. 48(3), 189–208.
- Groseclose, Tim/Stewart, Charles (1998), The Value of Committee Seats in the House, 1947–91, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 42(2), 453–474.
- Heller, William B. (2001), Making Policy Stick. Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 45(4), 780–798.
- Hohendorf, Lukas/Saalfeld, Thomas/Sieberer, Ulrich (2021), Veto power fosters cooperative behaviour: institutional incentives and government-opposition voting in the German Bundestag, in: *West European Politics*, Vol. 44(4), 921–945.
- Hönnige, Christoph/Sieberer, Ulrich (2011), Germany: Limited Government Agenda Control and Strong Minority Rights, in: *Rasch, Bjorn Erik/Tsebelis, George* (Hrsg.): *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, London: Routledge, 21–37.
- Jenny, Marcelo/Müller, Wolfgang C. (1995), Presidents of Parliaments. Neutral Chairmen or Assets of the Majority?, in: *Döring, Herbert* (Hrsg.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt: Campus, 326–364.
- Koller, Oswald (1910), *Die Obstruktion: eine Studie aus dem vergleichenden Parlamentsrechte*, Zürich-Selnau: Leemann.
- Konrath, Christoph (2017), Parlamentarische Opposition in Österreich: Recht und Praxis in Zeiten eines fragmentierten Parteiensystems, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 557–574.
- Konrath, Christoph (2020), Regierung und Parlament: Organisation und Praxis, in: *Heinisch, Reinhard* (Hrsg.): *Kritisches Handbuch der österreichischen Demokratie. BürgerInnen, Verfassung, Institutionen, Verbände*, Wien: Böhlau Verlag, 203–256.
- Levitsky, Steven/Ziblatt, Daniel (2019), *How democracies die*. Phoenix (US): Crown.
- Loewenberg, Gerhard (2003), Agenda-Setting in the German Bundestag. Origins and Consequences of Party Dominance, in: *Journal of Legislative Studies*, Vol. 9(3), 17–31.
- Lynch, Catherine/O'Malley, Eoin/Reidy, Theresa/Farrell, David M./Suiter Jane (2017), Dáil Reforms Since 2011: Pathway to Power for the 'Puny' Parliament?, in: *Administration*, Vol. 65(2), 376.
- Müller, Wolfgang C./Sieberer, Ulrich (2014), Procedure and Rules in Legislatures, in: *Martin, Shane/Saalfeld, Thomas/Strøm, Kaare W.* (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford: Oxford University Press, 311–331.
- Pelinka, Anton (2004), Das politische System Österreichs, in: *Ismayr, Wolfgang* (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 521–552, abrufbar unter: https://doi.org/10.1007/978-3-322-97575-1_15 (letzter Zugriff: 18.9.2024).
- Pergande, Frank (2020), Die AfD macht nicht mit, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.09.2020, Internet: https://www.fazbiblionet.de/fazportal/document?uid=FAZN_20200926_6971101&token=0678537f-c30c-493a-fa6c686b7907d3bb1&p._scr=fazarchiv&p.q=AfD+Tagesordnung+Bundestag&p.source=&p.max=10&p.sort=&p.offset=10&p.ts=1734349570885&p.DT_from=01.06.2020&p.DT_t (access: 14.05.2025).
- Petersen, Sönke (2000), *Manager des Parlaments. Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag - Status, Funktionen, Arbeitsweise*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pettit, Philip (2007), Rationality, Reasoning and Group Agency, in: *dialectica*, Vol. 61(4), 495–519.
- Praprotnik, Katrin (2022), Das Parlament: Nationalrat und Bundesrat, in: *Praprotnik, Katrin/Perlot, Flooh* (Hrsg.): *Das Politische System Österreichs*, Wien: Böhlau Verlag, 157–186, abrufbar unter: <https://www.vr-elibrary.de/doi/10.7767/9783205215950.157> (access: 18.9.2024).
- Proksch, Sven-Oliver/Slapin, Jonathan B. (2015), *The Politics of Parliamentary Debate: Parties, Rebels and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Rasch, Bjorn Erik (2014), Institutional Foundations of Legislative Agenda Setting, in: *Martin, Shane/Saalfeld, Thomas/Strøm, Kaare W. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford: Oxford University Press, 455–480.
- Rasch, Bjorn Erik/Tsebelis, George (Hrsg.) (2011), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, London: Routledge.
- Rixen, Thomas/Viola, Lora Anne (2015), Putting Path Dependence in its Place: Toward a Taxonomy of Institutional Change, in: *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 27(2), 301–323.
- Russell, Meg (2011), „Never Allow a Crisis Go To Waste“. The Wright Committee Reforms to Strengthen the House of Commons, in: *Parliamentary Affairs*, Vol. 64(4), 612–633.
- Schefbeck, Günther (2006), Das Parlament, in: *Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut et al. (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien: Manz, 139–167.
- Sieberer, Ulrich (2006), Agenda Setting in the German Bundestag. A Weak Government in a Consensus Democracy, in: *German Politics*, Vol. 15(1), 49–72.
- Sieberer, Ulrich/Meißner, Peter/Keh, Julia F./Müller, Wolfgang C. (2016), Mapping and Explaining Parliamentary Rule Changes in Europe: A Research Program, in: *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 41(1), 61–88.
- Weingast, Barry R. (1992), Fighting Fire with Fire. Amending Activity and Institutional Reform in the Postreform Congress, in: *Davidson, Roger H. (Hrsg.): The Postreform Congress*, New York: St. Martin's Press, 142–168.
- Widder, Helmut (1972), Die Präsidialkonferenz des Nationalrats, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 1(1), 105–128.
- Zögernitz, Werner (Hrsg.) (2020), *Nationalrat-Geschäftsordnung plus weitere Quellen zum Parlamentsrecht mit umfassender Kommentierung 4., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage*, Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.

Anhang

A1 Beispielhafter Interviewleitfaden für die Expert:innen-Interviews

Fragenblocks (Abfolge und Kombination variiert):

1. *Eröffnungsfrage*
2. *Aufgaben der Präsidialkonferenz*
 - Welches sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Aufgaben der PK und warum?
 - Wie einflussreich ist die PK aus Ihrer Sicht für die parlamentarische Arbeit des Nationalrats?
3. *Entstehung der parlamentarischen Tagesordnung*
 - Welche Faktoren sind entscheidend für die Auswahl von Tagesordnungspunkten und die Regelungen zu deren Behandlung (z.B. Debattenlänge, Rednerliste, Abstimmungsmodus)?
 - Wie würden Sie diesen Prozess grundsätzlich beschreiben?
4. *Entscheidungsverfahren in der Präsidialkonferenz*
 - Welche internen Entscheidungsverfahren kommen in der PK zum Einsatz?
 - Wie wird mit Meinungsverschiedenheiten und Konflikten umgegangen?
 - Wie gut gelingt es der PK, interne Konflikte zu lösen, und wie sieht eine derartige Lösung aus?
5. *Rollenverständnis der Mitglieder*
 - Wie verstehen Sie Ihre Rolle als Mitglied der PK? Wessen Interessen vertreten Sie (vorrangig) in der PK?
 - Welche Eigenschaften machen ein erfolgreiches Mitglied der PK aus?
6. *Einfluss externer Akteure auf die Arbeit der PK*
 - Auf welche externen Akteure nehmen Sie in ihrem Verhalten in der PK Rücksicht?
 - Welche Rolle spielt die Parlamentsverwaltung für die Arbeit der PK?
 - Welche Rolle spielen Parlamentsklubs für die Arbeit der PK?
 - Welche Rolle spielt die Bundesregierung für die Arbeit der PK?
7. *Abschließende und Offene Fragen*