

Hans Herz (Nickenich)

Sind im innerparlamentarischen Dienstbetrieb der österreichischen Landtage Demokratiedefizite vorhanden? – Das Beispiel Steiermark

Unter Berücksichtigung der verfassungs- sowie realpolitischen Gewaltenteilung und ausgehend von den Demokratietheorien Konkordanz, Proporz und Konkurrenz soll über eine Untersuchung der österreichischen Landtage und ihrer Verwaltungen – vor allem am Beispiel der Steiermark – versucht werden nachzuweisen, wo und in welcher Form demokratische Defizite zu verorten sind. Zwar ist in demokratischen Systemen die Organisation der Staatsgewalten (Exekutive, Legislative, Judikative) nach dem Prinzip der Gewaltenschranke vorhanden. Allerdings sollen die einzelnen Gewalten über einen Kernbereich verfügen, der von den beiden anderen Gewalten nicht zu beeinflussen ist, um die Erfüllung der jeweils von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben (Funktionen) sicherzustellen.

Wenn aber wie in den österreichischen Ländern fast ausnahmslos die Exekutiven das Personal für die Landtage zur Verfügung stellen und über die Landesverwaltungen durch deren Personalstärken und zugewiesenen Aufgabengebieten die Verwaltungen der Landtage beeinflusst werden können, so ist zu untersuchen, ob ein ungestörter Kernbereich der Legislative und ihres innerparlamentarischen Dienstbetriebs verbleibt.

*Keywords: Konkordanz, Proporz, Landtage, Landtagsverwaltung, Exekutive, Legislative, Gewaltenteilung
concordance, proportional representation, Landtage, administration (staff)
of the Landtage, executive, legislative, checks and balances*

1. Einleitung¹

Diesem Aufsatz liegt eine noch nicht veröffentlichte Studie zugrunde, in der neben einem Vergleich zwischen ausgewählten Landtagen der Bundesrepublik Deutschland (Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) und der Steiermark vor allem auf die spezifischen innerparlamentarischen Verhältnisse dieser Bundesländer reflektiert wird. Hierbei war für die österreichischen Bundesländer durch den Einfluss der Exekutive eine besondere „endemische“ Problematik feststellbar, die am Beispiel der Steiermark näher zu analysieren und zu präsentieren ist. Daher bleibt dieser Aufsatz wesentlich auf die Steiermark beschränkt, denn ein übergreifender, umfassender demokratietheoretischer und realpolitischer Vergleich aller österreichischen Bundesländer hätte den vorgegebenen Rahmen gesprengt. Und aus dem gleichen Grund war auch nicht die Möglichkeit gegeben, diese Thematik auf Vergleiche zwischen einer Staats- und Länderebene oder zwischen föderativen und zentralistischen Demokratien mit parlamentarischen oder präsidentialen Strukturen auszuweiten. Außerdem war zu berücksichtigen, dass die vergleichende nationale und internationale politikwissenschaftliche Literatur über Länderparlamente relativ wenig², über Parlamentsverwaltungen fast nur betreffend die Bundesebenen³ und über den innerparlamentarischen

rischen Dienstbetrieb von Länderparlamenten so gut wie keine Veröffentlichungen bereithält.⁴ Die aus den Interviews und Fragebogen stammenden integrierten empirischen Belege sind in der Folge an der eingerückten Kursivschrift erkennbar.⁵

2. Die österreichischen Landtage und ihre Verwaltungen

Die neun österreichischen Landtage⁶ sind Bestandteile des föderativen Systems Österreichs. Sie gründen auf einem repräsentativen Parlamentarismus mit unterschiedlichen demokratietheoretischen Ansätzen wie Konkordanz, Proporz und Konkurrenz. Um ihre Funktionen wie beispielsweise Gesetzgebung und Kontrolle zu erfüllen, können die Parlamente auf externe Unterstützung (unabhängige Fachleute, Interessenvertreter, Thinktanks und die Landesverwaltung) sowie interne Hilfe zurückgreifen. Zu den internen legislativen Hilfskräften sind die Landtagsdirektionen und mit Einschränkungen die Klubsekretariate der Landtagsklubs zu zählen. Denn die Klubsekretariate sind eher parteipolitisch an ihren Fraktionen ausgerichtet und von daher nicht zum rein innerparlamentarischen Dienstbetrieb zu zählen. Die Landtagsdirektionen hingegen stehen als neutrale parlamentarische Hilfsdienste dem gesamten Parlament zur Verfügung.

Die Parlamentsverwaltungen der österreichischen Bundesländer sind, was ihre Stellung, Aufgaben und Ausstattung betrifft, in vielen Bereichen vergleichbar. Tabelle 1 lässt erkennen, dass die jeweilige Landesverwaltung das Personal für die Landtagsdirektion zur Verfügung stellt. Eine Ausnahme stellt die Landtagsdirektion des Landtags Steiermark dar, die über einen eigenen Dienstpostenplan im Haushalt verfügt und dem Landtagspräsidenten partiell unterstellt ist. Sie erhält allerdings im Bedarfsfall personelle und materielle Unterstützung durch die Landesverwaltung.

Dieser Aufsatz will drei Fragen zumindest in Ansätzen beantworten: 1. Weshalb stellt die Exekutive in einem System der Gewaltenteilung Personal für die Legislative zur Verfügung? 2. Welche strukturellen demokratietheoretischen Entwicklungen spielen bei dieser politisch-administrativen Konstellation eine Rolle? 3. Hat die Tatsache, dass die Exekutive das parlamentarische Hilfspersonal zur Verfügung stellt, Auswirkungen auf die Funktionserfüllung der Landtage?

Um diese Fragen beantworten zu können, bedarf es zunächst der Erörterung weiterer wesentlicher Strukturen der Gewaltenteilung und Gewaltenschränkung, der Rolle der Parlamente und ihrer Verwaltungen sowie ihre Verknüpfungen mit Konkordanz, Proporz und Konkurrenz.

In der Theorie besteht eine parlamentarische Demokratie aus politikwissenschaftlichen und verfassungsrechtlichen Elementen. Während durch die Verfassungen von Bund und Ländern über die Gewaltenteilung eher die normativen Bereiche dieser Demokratieform abgesichert sind, zielen die politikwissenschaftlichen Theorien zumeist auf die struktur- und realpolitischen Auseinandersetzungen. Aktualität besitzen solche theoretischen Erörterungen beispielsweise wegen des politischen Diskurses in einigen österreichischen Bundesländern über den Wechsel von Konkordanz und Proporz zur Konkurrenzdemokratie und unter anderem über die Folgen für den innerparlamentarischen Dienstbetrieb. Hierbei haben Salzburg und Tirol seit 1998 diesen Schritt bereits vollzogen (vgl. Schausberger 1999c), während in der Steiermark die politische Auseinandersetzung darüber seit 2005 andauert (vgl. beispielsweise Landtag Steiermark, Selbstständiger Antrag vom 27. September 2007). Dabei bewegt sich die theoretische Argumentation über Konkordanz und Proporz grundsätzlich zwischen einer rückwärtsgewandten Konzeption einer Gesellschaftsordnung (vgl. Thaler 2006, 24) und einem letzten Hort für traditionelle Strukturen

und Institutionen im Sinne einer harmonischen Ordnung (vgl. Geser 1989, 119). Wie weit in der theoretischen und aktuellen politischen Diskussion des Wechsels von Konkordanz und Proporz zur Konkurrenzdemokratie diese Argumente in der Steiermark wirken und welche Auswirkungen daraus für die Länderparlamente resultieren können, versucht dieser Aufsatz zu beantworten.

Tabelle 1: Vergleichsdaten zu Stellung, Aufgaben und Ausstattung der Verwaltungen der österreichischen Landtage

	BUNDESLÄNDER									
	BUR	KÄR	NÖ	OÖ	SAL	STM	TIR	VOR	WIE	
1. Stellung der Verwaltung										x7
<u>a) Unterstellung gegenüber Landtag</u>										
a1) Landesverfassung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
a2) Geschäftsordnung des Landtags	x		x	x	x	x	x	x	x	
<u>b) Regelung der Aufgaben durch</u>										
b1) Dienstanweisung	x	x		x	x	x			x	
b2) Geschäftsverteilungsplan			x					x		
b3) Organisationsplan				x	x			x		
b4) Organisationshandbuch							x			
<u>c) Beamtete (pragmatisierte) Führung der Verwaltung</u>										
c1) Direktor der Landtagsdirektion	x		x	x	x	x	x	x	x	
c2) Direktor des Landtagsamts		x								
<u>d) Die Angehörigen der Verwaltung</u>										
d1) werden von der Landesverwaltung zur Verfügung gestellt	x	x	x	x	x	x3	x	x		
d2) werden von der Verwaltung des Landtags eingestellt							x4			
d3) unterstehen ausschließlich dem Landtagspräsidenten							x4			
d4) unterstehen dem Landtagspräsidenten und der Landesverwaltung	x		x	x	x	x3			x	
d5) sind eindeutig vom Personal der Klubsekretariate getrennt	x	x	x	x	x	x	x	x		
d6) erhalten ihre Aufträge über ihre Vorgesetzten (Präsident, Direktor)	x	x	x	x	x	x	x	x		
d7) erhalten ihre Aufträge auch aus dem Parlament und von Abgeordneten							x5			

	BUNDESLÄNDER								
	BUR	KÄR	NÖ	OÖ	SAL	STM	TIR	VOR	WIE
2. Aufgaben der Verwaltungen									
<u>a) Allgemeine Verwaltung/Zentrale Dienste</u>		x			x		x	x	
<u>b) Parlamentarische Hilfsdienste</u>									
b1) wissenschaftlicher Dienst		x						x	
b2) legislativer Beratungsdienst		x				x			
b3) Parlamentsdienst	x	x	x	x	x	x	x	x	
b4) Informationsdienst	x	x	x	x		x	x	x	
b5) Öffentlichkeitsarbeit	x	x	x	x		x	x	x	
<u>c) Eingaben/Petitionen</u>									
c1) Ombudsfrau/-mann					x		x6	x6	
c2) Referat Eingaben/Petitionen			x	x	x	x	x	x	
<u>d) Datenschutzbeauftragter</u>									
3. Ausstattung der Verwaltungen									
a) Personal 2007									
a1) Angehörige gesamt	7	10	10	6	11	13	11	6	
a2) Anzahl der Abgeordneten	36	36	56	56	36	56	36	36	100 x8
a3) Verhältnis a1) zu a2) (ca.)	1:0,2	1:0,3	1:0,2	1:0,1	1:0,3	1: 0,25	1:0,3	1:0,2	
<u>b) Haushalt 2007</u>									
Personalkosten für Angehörige der Landtagsverwaltung x2									

Quellen: Schriftliche Auskünfte der Verwaltungen der Landtage, Internetpräsentationen

Abkürzungen: BUR = Burgenland; KÄR = Kärnten; NÖ = Niederösterreich; OÖ = Oberösterreich; SAL = Salzburg; STM = Steiermark; TIR = Tirol; VOR = Vorarlberg; WIE = Wien

Erläuterungen:

- x1 mit Ausnahme der Steiermark überwiegend ständig von der Landesverwaltung zugewiesene Beamte, Angestellte und Arbeiter
- x2 wegen der Vermischung von Ausgaben für die Landesverwaltung und die Verwaltung der Landtage nicht darstellbar
- x3 bis 3.9. 2008
- x4 ab 4.9. 2008
- x5 fachliche Aufträge von Organen des Landtags
- x6 Landesvolksanwalt
- x7 Die Landtagsdirektion Wien sah sich wegen der verwaltungstechnischen Vermischung von kommunalen und Landtagsaufgaben nicht in der Lage, präzise Angaben zu Stellung, Aufgaben und Ausstattung der Verwaltung des Wiener Landtags vorzunehmen.
- x8 Die Mitglieder des Landtags bilden zugleich den Gemeinderat.

3. Parlamente, Parlamentsverwaltungen und die Gewaltenteilung

Parlamentsverwaltungen dienen der Unterstützung ihrer Parlamente, deren Organe und den Abgeordneten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der verfassungsrechtlich normierten Parlamentsfunktionen – wie Gesetzgebung und Kontrolle. Die von den Legislativen für sich selbst eingerichteten Verwaltungen leiten ihre Funktionen aus den Zuständigkeiten der Parlamente ab. Daher sind diese Verwaltungen kein Teil der allgemeinen Staatsverwaltung. Denn wie aus dem Prinzip der Gewaltenteilung folgt, werden die öffentlichen Bundes- und Landesverwaltungen grundsätzlich von den Bundes- und Länderparlamenten kontrolliert. Die Tätigkeiten der Parlamentsverwaltungen als „verfassungsrechtliche Hilfstätigkeit“ hingegen leiten sich aus dem autonomen Parlamentsrecht her (vgl. von Boetticher 2002, 169; Mattern 1953, 7).

Die Gewaltenteilung gehört zu den Wesensmerkmalen und dem politischen Legitimitätsanspruch eines demokratisch verfassten Staates und seiner Länder (vgl. Möllers 2005, 1, 11). Sie regelt grundsätzlich staatliches Zusammenwirken durch die Verteilung von Kompetenzen und stellt das „organisatorische Grundprinzip der Verfassung (dar)“ (Hesse 1988, 192). Und selbst wenn heute die Gewaltenteilung noch als formal-demokratisches Element der Demokratie gilt, so sind in der realpolitischen Praxis Gewaltenverschränkung oder Gewaltenhemmung die Termini, mit denen die Organisation der Staatsgewalten beschrieben wird.

Diese verfassungspolitische Form der Gewaltenteilung wird in der politischen Realität von dem Dualismus der Parteien überlagert: Denn es gilt das Prinzip, „daß in einem parlamentarischen Regierungssystem die ‚alte‘, üblicherweise im Verfassungstext angelegte bzw. formulierte organschaftliche Teilung von der ‚neuen‘ durchaus verfassungskonformen institutionellen Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition überlagert wird“ (Steffani 1997, 149). Und dieses Prinzip von Mehrheit und Minderheit (vgl. Steffani 1997, 24ff.; Rudzio 2000, 235–239; Neumann 1998, 4–10; Hesse 1988, 55f.; Grimmer 1996, 126f.) über die Parteien beeinflusst als „Handlungslogik des Parlaments“ (Schüttemeyer 2010, 16) den innerparlamentarischen Dienstbetrieb der Parlamente und ihrer Verwaltungen – vor allem im Hinblick auf die Zusammenarbeit der Verwaltungen der Landtage mit Mehrheits- und Oppositionsfraktion(en).⁷ Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Mehrheitsfraktionen in Österreich bzw. Deutschland über einen besseren (informellen) Zugang zu den Landesverwaltungen oder den deutschen Ministerialbürokratien und dem dort vorhandenen Fachwissen verfügen (vgl. Rudzio 2000, 235; Schwarzmeier 2001, 6ff., 91ff.; Aigner 2006, 967ff.; Thaler 2006, 170). Dazu eine Stimme aus dem Klub der Grünen des Landtags Steiermark:

Die Oppositionsklubs sind häufig auf die Landtagsdirektion angewiesen, weil sie keinen unmittelbaren Zugriff auf ExpertInnen in Regierungsbüros oder auf den Verfassungsdienst haben. (Uns) steht auch nur ein einziger Jurist als parlamentarischer Mitarbeiter zu. (Fragebogen 3.1.1, S. 3)

Im Zusammenhang mit der unter verfassungspolitischen und politikwissenschaftlichen Aspekten besprochenen Gewaltenverschränkung ist auch die in der wissenschaftlichen Literatur wenig untersuchte Rolle des Landtagspräsidenten erwähnenswert, der in führender Position die Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung besetzt.⁸ Daher verfügt er über eine Doppelrolle in politischer und verwaltungsorganisatorischer Hinsicht, denn in der Steiermark ist die Verwaltung des Landtags (Landtagsdirektion) dem Landtagspräsidenten partiell unterstellt. Ein Landtagsdirektor unterstützt ihn bei der Führung der Verwaltung. Allerdings ist er zum einen nach seiner

Wahl weiterhin Abgeordneter und parteipolitisch orientiert. Schließlich handelt es sich bei ihm um eine politische Persönlichkeit, die mit der Ernennung zum Landtagspräsidenten eine Karriere mit Unterstützung der Partei gemacht hat. Zum anderen steht er aber nun dem Landtag vor und ist in seiner Funktionsausübung verpflichtet, für die Würde und Rechte des Landtags zu sorgen (vgl. § 2 (1) der Geschäftsordnung des Landtags Steiermark). Dies beinhaltet die Pflicht zur Neutralität und Ausgewogenheit im Umgang mit den Abgeordneten seines Landtags.⁹

Unter Berücksichtigung der Rolle von Parteien und deren Personal, die aber nicht weiter thematisiert wird, gilt bei den verfassungspolitischen Aspekten der Gewaltenteilung sowohl ein Prinzip der Machtverteilung und -kontrolle als auch ein Organisationsprinzip mit funktionalen Kompetenzen. Dabei sollen die Verfassungsorgane im politischen Prozess zwar kooperieren, es muss aber auch ein eigenständiger Funktions- und Kompetenzbereich erhalten bleiben (vgl. Sommer 1996, 22f.; Hesse 1988, 187ff.). Bei diesem Prozess sollen die Parlamentsverwaltungen ihre Parlamente unterstützen, wobei für diese Aufgaben Organisationsstrukturen sowie finanzielle und personelle Ressourcen nötig sind, um die Dienste dieser Verwaltungen sicherzustellen und zu koordinieren. Neben der Kooperation bleibt für alle drei Staatsgewalten, sich im Bereich der Gewaltenverschränkung bestmöglich zu positionieren, um politische Machtanteile in einer Demokratie aufrechtzuerhalten und sogar gegebenenfalls ihren politischen Einfluss zu vergrößern. Auch bei dieser Aufgabe unterstützen die Verwaltungen der Staatsgewalten.

4. Der Kernbereich der Länderparlamente

In diesem Zusammenhang ist zunächst die Diskussion über die sogenannten Balance- und Kernbereichsmodelle (vgl. Kuhl 1993, 126ff.) interessant: Mit dem Kernbereichsmodell bleibt ein unantastbarer, wenn auch nicht klar definierter Bereich der Gewaltenteilung, der im Balancemodell der Gewaltenverschränkung eingebettet ist. Daher konkurrieren im Modell der Balance einerseits die staatlichen Gewalten untereinander, um den Bereich zu definieren, in dem sie nachzuweisen versuchen, dass sie die zur Aufgabenerfüllung besser geeigneten Organisationsweisen und Handlungsmöglichkeiten zu erbringen vermögen (vgl. Kuhl 1993, 30f.). Andererseits erkennt man im Balancemodell eine Gewaltenverschränkung im Sinne von „checks and balances“.

Ausgehend von diesen „checks and balances“ normiert österreichisches Verfassungsrecht das gewaltentrennende Prinzip nicht ausdrücklich und auch nicht lückenlos. Es ist aber aus dem Aufbau des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) und verschiedenen Verfassungsvorschriften abzuleiten. Dabei basiert das Prinzip der Gewaltenteilung auf dem Gedanken, politische Macht zu teilen und Machtmissbrauch zu verhindern. Vor allem die Aufteilung der Funktionen und die organisatorische Trennung von Exekutive, Legislative und Judikative sollen die gegenseitige Kontrolle sicherstellen (vgl. Walter/Mayer 1992, 69; Antonioli/Koja 1986, 47; Ucar 2006, 131ff.). Bei dieser staatlichen Systematik kann es nicht verwundern, wenn die Gewaltentrennung in den österreichischen Ländern ebenfalls im verfassungsrechtlichen Kontext angelegt wurde. Hier ist die Gewaltenteilung sowohl im B-VG als auch beispielsweise in der Steiermark im Landes-Verfassungsgesetz 2010 (L-VG) an verschiedenen Stellen festgelegt (vgl. Koja 1967, 115f., 141f., 308, 358).

Im Sinne der Gewaltenverschränkung gelten daher für die Legislative spezifische, an ihren Aufgabengebieten ausgerichtete Regeln: „Entsprechende Organe müssen in inklusiven Verfahren eine eigene [...] Willensbildung mit möglichst großer Entscheidungsreichweite entwickeln“

(Möllers 2005, 17; vgl. auch 58f.). Hierfür bedarf es an Entscheidungshilfen, meist in Form von Informationen. Und der wesentliche Umstand, über sachbezogene Informationen die Aufgabenerfüllung vornehmen zu können, verweist auf die Kernbereiche der Verfassungsorgane und ihre Grenzen. Denn diese Grenzen sind dort vorhanden, wo ein Einbruch in zentrale Gestaltungsbereiche, wie die Kernbereiche der Gewalten, erfolgt (vgl. Schmidt-Aßmann 1987, 1015):

So kommt der Kernbereichsgedanke vor allem dort ins Spiel, wo Gewaltenverschränkungen Zugriffe auf Abläufe der Informationsgewinnung und auf elementare Entscheidungszüge in einer Weise zu nehmen suchen, die den betreffenden Funktionsträger lähmen oder die ihm zugewiesene Verantwortung verfremden müßte. (Schmidt-Aßmann 1987, 1016)

Es darf auch keine der Gewalten ein von der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht über eine andere Gewalt erhalten:

Keine Gewalt darf der für die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeiten beraubt werden [...]. Der Kernbereich der verschiedenen Gewalten ist unveränderbar. Damit ist ausgeschlossen, daß eine der Gewalten die ihr von der Verfassung zugeschriebenen typischen Aufgaben preisgibt. (BVerfGE 34, 59; vgl. auch BVerfGE 9, 279f.)

Eine solch dezidiert formulierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Deutschlands ist in Entscheidungen des österreichischen Verfassungsgerichtshofs nicht zu finden. Entscheidungen beispielsweise über den Kernbereich der Strafgerichtsbarkeit (Geschäftszahl 32/90 und 126/90) oder die Funktionsabgrenzung von obersten Organen zueinander (Geschäftszahl 226/96) zielen aber auch auf eine Gewaltenteilung gegenüber dem jeweiligen Kernbereich der Staatsgewalten. Nun liegt der Kernbereich einer Gewalt in seinen Funktionen eingebettet. Von daher können beispielsweise beim Versuch der Exekutive, die eigenen Funktionen (z. B. Gesetzesausführung) zu erweitern, die Kernbereiche der Legislative (wie Gesetzgebung oder Kontrolle) tangiert werden. Denn die Funktionen der Länderparlamente sind zum einen ein Zusammenspiel verfassungsrechtlich zugeordneter Befugnisse, Verantwortlichkeiten und Kontrollen (vgl. Zimmer 1979, 48). Zum zweiten bildet sich die Erfüllung der Funktionen ebenfalls über die Personalstrukturen, Organisationsweisen, Handlungsformen und organspezifische Verfahren der Unterstützungsdienste ab (vgl. Kuhl 1993, 133ff.). Daher sollten die österreichischen Landtagsverwaltungen über eine der zeitgemäßen Gewaltenverschränkung entsprechende spezifische Organisation und Personalstruktur verfügen. Wie aber das Beispiel bei den meisten österreichischen Bundesländern in der Tabelle 1 zeigt, ist die Zuweisung des Personals für die Landtagsdirektionen nicht an den gerade erwähnten Vorgaben orientiert. Die Landesverwaltung stellt nämlich dieses Personal zur Verfügung. Durch diese Maßnahme kann ein exekutiver Einfluss bei den Länderparlamenten vorhanden sein, der feststellen lässt, dass die Prinzipien der Gewaltenverschränkung in diesem Fall wenig Beachtung finden, selbst wenn dieser juristisch nicht zu beanstanden ist. Es sei denn, man ändert, wie in der Steiermark, das Landes-Verfassungsgesetz. Diese besondere Personalorganisation für die Landtagsdirektion besitzt aber Tradition.

5. Konkordanz, Proporz und die Gewaltenteilung

Zunächst ist noch das Verhältnis zwischen Gewaltenteilung/-verschränkung und Konkordanz/Proporz zu klären. Gewaltenteilung wird dabei über die Verfassung normiert und ist heute die Basis für die funktionale Zusammenarbeit der Gewalten:

Diese moderne Sichtweise integriert den Gedanken der Arbeitsteilung in das Organisationschema von Hoheitsträgern. Nur ein ausdifferenzierter Hoheitsapparat ist in der Lage, seine Macht effektiv zu organisieren und effizient einzusetzen. Anders kann er seine Informationsprobleme nicht lösen. (Möllers 2005, 68)

Hier wird die Verbindung zum Beispiel der Informationsbeschaffung geknüpft und die Argumentationskette zur „legislativen Informations-Selbstbestimmung“¹⁰ geöffnet. Denn dieser Bestandteil des verfassungsrechtlich geschützten legislativen Kernbereichs wird im Hinblick auf seine Auswirkungen in der Realpolitik der Steiermark untersucht.

Nun kommen die traditionellen politikwissenschaftlichen Theorien von Proporz und Konkordanz mit in das realpolitische Spiel. Traditionell deshalb, weil Proporz bereits in den österreichischen Länderverfassungen von 1861 angelegt war und bis heute realpolitisch wirkt. Auch der Wechsel vom monarchistischen zum demokratischen Herrschaftssystem hatte es nicht geschafft, diese politische Grundkonstellation in den österreichischen Ländern zu ändern.

Daher stehen Gewaltenverschränkung und Proporz/Konkordanz in einem Grundwiderspruch. Denn in den österreichischen Ländern kann an einer Gewaltenverschränkung der Staatsgewalten im funktionalen Sinne mit ihrem jeweiligen Kernbereich durch die Übermacht der Landesexekutive und ihrer Landesverwaltung gezweifelt werden. Konkordanz und Proporz sind dabei die traditionellen Elemente, die es seit 1920 im Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) ermöglicht haben und zum Teil noch immer tun, diese realpolitische Dominanz der Exekutive beizubehalten. Dies hat Auswirkungen auf die Rolle der Länderparlamente und ihre Verwaltungen, kann es doch zu einer Mischung von legislativen und exekutiven Elementen im innerparlamentarischen Dienstbetrieb führen.

Hinzu kommt, was die in einer Konkordanzdemokratie innewohnenden Kompromisstechniken und der Proporz mit seinen Absicherungen der Kompromissverfahren und seiner formellen Paritätsregelungen bei der Besetzung öffentlicher Ämter (vgl. Schmidt 2000, 328) in der österreichischen Landespolitik bewirkt haben. Denn bei der Besetzung politischer Ämter, wie die in der Regierung, möchte kein Landtagsklub auf dieses Privileg verzichten, es sei denn, er hat zu wenig WählerInnenstimmen für die Regierungsbeteiligung und stellt eine schwache Opposition im Landtag dar.

Dieser Zustand charakterisierte die politische Situation in den österreichischen Ländern bis in die 1980er-Jahre. Erst seit dieser Zeit veränderte sich die Parteienlandschaft durch die zunehmende Rolle der Grünen und der FPÖ. Denn die Länderparlamente wurden nun nicht mehr allein von den großen Parteien SPÖ und ÖVP dominiert, sondern es waren nun innerhalb der Regierungen „Koalitionen“ möglich, mit denen sogar die stärkste Fraktion zu überstimmen war. Ein Landtagsabgeordneter kommentierte die steirische Entwicklung:

In den ersten 50 Jahren seines Bestehens führte der Landtag ein Mauerblümchendasein, weil die Regierung alles entschieden hat. Da die ÖVP meist die absolute Mehrheit besaß, waren auch keine Verhandlungen notwendig.

Ab 1991 gab es in der Steiermark keine absolute Mehrheit mehr. Der Landtag gewann dadurch an Bedeutung und politische Verhandlungen rückten mehr und mehr in den Mittelpunkt. Derzeit existiert im Parlament eine Umbruchsperiode. Nachdem die Politik vorher gemächlich war, ist der Landtag aus einem Dornröschenschlaf erwacht. Das alte Erbe ist vorbei, denn das politische Spektrum ist stärker segmentiert. (Interview 2.5 vom 24. September 2008. Anm: Die Interviews wurden nicht transkribiert, sondern der besseren Lesbarkeit wegen nur sinngemäß zusammengefasst).

Mit dieser Entwicklung war zum Beispiel in der Steiermark der Ausbau der zunächst in der Landesverwaltung integrierten Landtagskanzlei zur Landtagsdirektion des Landtags verbunden. Da aber bis zu einem Landtagsbeschluss (Nr. 1130 vom 1. Juli 2008) Personal und Material für die Landtagsverwaltung von der Landesverwaltung zur Verfügung gestellt wurde, blieb eine zumindest potenzielle personale Einflussnahme gegeben. Eine Abgeordnete eines Oppositionsklubs des Landtags Steiermark kommentierte dazu grundsätzlich:

Ich würde Ihrer These, die Verwaltung des Landtages solle von der Exekutive möglichst unbeeinflusst sein – wie in deutschen Bundesländern –, um seine parlamentarischen Funktionen weitgehend ungestört ausüben zu können, in der Theorie uneingeschränkt zustimmen. (Fragebogen 3.1.1, S. 1)

In den anderen österreichischen Ländern stammt das Personal der Landtagsdirektionen, -kanzleien und -ämtern noch immer von der Verwaltung der Exekutive (siehe Tabelle 1). So ist es notwendig, auf die Ursachen der Verzerrung der Gewaltenschranke näher einzugehen. Denn es erscheint zumindest unter formal-demokratischen Aspekten problematisch zu glauben, dass die Erfüllung parlamentarischer Aufgaben durch Personal sichergestellt werden kann, das von der Landesregierung zur Verfügung gestellt wird. Vor allem wenn man feststellt, dass diese Organisation der Parlamentsverwaltung in Österreich nur auf der Länderebene existiert. Nationalrat und Bundesrat verfügen nämlich über eine gemeinsame nur der Nationalratspräsidentin bzw. dem Nationalratspräsidenten unterstellte Verwaltung. Hier gilt: „Parliaments must have autonomy to decide on matters regarding its internal organisational structures and procedures, as well as on its budget and personnel“ (von Bredow 2008, 5). Die gegenwärtig fehlende Autonomie der österreichischen Länderparlamente über ihr Personal (mit Ausnahme der Steiermark) besitzt aber Tradition. Denn im Gegensatz zu den alten deutschen Bundesländern, die man nach 1945 in ihren jetzigen territorialen Gebieten teilweise und den politischen Strukturen völlig neu schuf, blieb in den österreichischen Bundesländern durch die traditionellen Formen von Konkordanz und Proporz des 19. und 20. Jahrhunderts bis heute einiges unverändert. Wobei hinzuzufügen ist, dass die Demokratieformen Konkordanz und Konkurrenz grundsätzlich als weitgehend ebenbürtig gelten (vgl. Lehbruch 1967; Lijphart 1999; Schmidt 2000, 325–355; Thaler 2006, 8–24). Konkordanzdemokratien schaffen es sogar eher, tief verwurzelte gesellschaftliche Konflikte zu regeln (vgl. Lehbruch 1967, 33ff.; Schmidt 2000, 332), so wie dies in Österreich nach dem Ersten Weltkrieg der Fall war. Unter diesen problematischen Umständen konnten Mehrheitsregeln leicht als soziopolitischer Sprengsatz wirken (vgl. Schmidt 2000, 331). Und dies war nach Ansicht der politischen und gesellschaftlichen Eliten Österreichs durch konkordante Kompromissverfahren vermeidbar.

Da auch nach 1945 noch immer keinerlei Erfahrungen mit einer längerfristig funktionsfähigen Konkurrenzdemokratie vorlagen, setzten sich Konkordanz und Proporz in Österreich auch

nach 1945 weitgehend fort (vgl. Schmidt 2000, 332). Diese Bewertung gilt auch noch heute im Landtag der Steiermark.

Mit der Entscheidung für Proporz wurden die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Politik in diesem Land vorgenommen. Dies wurde in der 2. Republik verklärt und die Aufbauleistungen nach dem 2. Weltkrieg erkannte man den zwei großen Parteien und dem Proporzsystem zu. (vgl. Interview 2.5 vom 24. September 2008)

Diese Entwicklung kann auch als Folge der Ausprägungen der politischen Systeme während der österreichischen Monarchie interpretiert werden. Denn in diesen Systemen gab es nie Voraussetzungen für parlamentarische Mehrheitsentscheidungen, da die in den Kurien fortlebenden Stände (Adel, Ministeriale, hohe kirchliche Würdenträger) (Schausberger 1999b, 11) auf die Durchsetzung ihrer Sonderinteressen bestanden: „Das galt vielleicht noch ausgeprägter für die Selbstverwaltung der Länder, in welche die Kurien der Landtage von Verfassungen wegen je eigene Vertreter entsandten“ (Lehmbruch 1967, 20). Dazu musste man politische Entscheidungen in Verbindung mit organisierten Interessen aushandeln. Überdies verlief die Überbrückung von Gegensätzen zwischen den verschiedenen Nationalitäten im Einflussbereich der österreichischen Monarchie nach der gleichen Kompromissystematik. Eine Anwendung des Mehrheitsprinzips war in beiden Fällen nicht durchsetzbar (vgl. Lehmbruch 1967, 20f.).

Über den Gegensatz zu Konkurrenzdemokratien hinaus gibt es aber auch kritische Positionen zu Konkordanz und Proporz (Geser 1989). Denn durch diese Demokratieform wird versucht, „eine im Grunde anachronistische, auf vorindustrielle Gesellschaften zurückweisende Konzeption der Gesellschaftsordnung weiterzuführen“ (Thaler 2006, 24). Gerade kleinere Staaten wie beispielsweise Österreich neigen zur Begründung, dies sei eine letzte Zufluchtstätte für traditionelle Strukturen und Institutionen im Sinne einer harmonischen Ordnung, die „sich aus dem komplementären Zusammenspiel traditionell vorgegebener und invariant bleibender Kollektivitäten (z.B. Ethnien, Konfessionen, Klassen etc.) konstituiert“ (Geser 1989, 119). Diese politische Situation besaß bis in die 1980er-Jahre in Österreich bis zum Auftauchen kleinerer Parteien Relevanz und trug so zur Sinnstiftung gesellschaftlicher und politischer Beharrungskräfte bei (vgl. Thaler 2006, 24).

Der Ausgangspunkt einer strukturellen historischen Proporzentwicklung der österreichischen Länder mit Wirkung bis in die Gegenwart liegt aber auch in dem Umstand begründet, dass die Landesverfassungen der österreichischen Bundesländer auf die Landesordnungen des Februar-Patentes, Reichsgesetzblatt (RGBl.) Nr. 20/1861, zurückgehen und sich aus ihnen heraus entwickelt haben. Dies gilt auch für das Regierungssystem (vgl. Pesendorfer 1999, 56). Proporz wurde daher ebenfalls ab 1861 in den Landtagen angelegt. Die Stände bestimmten bzw. wählten ihre Vertreter. Die Kurien und der Landtag wählten dann je zur Hälfte den mit der heutigen Landesregierung vergleichbaren Landes(haupt)ausschuss. Lediglich der Landeshauptmann erhielt seine Ernennung vom Kaiser. Er führte dieses verwaltende und ausführende Organ (vgl. Karner 2000, 40f.; Wielinger/Spreitzhofer 1992, 455; Riegler 2008, 92, 118). Daher stand die Regierung dem Parlament nicht gegenüber, sondern war eine Art „Ausschuss“ des Parlaments: Dies drückte sich durch den Zwangsproporz aus, in dem die Landesregierung das Spiegelbild der Parteiverhältnisse im Parlament abbildete (vgl. Pesendorfer 1999, 59; Pernthaler 1996, 210; Wielinger/Spreitzhofer 1992, 456f.). Diese politische Konstruktion hatte Auswirkungen auf die Landesbürokratie: Man benötigte nur einen einzigen Geschäftsapparat, das spätere Amt der Landesregierung oder die Landesverwaltung. Denn damals gab es keine Gewaltentrennung zwischen Lan-

desregierung und Landtag im heutigen Sinn. Erst mit der Bundesverfassung (von 1920) trennte man Landtag und Landesregierung organisatorisch¹¹, jedoch

ohne dass organisatorische Konsequenzen gezogen wurden, die dem Landtag ermöglicht hätten, Eigenständigkeit gegenüber der Landesregierung zu wahren. Die Landesgesetzgebung ist seither vollständig auf Planung und Zuarbeit durch die Landesregierung angewiesen, es mangelt den Landtagen an apparativer Selbständigkeit. (Dax 1997, 87f.)

Nachdem der Landtag ab 1920 durch das B-VG seine exekutiven Aufgaben entzogen bekommen hatte, entfiel ein wichtiger Teil der Gewaltenorganisation und -administration im bisher ausbalancierten monarchistischen Verhältnis zwischen Landtag und Regierung: der gemeinsame Geschäftsapparat für Legislative und Exekutive. Dies bedeutete eine organisatorische Schwächung des Landtags, war man danach auf den Geschäftsapparat einer nun anderen Gewalt angewiesen.

Und auch nach 1945 galt es beispielsweise für die Steiermark, eine innenpolitische Befriedung mittels Proporz sicherzustellen. Dies ließ sich umsetzen, indem man beispielsweise im Sinne des Proporz die Regierungsbildung durch Einbindung und Beteiligung aller Parteien mit Anspruch auf einen Regierungssitz vornahm (vgl. Wielinger/Spreitzhofer 1992, 483f.). In der Gegenwart angelangt bleibt nun die Frage, wie weit die Strukturen der demokratietheoretischen Formen Konkordanz und Proporz die österreichischen Landtage und ihre Verwaltungen noch immer beeinflussen.

6. Die Auswirkungen traditioneller Politik auf die Funktionserfüllung der Landtage

Im Gegensatz zur Bundesebene, wo jedes Regierungsmitglied einem eigenen Ministerium vorsteht, existiert auf der Landesebene in Gestalt der Ämter der Landesregierungen nur ein einziger Geschäftsapparat, der alle Verwaltungsangelegenheiten des Landes-, einschließlich der mittelbaren Bundes- und der Auftragsverwaltung, zu besorgen hat (vgl. Fallend 2006, 981f.). Dadurch nimmt der Geschäftsapparat des Amtes der Landesregierung die Position eines obersten Verwaltungsorgans ein. Das hat zur Folge, dass grundsätzlich nach Artikel 20(1) B-VG alle übrigen Verwaltungsorgane eines Landes unter der Leitung und Aufsicht dieses obersten Landesorgans zu stehen haben (vgl. Öhlinger 2003, 227). Diese administrative Grundstruktur der Länder hat Auswirkungen auf die Unterstützungsfunktionen der Landtagsdirektionen, die bis in den Kernbereich der Länderparlamente hinein reichen. Einige markante Beispiele aus zwei ausgewählten Funktionen sollen dies verdeutlichen.

6.1 Die Gesetzgebung

Die vorherrschende Arbeitsteilung bei der Gesetzgebung zwischen den Landtagen und der Landesregierung hat sich in parlamentarischen Systemen durch das Prinzip der verschränkten Gewalten herausgebildet (vgl. Schambeck 1997, 23f.). Daher übernimmt überwiegend die Exekutive die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen (vgl. Weber 1992, 97–124). Beispielsweise beträgt in der Steiermark der Anteil der Regierung an den Gesetzentwürfen 65% (vgl. Aigner

2006, 964), in Niederösterreich liegt der Anteil bei etwa 87% (vgl. Steininger 2004, 320). Diese Zahlen sind in den deutschen Bundesländern ähnlich und von daher in einer parlamentarischen Demokratie nichts Außergewöhnliches. Allerdings können die Landtagsverwaltungen der deutschen Länderparlamente schon aufgrund ihrer Personalstärken umfangreichere Unterstützungsmaßnahmen leisten und verfügen auch wegen ihrer unmittelbaren Unterstellung unter ihren Landtag über ein anderes Verhältnis zu ihrem Parlament (vgl. Herz 2008). Dieser starke exekutive Einfluss beruht auf der personellen Überlegenheit der Länderverwaltungen bzw. der Länderministerien gegenüber dem Personal der Parlamentsverwaltungen. Worin in Österreich die personellen Schwächen der Landtagsdirektionen gegenüber den Länderverwaltungen liegen, wird durch ein paar Zahlen aus der Steiermark deutlich: Nach dem Stellenplan 2007/8 verfügte das Amt der Landesregierung über 1176 Beamte und 918 Vertragsbedienstete. Dem standen bei der Landtagsdirektion neben dem Landtagsdirektor acht BeamtInnen und fünf Vertragsbedienstete gegenüber.¹²

Dieses Übergewicht der Landesverwaltung befördert jedoch auch Nachteile für das Parlament: Das Erstellen von Gutachten zu Fragen der Gesetzgebung in einer parlamentarischen Diskussion könnte durch einen legistischen oder wissenschaftlichen Dienst der Landtagsdirektion vorgenommen werden, sofern ein solcher Dienst überhaupt vorhanden ist. Allerdings reichen das Parlament, die Landtagsklubs oder Abgeordneten wegen des eingeschränkten oder fehlenden juristischen Personals den Auftrag für das Gutachten meist an das Amt der Landesregierung weiter (Verfassungsdienst, zentraler Rechtsdienst). Dadurch landet eine vom Parlament angeforderte Expertise über beispielsweise eine Gesetzesinitiative genau bei der Stelle, die den Gesetzesentwurf der Regierung (mit-)verfasst hat. Denn die BeamtInnen im österreichischen Gesetzgebungsprozess spielen eine bedeutendere Rolle, als in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Sie sind sowohl ausführende Organe als auch einflussreiche AkteurInnen, die den Prozess der Gesetzgebung organisieren, verhandeln und zum Teil auch mitentscheiden (vgl. Biegelbauer/Grießler 2009, 73). Daher bleibt die Erarbeitung von detaillierten Gesetzesvorschlägen durch die Landtagsfraktionen oder gar die legistischen Dienste selbst die Ausnahme, „weil dazu notwendige Ressourcen (Informationen, MitarbeiterInnen, juristische Beratung) fehlen. Initiativen der Regierung werden nicht nur erwartet, sondern auch über Anträge eingefordert“ (Aigner 2006, 964; vgl. auch Thaler 2006, 170). Dies ist ein weiteres markantes Beispiel für den exekutiven Einfluss auf parlamentarische Funktionen, das die generelle Abstellung von Personal der Landesverwaltung für die Landtagsdirektion ergänzt. Hierzu eine Auswahl an Antworten aus dem Landtag Steiermark, die den potenziellen, aber auch den realen Einfluss der Exekutive auf das Landesparlament exemplarisch beschreiben. Dabei unterliegen die Umfänge des Einflusses unterschiedlichen Bewertungen.

Die größte, wenn auch indirekte Einflussnahme erfolgt dadurch, dass in den Unterausschüssen, in denen vor allem Gesetze und Gesetzesnovellen vor den Ausschüssen vorberaten werden, die Bediensteten des Amtes der Landesregierung als die der jeweiligen Materie am nächsten stehenden Fachleute ihren Zugang zur Materie in die Verhandlungen einbringen. Dieser Zugang kann, muss aber nicht, auch von Vorgaben des zuständigen Landesregierungsmitgliedes beeinflusst sein. Der [...] erwähnte Einfluss des Verfassungsdienstes ist auch auf diesem Weg oder durch schriftliche Gutachten gegeben. (Fragebogen 3.1.2, S. 1)

Der Landtag unterliegt einem „starken“ Einfluss, weil die Regierungsfractionen die Stellungnahmen der Landesregierung (die von der Landesverwaltung verfasst und zumindest

sehr stark geprägt sind) als Ausschussberichte und des Budgets unhinterfragt als Budgetbeschluss übernehmen. (Fragebogen 3.1.1, S. 3)

Eine potenzielle Möglichkeit, Impulse in die eine oder andere Richtung zu setzen, besteht aber: Zusätzlich zu den von Ihnen genannten Möglichkeiten sehe ich die Zusammenarbeit, die zwischen Regierungsbüros und Landtagsklubs in einigen Fachbereichen stattfindet, auch als potenzielle Möglichkeit der Einflussnahme auf die Legislative. Im Regelfall findet aber auch hier keine Einflussnahme im eigentlichen Sinn statt [...]. Der tatsächlich stattfindende Einfluss der Exekutive auf den Landtag ist in der Realität wesentlich geringer als das Potenzial dies ermöglichen würde. (Fragebogen 3.1.4, S. 1)

6.2 Die Kontrolle der Regierung

Die parlamentarische Kontrolle wird in der Regel von einer schwachen Landtagsopposition wahrgenommen, wobei diese externe Kontrolle von einer internen ergänzt werden kann.¹³ In ihrer Kontrolltätigkeit können die Oppositionsfraktionen fast nur auf ihre Klubsekretariate und die Landtagsdirektionen zurückgreifen, da der Regierungsapparat für Informationen kaum zur Verfügung steht:

Während die Regierungsfaktionen sich im Wege über die Regierungsbüros jede Form von Unterstützung und Informationen besorgen können, sind die Oppositionsfraktionen auf den good will der Beamtschaft angewiesen und können zumeist erst während der Ausschussberatungen ihre Fragen an die Experten vorbringen. (Thaler 2006, 170)

Daher spüren die mandatsschwachen Fraktionen in diesem Zusammenhang das Fehlen von Ressourcen/Fachkräften, die sie bei ihrer Landtagsarbeit stärker unterstützen könnten. Denn Kontrolle kann umso zielgerichteter und kritischer ausgeübt werden, je höher der Informationsstand für inhaltliche Fragen und Zusammenhänge ist. „Fehlt für die Erarbeitung dieses Fundamentes hilfreiche Infrastruktur, wird die Kontrollarbeit erschwert und läuft Gefahr, an der Oberfläche zu bleiben“ (Aigner 2006, 967). Genau diese Situation gilt auch für die Länderparlamente, sieht man von den gerade erwähnten Möglichkeiten der Regierungsklubs ab, an Informationen zu gelangen. Aufgrund dieser Tatsachen ist festzustellen, dass die von der Regierung und Landesverwaltung erhaltenen Informationen prinzipiell von exekutiven Interessen unterlegt sind, die durch die geringe Zahl an parlamentarischen Hilfsdiensten (oft) ungefiltert in parlamentarische Entscheidungs- und Kontrollprozesse gelangen können.

Um diesen Nachteil auszugleichen, werden im parlamentarischen Funktionsbereich der Kontrolle ebenfalls Verbesserungen wie eine Verstärkung bei der legislativen Beratung oder den Public Relation-ExpertInnen eingefordert (vgl. Aigner 2001, 51), um die Defizite bei der parlamentarischen Kontrolle mildern zu können. Dies geht sogar so weit, dass gefordert wird, „ein begrenztes eigenes Parlamentsinformationssystem und eine Verwertung der von der Regierung zur Verfügung gestellten Informationen zu ermöglichen“ (Anderwald 1994, 58). Die Zielsetzung dieser Forderung scheint klar: Informationen sind durch einen legislativen Apparat zu sammeln, zu prüfen und für parlamentarische Belange aufzubereiten. Denn der gegenwärtig bei der Parlamentsfunktion der Kontrolle vorhandene exekutive Einfluss bedeutet, dass die meisten Informationen aus einer Regierungsquelle stammen bzw. von Personal bearbeitet wur-

den, das die Landesverwaltung zur Verfügung stellt. So ist es für einen zeitgemäßen Länderparlamentarismus notwendig, dass es in den legislativen Funktionsbereichen einen Kernbereich geben muss, wo demokratisch genormte Tätigkeiten unbeeinflusst von anderen Staatsgewalten ausgeübt werden können. Hierbei sind die Parlamente auf die Assistenz ihrer Verwaltungen angewiesen. Von daher sollten die Landtagsdirektionen und -kanzleien unmittelbar den Kernbereich der Länderparlamente unter Berücksichtigung von formal-demokratischen Kriterien der Gewaltenteilung stärken helfen. Die derzeit vorhandenen Schwächen sind im Landtag Steiermark bekannt:

Die partielle Diensthöheit ist keine Autonomie, dient aber der Stärkung und Vergrößerung des Selbstbewusstseins des Landtags. Die Personalauswahl für den Dienstbetrieb ist ein wichtiger Faktor, eine Personalautonomie ist aber nicht gegeben. (vgl. Interview 2.6 vom 24. September 2008)

Außerdem ist eine bessere administrative Ausstattung für den Landtag notwendig, wie sie auf Bundesebene vorhanden ist. Auch die Ausschüsse müssten über eigene Stäbe verfügen. (vgl. Interview 2.1 vom 13. Mai 2008)

7. Fazit

Die drei eingangs gestellten Fragen sind nun hinreichend untersucht und beantwortet. Es ist weiter zu fragen, was notwendig ist, um diese politisch-administrative Unausgewogenheit abmildern zu können. Hierzu hat die Steiermark einen zielorientierten Weg eingeschlagen, indem sie das Personal der Landtagsdirektion fast vollständig der Landtagspräsidentin/dem Landtagspräsidenten unterstellt hat. Allerdings geht dieser Schritt noch nicht weit genug, denn eine partielle Unterstellung bedeutet keine vollständige Autonomie des Landtags über seine Verwaltung. Es bleibt bei den Beurteilungen und den Disziplinarmaßnahmen von Angehörigen der Landtagsdirektion weiterhin beim Einfluss durch die Landesverwaltung. Und auch die Anzahl von 13 Angehörigen der Landtagsdirektion Steiermark kann keine befriedigende Unterstützungsleistung dieses parlamentarischen Hilfsdienstes bewirken – wie die Beispiele bei der Gesetzgebung und Kontrolle zeigen.

Auch ist den Landtagsabgeordneten die Sorge zu nehmen, dass meist nur der Verfassungsdienst der Landesverwaltung ihnen beim parlamentarischen Diskurs helfen kann. Denn in diesem Fall wäre die Chance groß, eine von anderen als exekutiven Interessen unterlegte Beratung zu erhalten. Eine mit deutschen Bundesländern vergleichbare Struktur wäre hierfür eine denkbare Zielsetzung. So verfügt beispielsweise Rheinland-Pfalz bei einer völligen Autonomie des Landtags gegenüber seiner Landtagsverwaltung über eine Personalstärke von 151 Angehörigen. Sie stehen 101 Landtagsabgeordneten zur Verfügung. In dieser Verwaltung befinden sich eine Abteilung „Wissenschaftlicher Dienst“ mit drei Referaten sowie je ein Referat „Parlamentarischer Dienst“ und „Informationsdienst“. Hinzu kommt in einer anderen Abteilung das Referat „Öffentlichkeitsarbeit“.

Es sind aber noch zwei weitere Aspekte in das Fazit einzubeziehen:

Erstens stellt sich zunächst die Frage, ob vielleicht ein Wechsel von der Konkordanz- zur Konkurrenzdemokratie hilft, die Beziehung von Landtagen und Landtagsdirektionen zu verbessern.

Findet sich über die Konkurrenzdemokratie eine Lösung für die Probleme der österreichischen Länderparlamente und ihren Verwaltungen? Die Demokratietheorie geht in einem solchen Fall davon aus, dass in einer Konkurrenzdemokratie viel eher eine starke Opposition entstehen kann (vgl. Schmidt 2000, 325–338). In diesem Fall sind dann bei einer klaren Trennung von Regierung und Opposition viel eher die Voraussetzungen gegeben, die politische Verantwortlichkeit zu verdeutlichen bzw. die politischen Minderheiten und ihre Rechte zu stärken (vgl. Schausberger 1999a, 5). Dabei spielt der Einsatz der Verwaltungen von Landtag und Landesregierung bei der Abwägung von Vor- und Nachteilen der Konkurrenzdemokratie eine wichtige Rolle, wie dieser Wechsel in Salzburg und Tirol gezeigt hat. Denn eine stärkere Opposition benötigt eine stärkere Landtagsdirektion, da einerseits eine zunehmende parlamentarische Beratung zu erwarten wäre und andererseits der Informationszugang der Opposition zur Landesverwaltung allmählich versiegen würde.¹⁴ Denn sieht man einmal von Großen Koalitionen ab, befindet sich in dieser Demokratieform die zweitstärkste Fraktion meist in der Rolle der Opposition. Wie aber das Beispiel Salzburg verdeutlichte, bewirkte in letzter Konsequenz die Angst der Parteien vor dem Verlust politischer und gesellschaftlicher Proporzannehmlichkeiten, beispielsweise der Landtagsdirektion eine stärkere Rolle in einer Konkurrenzdemokratie einzurichten. Dabei wird deutlich:

Die Angst der großen Parteien beim Wechsel von Proporz zu Majorz: Der Zweite verliert die Regierungsbeteiligung. (vgl. Interview 2.1 vom 13. Mai 2008)

Hinzu kommt, dass der Artikel 36 Abs. 1 der Salzburger Landesverfassung 1999 nun dazu dient, von einem Mehrheitsbeschluss abgehen zu können, da nun die Einstimmigkeit der Landesregierung als Beschlusserfordernis notwendig sein kann (vgl. Thaler 2006, 81). Dadurch belässt die in Salzburg regierende Große Koalition (SPÖ, ÖVP) Konkordanz in einer Mehrheitsdemokratie, die Opposition im Landtag bleibt weiter schwach und eine Stärkung der Landtagsdirektion erscheint nicht mehr notwendig. Daher blieb wohl auch die erwartete Vergrößerung der Landtagsdirektion aus. So verfügte die Verwaltung des Landtags Salzburg bei 36 Abgeordneten im Jahr 2007 nur über elf Angehörige. In einer Fragebogenaktion stellten 22 von 28 Abgeordneten im Bereich der Legistik fest, dass der administrativ-juristische Hilfsapparat nicht verstärkt wurde; bei der Kontrolle waren es 15 von 28 bei einer Enthaltung (vgl. Thaler 2006, 170). Unter diesen Umständen konnte die Landtagsdirektion keine stärkere Unterstützungsrolle spielen. Wie sich gezeigt hat, genügt es also nicht, nur das Demokratiesystem zu wechseln, sondern der gemeinsame politische Wille von Mehrheit und Minderheit ist nötig, um die Landtagsdirektion so auszugestalten, dass sie eine stärkere Position gegenüber der Landesverwaltung einnehmen kann. Dazu sind allerdings Machtanteile zu übertragen.

Zweitens findet in einer Ära demokratischer Herrschaft das Umsetzen von Politik in Handlungen auch in den österreichischen Bundesländern durch die Bürokratie der Exekutive statt. Daher bedeutet exekutive Macht wesentlich die Nutzung exekutiver Verwaltungsmacht. Einfluss oder Macht bedeuten in einem politischen System die Chance, wenn der Erfolg einer politischen Handlung wahrscheinlich erscheint, über das Handeln anderer zu entscheiden. Diese Einflussnahme geschieht über die Möglichkeit, Sanktionen im positiven oder negativen Sinn zu gewähren (vgl. Luhmann 2000, 39). Und um die Macht zur Durchsetzung der eigenen Ziele nutzen zu können, haben die Regierungen der österreichischen Länder und ihre Verwaltungen die politisch-administrativen Schlüsselpositionen im Gewaltengefüge gut besetzt. Denn wie bereits oben er-

örtert konkurrieren auch in einer Demokratie alle Gewalten im Sinne der Gewaltenverschränkung um die beste und effektivste Organisation, die dann Beleg dafür sein soll, dass Macht von der relevantesten Gewalt ausgeübt wird und diese dann entsprechende Kompetenzen erhält. Außerdem können die Landesverwaltungen durch ihre umfassenden Aufgabenstellungen mit ihrer Personalstärke und ihrem Sachverstand die Legislativen und ihre Verwaltungen beeinflussen. Daher würde eine Vergrößerung der Landtagsdirektionen eine zunehmende Unabhängigkeit der Länderparlamente und der Parlamentsverwaltungen bedeuten und die Macht der Exekutive reduzieren. Zwar dominiert theoretisch der Landtag über seine Funktionen die Landesregierung. Aber die aus dem traditionellen Proporz- und Konkordanzsystem fehlenden Landtagsressourcen hatten und haben jedoch seit 1920 zur Folge, dass die „in Österreich Herrschenden wohl manches zu ‚scheuen‘ haben mögen, aber sicher nicht ihre Parlamente“ (Wielinger/Spreitzhofer 1992, 472). Daher dürfen die österreichischen Landtage nichts unversucht lassen, um ihren Kernbereich stärker gegen äußere Einflüsse abzusichern und die Erfüllung ihrer Funktionen unabhängiger zu gestalten – der Weg der Steiermark scheint da Erfolg versprechend.

Die grundsätzliche Frage, wie stark der immer wieder theoretisch herausgearbeitete Einfluss der Exekutive über die Leistungen der parlamentarischen Unterstützungsdienste für den Landtag Steiermark empirisch nachweisbar war, blieb letztlich offen. Denn bei der Gegenüberstellung von Theorie und Empirie ergab sich ein unscharfes Bild. Dies zeigte sich beispielsweise bei der Beantwortung einer Frage des Fragebogens, ob die Unterstützungsleistungen der Landtagsdirektion für den Landtag aus den bekannten Gründen exekutivem Einfluss unterliegen. Die von den Landtagsabgeordneten und Angehörigen der Landtagsverwaltung gegebenen Antworten deckten dabei die gesamte Angebotspalette von „stark“ über „weniger stark“, „akzeptabel“, „kaum“ bis „gar nicht“ ab. In diesen Antworten ist neben verständlichen politischen Interessensunterschieden zwischen Mehrheit und Opposition auch die Erkenntnis nicht auszuschließen, dass der Landtag über seine eigene Entwicklung unschlüssig ist. Denn darin wäre ein Grund für die Schwierigkeiten der interviewten Personen des Landtags und der Landtagsdirektion Steiermark erkennbar, dieses Demokratiedefizit präziser ansprechen zu können. Dieser Grund liegt vermutlich im tradierten Erfahrungshorizont dieses Personenkreises im Umgang mit einer unterstellten Parlamentsverwaltung. Erste Bewusstseinsänderungen sind aber erkennbar. Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang der Hinweis eines Angehörigen der Landtagsdirektion, der diese Veränderungen seit der partiellen Unterstellung der Landtagsdirektion in einer beginnenden größeren Selbstständigkeit des Landtags sieht:

Die deutliche Abgrenzung zwischen Legislative und Exekutive scheint seither mehr Menschen bewusst zu sein. (Fragebogen 3.1.5, S. 2)

Auch der Obmann eines Regierungsklubs prognostiziert vorsichtig optimistisch zum jetzigen partiellen Unterstellungsverhältnis seit 2008:

Die Vorteile der derzeitigen Lösung würden sich wahrscheinlich erst im konkreten Anlassfall zeigen. (Fragebogen 3.1.4, 1)

ANMERKUNGEN

- 1 Der Autor dankt den GutachterInnen und der Redaktion für die konstruktiven Hinweise und Anregungen.
- 2 Auf einige wichtige Werke sei aber hingewiesen: Schneider 1979; Eicher 1988; Jun 1996; Greß/Huth 1998; Wehling 2004; Mielke/Reutter 2004; Eisele 2006 für die deutschen Länder. Brüner et al. 1985; Kojá 1988; Schambeck 1992, Merten 1997, Dax 1997, Dachs 2003, Fallend 2003, Aigner 2006 für die österreichischen Bundesländer. Hinzu kommen noch im europäischen Rahmen Falconer et al. 2001a, Jann 2001 und Bußjäger 2010.
In der internationalen vergleichenden Demokratieforschung erfolgt die Analyse fast ausschließlich auf der Bundesebene. Lijphart 1977 und 1999 sowie Vanhanen 1984, 1997 und 2003 sind dafür die bekanntesten Beispiele.
Versuche, beispielsweise mit dem Vanhanen-Index eine vergleichende demokratietheoretische Untersuchung auf den Länderebenen der Bundesrepublik Deutschland beziehungsweise den Kantonsebenen der Schweiz vorzunehmen, haben sich zum einen als problematisch herausgestellt (vgl. Kropp et al. 2008). Zum anderen wurden bei der Operationalisierung die Kriterien Wettbewerb und Partizipation benutzt, die für die Studie, die Grundlage dieses Aufsatzes ist, nicht verwendbar waren.
- 3 Vgl. beispielsweise Schindler 1989; Schindler 1999; Voss 1983; Zeh 1987; Schick/Hahn 2000 für die BRD und Czerny 1994 für Österreich.
- 4 Vgl. zum Beispiel Keller/Raupach 1970, Bitz 1998, Mäder 2002. Auch im europäischen Rahmen werden die Landtagsverwaltungen ebenfalls nur am Rande erwähnt: vgl. Falconer et al. 2001b, 5; Jann 2001, 14f.; Löffler/Hofmeister 2001, 189–194.
- 5 Insgesamt wurden zwei Interviewserien mit Landtagsabgeordneten und Angehörigen der Landtagsverwaltungen in Führungspositionen (in und außer Dienst) der Landtage der Steiermark, von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz (N = 26) und eine Fragebogenaktion (N = 7) mit dem gleichen Personenkreis nur aus der Steiermark durchgeführt.
- 6 Das Land Wien ist zugleich Bundeshauptstadt und unterliegt daher ebenfalls der kommunalen Gesetzgebung. Diese Besonderheit wird im vorliegenden Aufsatz nicht weiter berücksichtigt. Die Begriffe „Parlament(e)“ und „Landtag(e)“ sind identisch, wobei sich „Parlament(e)“ auf alle Legislativen Österreichs, „Landtag(e)“ und „Länderparlament(e)“ nur auf die Legislativen der Bundesländer bezieht.
- 7 Diese parteipolitische Konstante muss in der Analyse der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative stets mitgedacht werden. Eine ausführlichere Kommentierung zu diesem Komplex würde wiederum den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen. Auf die zu dieser Thematik umfangreich vorhandene Literatur bleibt an dieser Stelle nur hinzuweisen.
- 8 Ausnahmen stellen für die Bundesrepublik Deutschland die verfassungsrechtlichen Untersuchungen des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hemmer 2000) sowie der deutschen Landtagspräsidenten (Köhler 2000) dar.
- 9 In den Geschäftsordnungen von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen ist die Neutralität sogar verpflichtend festgeschrieben: „[...] leitet die Verhandlungen gerecht und unparteiisch“ (§ 5 der Nordrhein-Westfälischen und § 4 der Rheinland-Pfälzischen Geschäftsordnung).
- 10 Der Begriff soll das Recht der Parlamente betonen, ausgewogene Informationen von allen Institutionen zu erhalten, die Informationen für parlamentarische Tätigkeiten verfügbar haben (Politikerberatung, Landesverwaltung usw.). Und er beinhaltet ebenfalls die Pflicht der Parlamente, alle sinnvollen Möglichkeiten des Zugriffs auf Informationen zu nutzen.
- 11 Nach Artikel 95(1) B-VG galt für den Landtag weiterhin: „Die Gesetzgebung der Länder wird von den Landtagen ausgeübt“. Die exekutiven Funktionen hingegen wechselten nach Artikel 101(1) B-VG: „Die Vollziehung jedes Landes übt eine vom Landtag zu wählende Landesregierung aus“.
- 12 In den Landtagsklubsekretariaten befinden sich sechs BeamtInnen und 24 Vertragsbedienstete. Nimmt man als Vergleichszahlen die Anteile an MitarbeiterInnen in den juristischen (rechtskundiger Verwaltungsdienst) und wissenschaftlichen Bereichen (wissenschaftlicher Dienst) als Maßstab, so waren auf der Parlamentsebene (Landtagsdirektion und Landtagsklubs) 15 und bei der Regierung 276 wissenschaftliche und juristische Mitarbeiter vorhanden.
Ein weiteres Beispiel soll diesen Sachverhalt nochmals verdeutlichen. Vergleicht man die BeamtInnen/Angestellten des höheren Dienstes der Landtagsverwaltung von Rheinland-Pfalz und die juristischen und wissenschaftlichen MitarbeiterInnen der Landtagsdirektion der Steiermark mit den vergleichbaren Personengruppen der jeweiligen Landesexekutive, so ergeben sich folgende Werte: In Rheinland-Pfalz findet man eine etwa 60-fache Überzahl der Angehörigen des höheren Dienstes der Landesregierung gegenüber der Landtagsverwaltung (Landtagsverwaltung = 44, Landesregierung = 2667; Zahlen aus Stellenübersichten des Haushaltsplans 2007). Das Verhältnis zwischen den wissenschaftlichen und juristischen MitarbeiterInnen von Landtagsdirektion und Landesverwaltung erhöht sich in der Steiermark auf das ca. 90-fache (Landtagsdirektion = 3, Landesexekutive = 276; Zahlen aus Personal-Stellenplan 2007/8; www.verwaltung.steiermark.at). Auch an dieser Stelle muss aber wieder auf die Wahrnehmung von parlamentarischen Aufgaben durch die Landesverwaltung hingewiesen werden. Berücksichtigt man diese Umstände, so verbessert sich zwar das Verhältnis etwas, fördert aber andere Nachteile – wie einen stärkeren Einfluss der Exekutive.

- 13 Offiziell ist die Durchsetzung exekutiver politischer Absichten über die Fraktionsmehrheiten möglich. Wobei bei strittigen Entscheidungen die Gefahr besteht, dass sich im Regierungslager eine interne Opposition ausbilden kann. Zum Beispiel einigten sich in der Steiermark im Jahr 2000 FPÖ und ÖVP auf eine Partnerschaft gegen die mittergerierende SPÖ (Fallend 2006, 978). Dadurch bildete sich eine „Bereichs-Opposition“ heraus, die durchaus als wechselseitige Kontrolle innerhalb der Landesregierung betrachtet werden kann (vgl. Pesendorfer 1986, 138f.). Fraglos verfügt die „Bereichs-Opposition“ über mehr Kontrollmöglichkeiten – wenn auch innerhalb der Regierung – als eine schwache parlamentarische Opposition, die es im Proporzsystem aufgrund ihrer Wahlergebnisse nicht in die Landesregierung geschafft hat. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass diese „interne“ Regierungsopposition, im Gegensatz zur parlamentarischen Opposition, die Möglichkeit hat, auf die Landesverwaltung und ihren Verfassungsdienst zurückgreifen zu können (vgl. Pesendorfer 1999, 68f., 81).
- 14 Eine Fußnote zu Artikel 65a der Tiroler Landesordnung 1989 (Informationsrechte) macht eine solche Konstellation deutlich: „Nach dem bisherigen Regierungssystem sind die im Landtag vertretenen Parteien bei entsprechender Mandatsstärke auch in der Landesregierung vertreten und erlangen so über die in der Landesregierung kollegial zu beschließenden Angelegenheiten die entsprechenden Informationen. Diese Möglichkeit entfällt künftig für jene Parteien, die bei der Bildung der Landesregierung nach dem Mehrheitssystem nicht mehr in dieser vertreten sind. Mit dem vorgesehenen Recht auf Akteneinsicht soll dafür ein Ersatz geschaffen werden.“

LITERATURVERZEICHNIS

- Aigner*, Dagmar (2001). Zwischen Zufriedenheit und Enttäuschung. Der Salzburger Landtag nach dem Ende des Regierungsprozesses, in: Herbert *Dachs*/Roland *Floimair* (Hg.): Salzburger Jahrbuch für Politik, Wien, 22–56.
- Aigner*, Dagmar (2006). Die Landtage, in: Herbert *Dachs*/Peter *Gerlich*/Herbert *Gottweis*/Helmut *Kramer*/Volkmar *Lauber*/Wolfgang C. *Müller*/Emmerich *Tálos* (Hg.): Politik in Österreich, Wien, 959–973.
- Anderwald*, Heinz D. (1994). Beitrag zur Podiumsdiskussion, in: Heinz *Schäffer* (Hg.): Die Kontrollfunktion der Landesparlamente, Wien, 58–60.
- Antoniolli*, Walter/Friedrich *Koja* (1986). Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien.
- Biegelbauer*, Peter/Erich *Grießler* (2009). Politische Praktiken von MinisterialbeamtenInnen im österreichischen Gesetzgebungsprozess, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 38(1), 61–77.
- Bitz*, Ferdinand (1998). Die parlamentarischen Hilfsdienste (Diplomarbeit), Bonn.
- Brünner*, Christian/Wolfgang *Mantl*/Dietmar *Pauger*/Reinhard *Rack* (1985). Verfassungspolitik – Dokumentation Steiermark, Wien et al.
- Bußjäger*, Peter (2010). The Austrian Länder: The Relationship of Regional Parliaments to the Executive Power against the Background of Europeanisation, in: Rudolf *Hrbek* (Hg.): Legislatures in Federal Systems and Multi-Level Governance, Baden-Baden, 105–119.
- BVerfGE/Bundesverfassungsgerichtsentscheide 34, 59; 9, 279f.
- Czerny*, Wilhelm F. (1994). Die Entwicklung der österreichischen Parlamentsadministration, in: Edith *Rieter*/Günther *Schefbeck* (Hg.): Wilhelm F. Czerny. Parlament und Parteien, Wien 165–192.
- Dachs*, Herbert (Hg.) (2003). Der Bund und die Länder. Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat, Wien et al.
- Dax*, Wolfgang (1997). Die Bedeutung der Landesparlamente in Österreich, in: Detlef *Merten* (Hg.): Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht, Berlin, 71–90.
- Eicher*, Hermann (1988). Der Machtverlust der Landesparlamente, Berlin.
- Eisele*, Hansjörg (2006). Landesparlamente – (k)ein Auslaufmodell? Baden-Baden.
- Falconer*, Peter/Colin *Smith*/William *Webster* (2001a). Introduction, in: Peter *Falconer* et al. (Ed.): Managing Parliaments in the 21st Century, Amsterdam et al., 1–6.
- Falconer*, Peter/Colin *Smith*/William *Webster* (Hg.) (2001). Managing Parliaments in the 21st Century, Amsterdam et al.
- Fallend*, Franz (2003). Föderalismus – Eine Domäne der Exekutive, in: Herbert *Dachs* (Hg.): Der Bund und die Länder, Wien et al., 17–68.
- Fallend*, Franz (2006). Landesregierung und Landesverwaltung, in: Herbert *Dachs*/Peter *Gerlich*/Herbert *Gottweis*/Helmut *Kramer*/Volkmar *Lauber*/Wolfgang C. *Müller*/Emmerich *Tálos* (Hg.): Politik in Österreich, Wien, 974–989.
- Geser*, Hans (1989). Sozialsysteme, in: Helga *Michalsky* (Hg.): Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen, Vaduz, 85–121.
- Greif*, Franz/Ronald *Huth* (1998). Die Landesparlamente: Gesetzgebungsorgane in den deutschen Ländern, Heidelberg.

- Grimmer, Klaus (1996). Verfassungsrechtliche Grundlage, in: Raban Graf von *Westphalen*, Parlamentslehre, Wien, 115–135.
- Hemmer, Harald (2000). Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen – Amt, Funktion und Kompetenzen, Düsseldorf.
- Herz, Hans (2008). Die Verwaltung der Parlamente. Stellung, Organisation und Funktionen der Landtagsverwaltungen und ihr Verhältnis zu den Landtagen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 39(3), 528–564.
- Hesse, Konrad (1988). Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage, Heidelberg
- Jann, Werner (2001). Managing Parliaments in the 21st Century: From Policy-Making and Public Management to Governance, in: Peter *Falconer* et al. (Hg.): *Managing Parliaments in the 21st Century*, Amsterdam, 9–16.
- Jun, Uwe (1996). Landesparlamente, in: Raban Graf von *Westphalen* (Hg.): *Parlamentslehre*, Wien, 489–513.
- Karner, Stefan (2000). Die Steiermark im 20. Jahrhundert, Graz et al.
- Keller, Thomas/Hupert *Raupach* (1970). Informationslücke des Parlaments? Hannover.
- Köhler, Michael (2000). Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, Berlin.
- Koja, Friedrich (1967 und 1988). Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, Wien/New York.
- Kropp, Sabine/Benedikt *Giesbers*/Nicole *Höhm*/Laura *Möllers*/Matthias *Ruschke* (2008). Demokratiequalität im „Ermessen“ der Forschung. Der *Vanhanen*-Index im Labor der deutschen Länder und Schweizer Kantone, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 39(4), 702–727.
- Kuhl, Thomas, (1993). Der Kernbereich der Exekutive, Baden-Baden.
- Landtag Nordrhein-Westfalen*. Geschäftsordnung des *Landtags Nordrhein-Westfalen* vom 9. Juni 2010.
- Landtag Rheinland-Pfalz*. Geschäftsordnung des *Landtags Rheinland-Pfalz* vom 10. November 2006
- Landtag Steiermark*. Geschäftsordnung des *Steiermärkischen Landtags* vom 24. Mai 2005.
- Landtag Steiermark*: Selbständiger Antrag (Einl. Zahl 1600/1) vom 27. September 2007.
- Lehmbruch*, Gerhard (1967). Proporzdemokratie, Tübingen.
- Lijphart*, Arend (1977). *Democracy in Plural Societies*, New Haven/London.
- Lijphart*, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven/London.
- Löffler*, Elke/Albert *Hofmeister* (2001). Implications of Contract Management for Cantonal Parliament in Switzerland: Observers Become Players, in: Peter *Falconer* et al. (Hg.): *Managing Parliaments in the 21st Century*, Amsterdam et al., 181–195.
- Luhmann*, Niklas (2000). *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main.
- Mäder*, Katja (2002). Die Öffentlichkeitsarbeit von Länderparlamenten. Bestandsaufnahme und Analyse der PR-Aktivitäten aller deutscher Länderparlamente (Magisterarbeit), Leipzig.
- Mattern*, Karl-Heinz (1953). Zum Begriff des Bundestagsbeamten, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 7–9.
- Merten*, Detlef (Hg.) (1997). *Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht*, Berlin.
- Mielke*, Siegfried/Werner *Reutter* (Hg.) (2004). *Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte-Struktur-Funktion*, Opladen.
- Möllers*, Christoph (2005). *Gewaltengliederung*, Tübingen.
- Neumann*, Franz (1998). *Demokratietheorien – Modelle zur Herrschaft des Volkes*, in: Franz *Neumann* (Hg.): *Handbuch Politische Theorien und Ideologien*, Opladen, 2. Auflage, 4–78.
- Öhlinger*, Theo (2003). *Verfassungsrecht*, 5. Auflage, Wien.
- Pernthaler*, Peter (1996). *Allgemeine Staats- und Verfassungslehre*, 2. Auflage, Wien.
- Pesendorfer*, Wolfgang (1999). Fraktions-, Verhältnis- oder Mehrheitswahl der Landesregierung durch den Landtag? in: Franz *Schausberger* (Hg.): *Vom Regierungsproporz zur Konkurrenz. Die Reform der Salzburger Landesverfassung 1998*, Wien, 55–84.
- Riegler*, Josef (2008). *Landtag Steiermark, Geschichte und Gegenwart*, Graz.
- Rudzio*, Wolfgang (2000). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 5. Auflage, Opladen.
- Schambeck*, Herbert (1992). *Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich*, Wien.
- Schambeck*, Herbert (1997). *Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich*, in: Detlef *Merten* (Hg.): *Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht*, Berlin, 15–32.
- Schausberger*, Franz (1999a). Vorwort, in: Franz *Schausberger* (Hg.): *Vom Regierungsproporz zur Konkurrenz. Die Reform der Salzburger Landesverfassung 1998*, Wien, 5–7.
- Schausberger*, Franz (1999b). Vom Proporz- zum Mehrheitsystem – ein historischer Aufriß, in: Franz *Schausberger* (Hg.): *Vom Regierungsproporz zur Konkurrenz. Die Reform der Salzburger Landesverfassung 1998*, Wien, 11–45.
- Schausberger*, Franz (1999c). Vom Regierungsproporz zur Konkurrenz. Die Reform der Salzburger Landesverfassung 1998, Wien.

- Schick*, Rupert/*Gerhard Hahn* (2000). *Wissenschaftliche Dienste*, Bonn.
- Schindler*, Peter (1989). Die Verwaltung des Bundestages, in: Hans-Peter *Schneider*/*Wolfgang Zeh* (Hg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin/New York, 829–858.
- Schindler*, Peter (1999). *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1999*, 3 Bände, Baden-Baden.
- Schmidt*, Manfred G. (2000). *Demokratiethorien*, Opladen.
- Schmidt-Aßmann*, Eberhard (1987). Der Rechtsstaat, in: Josef *Isensee*/*Paul Kirchhof* (Hg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland in 8 Bänden, Band I, Grundlagen von Staat und Verfassung*, Heidelberg, 987–1043.
- Schneider*, Herbert (1979). *Länderparlamentarismus*, Opladen.
- Schüttemeyer*, Suzanne S. (2010). Politische Führung im Parlament, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2–3/2010, 15–21.
- Schwarzmeier*, Manfred (2001). *Parlamentarische Mitsteuerung*, Wiesbaden.
- Sommer*, Gerlinde (1996). §1 Verantwortung als demokratischer Verfassungsgrundsatz: Grundrechte, Repräsentation, Volkssouveränität und Gewaltenteilung, in: Raban Graf von *Westphalen* (Hg.): *Parlamentslehre*, München, Wien, 4–25.
- Steffani*, Winfried (1997). *Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*, Opladen, Wiesbaden.
- Steiniger*, Barbara (2004). Der Wiener Landtag – das unbekannte Wesen im Mehrebenensystem, in: Ferdinand *Opll* (Hg.): *Studien zur Wiener Geschichte*, Wien, 303–326.
- Thaler*, Walter (2006). *Gefesselte Riesen – Wechsel vom Proporz- zum Majorzsystem in Salzburg und Tirol*, Wien.
- Ucakar*, Karl (2006). *Verfassung – Geschichte und Prinzipien*, in: Herbert *Dachs*/*Peter Gerlich*/*Herbert Gottweis*/*Helmut Kramer*/*Volkmar Lauber*/*Wolfgang C. Müller*/*Emmerich Tálos* (Hg.): *Politik in Österreich*, Wien, 119–138.
- Vanhanen*, Tatu (1984). *The Emergence of Democracy. A Comparative Study of 119 States, 1850–1979*, Helsinki.
- Vanhanen*, Tatu (1997). *Prospects of Democracy. A Study of 172 Countries*, London/New York.
- Vanhanen*, Tatu (2003). *Democratization. A Comparative Analysis of 170 Countries*, London/New Haven.
- von Boetticher*, Christian (2002). *Parlamentsverwaltung und parlamentarische Kontrolle*, Bonn.
- von Bredow*, FreiherrLippold (2008). *The Role of Parliamentary Administration in the Process of Establishing good Governance*, Deutscher Bundestag – WD 3-3000-147/08, Berlin.
- Voss*, Everhard A. (1983). *Parlamentarische Dienste: Die Bundestagsverwaltung*, Heidelberg, Hamburg.
- Walter*, Robert/*Heinz Mayer* (1992). *Grundriß des österreichischen Verfassungsrechts*, Wien.
- Weber*, Karl (1992). Landesgesetzgebung und Landesregierung. Eine Untersuchung zur verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Gewaltenteilung in den österreichischen Bundesländern, in: Herbert *Schambeck* (Hg.): *Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich*, Wien, 97–124.
- Wehling*, Hans-Georg (Hg.) (2004). *Die deutschen Länder*, Wiesbaden.
- Wielinger*, Gerhart/*Karl Spreitzhofer* (1992). Der Landtag der Steiermark, in: Herbert *Schambeck* (Hg.): *Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich*, Wien 441–493.
- Zeh*, Wolfgang (1987). Bundestagsverwaltung, in: Kurt G. A. *Jeserich*/*Hans Pohl*/*Georg-Christoph von Unruh* (Hg.): *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, 6 Bände, Band V, Stuttgart, 160–166.
- Zimmer*, Gerhard (1979). *Funktion-Kompetenz-Legitimation*, Berlin.

AUTOR

Hans HERZ, Jahrgang 1947, ist Doktorand an der Universität Koblenz-Landau. Gegenwärtiger Forschungsschwerpunkt: Landtage und ihre Verwaltungen.

Korrespondenzadresse: Erlenhof 4, 56645 D-Nickenich

E-Mail: hnshrz@t-online.de