universität wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

Entparlamentarisierung im Zuge des Europäischen Semesters? Das Fallbeispiel Österreich.

verfasst von / submitted by

Anna Fritz, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Master of Arts (MA)

Wien, 2019 / Vienna 2019

Studienkennzahl lt. Studienblatt / degree programme code as it appears on the student record sheet:	A 066 824
Studienrichtung lt. Studienblatt / degree programme as it appears on the student record sheet:	Masterstudium Politikwissenschaft
Betreut von / Supervisor:	Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. GERDA FALKNER

Danksagung

Ich muss ehrlicherweise gestehen, dass ich mich vor diesem Teil der Arbeit ursprünglich drücken wollte. Wohlgemerkt nicht aus Undankbarkeit, sondern vielmehr aus Bequemlichkeit. Eine gute Freundin wies mich schlussendlich daraufhin, dass die Menschen, die mich während meiner Studienzeit unterstützt haben, eine öffentliche Anerkennung verdient hätten. Wahre Worte, wie ich finde. Folgender Abschnitt ist aus diesem Grund meinen Liebsten und meinen guten Weggefährten gewidmet.

Zuallererst möchte ich mich bei meiner Familie bedanken. Meine Eltern haben mich nicht ‚nur' finanziell unterstützt, sondern haben stets an mich und meinen Fähigkeiten geglaubt. Bedanken möchte ich mich auch bei meiner Schwester Tanja, die während der gesamten Zeit immer ein offenes Ohr für mich hatte. Auch wenn sie anfänglich mein Interesse für die tagesaktuelle Politik nicht nachvollziehen konnte, bin ich ein wenig stolz, bei ihr nun ein aufkeimendes Interesse feststellen zu können.

Besonders bedanken möchte ich mich bei meinem Freund Georg, der meine Entscheidung, mein Studium in Wien fortzusetzen, stillschweigend akzeptierte und mich anschließend zwei Jahre lang unterstützte. Es ist vor allem sein Verdienst, dass ich diese Arbeit abgeschlossen habe. Er hat meine Monologe, Hochs und Tiefs während des Schreibprozesses tapfer über sich ergehen lassen und mich ermutigt, nicht locker zu lassen. Vielen Dank dafür!

Bedanken möchte ich mich auch bei meinem guten Freund Benedikt. Er hat mich nicht nur bei der Wohnungssuche in Wien begleitet, sondern auch während der zwei Jahre immer wieder nach mir geschaut. Ein Dank gilt auch meiner Freundin Ramona, denn unsere Freundschaft blieb trotz der Hunderte Kilometer weiten Entfernung erhalten, und das ist keine Selbstverständlichkeit.

Dass Wien zu meinem zweiten Zuhause wurde, hab ich nicht zuletzt meiner Wiener Crew zu verdanken, insbesondere meinem Mitbewohner Tobias und seiner Freundin Steffi, die mich mit ihren Kochkünsten verwöhnt haben. Beim abendlichen Beisammensein fühlte ich mich immer wie zu Hause.

Dass meine Zeit an der Uni wie im Nu verging, habe ich ganz besonders Anna und Chrissi zu verdanken. Aus einer flüchtigen Uni-Bekanntschaft wurde schnell eine herzliche Freundschaft. Nicht fehlen darf an dieser Stelle mein guter Freund Markus. Während meiner Pendlerzeit stand nicht nur seine Tür immer für mich offen, sondern er hat mich auch mit großer Selbstverständlichkeit in seinen Freundeskreis aufgenommen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Forschungsaufbau 1

1.1. Forschungsstand 1

1.2. Forschungsfrage und Forschungsinteresse 4

1.3. Analytischer Ansatz 5

1.4. Methodik 10

1.5. Aufbau der Arbeit 12

2. Das Europäische Semester 13

2.1. Hintergrund: Von der Wirtschafts- und Währungsunion zur Eurokrisenbewältigung 13

2.2. Der Weg hin zum Europäischen Semester 16

2.3. Einführung und Ablauf des Europäischen Semesters 19

3. Nationale Parlamente in der Europäischen Union: Von der Marginalisierung hin zu einem Revival? 24

4. Der europäische Integrationsprozess und das Budgetrecht 30

4.1. Phase I (1945–1994): Das österreichische Budgetrecht vor dem EU-Beitritt: Vom Legislativ- zum Exekutivbudget? 32

4.1.1. Phase I (1945–1994): Erstellung, Bewilligung, Vollzug und Kontrolle des Bundeshaushaltsplans 33

4.1.2. Phase I (1945–1994): Die politische Praxis der finanziellen Mitwirkungsbefugnisse 37

4.1.3. Phase I (1945–1994): Wie sind die Funktionen des österreichischen Nationalrates einzuordnen? 38

4.2. Phase II (1995–2010): Der Mitgliedsstaat Österreich und sein Budgetprozess 43

4.2.1. Phase II (1995–2010): Erste Reformschritte 44

4.2.2. Phase II (1995–2010): Die ‚große' Bundeshaushaltsreform 47

4.2.3. Phase II (1995–2010): Der Budgetzyklus: Erstellung, Bewilligung und Kontrolle des Bundeshaushaltsgesetzes 51

4.2.4. Phase II (1995–2010): Stärkung des Nationalrates durch den Budgetdienst? 54

4.2.5. Phase II (1995–2010): EU-Mitgliedschaft: Wie sind die parlamentarischen Funktionen einzuordnen? 55

4.3. Phase III (2011–2017): Mitwirkung des Nationalrates im Europäischen Semester 58

4.3.1. Phase III (2011–2017): Der gesamte Budgetzyklus: Vorbereitung und Erstellung 60
4.3.2. Phase III (2011–2017): Der gesamte Budgetzyklus: Bewilligung, Vollzug und Kontrolle 65
4.3.3. Phase III (2011–2017): Mehr Beteiligung des Nationalrates durch das Europäische Semester? 70
4.4. Das Europäische Semester unter dem Blickwinkel der vertikalen Dimension der ‚Entparlamentarisierung' 76
5. Conclusio 79
5.1. Zusammenfassung 80
5.2. Vergleich der zeitlichen Phasen 83
5.3. Gesamtbeurteilung 87
Abkürzungsverzeichnis 89
Literaturverzeichnis 90
Anhang 111
Tabelle I: Ablauf des Europäischen Semesters von 2010 bis 2017 111
Tabelle II: Analyse der Stenographischen Protokolle 115
Abstract Deutsch 121
Abstract English 122
Eidesstattliche Erklärung 123

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Analyseschema 10

Tabelle 2: Phase I (1945–1994): Beteiligung des österreichischen Nationalrates am Budgetprozess 42

Tabelle 3: Phase II (1995–2010): Beteiligung des österreichischen Nationalrates am Budgetprozess 55

Tabelle 4: Akteure im gesamten Budgetzyklus 60

Tabelle 5: Jahreswachstumsberichte von 2010 bis 2017 61

Tabelle 6: Stabilitätsprogramme von 2010 bis 2017 65

Tabelle 7: Nationale Reformprogramme von 2010 bis 2017 67

Tabelle 8: EU-Empfehlungen von 2011 bis 2017 69

Tabelle 9: Phase III (2011–2017): Beteiligung des österreichischen Nationalrates am Budgetprozess 75

Tabelle 10: Vergleich der parlamentarischen Funktionen in den drei Phasen 86

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anzahl der Ausschusssitzungen von 1953 bis 1994..... 40

Abbildung 2: Ausschusssitzungen des österreichischen Nationalrates von 1994 bis 2008..... 57

Abbildung 3: Anzahl der Ausschusssitzungen im Vergleich. 73

1. Einleitung und Forschungsaufbau

Die Eurokrise von 2008 und die daraus resultierenden Gegenmaßnahmen führten zu einem verstärkten Zentralismus in der europäischen Wirtschaftspolitik (vgl. u. a. Crum, 2013: 625f; Rittberger / Winzen, 2015: 430). Eine institutionelle Neuerung stellt unter anderem das Europäische Semester dar, das seit 2011 zum zentralen Koordinierungsmechanismus der europäischen Wirtschaftspolitik geworden ist. Ziel des Europäischen Semesters ist es, die Budgetpolitik der europäischen Mitgliedstaaten zu harmonisieren, um den Währungs- und Wirtschaftsraum zu stabilisieren und zu stärken (vgl. Maatsch, 2017: 1). Kernelemente des Europäischen Semesters sind der europäische Haushaltszeitplan sowie die Überwachung der Budgetpläne vonseiten der Europäischen Kommission (Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2013b: Verordnung [VO] der Europäischen Union [EU] Nr. 473/2013).

In der europäischen Integrationsforschung löste der verstärkte Zentralismus der europäischen Wirtschaftspolitik (vgl. u. a. Crum, 2013: 625f; Rittberger / Winzen, 2015: 430) eine neuerliche Entparlamentarisierungsdebatte aus (vgl. Auel, 2013; Maduro, 2013; Maatsch, 2015, Jančić, 2016: 226). Die genannten Autoren und Autorinnen setzen sich mit der Frage auseinander, welche Veränderungen die Krisenmaßnahmen und die wirtschaftspolitischen Reformen für die nationalen Parlamente zur Folge haben. Einige Autoren und Autorinnen kommen in ihren Untersuchungen zum Schluss, dass die Eurokrise den nationalen Parlamenten neue Möglichkeiten eröffnet hat, ihren Einfluss zu stärken (vgl. u. a. Rittberger / Winzen, 2015, Jančić, 2016, Hallerberg et al., 2018). Andere hingegen sehen die Mitwirkungs- und Kontrollfunktionen der nationalen Parlamente in Gefahr (vgl. Crum, 2018). Nationale Parlamente sind hinsichtlich ihrer finanziellen Kapazitäten sowie des engen zeitlichen Rahmens, innerhalb dessen die Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise getroffen wurden, deutlich im Nachteil (vgl. Lord, 2012: 51).

Im Rahmen dieser Entparlamentarisierungsdebatte ist auch die vorliegende Arbeit einzuordnen, die den europäischen Koordinierungsmechanismus und seine Auswirkungen auf die Rolle des österreichischen Nationalrats analysiert.

1.1. Forschungsstand

Die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Integrationsprozess wurde Mitte der neunziger Jahre erstmals intensiv diskutiert (vgl. u. a. Norton, 2004 [1996]; Raunio / Hix, 2000; Maurer / Wessels, 2001). Lange Zeit lag der Fokus der Integrationsforschung auf den europäischen Institutionen. Erst durch den Vertrag von Maastricht begann die Debatte über das europäische Demokratiedefizit (vgl. Auel, 2015: 914). Diese Entwicklung hatte zur Folge, dass

sich die Untersuchungen von einer europäischen auf eine nationalstaatliche Ebene verlagerten und sich die Forschung verstärkt mit den nationalen Parlamenten zu befassen begann.

Ein erster wesentlicher Beitrag, der maßgeblich zum Verständnis des europäischen Mehrebenensystems verhalf, stammt von Maurer und Wessels (2001). Die Autoren verstehen unter dem Begriff ‚Mehrebenensystem' die wechselseitige Beziehung, die zwischen den verschiedenen europäischen und nationalen Akteuren besteht (2001: 33). Maurer und Wessels gehen der zentralen Frage nach, wie Parlamente im Laufe der Zeit auf die institutionellen und prozeduralen Neuerungen auf europäischer Ebene reagiert haben, und untersuchen zu diesem Zweck alle 15 Parlamente der Europäischen Gemeinschaft (EG)/Europäischen Union (EU). Die Untersuchung zeigt auf, dass die Partizipationsmöglichkeiten der Parlamente weniger genutzt werden, als es die rechtlichen Möglichkeiten der EG/EU sowie die nationalen Verfassungen zulassen würden. Erst durch den Vertrag von Maastricht hat es in einigen Mitgliedsstaaten Änderungen hinsichtlich des parlamentarischen Mitwirkens gegeben. Blümel und Neuhold widmen sich im Sammelband von Maurer und Wessels dem Mitgliedsstaat Österreich. Blümel und Neuhold verweisen in ihrem Beitrag auf den vorherrschenden Antagonismus zwischen den rechtlichen Möglichkeiten und der politischen Praxis in Österreich. Der Nationalrat verfüge rechtlich über zahlreiche Mitwirkungsfunktionen, doch in der politischen Praxis falle die Einflussnahme des Nationalrates gering aus. Die Autorinnen ziehen daraus folgenden Schluss: „Democracy cannot be enforced by constitutional provisions, but must become an intrinsic and pivotal feature of the decision-making process" (2001: 336).

Im Hinblick auf die Europäisierung nationaler Parlamente sind Katrin Auels Beiträge hervorzuheben (u. a. 2005, 2014, 2015, 2016). Auel und Höing (2015) untersuchen das parlamentarische Mitwirken in der Umsetzung der Eurokrisenmaßnahmen zwischen den Jahren 2010 und 2012. In ihrer quantitativen Analyse stellen sie unter anderem eine Asymmetrie in der Kontrollfunktion der Parlamente bezüglich der Krisenmaßnahmen fest.

Betrachtet man die Literatur hinsichtlich der Eurokrise und ihrer Auswirkungen auf die nationalen Parlamente, lässt sich Folgendes feststellen: Es gibt Autorinnen und Autoren, die der Ansicht sind, nationale Parlamente seien aus der Krise gestärkt hervorgegangen, während andere von einem Machtverlust der Parlamente sprechen. Fasone (2015) vertritt die Meinung der ersten Strömung. Sie kommt zu dem Schluss, dass die weitverbreitete Meinung des Machtverlustes in den untersuchten Ländern[1] nicht der Realität entspricht. Die Parlamente der untersuchten Länder hätten zwar keinen Einfluss auf die Entscheidung hinsichtlich der

[1] Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und Portugal.

getroffenen Maßnahmen auf europäischer Ebene (u. a. Fiskalpakt, Europäischer Stabilitätsmechanismus), daraus könne man jedoch nicht auf einen generellen Machtverlust schließen. Was das Budgetrecht betrifft, stellt Fasone fest, dass die Einführung des Europäischen Semesters durch die Nutzung von bereits bestehenden Kanälen problemlos umgesetzt wurde. Konkret nutzen die Parlamente vorwiegend Ausschüsse, die für die europäischen Angelegenheiten eingerichtet wurden. Diese Änderungen hatten zur Folge, dass die Parlamente ihren Einfluss sowie die Kontrolle im Vergleich zur Vergangenheit ausbauen konnten. Auch die Untersuchungen von Hefftler / Wessels (2013) und Rittberger / Winzen (2015) sehen eine Anpassungsleistung seitens der Parlamente nach der Eurokrise gegeben: Nationale Parlamente passen sich den neuen Gegebenheiten an (vgl. Hefftler / Wessels, 2013: 11). Rittberger und Winzen unterscheiden in ihrer Untersuchung zwischen starken und schwachen Parlamenten. Als starke Parlamente definieren sie diejenigen, die über wichtige formelle Mitbestimmungsrechte verfügen. Schwache Parlamente besitzen diese formellen Rahmenbedingungen nicht. Im Zuge der Eurokrise konnten die Parlamente mit formellen Mitbestimmungsrechten ihre Mitwirkungs- und Kontrollfunktion verteidigen. Parlamente, die über diese formellen Rechte nicht verfügen, konnten dementsprechend ihre Kompetenzen auch nicht erweitern oder verteidigen. Rittberger und Winzen ziehen daraus den Schluss, dass sich Parlamente den neuen Rahmenbedingungen anpassen. In welchem Ausmaß diese Anpassung erfolgt, hängt jedoch von den institutionellen Gegebenheiten ab (vgl. ebenda: 452ff).
Auch Jančić (2016) stellt fest, dass die Eurokrise neue Wege der parlamentarischen Integration auf nationaler Ebene eröffnet hat. Nationale Parlamente hätten also ihren Verlust von legislativen Kompetenzen durch neue Wege der parlamentarischen Mitbestimmung kompensiert:

> „There is clear empirical evidence that the crisis and its procedural offspring, the European Semester, have provoked a proliferation and intensification of parliamentary activity in budgeting and EU affairs“ (2016: 247).

Hallerberg et al. (2018) analysieren das Europäische Semester und die Mitwirkung der nationalen Parlamente über einen längeren Zeitraum (2012 bis 2015). Die Autoren und Autorinnen konnten zwei Veränderungen festhalten. Erstens, dass bei der Einführung des Europäischen Semesters die EU-Ausschüsse im Prozess noch eine wesentliche Rolle innehatten. Dies habe sich seit dem Jahr 2015 geändert, mit dem die Budget- bzw. Finanzausschüsse die entscheidende Rolle in den Parlamenten übernahmen (vgl. 2018: 263). Zweitens, dass innerhalb des Untersuchungszeitraumes Parlamente der Nicht-Euro-Staaten aktiver waren als jene der Euro-Staaten.

> „Over time, those in member states outside the euro area became even more active than those inside the euro area. Our prior is that parliamentary committees became more active as recommendations touched upon more politically controversial topics, and the very involvement of 'Europe' in recommending domestic reforms under the country-specific recommendations was more controversial in euro area 'outs', which led to more active parliamentary committees in these member states" (ebenda).

Die entgegengesetzte Meinung, dass es durch die Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion zu einem Machtverlust der Parlamente kam, wird von Crum (2018) vertreten. Die Reformen führten zu einer verstärkten Koordinierung auf europäischer Ebene. Crum sieht die nationalen Parlamente im europäischen Mehrebenensystem geschwächt, wenn auf supranationaler Ebene keine Stärkungen des Europäischen Parlaments erfolgt (vgl. 2018: 282f).

1.2. Forschungsfrage und Forschungsinteresse

Die zentrale Fragestellung der Arbeit lautet wie folgt: *Wie ist das Europäische Semester im Hinblick auf eine mögliche ‚Entparlamentarisierung' im Falle des österreichischen Nationalrates zu bewerten?* Die Konkretisierung der zentralen Forschungsfrage erfolgt durch drei Subfragen:

1. Wie gestaltet sich der Umsetzungsprozessprozess des Europäischen Semesters in Österreich?
2. Welche Rolle nimmt der Nationalrat bei der Ausarbeitung des Europäischen Semesters und dessen Programmen in Österreich ein?
3. Kann von einer Schwächung des österreichischen Nationalrates durch das Europäische Semester gesprochen werden?

Das Interesse der vorliegenden Arbeit liegt nicht darin, eine gesamteuropäische Tendenz hinsichtlich der Entparlamentarisierung in Rahmen des Europäischen Semesters festzustellen. Wie eingangs beschrieben, liegen dazu bereits empirische Untersuchungen vor (vgl. Jančić, 2016; Hallerberg et al., 2018). Vielmehr liegt das Forschungsinteresse darin, die horizontale Ebene der Entparlamentarisierung anhand einer detaillierten Analyse des österreichischen Nationalrates zu untersuchen. Politikwissenschaftliche Analysen des Nationalrats haben gezeigt, dass das Einbinden der parlamentarischen Praktiken durchaus von Bedeutung ist (vgl. Blümel / Neuhold, 2001; Pollak / Slominski, 2009). Diese Erkenntnisse legen eine tiefgreifende Untersuchung des österreichischen Nationalrates nahe, um die Auswirkungen des Europäischen Semesters auf die parlamentarischen Funktionen ermitteln zu können. Um die Forschungsfrage beantworten zu können, werden die Parlamentsfunktionen des österreichischen Nationalrates

im Budgetprozess in drei zeitlichen Phasen (vor dem EU-Beitritt Österreichs, EU-Mitgliedschaft und nach dem Europäischen Semester) analysiert. Durch den zeitlichen Vergleich der einzelnen Funktionen sollen die Entwicklungen des österreichischen Budgetprozesses sichtbar gemacht werden.
In den folgenden Abschnitten wird konkret auf den theoretischen Ansatz sowie auf die Methodik der vorliegenden Arbeit eingegangen.

1.3. Analytischer Ansatz

Als theoretischer Rahmen wird der Begriff der ‚Entparlamentarisierung' herangezogen. Als ‚Entparlamentarisierung' wird in der Literatur der zunehmende Machtverlust der nationalen Legislative bezeichnet (vgl. Raunio / Hix, 2000; Auel / Höing, 2015). Der Begriff umfasst zwei Ebenen: eine vertikale und eine horizontale Ebene. Die vertikale Ebene umschreibt das Verhältnis zwischen den nationalen Parlamenten und den europäischen Akteuren. Im Zuge der europäischen Integration gaben nationale Parlamente Kompetenzen an europäische Institutionen ab. Die horizontale Ebene befasst sich hingegen mit den veränderten Machtverhältnissen zwischen der Legislative und der Exekutive auf nationaler Ebene. Durch die europäische Integration konnte die nationale Exekutive ihre Kompetenz erweitern und fungiert nun als „Vermittlerin" [2] (Auel, 2015: 915) zwischen dem nationalen und europäischen System (vgl. Auel, 2015: 914ff).
Die vorliegende Arbeit berücksichtigt die zwei Ebenen der Entparlamentarisierung, wobei sich diese Untersuchung auf die horizontale Ebene konzentriert. Konkret bedeutet das, dass sich die Untersuchung mit der nationalstaatlichen Ebene befasst und das innerstaatliche Verhältnis zwischen der Legislative und der Exekutive in Rahmen des österreichischen Budgetprozesses in Laufe der Zeit (1945–2017) analysiert. Ziel ist es, festzustellen, ob es im Zuge des europäischen Koordinierungsmechanismus zu einer Schwächung der parlamentarischen Funktionen des österreichischen Nationalrates gekommen ist. Hierbei stellt sich die Frage, inwiefern der EU-Beitritt Österreichs sowie die Einführung des Europäischen Semesters den österreichische Budgetprozess und die damit verbundene Praxis verändert haben.
Um dieser Forschungsfrage nachgehen zu können, verwendet die Autorin der vorliegenden Arbeit unter anderem das Modell der parlamentarischen Partizipation von Maurer und Wessels (2001) sowie das von Wehner (2006, 2010).
Beide Modelle spezifizieren die parlamentarischen Funktionen und ermöglichen der Autorin der vorliegenden Arbeit, die Rolle des österreichischen Nationalrates im Budgetprozess zu

[2] Eigene Übersetzung von Auel: „gatekeeper".

erfassen. Im folgenden Abschnitt werden diese an die vorliegende Forschungsfrage angepasst und erläutert.

Das erste Modell stammt von Maurer und Wessels. Die Autoren Maurer und Wessels analysieren in ihrem Buch die sogenannte Europäisierung aller nationalen Parlamente der EG/EU in den Jahren 1990. Unter ‚Europäisierung' verstehen die Autoren den nationalen Anpassungsprozess, der vom europäischen Entscheidungsmechanismus angetrieben wird. Nationale Gesetze sowie nationale Machtverhältnisse ändern sich, um den europäischen Anforderungen zu entsprechen (2001: 36). Maurer und Wessels analysieren die Veränderungen auf der nationalen Ebene somit aus der sogenannten Top-down-Perspektive. Dabei lassen Maurer und Wessels jedoch nicht außer Acht, dass auch nationale Akteure auf die europäische Ebene Einfluss ausüben (Bottom-up-Perspektive) können. Die europäischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte beschreiben Maurer und Wessels aus diesem Grund als Prozess, durch den sich sowohl nationale als auch europäische Akteure mit neuen Instrumenten an die Gegebenheiten angepasst haben (vgl. ebenda: 37). Die These der Autoren ist, dass nationale Parlamente auf den Vertrag von Maastricht und auf die darin eingeführte europäische Kompetenzerweiterung reagieren und sich neu organisieren. Maurer und Wessels zeigen auf, in welcher Form und in welchem Ausmaß sich nationale Parlamente am europäischen Entscheidungsprozess beteiligen (vgl. 2001: 17). Dabei beziehen Maurer und Wessels in ihrer Studie nicht nur die formellen Kompetenzen der Parlamente ein, sondern auch die informellen Praktiken (vgl. 2001: 43). Die Studie analysiert die parlamentarischen Kompetenzen anhand eines Schemas, das auf den Kriterien von Iaprat und Scaffoni beruht (zitiert nach ebenda: 68). Als abhängige Variablen definieren Maurer und Wessles Informationszugang („Scope"), Befassungshoheit („Timing and Management") sowie Gestaltungsmacht („Impact") (vgl. ebenda).

Die Grundvoraussetzung des parlamentarischen Mitwirkens ist die Verfügbarkeit von Informationen. Die Art und das Ausmaß von Informationen, über die nationale Parlamente verfügen, ergeben die Untersuchungsebene ‚Informationszugang'.

Auf der zweiten Ebene ‚Befassungshoheit' geht es darum, die Effektivität und Intensität der parlamentarischen Mitbestimmung herauszufinden (vgl. Maurer, 2002: 89). Es gilt zu klären, wie, wo und wann die Parlamente Einfluss ausüben. Abhängig sind die zwei Faktoren von der Verfassung des jeweiligen Mitgliedsstaates sowie von den Gesetzen und der Geschäftsordnung, die es in dieser Untersuchungsebene zu analysieren gilt (vgl. ebenda: 90).

Die dritte Ebene der parlamentarischen Funktion ist die ‚Gestaltungsmacht'. Diese Ebene betrifft die Auswirkung der parlamentarischen Partizipation auf andere Institutionen wie

Regierung und Gremien. Die drei daraus resultierenden Typen von Parlamenten sind nach Maurer und Wessels folgende: schwache Parlamente, moderate Parlamente und starke Parlamente. Die sogenannten schwachen Parlamente verfügen über eine geringe bis gar keine Entscheidungsmacht. Konkret bedeutet das, dass diese Parlamente nicht fähig sind, Änderungen einzubringen und/oder Vorschläge abzuweisen. Moderate Parlamente hingegen besitzen die Möglichkeit, Politikvorschläge zu verändern, jedoch nicht die Befugnis, diese ganz zurückzuweisen. Durch das Verwehren dieser Möglichkeit sind die Optionen der Veränderungen begrenzt. Starke Parlamente besitzen hingegen ein Vetorecht, das entweder in der Verfassung verankert ist oder sich vom Gewohnheitsrecht ableitet. Durch die Möglichkeit der Einspruchserhebung haben Parlamente eine bessere Verhandlungsposition, die es ihnen ermöglicht, einen Kompromiss mit der Regierung zu verhandeln (vgl. ebenda: 92).

Auch wenn die Untersuchung von Maurer und Wessels einen komparativen Ansatz verfolgt und eine andere Fragestellung als die vorliegende Arbeit untersucht, bietet das oben geschilderte Modell durchaus die Möglichkeit, die Ergebnisse der vorliegenden Analyse zu systematisieren. Das Analyseschema wurde jedoch an die vorliegende Forschungsfrage angepasst. Die drei Untersuchungsebenen ‚Informationszugang', ‚Befassungshoheit' und ‚Gestaltungsmacht' wurden auf das angepasste Modell übertragen und um weitere Kategorien ergänzt.

Als eine weitere Grundlage dient die komparative Analyse von Wehner (2006). Wehner vergleicht den Budgetprozess der jeweiligen Parlamente in 36 verschiedenen Staaten. Seine Analyse beruht auf fünf Variablen[3], die sich zum Teil mit den Variablen von Maurer / Wessels überschneiden.

Im folgenden Abschnitt werden die Untersuchungsebenen des in dieser Arbeit verwendeten Modells erläutert. Die erste Untersuchungsebene ‚Informationszugang' setzt sich mit dem Wissenstand des Nationalrates auseinander. Grundvoraussetzung dafür ist ein ausreichender, verständlicher und rechtzeitiger Zugang zu den relevanten Dokumenten (vgl. Wehner, 2006: 5). Das gilt sowohl für die alljährliche Haushaltsentscheidung als auch für das Europäische Semester. Die Analyse der parlamentarischen Funktionen auf dieser Ebene zielt darauf ab, festzustellen, welche Art von Informationen dem Nationalrat zur Verfügung gestellt wird und wann er diese erhält. Werden dem Nationalrat unabhängige Informationen übermittelt oder trifft er die Entscheidung nur auf Grundlage des Budgetentwurfs der Regierung? Sollten dem Nationalrat unabhängige Informationen zustehen und wann werden ihm diese übermittelt (ex

[3] Die Variablen sind folgende: „Amendment Powers", „Reversionary Budgets", „Executive Flexibility during Implementation", „Time for Scrutiny" und „Committee Capacity" (Wehner, 2006: 769f).

ante oder ex post)? Des Weiteren fließt in diese Ebene die sogenannte Informationsasymmetrie zwischen der Exekutiven und der Legislativen mit ein, die in vielen Ländern vorliegt. Um ein Informationsmonopol zu verhindern und gleichzeitig für mehr Transparenz im Budgetprozess zu sorgen, wurden in einigen Ländern sogenannte Budgetbüros eingerichtet. Hierbei handelt es sich um unabhängige Hilfsorgane der Parlamente. Sie arbeiten die komplexen Inhalte für die Abgeordneten auf und sorgen für ein besseres Verständnis. Dadurch wird die legislative Kontrollfunktion gestärkt (vgl. Anderson, 2005: 2). Es wird der Frage nachgegangen, ob eine solche Informationsasymmetrie in Österreich vorliegt, und wenn ja, ob dieses Ungleichgewicht durch die Einführung des Europäischen Semesters gelöst wurde.

Die zweite Untersuchungsebene ‚Befassungshoheit' umfasst die Intensität der parlamentarischen Funktionen (vgl. Wehner, 2006: 770) des Nationalrates. Wie lange sich das Parlament mit dem Budgetentwurf auseinandersetzt, gibt Aufschluss über die Einflussnahme des Parlaments sowie über seine Kontrollfunktion. Internationale Erfahrungen haben gezeigt, dass es Monate erfordert, um den Budgetentwurf zu prüfen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) empfiehlt in ihrem Bericht, den Budgetentwurf drei Monate vor dem Ablauf des Finanzjahres dem Parlament zu präsentieren (vgl. OECD, 2002: 8), denn nur so sei eine ausreichende Überprüfung möglich. In der Untersuchung wird folglich eine mindestens dreimonatige Auseinandersetzung des Nationalrates mit dem Budget als positiv gewertet. Zum anderen berücksichtigt die Variable ‚Befassungshoheit' auch die Ausschussfunktionen (vgl. Wehner, 2006: 770). Ausschüsse stellen ein zentrales Element in modernen politischen Systemen dar. Mattson und Strøm umschreiben gut funktionierende Ausschüsse als „notwendige Kondition[en] für eine effiziente parlamentarische Einflussnahme im politischen Entscheidungsprozess"[4] (1995: 250). Durch die Ausschüsse wird die parlamentarische Arbeit aufgeteilt, wodurch eine vertiefte Auseinandersetzung mit mehreren Themen möglich ist (vgl. ebenda). Wehner sieht in den Ausschüssen die Schlüsselposition, denn nur eine gut organisierte Ausschussstruktur ermöglicht die parlamentarische Kontrolle des Budgetentwurfs (vgl. 2006: 771).

Die dritte Ebene der parlamentarischen Funktionen ist die ‚Gestaltungsmacht'. Die Gestaltungsmacht umschreibt in der vorliegenden Arbeit jedoch nicht die Wirkung der nationalen Parlamente auf das europäische Mehrebenensystem wie bei Maurer und Wessels (2001), sondern analysiert die Gestaltungsmacht innerhalb der nationalen Ebene. Die Gestaltungsmacht umfasst drei verschiedene Funktionen, die es zu untersuchen gilt. Angewandt

[4] Eigene Übersetzung von Mattson und Strøm: „[...] it apperas, [committees] are at least a necessary condition for effective parliamentary influence in the policy-making process".

auf die vorliegende Arbeit werden folgende Funktionen analysiert: Erstens die sogenannte Abänderungsmacht des Nationalrates, das heißt, es wird der Frage nachgegangen, ob der Nationalrat die Kompetenz besitzt, den Budgetentwurf abzuändern. Die rechtlichen Regelungen umfassen in diesem Zusammenhang ein weites Feld. Es gibt Staaten, in denen das Parlament keine Abänderungsanträge stellen kann oder nur Abänderungen einbringen kann, die zu weiteren Einsparungen im Budgetplan führen. Andere hingegen erlauben dem Parlament, Änderungen vorzubringen, jedoch nur, wenn die Budgetgrenze des Entwurfs oder das Staatdefizit nicht weiter belastet werden. Im Gegensatz dazu gibt es Länder, in denen das Parlament jegliche Art von Änderungen vornehmen kann (vgl. ebenda: 769). Die zweite Funktion, die es zu untersuchen gilt, betrifft die ‚Kosten' der Nicht-Bewilligung. Hierbei werden die Regelungen untersucht, die in Kraft treten, sollte es zu keiner rechtzeitigen Bewilligung des Haushaltsentwurfs kommen (vgl. Wehner, 2006: 770). Alesina et al. untersuchen die Regelungen des provisorischen Budgets im Zusammenhang mit den Abänderungsmöglichkeiten. Sollte es zu keiner Bewilligung kommen, stellt sich die Frage, ob das Parlament Druck ausüben kann, damit es zu einer Bewilligung kommt:

> „The weaker the relative position of the government in this issue, the greater the incentives to propose a larger budget, in order to ensure approval" (Alesina et al., 1999: 258).

Die dritte Untersuchungsebene der parlamentarischen Funktionen benennt Wehner mit „exekutive Flexibilität"[5] (Wehner, 2006: 770). Diese Ebene ist gleichzusetzen mit der Ebene ‚Gestaltungsmacht' bei Maurer und Wessels. Verfügt die Exekutive über Kompetenzen, die es ihr ermöglichen, nach der Budgetbewilligung Änderungen vorzunehmen? Wehner unterscheidet dabei zwischen zwei Mechanismen: Die Ministerien können zum einen über das Recht verfügen, finanzielle Mittel einzubehalten, zum anderen können sie auch die Möglichkeit besitzen, finanzielle Mittel zu übertragen. Sollte die Exekutive über solche Kompetenzen verfügen, werden gleichzeitig die legislativen Funktionen untergraben.

Tabelle 1 stellt das Analyseschema der vorliegenden Untersuchung auf Grundlage von Maurer / Wessels (2001) und Wehner (2006, 2010) dar. Wie aus der Tabelle 1 zu entnehmen ist, wurde das Schema um drei zeitliche Phasen erweitert. Die Phasen setzen sich wie folgt zusammen: das Mitwirken des österreichischen Nationalrates im Budgetprozess vor dem europäischen Beitritt, das Mitwirken des Nationalrates am Budgetprozess vor dem Europäischen Semester und das Mitwirken des Nationalrates am Budgetprozess im Rahmen des Europäischen

[5] Eigene Übersetzung von Wehner: „Executive Flexibility during Implementation".

Semesters. Die Unterteilung in die drei zeitlichen Phasen basiert auf der Annahme, dass der EU-Beitritt Österreichs Veränderungen im Budgetprozess mit sich brachte. Kitzmantel spricht in diesem Zusammenhang von voraussehbaren „rechtlichen oder faktischen Autonomieverluste[n] in wichtigen Bereichen der Budgetpolitik“ (1991: 100). Die zeitlichen Phasen ermöglichen es festzustellen, wie sich in Österreich der Budgetprozess entwickelt hat, wie mögliche Veränderungen im Prozess zu bewerten sind und ob solche auch auf das Europäische Semester zurückzuführen sind.

Tabelle 1: Analyseschema[6]

Phasen / **Ebenen der parlamentarischen Funktionen**	**Phase I (1945–1994): Vor dem EU-Beitritt**	**Phase II (1995–2010): EU-Mitgliedschaft**	**Phase III (2011–2017): Europäisches Semester**
Informationszugang			
Art von Informationen			
Zugang zu Informationen			
Informationsasymmetrie			
Befassungshoheit			
Intensität			
Ausschussstruktur			
Gestaltungsmacht			
Abänderungsmacht			
‚Kosten‘ der Nicht-Bewilligung			
exekutive Flexibilität			

1.4. Methodik

Um die vorliegende Forschungsfrage beantworten zu können, zieht die Autorin zum einen offizielle europäische Dokumente heran. Dazu zählen unter anderem europäische Rechtsakten (Richtlinien und Verordnungen), europäische Dokumente wie Mitteilungen der Europäischen Kommission und Pressemittteilungen. Diese Dokumente ermöglichen der Autorin der vorliegenden Arbeit, den europäischen Koordinierungsmechanismus und seinen Ablauf zu

[6] Eigene Darstellung beruhend auf Maurer / Wessels (2001) und Wehner (2006).

erläutern. Zum anderen werden auch die österreichische Rechtslage (Bundesverfassung, Bundesgesetze) sowie Dokumente der Parlamentsdirektion herangezogen. Zu den Dokumenten der Parlamentsdirektion gehören die Parlamentskorrespondenz, die Ausschussberichte, die Jahresberichte des Nationalrates, die Berichte des Budgetdienstes sowie des Fiskalrates. Diese offiziellen Dokumente ermöglichen der Autorin der Arbeit zwei Vorgehensweisen: Erstens kann die Autorin anhand des österreichischen Budgetrechts und der Dokumente der Parlamentsdirektion die zwei Ebenen der parlamentarischen Funktion (Informationszugang, Gestaltungsmacht) analysieren. Was die dritte Ebene der parlamentarischen Funktion betrifft, werden zusätzlich zu den bereits aufgelisteten Dokumenten, die von der Parlamentsdirektion zur Verfügung gestellten Listen der Plenar- und Ausschusssitzungen mit Blick auf budgetrelevante Sitzungen ausgewertet. So kann festgestellt werden, ob sich die Intensität oder die Ausschussstruktur verändert hat. Zweitens kann anhand der offiziellen Dokumente der Ablauf des Europäischen Semesters tabellarisch nachskizziert werden (siehe dazu Tabelle I im Anhang).

In die vorliegenden Analysen fließen zudem die Stenographischen Protokolle des Nationalrates mit ein. Dabei wurden die Protokolle der Gesetzgebungsperiode XXIV (28.10.2008 bis 28.10.2013) und der folgenden Periode XXV (29.10.2013 bis 08.11.2017) herangezogen. Die Eingrenzung hat einen praktischen und einen inhaltlichen Grund. Erstens werden die Stenographischen Protokolle unterteilt in Gesetzgebungsperioden zur Verfügung gestellt. Zweitens ermöglicht dieser Untersuchungszeitraum, die Resonanz der Abgeordneten aussagekräftig zu analysieren, und das nicht nur hinsichtlich des Europäischen Semesters, sondern auch hinsichtlich der österreichischen Haushaltsreform. Die Protokolle werden nach einer deduktiven Inhaltsanalyse untersucht. Als Grundlage dienten folgende Suchbegriffe: Eurokrise, Europäisches Semester, Koordinierungsmechanismus, Sixpack, Twopack, Überwachung und Fiskalrat. Die Stenographischen Protokolle ermöglichen der Autorin, die Einschätzungen der österreichischen Abgeordneten mit einfließen zu lassen.

Die Systematisierung des Materials erfolgt durch den Vergleich der parlamentarischen Funktionen der jeweiligen Phase sowie durch den nachskizzierten Ablauf des Europäischen Semester (2010 bis 2017). Dank der Zuordnung der parlamentarischen Funktionen in zeitlichen Phasen kann die Autorin der vorliegenden Arbeit, die Entwicklungen der Funktionen des Nationalrates hinsichtlich des Budgets gegenüberstellen, hinterfragen sowie eventuelle Kausalitäten aufzeigen.

1.5. Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit beginnt mit einem einführenden Kapitel zur Eurokrise und zum Europäischen Semester. Der Fokus liegt in diesem Kapitel auf der europäischen Ebene. Dabei werden zwei Ziele verfolgt: Einerseits sollen die fiskalpolitischen Entwicklungen und Regelungen nach der Eurokrise aufgezeigt werden. Dabei können im Rahmen des Kapitels nur die Grundsätze der fiskalpolitischen Koordinierung dargelegt werden, handelt es sich hierbei doch um einen fortlaufenden europäischen Prozess, der kontinuierlich neue Entwicklungen mit sich bringt. Andererseits soll das Kapitel den Ablauf des Europäischen Semesters erläutern. Hierbei stehen die europäischen Akteure und ihre Aufgaben im Vordergrund.

Das folgende Kapitel „Nationale Parlamente in der Europäischen Union: Von der Marginalisierung hin zu einem Revival?“ stellt die Europäisierung der nationalen Parlamente im Laufe des europäischen Integrationsprozesses in den Fokus, wobei der Schwerpunkt auf dem österreichischen Nationalrat liegt.

Der Hauptteil spiegelt das Analyseraster der vorliegenden Arbeit wider und ist in drei zeitliche Phasen unterteilt. Die erste Phase (1945–1994) befasst sich mit den parlamentarischen Funktionen des Nationalrates im Budgetprozess vor dem EU-Beitritt Österreichs. Diese Phase stellt die Ausgangslage des Budgetrechtes in Österreich dar. Die zweite Phase (1995–2010) hingegen beschäftigt sich mit der österreichischen EU-Mitgliedschaft, und zwar sowohl mit den damit einhergehenden Veränderungen als auch mit den innerstaatlichen Reformen, die in dieser zweiten Phase hinsichtlich des Budgetrechtes angetrieben wurden. Die dritte Phase (2011–2017) analysiert den Einführungsprozess des europäischen Koordinierungsmechanismus in Österreich und welche Veränderungen dieser für die Funktionen des österreichischen Nationalrats mit sich brachte.

Anschließend folgt ein Kapitel, welches die vertikale Dimension des Entparlamentarisierungsbegriffes kurz beleuchtet.

Das letzte Kapitel ist den Ergebnissen der Arbeit gewidmet. Die Systematisierung des Materials erfolgt durch den Vergleich der parlamentarischen Funktionen der jeweiligen Phase. Der Vergleich ermöglicht eine Schlussbetrachtung und somit die Beantwortung der Forschungsfrage hinsichtlich einer möglichen Schwächung der Funktionen des österreichischen Nationalrates im Rahmen des Budgetprozesses im Zuge des Europäischen Semesters.

2. Das Europäische Semester

Das Europäische Semester trat im Zuge der Eurokrise mit dem Ziel in Kraft, eine konvergente europäische Wirtschaftspolitik herbeizuführen (vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2011b: Art. 2-a, VO [EU] Nr. 1175/2011). Nationale Budgets wurden zu einer europäischen Angelegenheit (vgl. Maatsch, 2017: 195). Der koordinierte Budgetzyklus sowie die europäische Überwachung desselben brachten signifikante Neuerungen mit sich. In diesem Kapitel soll geklärt werden, wieso ein europäischer Koordinierungsmechanismus nach der sogenannten Eurokrise für nötig empfunden wurde und welche europäischen Akteure beim Ablauf des Mechanismus eine Rolle spielen.

2.1. Hintergrund: Von der Wirtschafts- und Währungsunion zur Eurokrisenbewältigung

Die Ursachen der sogenannten Eurokrise wurden von verschiedenen Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen aus unterschiedlichen Disziplinen analysiert (u. a. vgl. Pilz, 2016; Schimmelfenning, 2012; Stützle, 2014). Der vorherrschende Grundtenor identifiziert dabei nicht nur die Finanz- sowie die anschließende Staatsschuldenkrise als Ursachen, sondern sieht auch das Grundgerüst der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) selbst als ‚Triebfeder' der Krise (vgl. Pilz, 2016:16; Schimmelfenning, 2012: 400).

Um die Ursachen der Eurokrise nachvollziehen zu können, muss somit schon bei der Entstehung der WWU angesetzt werden. Die WWU wurde im Vertrag von Maastricht 1991 verankert. Der Kern dieser Union ist die asymmetrische Ausgestaltung der wirtschafts- und währungspolitischen Organisation (vgl. Pilz, 2016: 17). Anders als auf nationalstaatlicher Ebene weist die WWU eine zentrale Geldpolitik in Kombination mit einer dezentralen Fiskalpolitik auf (vgl. Pernice, 2017: 115). Die Euro-Länder gaben ihre Geldpolitik an die Europäische Zentralbank ab, während die Fiskalpolitik auf der nationalstaatlichen Ebene blieb (vgl. Schimmelfenning, 2012: 400).

Die Kompetenzasymmetrie der WWU spiegelte die gegensätzlichen ökonomischen Strömungen zwischen den „Hart- und Weichwährungsländer" (ebenda) in der EG/EU wider. Allen Ländern voran standen Deutschland und Frankreich: Die deutsche Regierung repräsentierte mit ihrem Kurs der Geldwertstabilität die Gruppe der ‚Hartwährungsländer', Frankreich hingegen mit seiner Politik der Geldentwertung die Gruppe der ‚Weichwährungsländer'. Das Design der WWU kann somit als Kompromiss der beiden Seiten gesehen werden. Frankreich, das für eine gemeinsame Währung einstand, musste die deutschen Konditionen akzeptieren (vgl. Schimmelfenning, 2012: 401). Ganz nach der deutschen

Vorstellung wurde eine Europäische Zentralbank (EZB) eingerichtet, um die Währungsstabilität zu garantieren. Da die fiskalpolitischen Entscheidungen auf nationalstaatlicher Ebene getroffen werden, wurden im Vertrag von Maastricht die Mitgliedsstaaten verpflichtet, eine konvergente Wirtschaftspolitik zu betreiben (vgl. Europäische Union, 2012a: Art. 121 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV]). Für EU-Länder, die beabsichtigen, dem Euroraum beizutreten, wurden im Protokoll Nr. 13 des Maastricht-Vertrages die sogenannten Konvergenzkriterien festgelegt. Nur wenn der zukünftige Mitgliedsstaat die Bedingungen der Preis- und Wechselkursstabilität wie auch der Finanzlage und der Zinssätze erfüllt, kann dieser dem Euroraum beitreten (vgl. Europäische Union, 2012b). Als weitere deutsche Bedingung kann die sogenannt Nichtbeistandsklausel (vgl. Europäische Union, 2012a: Art. 125 [AEUV]) genannt werden, nach der weder die EU noch die Mitgliedsstaaten bei einer Verschuldung eines Eurolandes haften. Um die gemeinsame Währung weiter abzusichern, sieht der Vertag von Maastricht ein sogenanntes Sanktionsverfahren bei übermäßigen Defiziten vor (vgl. Europäische Union, 2012a: Art. 126 [AEUV]). Diese und weitere Schutzmechanismen wurden im sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP, 1997)[7] zusammengefasst und verankert. Der Pakt umfasst eine sogenannte präventive Komponente, die die Überprüfung der staatlichen Mittelfristziele beinhaltete. In diesem Sinne verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten des Euroraumes, Stabilitätsprogramme und die Nicht-Euro-Staaten Konvergenzprogramme zu übermitteln. So konnte überprüft werden, ob die Ziele dem europäischen Anpassungspfad entsprechen. Des Weiteren beinhaltet der Pakt auch eine sogenannte korrektive Komponente, die das Sanktionsverfahren bei übermäßigem Defizit regelt. Demnach darf die staatliche Neuverschuldung nicht drei Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP) übersteigen, genauso wie eine Gesamtverschuldung von maximal 60 Prozent des BIP eingehalten werden muss (vgl. Pilz, 2016: 18).

Die Entstehung der WWU sollte nach den Vorstellungen des ehemaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors in drei Stufen erfolgen, wobei dieser einer Kompetenzverschiebung in Richtung der europäischen Ebene als notwendig erachtete (vgl. Committee for the Study of Economic and Monetary Union, 1989: 10). Die WWU betrachtete

[7] Der SWP besteht aus folgenden Ratsbeschlüssen: Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1996 (ABl. 1997 Nr. C 236/1), Ratsverordnung 1466/97 (ABl. 1997 Nr. 209/1) sowie 1467/97 (ABl. 1997 Nr. L 209/6).

man dabei als „zwei Bestandteile eines Ganzen“[8] (ebenda: 14), die gleichzeitig realisiert werden müssen. Dieser Vorstellung wurde jedoch nicht Rechnung getragen. Stattdessen kam es zu einer Umsetzung der sogenannten Währungsunion, jedoch nicht zu einer eigenständigen Wirtschaftsunion (vgl. Pilz, 2016: 18).

Eine ökonomische Studie stellte fest, dass zu keinem Zeitpunkt optimale Voraussetzungen für eine europäische WWU vorherrschten (vgl. Terlau, 2004: 104ff). Vielmehr kam es zu einem Zusammenschluss von stark divergierenden Wirtschaftsräumen zu einem einheitlichen Währungsgebiet. Es wurde versucht, durch ökonomische sowie politische Kriterien die notwendige Homogenität zwischen den Mitgliedsstaaten herzustellen, um den fehlenden „Wechselkurspuffer“ (Becker, 2014: 8) ausbalancieren zu können (vgl. Pilz, 2016: 21f). Doch das Einhalten dieser Kriterien konnte nicht erzwungen werden. Der SWP verlor in Laufe der 2000er Jahre an politischer Bedeutung (vgl. Wieland, 2012: 2014). Daraufhin erfolgte im Jahr 2005 eine erste Reform des SWP.

Die Finanzmarktkrise, die ihren Ausgangspunkt auf dem amerikanischen Immobilienmarkt hatte, führte zur Haushaltsbelastung aller Mitgliedsstaaten. Die Staaten versuchten, durch Konjunkturprogramme die ökonomische Nachfrage zu unterstützen. Diese wirtschaftspolitische Strategie hatte besonders in den sogenannten PIIGS (Portugal, Italien, Irland, Griechenland und Spanien) starke makroökonomische Ungleichgewichte zur Folge (vgl. ebenda, 14ff). Die zunehmende starke Verschuldung einzelner Staaten machte eine Refinanzierung der Betroffenen an den Finanzmärkten erforderlich. Das sinkende Wirtschaftswachstum in diesen Ländern führte zu steigenden Zinsen der Staatsanleihen. Die Folge dieser ökonomischen Spirale war der drohende Staatsbankrott Griechenlands (vgl. Stützle, 2013: 305). Um die Stabilität der Eurozone zu gewährleisten, wurden mehrere Maßnahmen zur Griechenlandhilfe[9] beschlossen, die sich im Mai 2010 – als mehrere Mitgliedsstaaten in Bedrängnis gerieten – als unzureichend erwiesen. So beschloss der Rat, einen temporären Schutzmechanismus einzuführen, der schlussendlich dem europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wich (vgl. Pilz, 2016: 26ff). Durch die Eurokrise wurde den

[8] Eigene Übersetzung von Committee for the Study of Economic and Monetary Union: „two integral parts of a single whole“.

[9] 2010 wurde durch die sogenannte Troika (Europäische Kommission, EZB und Internationaler Währungsfonds) ein Hilfspaket für Griechenland bereitgestellt. Dieses Paket wurde außerhalb der Europäischen Verträge genehmigt. Als rechtliche Grundlage des Rettungspakets wurde der wirtschaftspolitische Spielraum der Mitgliedsstaaten herangezogen. Damit ist das Hilfspaket auf einen Beschluss des Europäischen Rates zurückzuführen.

beteiligten Akteuren und Akteurinnen bewusst, dass die Konstruktionsfehler der WWU nicht nur durch finanzielle Rettungspakete zu beheben sind, sondern dass einschlägige Reformen benötigt werden (vgl. Wieland, 2012: 2015).

Im Rahmen der Eurokrise wurde die Diskussion rund um eine europäische Wirtschaftsregierung neu entfacht. Der damalige französische Präsident Sarkozy plädierte in seiner Rede am 21. Oktober 2010 vor dem Europäischen Parlament für eine europäische Wirtschaftsregierung der Eurozone auf Ebene der Staats- und Regierungsvertreter:

> „[…] Es ist nicht möglich, dass der Euroraum ohne eine klar definierte Wirtschaftsregierung weitermacht. Man kann so nicht weitermachen. Ich will die EZB würdigen, ich will meiner Überzeugung Ausdruck verleihen, dass die EZB unabhängig sein muss; aber damit die EZB umfassend handeln kann, muss sie mit einer Wirtschaftsregierung sprechen können“ (Sarkozy, 2008: 7).

Nach einem informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs erklärte die deutsche Bundeskanzlerin, dass sich die

> „Staats- und Regierungschefs als eine Wirtschaftsregierung der 27 Staaten verstehen. Das heißt, dass wir uns besser koordinieren und auch nach außen besser auftreten“ (Merkel, 2010: k. A.).

Die europäische Wirtschaftsregierung wird somit nicht als neue europäische Institution geboren, sondern wird als „Koordinierungs- und Kooperationsverpflichtung“ (Pilz, 2017: 43) von den Mitgliedsstaaten wahrgenommen.

2.2. Der Weg hin zum Europäischen Semester

Im Zuge der Griechenlandkrise, der zunehmenden Verschuldung der Eurostaaten sowie der wachsenden makroökonomischen Ungleichgewichte wurden zahlreiche Maßnahmen getroffen, um auch zukünftige Krisen zu vermeiden (vgl. Becker, 2014:11). Die Reform umfasst zwei Legislativpakete namens Sixpack und Twopack, einen Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt) und einen sogenannten Euro-Plus-Pakt (vgl. Bieling, 2013: 292). Die aus der Reform resultierenden Beschlüsse überschneiden sich zum Teil inhaltlich, da sie innerhalb kürzester Zeit beschlossen wurden.

Die zwei Legislativpakete Six- und Twopack hatten das Ziel, eine wirtschaftspolitische Koordinierung auf EU-Ebene sowie eine europäische Budgetüberwachung der Mitgliedsstaaten einzuführen (vgl. Becker, 2014: 11). Das Sixpack besteht aus sechs Rechtsakten, die das

Europäische Parlament (EP) gemeinsam mit dem Rat im November 2011 erlassen hat und die am 13. Dezember desselben Jahres in Kraft traten (vgl. Schwarzer, 2012: 19). Die fünf Verordnungen und die Rechtsakte sollen zu folgenden Änderungen führen: erstens zu einer verstärkten Ex-ante-Koordinierung der nationalen Haushaltspolitiken, zweitens zur Aufwertung der Euro-Mitgliedsstaaten, drittens zu einem reformierten SPW (vgl. ebenda). Der präventive Arm des SWP war in der Vergangenheit von den Mitgliedsstaaten vernachlässigt worden. Da mittelfristige Ziele nicht eingehalten wurden, sollte das Sixpack die mittelfristige Koordinierung stärken. Das sollte durch Ausgabengrenzen erreicht werden. Der korrektive Arm des SWP wurde durch die sogenannte 1/20-Regelung erweitert. Diese Regelung besagt, dass ein Staat seine übermäßigen Schulden in Zukunft um fünf Prozent jährlich reduzieren muss. Hält sich ein Mitgliedsstaat zukünftig nicht an die europäischen Vorgaben (Haushaltsdefizit von drei Prozent des BIP; Schuldenquote von sechzig Prozent des BIP) wird eine verzinste Einlage bei der Europäischen Kommission erhoben. Eine Neuerung brachte das Sixpack im Hinblick auf die Überwachung und Korrektur der europäischen Wirtschaftspolitik mit sich. Auch diese Koordinierung folgt dem Prinzip des präventiven und korrektiven Ansatzes. Demzufolge soll die Koordinierung zu einem frühen Zeitpunkt makroökonomische Ungleichgewichte aufzeigen. Sollten im Zuge dieser Analyse makroökonomische Ungleichgewichte festgestellt werden, müssen die Mitgliedsstaaten den europäischen Empfehlungen Folge leisten. Bei deren Passivität werden finanzielle Sanktionen erhoben (vgl. Pfau et al., 2016: 22f).

Zu einem weiteren Integrationsschritt im Hinblick auf Wirtschaft und Finanzen kam es im Jahr 2013 durch das sogenannte Twopack. Die zwei Verordnungen enthalten Bestimmungen zur „Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet“ (Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2013b: VO [EU] Nr. 473/2013) sowie Instrumente zum „Ausbau wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten“ (Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2013a). Die zwei Verordnungen verschärfen die Kontrollmechanismen in der Eurozone (vgl. Pilz, 2016: 45).

Die drei prägenden Kriterien des Europäischen Semesters lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. wirtschaftspolitische Überwachung der nationalstaatlichen Budgetpläne im Rahmen des verschärften SWP, um eine Konsolidierung der Haushalte der Eurozone herbeizuführen (vgl. Becker, 2014:11)

2. makroökonomische Kontrolle, um divergente Entwicklungen in der Eurozone frühzeitig zu erkennen und darauf präventiv reagieren zu können (vgl. Becker, 2014: 11)
3. Überwachung der nationalen Wachstums- und Beschäftigungspolitik. Die Umsetzung des dritten Kriteriums erfolgt durch länderspezifische Empfehlungen und durch das Einhalten der festgelegten Ziele der sogenannten Europa-2020-Strategie und des Euro-Plus-Pakts (ebenda).

Aus dieser kurzen Übersicht lässt sich erkennen, dass das Europäische Semester die „organisatorisch-administrative Klammer" (ebenda) der wirtschaftspolitischen Koordination darstellt. Es bildet somit den Rahmen nicht nur für Budgetkoordinierung, sondern auch für die wirtschafts- und beschäftigungspolitische Überwachung.

Der sogenannte Fiskalpakt wurde in einem intergouvernementalen Rahmen bereits im Dezember 2011 vonseiten Deutschlands und Frankreichs vorgeschlagen. In Kraft trat der Vertrag, mit dem das Sixpack verschärft wurde, erst am 01. Januar 2013. Der Vertrag beinhaltet eine verbindliche Schuldenbremse, die es in den Mitgliedsstaaten auf Verfassungsebene zu implementieren gilt und deren Umsetzung wiederum vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) überwacht werden soll (vgl. Schwarzer, 2012: 20). Die Mitgliedsstaaten, die einen ausgeglichenen Haushalt nur durch Staatsschulden von über 60 Prozent des BIP erreichen, dürfen gemäß dem Vertrag ein jährliches Budgetdefizit von 0,5 Prozent nicht überschreiten. Der Fiskalpakt wurde aufgrund der Vorbehalte Großbritanniens nicht auf europäischer Ebene verankert, sondern auf Basis eines internationalen Vertrages geregelt.

Im selben Jahr handelten die Staats- und Regierungschefs den sogenannten Euro-Plus-Pakt aus. Hierbei handelt es sich um eine ergänzende Maßnahme, die vor dem Hintergrund der europäischen Bemühungen um eine wirtschaftspolitische Koordinierung betrachtet werden muss. Durch den Pakt sollen wirtschaftspolitische Aspekte, die unter nationalstaatliche Kompetenz fallen, europäisch koordiniert werden (vgl. Pilz, 2016: 52). Dadurch sollen unter anderem die Arbeits-, Steuer- und Sozialpolitik evaluiert werden. Die breit gefassten Ziele des Euro-Plus-Pakts knüpfen an der Europa-2020-Strategie an (vgl. ebenda). Da der Pakt jedoch nicht vertraglich verankert wurde und daher rechtlich nicht verbindlich ist (vgl. Schwarzer, 2012: 21), lässt sich nur eine geringe Umsetzung feststellen (vgl. Pilz, 2016: 53).

Im Jahr 2015 wurde von den fünf Präsidenten[10] ein Bericht über die Vollendung der WWU veröffentlicht. Der Bericht sieht zum einen Neuerungen im Ablauf des Europäischen Semesters

[10] Die fünf Präsidenten waren: Jean-Claude Juncker (EU-Kommissions-Präsident), Donald Tusk (Präsident des Europäischen Rates), Jeroen Dijsselbloem (Vorsitzende der Eurogruppe), Mario Draghi (EZB-Präsident) und Martin Schulz (EP-Präsident).

vor und zum anderen, dass eine neue europäische Institution eingeführt werden soll – der Europäische Fiskalausschuss. Die Diskussion rund um die Leitlinien des Eurowährungsgebietes solle demnach früher stattfinden, sodass die festgelegten Grundsätze im Frühjahr in die länderspezifischen Empfehlungen mit einfließen können (vgl. Juncker et al., 2015: 24). Der Europäische Fiskalausschuss hingegen verfolgt das Ziel, eine unabhängige Einschätzung der fiskalpolitischen Überwachung und Koordinierung abzuliefern. Er nahm seine Aufgabe das erste Mal im Jahr 2016 wahr (vgl. European Fiscal Board, 2017: 3). Im Dezember 2017 legte die Europäische Kommission einen weiteren Bericht vor, um die Vollendung der WWU zu konkretisieren. Darin werden die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds und die Möglichkeit, die „leistungsgebundene Reserve der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds“ (Europäische Kommission, 2017: 10) in einer Probezeit als neues Haushaltsinstrument zu nutzen, sowie die Einführung eines europäischen Finanzministers vorgeschlagen.

Diese kurze Übersicht über die Entwicklungen der WWU macht deutlich, dass es sich bei der Gestaltung der europäischen Wirtschaftspolitik um einen laufenden Prozess handelt, der in naher Zukunft noch nicht abgeschlossen sein wird.

2.3. Einführung und Ablauf des Europäischen Semesters

Das Europäische Semester ist Bestandteil der sogenannten Europa-2020-Strategie mit dem Ziel, eine „intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft“ (Europäische Kommission, 2010a: 5), einzuführen. Europa habe seine Lehre aus dem „weitgehend unkoordinierten“ (ebenda: 19) nationalstaatlichen Handeln während der Krise gezogen. Es sei Zeit für einen Neuanfang, erklärte der damalige Kommissionspräsident José Manuel Barroso. Die Europäische Kommission sprach sich indessen für die Einrichtung des sogenannten Europäischen Semesters aus:

> „Eine deutlich verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung ist zweifellos Voraussetzung für die Gewährleistung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, der finanziellen Stabilität und der Wachstumsaussichten in der EU und im Euroraum. Dies bedeutet für alle EU-Mitgliedstaaten eine Intensivierung der Haushaltsaufsicht und die Einrichtung eines integrierten ‚europäischen Semesters‘ im Interesse einer wirksameren wirtschaftspolitischen Koordinierung. Für den Euroraum bedeutet das eine tiefergehende und umfassendere Überwachung, insbesondere in Bezug auf makroökonomische Ungleichgewichte“ (Kommissar Rehn zitiert nach Europäische Kommission, 2010b: 2).

Der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN-RAT) hat am 7. September 2010 dem Vorschlag der Kommission zugestimmt und das Europäische Semester verabschiedet (vgl. Europäischer Rat, 2010). Ein halbes Jahrs später – am 01. Januar 2011 – wurde der europäische Koordinierungszyklus das erste Mal durchgeführt (vgl. Arbeitsgruppe für den Europäischen Rat, 2010: 17).

Ziel des Europäischen Semesters ist es, „alle Elemente der makroökonomischen Überwachung abzudecken, einschließlich der Maßnahmen zur Sicherstellung von Finanzdisziplin und makroökonomischer Stabilität“ (ebenda). Durch die sogenannte Twopack-Verordnung wurde die europäische Koordinierung und Überwachung nochmals durch einen verbindlichen Zeitplan (vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2013b: Art. 6 VO [EU9] Nr. 473/2013) und durch ein überarbeitetes Defizitverfahren (vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2013b: Art. 10 VO [EU] Nr. 473/2013) verstärkt.

Der Koordinierungsmechanismus brachte somit drei grundlegende Neuerungen mit sich: Erstens wurde der zeitliche Ablauf in den Mitgliedsstaaten der Eurozone komplett verändert. So müssen Staaten der Eurozone sowohl ihre Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme als auch die nationalen Reformprogramme bereits im April jeden Jahres der europäischen Ebene zukommen lassen, was durchaus eine zeitliche Einschränkung darstellt (vgl. Hallerberg et al., 2012: 12). Vor dem Europäischen Semester haben sich nur wenige Mitgliedsstaaten zu diesem frühen Zeitpunkt mit der Ausarbeitung der nationalen Finanzpläne beschäftigt und die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme wurden den europäischen Behörden erst im Dezember jeden Jahres übermittelt (vgl. ebenda: 18). Zweitens müssen zwei kohärente Programme gemeinsam vorgelegt werden, das heißt die Strukturreformen müssen im erstellten Haushaltsplan vollständig berücksichtigt werden (ebenda: 12). In der Vergangenheit wurden die Struktur- und Reformprogramme zu unterschiedlichen Zeitpunkten übermittelt (vgl. ebenda: 18). Die Veränderung des zeitlichen Ablaufs ist jedoch nicht zu verharmlosen, wie Hallerberg et al. (2012) betonen. Denn die europäischen Akteure und Akteurinnen nehmen durch das Europäische Semester bereits im Stadium der fiskalpolitischen Ausarbeitung Einfluss und nicht erst nach der Erstellung der Haushaltspläne (vgl. ebenda: 12). Drittens wurde durch das Europäische Semester – also durch die Sixpack-Regelungen sowie durch die Twopack-Verordnung – die mittelfristige Budgetplanung auf nationaler Ebene verankert. Die Eurokrise brachte nicht nur die Schwächen der WWU zum Vorschein, sondern machte auch die Schwachstellen eines einjährigen Haushaltsplanes deutlich, der sich als nicht ausreichend erwies (vgl. Sherwood, 2015: 11). Die EU-Mitgliedsstaaten waren zwar seit der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 verpflichtet, einen mittelfristigen Finanzplan im Rahmen des

Stabilitätsprogrammes bzw. Konvergenzprogramms[11] abzuliefern, doch erwiesen sich diese mittelfristigen Pläne als unzureichend. Die im Rahmen des Stabilitätspaktes bzw. Konvergenzprogramms übermittelten Ziele stimmten in vielen Fällen mit den jährlichen Haushaltsplanungen nicht überein. Sherwood sieht den Grund dafür darin, dass die Programme als ein europäisches Diktat ohne jeglichen Nutzen von den Mitgliedsstaaten wahrgenommen wurden (vgl. 2015: 17). Durch die zwei Legislativpakete von 2011 und 2013 wurde eine Übereinstimmung der mittelfristigen Ziele des Stabilitätsprogramms bzw. Konvergenzprogrammes mit den jährlichen Haushaltszielen verankert (vgl. Rat der Europäischen Union, 2011: Art. 10). Gemäß der Verordnung (EU) 473/2013 müssen die Mitgliedsstaaten bis zum 15. April, spätestens bis zum 30. April ihre mittelfristige Finanzplanung gemeinsam mit dem Reformprogramm vorlegen (vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2013b: Art. 4 VO [EU] Nr. 473/2013).

Der Ablauf des Koordinierungs- und Kontrollmechanismus ist in mehreren Schritten unterteilt und wird im Folgenden erklärt[12]:

Das Europäische Semester beginnt jedes Jahres mit dem sogenannten November-Paket (vgl. Verdun / Zeitlin: 2017: 2) der Europäischen Kommission bestehend aus. Das ‚November-Paket' besteht aus dem Jahreswachstumsbericht (vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2011c: Art. 16 VO [EU] Nr. 1176/2011), dem Warnmechanismusbericht (vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2011c: Art. 3 VO [EU] Nr. 1176/2011), einem Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts (vgl. Verdun / Zeitlin, 2017: 2) und einer Empfehlung zur wirtschaftspolitischen Lage der Eurozone. Das zentrale Dokument ist dabei der Jahreswachstumsbericht, der die Kernziele der europäischen Reformen sowie die europäischen Leitlinien für das kommende Jahr beinhaltet (vgl. ebenda). Der Warnmechanismusbericht hingegen bewertet sowohl die wirtschaftlichen und finanziellen als auch die exogenen Indikatoren, um auf Ungleichgewichte in der EU aufmerksam zu machen (vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2011c: Art. 3, Abs. 2 VO [EU] Nr. 1176/2011). Die Überwachung und Korrektur der makroökonomischen Ungleichgewichte erfolgt durch ein sogenanntes Scoreboard bestehend aus elf Indikatoren (u. a. Leistungsbilanz, Schulden des privaten Sektors und Kreditflüsse, Immobilienpreise) (ebenda: Art. 4 VO [EU] Nr. 1176/2011). Anhand des Instrumentes kann die Kommission feststellen, in welchem

[11] Die Euro-Mitgliedsländer übermitteln ein sogenanntes Stabilitätsprogramm, während Nicht-Euro-Länder ein sogenanntes Konvergenzprogramm mitteilen.

[12] Grafische Darstellung des Verlaufs unter: http://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/ [17.10.2017].

Mitgliedsstaat es einer genaueren Analyse bedarf (vgl. Pilz, 2016: 47). In der Literatur wird deshalb hinsichtlich der neuen Stellung der Europäischen Kommission im neuen Budgetzyklus von einem Machtzuwachs gesprochen (vgl. u. a. De Grauwe, 2013; Bauer / Becker, 2014). Denn die Europäische Kommission nimmt nicht erst nach der Erstellung der fiskalpolitischen Planung Einfluss, sondern bereits im Stadium der Ausarbeitung (vgl. Hallerberg et al., 2012: 12).

Im Februar jeden Jahres veröffentlicht die Europäische Kommission die sogenannten Länderberichte. Die Berichte beinhalten zum einen sowohl eine Analyse der bevorstehenden Herausforderungen und Reformen jedes Mitgliedsstaates als auch die endgültige kommissionelle Bewertung der makroökonomischen Ungleichgewichte in der EU. Zum anderen bewerten die Berichte auch die Performance und seit 2015 auch die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Vorjahres.

Im März jeden Jahres überprüft der Rat der EU den Jahreswachstumsbericht sowie die kommissionelle Empfehlung zur wirtschaftspolitischen Lage (vgl. Europäischer Rat / Rat der Europäischen Union, 2017: k. A.).

Bis spätestens 30. April müssen die Mitgliedsstaaten ihre mittelfristigen Finanzpläne – bestehend aus dem Stabilitäts- oder Konvergenzprogramm – sowie ihre Reformprogramme an die Europäische Kommission übergeben (vgl. Europäischer Rat / Rat der Europäischen Union, 2013b: Art. 4 VO [EU] Nr. 473/2013). Die Programme basieren auf dem jeweiligen Jahreswachstumsbericht der Kommission und seit dem Jahr 2015 auch auf den kommissionellen Länderberichten vom Februar (vgl. Budgetausschuss, 2016: 1).

Im Mai jeden Jahres überprüft die Kommission die Programme der einzelnen Mitgliedsstaaten und veröffentlicht wiederum ihre länderspezifischen Empfehlungen, die vom Ausschuss des Rates überarbeitet oder berichtigt werden können (vgl. Verdun / Zeitlin, 2017: 3).

Im Juni/Juli jeden Jahres werden die länderspezifischen Empfehlungen vom Europäischen Rat bewilligt und schlussendlich vom Rat der Europäischen Union verabschiedet und den Mitgliedsstaaten übermittelt (vgl. ebenda).

Im September jeden Jahres stehen das Europäische Semester und die länderspezifischen Empfehlungen auf der Agenda des Europäischen Parlaments. Das Europäische Parlament hat gemäß Art. 14 der Verordnung (EU) 1176/2011 das Recht, den Präsidenten des Rates, die Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates und den Präsidenten der Eurogruppe einzuladen, um die relevanten Dokumente des Europäischen Semesters zu diskutieren (vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2011c: Art. 15). Des Weiteren kann das EP während der sogenannten nationalen Phase des Europäischen Semesters nationale

Abgeordnete zu einem Meinungsaustausch einladen (vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2013a: 15).

Der Ablauf des Europäischen Semesters endet im Oktober jeden Jahres. In dem Monat legen die Mitgliedsstaaten ihre Budgets für das kommende Jahr vor. Die Europäische Kommission sowie der Ministerrat haben die Möglichkeit, bei Nicht-Einhaltung der europäischen Fiskalregeln ein Sanktionsverfahren einzuleiten. Die Europäische Kommission überprüft die nationalen Budgets im Hinblick auf die europäischen Leitlinien sowie darauf, ob die Nationalstaaten die von ihr ausgesprochenen länderspezifischen Empfehlungen umgesetzt haben. Sollte ein Nationalstaat dem nicht Folge geleistet haben, kann die Europäischen Kommission Sanktionen initiieren (vgl. Maatsch, 2017: 195). In diesem Zusammenhang ist die neue Form der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene zu erwähnen: die sogenannte umgekehrte qualifizierte Mehrheit. Dadurch gilt eine Sanktionsforderung seitens der Kommission als angenommen, es sei denn der Rat stimmt mit qualifizierter Mehrheit innerhalb von 10 Tagen seiner Bekanntmachung dagegen (vgl. Van Aken / Artige, 2012: 148). Die Europäische Kommission sei vor diesem Hintergrund klar als „unerwartete Gewinnerin der europäischen Finanzkrise“ (Bauer / Becker, 2014: 213) anzusehen. Denn ihr würden durch den europäischen Budgetzyklus mehr Kompetenzen zugesprochen (vgl. De Grauwe, 2013: 29). Die Europäische Kommission selbst sieht ihre neue Rolle im Budgetzyklus weniger kritisch, denn sie stelle schließlich den Nationalstaaten „unabhängige, politische Empfehlungen“ (Europäische Kommission, 2014: 5) zur Verfügung.

Dieses kurze Kapitel gibt Einblick in die Eurokrisenbewältigung der EU und zeigt auf, dass dabei europäische sowie nicht-europäische Instrumente benutzt wurden. Dabei wird des Weiteren klar, dass es sich bei der WWU um einen Prozess handelt, der bis heute noch nicht abgeschlossen ist, sondern immer weiter reformiert wird. Das Europäische Semester stellt im Rahmen der WWU-Reform nur ein Instrument dar, das jedoch weitreichende Konsequenzen auf europäischer Ebene nach sich gezogen hat.

Bevor auf die Analyse des Nationalrates eingegangen wird, erläutert das folgende Kapitel die Rolle der nationalen Parlamente im politischen System der EU.

3. Nationale Parlamente in der Europäischen Union: Von der Marginalisierung hin zu einem Revival?

Seit Beginn der EG waren nationale Parlamente nur schwach an dem politischen System der EG beteiligt. Die schwache Beteiligung seitens der Parlamente lässt sich einerseits durch das geringe Interesse erklären (vgl. Norton, 2004 [1996]: 177), wurde doch europäische Politik als Teil der Außenpolitik betrachtet (vgl. Auel, 2005: 307). Andererseits waren die europäischen Kompetenzen zum damaligen Zeitpunkt sehr beschränkt und zusätzlich war die EG intergouvernemental organisiert (vgl. O'Brennan / Raunio, 2007: 10). Als sich die europäischen Zuständigkeiten insbesondere durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) immer mehr erweiterten, sahen nationale Parlamente ihre nationale Souveränität immer mehr von wachsenden europäischen Zuständigkeiten beschnitten (vgl. O'Brennan / Raunio, 2007: 11). Die Position der nationalen Parlamente im politischen System Europas war schwach (vgl. Weiler, 1991: 2430)[13]. Nationale Parlamente hätten aufgrund der europäischen Entwicklungen auf politischer sowie auf verfassungsrechtlicher Ebene Einschränkungen hinnehmen müssen (vgl. Raunio / Hix, 2000: 142f). Allgemein kann jedoch festgestellt werden, dass Parlamente sich an politische Veränderungen anpassen (vgl. Raunio / Hix, 2000). Dies trifft auch auf das Verhalten der Parlamente vor dem Hintergrund der europäischen Entwicklungen zu: Sie haben erkannt, dass sie ihre Einflussnahme im europäischen Entscheidungsfindungsprozess stärken müssen (vgl. Auel, 2005: 308). Die Reaktion auf die neuen Rahmenbedingungen wurden zwischen den Jahren 1985 und 1990 ersichtlich, als sich auf nationaler Ebene europäische Ausschüsse gründeten[14]. Europäische Themen wurden so auch zu nationalen Themen (vgl. O'Brennan / Raunio, 2007: 11). Dieser Anpassungsprozess der Institutionen an die neuen Rahmenbedingungen kann als ‚Europäisierung' nationaler Parlamente verstanden werden (vgl. u. a. Auel, 2005; Benz, 2005). Radaelli definiert den Begriff wie folgt und verweist somit auch auf die Veränderungen, die nationale Politiken erleben:

> „[…] Europeanization refers to: Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the

[13] Weiler sieht die nationale Souveränität der Parlamente bedroht, da die Exekutive der Mitgliedsstaaten ohne Kontrolle der nationalen Parlamente handle. Der europäische Entscheidungsprozess spiegle nicht die Stimme der Mitgliedsstaaten, sondern die der Regierungen wider.

[14] Der deutsche Ausschuss für EG-Angelegenheiten wurde bereits 1957 gegründet (Höing, 2015: 195).

> logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies“ (Radaelli, 2003: 30).

Doch die Anpassungsprozesse der einzelnen Mitgliedsstaaten weisen starke Unterschiede auf (vgl. Maurer / Wessels, 2001). So kann das dänische Parlament, das über ein bindendes Mandat gegenüber der Exekutive verfügt (vgl. Laursen, 2001: 115), als eines der einflussreichsten hinsichtlich der europäischen Angelegenheiten gesehen werden. Der Einfluss nationaler Parlamente muss – wie das Beispiel Dänemark verdeutlicht – im nationalen Kontext gesehen werden, denn er ist von diesem abhängig. Die unterschiedliche Einflussnahme der nationalen Parlamente lässt sich primär anhand von zwei Faktoren erklären. Der erste ist die Rolle, die nationale Parlamente im jeweiligen Staatsapparat einnehmen, der zweite die öffentliche sowie parteiliche Haltung gegenüber der europäischen Integration (vgl. Raunio, 2005: 326).

Die Debatte rund um das demokratische Defizit der EG wurde durch die Ratifikation des Maastrichts Vertrages und des sogenannt Maastricht-Urteils vom deutschen Bundesverfassungsgericht verstärkt (vgl. Auel, 2015: 914). In diesem Zusammenhang ist auch die erste europäische Anerkennung der nationalen Parlamente im politischen System der EU durch das Protokoll Nr. 9 im Vertrag von Amsterdam zu betrachten (vgl. Europäische Gemeinschaften, 1997). Doch erst mit dem Vertrag von Lissabon 2009[15] veränderte sich die Rolle der nationalen Parlamente maßgeblich, denn von nun an werden diese als „Überwacher der Subsidiarität“[16] (Auel, 2015: 929) gesehen. Durch den Vertrag von Lissabon wird nationalen Parlamenten erstmals eine aktive Rolle in der Arbeitsweise der EU zugesprochen (vgl. Europäische Union, 2012a: Art. 12 [VEU]). Welche Rolle die nationalen Parlamente im Detail übernehmen, wurde in den zwei anhängenden Protokollen festgeschrieben. Das „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ sieht vor, dass die einzelstaatlichen Parlamente direkt von der Kommission die Konsultationsdokumente erhalten, zusätzlich werden ihnen auch eine Reihe von nicht-legislativen Dokumenten zur Verfügung gestellt (vgl. Europäische Union, 2012a: Art. 2 [Protokoll über die Rolle nationaler Parlamente]). Das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ regelt das bereits beschriebene Subsidiaritätsprinzip[17], das das

[15] Der Vertrag von Lissabon wurde am 13. Dezember 2007 unter portugiesischer Ratspräsidentschaft unterzeichnet und trat am 01. Dezember 2009 in Kraft (vgl. Europäisches Parlament, 2017).

16 Eigene Übersetzung von Auel: „subsidiarity watchdogs“.

[17] Das Subsidiaritätsprinzip wurde bereits im Vertrag von Maastricht als Ziel festgeschrieben, die Kontrolle oblag jedoch den EU-Organen (vgl. Höpner / Ehret, 2016: 404).

sogenannte Ex-ante-Frühwarnsystem[18] beinhaltet. Des Weiteren ermöglicht das Protokoll den Parlamenten, bei einem Rechtsverstoß eine Klage beim Gerichtshof einzureichen. Nationale Parlamente sind somit die alleinigen Urheber des Kontrollverfahrens (Höpner / Ehret, 2016: 403). Anwendung fand die sogenannte Subsidiaritätsrüge im Rahmen der sogenannten Monti-II-Verordnung im Mai 2012 sowie im Oktober 2013 gegenüber dem Vorschlag, eine europäische Staatsanwaltschaft einzurichten, und ebenso wurde der neue Entwurf der Entsenderichtlinie im Mai 2016 gerügt (ebenda: 404). Auch wenn einige Autoren und Autorinnen das zugewiesene Kontrollrecht durch den Vertrag von Lissabon immer noch kritisch betrachten (vgl. u. a. Auel, 2015: 931), kann von einer klaren Tendenz gesprochen werden: Durch den Vertrag von Lissabon kam es zu einer verstärkten Kontrollfunktion der nationalen Parlamente (vgl. Fasone, 2011).

Durch die Eurokrise und ihre Bewältigung wurden auf europäischer Ebene neue Entscheidungsfindungsprozesse aktiviert. Einige Autoren und Autorinnen sehen in den beschlossenen Rettungspaketen und zahlreichen Krisenmaßnahmen einen deutlichen Nachteil für die nationalen Parlamente (vgl. Lord, 2012; Crum, 2013; White, 2015). Lord sieht die Parlamente hinsichtlich ihrer finanziellen Kapazitäten sowie durch die eng gesetzten zeitlichen Rahmenbedingungen des Europäischen Semesters in Bedrängnis (vgl. 2012: 51). Crum sieht das Beeinträchtigungspotenzial der europäischen Zentralisierungspolitik für die Parlamente unter anderem im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion (vgl. 2013: 625f). Auch White weist in seinem Paper ‚Emergency Europe' auf die Tatsache hin, dass nationale Handlungsspielräume durch die Euro-Rettungspakete stark beschnitten wurden. Darüber hinaus scheinen technokratische Maßnahmen vor den demokratischen Entscheidungsmechanismen Einzug zu halten (vgl. White, 2015: 21f). Autoren und Autorinnen wie Hefftler / Wessels (2013), Rittberger / Winzen (2015), Auel / Höing (2015) sowie Jančić (2016) sehen die

[18] Das Prinzip besagt im Allgemeinen, dass Entscheidungen so bürgernah wie möglich getroffen werden sollen. Demnach kann die EU nur dann ihre Tätigkeit aufnehmen, wenn sie diese effizienter erfüllen kann als ihre Mitgliedsstaaten. Bei einem Verstoß gegen dieses Prinzip können nationale Parlamente innerhalb von acht Wochen nach der Kenntnisnahme des kommissionellen Gesetzesentwurfs eine „begründete Stellungnahme" abgeben, wenn dieser ihrer Meinung nach dem Prinzip der Subsidiarität nicht entspricht. Gibt ein Drittel der Parlamente eine Stellungnahme ab, wird der Entwurf von der Kommission überprüft; diese kann ihn ohne Änderungen belassen, muss jedoch ihr Verhalten wiederum begründen (vgl. Europäische Union, 2012a: Art. 7.2 [Protokoll über die Rolle nationaler Parlamente]). Wenn mindestens die Hälfte der Parlamente ihre Stimme abgibt und die Kommission ihren Gesetzesentwurf nicht im Sinne der Parlamente abändert, wird dieser zur Überprüfung an den Rat und an das EP gesandt. Sehen das EP und der Europäische Rat das Prinzip ebenfalls verletzt, wird der Gesetzesentwurf fallen gelassen.

Entparlamentarisierungsthese nach der Eurokrise nicht klar bestätigt. Hefftler und Wessels machten darauf aufmerksam, dass die Parlamente unterschiedlich auf die Eurokrise reagierten (vgl. 2013: 11). Auch Rittberger und Winzen betonen in ihrem Beitrag die „ungleiche Anpassungsleistung“ (2015: 431), die zu einer „Asymmetrie parlamentarischer Rechte“ (ebenda) nach der Eurokrise führte. Die Autoren untersuchen in ihrem Beitrag die jeweiligen Rechte der nationalen Parlamente in ESM-Angelegenheiten, ihre Rechte im Rahmen des Europäischen Semesters sowie deren Vorstellungen von der Artikel-13-Konferenz. Dabei stellen sie sich die Frage, wie nationale Parlamente auf diese äußeren Veränderungen reagieren. Rittberger und Winzen berücksichtigen dabei nur formelle Rechte der nationalen Parlamente, um so die Rechte der Parlamente vergleichen zu können. Insgesamt kommen die Autoren zu folgendem Schluss:

> „Starke Parlamente reagieren auf die zunehmende Zentralisierung fiskalpolitischer Befugnisse, indem sie sicherstellen, keine Mitwirkungs- und Kontrollverluste zu erfahren. Für schwache Parlamente scheint dieser Weg verschlossen“ (2015: 453).

Demzufolge bleiben nach Rittberger und Winzen Parlamente mit starken Mitbestimmungen sowie Kontrollfunktionen ‚starke‘ Parlamente. ‚Schwache‘ Parlamente können jedoch ihren Machtverlust nicht kompensieren und bleiben somit ‚schwach‘ (vgl. 2015: 545). Die Autoren betonen jedoch, dass die Ergebnisse bezüglich der parlamentarischen Einflussnahme im Rahmen des Europäischen Semesters nicht eindeutig seien. Das liege vor allem daran, dass die Parlamente das Europäische Semester „sehr unterschiedlich bewerten“ (ebenda). Auch Auel und Höing können keinen generellen Schock bei den nationalen Parlamenten feststellen, der zu einer Trägheit oder Inaktivität führen würde (2015: 390). Jančić spricht dagegen schon von einer neuen Europäisierung:

> „There is clear empirical evidence that the crisis and its procedural offspring, the European Semester, have provoked a proliferation and intensification of parliamentary activity in budgeting and EU affairs“ (2016: 247).

Die zwei gegensätzlichen Positionen in der Literatur sind
darauf zurückzuführen, dass die empirischen Untersuchungen unterschiedliche Ebenen (nationale oder nur europäische oder beides), unterschiedliche Mitgliedsstaaten sowie unterschiedliche Funktionen der Parlamente in Betracht gezogen haben.
Dieser historische Verlauf bringt zum Vorschein, dass es einer detaillierten Analyse bedarf, um eine Einschätzung der parlamentarischen Kontrollbefugnisse innerhalb des Europäischen Semesters abgeben zu können. Erstens unterscheiden sich die parlamentarischen Systeme

innerhalb der EU zu stark, um eine vergleichbare Analyse und damit ein aussagekräftiges Fazit zu erlauben (vgl. Hefftler / Wessels, 2013:12; Auel / Höing, 2015: 390). Zweitens ist es durchaus nicht ausreichend, nur die formellen Rechte der Parlamente in Betracht zu ziehen, da auch die parlamentarische Praxis sowie indirekte Rechte – die sich aus dem bestehenden Recht ableiten – einen maßgeblichen Einfluss auf die parlamentarische Kontrollbefugnis ausüben (vgl. Raunio, 2005: 320).

Österreich trat am 01. Jänner 1995 der Europäischen Union bei. Eine erste Annäherung an den europäischen Wirtschaftsraum hatte es bereits in den 70er Jahren gegeben. In den 80er Jahren erfolgte dann der pro-europäische Wandel in Richtung eines Beitritts Österreichs. Auslöser dafür war zum einen die positive Entwicklung des europäischen Binnenmarkts, zum anderen das neue Verständnis des österreichischen Neutralitätsprinzips[19]. Letzteres wurde bis in die 80er Jahre als Hindernis für einen österreichischen Beitritt gesehen (vgl. Falkner, 2001: 2). Angesicht der neuen Interpretation des Prinzips waren auch Vertreter und Vertreterinnen der Österreichischen Volkspartei (ÖVP), später dann auch die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) positiv gestimmt (vgl. ebenda). Der EU-Beitritt wird als Einschnitt in der Geschichte der Zweiten Republik gesehen, der das politische System Österreichs maßgeblich veränderte (vgl. Falkner / Müller, 1998: 13). Von dieser Wende waren nicht nur die Institutionen wie Regierung, Parlament und Verwaltung betroffen, sondern auch die politische Kultur sowie die Einstellung der Bürger selbst (vgl. Gerlich / Neisser, 1994: 8).

Die parlamentarische Beteiligung an EU-Angelegenheiten regelt das sogenannte EU-Begleitgesetz (vgl. BGBl. 1994b idF. Nr. 1013/1994)[20]. Gemäß dem Begleitgesetz werden den beiden Kammern – Nationalrat und Bundesrat – Rechte in dieser Hinsicht eingeräumt. Folgende verfassungsrechtliche Mitbestimmungen konzentrieren sich auf den Nationalrat: Gemäß dem EU-Begleitgesetz muss der Nationalrat über alle EU-Vorhaben „unverzüglich“ (vgl. BGBl. 1994b: Art. 23e Abs. 1 Nr. 1013/1994) informiert werden. Das heißt, alle EU-relevanten Dokumente, über die die Regierung in Kenntnis ist, müssen dem Nationalrat vorgelegt werden. Der Nationalrat verfügt somit neben unter anderem über einen weitreichenden Informationszugang (vgl. Laursen, 2001). Zudem verfügt der Nationalrat über eine Mitbestimmung bei allen EU-Angelegenheiten in Form einer bindenden Stellungnahme (vgl. BGBl 1994b: Art. 23e Abs. 2 idF. Nr. 1013/1994). Die Bundesregierung muss der Stellungnahme des Nationalrates in den EU-Verhandlungen Folge leisten. Eine Abänderung

[19] Das Prinzip der Neutralität wurde am 26. Oktober 1956 verankert; damit erklärte die Republik ihre „immerwährende Neutralität“.

[20] Durch die EU-Begleitverfassung wurde die B-VG von 1920 um den Abschnitt „Europäische Union“ erweitert.

dieser ist nur aus „zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen“ (ebenda) möglich. Sollte die Bundesregierung dennoch eine andere Haltung als die des Nationalrates einnehmen, so muss eine Rücksprache mit dem Nationalrat innerhalb einer „angemessenen Frist“ (BGBl. 1994b Art. 23e Abs. 3 idF. Nr. 1013/1994) erfolgen. Wurde eine bindende Stellungnahme vorgebracht, muss das Ministerium nach den Verhandlungen dem Nationalrat berichten. Der Nationalrat geht seiner Funktion der Kontrolle und Mitwirkung in EU-Angelegenheiten in Form des Hauptausschusses sowie in Form dessen Ständigen Unterausschusses nach (vgl. BGBl. 1994b Art. 23e Abs. 5 idF. Nr. 1013/1994). Letzterer nahm seine Tätigkeit erst im Jahr 1999 auf (vgl. Hegeland / Neuhold, 2002: 3). Die Mitwirkung des Nationalrates ist in diesem Zusammenhang sehr weitreichend, was auf die Mehrheitskonstellation im Jahr 1994 zurückzuführen ist. Die Regierung hat durch die Nationalratswahl 1994 ihre Mehrheit für eine Verfassungsnovelle[21] verloren. Für eine Verfassungsänderung hätte die Regierung die Zustimmung der Opposition benötigt, was sich schlussendlich in der Formulierung des Verfassungsartikels widerspiegelt.

In der parlamentarischen Praxis erwies sich der Artikel hinsichtlich der bindenden Stellungnahme nur schwer umsetzbar, wie die sinkende Anzahl der Stellungnahmen zwischen 1995 und 2007 hinweist (vgl. Pollak / Slominski, 2009: 198). Pollak/Slominski wie auch andere Autoren und Autorinnen (vgl. u. a. Falkner, 2000; Hegeland / Neuhold, 2002) sehen die Ursache in der EG-Tiertransportrichtlinie von 1995. Der EU-Hauptausschuss erließ hinsichtlich der Abstimmung zu der Tiertransportrichtlinie eine bindende Stellungnahme. Der Kompromiss, der im Ministerrat zur Abstimmung stand, spiegelte nicht die Stellungnahme des Nationalrates wider. Der Minister war gemäß der Verfassung zur Rücksprache mit dem Nationalrat gezwungen, was sich während der Ministerratsverhandlungen als nicht machbar erwies. Der Minister stimmt schlussendlich gegen die Richtlinie, auch wenn er so eine Besserung gegenüber der herrschenden gesetzlichen Lage verhinderte (vgl. Falkner, 2000: 230f; Griller, 1995 zitiert nach Pollak / Slominski, 2009: 198). Die Stellungnahme zu der Tiertransportlinie war die erste ihrer Art, die negative Erfahrung war prägend.

Formal betrachtet ist die Mitwirkungsfunktion des Parlaments auch im Hinblick auf die europäischen Nachbarstaaten durchaus als stark zu bewerten (vgl. Morass, 1996: 37). In der Praxis hingegen erweist sich die Umsetzung zum einen als schwierig und zum anderen fällt die Mitwirkungsfunktion des Nationalrates in der Praxis mäßig aus. Letzteres lässt sich unter anderem am Rückgang der verabschiedeten bindenden Stellungnahmen ablesen. Den Grund für den Rückgang verorten Pollak / Slominski jedoch im vorherrschenden „Oppositionsmodus“

[21] Für eine Verfassungsänderung wird eine Zweidrittel-Mehrheit (Konsensquorum) benötigt.

(2009: 197) in den EU-Ausschüssen. Der sogenannte Oppositionsmodus umschreibt die Beziehung zwischen den Regierungsparteien und der parlamentarischen Opposition. Die parlamentarische Opposition wird bei der Abstimmung für eine bindende Stellungnahme überstimmt, was zu einer „Desillusionierung und Resignation" (ebenda: 201) führt. Die parlamentarische Tätigkeit in EU-Angelegenheiten verlagerte sich aus diesem Grund auf die Kontroll- und Informationsfunktion. Nach dem Bundesverfassungsgesetz (B-VG) muss die Regierung alle bekannten EU-Dokumente dem Nationalrat zukommen lassen, was im Hinblick auf die große Anzahl der Dokumente[22] zu einer „Informationsüberflutung"[23] (Falkner, 2000: 233) führt. Das Verhalten kann als Strategie der Regierung (ebenda) angesehen werden oder als gesetzesmäßige Vorgangsweise (vgl. Pollak / Slominski, 2009: 203). Fest steht, dass Mitglieder der Regierung sich durch zusätzliche Informationen einen leichteren Überblick verschaffen können und somit klar im Vorteil sind (ebenda).

Der kurze rechtliche Überblick über die wichtigsten Mitwirkungsrechte des Parlamentes macht deutlich, dass die Einordnung der Mitwirkungsfunktion des Parlaments nicht nur rein auf verfassungsrechtlicher Grundlage erfolgen sollte. Ob der Nationalrat im Zusammenhang mit dem Budgetrecht als „institutioneller Verlierer"[24] (Falkner, 2000: 230) des Integrationsprozesses anzusehen ist, wird das folgende analytische Kapitel beleuchten.

4. Der europäische Integrationsprozess und das Budgetrecht

Der Finanzplan eines Staates steht im Zentrum jeder Wirtschaftspolitik, wenn nicht jeder Staatspolitik. Aus diesem Grund galt und gilt das Budgetrecht als eines *der* ‚umkämpften' Rechte eines Staates. Bereits im monarchisch-ständischen Staat gab es Machtkämpfe um das sogenannte Steuerbewilligungsrecht (Fröhlich, 1969: 52). Die Streite setzten sich später in der konstitutionellen Monarchie fort, in der es jährlich zu Auseinandersetzungen um die parlamentarische Budgetbewilligung kam (vgl. Hengstschläger, 1993: 264f). Im Zuge der Ersten Republik wurde der Disput um das Haushaltsrecht beseitigt und schlussendlich wurde durch die sogenannten Budgeterkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes sowie durch die Haushaltsnovelle von 1986 Klarheit geschaffen. Das Budgetrecht erlebte aber nicht nur einen juristischen Wandel hinsichtlich seines Trägers, sondern auch hinsichtlich seiner Funktion. Galt

[22] Pollak / Slominski verzeichnen einen Anstieg der EU-Dokumente und einen Rückgang der Sitzungen des Hautpausschusses (vgl. 2009: 202f).

[23] Eigene Übersetzung von Falkner: „information overload".

[24] Eigene Übersetzung von Falkner: „institutional loser".

es im monarchisch-ständischen Staat noch als Mittel, um einen Überblick über die Bilanz zu erhalten, so änderte sich das schlagartig nach dem Zweiten Weltkrieg. Der ‚neue' Sozialstaat sah sich mit neuen wirtschafts- sowie sozialpolitischen Aufgaben konfrontiert, deren Finanzierung durch das Budgetrecht bewilligt werden musste und bis heute muss (vgl. Fröhlich, 1969: 52ff).

Betrachtet man die Funktionen des Budgetrechtes, so lassen sich diese grundlegend in *objektive* und *subjektive* Rechte einteilen. Das objektive Budgetrecht bezieht sich auf die gesetzgebende Funktion des Parlaments. Es erlässt Gesetze, die den jährlichen Haushaltsplan regeln und umsetzen. Die subjektive Seite des Budgetrechtes bezieht sich darauf, dass das Parlament in seiner Kontrollfunktion den Budgetvorschlag der Regierung bewilligen muss (vgl. Hengstschläger, 1993: 263f). In Österreich liegen diese Funktionen ausschließlich beim Nationalrat, der Bundesrat wirkt demzufolge nicht mit (vgl. Rechtsinformationssystem, 2018a: Art. 52 Abs. 5 B-VG; Art. 51 B-VG).

Das folgende Kapitel konzentriert sich auf die Analyse der horizontalen Dimension der Entparlamentarisierung. Das heißt, im folgenden Kapitel werden die Entwicklungen des Budgetprozesses in Österreich dargelegt, dabei liegt der Schwerpunkt auf drei Phasen: das Budgetrecht vor dem EU-Beitritt, das Haushaltsrecht nach dem EU-Beitritt Österreichs sowie das Budgetrecht nach der Einführung des Europäischen Semesters. In diesen drei Phasen werden die drei Ebene der parlamentarischen Funktionen (Informationszugang, Befassungshoheit sowie Gestaltungsmacht) im Budgetprozess herausgearbeitet und schlussendlich miteinander verglichen. Der Vergleich ermöglicht der Autorin der vorliegenden Arbeit festzustellen, ob eine Entparlamentarisierung in der horizontalen Dimension vorliegt.

Ziel ist es, das horizontale Spannungsverhältnis aufzuzeigen. Das horizontale Verhältnis ist jenes zwischen der Legislative und der Exekutive. Hengstschläger sieht dieses Verhältnis wegen seiner „Antinomie zwischen rechtsstaatlicher Bindung der Vollziehung auf der einen Seite und der für eine konzeptive Wirtschafts- und Sozialpolitik unbedingt notwendigen Entscheidungsfreiheit andererseits" (1977: 5) unter besonderer Spannung. Es scheint als sinnvoll, das Machtverhältnis zwischen den zwei Gewalten zu analysieren, um die tatsächliche Gewichtsverteilung zwischen Regierung und Parlament feststellen zu können (vgl. 1977: 320). Im Anschluss dieser Analyse greift die Autorin der vorliegenden Arbeit die vertikale Dimension der Entparlamentarisierung auf, um einen Überblick über beide Ebenen (vertikale sowie horizontale) des Entparlamentarisierungsbegriffes geben zu können.

4.1. Phase I (1945–1994): Das österreichische Budgetrecht vor dem EU-Beitritt: Vom Legislativ- zum Exekutivbudget?

Betrachtet man das Budgetrecht nach der Gründung der Zweiten Republik, wird deutlich, dass es kein einheitliches Bundesbudgetgesetz gab, sondern eine Ansammlung von Regelungen auf verfassungs- und einfachgesetzlicher Ebene (vgl. Verfassungsausschuss, 1986: 1). Hengstschläger definiert das damalige Budgetrecht als „technische Betriebsanweisung" (1977: 78), die keineswegs den Anforderungen eines Sozialstaates entspreche. Vielmehr spiegle das Budgetrecht die klassisch-liberale Finanztheorie wider. Nach dieser hat der Staat wie ein Einzelunternehmen zu handeln, sich „werteneutral" (ebenda: 77) hinsichtlich der Ein- und Ausgaben zu verhalten und für einen Haushaltausgleich zu sorgen. Diese Haltung entsprach jedoch nicht der „keynesschen [sic!] Revolution" (ebenda: 78), die in Europa Einzug fand. Der Staat müsse nach Keynes als ‚Lenker' eintreten, um die neu gesetzten Ziele Vollbeschäftigung und Geld- sowie Preisstabilität zu erreichen. Der staatliche Haushalt hat daher die Aufgabe, die Politik – samt ihren Feldern – zu steuern (ebenda: 73ff). Der Wandel vom „Ordnungsstaat zum Leistungsstaat" (ebenda: 79) schlug sich somit auch in den Staatsausgaben nieder, die in der Zweiten Republik stetig stiegen (vgl. Fleischmann, 2010: 10).

Österreich knüpfte mit der fragmentarischen Darlegung des Budgetrechtes lange Zeit an der vorrepublikanischen Tradition an. Mit dieser Tradition wird erst voll und ganz mit der Haushaltsnovelle 1986 gebrochen. Bemühungen das Budgetrecht neu zu kodifizieren, gab es jedoch bereits nach dem Zweiten Weltkrieg. Man begnügte sich mit dem Versuch, das Budgetrecht flexibler zu gestalten, indem man dem Finanzministerium mehr Kompetenzen zusprach. Man erkannte zwar das Haushaltsrecht als Steuerungsinstrument der Wirtschafts- sowie der Sozialpolitik an, lief aber Gefahr, die Budgetpolitik in den Händen der Exekutive zu spielen (vgl. Hengstschläger, 1977: 49).

Eine maßgebliche Veränderung gab es jedoch erst durch die bereits angesprochene Haushaltsnovelle von 1986 (vgl. u. a. Lödl / Matzinger, 1992: 260; Gantner, 1991: 14). Die Reform hatte das Ziel, in Zukunft auf ökonomische Entwicklungen „rascher, intensiver und wirkungsvoller" (Hengstschläger, 1993: 290) antworten zu können. Die Hauptpunkte der Reform können folgendermaßen zusammengefasst werden: Erstens wurde eine verfassungsrechtliche Basis geschaffen, was die Haushaltsführung betrifft; zweitens wurde im Hinblick auf die ökonomischen Herausforderungen das Finanzministerium im Prozess weiter gestärkt; drittens wurde die Rolle des Parlamentes angepasst (vgl. Lödl / Matzinger, 1992: 260), das heißt das Kontrollrecht während des Budgetvollzuges wurde intensiviert (vgl. Kitzmantel,

1991: 92). Letzteres umfasste die Stärkung der am Budgetprozess beteiligten Ausschüsse (vgl. Stenographisches Protokoll [NR], 1986: 140. 12162).

4.1.1. Phase I (1945–1994): Erstellung, Bewilligung, Vollzug und Kontrolle des Bundeshaushaltsplans

Eine wesentliche Rolle im Budgetprozess nimmt das Bundesministerium für Finanzen ein. Gemäß der Bundesverfassungsnovelle von 1986 obliegt dem Bundesministerium die Verantwortung des Bundeshaushaltes (vgl. BGBl. 1986a: Art. 51a B-VG idF. Nr. 212/1986). Damit der Minister oder die Ministerin dieser Verantwortung gerecht wird, sieht das Bundeshaushaltsgesetz von 1986 Mitwirkungsrechte des Bundesfinanzministeriums vor (vgl. BGBl. 1986b: II Abschn. BHG idF. Nr. 213/1986). Im Gegensatz dazu liegt die Beschlussfassung des Bundesvoranschlagsentwurfs bei der Bundesregierung und diese ist auch für die Prognosen, den Förderungsbericht und das Investitionsprogramm zuständig (vgl. ebenda).

Der Budgetzyklus beginnt im April jeden Jahres beim Bundesministerium für Finanzen (vgl. Kitzmantel, 1991: 93). Der Finanzminister oder die Finanzministerin erlässt die Richtlinien für die Erstellung des Bundesvoranschlagsentwurfs (vgl. BGBl. 1986b: Art. 36 idF. Nr. 213/1986). Die Richtlinien legen die Ziele hinsichtlich der Ausgaben und des Defizites fest. Nach dem Beschluss oder der Kenntnisnahme der Richtlinien seitens des Ministerrats werden diese anschließend den sogenannten haushaltsleitenden Organen (vgl. BGBl. 1986b: Art. 5 Abs. 1 BHG idF. Nr. 213/1986) übermittelt. Die haushaltsleitenden Organe sind gemäß der Bundeshaushaltsnovelle von 1986 die „anordnenden Organe“ (vgl. BGBl. 1986b: Art. 4 Abs. 1 BHG idF. Nr. 213/1986). Diese Organe werden mit der Erstellung des Entwurfs für ihr jeweiliges Ressort betraut. Die restlichen Teile des Voranschlags werden vom Bundesministerium für Finanzen selbst erstellt. Gleichzeitig erstellt der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin den sogenannten Stellenplanentwurf (vgl. BGBl. 1986b: Art. 31 Abs. 1 BHG idF. Nr. 213/1986), der nach Rücksprache mit dem Bundesfinanzministerium auch der Bundesregierung vorgelegt wird. Der sogenannte Stellenplanentwurf ist nichts anderes als ein ausführlicher Plan über die einzelnen Posten in den Ministerien (vgl. Kitzmantel, 1991: 93).

Der Bundesvoranschlagsentwurf legt die Haushaltführung des nächsten Finanzjahres inklusive der zu erwartenden Ein- und Ausgaben fest. Ein verbindlicher mehrjähriger Finanzplan wurde nicht vorgesehen. Das heißt jedoch nicht, dass das jährliche Bundesfinanzgesetz (BFG) keinen Voranschlag hinsichtlich einer mehrjährigen Planung enthielt, sondern dass diese Ansätze[25]

[25] Budgetprognosen und Investitionsprogramm.

weder „normative noch indikative Bindungswirkungen“ (vgl. Lödl / Matzinger, 1992: 265) aufwiesen. Der Bundesvoranschlagsentwurf basiert auf den vom B-VG ableitbaren Prinzipien ‚Einheit‘, ‚Vollständigkeit‘, ‚Einjährigkeit‘, ‚Vorherigkeit‘, und ‚Genauigkeit‘. Das Prinzip ‚Einheit‘ und ‚Vollständigkeit‘ umschreibt die Bedingung, dass alle Ein- und Ausgaben in einem Budgetplan angeführt werden, um eine klare Übersicht über die Staatsfinanzen zu erhalten. Dabei sollen alle vorhersehbaren Ein- und Ausgaben angeführt werden (vgl. Mayer, 1994: 170). Die Prinzipien der ‚Einjährigkeit‘ sowie der ‚Vorherigkeit‘ beziehen sich auch den Zeitraum des Budgetplans, der ein Jahr umfasst, wie auf die Tatsache, dass er vorab erstellt werden muss. Damit wird dem Nationalrat sowie den Bürgern und Bürgerinnen ein kontinuierlicher Einblick in die Staatsfinanzen ermöglicht. Der Grundsatz der ‚Genauigkeit‘ lässt sich vom Art. 51 Abs. 3 B-VG (vgl. BGBl. 1986a idF. Nr. 212/1986; Mayer, 1994: 167f) ableiten, gemäß diesem müssen im Haushaltsplan die Ausgaben anhand von Ziffern festgelegt werden, die einer genauen Berechnung unterliegen sollen.

Im Mai jeden Jahres erhält das Bundesministerium für Finanzen Rückmeldung auf seine entsandten Richtlinien. Ab diesen Zeitpunkt nimmt auch die Öffentlichkeit den Budgetprozess wahr.

Im Juni jeden Jahres beginnen die sogenannten Beamtenverhandlungen (Kitzmantel, 1991: 94), wobei es sich um Debatten zwischen den einzelnen Ressorts und dem Finanzministerium handelt. Unklare Punkte oder offene Fragen werden anschließend auf der ministeriellen Ebene verhandelt. Meist finden die sogenannten Ministerverhandlungen (ebenda) erst im September statt. Sollte sich auf der ministeriellen Ebene kein Konsens finden lassen, werden die offenen Punkte gemeinsam mit dem Bundeskanzler oder der Bundeskanzlerin, dem Vizekanzler oder der Vizekanzlerin, dem Finanzminister oder der Finanzministerin und den Ressortleitern und Ressortleiterinnen diskutiert. Mitte September erfolgt die zweite ökonomische Einschätzung des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung, auch September-Prognose genannt. Eine erste Analyse erfolgt vom gleichen Institut bereits im März (März-Prognose) jeden Jahres (vgl. ebenda: 94f).

Der Bundesvoranschlagsentwurf wird von der Bundesregierung beschlossen und zehn Wochen vor Ablauf des Finanzjahres – d. h. bis zum 22. Oktober jeden Jahres – dem Nationalrat übermittelt (vgl. vgl. BGBl. 1986a: Art. 51 Abs. 2 idF. Nr. 212/1986). Liegt innerhalb der verfassungsrechtlichen Frist dem Nationalrat kein Entwurf vor, so kann gemäß dem Art. 51 Abs. 4 (vgl. BGBl. 1986a: Art. 51 Abs. 4 B-VG idF. Nr. 212/1986) jeder Abgeordnete und jede Abgeordnete einen Initiativentwurf vorlegen. Die Bewilligung durch den Nationalrat unterliegt dem Gesetzgebungsverfahren. Die Sitzungen rund um den Bundesvoranschlagsentwurf werden

von der Rede des Finanzministers oder der Finanzministerin eröffnet. Die Rede ist ein fixer Bestandteil des Budgetprozess, der aber nicht vom Gesetzgeber vorgeschrieben ist. Das Hauptinteresse der Medien gilt der Rede, und sie ist es auch, die von der Öffentlichkeit am meisten wahrgenommen wird (vgl. Kitzmantel, 1991: 95).

Anschließend folgt die erste Lesung des Voranschlages, die durch eine erste Debatte gekennzeichnet ist. Gegenstand der Sitzungen ist nicht nur der Voranschlag, sondern auch die Regelungen hinsichtlich der Umsetzung. Letztere beziehen sich auf die Ausführungen des BFG. In die Beschlussfassung fallen auch der Stellenplanentwurf sowie die Pläne der Datenverarbeitung.

Der Entwurf wird anschließend im Einzelnen im Finanz- und Budgetausschuss diskutiert. Der Finanz- und Budgetausschuss kann einen Ständigen Unterausschuss einberufen und ihn mit bestimmten Aufgaben betrauen (vgl. BGBl. 1986a: Art. 51c Abs. 1 B-VG idF. Nr. 212/1986). Der Ständige Unterausschuss wird im Falle der Auflösung des Nationalrates gemäß Art. 29 Abs. 1 B-VG in der Fassung von 1929 mit den Haushaltsführung beauftragt (vgl. vgl. BGBl. 1986a: Art. 51c Abs. 1 B-VG idF. Nr. 212/1986). Der Ausschuss sowie der Ständige Unterausschuss können auch außerhalb der Sitzungen des Nationalrates tagen. Die Anzahl der Mitglieder der Ausschüsse wird durch einen Beschluss des Nationalrates festgelegt (vgl. BGBl. 1975: Art. 30 Abs. 1 Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrats [GOG-NR] idF. Nr. 410/1975). Die Mitglieder des Ausschusses werden jedoch von den Klubs selbst vorgeschlagen (vgl. ebenda: Art. 30 Abs. 2). Die Listen der Vorschläge sind beim Nationalratspräsidenten zu hinterlegen (vgl. ebenda: Art. 30 Abs. 3). Die Wahl selbst erfolgt auf Grundlage des Art. 30 des GOG-NR (vgl. BGBl. 1975 idF. Nr. 410/1975).

Die Ausschüsse müssen dem Nationalrat Bericht erstatten, woraufhin die zweite Lesung stattfindet (vgl. BGBl. 1975: Art. 108 GOG-NR idF Nr. 410/1975). Diese umfasst eine sogenannte Generaldebatte, in der der gesamte Voranschlagsentwurf diskutiert wird, sowie eine sogenannte Spezialdebatte. Letztere setzt sich mit den einzelnen Abschnitten des Entwurfs auseinander, anschließend wird über die einzelnen Abschnitte abgestimmt (vgl. BGBl. 1975: Art. 70 GOG-NR idF. Nr. 410/1975). In der dritten Lesung wird wiederum über die Gesamtheit des Entwurfes abgestimmt. Zu diesem Zeitpunkt der Bewilligung können nur mehr eventuelle Ungereimtheiten, die sich aus der zweiten Lesung ergeben haben, sowie formelle Fehler beseitigt werden (vgl. BGBl. 1988: Art. 74 Abs. 2 GOG-NR idF. Nr. 720/1988). Der Nationalrat kann die Genehmigung des Voranschlagsentwurfs der Bundesregierung verweigern oder hinauszögern, das leitet sich aus dem B-VG ab. Dieses sieht bei einer Nicht-Bewilligung des Entwurfs ein automatisches Budgetprovisorium vor (vgl. BGBl. 1986a: Art. 51 Abs. 5 Nr.

212/1986). Der Nationalrat verfügt zudem über die Möglichkeit, Abänderungen vorzunehmen, die sich jedoch wegen der Komplexität des Haushaltsplanes als schwierig erweisen würden (vgl. Gerlich, 1973a: 101f).

Während der Bewilligungsphase betreiben die Medien eine intensive Berichterstattung, um die Öffentlichkeit am Prozess teilhaben zu lassen (vgl. Kitzmantel, 1991: 95).

Der Bundesrat hat – wie bereits erwähnt – bezüglich des Staatshaushaltes keinerlei Rechte. Aus diesem Grund wird das Bundesfinanzgesetz samt seinen Anlagen ohne seine Beteiligung veröffentlicht. Sollte es zu keinem Beschluss kommen und somit kein Bundesfinanzgesetz verabschiedet werden, tritt ein Budgetprovisorium in Kraft (vgl. BGBl. 1986a: Art. 51 Abs. 5 Nr. 212/1986).

Der Vollzug des Bundeshaushaltes liegt dann wiederum in den Händen des Bundesfinanzministeriums. Dabei verfügt der Finanzminister oder die Finanzministerin seit der Haushaltsnovelle über weitreichende Kompetenzen auf Verfassungsebene (vgl. BGBl. 1986a: Art. 51a Abs. 3 und Abs. 4 B-VG idF. Nr. 212/1986). Er oder sie kann bei der Durchführung auf zwei Instrumente zurückgreifen: Zum einen stehen ihm die Durchführungsbestimmungen des BFG zur Verfügung, zum anderen die Monatsvoranschläge (vgl. Kitzmantel, 1991: 96). Erstere legen die Betragsgrenzen fest, innerhalb derer das Bundesfinanzministerium ein Mitwirkungsrecht hat (vgl. ebenda). Letztere fassen die Aus- und Einnahmen des bevorstehenden Monats zusammen (vgl. BGBl. 1986b: Art. 51 BHG idF. Nr. 213/1986). Eine erste Abschätzung erfolgt Mitte des Jahres, eine weitere im September, damit eventuelle Korrekturen vorgenommen werden können. Differenzen zwischen dem Voranschlagsentwurf und dem Vollzug sind dabei keine Seltenheit. Eine Diskrepanz kann durch unvorhersehbare makroökonomische Entwicklungen eintreten. Sofern diese Abweichungen im Rahmen des beschlossenen BFG und des BGH bleiben, müssen keine weiteren Beschlüsse getätigt werden. Sollte dies jedoch nicht der Fall sein und Überschreitungen vorliegen, die inhaltlich das BFG betreffen, muss dieses geändert werden. Handelt es sich jedoch um Mehrausgaben, muss ein sogenanntes Bundesüberschreitungsgesetz (BÜG) (vgl. Kitzmantel, 1991: 97) beschlossen werden. Während des laufenden Finanzjahres ist dem Nationalrat hinsichtlich der mehrjährigen Budgetprognosen, des Investitionsprogramms sowie des Förderungsberichts Bericht zu erstatten (vgl. BGBl. 1986a: Art. 51c Abs. 2 B-VG idF Nr. 212/1986). Darüber hinaus ist dem Nationalrat ein Bericht über die bevorstehenden Ausgaben zu abzugeben. Zusätzlich erfolgt die Übermittlung eines Wirtschaftsberichtes, der die Budgetpolitik in Bezug auf die Wirtschaftspolitik erläutert (vgl. Kitzmantel, 1991: 98).

Das Finanzjahr schließt mit dem Kalenderjahr ab. Die Kontrolle des Budgetvollzuges ist Aufgabe des Rechnungshofes, der den Bundesrechnungsabschluss erstellen muss (vgl. ebenda). Dabei überprüft der Rechnungshof die jeweilige Haushaltsführung auf „die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“ (vgl. BGBl. 1948b: Art. 126b Abs. 5 B-VG idF. Nr. 143/1948). Acht Wochen vor dem Ablaufen des Finanzjahres muss der Rechnungshof seinen Abschlussbericht vorlegen (vgl. BGBl. 1948c: Art. 9 Abs. 1 Rechnungshofgesetzes [RHG] idF. Nr. 144/1948).

4.1.2. Phase I (1945–1994): Die politische Praxis der finanziellen Mitwirkungsbefugnisse

Gerlich versuchte erstmals 1973 die Finanzkontrolle des Nationalrates empirisch zu erfassen. Auch wenn seine Analyse der Budgetdebatten sich auf die Jahre 1964 und 1968 beziehen, gibt die Untersuchung einen umfangreichen Einblick in die parlamentarische Praxis. Dabei stellt Gerlich fest, dass sich der Bundesvoranschlagsentwurf als „Lenkungs- und Kontrollinstrument“ (1973b: 203) nicht eignet, da der Entwurf bereits in seiner Erstellungsphase innerhalb des Finanzministeriums schon Interessenkonflikten ausgesetzt ist und daher eigentlich nicht als neutrale Gebarungsgrundlage dient (vgl. ebenda). Seine Analyse der Finanzdebatten im Nationalrat bestätigt seine Hypothese. Denn die strategische Verbindung der Regierung mit der Mehrheitsfraktion im Nationalrat zeigt sich auch bei der Budgetbewilligung. Wie zu erwarten, unterstützt die Mehrheitsfraktion den Bundesvoranschlagsentwurf, während die Minderheitsfraktion die Haltung der Opposition einnimmt und den Entwurf kritisiert (vgl. 1973b: 219ff). Der Staat müsse sich dieses demokratischen Problems bewusst sein und sich seiner annehmen (vgl. Hengstschläger, 1977: 82). Gerlich sieht im Allgemeinen die Einflussmöglichkeiten des Nationalrates sehr begrenzt. Der Autor begründet sein Fazit damit, dass der Nationalrat in der eigentlichen Entstehungsphase des Bundesvoranschlagsentwurfs außen vor bleibt. In dieser wichtigen Phase der Budgetentstehung nehmen die Regierung und die Interessensvertreter eine bedeutende Rolle ein:

> „Das von der Verwaltung unter dem Einfluß [sic!] von Parteien und Verbänden erstellte Budget ist, sobald es dem Parlament von der Regierung vorgelegt wird, durch Übereinkunft der maßgeblichen politischen Kräfte bereits weitgehend festgelegt. Allein aus diesem Grund sind Abänderungen der Vorlage im Prozeß [sic!] der parlamentarischen Behandlung kaum mehr möglich“ (Gerlich, 1973b: 227).

Sowohl eine Bedeutung als auch eine „sekundäre Einwirkung“ (ebenda: 229) schreibt Gerlich der öffentlichen Parlamentsdebatte zu. Einerseits können Parlamentarier Anregungen äußern,

die durchaus in den nächsten Bundesvoranschlagsentwurf Einzug finden können. Andererseits gibt sie der Opposition die Möglichkeit, Kritik zu üben, die – wenn eine breite Öffentlichkeit durch die Medien gegeben ist – nicht unbemerkbar bleibt (ebenda: 229). Nichtsdestotrotz – resümiert Kitzmantel in ihrem Beitrag – scheint die Öffentlichkeit den Nationalrat nicht als Institution wahrzunehmen, die das Budget mitträgt. Vielmehr wird die Budgetverantwortung dem Finanzministerium zugeschrieben. Die Rolle des Ministerrates, der den Voranschlag beschließen muss, wird nicht berücksichtigt. Der ‚Erfolg' wird auch weniger an der Leistung als an dem Ausgabenanstieg gemessen (vgl. 1991: 99).

4.1.3. Phase I (1945–1994): Wie sind die Funktionen des österreichischen Nationalrates einzuordnen?

Das parlamentarische Mitwirken sowie die Kontrolle des Haushaltsplans sind in der Praxis beschränkt. Die Mitentscheidung des Parlamentes ist mit einer komplexen Rechtslage verbunden, deshalb ist die parlamentarische „Einwirkungsbefugnis" (Gerlich, 1973a: 112) begrenzt. Die Aufgaben des Nationalrates lassen sich in zwei Bereiche zusammenfassen: zum einen die Festlegung von Budgetzielen, zum anderen die Änderungsbefugnis des Bundesvoranschlagsentwurfs. Auch wenn es für einen Vorschlag hinsichtlich der Budgetausrichtung bei der Bewilligung des Bundesvoranschlages schon zu spät ist, gilt die jährliche Plenumsdiskussion zum Haushaltsplan als Basis zukünftiger Zielvorstellungen. Die Änderungsbefugnis des Nationalrates ist hingegen nur sinnvoll, so Gerlich, wenn dieser zwischen zwei Alternativen wählen kann. Dies sei jedoch nie gegeben (vgl. 1773a: 112). Doch mit dieser „Ex-post-Überprüfung und Kommentierung" (Sturm, 1989: 184) entspricht das österreichische Mitwirkungsrecht des Nationalrates dem westlichen Status quo dieses Zeitraumes. Mit dem Aufkommen der parlamentarischen Demokratien nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die exekutive Einflussnahme im Haushalt gestärkt. Die staatlichen Ausgaben stiegen im Sinne des Wohlfahrtsstaates stark an. Eine parlamentarische Ausgabendisziplin schien unmöglich (vgl. Schick, 2002: 16). Nachweislich konnte das Budgetdefizit minimiert werden, wenn die parlamentarische Mitwirkung eingeschränkt wurde (vgl. van Hagen, 1992 zitiert nach Schick, 2002: 16; Wehner, 2006: 4f). Dieses Argument spiegelt sich in den insgesamt drei Gründen für einen neuen Status quo[26] der Parlamente wider:

- Erstens ist das Parlament nicht als Oppositionsinstitution zu sehen, sondern als Teil der Regierung und deshalb an der Ausgabensteigerung interessiert.
- Zweitens haben Parlamente keine Sachkompetenz vorzuweisen.

[26] Auch Hengstschläger spricht in Österreich von einer Tendenz hin zu einem „Exekutivbudget" (1977: 49).

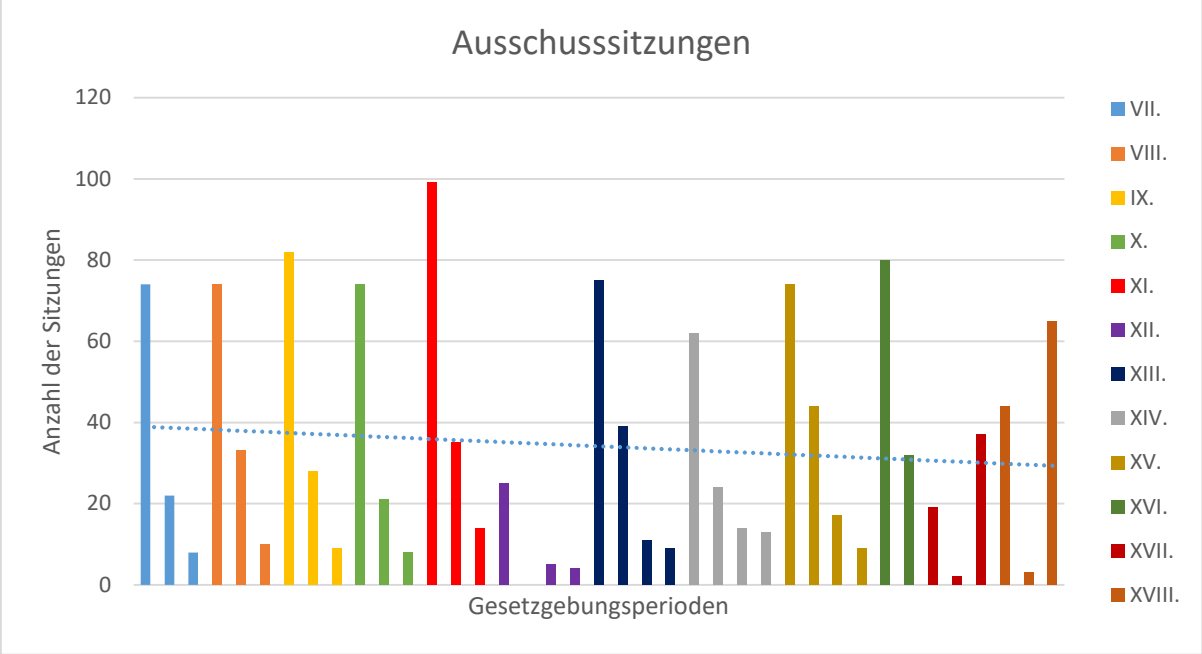
- Drittens ist die zur Verfügung stehende Zeit für die Bearbeitung nicht ausreichend, ebenso problematisch sind die konkurrierenden Interessen der Abgeordneten zu bewerten (vgl. Sturm, 1989: 184).

Betrachtet man das Budgetrecht hinsichtlich der ersten Untersuchungsebene ‚Informationszugang', kann Folgendes festgestellt werden: Dem Nationalrat fehlen eigenständige Informationskanäle wie beispielsweise unabhängige Institutionen. Das Informationsmonopol liegt bei der Exekutive. Gerlich zeigt in seiner Analyse jedoch auf, dass Parteien, aber auch andere Interessensvertretungen Zugang zum Erstellungsprozess des Budgetentwurfs haben. Inwieweit die parteiliche Interessensvertretung dabei Einfluss nimmt, bleibt soweit unbekannt.[27] Hinsichtlich der Intensität, also in welchem Ausmaß sich der Nationalrat mit dem Budget beschäftigt, wird auf die zeitlichen Fristen des B-VGs verwiesen. Gemäß Art. 51 Abs. 2 des B-VG (BGBl. 1986a idF. Nr. 212/1986) muss der Voranschlagsentwurf zehn Wochen vor dem Ablaufen des Finanzjahres vorgelegt werden. Die zeitliche Frist entspricht nicht der von der OECD empfohlenen Mindestzeit von drei Monaten (vgl. OECD, 2002: 8), jedoch ist es durchaus als positiv zu werten, dass eine Frist auf Verfassungsebene verankert wurde.[28] Eine intensive Auseinandersetzung mit dem Budget erfolgt somit erst im Herbst. Vorab abgehaltene Sitzungen beschäftigen sich mit der mehrjährigen Budgetprognose, dem Investitionsprogramm, dem Förderungsbericht sowie mit den quartalweisen Berichten über die aktuellen Ausgaben. Vergleicht man die Anzahl der relevanten Ausschusssitzungen vor dem EU-Beitritt, dann ergibt sich folgende Abbildung:

[27] Es wird jedoch angenommen, dass hierbei nur die Regierungsparteien eine Rolle spielen.

[28] In der Bundesrepublik Deutschland hingegen gab es in diesem Zeitraum auf Verfassungsebene keine klare Frist (vgl. Sturm, 1989: 189).

Abbildung 1: Anzahl der Ausschusssitzungen von 1953 bis 1994[29]



Die Balken repräsentieren die im Budgetprozess relevanten Ausschüsse.[30] Der Abbildung 1 lässt sich entnehmen, dass nicht jede Gesetzgebungsperiode die gleiche Anzahl an Ausschüssen vorweist.[31] So wurden in der VII. Gesetzgebungsperiode im Gegensatz zur XV. Gesetzgebungsperiode nur drei budgetrelevante Ausschüsse gebildet.[32] Der Grund für die unterschiedliche Anzahl liegt in dem B-VG, denn die Anzahl der Ausschüsse wird vom Nationalrat selbst bestimmt (vgl. BGBl. 1975: Art. 32 GOG-NR idF. Nr. 410/1975). Die XII. Gesetzgebungsperiode sticht hervor, da zwar alle vier Ausschüsse gebildet wurden, jedoch der Ständige Unterausschuss des Finanz- und Budgetausschusses nicht tagte.

Die Trendlinie der Abbildung 1 weist auf einen mäßigen Rückgang der Anzahl der Sitzungen hin, wobei auch hervorgeht, dass die Anzahl der Sitzungen des Finanz- und Budgetausschusses eine gewisse Regelmäßigkeit aufweist.[33]

---

[29] Eigene Abbildung. Daten entnommen aus den Anhängen der Stenographischen Protokolle. Aufgelistet sind die Gesetzgebungsperiodenabschnitte, beginnend links mit der VII. Gesetzgebungsperiode (18.03.1953 bis 08.06.1956) bis zur VXIII. Gesetzgebungsperiode (09.06.1959 bis 06.11.1994). Die Auflistung beginnt mit der VII. Gesetzgebungsperiode, da ab diesem Zeitpunkt die Anzahl der Sitzungen online dokumentiert sind.

30 Dabei gilt für jede Gesetzgebungsperiode folgende Reihenfolge: Finanz- und Budgetausschuss, Unterausschuss des Finanz- und Budgetausschusses, Rechnungshofausschuss und Ständiger Unterausschuss des Rechnungshofausschusses.

31 Die Anzahl der Ausschüsse lässt sich anhand der Anzahl der jeweiligen farbigen Balken entnehmen.

32 Finanz- und Budgetausschuss, Unterausschuss des Finanz- und Budgetausschusses und Rechnungshofausschuss.

33 Ersichtlich durch den ersten Balken der jeweiligen Gesetzgebungsperiode.

Im Hinblick auf die Ausschussstruktur kam es durch die Haushaltsreform von 1986 zu einer maßgeblichen Erneuerung, denn um die Kontrollfunktion des Nationalrates im Prozess zu stärken, wurde ein eigener Budgetausschuss samt der Möglichkeit der Einberufung eines Unterausschusses geschaffen (vgl. Verfassungsausschuss, 1986: 2). Die Finanzangelegenheiten wurden somit von den Budgetangelegenheiten getrennt. Der Verfassungsausschuss rechtfertigte seine Entscheidung durch die damit einhergehende Entlastung des Nationalrates:

> „Diese Maßnahme stellt nicht nur eine bedeutende Entlastung des Nationalrates, sondern auch eine Verfahrenserleichterung für die Verwaltung dar, die der Notwendigkeit einer Beschleunigung des Entscheidungsprozesses in diesen Angelegenheiten und dem Bestreben nach einer begleitenden Budgetkontrolle Rechnung tragen soll“ (Verfassungsausschuss, 1986: 4).

Durch einen eigenen Budgetausschuss wird angenommen, dass der Nationalrat seiner Kontrollfunktion intensiver nachkommen kann. Die Sachkompetenz hinsichtlich der Budgeterstellung wird genauso wie der Informationszugang dadurch gestärkt (vgl. Mattson / Stömen, 1995: 256). Die Mitwirkungs- sowie die Kontrollfunktion wird intensiviert, wenn sich Ministerien in der Ausschussstruktur des Parlamentes widerspiegeln:

> „Correspondence facilitates influence through expert knowledge and enables individual committee members to build personal networks.“ (ebenda: 270)

In diesen Zusammenhang ist des Weiteren die Wahl der Ausschüsse zu nennen. Denn die Bundesverfassung besagt, dass die Mitglieder der Ausschüsse zwar formell gewählt werden, jedoch die zur Auswahl stehenden Kandidaten und Kandidatinnen von den Klubs bestimmt werden (vgl. BGBl. 1975 Art. 30 GOG-NR idF. Nr. 410/1975). Die Aufteilung der Sitze des Ausschusses zwischen den Parteien erfolgt proportional. Die Ausschüsse sind so zwar als ‚stark‘ anzusehen, werden jedoch von den parteipolitischen Sichtweisen gelenkt (vgl. Mattson / Stömen, 1995: 260). Denn das Verhältnis zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsfraktion spiegelt sich in den Ausschüssen wider. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit die Ausschüsse unter dieser Bedingung ihrer Legislativ- und Kontrollfunktion nachkommen können.

Tabelle 2: Phase I (1945–1994): Beteiligung des österreichischen Nationalrates am Budgetprozess[34]

Ebenen der parlamentarischen Funktion	
Informationszugang	
Art von Informationen	Berichte des Bundesfinanzministeriums, Entwurf der Bundesregierung, Berichte Rechnungshofs
Zugang zu Informationen	Informationen werden erst im Herbst jeden Jahres vorgelegt (exekutives Informationsmonopol)
Informationsasymmetrie	ja, zugunsten der Exekutive
Befassungshoheit	
Intensität	Befassung des Plenums über zwei Monate im Herbst; Berichterstattung von Seiten der Regierung in den Ausschüssen
Ausschussstruktur	(Finanz-) und Budgetausschuss, Rechnungshofausschuss, Ständige Unterausschüsse des Finanz- und Budgetausschusses
Gestaltungsmacht	
Abänderungsmacht	Wie davor: formell ja, jedoch in der Praxis durch die politischen Rahmenbedingungen begrenzt (Regierungsmehrheit vs. Opposition)
‚Kosten' der Nicht-Bewilligung	automatisches Budgetprovisorium
exekutive Flexibilität nach dem Bundesfinanzgesetz	Wie davor: ja, innerhalb des Bundesfinanzgesetzes keine Novellierung nötig. Bei mehr Ausgaben ist ein Bundesüberschreitungsgesetz nötig

Die ‚Gestaltungsmacht' des Nationalrates wird auf drei Ebenen untersucht: Abänderungsmacht, ‚Kosten' der Nicht-Bewilligung und exekutive Flexibilität. Der Nationalrat hat zwar das Recht, den Budgetentwurf der Bundesregierung abzuändern, in der Praxis erfolgt dies nur auf „inkrementalistische[r]" (Kitzmantel, 1991: 99) Art und Weise. Gerlich sieht den Grund für die Passivität des Nationalrates in der Komplexität des Budgets bei einer Abänderung. Nimmt der Nationalrat Änderungen vor, kann er das nur dort, wo nicht bereits ein Gesetz die Einnahmen oder Ausgaben vorsieht (vgl. Gerlich, 1973a: 101). Andernfalls müsste der Nationalrat die jeweiligen Gesetze ändern. Aus diesem Grund herrscht die Meinung vor, dass es sich hierbei um einen Verwaltungsakt handle und das Parlament als Verwaltungsorgan an die vorgesehenen Ausgaben gebunden sei.

Im Hinblick auf eine Nicht-Bewilligung des Bundefinanzgesetzes tritt ein automatisches Budgetprovisorium in Kraft (BGBl. 1986a: Art. 51 Abs. 5 B-VG idF. Nr. 212/1986).

[34] Eigene Darstellung.

Die Exekutive verfügt insbesondere nach der Haushaltsreform von 1986 über eine budgetäre Flexibilität. Doch für eine Ausgabenabweichung (außer- oder überplanmäßige Ausgaben) ist die Bewilligung des Nationalrates erforderlich (vgl. Verfassungsausschuss, 1986: 3). Sofern die Ausgabenabweichungen im Rahmen des beschlossenen BFG und des BGH bleiben, müssen keine weiteren Beschlüsse getätigt werden. Sollte dies jedoch nicht der Fall sein und Überschreitungen vorliegen, die inhaltlich das BFG betreffen, muss das BFG geändert werden. Handelt es sich jedoch um Mehrausgaben, muss ein sogenanntes Bundesüberschreitungsgesetz (BÜG) (vgl. Kitzmantel, 1991: 97) beschlossen werden.
Die Mitwirkung des Nationalrates am Budgetplan ist somit kaum vorhanden. Doch Österreich war damit kein Einzelfall, sondern vielmehr spiegelt das Exekutivmonopol im Budgetprozess die internationale Tendenz wider:

> „The budget impelled a Copernican revolution in public finance. The legislative supremacy which had been hard earned in centuries of struggle was surrendered on the battle field of executive budgets. It was taken for granted in all countries that budgeting is an executive function carried out by the executive, not by the legislature. Only the executive had the organisation and capacity to coordinate the spending bids of its various departments and agencies; only it could implement actual spending by these entities“ (Schick, 2002: 21).

4.2. Phase II (1995–2010): Der Mitgliedsstaat Österreich und sein Budgetprozess

Der EU-Beitritt 1995 ist als Wendepunkt in den österreichischen Beziehungen zur EU zu verstehen. Die Diskussionen über die österreichische Positionierung innerhalb der EU waren nicht von Homogenität gekennzeichnet. Dabei standen die ökonomischen Vorteile nach einem EU-Beitritt den nationalstaatlichen Interessen gegenüber (Kramer, 2002: 267). Doch die ökonomischen Interessen führten schlussendlich zur Mitgliedschaft. Der österreichische Integrationsprozess ist als ein Prozess wahrzunehmen, der bereits vor 1995 auf allen Ebenen (Rechtsordnung, Institutionen, Verhalten) begann (vgl. Kramer, 2002: 267f).
Der EU-Beitritt Österreichs brachte nicht nur den Wandel des politischen Systems mit sich, sondern auch eine österreichische Verantwortung im Hinblick auf die Stabilität des nationalen Budgets (vgl. Van der Bellen, 1996: 116).
Der folgende Beitrag beschreibt den EU-Beitritt im Hinblick auf das Budgetrecht und die möglichen Veränderungen der Mitwirkung des Nationalrates sowie die weiteren Entwicklungen hin bis zur Einführung des Europäischen Semesters im Jahr 2011.

4.2.1. Phase II (1995–2010): Erste Reformschritte

Gerlich betont in seinem Beitrag zur „Regierungspolitik und Europäischen Union“ (1994: 19), dass nicht nur die möglichen negativen Auswirkungen des Beitritts ins Visier der Literatur geraten sollen. Vielmehr sollte man auch den Anpassungsdruck als „Innovationsschub“ (1994: 20) wahrnehmen, der von der Ökonomie ausgehend auch andere Bereiche treffen werde, von der Erarbeitung von Gesetzen bis hin zum Budgetkreislauf (vgl. ebenda: 27). Es sei davon auszugehen, dass sowohl in der Regierung als auch in der Verwaltung diese Anpassungen zu mehr Effizienz und Rationalität führen würden (vgl. ebenda: 21).

Der Beitritt Österreichs brachte neue fiskalpolitische und monetäre Rahmenbedingungen mit sich. In den Diskussionen sowie in den Beitrittskampagnen selbst wurden die fiskalpolitischen Folgen, die ein solcher Beitritt mit sich brachte, unterschätzt: „Die österreichische Fiskalpolitik war auf den EU-Beitritt schlicht nicht vorbereitet“ (Van der Bellen, 1996: 128). Die Schwierigkeiten der Zweiten Republik lagen mehr an den Beitrittskosten selbst als an den sogenannten Maastricht-Kriterien[35] (vgl. Van der Bellen, 1996: ebenda). Letztere wurden bereits mit dem Vertrag von Maastricht angenommen. Der ECOFIN-Beschluss von 1997 sollte die Kriterien nochmals verschärfen und im sog. Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)[36] vereinen. Die neuen Rahmenbedingungen waren folgende:

- Präventive Bedingungen: Der SWP sieht die Einführung des sogenannten Frühwarnsystems vor (vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2011b: Pkt. 3 VO [EU] Nr. 1466/1997). Die Mitgliedsstaaten handelten präventiv, um ein übermäßiges Defizit vermeiden zu können. In diesem Sinne verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten des Euroraumes, sogenannte Stabilitätsprogramme, und die Nicht-Euro-Staaten, sogenannte Konvergenzprogramme zu übermitteln. So konnte überprüft werden, ob die Ziele dem europäischen Anpassungspfad entsprechen.
- Korrektive Bedingungen: Diese regulieren das Sanktionsverfahren bei übermäßigem Defizit. Demnach darf die staatliche Neuverschuldung nicht drei Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP) übersteigen, genauso wenig wie eine Gesamtverschuldung von maximal 60 Prozent des BIP (vgl. Pilz, 2016: 18).

[35] Detaillierte Ausführung im Kapitel 2.

[36] Das SWP besteht aus folgenden Ratsbeschlüssen: Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1996 (ABl. 1997 Nr. C 236/1), Ratsverordnung 1466/97 (ABl. 1997 Nr. 209/1) sowie 1467/97 (ABl. 1997 Nr. L 209/6).

Der verstärkte Informationsaustausch wurde in der Verordnung Nr. 1466[37] verankert. Das sogenannte Stabilitätsprogramm beinhaltete die mittelfristigen Ziele und die wirtschaftlichen Entwicklungen sowie die fiskalpolitischen Maßnahmen, die getroffen werden sollen, um die Programmziele zu erreichen. Der Zeitraum, auf den sich die Maßnahmen und Entwicklungen beziehen, beträgt drei Jahre (vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2011b: Art. 3 VO [EG] Nr. 1466/1997). Gemäß der Verordnung erfolgt im Anschluss die Prüfung der Programme. Nationale Parlamente und deren Rolle fanden keine Erwähnung in der Verordnung.

In Österreich versuchte man den neuen Rahmenbedingungen durch die Novelle des Bundeshaushaltsgesetzes gerecht zu werden. Ziel war es, den Bundeshaushalt zu entlasten, indem man versuchte, die Verwaltung effizienter zu gestalteten (vgl. Balkanyi, 2010: 150). Die Novelle führte zwei fiskalpolitische Instrumente ein, die dazu dienen sollten, langfristige Verpflichtungen des Bundes besser planen zu können sowie die Kontrollfunktion des Nationalrates zu stärken. Das BHG von 1986 sah zwar die Erstellung einer Budgetprognose sowie eines Investitionsprogrammes vor, jedoch sind diese nicht gleichbedeutend mit einer normativen mehrjährigen Finanzplanung (vgl. Budgetausschuss, 1994: 1). Um eine mehrjährige Finanzplanung zu garantieren, wurde das sogenannte Budgetprogramm (vgl. BGBl. 1994a: Art. 12; Art. 13a idF. Nr. 626/1994) und der sogenannte Budgetbericht (vgl. ebenda: Art. 13; Art. 13a idF. Nr. 626/1994) eingeführt. Letzterer sollte in Zukunft die „Rahmenbedingungen und Entwicklungen des Bundeshaushaltes sowie der außerbudgetären Finanzvorhaben“ (ebenda: Art. 13 Abs. 1 idF. Nr. 626/1994) beinhalten. Der Bericht wird dem zuständigen Budgetausschuss überreicht. Das Budgetprogramm hingegen muss von der Bundesregierung bis spätestens sechs Monate nach ihrer Ernennung dem Nationalrat vorgelegt werden (vgl. ebenda: Art. 12 Abs. 1 idF. Nr. 626/1994). Das Programm spiegelt die Regierungserklärung wider und setzt den Nationalrat über die zukünftigen wirtschaftspolitischen Vorhaben in Kenntnis, besitzt jedoch keinen bindenden Charakter. Das hatte zur Folge, dass das erste Budgetprogramm von 1995 dem Anspruch einer mehrjährigen Finanzplanung nicht gerecht wurde (vgl. Van der Bellen, 1995: 119f). Das gleiche Urteil erteilt Van der Bellen (1995) auch dem ersten Konvergenzprogramm, das im Sinne des Art. 109e EG-Vertrages übermittelt wurde (vgl. Bundesministerium für Finanzen, 1996: 3). Damit war Österreich jedoch nicht alleine, viele Konvergenz- und Stabilitätsprogramme entsprachen nicht den nationalen Umsetzungen (vgl. Europäische Kommission et al., 2007: 149).

[37] Die Verordnung ist Teil des SWP.

Sherwood zieht daraus den Schluss, dass die Erstellung der Programme von den Mitgliedsstaaten als europäisches Diktat mit keinem nationalen Nutzen wahrgenommen wurde (vgl. Sherwood, 2015: 17). Die Europäische Kommission plädierte auf Grund der Nicht-Einhaltung der Mitgliedsstaaten auf eine weitere Verschärfung des SWP. Die Haltung der Europäischen Kommission entsprach jedoch nicht der des Ministerrates, denn dieser forderte im Gegensatz dazu weniger strikte Vorgaben. 2005 kam es schließlich zu einem Kompromiss, der den SWP novellierte. Man einigte sich darauf, den präventiven Arm des SWP zu stärken, beispielsweise durch eine verstärkte Konsolidierung der Haushalte sowie eine nachhaltige Haushaltsführung in Zeiten des Wirtschaftswachstums.

Der SWP brachte aber nicht nur Veränderungen durch den Informationsaustausch mit sich, sondern hatte den österreichischen Stabilitätspakt zur Folge. Der österreichische Stabilitätspakt wurde 1998 beschlossen und trat 1999 in Kraft. Der innerstaatliche Stabilitätspakt ist eine gesetzliche Vereinbarung zwischen den Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden), um dem SWP Rechnung tragen zu können. Der Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften ist alle vier Jahre neu zu definieren (vgl. Hausner, 2004: 373f). Durch die gesetzliche Verankerung reagierte Österreich sehr restriktiv auf den SWP. Anders hingegen in Deutschland, dort kam es erst 2002 zu einer Regelung, die jedoch nicht einen bindenden Charakter aufwies (vgl. ebenda: 375f).

Im Zuge dieser Reformschritte kann die sogenannte Flexibilisierungsklausel nicht außen vor gelassen werden. Die ursprünglich begrenzte Flexibilisierungsklausel (vgl. BGBl. 1999: Art. 17a und 17b idF. Nr. 30/1999) ermöglichte der Verwaltung einen größeren Handlungsspielraum, jedoch auch mehr Verantwortung hinsichtlich ihrer finanziellen Planung. Die Flexibilisierungsklausel – die nur von bestimmten Organisationseinheiten angewendet wurde – führte zu folgenden Erneuerungen: Erstens können die Einnahmen von den Ressorts zurückgehalten werden, fließen also nicht zurück in den Bundesetat. Zweitens kann der Bundesfinanzminister oder die Bundesfinanzministerin der Organisationsleitung direkte Anweisungen zu überplanmäßigen Ausgaben erteilen, womit die Verantwortung des Leiters oder der Leiterin der jeweiligen Organisationseinheit steigt. Bei einem positiven Saldo werden Leistungsprämien oder die Möglichkeit der Fortbildung geboten. Drittens können ohne das Einverständnis des Bundesfinanzministeriums saldoneutrale[38] Ausgaben umgeschichtet werden. Viertens wurde die Rücklagenbildung des Bundeshaushaltes erweitert. Fünftens wurden die einzelnen Organisationseinheiten des Bundes einem Controlling unterzogen sowie einer sogenannten Erfolgskontrolle (vgl. BGBl. 1999: Art. 17a Abs. 8 idF. Nr. 30/1999).

[38] Als Saldo bezeichnet man den Unterschiedsbetrag zwischen Ausgaben und Einnahmen.

Sechstens beinhaltet die Flexibilisierungsklausel auch Sanktionsinstrumente, um die Leistung zusätzlich zu optimieren (vgl. Balkanyi, 2002: 167). Durch die Klausel wurde nicht nur der Handlungsspielraum des Finanzministers oder der Finanzministerin gestärkt, sondern auch die der Ressorts.

Auch wenn die Reformschritte der 90er sowie der 2000er Jahre (Phase II) versucht hatten, das Budgetrecht an die internationalen Standards anzupassen, stiegen die Anforderungen an die Budgetkonsolidierung im Zuge der Eurokrise an. Bevor die europäischen Maßnahmen – wie die Sixpack-Verordnung – eingeleitet wurden, hat Österreich durch das Einleiten der ‚großen' Haushaltsreform im Jahr 2007 auf die neuen Anforderungen reagiert. Da die angestrebte Haushaltsreform grundlegende Veränderungen beinhaltete, einigte man sich, die Novelle in zwei Reformphasen (2009 und 2013) vorzunehmen. Wie sich herausstellte, brachten die Novelle nicht nur weitreichende Änderungen für den Administrationsapparat mit sich, sondern veränderte die politische Kultur (vgl. Steger, 2010b: 6):

> „Sie wissen alle, dass im bisherigen Haushaltsrecht die Wirkungsorientierung fehlte. Es zählte nur das, was oben drauf kommt, und weniger, was daraus geworden ist. Die Nachvollziehbarkeit und die Transparenz ließen ein wenig zu wünschen übrig. Das neue Haushaltsrecht orientiert sich an den Prinzipien der Nachhaltigkeit, der Mehrjährigkeit, der Flexibilität und vor allem auch der Transparenz. Das sollte uns wichtig sein, denn es bedingt auch einen Kulturwandel in der gesamten Bundesverwaltung – das ist unbestritten –, aber auch in der Politik" (Abg. Auer (ÖVP) zitiert nach Stenographisches Protokoll [Nationalrat], 2009: 21).

In den folgenden Beiträgen werden die Vorgehensweise sowie die Konsequenzen dieser Reformschritte diskutiert. Das Augenmerk liegt dabei jedoch auf den möglichen Veränderungen für den Nationalrat.

4.2.2. Phase II (1995–2010): Die ‚große' Bundeshaushaltsreform

Das Haushaltrecht basiert vor der ‚großen' Haushaltsreform auf den B-VG (vgl. Rechtsinformationssystem 2018a: Art. 13 Abs. 2 und Abs. 3; Art. 42 Abs. 5 sowie Art 51 bis 51d) sowie auf dem Haushaltsgesetz von 1986. Beide rechtlichen Grundlagen wurden – wie bereits aufgezeigt – mehreren Novellen unterzogen. 2009 entschied man sich, die „Steuerungsschwächen" (Steger, 2010a: 483) des Haushaltsrechts zu beseitigen, die der Paradigmenwechsel in der Fiskalpolitik zutage brachte. Denn gefordert wurde seit den 90er Jahren ein konsolidierter Haushalt, der auf einer langfristigen Planung basiere. In diesem Sinne sah der Verfassungsausschuss die Schwächen zum einen in der einjährigen Planung, die eine

weitreichendere und verbindliche Haushaltsplanung unmöglich macht. Auch wenn das auf europäischer Ebene geforderte Stabilitätsprogramm eine mittelfristige Planung beinhalten muss, so verfügte Österreich auf nationaler Ebene über keinen verpflichtenden mehrjährigen Haushaltsrahmen. Zum anderen war das Budgetrecht inputorientiert, das heißt die zentrale Frage drehte sich um die Ressourcenverteilung, weniger um die angestrebten Ziele (vgl. Verfassungsausschuss, 2007: 1). Jedoch nicht alle Reformversuche wurden als zu wenig weitreichend empfunden. Eine positive Resonanz erfuhr das in den 90er Jahren begonnene Pilotprojet der Flexibilisierungsklausel. Die Bewertung der Klausel fiel durchaus positiv aus. Die von ihr vorgesehenen Leistungsprämien führten zu einem maßgeblichen Motivationsschub und so zu einer besseren Bilanz der jeweiligen Organisationseinheiten (vgl. Balkanyi, 2002: 157f).

Eine grundlegende Reform wurde jedoch erst nach einer Analyse der Budgetreformen anderer Staaten in Betracht gezogen. Diese Analyse führte auch zur Erkenntnis, dass es für die Umsetzung der Reform mehrerer Schritte sowie einem breiten Konsens bedarf (vgl. Verfassungsausschuss, 2007: 3). Die Reformbeschlüsse wurden einstimmig genehmigt und konnten nicht als Erfolg einer Partei bzw. einer Regierung gewertet werden (vgl. Steger, 2010a: 484ff).[39] Die Ausarbeitung der einzelnen Schritte benötigte auch die Beteiligung mehrere Akteure. Federführend war dabei das Bundesfinanzministerium, das eine enge Kooperation mit dem Rechnungshof sowie mit dem Parlament anstrebte. Im Parlament wurde in diesem Sinne ein Ausschuss ins Leben gerufen, in dem die Parteifraktion vertreten war. Dem Ausschuss musste die Regierung Rechnung ablegen, konnte gleichzeitig auch selbst Vorschläge einbringen. Nicht zu vergessen sind auch die einzelnen Ministerien, die sich mit ihren Erfahrungswerte am Prozess beteiligten. Die Umsetzung der Reform verlief in drei Etappen. Durch die Verfassungsreform im Jahre 2007 wurden die weiteren Reformschritte verfassungsrechtlich verankert, somit wurde ein eventueller Reformrückschritt ausgeschlossen. Das Parlament erklärte sich durch seine Zustimmung zur Verfassungsreform mit der gesamten Haushaltsreform einverstanden, ohne die detaillierten Schritte der dritten Phase zu kennen (ebenda: 484ff).

[39] Siehe hinsichtlich Österreichs Konsenspolitik Müller, 1993.

4.2.2.1. Phase II (1995–2010): Verfassungsreform – erste Etappe der ‚großen' Haushaltsreform

Durch die Verfassungsreform wurde die Grundlage für die weiteren Reformschritte geschaffen. Bereits im Jahr 2009 trat der neue Art. 13 Abs. 2 B-VG in Kraft, der von nun an die sogenannte Staatszielbestimmungen (vgl. Mayer, 1994: 67) festlegt:

> „Bund, Länder und Gemeinden haben bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und *nachhaltig geordnete Haushalte* anzustreben. Sie haben ihre Haushaltsführung in Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren." (BGBl. 2008: Art. 13 Abs. 2 B-VG idF. Nr. 1/2008)

Während die Zielbestimmung des sogenannten gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bereits in der vorherigen Fassung verankert war, lag die Neuheit in der Formulierung „nachhaltig geordnete Haushalte" (ebenda). In den verfassungsrechtlichen Anmerkungen von Steger und Pichler heißt es hierzu, dass die Haushaltsführung auf mittel- sowie langfristigen Plänen „ohne erhebliche Gegenmaßnahmen" beruhen soll (Steger/Pichler, 2008: 20). Dabei gilt es, die sogenannten Maastricht-Kriterien einzuhalten. Des Weiteren führt der Art. 13 Abs. 3 B-VG das Gender-Budgeting ein: „Bund, Länder und Gemeinden haben […] die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben." Die einst geltenden Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit (vgl. BGBl. 1948b: Art. 126b Abs. 5 B-VG idF. Nr. 143/1948) wurden um weitere Haushaltsgrundsätze erweitert. Angeführt wurden die Grundsätze der Wirkungsorientierung, der Transparenz, der Effizienz sowie der möglichst getreuen Darstellung der Finanzlage im Art. 51 Abs. 8 B-VG sowie im Art. 2 Abs. 1 BHG (vgl. Rechtsinformationssystem, 2018c).

4.2.2.2. Phase II (1995–2010): Zweite Etappe der ‚großen' Haushaltsreform

Im Mittelpunkt dieser Etappe der ‚großen' Haushaltsreform stand der mehrjährige Bundesfinanzrahmen, der sich als wichtiges finanzpolitisches Instrument etabliert hat. Als Finanzrahmen oder mittelfristige Finanzplanung wird im Allgemeinen ein politisches Instrument verstanden, das sich bei der Erstellung des Finanzplans nicht auf ein Jahr beschränkt:

> „A MTBF [Medium-Term Budgetary Framework] can be defined as an institutional device allowing fiscal authorities to extend the horizon for fiscal policymaking beyond the annual budgetary calendar. MTBFs are typically based on a macroeconomic scenario, which determines the availability of government resources in the medium term

to finance policies“ (Europäische Kommission et al., 2007: 152).

Durch die mehrjährige Planung sollte die Haushaltsdisziplin des Bundes gestärkt werden. Doch der mehrjährige Rahmen soll nicht als „Zwangsjacke“ (Budgetausschuss, 2007: 1) empfunden werden, vielmehr handele es sich hierbei um eine „politische Prioritätensetzung“ (ebenda), an die sich die einjährigen Budgets halten müssen.

Im Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) werden die Ausgabenobergrenzen der folgenden vier Finanzjahre bestimmt, wobei diese rollierend festgelegt werden, das heißt, jedes Jahr wird ein viertes Finanzjahr hinzugefügt und die Ausgabenobergrenzen der vergangene Jahre können nachjustiert werden. Ziel ist es jedoch, keine Anpassungen vorzunehmen, damit der Druck auf die Budgetdisziplin aufrechterhalten bleibt (vgl. Steger, 2009: 26). Die Ausgaben sind dabei nur für das jeweilige Finanzjahr verbindlich, die restlichen Angaben der folgenden Jahre sind unverbindlich. Selbstverständlich lassen sich nicht alle Ausgaben vorausplanen, diese Art von Ausgaben werden in der Kategorie „variable Auszahlungen“ (vgl. Rechtsinformationssystem 2018c: Art. 12 Abs. 4 BHG) aufgelistet. Welche Ausgaben in diese Kategorie fallen, regelt das jeweilige Bundeshaushaltsgesetz (vgl. ebenda: Art. 12 Abs. 5 BHG).

Steger umschreibt die zweite Etappe ‚großen‘ Haushaltsreform als eine „Win-win-Situation“ (2009: 27). Denn das Bundesfinanzministerium handelt gemäß der geforderten Haushaltsdisziplin und die Haushaltsorgane verfügen über mehr Flexibilität und Sicherheit (ebenda).

4.2.2.3. Phase II (1995–2010): Dritte Etappe der ‚großen‘ Haushaltsreform

Die im Jahre 2007 beschlossenen neuen Haushaltsgrundsätze traten erst im Jahr 2013 in Kraft. Da der erste Teil der Haushaltsreform tiefgreifende Veränderungen (vgl. Steger, 2010a: 495) mit sich brachte, bevorzugte man, diese zuerst zu beobachten, bevor weitere Schritte unternommen werden sollten (vgl. Steger, 2009: 27f).

Im Zentrum dieser Etappe steht die Einführung der sogenannten Globalbudgets, über die zukünftig der Nationalrat (Phase III) abstimmen soll. Das heißt, der Bundesvoranschlag, der dem Nationalrat zum Beschluss vorgelegt wird, ist unterteilt in das BFRG, das die Obergrenzen der jeweiligen Ressorts festlegt, sowie in „Untergliederungen, Globalbudgets und Detailbudgets“ (Rechtsinformationssystem 2018c: Art. 24 Abs. 1 BHG). Jede Untergliederung – also ressortspezifische Aufteilung – besitzt Globalbudgets, die den „Aufgabencluster innerhalb eines Ressorts“ (Steger, 2010a: 495) darstellen. So verfügt beispielsweise das Sozialministerium über ein Globalbudget für den Arbeitsmarkt oder über eines für Schule im Bildungsressort. Zudem sind die einzelnen Ressorts durch diese Art von Auflistung viel

flexibler, da eine Umschichtung möglich ist. Des Weiteren werden die Detailbudgets angeführt, die detaillierte Auflistungen beinhalten und eine verwaltungsinterne Bindung aufweisen (vgl. Steger, 2010a: 495f).

4.2.3. Phase II (1995–2010): Der Budgetzyklus: Erstellung, Bewilligung und Kontrolle des Bundeshaushaltsgesetzes

Die Haushaltreform brachte viele Veränderungen innerhalb der Budgetplanung sowie -ausführung mit, die jedoch im Großen und Ganzen die Ministerien und auch die Verwaltung betrafen. Dieser Beitrag schildert den Budgetzyklus nach der Reform.

Nach dem in Kraft treten der ‚großen' Haushaltsreform besteht der Bundeshaushalt nun aus zwei Plänen: zum einen aus dem Bundesfinanzgesetz (BFG), zum anderen aus dem Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG). Diese wesentliche Neuerung veränderte auch den Budgetablauf. Nach der Reform von 2008 beginnt der Ablauf zwar auch im Frühjahr mit der Erstellung des BFG, jedoch muss auch das BFRG gleichzeitig vorbereitet werden. Das BFRG muss jedoch schon bis zum 30. April des Finanzjahres dem Nationalrat vorgelegt werden (vgl. BGBl. 2009: 15 Abs. 2 BHG idF. Nr. 139/2009). Dadurch erfolgt der Beschluss des BFRG bereits im Frühjahr. Das BFRG legt die Ziele, Strategien und die Ausgabenobergrenzen der nächsten vier Jahre fest. Da in dieser Planungsphase das Budget nicht im Detail festgelegt wird, spricht man hierbei auch von der Planung auf der „Makroebene" (Pfau et al., 2016: 49). Die detaillierte Budgetplanung auf der sogenannten Mikroebene erfolgt nach der großen' Bundeshaushaltsreform erst im Herbst. Der Nationalrat bekommt so bereits im Mai Einblicke in die Haushaltspläne der Bundesregierung. Anders hingegen war die Situation unter dem Haushaltsgesetz von 1989, wo es keinen mehrjährigen Finanzplan gab. Die nicht-bindende Budgetprognose sowie das nicht-bindende Investitionsprogramm wurden dem Nationalrat zur selben Zeit wie der Bundesvoranschlagsentwurf vorgelegt. Der Nationalrat diskutierte und bewilligte somit alle budgetrelevanten Dokumente erst im Herbst.

Neben der Erstellung des BFG sowie der Erstellung und Bewilligung des BFRG bereitet das Bundesministerium für Finanzen das sogenannte Stabilitätsprogramm vor. Nach dessen Beschlussfassung wird das Programm gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 dem Rat sowie der Europäischen Kommission übermittelt. Dem Nationalrat wird in diesem Zusammenhang keine Mitwirkung zugestanden (vgl. Lödl, 2010: 245).

Nach der Beschlussfassung des BFRG und der Übermittlung des Stabilitätsprogrammes konzentriert sich der weitere Verlauf des Budgetzyklus auf die ministerielle Ebene. Nachdem der Finanzminister oder die Finanzministerin den Entwurf auf Basis der makroökonomischen Annahmen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) erstellt hat,

zeichnen sich die Sommermonate durch innerministerielle und Kabinettsdiskussionen aus. Zum einen setzt der Finanzminister oder die Finanzministerin die sogenannten Ausgabenobergrenzen fest (Top-down-Zugang). Zum anderen werden in den Ministerien Diskussionen geführt. Jede Abteilung des jeweiligen Ministeriums kann Vorschläge einbringen (Bottom-up-Zugang). Durch diese zwei Zugänge wurde die Bedeutung des sogenannten Gesamtbudgets ausgebaut (vgl. ebenda: 8f).

Der BFG wird im Herbst durch den Nationalrat bewilligt. An dem eigentlichen Bewilligungsprozess des BFG hat die Reform nichts geändert. Das heißt, zehn Wochen vor Beginn des darauffolgenden Finanzjahres muss der Bundesvoranschlagsentwurf dem Parlament vorliegen (vgl. Rechtinformationssystem 2018a: Art. 51 Abs. 3 B-VG). Wann der Bundesfinanzrahmenentwurf bewilligt wird, regelt ein Bundesgesetz (vgl. ebenda: Art. 51 Abs. 2 B-VG). Die erste Lesung findet traditionell im Oktober jeden Jahres statt. Den Auftakt macht der Finanzmister oder die Finanzministerin mit seiner bzw. ihrer Budgetrede. Die Rede beschäftigt sich, sei es generell als auch spezifisch, mit dem Budgetplan. Nach der Rede folgt die Plenumsdiskussion, die auch am folgenden Tag fortgesetzt werden kann. Der Nationalrat hat so Zeit, die Entwürfe zu prüfen und seine Meinung hinsichtlich der Budgetrede kundzutun. Am Ende hat der Finanzminister oder die Finanzministerin die Möglichkeit, auf die Aussagen der Abgeordneten zu reagieren, wobei er bzw. sie hierbei nur generell auf die einzelnen Aspekte eingehen kann. Im Anschluss wird der Bundeshaushaltsentwurf dem Ausschuss überreicht (vgl. Blöndel / Bergvall, 2007:14f).

Die Reform hat auch an der Ausschussstruktur nichts geändert, es beschäftigen sich nach wie vor der Budgetausschuss sowie der Budgetunterausschuss mit dem Haushaltsplan. Der Budgetausschuss bewilligt den Voranschlagsentwurf am Ende des Jahres sowie alle Vorlagen während des Finanzjahres, die sich auf das Budget beziehen (vgl. Parlamentsdirektion, k. A.). Die Unterausschüsse hingegen betreuen die einzelnen Budgets der jeweiligen Ministerien. So wird beispielsweise im Bildungsausschuss das Budget des Bildungsministeriums diskutiert. Nennenswert ist dabei, dass der Vorsitz der einzelnen Unterausschüsse derselbe ist wie der des Hauptausschusses.

Die Budgetdebatte im Hauptausschuss beginnt mit der Budgetanhörung. Blöndal und Bergvall stufen diese erste Anhörung als Wiederholung der Plenardiskussion ein (vgl. 2007: 16). In der Anhörung werden nämlich die Fragen und Rückmeldungen nochmals aufgegriffen, doch den einzelnen Fraktionen bleibt in diesem Rahmen mehr Zeit, die Dokumente zu studieren. In dieser Phase wird zudem von jeder politischen Fraktion eine Expertin oder ein Experte benannt.

Blöndal und Bergvall zufolge findet die eigentliche Diskussion zwischen den ernannten Experten und dem Finanzminister oder der Finanzministerin statt (vgl. ebenda: 17).
Schlussendlich werden die Budgets der jeweiligen Ministerien in den Unterausschüssen diskutiert. Ansprechpartner oder -partnerin ist nicht der Finanzminister oder die Finanzministerin, sondern der jeweilige Minister oder die jeweilige Ministerin des Ressorts. Die Sitzungswoche wird mit einem Bericht geschlossen, der wiederum an den Hauptausschuss gesandt wird (vgl. ebenda).
Der Budgetausschuss diskutiert die einzelnen Berichte und lässt diese bei eventuellen Abänderungsanträgen mit einfließen. Hierbei kann man zwischen drei Szenarien unterscheiden:

1. Die Regierung stellt einen Abänderungsantrag. Dies kann ‚technische' Gründe, aber auch politische Gründe haben. Letzteres ist der Fall, wenn innerhalb der Koalition keine grundsätzliche Einigung gefunden wurde.
2. Der Budgetausschuss reicht aus eigener Initiative einen Änderungsantrag ein. Diese Form der Abänderung tritt nur selten ein, denn in der Praxis erweist sich diese Form als schwer durchsetzbar.
3. Die Oppositionsparteien stellen einen Abänderungsantrag. Dieser Art von Abänderungsantrag würde zwar nicht von der Mehrheit des Budgetausschusses gestützt, jedoch gibt es keine Möglichkeit, eingebrachte Abänderungsanträge durch einen Mehrheitsbeschluss zu stoppen (vgl. ebenda: 18).

Nach dieser ersten Phase erfolgt die zweite Lesung, die vom Budgetausschuss geleitet wird. Dabei wird über jedes einzelne Budget der Ministerien diskutiert und abgestimmt. Auch hier ist die Ansprechperson der jeweilige Ressortminister oder die jeweilige Ressortministerin. In dieser Phase werden die Abänderungsanträge vorgestellt. Dabei werden die Anträge nicht im Namen des vortragenden Abgeordneten präsentiert, sondern in Namen der Partei. Das setzt voraus, dass der Abänderungsantrag von der Mehrheit der Partei unterstützt wird.
Blöndal und Bergvall stellen in ihrer Untersuchung klar, dass die meisten Abänderungsanträge vonseiten der Regierung eingebracht werden:

> „The total amount of approved amendments is less than a half per cent of total expenditures, with nearly all of them accounted for by the government's own amendments. Opposition amendments introduced during the second reading are uniformly rejected" (2007: 19).

In der dritten Lesung wird nochmals über das Budget als Ganzes diskutiert und abgestimmt.

4.2.4. Phase II (1995–2010): Stärkung des Nationalrates durch den Budgetdienst?

Unabhängig von der großen‘ Haushaltsreform, die – wie bereits besprochen – maßgebliche Veränderungen in der Verwaltung mit sich brachte, erfuhr das Parlament im Rahmen seiner Budgetaufgaben in Form einer neuen Einrichtung Unterstützung. Ausgehend von einer Sitzung des Budgetausschusses, entschieden sich die anwesenden Abgeordneten, einen sogenannten Budgetdienst einzurichten. Der unabhängige Budgetdienst wurde so ohne gesetzliche Veränderung unter dem Dach der Parlamentsdirektion eingerichtet. Ziel war es, einen „ökonomischen Thinktank“ (Berger, 2012: 24) zu erschaffen, um den Nationalrat mit Fachwissen zu unterstützen und die sogenannte Informationsasymmetrie zwischen Nationalrat und Regierung zu unterbinden.

Die zentrale Aufgabe des Budgetdienstes ist es, Studien, Analysen und Wirkungseinschätzungen des Bundesfinanzgesetzes sowie des Bundesfinanzrahmens zu erstellen. Zudem soll der Budgetdienst Stellungnahmen hinsichtlich der parlamentarischen Anfragen ausarbeiten. Der Budgetdienst kann somit als Hilfsorgan angesehen werden, das im Zuge der ‚großen‘ Haushaltsreform auch dringend benötigt wurde. Das spiegelt sich in den ersten Tätigkeiten des Dienstes wider. So organisierte der Budgetdienst Informationsveranstaltungen für die Abgeordneten zur Haushaltsreform. Er erwies sich in seiner ersten Bewährungsprobe als „hervorragende Unterstützung für die Abgeordneten und die Öffentlichkeit“ (Abg. Krainer [SPÖ, Fraktionsführer des Budgetausschusses] zitiert nach Republik Österreich Parlament, 2012: 26) Der Budgetdienst erstellte 2013 erstmals seine Budgetanalyse nach der Rede des Finanzministers, sodass während der Ausschussdebatte schon Bezug auf die unabhängige Analyse genommen werden konnte (vgl. Berger, 2012: 24f):

> „International üblich, gibt es nun seit kurzem auch im österreichischen [sic!] Parlament einen eigenen Budgetdienst, der den Abgeordneten in Fachfragen zum Budget, aber auch für sonstige ökonomische Fragestellungen zur Seite steht. Damit wird die in Österreich de facto vorhandene ministerienlastige legislative Arbeit ein Stück zugunsten des Parlaments verschoben. Eine Stärkung des Parlamentarismus“ (Abg. Kogler [Grüne Fraktionsführer des Budgetausschusses] zitiert nach Republik Österreich Parlament, 2012: 27).

Der Budgetausschuss trägt somit dazu bei, dass die vorhandene Informationsasymmetrie zugunsten der Exekutive unterbunden wird. Durch die ausgewiesenen Experten, die im Budgetdienst vertreten sind, erhält der Nationalrat zusätzliche Sachkompetenz und kann seinen Aufgaben als Parlament – nicht als Regierungs- und Oppositionsfraktionen – besser nachkommen.

4.2.5. Phase II (1995–2010): EU-Mitgliedschaft: Wie sind die parlamentarischen Funktionen einzuordnen?

Die Phase nach dem EU-Beitritt Österreichs veränderte auch die parlamentarischen Funktionen im österreichischen Budgetprozess, wie in der Tabelle 3 verdeutlicht wird.

Tabelle 3: Phase II (1995–2010): Beteiligung des österreichischen Nationalrates am Budgetprozess[40]

Ebenen der parlamentarischen Funktion	
Informationszugang	
Art von Informationen	Neu: Analysen des Budgetdienstes Wie davor: Berichte des Bundesfinanzministeriums, Entwurf der Bundesregierung, Berichte Rechnungshof,
Zugang von Informationen	Neu: Budgetdienst (parlamentarisches Hilfsorgan)
Informationsasymmetrie	Neu: Verbesserung durch Budgetdienst. Der Nationalrat kann zu jedem Zeitpunkt den Budgetdienst zu Rate ziehen.
Befassungshoheit	
Intensität	Neu: Bundesfinanzrahmengesetz wird dem Nationalrat bereits im April vorgelegt. Wie davor: Befassung des Plenums über zwei Monate im Herbst; Berichterstattung von Seiten der Regierung in den Ausschüssen
Ausschussstruktur	Neu: EU-Unterausschuss Wie davor: Budgetausschuss, Rechnungshofausschuss, Ständige Unterausschüsse der beiden Ausschüsse
Gestaltungsmacht	
Abänderungsmacht	Neu: formelle Rechte hinsichtlich Bundesfinanzgesetz und Bundesfinanzrahmengesetz, jedoch in der Praxis durch die politischen Rahmenbedingungen schwer umzusetzen; Europäische Akteure
‚Kosten' der Nicht-Bewilligung	Wie davor: automatisches Budgetprovisorium
exekutive Flexibilität	Wie davor: ja, innerhalb des Bundesfinanzgesetzes keine Novellierung nötig. Bei mehr Ausgaben ist ein Bundesüberschreitungsgesetz nötig

Im Rahmen der Budgetpolitik hatte der EU-Beitritt zwei Folgen: einerseits die europäischen Fiskalkriterien, andererseits die Übermittlung der nationalen Haushaltspläne. Die europäischen Fiskalkriterien führten zu keinen Änderungen hinsichtlich des Budgetablaufes oder im Hinblick auf die Rolle des Nationalrates. Was hingegen die Gestaltung des Budgets betrifft, grenzten die

[40] Eigene Darstellung.

Kriterien die Bundesregierung in ihrem Handlungsspielraum und im Zuge dessen auch die parlamentarischen Funktionen ein. Das durch den SWP eingeführte Frühwarnsystem enthielt die Übertragung eines mehrjährigen Finanzrahmens. Österreich kam der Verordnung nach, indem das Bundesfinanzministerium das jährliche Stabilitätsprogramm übermittelte. Doch wie in anderen Mitgliedsstaaten spiegelt das Stabilitätsprogramm nicht die nationale Haushaltsführung wider und dessen Nutzen wurde zudem nicht wahrgenommen. Dem Nationalrat fielen im diesen Rahmen auch keinerlei Kompetenzen zu (vgl. Lödl, 2010: 245).

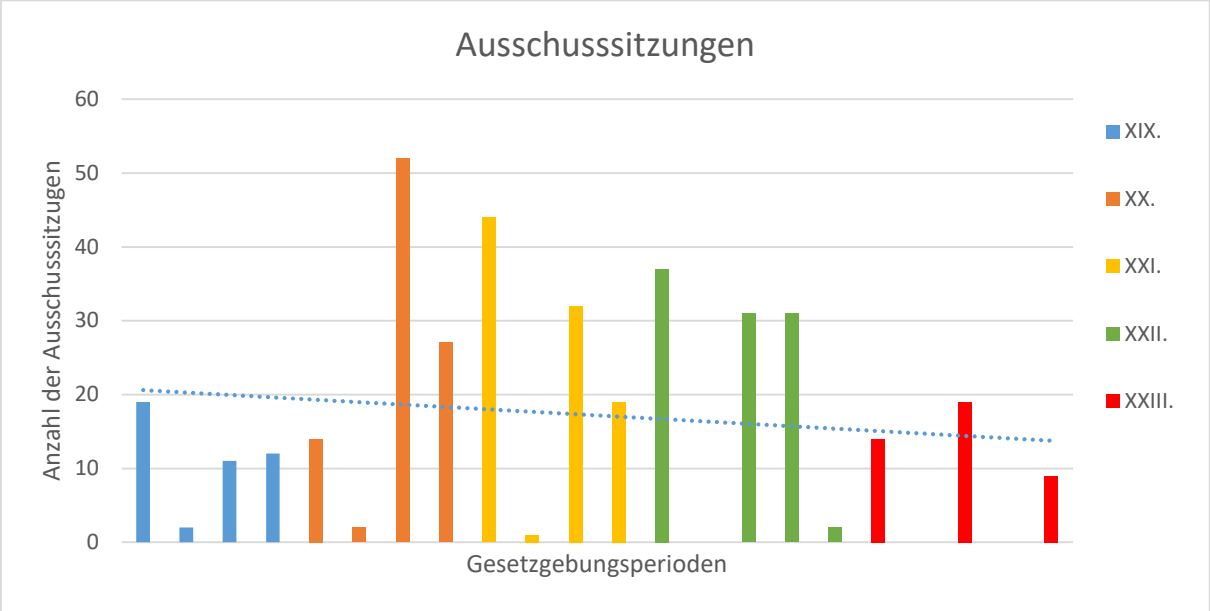
Doch die neuen Rahmenbedingungen seitens der Europäischen Union sowie der generelle Paradigmenwechsel in der Finanzpolitik offenbarten die Schwächen im österreichischen Haushaltsrecht. 2007 wurde so der Entschluss gefasst, das Haushaltsrecht zu reformieren.

In der Tabelle 3 wird die Beteiligung des Nationalrates am Budgetprozess nach der Haushaltsreform von 2008 veranschaulicht. Daraus kann man entnehmen, dass es insbesondere auf der Untersuchungsebene ‚Informationszugang' als auch auf der Ebene der ‚Befassungshoheit' zu Veränderungen kam. Hervorzugeben ist die Einrichtung des Budgetdiensts. Die unabhängige Institution ermöglicht dem Nationalrat zusätzliche Informationen zu den Daten, die von der Bundesregierung zur Verfügung gestellt werden. Der Budgetdienst hält Analysen bereit und beantwortet auch spezifische Fragen der Abgeordneten. Er stärkt so direkt das Mitwirkungs- und Kontrollfuntkionen des Nationalrates. Abgeordnete äußerten sich in Bezug auf den Budgetdienst grundsätzlich positiv (siehe Tabelle II).

Hinsichtlich der Intensität, mit der der Nationalrat sich mit dem Budget beschäftigt, brachte die Haushaltreform mehr Transparenz. Durch das eingeführte BFRG gerät der Nationalrat nicht im Herbst unter vehementen Zeitdruck, um das Budget zu bewilligen, sondern erhält den ersten Einblick in den Bundeshaushaltsplan bereits im Frühjahr. Es wird daher angenommen, dass durch eine Debatte im Frühjahr und im Herbst die Transparenz sowie die Kontrolle über das Budget gestärkt werden konnte. Eine weitere Veränderung brachte die Novelle hinsichtlich der Dokumentenanzahl mit sich: Galt es vor der Reform noch 1.000 Haushaltsansätze zu beschließen, waren es nach der Reform nur noch 70 (vgl. Berger, 2012: 25). Es ist offensichtlich, dass die Reform eine Vereinfachung mit sich brachte. Es gilt jedoch zu überprüfen, ob diese Dokumentenreduzierung auch Verständnis, Einfluss sowie Kontrollfunktion des Parlaments positiv beeinflusst hat.

Betrachtet man die budgetrelevanten Ausschusssitzungen[41] (Abbildung 2), ist ersichtlich, dass insbesondere in der Zeit der Reformumsetzung der Bedarf an Sitzungen gestiegen ist.

Abbildung 2: Ausschusssitzungen des österreichischen Nationalrates von 1994 bis 2008[42]



Ab der XXII. Gesetzgebungsperiode werden nicht nur vier Ausschüsse in die Abbildung mit aufgenommen, sondern fünf. Neben dem Budgetausschuss, Unterausschuss des Budgetausschusses, Rechnungshofausschuss, Unterausschuss des Rechnungshofausschusses wird auch der Ständige EU-Unterausschuss gelistet. Den Tagesordnungspunkten der jeweiligen Gesetzgebungsperioden lässt sich entnehmen, dass die Stabilitätsprogramme im EU-Unterausschuss ex-post diskutiert wurden. Die Diskussionen über das Stabilitätsprogramm fanden jedoch nicht wie dessen Übermittlung an den Ministerrat und an die Europäische Kommission in jährlichem Abstand statt. Von den Sitzungen sind keine Berichte oder Darstellungen verfügbar. Vergleicht man die Anzahl der Ausschusssitzungen der Phase I (1945–1994) mit der Anzahl der Sitzung der Phase II (1995–2010), erkennt man, dass generell ein Rückgang der Ausschusssitzungen zu verzeichnen ist. Das mag daran liegen, dass zu Beginn der Auflistung der Budgetausschuss nicht ein eigenes Gremium war, sondern der

[41] Relevante Ausschüsse: Budgetausschuss, Unterausschuss des Budgetausschusses, Rechnungshofausschuss, Ständiger Unterausschuss des Rechnungshofes sowie ab der XXI. Gesetzgebungsperiode auch der EU-Unterausschuss.

[42] Eigene Abbildung. Daten entnommen aus den Anhängen der Stenographischen Protokolle. Auflistung erfolgt in Gesetzgebungsperiodenabschnitten, beginnend links mit der XIX. Gesetzgebungsperiode (07.11.1994 bis 14.01.1996) bis zur XXIII. Gesetzgebungsperiode (30.10.2006 bis 27.10.2008).

Budgetausschuss gemeinsam mit dem Finanzausschuss tagte. Diese änderte sich mit der Haushaltsreform von 1986. Im Anschluss daran gab es einen Budget- und einen Finanzausschuss. Doch die getrennten Ausschüsse können den Rückgang der Sitzungen nur zum Teil erklären.

4.3. Phase III (2011–2017): Mitwirkung des Nationalrates im Europäischen Semester

Gleichzeitig mit der Haushaltsreform in Österreich kam es zum Ausbruch der Finanzkrise 2008, die sich zu einer Eurokrise entwickelte. Die daraus resultierenden Folgen brachten die Konstruktionsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion zum Vorschein. Als Ursache für die europäische Krisenanfälligkeit wurden insbesondere die makroökonomischen Unterschiede innerhalb der EU identifiziert (vgl. Europäische Kommission, 2010c: 2). Die europäischen Akteure reagierten auf die Krise mit verschiedenen Maßnahmen, doch die wirtschaftspolitische Koordinierung wies „Lücken" (Europäische Kommission, 2010d: 2) auf, die es zu schließen galt. Die Europäische Kommission erarbeitete 2010 zahlreiche Vorschläge für eine konsequentere wirtschaftspolitische Steuerung, um den Euroraum zu stärken. In diesem Zusammenhang konkretisierte die Europäische Kommission ihre Vorstellung der zukünftigen Ex-ante-Koordinierung der europäischen Wirtschaftspolitik mit dem Namen „Europäisches Semester" (vgl. ebenda). Der neue Koordinierungsmechanismus wurde durch das sogenannte Sixpack im Jahr 2011 eingeführt und 2013 durch einen einheitlichen Haushaltszeitplan (Twopack) abgestimmt.[43]

In Österreich wurden die europäischen Entwürfe zum Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und wirtschaftspolitischen Koordinierung im Ständigen Unterausschuss in Angelegenheit der Europäischen Union diskutiert (vgl. Anhang Tabelle I). Die Mehrheit des Ausschusses begrüßte die europäischen Maßnahmen zur wirtschaftspolitischen Steuerung. Finanzministerin Fekter sprach von einem „Meilenstein" (Fekter [ÖVP] zitiert nach Parlamentskorrespondenz, 2011b: k. A.) in der europäischen Wirtschaftspolitik. Die Risiken, die von makroökonomischen Unterschieden ausgingen, würden präventiv ausgeglichen, ohne die Wirtschaft zu schwächen (vgl. ebenda). Staatssekretär Lopotka wies zudem auf die Parallelen zwischen den europäischen Maßnahmen und der österreichischen Haushaltsreform hin. Der österreichische Stabilitätspakt erfülle bereits einige europäische Ziele (vgl. Parlamentskorrespondenz, 2011a).

[43] Siehe dazu Kapitel 2.

In Österreich wurde das Europäische Semester durch eine Übergangsphase (2010–2011) eingeführt (vgl. Parlamentskorrespondenz, 2013).

Wie im einführenden Kapitel „Europäisches Semester“ bereits erläutert, verpflichteten sich die Euro-Mitgliedsstaaten, ihre nationalen Reformprogramme gemeinsam mit ihrem Stabilitätsprogramm bis spätestens am 30. April jeden Jahres zu veröffentlichen. Zusätzlich sollen die Budgetentwürfe der Mitgliedsstaaten des Euroraumes bis zum 15. Oktober jeden Jahres veröffentlicht werden. Eine Übersicht des Haushaltsplans müssen die Staaten schlussendlich an die Europäische Kommission übermitteln. Die Europäische Kommission wiederum hat bis Ende November Zeit, eine Stellungnahme abzugeben, die die Euro-Staaten bei ihrem Budgetbeschluss berücksichtigen müssen (vgl. Budgetdienst, 2017a: 7). Die Neuheit war dabei nicht, dass die Mitgliedsstaaten ihre mittelfristigen Finanzpläne der Europäischen Kommission mitteilen müssen. Wie bereits besprochen, waren die EU-Länder bereits seit 1998 verpflichtet, ihre Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme zu übermitteln (siehe dazu Kapitel 3.1.). Die Neuheit lag daher im strikten europäischen Zeitplan sowie der europäischen Ex-ante-Koordinierung.

Betrachtet man die neuen Rahmenbedingungen im österreichischen Budgetzyklus, stellt man fest, dass sich der nationale Budgetzyklus um eine europäische Ebene erweitert hat. Erstmals wird von einer „gemeinsamen Verantwortung“ (Merino, 2012: 1615) hinsichtlich der Wirtschaft sowie des Budgets gesprochen. Die Verantwortung liegt somit nicht nur mehr bei den Mitgliedsstaaten, sondern zum Teil auch auf europäischer Ebene. Die einzelnen Regierungen der Mitgliedsstaaten formulieren zwar immer noch eigenständig ihre Budgets, doch auch europäische Akteure interagieren. Wie man der Tabelle 4 entnahmen kann, treten europäische Akteure nicht nur in der Kontrollphase des Budgetzyklus auf, sondern auch in der Vorbereitungsphase.

Tabelle 4: Akteure im gesamten Budgetzyklus[44]

Akteure	
Vorbereitung	Regierungen, Europäische Kommission, Ständiger EU-Unterausschuss
Erstellung	Regierungen, WIFO Fiskalrat
Bewilligung	Nationalrat, Budgetausschuss
Vollzug	Regierung
Kontrolle	Regierung (durch interne Mechanismen) Rechnungshof, Europäische Kommission, Europäischer Rat, Ministerrat

Die Folgen der Einflussnahme seitens der europäischen Akteure wurden bereits im Einführungskapitel dargelegt (siehe dazu Kapitel 2.3) und werden an dieser Stelle nicht mehr ausgeführt. Stattdessen sollen im folgenden Abschnitt die nationalen Akteure des gesamten Zyklus und ihre Funktionen beleuchtet werden. Der ‚gesamte Zyklus' umfasst zum einen die nationale Ebene samt ihren Haushaltsbeschlüssen (Bundesfinanzgesetz und Bundesfinanzrahmengesetz), zum anderen die europäische Ebene mit ihren Berichten (Jahreswachstumsbericht) und Programmen (Stabilitäts- und Reformprogramm). Da auf der nationalen Ebene des Budgetzyklus keine Änderungen zu erwarten sind, konzentrieren sich folgende Abschnitte auf die Entwicklungen der Umsetzung des Europäischen Semesters.

4.3.1. Phase III (2011–2017): Der gesamte Budgetzyklus: Vorbereitung und Erstellung

In der ersten Budgetphase trifft die Bundesregierung Vorbereitungen und hält Rücksprache mit den einzelnen Ministerien hinsichtlich der anstehenden Erstellung des Bundesfinanzgesetzes sowie des Bundesfinanzrahmengesetzes. Im Rahmen des Europäischen Semesters trifft Anfang Februar der Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission im Nationalrat ein. Dieser Bericht wird anschließend auf die Tagesordnung des Ständigen Unterausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union gesetzt. Wie man der Tabelle 5 entnehmen kann, traf der erste Jahreswachstumsbericht im Jahr 2013 ein. Der erste Jahreswachstumsbericht wurde jedoch bereits im Jahr 2011 (vgl. Bundeskanzleramt, 2011: 4) von der Europäischen Kommission veröffentlicht. In den untersuchten Dokumenten fehlen jedoch jegliche Angaben

[44] Eigene Darstellung beruhend auf beruhend auf Almendral, 2015: 10.

der Bearbeitung des Berichtes in der sogenannten Übergangsphase (2010/2011) sowie des Jahres 2012.

Tabelle 5: Jahreswachstumsberichte von 2010 bis 2017[45]

Jahreswachstumsbericht			
	Budgetausschuss	Ständiger EU-Unterausschuss	Plenum
2010	Keine Angaben in den untersuchten Dokumenten		
2011			
2012			
2013		x	x
2014		x	
2015		x	
2016	Keine Angaben in den untersuchten Dokumenten		
2017			

Anders als in den Folgejahren wurde der Jahreswachstumsbericht von 2013 auch im Plenum anhand eines Entschließungsantrages diskutiert (vgl. Stenographisches Protokoll [NR], 2013: 242). Durch einen Entschließungsantrag haben fünf Abgeordnete sowie die Ausschüsse selbst die Möglichkeit, ihre Anmerkungen hinsichtlich der Vollziehung zu äußern. Die Form eines Entschließungsantrages kann sehr variieren und dient dem Nationalrat als Kontrollinstrument, jedoch ohne rechtliche Bindung (vgl. Rechtsinformationssystem [RIS] 2018b: Art. 26 GOG-NR, Art. 27 Abs. 3 GOG-NR und Art. 55 GOG-NR, geltende Fassung). Im Jahr 2013 wurde der Entschließungsantrag zum Jahreswachstumsbericht vom Ständigen Unterausschuss der EU selbst eingebracht. Die Bundesregierung wurde im Antrag dazu aufgefordert, auf europäischer Ebene Kritik zu üben, da der Jahreswachstumsbericht 2013 von einer Menge „altbekannter Phrasen“ (Abg. Dr. Hübner [FPÖ] zitiert nach Stenografischen Protokoll [NR], 2013: 243) gekennzeichnet sei und die Europäische Union ihre „Verantwortung […] für die Krise“ (ebenda) abstreiten würde. Die Debatte rund um den Jahreswachstumsbericht von 2013 ist geprägt von einer kritischen Auseinandersetzung mit der europäischen Eurokrisenbewältigung der letzten Jahre. Die Plenumsdiskussion im Jahr 2013 stellt jedoch eine Ausnahme dar. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Jahreswachstumsberichte im Plenum nicht mehr zur Sprache kamen (vgl. u. a. Stenographisches Protokoll [NR], 2014: 41), sondern dass die einzelnen Berichte nicht mehr auf die Agenda des Nationalrates gesetzt wurden. Was hingegen die Jahre

[45] Eigene Darstellung.

2016 und 2017 angehen, wurden in den untersuchten Dokumenten keine Angaben hinsichtlich der Jahreswachstumsberichte gefunden

In der zweiten Budgetphase werden die einzelnen Entwürfe des Bundesfinanzgesetzes sowie des Bundesfinanzrahmengesetzes erstellt. Auch hier erhält das Bundesfinanzministerium, das mit dieser Aufgabe betraut ist, von den einzelnen Ministerien sowie unabhängigen Institutionen (unter anderem dem WIFO) Unterstützung. Zur selben Zeit werden im Rahmen des Europäischen Semesters ein Stabilitätsprogramm sowie ein nationales Reformprogramm erarbeitet.

Das Vorlegen eines Stabilitätsprogrammes oder eines Konvergenzprogrammes für Nicht-Euro-Länder sieht bereits die Verordnung (EG) 1466/97 vor. Die sechs Rechtsakten gemeinsam mit den zwei Verordnungen verstärkten nochmals die Haushaltsüberwachung. Gemäß den Rechtsakten führte das Europäische Semester eine „stufenweise verstärkte Überwachung und Koordinierung ein“ (Europäische Parlament / Rat der Europäischen Union, 2013b: Punkt 9 VO [EU] Nr. 473/2013) und verschärften somit den Stabilitäts- und Wachstumspakt erneut. Um zukünftige unrealistische Prognosen und Analysen vermeiden zu können, sollen auf nationaler Ebene unabhängige Institutionen eingerichtet werden, die die Mitgliedsstaaten bei der Haushaltsplanung unterstützen (vgl. Europäische Parlament / Rat der Europäischen Union, 2013b: Punkt 10 VO [EU] Nr. 473/2013). Die Übermittlungen zukünftiger Stabilitätsprogramme/Konvergenzprogramme sowie nationale Reformprogramme müssen innerhalb eines vorgegeben Zeitrahmens getätigt werden.[46] Genauso soll eine zwischen den Mitgliedsstaaten synchrone Veröffentlichung des Budgetentwurfs erfolgen.[47]

Die Ausarbeitung des Stabilitätsprogrammes liegt – wie auch bereits vor Einführung des Europäischen Semesters – beim Bundesministerium für Finanzen, unterstützt wird das Ministerium vom WIFO sowie vom sogenannten Fiskalrat (vgl. BGBl. 2013: Art. 1 Abs. 1 Abschn. 5 idF. Nr. 149/2013).

Um den europäischen Rechtsakten gerecht zu werden, richteten einige europäische Staaten sogenannte Fiskalräte ein, die der Aufgabe der unabhängigen Analysenerstellung nachkommen sollten. In Frankreich wurde demnach der Hohe Rat der öffentlichen Finanzen, in Griechenland das Budgetbüro und in Großbritannien das Büro für die Budgetverantwortung eingerichtet (vgl. Jančić, 2016: 232). Auch Österreich richtete die im Fiskalpakt, Six- und Twopack geforderte

[46] Wie bereits an mehreren Stellen ausgeführt, müssen die Programme bis zum 15. April, spätestens bis zum 30. April übermittelt werden.

[47] Die Veröffentlichung des Budgetentwurfs muss bis zum 15. Oktober erfolgen, die Bewilligung hingegen bis zum 31. Dezember.

unabhängige Institution ein. In Österreich entschied man sich, keine neue Einrichtung zu gründen, sondern den sogenannten Staatsschuldenausschuss zum sogenannten Fiskalrat im Rahmen des österreichischen Stabilitätspakts umzuwandeln (vgl. Parlamentsdirektion, 2013: 1). Der Staatsschuldenausschuss war 1996 eingerichtet worden und hatte zur Aufgabe, den Geld- und Kapitalmarkt zu analysieren, um im Anschluss die Entwicklungstendenzen dem Finanzminister oder der Finanzministerin vorzulegen (vgl. BGBl 1996: Art. 4 Abs. 1 idF. Nr. 742/1996). Der Staatschuldenausschuss wird dieser Aufgabe auch in der neuen Form des Fiskalrates nachkommen. Der Finanzminister oder die Finanzministerin ist verpflichtet, die Empfehlungen des Fiskalrates der Regierung sowie dem Nationalrat darzulegen. Das oberste Ziel dieser Einrichtung ist aber, den europäischen Gremien unabhängige Informationen über die nationale Budgetsituation zur Verfügung zu stellen. Die Fehler der Vergangenheit – den EU Behörden geschönte Dokumente zukommen zu lassen – sollen damit verhindert werden (vgl. Parlamentsdirektion, 2013). Der Fiskalrat selbst nimmt jedoch im Budgetzyklus keine aktive Rolle ein (vgl. Chaloupek, 2011). Er besteht aus zwölf Mitgliedern: Sechs Mitglieder repräsentieren die Bundesregierung, drei die Wirtschaftskammer Österreich, weitere drei Mitglieder die Bundesarbeitskammer und jeweils ein Mitglied wird aus dem Gemeinde-, Städtebund sowie der Landeshauptleutekonferenz entsendet. Die drei letztgenannten Vertreter besitzen jedoch kein Stimmrecht (vgl. BGBl. 2013: Art. 1 Abs. 2 idF. Nr. 149/2013). Eine Legislaturperiode beträgt sechs Jahre (vgl. ebenda: Art. 1 Abs. 5). Besonders hervorzuheben ist die Teilnahme des Budgetdienstes (siehe Kapitel 3.2.4.) an den Sitzungen des Fiskalrates. Auch wenn dieser kein Stimmrecht hat, so steht er dem Fiskalrat beratend zur Seite (vgl. BGBl. 2013: Art. 1 Abs. 10 idF. Nr. 149/2013) (vgl. ebenda: Art. 1 Abs. 15).

Fasone und Griglio (2013) werten die Entstehung der Fiskalräte als eine positive Tendenz, da diese die Parlamente unterstützen. Die Fiskalräte stellen eine zusätzliche Informationsquelle für die Parlamente dar, da sie zudem unabhängige Analysen bereitstellen und die umgesetzte Fiskalpolitik anschließend bewerten. Damit fördern die neuen Gremien nicht nur die Nachvollziehbarkeit von fiskalpolitischen Entscheidungen, sondern stärken auch deren Kontrolle (vgl. ebenda: 267). Letzteres beschränkt sich nicht nur auf die Ex-post-Kontrolle, sondern durch die Erstellung von Analysen und Empfehlungen ist auch eine Ex-ante-Kontrolle gegeben (vgl. ebenda: 271). Empirische Studien zeigten eine Asymmetrie zwischen den einzelnen Fiskalräten der Mitgliedsstaaten auf (vgl. Fasone / Griglio: 2013[48]; EU Independent

[48] Die Studie untersucht den Fiskalrat in Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien und Belgien.

Fiscal Institutions, 2016[49]). Um eine Harmonisierung der Fiskalräte voranzutreiben, gründete sich 2015 auf europäischer Ebene ein Netzwerk.[50] Auf Grundlage der vom Netzwerk selbst durchgeführten Studie wurden sogenannte Mindeststandards veröffentlicht, um die Unabhängigkeit der Gremien zu gewährleisten. Zu den Forderungen zählen ein umfangreicher Informationszugang, ausreichende Ressourcen zur Erstellung der Analysen sowie das sogenannte Comply-or-explain-Prinzip. Unter dem Comply-or-explain-Prinzip versteht man, dass im Falle der Nichtumsetzung einer Empfehlung die nationalen Akteure eine Begründung vorlegen müssen. Des Weiteren fordern die Räte, dass die Standards von europäischer Seite kontrolliert werden sollten (vgl. EU Independent Fiscal Institutions, 2016: 1f).

Im Gegensatz zum Stabilitätsprogramm enthält das nationale Reformprogramm die bereits getätigten oder noch zu tätigenden Maßnahmen zur Umsetzung der Europa-2020-Ziele sowie der länderspezifischen Empfehlungen der Europäischen Kommission. In Österreich erstellt das Programm das Bundeskanzleramt, wobei dabei auch einzelne Ressorts, Sozialpartner, Vertreter und Vertreterinnen der Länder, der Gemeinden sowie der Bevölkerung mit eingebunden werden (vgl. Budgetdienst, 2017b: 6).

Ebenso wie die Stabilitätsprogramme wurden auch nationale Reformprogramme bereits vor dem Sixpack übermittelt und zwar im Rahmen der sogenannten Lissabon-Strategie. Das Ziel war es,

> „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen." (Europäischer Rat, 2000, S. 2)

Nach einer nüchternen Bilanz im Jahr 2005 entschied die Europäische Kommission, die Lissabon-Strategie nochmals neu zu starten. Der Neustart umfasste auch die freiwillige Erstellung eines nationalen Aktionsplans vonseiten der Mitgliedsstaaten (vgl. Europäische Kommission, 2005). Österreich kam der Forderung nach und erstellte 2005 und 2008 einen Aktionsplan. Zwischenzeitlich veröffentlichte das Bundeskanzleramt den Implementierungsbericht, um die Umsetzung der angestrebten Maßnahmen zu dokumentieren. Es kann daher festgehalten werden, dass es bereits vor der Einführung des Europäischen

[49] Die Untersuchung der EU Independent Fiscal Institutions wurde 2015 durchgeführt.

[50] Der englische Namen lautet wie folgt: „Network of EU Independent Fiscal Institutions". Neben Österreich sind 26 weitere Staaten Mitglieder des Netzwerkes (vgl. Grossmann et al., 2016: 11).

Semesters einen Austausch hinsichtlich des mittelfristigen Finanzplans und eines nationalen Aktionsplans gab.

4.3.2. Phase III (2011–2017): Der gesamte Budgetzyklus: Bewilligung, Vollzug und Kontrolle

In der dritten Phase – in der sogenannten Bewilligungsphase – werden die Budgetentwürfe – Bundesfinanzgesetz sowie das Bundesfinanzrahmengesetz – dem Nationalrat vorgelegt. Das Bundeshaushaltsgesetz 2013 legt fest, dass der Entwurf des Bundesfinanzrahmengesetzes gemeinsam mit den Strategiepapieren sowie den mittelfristigen Budgetprognosen bis spätestens 30. April jeden Jahres dem Nationalrat vorliegen muss (Art. 15 Abs. 4 BHG 2013 idF. BGBl. I Nr. 139/2009). Dieser „zweistufige Planungsprozess“ (Abg. Bruno Rossmann [Grüne] zitiert nach Stenographisches Protokoll, 2017b: 194) – Bewilligung des BFRG im Frühjahr und des BFG im Herbst – spiegelt sich in der Tabelle I (siehe Anhang) wider.

Ebenfalls wie der Entwurf des Bundesfinanzrahmengesetzes muss auch das Stabilitätsprogramm bis 30. April jeden Jahres der Europäischen Kommission vorgelegt werden (vgl. Europäischer Rat / Rat der Europäischen Union, 2013b: Art. 4 VO [EU] Nr. 473/2013). Erst nach dessen Übermittlung wird das Stabilitätsprogramm im Budgetausschuss des Nationalrates diskutiert. Der Budgetausschuss nimmt demnach das Stabilitätsprogramm nur zur Kenntnis.

Tabelle 6: Stabilitätsprogramme von 2010 bis 2017[51]

Stabilitätsprogramm			
	Budgetausschuss	Ständiger EU-Unterausschuss	Plenum
2010	x		
2011	x		
2012	x		
2013	x		
2014	x		
2015	x		
2016	x		
2017	x		x

Es darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass das Stabilitätsprogramm die mehrjährige Finanzplanung darstellt, die wiederum im Plenum zur selben Zeit diskutiert wird (siehe Anhang Tabelle I). Deshalb erhebt sich die Frage, ob die zeitliche Überschneidung auch mit einer

[51] Eigene Darstellung.

inhaltlichen Überschneidung einhergeht und dadurch trotzdem eine Ex-ante-Kontrolle besteht, und wenn ja, welche Auswirkungen diese hat.

Aus der Tabelle 6 lässt sich entnehmen, dass im Jahr 2017, im Gegensatz zu den vorherigen Jahren, das Stabilitätsprogramm für die Jahre 2016 bis 2021 auch im Plenum zur Debatte stand. Inhalt der Debatte war einerseits das Stabilitätsprogramm selbst, andererseits die befristete Änderung des zweiteiligen Budgetprozesses (vgl. Parlamentskorrespondenz, 2017a). Letzteres sorgte bereits im März für rege Diskussion im Nationalrat. Mit dem Abänderungsantrag würde die geteilte Bundeshaushaltsplanung – Makroplanung im Frühjahr (Bundesfinanzrahmen) und Mikroplanung im Herbst (Bundesfinanzgesetz) – zusammengelegt. Das Vorgehen wurde von der Opposition stark kritisiert. Abgeordneter Bruno Rossmann, Finanz- und Budgetsprecher der Grünen, sieht darin den „Geist des Bundeshaushaltgesetzes" (Abg. Rossmann [Grüne] zitiert nach Stenographisches Protokoll [NR], 2017b: 194) gefährdet, wobei gerade darin, seiner Meinung nach, die Innovation der Bundeshaushaltsreform lag. Rossmann argumentierte weiter, dass durch die Zusammenlegung der zwei Debatten der Nationalrat mit „Information zugekübelt" (ebenda) werden würde und die Zeit für eine Debatte hinsichtlich der Makroebene nicht ausreichen würde, denn der zeitliche Diskussionsrahmen bliebe derselbe. Der Nationalrat würde so in seinem Mitwirkungsrecht beschnitten, was eine „Entdemokratisierung" des ganzen Prozesses zur Folge hätte (Abg. Rossmann [Grüne] zitiert nach Stenographisches Protokoll [NR], 2017a: 6). Auch der Abgeordnete Hable sieht den parlamentarischen Budgetprozess in Gefahr, denn auch wenn die Zusammenlegung eine Vereinfachung für das Finanzministerium darstellen würde, wäre dies nicht das oberste Ziel. (Abg. Hable [Neos] zitiert nach ebenda: 11). Die Regierungsparteien sehen in der Zusammenlegung eine Effizienzsteigerung, da die Debatte im Frühjahr kaum Beachtung finde. Weiter heißt es, dass die Zusammenlegung der Debatten den parlamentarischen Ablauf vereinfache (vgl. Parlamentskorrespondenz, 2017a), und sei zudem im Einklang mit dem Europäischen Semester, so Finanzminister Dr. Schelling (ÖVP) (Dr. Schelling [ÖVP] zitiert nach Stenographisches Protokoll, 2017b: 201). Trotz der breiten Kritik wurde die vorübergehende Zusammenlegung der beiden Debatten im Herbst beschlossen. Wenn bis zum Ende des Jahres 2018 keine neue Regelung in Kraft treten sollte, dann tritt automatisch wieder die alte Regelung in Kraft (vgl. Parlamentskorrespondenz, 2017b). Auch wenn erwartungsgemäß die meiste Kritik von der Oppositionsseite kam, sollte man nicht außer Acht lassen, dass der Nationalrat im Hinblick auf die Haushaltsreform immer im Konsens[52] entschied. Auch der Fiskalrat ließ in seiner Ausschreibung vom März 2017

[52] Wie eine Untersuchung der Beziehung zwischen Legislative und Exekutive aufzeigt, nimmt die Konsenspolitik einen wichtigen Stellenwert im politischen System Österreichs ein (siehe dazu Müller, 1992).

verlauten, dass die Budgetplanung im Frühjahr hinsichtlich der mittelfristigen Finanzplanung durchaus als positiv zu bewerten sei. Diese Makroplanung sorge für Transparenz, stärke die „strategische Ausrichtung“ (Fiskalrat, 2017: 3) und bilde das Fundament für den jährlichen Stabilitätsbericht (vgl. ebenda). Wie sich die Zusammenlegung der Debatten – sofern bis zum Ende des Jahres 2018 keine Neuregelung beschlossen wird – auf das Mitwirken des Nationalrates im Kontext des Bundesfinanzrahmengesetzes sowie des Stabilitätsgesetzes auswirkt, wird die Zukunft zeigen. Die Meinungen der Regierungsparteien dazu sind klar, sie sehen in der Zusammenlegung eine Aufwertung des Stabilitätsprogrammes (vgl. Dr. Schelling [ÖVP], Stenographisches Protokoll, 2017b: 201).

Die Untersuchung der Stenographischen Protokolle zeigte jedoch nicht nur die Einschätzungen hinsichtlich der Zusammenlegung der Debatten im Herbst auf, sondern lässt folgendes Fazit zu: Die Diskussionen rund um den Bundesfinanzrahmen nutzten die Abgeordneten in den Jahren 2011–2017 auch, um über das Stabilitätsprogramm zu debattieren. Dem zu Folge kann man von einer Art implizierter Kontrolle des Nationalrates ausgehen. Die Untersuchung lässt jedoch keine Schlussfolgerung hinsichtlich der Qualität sowie der Intensität der Debatten rund um das Stabilitätsprogramm in den untersuchten Jahren zu.

Im Rahmen des Europäischen Semesters werden das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm an die Europäische Kommission bis spätestens Ende April jeden Jahres weitergeleitet. Letzteres trifft nach der Übermittlung an die Europäische Kommission meistens erst im Juni jeden Jahres im Budgetausschuss ein (siehe Anhang Tabelle I) und wird wie das Stabilitätsprogramm zur Kenntnis genommen.

Tabelle 7: Nationale Reformprogramme von 2010 bis 2017[53]

Nationales Reformprogramm			
	Budgetausschuss	Ständiger EU-Unterausschuss	Plenum
2010	Keine Angaben in den untersuchten Dokumenten. Keine prinzipielle Verschlechterung, da sich die Nicht-Beteiligung auf diese zwei Jahre beschränkt.		
2011			
2012	x		
2013	x		
2014	x		
2015	x		
2016	x		x
2017	x		

[53] Eigene Darstellung.

Vergleicht man die Tabelle 6 mit der Tabelle 7, dann fällt einem auf, dass es in der sogenannten Übergangsphase beim Reformprogramm auf Grundlage der untersuchten Dokumente keine Rücksprache mit dem Nationalrat gab. Auch wenn die Übermittlung des Reformprogramms im Jahre 2010 und 2012 gemäß dem Europäischen Semester (vgl. Bundeskanzleramt, 2010: 3; Bundeskanzleramt, 2011: 4) stattfand, ist dies laut den untersuchten Dokumenten ohne aktive Einbeziehung des Nationalrates geschehen, obwohl genau diese Einbeziehung von der Europäischen Kommission seit Anbeginn der Neustrukturierung der europäischen Wirtschaftspolitik gefordert wurde (vgl. Europäische Kommission, 2010d: 12). Genauso wie beim Stabilitätsprogramm ist auch beim nationalen Reformprogramm davon auszugehen, dass der Nationalrat immer wieder auf die nationalen Reformprogramme zu sprechen kommt, jedoch an deren Formulierung nicht beteiligt ist. Ein Ausnahmejahr ist gemäß der Tabelle 7 das Jahr 2016, in dem eine Plenumsdiskussion zum nationalen Reformprogramm abgehalten wurde.

Nachdem die beiden Programme – Stabilitätsprogramm und Reformprogramm – der Europäischen Kommission, dem Rat der Europäischen Union, dem Nationalrat, dem Finanzausgleichs- und Sozialpartner (vgl. Pfau et al., 2016: 27) zugesandt worden sind, formuliert die Europäische Kommission auf deren Grundlage ihre Empfehlungen, auch Frühlingsprognose genannt. Der Ministerrat berät über die länderspezifischen Empfehlungen. Schlussendlich bewilligt der Rat der Europäischen Union die länderspezifischen Empfehlungen. Die länderspezifischen Empfehlungen der Europäischen Kommission werden nach der Veröffentlichung den Mitgliedsländern übermittelt. Der Bericht des Budgetdienstes (2013) vermerkt, dass die Empfehlungen der Europäischen Kommission in Österreich vom Ständigen Unterausschuss in EU-Angelegenheiten gemeinsam mit dem Staatsekretär im Bundeskanzleramt besprochen werden (vgl. Budgetdienst, 2013: 40).

Auf Grundlage der untersuchten Dokumente, kann dieses Vorgehen nur für das Jahr 2013 bestätigt werden. In dem genannten Jahr wurden die Empfehlungen anschließend auch im Nationalrat diskutiert. Für die Jahre 2014, 2015 hingegen konnten in den Dokumenten, die von der Parlamentsdirektion[54] zur Verfügung gestellt werden, keine Hinweise gefunden werden, dass die Empfehlungen der Europäischen Kommission auf nationaler Ebene offiziell

[54] Alle Daten (Sitzungstermine, Tagesordnungspunkte, Stenographische Protokolle, Ausschussberichte, Parlamentskorrespondenzen), die für die Vervollständigung der Tabelle I (siehe Anhang) benötigt wurden, wurden der Webseite der Parlamentsdirektion (Parlament aktiv: https://www.parlament.gv.at/PAKT/ [Frühjahr 2018]) entnommen.

besprochen worden wären. Erst im Jahr 2016 wurden die Empfehlungen im Rahmen des nationalen Reformprogrammes 2016 im Budgetausschuss sowie im Nationalrat diskutiert.

Tabelle 8: EU-Empfehlungen von 2011 bis 2017[55]

EU-Empfehlungen			
	Budgetausschuss	Ständiger EU-Unterausschuss	Plenum
2011			
2012			
2013		x	x
2014			
2015			
2016	x		x
2017			

Im Anschluss an die Budgetsitzung veröffentlichte der Ausschuss einen Bericht, der auf eine Änderung im Ablauf des Europäischen Semesters hinweist. Dem Bericht zufolge werden die länderspezifischen Empfehlungen seit dem Jahr 2015 von der Europäischen Kommission den Mitgliedsstaaten zu einem früheren Zeitpunkt zur Verfügung gestellt, sodass die Empfehlungen in das Stabilitätsprogramm sowie in das Reformprogramm Eingang finden (vgl. Budgetausschuss, 2016: 1). In der Tabelle I (siehe Anhang) – die den gesamten Ablauf des Europäischen Semesters von 2010 bis 2017 darstellt – zeichnet sich diese zeitliche Veränderung nicht ab.

Die Bewilligung des Bundesfinanzgesetzes erfolgt wie gehabt im Herbst, aber auch hierbei brachte die Twopack-Verordnung neue Fristen mit sich. Jeder Mitgliedsstaat muss bis zum 15. Oktober jeden Jahres eine sogenannte Übersicht über die Haushaltsplanung für das Folgejahr veröffentlichen (Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2013b: Art. 4 Abs. 2 VO [EU] Nr. 473/2013). Demzufolge legt das Bundesministerium für Finanzen diese Übersicht der Europäischen Kommission zur Prüfung vor. Nach der Übermittlung steht die Übersicht des Haushaltsplans auf der Tagesordnung des Budgetausschusses (vgl. Anhang Tabelle I). Die Europäische Kommission hat die Möglichkeit, bis zum 30. November jeden Jahres zum Haushaltsplan des Folgejahres Stellung zu beziehen. Das Bundesministerium für Finanzen muss neben der Haushaltsübersicht dem Nationalrat bis zum 22. Oktober jeden Jahres auch den Entwurf des Bundesfinanzgesetzes vorlegen. Der Entwurf wird schließlich im Plenum sowie

[55] Eigene Darstellung.

im Budgetausschuss diskutiert. Schlussendlich wird dieser bis zum 31. Dezember jeden Jahres bewilligt (Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2013b: Art. 4 Abs. 3 VO [EU] Nr. 473/2013). Aus der Tabelle I (siehe Anhang) lässt sich hinsichtlich der Intensität – das heißt über die Dauer der Verhandlungen – kein klares Fazit ziehen. Aufschluss über die Intensität der Verhandlungen gibt zum Teil die Anzahl der Ausschusssitzungen in einer Legislaturperiode. Betrachtet man die Anzahl aller budgetrelevanten Ausschusssitzungen der XXV. Gesetzgebungsperiode (29.10.2013 bis 08.11.2017), dann sind das 138. Vergleicht man die Legislaturperiode mit der XXIV. Gesetzgebungsperiode, ist ein Anstieg der relevanten Ausschusssitzungen von 16 Prozent zu verzeichnen. Ob der Anstieg auf die Einführung des Europäischen Semesters rückzuführen ist, ist anhand der untersuchten Quellen nicht feststellbar.

4.3.3. Phase III (2011–2017): Mehr Beteiligung des Nationalrates durch das Europäische Semester?

Das Kapitel versucht zum einen den Einführungsprozess des Europäischen Semesters in Österreich nachzuvollziehen, wie und über welche Kanäle das Semester in den vergangenen sieben Jahren durchgeführt wurde. Zum anderen ordnet das Kapitel den europäischen Koordinierungsmechanismus auf nationaler Ebene ein und veranschaulicht somit den ganzen Budgetprozess und seine Akteure.

Die sechs Rechtsakten (2011) brachten gemeinsam mit den zwei Verordnungen (2013) neue Entwicklungen für den Budgetprozess mit sich. Wie man aus der Tabelle 9 entnehmen kann, lassen sich auf allen drei Ebenen der parlamentarischen Funktion Veränderungen feststellen. Die Neuheiten lassen sich grob wie folgt einordnen: Zum einen betreffen sie die bindenden Forderungen, eine unabhängige Institution für die Erstellung von Prognosen einzurichten, zum anderen den zeitlichen Ablaufplan, der von der Verordnung (EU) 473/2013 vorgesehen ist und Veränderungen in mehreren Ebenen der parlamentarischen Funktion mit sich brachte.

In Österreich wurde der Forderung nach einer unabhängigen Institution mit dem sog. Fiskalrat nachgekommen. Der bereits 1996 gegründete Staatschuldenausschuss wurde mit der neuen Aufgabe, unabhängige Analysen hinsichtlich des Staathaushaltes durchzuführen, betreut. Der Fiskalrat ist kein aktives Organ im Budgetzyklus, stellt jedoch durch seine Analysen eine weitere wichtige Informationsquelle für den Nationalrat gemeinsam mit dem Budgetdienst dar. Nennenswert ist zudem, dass der Budgetdienst bei den Sitzungen des Fiskalrates teilnimmt. Auch wenn der Budgetdienst kein Stimmrecht besitzt, ist durch die Teilnahme des Budgetdienstes der Informationszugang sowie die Ex-post-Kontrolle des Nationalrates gestärkt worden.

Wie das vorangegangene Kapitel aufgezeigt hat, wurden bereits vor der Einführung des Europäischen Semesters vonseiten der Europäischen Kommission sowie des Ministerrates das Stabilitätsprogramm[56] und nationale Reformprogramm von den Mitgliedsstaaten gefordert. Dabei stand die Übermittlung der Stabilitätsprogramme im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ganz im Zeichen der Umsetzung der sogenannten dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Mitgliedsstaaten mussten mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen können. Um dieses Ziel erreichen zu können, wurde auf ein präventives Verfahren gesetzt, das unter anderem die Übermittlung der mittelfristigen Finanzplanung vorsieht. Das Stabilitätsprogramm ist also kein innovatives fiskalpolitisches Instrument, sondern schon seit geraumer Zeit Teil der europäischen Fiskalpolitik. Die Anforderungen an die Programme veränderten sich im Gegensatz dazu mit der Zeit, was nicht zuletzt auf das Scheitern des Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) zurückzuführen ist. Der SWP konnte nicht – wie erhofft – den Anstieg der Staatsschulden verhindern. Genauso wenig trug der Pakt zu einem wirtschaftlichen Aufschwung bei. [57] Aus diesem Grund wurde der SWP mehreren Reformen unterzogen, die auch neue Anforderungen an die Stabilitätsprogramme mit sich brachten.

Auch das sogenannte nationale Reformprogramm war schon vor dem Europäischen Semester Teil der europäischen Wirtschaftspolitik. Anfangs war es ausschließlich ein Teil der Lissabon-Strategie (vgl. Rat der Europäischen Union, 2005: 13). Im Rahmen des Europäischen Semesters wurden die Anforderungen an das Programm selbst erweitert. Von nun an sollte es nicht nur die Maßnahmen zur Umsetzung der 2020-Ziele enthalten, sondern auch die Entwicklungen hinsichtlich der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen (vgl. Europäische Union, 2013b: Art. 4 VO [EU] Nr. 473/2013). Beide Programme müssen nun im Rahmen des Europäischen Semesters zum selben Zeitpunkt übermittelt werden, im Gegensatz zur Vergangenheit (vgl. Hallerberg et al., 2012: 18).

Bei der Umsetzung des Europäischen Semesters greift Österreich auf bereits vorhandene Kanäle zurück, wie die Tabelle 9 verdeutlicht. So ist das Bundesministerium für Finanzen für die Erstellung des Stabilitätsprogrammes zuständig, während das Bundeskanzleramt die Reformprogramme erstellt. Beide Institutionen erarbeiteten die jeweiligen Programme – jedoch wie besprochen mit anderen Anforderungen – bereits vor dem Europäischen Semester. Vonseiten des Parlamentes sind der Budgetausschuss und der Ständige Unterausschuss der EU an dem Prozess beteiligt. Österreich setzt somit bei der Umsetzung ausschließlich auf bereits

[56] Von Nicht-Euro-Länder wurde ein sogenanntes Konvergenzprogramm eingefordert.

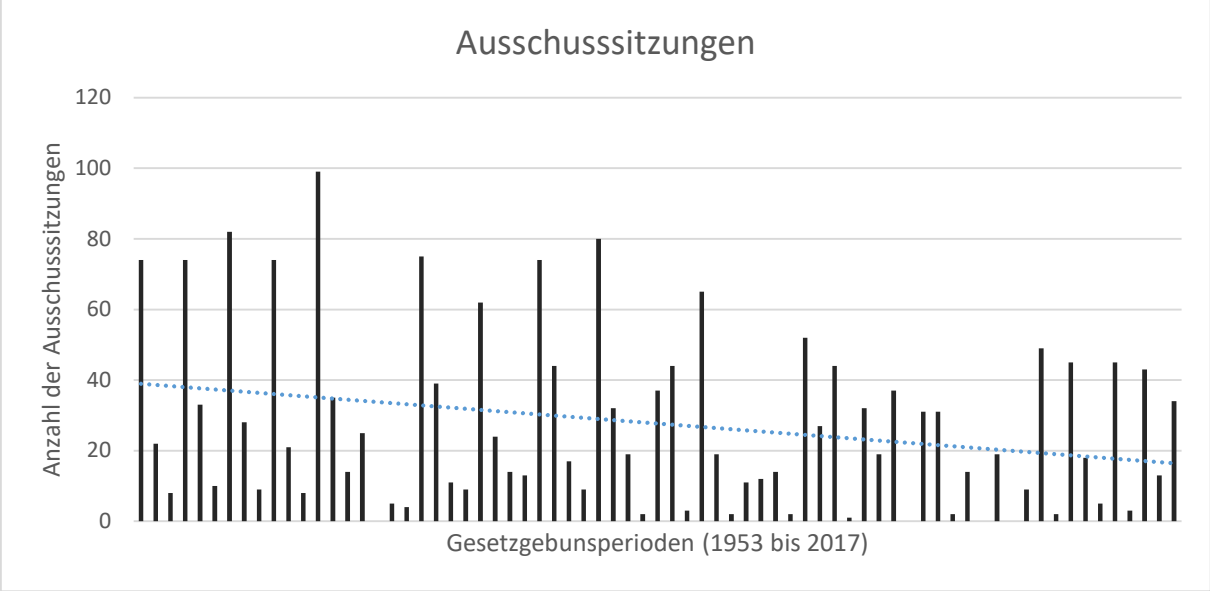
[57] Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist ein Teil des SWP.

vorhandene Institutionen. Vergleicht man den österreichischen Umsetzungsprozess mit dem anderer europäischer Ländern, ist festzustellen, dass auch diese auf bereits vorhandene Kanäle setzen und keine neue Institutionen einrichten (Fasone, 2015: 14f). Was hingegen die Mitwirkung der nationalen Parlamente betrifft, gibt es zwischen den EU-Ländern starke Unterschiede (vgl. Rittberger / Winzen, 2015: 453). In Österreich wirkt der Nationalrat bei der Erstellung der beiden Programme nicht mit. Die Diskussion der Programme sowie der EU-Dokumente (Jahreswachstumsbericht, EU-Empfehlungen) findet in den Ausschüssen statt. Anders als in anderen EU-Ländern blieb die Rolle des EU-Unterausschuss konstant (vgl. Hallerberg et al. 2018: 262), wenn auch nicht von besonderer Bedeutung.

Die beiden Programme werden im Budgetausschuss diskutiert, im Gegensatz zu den EU-Dokumenten, die hingegen im EU-Unterausschuss behandelt werden. Es konnte auf Grundlage der vorliegenden Dokumente nur zwei Plenumsdiskussionen (2013, 2016) über die EU-Empfehlungen nachgewiesen werden. Die vorliegende Untersuchung stellt zudem fest, dass die Aufgabenverteilung innerhalb der parlamentarischen Ausschüsse klar gegliedert ist: Dokumente die von der europäischen Ebene entsandt werden, werden im EU-Unterausschuss besprochen. Die nationalstaatlichen Programme werden hingegen im Budgetausschuss diskutiert.

Durch die Beteiligung des EU-Unterausschusses könnte man annehmen, dass die Anzahl der relevanten Budgetsitzungen gestiegen ist. Fasst man jedoch alle relevanten Ausschusssitzungen in eine Grafik zusammen (Abbildung 3), stellt man fest, dass trotz der Beteiligung eines zusätzlichen Ausschusses die Anzahl der Sitzung rückläufig ist. Im europäischen Vergleich ist der österreichische EU-Unterausschuss damit nur sehr gering am Prozess beteiligt (vgl. Hallerberg et al., 2012: 72ff). Eine wichtige parlamentarische Funktion übt somit der Budgetausschuss aus.

Abbildung 3: Anzahl der Ausschusssitzungen im Vergleich[58].



Anderes als in anderen Ländern verfügen der Nationalrat, aber auch seine Ausschüsse über kein Vetorecht in Bezug auf das Stabilitäts- und nationale Reformprogramm. Auch wenn die parlamentarischen Defizite durch die Vorgehensweise bekannt sind (vgl. u. a. Abg. Tamandl [ÖVP] zitiert nach Stenographisches Protokoll, 2017b: 197), wurde seit der Einführung des europäischen Koordinierungsmechanismus am Ablauf selbst nichts geändert. Beide Programme werden erst nach der Übermittlung an die EU dem Budgetausschuss vorgelegt. Österreich reiht sich damit neben Dänemark, Estland, Spanien, den Niederlanden, Polen, Malta und Irland ein (vgl. Hallerberg et al., 2012: 74f)[59]. In Ländern wie Deutschland, Frankreich, Italien wurden die beiden Programme nicht nur im Budget- und/oder Finanzausschuss diskutiert, sondern auch im EU-Ausschuss (vgl. ebenda). Im Hinblick auf den Nationalrat lässt sich auf Grundlage der untersuchten Dokumente folgendes Fazit ziehen: Die beiden Programme finden sich zwar auf den Tagesordnungspunkten des Nationalrates nicht wieder, werden jedoch innerhalb andere Debatten miteinbezogen (siehe Kapitel 4.3.2.).

Ein Vetorecht besitzt der Nationalrat jedoch nicht. Die parlamentarische Mitwirkung in den einzelnen EU-Ländern beim Europäischen Semester ist durchaus unterschiedlich (vgl. Fasone, 2015; Hallerberg et al., 2012; Rittberger / Winzen, 2015). Eine Untersuchung stellt

[58] Eigene Abbildung. Daten entnommen aus den Anhängen der Stenographischen Protokolle. Auflistung erfolgt in Gesetzgebungsperiodenabschnitte, beginnend mit der VII. Gesetzgebungsperiode (18.03.1953 bis 08.06.1956) bis zur XXV. Gesetzgebungsperiode (29.10.192013 bis 08.11.2017).

[59] Die Untersuchung stützt sich jedoch auf das Jahr 2012 und betrachtet etwaige Entwicklungen hinsichtlich der Beteiligung der Parlamente nicht.

beispielsweise fest, dass insbesondere die parlamentarischen Ausschüsse der Nicht-Euro-Länder in den Jahren 2012 bis 2015 die EU-Empfehlungen kontroverser diskutierten als in den parlamentarischen Ausschüssen der Euro-Länder. Die Autoren führten starke Beteiligung der Ausschüsse Nicht-Euro-Länder darauf zurück, dass die EU-Empfehlungen in Hinblick auf einen zukünftigen Eurobeitritt eine maßgebliche Rolle spielen (vgl. Hallerberg et al., 2018: 263).

Hallerberg et al. stellen in ihrer Untersuchung 2012 die These auf, dass institutionell starke Parlamente auf die europäische Zentralisierung der Fiskalpolitik mit starken Mitbestimmungs- und Kontrollfunktionen reagieren. Die vorliegende Untersuchung legt dar, dass diese These auf Grundlage der untersuchten Dokumente für Österreich nicht bestätigt werden kann. Österreich, das im europäischen Vergleich über eine hohe parlamentarische Stärke im Budgetprozess (vgl. Hallerberg, 2012: 70) und über starke formelle Rechte im Mitbestimmungsrecht der EU-Angelegenheiten verfügt[60], weist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern jedoch nicht starke Mitwirkungs- und Kontrollkompetenzen hinsichtlich der Stabilitäts- und Reformprogramme auf. Auch Rittberger und Winzen (2015) verweisen in ihrer Untersuchung darauf hin, dass die Ergebnisse bezüglich der parlamentarischen Einflussnahme in Rahmen des Europäischen Semesters nicht eindeutig seien.

Auch wenn der Nationalrat keine Kompetenzen bei den beiden Programmen aufweist, besitzt der Nationalrat durchaus Kompetenzen im Hinblick auf das BFRG. Wie der Tabelle I. (siehe Anhang) sowie aus der Tabelle 9 entnommen werden kann, finden die Plenardebatten zum BFRG zur selben Zeit statt wie die Erstellung des Stabilitätsprogrammes. Aus den Parlamentsdebatten über die Änderungen des Budgetprozesses hinsichtlich einer gemeinsamen Bewilligung des BFGR und des BFG im Jahr 2017 wurde die Bedeutung der BFRG-Debatte im Frühjahr für das Stabilitätsprogramm deutlich (vgl. Stenographisches Protokoll [NR], 2017a sowie 2017b). So ist anzunehmen, dass durch die zeitliche Überschneidung der Nationalrat einen sekundären Einfluss (vgl. Gerlich, 1973b: 229) ausübt. Einerseits können Parlamentarier in diesem Rahmen Anregungen äußern, die durchaus in den nächsten Entwürfen umgesetzt werden können. Andererseits gibt es der Opposition die Möglichkeit, Kritik zu üben, die – wenn eine breite Öffentlichkeit durch die Medien gegeben ist – nicht unbemerkbar bleibt. Diese Annahme müsste sich jedoch erst durch eine inhaltliche Analyse der BFRG, der Stabilitätsprogramme inklusive der Stenographischen Protokolle bewahrheiten.

[60] Der Nationalrat verfügt jedoch nur formell über starke Mitbestimmungsrechte in EU-Angelegenheiten, und wie die parlamentarische Praxis aufzeigt, ist die tatsächliche Mitbestimmung anders zu bewerten. Siehe dazu Kapitel

Autoren wie Schmidt sehen der parlamentarischen Funktionen durch den europäischen Koordinierungsmechanismus selbst gestärkt. Nicht nur durch die Einrichtung des Fiskalrates würden sich der Informationszugang und die damit einhergehende Kontrollfunktion der Parlamente stärken, sondern auch durch die EU-Akteure selbst (vgl. Schmidt, 2010). Schmidt sieht in der Ex-ante- (Jahreswachstumsbericht) sowie in der Ex-post-Kontrolle (EU-Empfehlungen) Chancen für nationale Parlamente: Nationale Parlamente hätten so die Möglichkeit, für ihre Einschätzung des Budgetplans eine Expertenmeinung zu Rate zu ziehen (ebenda: 207).

Tabelle 9: Phase III (2011–2017): Beteiligung des österreichischen Nationalrates am Budgetprozess[61]

Ebenen der parlamentarischen Funktion	
Informationszugang	
Art von Informationen	Neu: Fiskalrat Wie davor: Analysen des Budgetdienst Berichte des Bundesfinanzministeriums, Entwurf der Bundesregierung, Berichte Rechnungshof
Zugang zu Informationen	Neu: Zusätzlich Informationsquelle durch den Fiskalrat Wie davor: Budgetdienst (parlamentarisches Hilfsorgan)
Informationsasymmetrie	Neu: Zusätzlich Informationsquelle durch den Fiskalrat Wie davor: Budgetdienst
Befassungshoheit	
Intensität	Neu: Frühjahr: Reformprogramm und Stabilitätsprogramm, beide werden im Budgetausschuss behandelt Wie davor: Frühjahr: BFRG, Herbst: BFG (2 Monate) Berichterstattung
Ausschussstruktur	Neu: Ständiger EU-Unterausschuss, der sich mit den EU-Dokumenten (Jahreswachstumsbericht, EU-Empfehlungen) befasst Wie davor: Budgetausschuss, Rechnungshofausschuss, Ständige Unterausschüsse
Gestaltungsmacht	
Abänderungsmacht	Wie davor: formelle Rechte hinsichtlich Bundesfinanzgesetz und Bundesfinanzrahmengesetz, jedoch schwer umzusetzen; Europäische Akteure
‚Kosten' der Nicht-Bewilligung	Wie davor: automatisches Budgetprovisorium
exekutive Flexibilität	Wie davor: ja, innerhalb des Bundesfinanzgesetzes keine Novellierung nötig. Bei mehr Ausgaben ist ein Bundesüberschreitungsgesetz nötig

[61] Eigene Darstellung.

4.4. Das Europäische Semester unter dem Blickwinkel der vertikalen Dimension der ‚Entparlamentarisierung'

Betrachtet man das Europäische Semester unter dem Blickwinkel der ‚Entparlamentarisierung', können nicht nur die nationalstaatlichen Veränderungen betrachtet werden. Wie eingangs geschildert, umfasst der Begriff ‚Entparlamentarisierung' nicht nur eine horizontale Ebene, sondern auch eine vertikale Dimension. Auch wenn die vorliegende Analyse sich auf die horizontale – also nationalstaatliche Ebene – konzentriert, soll im folgenden Absatz anhand von politikwissenschaftlichen Untersuchungen die vertikale Ebene kurz beleuchtet werden.

Das Ziel des europäischen Koordinierungsmechanismus ist es, die nationalstaatlichen Haushaltspläne zu harmonisieren. Die Umsetzung der Harmonisierung sowie der Stabilisierung der nationalstaatlichen Haushaltspläne erfordert eine europäische Kontrollfunktion. Die europäische Kontrollfunktion konzentriert sich jedoch nicht nur auf eine Ex-Post-Kontrolle der nationalstaatlichen Haushaltspläne, wie es vor 2010 der Fall war, sondern gibt anhand des Jahreswachstumsberichts sowie der EU-Empfehlungen die Kriterien für das jeweilige Folgejahr vor. Eine besondere Rolle nehme laut Bauer und Becker (2014) die Europäische Kommission ein, denn sie verfasst die länderspezifischen Empfehlungen (vgl. 225f). Crum relativiert die Einschätzung von Bauer und Becker, denn die Europäische Kommission handle nicht in ihrem Interesse, sondern im Interesse der Europäischen Union. Auch wenn die Europäische Kommission die länderspezifischen Empfehlungen verfasse, würden diese vom Ministerrat verabschiedet oder auch berichtigt (vgl. 2018: 277).

Die Europäische Kommission und der Ministerrat geben zwar Leitlinien und Empfehlungen ab, doch deren Einflussnahme auf die nationalen Budgetpläne fällt dennoch gering aus, wie die Untersuchung von De Finance (2017) aufzeigt. Der Autor kommt zum Entschluss, dass nur 18 Prozent der EU-Staaten die EU-Empfehlungen in ihren Plänen berücksichtigen (vgl. De Finance, 2014: 5). Trotz dieser mangelnder Umsetzung der EU-Empfehlungen werden bis zum Ende des Jahres 2017 keine Sanktionen gegen die jeweiligen Mitgliedsstaaten erlassen. Laut Crum offenbare dies den Soft-Power-Charakter des Koordinierungsmechanismus (vgl. 2018: 273). Crum sieht darin bestätigt, dass die eigentlichen Budgetentscheidungen auf nationalstaatlicher Ebene getroffen werden und demnach auf supranationaler Ebene keine parlamentarische Kontrolle nötig sei:

> „Yet, in practice, decisions at the national level have become more constrained, while the relevant decisions at the supranational are taken without it being clear who can be held accountable" (Crum, 2018: 279).

Die komplexe Struktur sowie die Verflechtung des nationalstaatlichen Budgetprozesses mit dem europäischen Prozess macht es schwierig, die politische Verantwortung zu lokalisieren. Diesem Problem könne man mit einer starken parlamentarischen Kontrolle entgegenwirken, so Crum (vgl. ebenda).

Betrachtet man den Entstehungsprozess des Europäischen Semesters auf europäischer Ebene, ist durchaus eine Stärkung des Europäischen Parlamentes zu verzeichnen. Letzteres war durch seine gesetzgebende Rolle am Implementierungsprozess des Europäischen Semesters teilweise aktiv beteiligt (vgl. Hallerberg et al., 2012: 24). Anders hingegen sieht die Situation im jährlichen Budgetzyklus aus. Hier spielt das Europäische Parlament eine marginale Rolle. Deubner sieht in der Ernennung des Präsidenten der Europäischen Kommission vonseiten des Europäischen Parlamentes eine indirekte Einflussnahme gegeben (vgl. 2014: 29).

Die Europäische Kommission sieht in der parlamentarischen – nationalen wie europäischen – Beteiligung Aufholbedarf. 2015 skizziert der amtierende Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker gemeinsam mit weiteren vier Präsidenten[62] in einem Bericht die zukünftige europäischen Wirtschafts- und Währungsunion:

> „Greater responsibility and integration at EU and euro area level should go hand in hand with greater democratic accountability, legitimacy and institutional strengthening. This is both a condition for success and a natural consequence of the increasing interdependence within EMU“ (Juncker et al., 2015: 17).

Das Europäische Parlament soll also nicht nur durch einen Wirtschaftsdialog, sondern durch mehrere Dialoge im Laufe eines Budgetzyklus eingebunden werden. Die Möglichkeit, solch einen interparlamentarischen Austausch ins Leben zu rufen, wird bereits im Art. 13 des Fiskalrates erwähnt, jedoch nicht verankert (vgl. Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, 2012: Art. 13).

> „[…] the European Parliament and the national Parliaments of the Contracting Parties will together determine the organisation and promotion of a conference of representatives of the relevant committees of the European Parliament and representatives of the relevant committees of national Parliaments in order to discuss budgetary policies and other issues covered by this Treaty” (ebenda).

[62] Die fünf Präsidenten waren: Jean-Claude Juncker (EU-Kommissions-Präsident), Donald Tusk (Präsident des Europäischen Rates), Jeroen Dijsselbloem (Vorsitzender der Eurogruppe), Mario Draghi (EZB-Präsident) und Martin Schulz (EP-Präsident).

Die Gestaltung und die Umsetzung einer interparlamentarischen Konferenz wird kontrovers diskutiert (vgl. Kreilinger, 2015: 247; Cooper, 2016: 196ff). Während das Europäische Parlament seine Rolle durch eine interparlamentarische Konferenz geschwächt sieht und für eine schwache Beteiligung der nationalen Parlamente plädiert, sehen einige nationale Parlamente ihre Gelegenheit, stärker an der europäischen Wirtschaftspolitik mitwirken zu können (vgl. Cooper, 2016). Die erste interparlamentarische Konferenz im Jahre 2013 offenbart die divergenten Vorstellungen rund um die Umsetzung der Konferenz. Die zwei Sichtweisen hinsichtlich der Gestaltung der Art.-13-Konferenz unterscheidet Kreilinger wie folgt: (a) In der sogenannten „centralised scrutiny"-Methode (2015: 276): Hierbei spielt das Europäische Parlament eine dominante Rolle, die nationalen Parlamente hingegen nur eine geringe. (b) Die sogenannte „joint scrutiny"-Methode (ebenda) sieht vor, dass zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten eine enge Kooperation stattfindet und sie somit gemeinsam der Kontrollfunktion nachkommen. Cooper sieht im unterschiedlichen Verständnis der parlamentarischen Legitimation den Grund für die Spaltung:

> "In the model of centralized oversight, national parliaments respect the division of labour between themselves and the EP, and focus their political activity on the national level. In the model of joint oversight, national parliaments have a legitimate role in representing their citizens at the EU level, and thus may become, individually and collectively, EU-level actors […]" (Cooper, 2016: 198).

Welche der zwei Methoden Fuß fassen wird, wird sich erst mit der Zeit zeigen. Fest steht, dass die Beschlüsse der bisher abgehaltenen Konferenzen nur informativ und somit nicht bindender Natur sind (vgl. Crum, 2018: 276). Die „joint-scrutiny"-Methode würde im Rahmen der europäischen Wirtschaftspolitik, wo die Rechte des Europäischen Parlamentes sehr begrenzt sind, die demokratische Legitimität stärken (vgl. Cooper, 2016: 2012).

Von einer ‚Entparlamentarisierung' im Falle des Europäischen Parlamentes durch das Europäische Semester kann vor diesem Hintergrund nicht gesprochen werden. Auch wenn das Europäische Parlament im europäischen Koordinierungsmechanismus keine aktive Rolle einnimmt, war die Politik der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion schon vor dem Europäischen Semester von einer geringen Beteiligung des Europäischen Parlamentes gekennzeichnet. Die zukünftigen interparlamentarischen Konferenzen werden entscheiden, in welcher Form die Parlamente in Zukunft am Entscheidungsprozess beteiligt sein werden. Und auch wenn es innerhalb des untersuchten Zeitraumes keine Sanktionen gegen die Mitgliedsstaaten, wegen mangelnder Umsetzung der EU-Empfehlungen, verhängt worden sind,

nehmen die europäischen Exekutiven – durch die Europäische Kommission und den Ministerrat – auf die nationale Budgetpolitik Einfluss.

5. Conclusio

Die vorliegende Arbeit untersucht das Europäische Semester unter dem Blickwinkel der ‚Entparlamentarisierung'. Der europäische Koordinierungsmechanismus ist die supranationale Antwort auf die sog. Eurokrise, mit der der Euroraum stabilisiert und die europäischen Haushaltspläne überwacht sowie harmonisiert werden sollen (vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2013b: VO [EU] Nr. 473/2013). Die Stabilisierung und Harmonisierung der europäischen Haushaltpläne soll zum einen durch einen strikten europäischen Zeitplan, zum anderen durch eine supranationale Budgetkontrolle vonseiten der Europäischen Kommission, des Europäischen Rats und des Ministerrats umgesetzt werden. Verschiedene Autoren verzeichnen nach der Reform der Wirtschafts- und Währungsunion einen verstärkten Zentralismus in der europäischen Wirtschaftspolitik und sehen dadurch die Rolle der Parlamente gefährdet (vgl. u. a. Crum, 2013: 625f; Rittberger / Winzen, 2015: 430). Vor diesem Hintergrund bearbeitet die Autorin in der vorliegenden Arbeit die Frage, *wie das Europäische Semester im Hinblick auf eine mögliche Entparlamentarisierung im Falle des österreichischen Nationalrates zu bewerten ist.*

Der Begriff ‚Entparlamentarisierung' umschreibt einen legislativen Kontrollverlust, der auf europäischer sowie auf nationalstaatlicher Ebene stattfinden kann. In dieser Arbeit soll analysiert werden, welche Auswirkungen das Europäische Semester auf die Funktionen des österreichischen Nationalrates im Rahmen des Budgetprozesses hat. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt dementsprechend auf der sog. horizontalen Ebene des Entparlamentarisierungsbegriffes. Um die Auswirkungen des europäischen Koordinierungsprozesses feststellen zu können, untersucht die Autorin der Arbeit die Funktionen des österreichischen Nationalrates im Budgetprozess von 1945 bis 2017. Die parlamentarischen Funktionen wurden mit Hilfe von Gesetzestexten, Dokumenten der österreichischen Parlamentsdirektion sowie Stenographischen Protokollen des Nationalrates untersucht. Dabei wurden die Funktionen des österreichischen Nationalrates in drei zeitlichen Phasen (Budgetprozess vor dem EU-Beitritt Österreichs, während der EU-Mitgliedschaft und nach dem Europäischen Semester) eingeteilt. In den folgenden Abschnitten werden die Ergebnisse der einzelnen zeitlichen Phasen zusammengefasst, miteinander verglichen und im Kontext des breiten Entparlamentarisierungsbegriffes gestellt.

5.1. Zusammenfassung

In der ersten Phase (1945–1994) kann hinsichtlich des österreichischen Budgetrechts von einem „Exekutivbudget“ (Hengstschläger 1977: 49) gesprochen werden. Wie die Analysen von verschiedenen Autoren (vgl. u.a. Hengstschläger 1977, Sturm 1989) offenbaren, sind die parlamentarischen Funktionen in diesem Untersuchungszeitraum begrenzt. Auch wenn das Budgetrecht seit dem modernen Konstitutionalismus als eines der parlamentarischen Rechte (vgl. Fasone, 2015: 1) angesehen wird, spiegelt sich dies nicht in der politischen Praxis wider. Tatsächlich beschränken sich die Funktionen des Nationalrates auf eine „Ex-post-Überprüfung und -Kommentierung“ (Sturm, 1989: 184) des Budgets. Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu einer verstärkten exekutiven Einflussnahme. Schick (2002) sieht zwischen dem expansiven Anstieg der Haushaltsausgaben und des Machtanstieges der Exekutiven einen Zusammenhang (vgl. Schick, 2002: 16). Um die Ausgaben zu bändigen, wurde die exekutive Einflussnahme bei der Erstellung des Haushaltes gestärkt. Durch die hohe Komplexität des Budgets sowie durch die konkurrierenden Interessen der Abgeordneten schienen Parlamente das Monopol der Exekutive im Budgetrecht zu akzeptieren (vgl. Sturm, 1989: 184). Wehner spricht aus diesem Grund nicht nur von einem „Exekutivbudget“ (Hengstschläger 1977: 49), sondern von einem „verfassungsrechtlichen Mythos“[63] (Wehner, 2010: 141), was die Mitwirkung der Legislative in Rahmen des Budgets betrifft.

Der österreichische EU-Beitritt 1995 (Phase II: 1995–2010) brachte einige Veränderungen im Rahmen des Budgets mit sich (vgl. Kitzmantel, 1991: 100; Gerlich, 1994: 21). Durch die EU-Mitgliedschaft wurde der Budgetprozess um eine europäische Ebene erweitert. Die europäische Einflussnahme nahm durch den fortschreitenden europäischen Integrationsprozess der Wirtschafts-und Währungsunion stetig zu. Zu Beginn verpflichtet sich Österreich durch die EU-Mitgliedschaft die europäischen Fiskalkriterien einzuhalten. Das Ziel dieser Kriterien ist die Stärkung der Haushaltsdisziplin der EU-Mitgliedsstaaten. Auch wenn die Fiskalkriterien keine Änderungen hinsichtlich des Budgetablaufes oder im Hinblick auf die Rolle des Nationalrates mit sich bringen, grenzen die europäischen Vorgaben die Bundesregierung in ihrem Handlungsspielraum ein. Der österreichische Haushaltsplan ist dadurch keine rein nationalstaatliche Angelegenheit mehr. Um präventiv ein übermäßiges Defizit zu vermeiden, verpflichten sich die EU-Mitgliedsstaaten ein Stabilitätsprogramm an die europäische Kommission zu übermitteln. Dieses Programm enthält die nationalstaatlichen Maßnahmen zur Einhaltung der europäischen Vorgaben. Österreich versucht durch einer

[63] Eigene Übersetzung Wehner: „constitutional myth“.

Bundeshaushaltsnovelle den europäischen Anforderungen gerecht zu werden. Die Bundesrepublik verfügte in der Vergangenheit (Phase I: 1945–1994) über kein fiskalpolitisches Instrument, welches einer mehrjährigen Fiskalplanung gleich bedeutend war. Die Novelle führt aus diesem Grund das Budgetprogramm sowie den Budgetbericht ein (vgl. BGBl. 1994a: Art. 12, Art. 13, Art. 13a idF. Nr. 626/1994). Die beiden fiskalpolitischen Instrumente weisen keinen bindenden Charakter auf und verfehlen demnach den Zweck einer mehrjährigen Finanzplanung, da sie nicht die österreichische Haushaltsführung widerspiegeln. Sherwood untersucht im Auftrag der Europäischen Kommission die Gründe für das nationalstaatliche Fehlverhalten. Die Autorin führt das Verhalten auf nationalstaatliches Desinteresse sowie auf ein mangelndes Verständnis über den Nutzen zurück (vgl. Sherwood, 2015: 17).

Neben dem Stabilitätsprogramm ist auch das nationale Reformprogramm Teil der europäischen Wirtschaftspolitik. Beide Programme wurden in dieser Phase (Phase II: 1995–2010) gleichzeitig im Herbst an die Europäische Kommission übermittelt. Die Übermittlung der Programme geht somit mit einer Ex-post-Einflussnahme von Seiten der europäischen Exekutive einher. Dem Nationalrat fielen in diesem Rahmen keinerlei Kompetenzen zu (vgl. Lödl, 2010: 245).

Aus der vorliegenden Analyse geht hervor, dass neben europäische auch nationalstaatliche Entwicklungen Auswirkungen auf die Funktionen des Nationalrates im Budgetprozess hatten, insbesondere die Haushaltsreform von 2008. Durch die Novelle wird der sogenannte Budgetdienst eingerichtet. Die Einrichtung ermöglicht dem Nationalrat sich unabhängig von der Bundesregierung zu informieren. In diesem Sinne stellt der Budgetdienst Analysen bereit und beantwortet spezifische Fragen der Abgeordneten (vgl. Berger, 2012: 24f). Die Einrichtung kann somit als Hilfsorgan des Nationalrates betrachtet werden, dessen Aufgabe es ist, die Mitwirkungs- und Kontrollfunktionen des Nationalrates zu stärken.

Die Haushaltreform führt zudem das Bundesfinanzrahmengesetzes ein. Durch das Gesetz wird eine zweiteilige Budgetdebatte eingeführt. Demnach debattiert der Nationalrat nicht erst im Herbst über den Budgetentwurf, sondern diskutiert bereits im Frühjahr die Budgetziele der Bundesregierung. Durch diese zweigeteilte Debatte wird der Nationalrat früher über die Pläne der Regierung in Kenntnis gesetzt und kann dementsprechend seine Position zu einem früheren Zeitpunkt kundtun. Eine weitere Veränderung bringt die Novelle hinsichtlich der Dokumentenanzahl mit sich: Galt es vor der Reform noch, 1.000 Haushaltsansätze zu beschließen, sind es nach der Reform nur noch 70 (vgl. Berger, 2012: 25).

Zusammenfassend lässt sich in Hinblick auf diese zweite Phase (1995–2010) feststellen, dass auch wenn die Beteiligung des Nationalrates im Budgetprozess realpolitisch gering ausfällt, so

wurden durch die Haushaltsreform 2008 der Informationszugang sowie die Befassungshoheit des Nationalrates gestärkt.

Das Europäische Semester basiert auf sechs europäischen Rechtsakten (2011) und zwei Verordnungen (2013), welche die dritte Phase (2011–2017) kennzeichnen. Die Veränderungen betreffen zum einen den zeitlichen Budgetablaufplan, zum anderen die bindende Forderung einer unabhängigen Institution zur Erstellung von zukünftigen Budgetprognosen.

Das Europäische Semester wird auf nationalstaatlicher Ebene unter anderem durch die Übermittlung des Stabilitätsprogrammes und des Reformprogrammes umgesetzt. Beide Programme waren bereits in der Vergangenheit Teil der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. In Rahmen des Europäischen Semesters wurden die fiskalpolitischen Anforderungen an den Mitgliedsstaaten des Euroraumes erweitertet. Bei der Erstellung der Programme greift Österreich auf bereits vorhandene Kanäle zurück. So ist das Bundesministerium für Finanzen für die Erarbeitung des Stabilitätsprogrammes zuständig, während das Bundeskanzleramt die Reformprogramme erstellt. Vergleicht man den österreichischen Umsetzungsprozess mit dem von anderen europäischen Ländern, ist festzustellen, dass auch diese auf bereits vorhandene Kanäle setzten und keine neue Institutionen einrichteten (Fasone, 2015: 14f).

Der europäischen Forderung einer unabhängigen Institution leistet Österreich durch den Fiskalrat Folge, der durch den sog. Staatschuldenausschuss hervorging.

Was die Mitwirkung der nationalen Parlamente betrifft, gibt es zwischen den EU-Ländern starke Unterschiede (vgl. Rittberger / Winzen, 2015: 453). Die vorliegende Analyse zeigt, dass der Nationalrat bei der Erstellung der beiden Programme nicht mitwirkt und kein Vetorecht besitzt. Die Diskussion der Programme sowie der EU-Dokumente (Jahreswachstumsbericht, EU-Empfehlungen) findet in den Ausschüssen statt. Die beiden Programme werden im Budgetausschuss nach der Übermittlung an die EU diskutiert, im Gegensatz zu den EU-Dokumenten, die im EU-Unterausschuss behandelt werden. Eine Diskussion über die EU-Empfehlungen fand im untersuchten Zeitraum nur zwei Mal (2013, 2016) statt. Auch wenn sich die beiden Programme nicht unter den Tagesordnungspunkten des Nationalrates befinden, ergab die Analyse der Stenographischen Protokolle, dass die Abgeordneten die Gelegenheit während anderen Debatten nutzen, um über die Programme zu diskutieren. Daraus lässt sich jedoch keine direkte Mitwirkung ableiten. Auch wenn der Nationalrat keine Kompetenzen bei den beiden Programmen aufweist, kann auf Grunderlage der untersuchten Dokumente von einer sekundären Einflussnahme (vgl. Gerlich, 1973b: 229) ausgegangen werden. Wie der Tabelle I.

(Anhang) entnommen werden kann, finden die Plenardebatten zum Bundesfinanzrahmengesetz (BFGR) zur selben Zeit statt, wie die Erstellung des Stabilitätsprogrammes.
Aus den Stenographischen Protokollen der Diskussion über die Zusammenlegung von BFGR im Frühjahr und des Bundesfinanzgesetzes im Herbst wurde die Bedeutung der zweigeteilten Budgetdebatte für den Nationalrat deutlich (vgl. Stenographisches Protokoll [NR], 2017a sowie 2017b). Daraus schließt die Autorin der vorliegenden Arbeit dass der Nationalrat durch die zeitliche Teilung einen indirekten Einfluss ausübt. Parlamentarier könne in Rahmen der Debatte im Frühjahr Anregungen vorbringen, die in den nächsten Entwürfen umgesetzt werden können. Des Weiteren ermöglicht die zweigeteilte Debatte der Opposition zu einem früheren Zeitpunkt Kritik zu üben. Diese Annahmen müsste jedoch erst durch eine inhaltliche Analyse der BFRG, der Stabilitätsprogramme inklusive der Stenographischen Protokolle erhärtet werden.

5.2. Vergleich der zeitlichen Phasen

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der drei zeitlichen Phasen miteinander verglichen, um so etwaige Entwicklungen durch das Europäische Semester nachzuweisen. Um den Vergleich zu veranschaulichen, wurden die Funktionsebenen der jeweiligen Phasen in der Tabelle 10[64] zusammengefasst.
Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Phase I (1945–1994), deren Charakteristiken hinsichtlich der Kontrollfunktion des österreichischen Nationalrates in der Spalte I angeführt werden. Der österreichische Nationalrat ist in dieser ersten Phase auf die Informationen der Exekutive angewiesen. Der Nationalrat verfügt demnach über keine eigene Institution, die ihm beratend zur Seite steht. Die Funktionen des Nationalrates bestehen nach einer Untersuchung von Sturm nur aus einer „Ex-post-Überprüfung und -Kommentierung“ (1989: 184). Die Tabelle 10 bekräftigt diese Feststellung. Der Nationalrat kann sich während der jährlichen Plenumsdiskussion im Herbst in die Budgetdebatte einbringen und seine Zielvorstellungen kundtun.
Vergleicht man nun diese erste Phase (1945–1994) mit der zweiten Phase (1995–2010), lassen sich aus der Tabelle 10 in allen drei Ebenen Veränderungen ablesen. Durch die österreichische EU-Mitgliedschaft ist das Budget nicht mehr eine ausschließlich nationalstaatliche Angelegenheit. In Folge des EU-Beitritts ändern sich die Anforderungen an den österreichischen Haushalt. Durch die europäischen Fiskalvorgaben und die Übermittlung der Programme an die europäische Ebene, beginnen die Europäische Kommission, der Rat der

[64] Siehe Seite 88.

Europäischen Union sowie der Ministerrat Einfluss auszuüben. Die exekutive Dominanz, die bereits in der ersten Phase (1945–1994) auf nationalstaatlicher Ebene vorherrschte, wird so verfestigt.

Betrachtet man die Veränderungen im Detail, lässt sich Folgendes feststellen: Wie aus der Tabelle 10 zu entnehmen ist, kommt es in auch in der Ebene ‚Informationszugang' zu Veränderungen. Im Zuge der ‚großen' Haushaltsreform wird ein parlamentarisches Hilfsorgan namens Budgetdienst gegründet. Die Einrichtung hat die Aufgabe, das Parlament über die Reform in Kenntnis zu setzen und zukünftig unabhängige Analysen zur Verfügung zu stellen. Mit dieser Änderung ist der Nationalrat nicht mehr nur auf die Informationen der Exekutive angewiesen, sondern kann auf unabhängige Daten zurückgreifen. Da sich die Gründung des Budgetdienstes zeitlich mit der Umsetzung des Europäischen Semesters überschneidet, geht die Autorin der vorliegenden Arbeit davon aus, dass es sich hierbei um einen Vorvollzug handelt. Auf europäischer Ebene gab es bereits Forderung nach einer nationalstaatlichen, unabhängigen Institution. Diese sollte dem Parlament beratend mit Analysen zu Seite stehen, um die Fehler der Vergangenheit – den EU Behörden geschönte Dokumente zukommen zulassen – zu vermeiden (vgl. Parlamentsdirektion, 2013).

Zwei weitere Neuerungen lassen sich auf der Ebene der Befassungshoheit ablesen. Befasste sich der Nationalrat in der ersten Phase ausschließlich im Herbst mit dem Budget, beschäftigt sich dieser in Form des Bundesfinanzrahmengesetzes bereits im Frühjahr mit den Budgetplänen der Bundesregierung. Der EU-Beitritt hat auch Auswirkung auf die Ausschussstruktur des österreichischen Nationalrates. Mit dem neuen EU-Unterausschuss verfügt der Nationalrat über ein Gremium, welches sich im Budgetprozess mit den EU-Dokumenten (Jahreswachstumsbericht) beschäftigt.

In der dritten Phase (2011–2017) können abermals in der Ebene ‚Informationszugang' sowie in der Ebene ‚Befassungshoheit' Neuerungen festgestellt werden (siehe Tabelle 10), die auf die Einführung des Europäischen Semesters zurückzuführen sind. Der Zugang zu Budgetinformationen vonseiten des Nationalrates wird durch den Fiskalrat erneut ausgebaut.

Die zweite Neuheit betrifft die Ebene ‚Befassungshoheit', denn die Diskussion der EU-Programme[65] obliegt jetzt gänzlich dem Budgetausschuss. Die Diskussion der EU-Programme findet jedoch erst nach der Übermittlung an die Europäische Kommission statt. Im Vergleich zu einer parlamentarischen Auseinandersetzung vor der Übermittlung, sind die Mitentscheidungs- und Kontrollfunktionen begrenzt. Eine letzte Änderung ist in der Ebene der Gestaltungsmacht zu verzeichnen. Durch die Einführung des Europäischen Semesters wird die

[65] Stabilitätsprogramm und Reformprogramm.

Einflussnahme vonseiten der Europäischen Kommission und des Ministerrats im Budgetprozess gestärkt. Denn gegen Nationalstaaten, die sich nicht an die europäischen Leitlinien halten, kann die Europäische Kommission Sanktionen initiieren. Dadurch ist eine verstärkte exekutive Einflussnahme von europäischer Seite gegeben.

Tabelle 10: Vergleich der parlamentarischen Funktionen in den drei Phasen[66]

Phasen / **Ebenen der parlamentarischen Funktionen**	**Phase I (1945–1994): vor dem EU-Beitritt**	**Phase II (1995–2010): EU-Mitgliedschaft**	**Phase III (2011–2017): Europäisches Semester**
Informationszugang			
Art von Informationen	Berichte des Bundesfinanzministeriums, Entwurf der Bundesregierung, Berichte des Rechnungshofs	neu: Analysen des Budgetdienst	neu: Analysen des Fiskalrats
Zugang zu Informationen	Informationen werden erst im Herbst jeden Jahres vorgelegt (exekutives Informationsmonopol).	neu: Budgetdienst (parlamentarisches Hilfsorgan)	neu: Fiskalrat
Informationsasymmetrie	ja, zugunsten der Exekutive	neu: Verbesserung durch den Budgetdienst	neu: zusätzliche Verbesserung durch den Fiskalrat
Befassungshoheit			
Intensität	Befassung des Plenums über zwei Monate im Herbst; Berichterstattung vonseiten der Regierung in den Ausschüssen	neu: Das Bundesfinanzrahmengesetz wird dem Nationalrat bereits im April vorgelegt.	neu: Im Frühjahr: Reformprogramm und Stabilitätsprogramm, beide werden im Budgetausschuss behandelt.
Ausschussstruktur	(Finanz-) und Budgetausschuss, Rechnungshofausschuss, Ständige Unterausschüsse des Finanz- und Budgetausschusses	neu: EU-Unterausschuss	keine Veränderung
Gestaltungsmacht			
Abänderungsmacht	Neu: formelle Rechte hinsichtlich Bundesfinanzgesetz und Bundesfinanzrahmengesetz, jedoch in der Praxis durch die politischen Rahmenbedingungen schwer umzusetzen (Regierungsmehrheit vs. Opposition)	keine Veränderung	neu: Europäische Akteure
‚Kosten' der Nicht-Bewilligung	automatisches Budgetprovisorium	keine Veränderung	keine Veränderung
exekutive Flexibilität	Ja, innerhalb des Bundesfinanzgesetzes keine Novellierung nötig. Bei mehr Ausgaben ist ein Bundesüberschreitungsgesetz nötig	keine Veränderung	keine Veränderung

[66] Eigene Darstellung.

5.3. Gesamtbeurteilung

Betrachtet man die Ergebnisse im Kontext der ‚Entparlamentarisierung', lässt sich folgendes Resümee ziehen. Wie bereits eingangs erwähnt, bezieht sich der Entparlamentarisierungsbegriff auf eine vertikale und eine horizontale Dimension, wobei der Schwerpunkt dieser Arbeit auf letzterer liegt.

Auf Grundlage der verwendeten Sekundärliteratur kann hinsichtlich der vertikalen Ebene festgehalten werden, dass das Europäische Parlament im europäischen Koordinierungsmechanismus keine aktive Rolle einnimmt. In der Ausgestaltung des Europäischen Semesters fungierte das Europäische Parlament bei sechs der acht Rechtsakten als Ko-Gesetzgeber und trug so maßgeblich zu seiner heutigen Form bei. Doch an der jährlichen Umsetzung des Europäischen Semesters ist das Europäische Parlament, wie bereits vor der Reform der Wirtschafts- und Währungsunion, nur wenig beteiligt.

Eine Verbesserung durch eine starke Beteiligung der Parlamente verspricht die Artikel-13-Konferenz, die im Fiskalpakt erwähnt ist. Auch wenn interparlamentarische Konferenzen seit 2013 abgehalten werden, ist deren Gestaltung und Form beim Europäischen Parlament als auch bei den nationalen Parlamenten sehr umstritten. Während das Europäische Parlament für eine geringe Einbindung der nationalen Parlamente plädiert, sieht ein Teil der nationalen Parlamente in der Gleichberichtung der Parlamente eine Chance, das demokratische Defizit in der europäischen Wirtschaftspolitik auszugleichen. Denn nicht zuletzt durch die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion wurde die exekutive Dominanz weiter verfestigt. Dies lässt sich durch die verstärkte Einflussnahme der Europäischen Kommission gemeinsam mit dem Rat der Europäischen Union und dem Ministerrat feststellen. Durch die Einführung des Europäischen Semestern üben die eben genannten europäischen Akteure nicht erst nach der fiskalpolitischen Ausarbeitung Einfluss, sondern bereits während der nationalstaatlichen Formulierung. Zudem verfügt die Europäische Kommission über die Möglichkeit, bei nationalstaatlicher Nicht-Einhaltung ein Sanktionsverfahren zu initiieren (vgl. Maatsch, 2017: 195). Das Verfahren gilt vom Minterrat als angenommen, wenn dieser nicht innerhalb von 10 Tagen der Verfahrensbekanntmachung mit einer qualifizierten Mehrheit dagegen stimmt (vgl. Van Aken / Artige, 2012: 148). Durch diese abermalige Verstärkung der Rolle der Exekutive auf europäischer Ebene, wird eine eventuelle zukünftige parlamentarische Mitbestimmung auf europäischer aber auch auf nationalstaatlicher Ebene erschwert.

Auf der horizontalen Ebene lässt sich aufgrund der vorliegenden Analyse eine differenzierte Abschlussbetrachtung vornehmen. Der Phasenvergleich in der Tabelle 10 zeigt die Entwicklungen der Funktionen des österreichischen Nationalrates auf. Generell lässt die

Untersuchung den Schluss zu, dass der österreichische Nationalrat über geringe Funktionen im Budgetprozess verfügt. Durch den EU-Beitritt wurde der Budgetprozess durch eine europäische Ebene erweitert. Dies hatte zur Folge, dass nicht nur nationalstaatliche Akteure versuchen, Einfluss auf das Budget auszuüben, sondern auch europäische Akteure. Der österreichische Nationalrat steht somit nicht nur in Konkurrenz mit der nationalstaatlichen Exekutive, sondern auch mit den Europäischen. Durch den europäischen Koordinierungsmechanismus wurde der zeitliche Ablauf des Budgetprozesses verändert. Die frühere Übermittlung der EU-Programme (Stabilitäts- und Reformprogramm) und die Pflicht, Empfehlungen der europäischen Kommission im Budgetplan miteinfließen zu lassen, erhöhen den zeitlichen Druck auf den Nationalrat. Der Nationalrat passte sich jedoch innerhalb des untersuchten Zeitraumes immer wieder an den neuen nationalstaatlichen sowie europäischen Gegebenheiten an. Durch die Novelle des Haushaltsrechtes hat das österreichische Budgetrecht einen grundlegenden Wandel erfahren, der sich mit den europäischen Ereignissen und Maßnahmen zeitlich überschneidet. Feststeht, dass Österreich bereits vor den europäischen Rechtsakten, die das Europäische Semester einführten, auf die neuen internationalen Anforderungen an den Staatshaushalt reagierte. Festmachen lässt sich diese Tatsache an der Einführung eines zweistufigen Budgetzyklus sowie des Budgetdienstes. Demnach kann die sogenannte große Haushaltsreform als Vorvollzug der europäischen Rechtsakten betrachtet werden, im Zuge dessen die parlamentarische Kontrollfunktion des österreichischen Nationalrates gestärkt wurde. Die parlamentarische Kontrollfunktion erfuhr insbesondere in der Ebene ‚Informationszugang' durch die Gründung des Budgetausschusses sowie in Rahmen des Europäischen Semesters durch den Fiskalrat eine Verbesserung. Der österreichische Nationalrat verfügt somit über zwei unabhängige Institutionen, die ihm beratend zur Seite stehen. Positive Veränderungen gibt es somit in der Ebene des Informationszuganges sowie der Befassungshoheit. Demgegenüber steht die verstärkte Einflussnahme der europäischen Exekutiven. Abschließend gilt es noch hervorzuheben, dass auch wenn sich die Rolle des Nationalrates in zwei von drei Untersuchungsebenen verbessert haben mag, grundsätzlich der Nationalrat wenig in den Budgetprozess miteinbezogen wird.

Abkürzungsverzeichnis

Abg.	= Abgeordneter/Abgeordnete
AEUV	= Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BFG	= Bundesfinanzgesetz
BFRG	= Bundesfinanzrahmengesetz
BGBl	= Bundesgesetzblatt
BHG	= Bundeshaushaltsgesetz 2013
BIP	= Bruttoinlandprodukt
BÜG	= Bundesüberschreitungsgesetz
B-VG	= Bundesverfassung
COSAC	= Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente
ECOFIN	= Rat für Wirtschaft und Finanzen
EEA	= Einheitliche Europäische Akte
EG	= Europäische Gemeinschaft
EP	= Europäisches Parlament
ESM	= Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	= Europäische Union
EuGH	= Europäischer Gerichtshof
EZB	= Europäische Zentralbank
GOG-NR	= Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates
idF.	= in der Fassung
OECD	= Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PIIGS	= Portugal, Italien, Irland, Griechenland und Spanien
SKS-Vertrag	= Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
SWP	= Stabilitäts- und Wachstumspakt
VfGH	= Verfassungsgerichtshof
VO	= Verordnung
WIFO	= Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
WWU	= Wirtschafts- und Währungsunion

Literaturverzeichnis

Alesina, Alberto / Hausmann, Ricardo / Homm, Rudolf / Stein, Ernesto (1999): Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. In: Journal of Development Economics, 59:2, S. 253–273.

Anderson, Barry (2005): The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation. Southern Political Science Association, Annual Meeting The Role of Parliaments in the Budget Process, New Orleans, Louisiana January 7. Online unter: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.516.826&rep=rep1&type=pdf [21.12.2017].

Arbeitsgruppe für den Europäischen Rat (2010): Abschlussbericht der Arbeitsgruppe. Dokument 15302/10 (version consolidated), Brüssel, den 21. Oktober 2010. Online unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/117429.pdf [16.10.2017].

Auel, Katrin (2005): Introduction: The Europeanisation of parliamentary democracy. In: The Journal of Legislativ Studies, 11:3–4, S. 303–318.

Auel, Katrin (2013): De-Parliamentarisation Re-Considered: 'Representation Without Corresponding Communication' in EU Affairs. Paper prepared for the 13th Biennial Conference of the European Union Studies Association Baltimore, 9–11 May. Online unter: https://www.ihs.ac.at/publications/pol/Paper%20Auel%20EUSA%202013.pdf [05.05.2017].

Auel, Katrin (2014): Zur „Europatauglichkeit" mitgliedstaatlicher Demokratie: Diagnosen und Therapien der Entparlamentarisierung. In: Franzius, Claudio / Mayer, Franz, C. / Neyer, Jürgen (Hg.): Grenzen der europäischen Integration: Herausforderung für Recht und Politik. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 233–249.

Auel, Katrin (2015): Europeanization of National Parliaments. In: Magone, José (Hg.): Handbook of Comparative European Politics. Routledge, London, S. 366–385.

Auel, Katrin / Benz, Arthur (2005): The politics of adaptation: The Europeanisation of national parliamentary systems. In: The Journal of Legislative Studies, 11:3–4, S. 372–393.

Auel, Katrin / Eisele, Olga / Kinski, Lucy (2016): From Constraining to Catalysing Dissensus? The Impact of Political Contestation on Parliamentary Communication in EU Affairs. In: Comparative European Politics, 14:2, S. 154–176.

Auel, Katrin / Oliver, Höing (2015): National Parliaments and the Eurozone Crisis: Taking Ownership in Difficult Times? In: West European Politics, 38:2, S. 375–395.

Auel, Katrin / Eisele, Olga / Kinski, Lucy (2016): From Constraining to Catalysing Dissensus? The Impact of Political Contestation on Parliamentary Communication in EU Affairs. In: Comparative European Politics, 14:2, S. 154–176.

Balkanyi, Waltraud (2002): Reform des Bundeshaushaltrechts seit 1987. In: Steger, Gerhard (Hg): Öffentliche Haushalte in Österreich. Verlag Österreich, Wien, S.149–160.

Bauer, Michael W. / Becker, Stefan (2014): The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance. In: Journal of European Integration, 36:3, S. 213–229.

Becker, Peter (2014): Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union. Europäisierung ohne Souveränitätsverlust. Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), S 19, Berlin. Online unter: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2014_S19_bkr.pdf [05.09.2017].

Benz, Arthur (2005): Conclusion: Linking research on Europeanisation and National Parliaments. In: The Journal of Legislative Studies, 11:3–4, S. 508–521.

Berger, Helmut (2012): Budget: Stärkeres Parlament durch unabhängige Beratung. In: Republik Österreich Parlament: Jahresbericht 2012. Nationalrat. S. 24–25. Online unter: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/OeP_Bilanz_2012_FINAL_WEB.pdf. [11.12.2017].

BGBl. (1948a): 45. Bundesverfassungsgesetz: Finanz-Verfassungsgesetz 1948 – F.-VG. 1948. Ausgegeben am 28. Februar 1948, 10. Stück. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1948_45_0/1948_45_0.pdf [23.11.2017].

BGBl. (1948b): 143. Bundesverfassungsgesetz: Abänderung der Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 über die Rechnungskontrolle des Bundes. Ausgegeben am 13. August 1948, 32. Stück. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1948_144_0/1948_144_0.pdf [23.11.2017].

BGBl. (1948c): 144. Bundesgesetz: Rechnungshofgesetz (R. H. G.) 1.948. Ausgegeben am 13. August 1948, 32. Stück. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1948_144_0/1948_144_0.pdf [23.11.2017].

BGBl. (1975): 410. Bundesgesetz: Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) (NR: GP XIII IA 156/A AB 1640 S. 151.), ausgegeben am 29. Juli 1975, 132. Stück. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1975_410_0/1975_410_0.pdf [23.11.2017].

BGBl. (1986a): 212. Bundesverfassungsgesetz: Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 (B-VG-Novelle 1986) (NR: GP XVI IA 3/A AB 875 S. 140. BR:

3107 AB 3114 S. 475.), ausgegeben am 12. April 1986, 84. Stück. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1986_212_0/1986_212_0.pdf [23.11.2017].
BGBl. (1986b): 213. Bundesgesetz: Bundeshaushaltsgesetz (NR: GP XVI IA 2/A AB 877 S. 140. BR: AB 3115 S. 475.) ausgegeben am 12. April 1986, 84. Stück. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1986_212_0/1986_212_0.pdf [23.11.2017].
BGBl. (1988): 720. Bundesgesetz: Änderung des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) (NR: GP XVII IA 161/A AB 850 S. 91.), ausgegeben am 29. Dezember 1988, 269. Stück. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1988_720_0/1988_720_0.pdf [23.11.2017].
BGBl. (1994a): 626. Bundesgesetz: Änderung des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG-Novelle 1994). Ausgegeben am 19. August 1994 195. Stück. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1994_626_0/1994_626_0.pdf [28.11.2017].
BGBl. (1994b): 1013. Bundesverfassungsgesetz: Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994 – B-VGN 1994. Ausgegeben am 21. Dezember 1994 311. Stück. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1994_1013_0/1994_1013_0.pdf [28.11.2017].
BGBl. (1996): 742. Bundesgesetz: Einbringung der Österreichischen Postsparkasse in eine Aktiengesellschaft, Änderung des Postsparkassengesetzes 1969, des Bankwesengesetzes und Errichtung des Staatsschuldenausschusses sowie Änderung des Poststrukturgesetzes, ausgegeben am 20. Dezember 1996, 234. Stück. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1996_742_0/1996_742_0.pdf [04.01.2018].
BGBl. (1999): 30. Bundesgesetz: Änderung des Bundeshaushaltsgesetzes (NR: GP XX IA 937/A AB 1489 S. 150. BR: AB 5843 S. 647.), ausgegeben am 12. Jänner 1999, Teil I. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1999_30_1/1999_30_1.pdf [01.02.2018].
BGBl. (2008): 1. Bundesverfassungsgesetz: Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes und des Bundeshaushaltsgesetzes (NR: GP XXIII RV 203 AB 372 S. 42. BR: AB 7857 S. 751.), ausgegeben am 04. Jänner 2008, Teil I. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2008_I_1/BGBLA_2008_I_1.html [21.03.2018].
BGBl. (2009): 139. Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013), ausgegeben am 30. Dezember 2009, Teil I. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2009_I_139/BGBLA_2009_I_139.html [11.10.2017].

BGBl. (2013): 149. Bundesgesetz: Änderung des Bundesgesetzes über die Errichtung des Staatsschuldenausschusses (NR: GP XXIV RV 2439 AB 2475 S. 216. BR: 9053 AB 9095 S. 823.), ausgeben am 31. Juli 2013, Teil I. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2013_I_149/BGBLA_2013_I_149.html [11.10.2017].

Bieling, Hans-Jürgen (2013): European Financial Capitalism and the Politics of (De-)financialization. In: Competition & Change, 17:3, S. 283–298.

Blöndal, Jón R. / Bergvall, Daniel (2007): Budgeting in Austria. In: OECD Journal on Budgeting, 7:3, S. 1–37.

Blümel, Barbara / Neuhold, Christine (2001): The Parliament of Austria: A Large Potential with Little Implications. In: Maurer, Andreas / Wessels, Wolfgang (Hg): National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers? Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 313–336.

Budgetausschuss (1994): Bericht des Budgetausschusses über den Antrag 744/ A der Abgeordneten Dipl.-Vw. Dr. Josef Lackner, .Ing. Kurt Gartlehner und Genossen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bundeshaushaltsgesetz geändert wird, den Antrag 204/ A(E) der Abgeordneten Hans Helmut Moser und Genossen betreffend ein mittelfristiges Planungsinstrumentarium für den Bundeshaushalt sowie den Antrag 161/ A(E) der Abgeordneten Mag. Helmut Peter und Genossen betreffend eine Novelle zum Bundeshaushaltsgesetz. 1797 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVIII/I/I_01797/imfname_263392.pdf [11.10.2017].

Budgetausschuss (2007): Bericht des Budgetausschusses über die Regierungsvorlage (204 der Beilagen): Bundesgesetz, mit dem das Bundeshaushaltsgesetz geändert wird. 395 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIII. GP. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/I/I_00395/fname_093498.pdf [11.10.2017].

Budgetausschuss (2016): Bericht des Budgetausschusses über den Bericht der Bundesregierung betreffend das Nationale Reformprogramm Österreich 2016 (III-263) der Beilagen. 1202 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_01202/fname_541822.pdf [02.11.2017].

Budgetdienst (2013): Europäisches Semester. Die Rolle der nationalen Parlamente in den Mitgliedstaaten. Beantwortung einer Anfrage der Abgeordneten der Grünen Fraktion im

Budgetausschuss. Online unter: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2012u2013/BD__Anfragebeantwortung_Europaeisches_Semester.pdf [12.01.2018].

Budgetdienst (2015): Ablaufdiagramm. Europäisches Semester. Online unter: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2012u2013/BD_-_Ablaufdiagramm_Europaeisches_Semester.pdf [12.01.2018].

Budgetdienst (2017a): Informationen des Budgetdiensts. Beginn des Europäischen Semesters 2018. Online unter: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2017/BD_-_Europaeisches_Semester_2018.pdf [09.01.2017].

Budgetdienst (2017b): Nationales Reformprogramm 2017. April 2017. Online unter: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2017/BD_-_Nationales_Reformprogramm_2017.pdf [02.12.2017].

Budgetdienst (keine Angaben): Vorstellung Budgetdienst. Online unter: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/BD/Aufgaben_und_Grundsaetze.pdf [19.12.2017].

Bulmer, Simon / Christian Lequesne (2005): The European Union and its Member States: An Overview. In: Bulmer, Simon / Christian Lequesne (Hg.): The Member States of the European Union. Oxford University Press, Oxford, S. 1–24.

Bundeskanzleramt (2010): Österreichisches Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung Entwurf 2010 16. November 2010 Bundeskanzleramt, Abteilung IV/8. Online unter: http://archiv.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=43193 [02.12.2017].

Bundeskanzleramt (2011): Europa 2020. Österreichisches Reformprogramm 2011. April 2011. Online unter: http://archiv.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=43425 [09.01.2017].

Bundesministerium für Finanzen (1996): Österreichisches Konvergenzprogramm. 21. Mai 1996. III-30 der Beilagen XX. GP – Bericht – 02 Hauptdokument (gescanntes Original). Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/III/III_00030/imfname_529924.pdf [01.02.2018].

Chaloupek, Günther (2011): The Government Debt Committee in Austria. Contribution to the workshop „Fiscal Policy Councils: Why do we need them and what makes them effective?“ 31 Jänner. Online unter: https://www.fiskalrat.at/workshops/fiscal-policy-councils.html [09.01.2017].

Committee for the Study of Economic and Monetary Union (1989): Report on economic and monetary union in the European Community. Online unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6161_en.pdf [12.10.2017].

Cooper, Ian (2016): The politicization of interparliamentary relations in the EU: Constructing and contesting the 'Article 13 Conference' on economic governance. In: Comparative European Politics, 14: 2, S. 196–214

Crum, Ben (2013): Saving the Euro at the Cost of Democracy. In: Journal of Common Market Studies, 51:4, S. 614–630.

Crum, Ben (2018): Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance? In: Journal of European Public Policy, 25:2, S. 268–286.

Darvas, Zsolt / Leandro, Alvaro (2015): The Limitations of Policy Coordination in the Euro Area und the European Semester. In: Bruegel Policy Contribution, no vol.: 19. Online unter: http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/11/pc_2015_191.pdf [02.12.2017].

De Finance, Stanislas (2014): Study: A "traffic-light approach" to the implementation of the 2011 and 2012 Country Specific Recommendations (CSRs). Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments. Online unter: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/497735/IPOL-ECON_ET%282014%29497735_EN.pdf [22.02.2017].

De Grauwe, Paul (2013): Design Failures in the Eurozone - can they be fixed? European Commission, Economic Papers 491, April 2013. Online unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp491_en.pdf [04.01.2018].

Deubner, Christian (2014): Stärkere Parlamente in der neuen WWU-Gouvernanz ? In: Integration, 37: 1, S. 21–44.

European Fiscal Board (2017): Annual Report 2017. Online unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017_efb_annual_report_en_0.pdf [09.01.2017].

EU Independent Fiscal Institutions (2016): Defining and Enforcing Minimum Standards for Independent Fiscal Institutions. Online unter: http://www.euifis.eu/download2/minimumstandards_final.pdf [09.01.2017].

Europäische Gemeinschaften (1997): Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. ABl. C 340/1 vom 10. 11. 1997

Europäische Kommission (2005): Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon. Mitteilung von Präsident Barroso im Einvernehmen mit Vizepräsident Verheugen. Brüssel, den 2.2.2005 KOM(2005) 24 endgültig. Online unter: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0024&from=FRN [02.12.2017].

Europäische Kommission (2007): European Economy. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, No. 3. Online unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication338_en.pdf [01.02.2018].

Europäische Kommission (2010a): Mitteilung der Kommission. Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel, den 03.03.2010. Online unter: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf [16.10.2017].

Europäische Kommission (2010b): Wirtschaftliche Interdependenz meistern: Kommission schlägt verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU vor. Pressemitteilung, Brüssel, den 12.05. 2010, IP/10/561. Online unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-561_de.htm.

Europäische Kommission (2010c): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Brüssel, den 12.05.2010, KOM(2010) 250 endgültig. Online unter: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0250&rid=2 [09.01.2017].

Europäische Kommission (2010d): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU. Brüssel, den 30.06.2010, KOM(2010) 367 endgültig. Online unter: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0367&rid=5 [16.07.2018].

Europäische Kommission (2014): Communication from the Commission. 2015 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment, COM(2014) 907, Brussels, 28.11.2014, S. 5. Online unter: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-907-EN-F1-1.PDF [04.01.2018].

Europäische Kommission (2017): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Zentralbank. Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan. Brüssel, den 6. 12.2017, COM(2017) 821 final. Online unter: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0821&from=EN [09.01.2017] [12.01.2018].

Europäische Kommission / Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen (2007): Public Finances in EMU – 2007. European Economy Nr. 3/2007. Online unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication338_en.pdf [04.01.2018].

Europäischer Rat (2000): Europäischer Rat 23. und 24. März 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Online unter: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm [02.12.2017].

Europäischer Rat (2010): Übermittlungsvermerk des Generalsekretariats des Rates für die Delegation. Schlussfolgerungen. Dokument EUCO 13/10, Brüssel, den 17. Juni 2010. Online unter: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/115364.pdf [16.10.2017].

Europäischer Rat / Rat der Europäischen Union (2017): How the European Semester works. Online unter: http://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester/how-european-semester-works/ [16.10.2017].

Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2011a): Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet. ABl. L 306/1 vom 23.11.2011.

Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2011b): Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken ABl. L 306/12 vom 23.11.2011.

Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2011c): Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichtet. ABl. L 306/25 vom 23.11.2011.

Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2013a): Verordnung (EU) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-

Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind. ABl. L140/1 vom 21. Mai 2013.

Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2013b): Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet. ABl. L140/11 vom 27.5.2013.

Europäisches Parlament (2017): Der Vertrag von Lissabon. Online unter: http://www.europarl.europa.eu/germany/de/die-eu-und-ihre-stimme/vertrag-von-lissabon [08.07.2017].

Europäischer Rat (2000): Europäischer Rat 23. und 24. März 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Online unter: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm [02.12.2017].

Europäischer Rat (2010):. Übermittlungsvermerk des Generalsekretariats des Rates für die Delegation. Schlussfolgerungen. Dokument EUCO 13/10, Brüssel, den 17. Juni 2010. Online unter: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/115364.pdf [16.10.2017].

Europäischer Rat / Rat der Europäischen Union (2017): How the European Semester works. Online unter: http://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester/how-european-semester-works/ [16.10.2017].

Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2011a): Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet. ABl. L 306/1 vom 23.11.2011.

Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2011b): Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken ABl. L 306/12 vom 23.11.2011.

Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2011c): Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichtet. ABl. L 306/25 vom 23.11.2011.

Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2013a): Verordnung (EU) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der

wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind. ABl. L140/1 vom 21. Mai 2013.

Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2013b): Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet. ABl. L140/11 vom 27.5.2013.

Europäisches Parlament (2017): Der Vertrag von Lissabon. Online unter: http://www.europarl.europa.eu/germany/de/die-eu-und-ihre-stimme/vertrag-von-lissabon [08.07.2017].

Europäische Union (2012a): Vertrag über die Europäische Union (Konsolidierte Fassung). ABl. C326/13 vom 26.10.2012.

Europäische Union (2012b): Protokoll (Nr. 13) über die Konvergenzkriterien. ABl. C 326/201 vom 26.10.2012.

Falkner, Gerda (2000): How Pervasive are Euro-Politics? Effects of EU Membership on a New Member State. In: Journal of Common Market Studies, 38: 2, S.. 223–50.

Falkner, Gerda (2001): The Europeanisation of Austria: Misfit, Adaptation and Controversies. In: European Integration online Papers (EIoP), 5:13. Online unter: http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-013.pdf [20.01.2017].

Falkner, Gerda / Müller, Wolfgang C. (1998): Einleitung: Österreichische Politik im europäischen Mehrebenensystem. In: Falkner, Gerda / Müller, Wolfgang C. (Hg.): Österreich im europäischen Mehrebenensystem. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft für Politiknetzwerke und Entscheidungsprozesse. Signum Verlag Wien, Wien, S. 13–38.

Fasone, Cristina (2011): Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare. In: Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2: keine Angabe, S. 353–391.

Fasone, Cristina (2015): Taking budgetary powers away from national parliaments? On parliamentary prerogatives in the Eurozone crisis. European University Institute (EUI) Working Paper LAW 37. Online unter: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/36658/LAW_2015_37.pdf?sequence=1&isAllowed=y [05.09.2017].

Fasone, Cristina / Griglio, Elena (2013): Can Fiscal Councils Enhance the Role of National Parliaments in the European Union? A Comparative Analysis. In: De Witte, Bruno / Heritier,

Adrienne / Trechsel, Alexander H. (Hg.): The Euro Crisis and the State of European Democracy. Contributions from the 2012 EUDO Dissemination Conference, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European Union Democracy Observation, S. 264–305. Online unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/peti/dv/florenceinstitute_eurocrisis_/florenceinstitute_eurocrisis_en.pdf [05.09.2017].

Fiskalrat (2017): Hauptergebnisse des Berichtes über die Einhaltung der Fiskalregeln 2016 bis 2021 (Mai 2017). Online unter: https://www.fiskalrat.at/dam/jcr:026076c5-0098-4c96-b8c0-7871828cdedf/Hauptergebnisse-Fiskalregelbericht-2017.pdf [20.12.2017].

Fleischmann, Eduard (2010): Öffentliche Haushalte in Österreich in Überblick. In: Steger, Gerhard (Hg.): Öffentliche Haushalte in Österreich. 3. Auflage, Verlag Österreich, Wien, S. 7–32.

Fröhlich, Ludwig (1969): Das Budget. In: Fröhlich, Ludwig: Das Wissenschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik. Springer-Verlag, Wien, New York, S. 52–69.

Gantner, Manfried (1991): Haushaltspolitik und Haushaltsrecht. Anmerkungen zur Haushaltsreform des Bundes aus ökonomischer Sicht. In: Gantner, Manfried (Hg.) Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhaltung, Wien, S. 13–32.

Gerlich, Peter (1973a): Zweiter Teil. Finanzielle Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse. In: Gerlich, Peter: Parlamentarische Kontrolle im politischen System. Springer-Verlag, Wien, New York, S. 86–113.

Gerlich, Peter (1973b): Dritter Teil. Finanzielle Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse. In: Gerlich, Peter: Parlamentarische Kontrolle im politischen System. Springer-Verlag, Wien, New York, S. 196–230.

Gerlich, Peter (1994): Regierungspolitik und Europäische Union. In: Gerlich, Peter / Neisser, Heinrich (Hg.): Europa als Herausforderung. Wandlungsimpulse für das politische System Österreichs, Verlag Signum, Wien, S. 19–42.

Gerlich, Peter / Neisser, Heinrich (1994): Österreichs politisches System und die Europäische Union. In: Gerlich, Peter / Neisser, Heinrich (Hg.): Europa als Herausforderung. Wandlungsimpulse für das politische System Österreichs, Verlag Signum, Wien S. 7–18.

Goetz, Klaus H. / Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2008): The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives. In: Living Reviews in European Governance, 3:2. Online unter: http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2 [20.01.2017].

Grossmann, Bernhard / Hauth, Eva / Maidorn, Susanne (2016): Komplexität der EU-weiten Fiskalregeln und Gestaltungsoptionen für die subsektorale Anwendung in Österreich. Studie im Auftrag des Fiskalrates. Online unter: https://www.fiskalrat.at/Publikationen/Sonstige.html [09.01.2017].

Hallerberg, Mark / Marzinotto, Benedicta / Wolff, Guntram B. (2012): An Assessment of the European Semester. Study for the European Parliament, DG for Internal Policies, Policy Department A – Economic and Scientific Policy. Online unter: http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=IPOL-ECON_ET(2012)475121 [05.09.2017].

Hallerberg, Mark / Marzinotto, Benedicta / Wolff, Guntram B. (2018): Explaining the evolving role of national parliaments under the European Semester. In: Journal of European Public Policy, 25:2, S. 250–267.

Hausner, Karl Heinz (2004): Die innerstaatliche Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Deutschland und Österreich. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 73:3, S. 371–380.

Hefftler, Claudia / Wessels, Wolfgang (2013): The Democratic Legitimacy oft he EU's Economic Governance and National Parliaments, Istituto Affari Internazionali Working Papers 13. Keine formale Publikation. Online unter: http://www.iai.it/en/pubblicazioni/democratic-legitimacy-eus-economic-governance-and-national-parliaments [30.08.2017].

Hegeland, Hans / Neuhold, Christine (2002): Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches. In: European Integration online Papers (EIoP), 6:10. Online unter: http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-010a.htm [20.01.2017].

Hengstschläger, Johann (1977): Das Budgetrecht des Bundes. Gegenwartsprobleme und Entwicklungstendenzen, Duncker & Humblot, Berlin.

Hengstschläger, Johann (1993): Das Budgetrecht und seine Entwicklung. In: Schambeck, Herbert (Hg.): Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich. Entwicklung und Gegenwartsprobleme. Erster Teilband, Duncker & Humblot, Berlin, S. 263-296.

Höing, Oliver (2015): With a Little Help of the Constitutional Court: The Bundestag on Its Way to an Active Policy Shaper. In: Hefftler, Claudia / Neuhold, Christine / Rozenberg, Olivier / Smith, Julie (Hg.): The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union. Palgrave Macmillan, Basingstoke, S. 191–208.

Höpner, Martin / Ehret, Lena (2016): Endlich Subsidiarität? Die parlamentarische Subsidiaritätskontrolle am Beispiel von „Monti II“ In: Politische Vierteljahresschrift, 57:3, S. 403–429.

Jančić, Davor (2016): National Parliaments and EU Fiscal Integration. In: European Law Journal, 22:2, S. 225–249.

Juncker, Jean-Claude / Tusk, Donald / Dijsselbloem, Jeroen / Draghi, Mario / Schulz, Martin (2015): Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden. Online unter: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/5presidentsreport.de.pdf [20.01.2017].

Kitzmantel, Edith (1991): Budgetentscheidungsprozeß und -kreislauf in der Praxis. In: Gantner, Manfried (Hg.): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhaltung, Wien, S. 91–102.

Kramer, Helmut (2002): Österreichs Wirtschaftspolitik in Rahmen der EU. In: Neisser, Heinrich / Puntscher Riekmann, Sonja (Hg.): Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft, Schriftreihe des Zentrum für Angewandte Politikforschung, WUV Universitätsverlag, Wien, S. 267–294.

Kreilinger, Valentin (2015): Inter-Parliamentary Cooperation and its Challenges: The Case of Economic and Financial Governance. In: Fabbrini, Federico / Hirsch, Ernst / Somsen, Ballin Hans (Hg.): What Form of Government for the European Union and the Eurozone? In: Oxford, Hart Publishing, S. 271–288.

Laursen, Finn (2001): The Danish Folketing and its European Affairs Committee: Strong Players in the National Policy Cycle. In: Maurer, Andreas / Wessels, Wolfgang (Hg): National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers? Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 99-115.

Lödl, Manfred Claus (2010): Bundeshaushaltsrecht: Akteure, Kompetenzen, Prozesse. In: Steger, Gerhard (Hg.): Öffentliche Haushalte in Österreich. 3 Auflage, Verlag Österreich, Wien, S. 209–252.

Lödl, Manfred Claus / Matzinger, Anton (1992): Das öffentliche Haushaltswesen. In: Bundeskanzleramt (Hg.): Die öffentliche Verwaltung in Österreich, Österreichische Staatsdruckerei, Wien, S. 251–280.

Lord, Christopher (2012): On Legitimacy of Monetary Union. Swedish Institute for European Policy Studies, Report Nr. 3. Online unter: http://www.sieps.hemsida.eu/sites/default/files/2012_3rap.pdf [08.08.2017].

Maatsch, Aleksandra (2016): Parliaments and the Economic Governance of the European Union: Talking Shops or Deliberative Bodies? Routledge, London, S. 36–55.

Maatsch, Aleksandra (2017): European Semester Compliance and National Political Party Ownership. In: Jančić, Davor (Hg.): National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Oxford University Press, Oxford, S. 193–223.

Maduro, Miguel Poiares (2013): A new Governance for the European Union and the Euro:

Mattson, Ingvar / Strøm, Kaare (1995): Parliamentary Committees. In: Döring, Herbert (Hg.): Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Campus, Frankfurt, S. 249–307.

Maurer, Andreas (2002): Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Maurer, Andreas / Wessels, Wolfgang (2001): Conclusions: Beyond Slow Adaptation? In: Maurer, Andreas / Wessels, Wolfgang (Hg): National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers? Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 461–470.

Mayer, Heinz (1994): Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. B-VG, Grundrechte, Verfassungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit. Kurzkommentar. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhaltung, Wien.

Merino, Alberto de Gregorio (2012): Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: The mechanisms of financial assistance. In: Common Market Law Review, 49:5, S. 1613–1645.

Merkel, Angela (2010): Statements von Merkel und Sarkozy. Informelles Treffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union. Mitschrift der Pressekonferenz vom 11 Februar 2010. Online unter: https://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2010/02/2010-02-11-pk-europaeischer-rat.html [12.10.2017].

Morass, Micheal (1996): Österreich im Entscheidungsprozess der Europäischen Union. In: Tállos, Emmerich / Falkner, Gerda (Hg.): EU-Mitglied Österreich. Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz. Mansche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, S. 32–49.

Müller, Wolfgang C. (1993): Executive-Legislative Relations in Austria: 1945–1992. In: Legislative Studies Quarterly, 18:4, S. 467–494.

Neisser, Heinrich (1994): Parlamentsreform und EU-Beitritt. In: Gerlich, Peter / Neisser, Heinrich (Hg.): Europa als Herausforderung. Wandlungsimpulse für das politische System Österreichs, Signum Verlag, Wien, S. 43–70.

Neisser, Heinrich (2002): Die Funktionen des Parlaments im Wandel. In: Neisser, Heinrich / Puntscher Riekmann, Sonja (Hg.): Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft. WUV Universitätsverlag, Wien, S. 133–152.

Norton, Philip (1993): Does Parliament Matter? Harvester Wheatsheaf, New York, S. 50.

Norton, Philip (2004 [1996]): Conclusion: Addressing the Democratic Deficit. In: Norton, Philip (Hg.): National Parliaments and the European Union. Routledge, Abingdon, S. 177–193.

O'Brennan, John / Raunio, Tapio (2007): Introduction: Deparliamentarization and European integration. In: O'Brennan, John / Raunio, Tapio (Hg.): National parliaments within the Enlarged European Union. From ‚victims' of integration to competitive actors? Routledge, Abingdon, S. 1–26.

OECD (1998): Role of the Legislature. 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials Paris, 25–26 May 1998, PUMA/SBO(98)4. Online unter: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/SBO(98)4&docLanguage=En [19.12.2017].

OECD (2002): OECD Best Practices for Budget Transparency. OECD Journal on Budgeting, 1:3, S. 7–14.

Parlamentsdirektion (2013): Regierungsvorlage zum Bundesgesetz über die Errichtung des Staatsschuldenausschusses. Vorblatt. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_02439/fname_309262.pdf [04.01.2018].

Parlamentsdirektion (k. A.): Budgetausschuss. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A-BU/A-BU_00001_00284/index.shtml#tab-Uebersicht [11.10.2017].

Parlamentskorrespondenz (2011a): EU setzt Schritte zu größerer Budgetdisziplin der Mitgliedstaaten. EU-Unterausschuss begrüßt Vorschläge der Kommission mehrheitlich. Parlamentskorrespondenz Nr. 48 vom 18.01.2011. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2011/PK0048/index.shtml [09.01.2018].

Parlamentskorrespondenz (2011b): EU zieht budget- und wirtschaftspolitische Konsequenzen aus Krise Unterschiedliche Meinungen zu Maßnahmenpaket im EU-Unterausschuss Parlamentskorrespondenz Nr. 563 vom 07.06.2011. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2011/PK0563/index.shtml [09.01.2017].

Parlamentskorrespondenz (2013): Budgetkonsolidierung: Hat Österreich seine Hausaufgaben gemacht? EU-Unterausschuss diskutiert EU-Empfehlungen für Österreich.

Parlamentskorrespondenz Nr. 565 vom 18.06.2013. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2013/PK0565/index.shtml [09.01.2017].

Parlamentskorrespondenz (2016): Österreich auf dem Weg zu den 2020-Zielen der EU Nationalrat diskutiert über Reformbemühungen der Regierung; Frauenangelegenheiten wandern ins Gesundheitsressort. Parlamentskorrespondenz Nr. 811 vom 06.07.2016. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2016/PK0811/ [02.11.2017].

Parlamentskorrespondenz (2017a): Fristsetzungsantrag der Koalition löst heftige Debatte im Nationalrat über geplante Änderung des parlamentarischen Budgetprozesses aus Spekulationsverbot wird noch im März im Budgetausschuss beraten. Parlamentskorrespondenz Nr. 260 vom 14.03.2017. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2017/PK0260/index.shtml [02.12.2017].

Parlamentskorrespondenz (2017b): Schelling: Gemeinsame Debatte von Finanzrahmen und Budget verbessert Budgetprozess Nationalrat beschließt auch Spekulationsverbot. Parlamentskorrespondenz Nr. 356 vom 29.03.2017. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2017/PK0356/ [22.12.2017].

Pernice, Ingolf (2017): Financial Crisis, National Parliaments, and the Reform of the Economic and Monetary Union. In: Jančić, Davor (Hg.): National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Oxford University Press, Oxford, S. 115–140.

Pfau, Christina / Gamillscheg, Benedikt / Gschiel, Petra / Schindler-Scholz, Elisabeth / Walter-Klimkeit, Sandra (2016): Skriptum für die modulare Grundausbildung der Verwendungsgruppen A1 und A2 und der Entlohnungsgruppen v1 und v2, Grundzüge des Haushaltswesens (Gruppe 1) GA 17. Bundeskanzleramt III/6, 4. Auflage. Onliner unter: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/vab/seminarprogramm/allgemeine_ausbildung_und_weiterbildung/SGA_17.pdf?63hw58 [20.01.2018].

Pilz, Stefan (2016): Der Europäische Stabilitätsmechanismus. Mohr Siebeck, Tübingen, S. 6–57.

Pollak Johannes / Slominski, Peter (2003): Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament. In: Journal of Common Market Studies, 41:4, S. 707–729.

Pollak Johannes / Slominski , Peter (2009): Zwischen De- und Reparlamentarisierung – Der österreichische Nationalrat und seine Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 38: 2, S. 193–212.

Radaelli, Claudio M. (2003): The Europeanization of Public Policy. In: Featherstone, Kevin / Radaelli, Claudio M. (Hg.): The politics of Europeanization. Oxford University Press, Oxford, S. 27–56.

Rat der Europäischen Union (2005): Übermittlungsvermerk des Vorsitzes für die Delegation. Betr. Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 22./23. März 2005). Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Brüssel, den 23. März (11.05) (OR. Fr), 7319/1/01, REV 1, CONCL 1. Online unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/84347.pdf [15.12.2017].

Rat der Europäischen Union (2011): Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten. ABl. L 306/41 vom 23.11.2011.

Raunio, Tapio (2005): Holding governments accountable in European affairs: Explaining cross-national variation. In: The Journal of Legislative Studies, 11:3-4, S. 319–342.

Raunio, Tapio / Hix, Simon (2000): Backbenchers learn to fight back: European integration and parliamentary government. In: West European Politics, 23:4, S. 142–168.

Rechtsinformationssystem (2018a): Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, Fassung vom 26.02.2018. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10000138/B-VG%2c%20Fassung%20vom%2026.02.2018.pdf [26.02.2018].

Rechtsinformationssystem (2018b): Gesamte Rechtsvorschrift für Geschäftsordnungsgesetz 1975, Fassung vom 26.02.2018. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10000576/GOG%2c%20Fassung%20vom%2026.02.2018.pdf [26.02.2018].

Rechtsinformationssystem (2018c): Gesamte Rechtsvorschrift für Bundeshaushaltsgesetz 2013, Fassung vom 27.02.2018. Online unter: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10000138/B-VG%2c%20Fassung%20vom%2026.02.2018.pdf [27.02.2018].

Republik Österreich Parlament (2017): Jahresbericht 2012. Nationalrat. Online unter: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/OeP_Bilanz_2012_FINAL_WEB.pdf. [11.12.2017].

Rittberger, Berthold / Winzen, Thomas (2015): Parlamentarismus nach der Krise: Die Vertiefung parlamentarischer Asymmetrie in der reformierten Wirtschafts- und Währungsunion. In: Politische Vierteljahresschrift, 56:3, S. 430–456.

Sarkozy, Nicolas (2008): Rede von Staatspräsident Nicolas Sarkozy vor dem Europäischen Parlament Straßburg, 21. Oktober. Online unter: https://de.ambafrance.org/IMG/pdf_sarkozy_europ_parlament_21_10.pdf?2937/b88600380d7dcab0b83d9c4a6e5ce7d336132cf8 [12.10.2017].

Schick, Allen (2002): Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? In: OECD Journal on Budgeting, 1:3. Online unter: http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4201031ec002.pdf?expires=1513780674&id=id&accname=ocid58007721&checksum=7CA1B08D2B02525336D1BEDC64F36EDD [19.12.2017].

Schimmelfenning, Frank (2012): Zwischen Neo- und Postfunktionalismus: Die Integrationstheorien und die Eurokrise. In: Politische Vierteljahresschrift, 53: 3, S. 394–413.

Schmidt, Vivien A. (2010): The European Union's Eurozone Crisis and What (Not) to Do About It. In: Brown Journal of World Affairs, 17:1, S. 199–213.

Schwarzer, Daniela (2012): Economic Governance in der Eurozone. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 4/2012, S. 17–24.

Sherwood, Monika (2015): Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States European Economy Discussion Papers 021 | DECEMBER 2015. Online unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/dp021_en_2.pdf [19.12.2017].

Steger, Gerhard (2009): Die Haushaltsreform des Bundes. In. Journal für Rechtspolitik,17:1, S. 23–36.

Steger, Gerhard (2010a): Die Haushaltsrechtsreform des Bundes. In: Steger, Gerhard (Hg.): Öffentliche Haushalte in Österreich. 3 Auflage, Verlag Österreich, Wien, S. 483–506.

Steger, Gerhard (2010b): Austria's Budget Reform: How to Create Consensus for a Decisive Change of Fiscal Rules. In: OECD Journal on Budgeting, 10:1, S. 1–14.

Steger, Gerhard / Pichler, Alfred (2008): Das neue Haushaltsrecht des Bundes. Textausgabe mit Anmerkungen, Verlag Österreich, Wien.

Stenographisches Protokoll (1986): Stenographisches Protokoll (gescanntes Original). 140. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XVI. Gesetzgebungsperiode, Freitag, 4. April 1986. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVI/NRSITZ/NRSITZ_00140/imfname_144576.pdf [02.12.2017].

Stenographisches Protokoll (2009): 51. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XXIV. Gesetzgebungsperiode Freitag, 11. Dezember 2009. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ_00051/fname_181441.pdf [02.12.2017].

Stenographisches Protokoll (2010): 66. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XXIV. Gesetzgebungsperiode Mittwoch, 19. Mai 2010. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ_00066/fname_190268.pdf [02.12.2017].

Stenographisches Protokoll (2011a): 120. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XXIV. Gesetzgebungsperiode Freitag, 30. September 2011. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ_00120/SEITE_0001.html [08.11.2018].

Stenographisches Protokoll (2011b): 124. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XXIV. Gesetzgebungsperiode Mittwoch, 19., und Donnerstag, 20. Oktober 2011. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ_00124/fname_236617.pdf [02.12.2017].

Stenographisches Protokoll (2011c): 132. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XXIV. Gesetzgebungsperiode Mittwoch, 16., Donnerstag, 17., und Freitag, 18. November 2011. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ_00132/fname_241985.pdf [08.11.2018].

Stenographisches Protokoll (2012): 155. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XXIV. Gesetzgebungsperiode Dienstag, 15. Mai 2012. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ_00155/fnameorig_270262.html [08.11.2018].

Stenographisches Protokoll (2013): 191. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XXIV. Gesetzgebungsperiode Mittwoch, 27., und Donnerstag, 28. Februar 2013. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ_00191/fname_304801.pdf [11.10.2017].

Stenographisches Protokoll (2014a): 18. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XXV. Gesetzgebungsperiode Donnerstag, 27. März 2014. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/NRSITZ/NRSITZ_00018/fname_349673.pdf [11.10.2017].

Stenographisches Protokoll (2014b): 27. Sitzung Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XXV. Gesetzgebungsperiode Mittwoch, 21., Donnerstag, 22., und Freitag, 23. Mai 2014. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/NRSITZ/NRSITZ_00027/fname_363241.pdf [08.11.2018].

Stenographisches Protokoll (2017a): 170. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XXV. Gesetzgebungsperiode Dienstag, 14. März 2017. Online unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/NRSITZ/NRSITZ_00170/fname_642592.pdf [02.12.2017].

Stenographisches Protokoll (2017b): 171. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XXV. Gesetzgebungsperiode Mittwoch, 29. März 2017. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/NRSITZ/NRSITZ_00171/fname_669064.pdf [02.12.2017].

Sturm, Roland (1989): Haushaltspolitik in westlichen Demokratien: ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Stützle, Ingo (2013): Von der Wirtschaftskrise zur Krise der Euro-Zone. In: Stützle, Ingo (Hg.): Austerität als politisches Projekt. Von der monetären Integration Europas zur Eurokrise. Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster, S. 305–314.

Terlau, Wiltrud (2004): Theorie optimaler Währungsräume – EWU und USA im Vergleich. In: WISU, 1:Keine Angaben, S. 104–109.

Töller, Annette E. (2012): Causality on Quantitative Approaches. In: Exadactylos, Theofanis / Radaelli, Claudio M. (Hg.): Establishing Causality in Europeanization Research, Palgrave Macmillan, London, S. 44–63.

Van Aken, Wim / Artige, Lionel (2012): Reverse majority voting in comparative perspective: implications for fiscal governance in the EU. In: De Witte, Bruno / Heritier, Adrienne / Trechsel, Alexander H. (Hg): The Euro Crisis and the State of European Democracy. Contributions from the 2012 EUDO Dissemination Conference, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European Union Democracy Observation, S. 129–161. Online unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/peti/dv/florenceinstitute_eurocrisis_/florenceinstitute_eurocrisis_en.pdf [05.09.2017].

Van der Bellen, Alexander (1996): Budget: Entgleisung im Schatten von Maastricht. In: Talos, Emmerich / Falkner, Gerda (Hg.): EU-Mitglied Österreich. Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, S. 116–130.

Verdun, Amy / Zeitlin, Jonathan (2017): Introduction: The European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice. In: Journal of European Public Policy, 38:5, S. 1–12.

Verfassungsausschuss (1986): Bericht des Verfassungsausschusses. 875 der Beilagen XVI. GP – Ausschussbericht NR (gescanntes Original). Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVI/I/I_00875/imfname_269403.pdf [09.10.2017].

Verfassungsausschuss (2007): Bericht des Verfassungsausschusses über die Regierungsvorlage (203 der Beilagen): Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Bundeshaushaltsgesetz geändert werden. 372 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIII. GP. Online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/I/I_00372/fname_093021.pdf [09.01.2018].

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (2012): Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. Online unter: https://www.consilium.europa.eu/media/20399/st00tscg26_en12.pdf [08.11.2018].

Wehner, Joachim (2001): Reconciling Accountability and Fiscal Prudence? A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament. In: The Journal of Legislative Studies, 7:2, S. 57–78.

Wehner, Joachim (2006): Legislative institutions and fiscal policy. PSPE working papers, 08-2006. Department of Government, London School of Economics and Political Science, London, UK. Online unter: http://eprints.lse.ac.uk/25509/ [19.12.2017].

Wehner, Joachim (2010): Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control, Palgrave MacMillan, London, S, 129–140.

Weiler, Joseph H.H. (1991): The Transformation of Europe. In: The Yale Law Journal, 100:8, Symposium: International Law, S. 2403–2483.

White, Jonathan (2015): Emergency Europe. In: Political Studies, 63:2, S. 300–318.

Wieland, Joachim (2012): Die Zukunft Europas – Krise als Chance. In: Juristen Zeitung, 67:5, S. 213–219.

Zeitlin, Jonathan / Vanhercke, Bart (2014): Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020. Swedish Institute for European Policy Studies, Report Nr. 7. Online unter: http://www.sieps.se/en/publications/reports/socializing-the-european-semester-economic-governance-and-social-policy [05.09.2017].

Anhang

Tabelle I: Ablauf des Europäischen Semesters von 2010 bis 2017

Datum	Aktivität	Form
15.02.2010	Kommuniqué: Österreichisches Stabilitätsprogramm für 2009 bis 2013	Budgetausschuss
20.04.2010	Bundesfinanzrahmengesetz 2011 bis 2014	Plenarsitzung
04.05.2010	Bundesfinanzrahmengesetz 2011 bis 2014	Budgetausschuss
19.05.2010	Bundesfinanzrahmengesetz 2011 bis 2014	Plenarsitzung
29.06.2010	Bundesfinanzgesetz 2010	Budgetausschuss
30.11.2010	Bundesfinanzgesetz 2011: Erste Lesung	Plenarsitzung
09.12.2010	Budgetbegleitgesetz 2011, Bundesfinanzgesetz 2011	Budgetausschuss
10.12.2010	Bundesfinanzgesetz 2011	Budgetausschuss
11.12.2010	Bundesfinanzgesetz 2011	Budgetausschuss
12.12.2010	Bundesfinanzgesetz 2011	Budgetausschuss
13.12.2010	Bundesfinanzgesetz 2011	Budgetausschuss
14.12.2010	Bundesfinanzgesetz 2011	Budgetausschuss
15.12.2010	Bundesfinanzgesetz 2011	Budgetausschuss
16.12.2010	Bundesfinanzgesetz 2011	Budgetausschuss
17.12.2010	Bundesfinanzgesetz 2011	Budgetausschuss
22.12.2010	Bundesfinanzgesetz 2011: Beschluss	Plenarsitzung
18.01.2011	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte; Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken; Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum	Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union
27.04.2011	Bundesfinanzrahmengesetz 2012 bis 2015: Erste Lesung	Plenarsitzung
11.05.2011	Bundesfinanzrahmengesetz 2012 bis 2015:	Budgetausschuss
12.05.2011	Kommuniqué: Österreichisches Stabilitätsprogramm für 2010 bis 2014	Budgetausschuss
18.05.2011	Bundesfinanzrahmengesetz 2012 bis 2015: Beschluss	Plenarsitzung
07.06.2011	Vorschlag für eine Verordnung: Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum, über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum (Sixpack).	Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union
27.09.2011	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Ein Haushalt für „Europe 2020“, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020 , Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung	Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union
19.10.2011	Bundesfinanzgesetz 2012: Erste Lesung	Plenarsitzung
03.11.2011	Bundesfinanzgesetz 2012, Budgetbegleitgesetz 2012	Budgetausschuss

04.11.2011	Bundesfinanzgesetz 2012, Budgetbegleitgesetz 2012	Budgetausschuss
08.11.2011	Bundesfinanzgesetz 2012	Budgetausschuss
09.11.2011	Bundesfinanzgesetz 2012	Budgetausschuss
10.11.2011	Bundesfinanzgesetz 2012	Budgetausschuss
16.11.2011	Bundesfinanzgesetz 2012	Plenarsitzung
17.11.2011	Bundesfinanzgesetz 2012	Plenarsitzung
18.11.2011	Bundesfinanzgesetz 2012: Beschluss	Plenarsitzung
14.03.2012	Bundesfinanzgesetz 2012, Bundesfinanzrahmengesetz 2012 bis 2015 und das Bundesfinanzrahmengesetz 2013 bis 2016	Budgetausschuss
15.03.2012	Bundesfinanzgesetz 2012, Bundesfinanzrahmengesetz 2012 bis 2015 und das Bundesfinanzrahmengesetz 2013 bis 2016	Budgetausschuss
28.03.2012	Bundesfinanzgesetz 2012, Bundesfinanzrahmengesetz 2012 bis 2015 und das Bundesfinanzrahmengesetz 2013 bis 2016: Beschluss	Plenarsitzung
02.07.2012	Kommuniqué: Österreichisches Stabilitätsprogramm für 2011 bis 2016, Nationales Reformprogramm Österreich 2012	Budgetausschuss
05.07.2012	Entwurf einer Verordnung: Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind; über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet	Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union
16.10.2012	Bundesfinanzgesetz 2013: Erste Lesung	Plenarsitzung
24.10.2012	Bundesfinanzgesetz 2013	Budgetausschuss
05.11.2012	Bundesfinanzgesetz 2013	Budgetausschuss
06.11.2012	Bundesfinanzgesetz 2013	Budgetausschuss
07.11.2012	Bundesfinanzgesetz 2013	Budgetausschuss
08.11.2012	Bundesfinanzgesetz 2013	Budgetausschuss
16.11.2012	Bundesfinanzgesetz 2013: Beschluss	Plenarsitzung
19.02.2013	Jahreswachstumsbericht 2013; Warnmechanismusbericht 2013	Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union
27.02.2013	Jahreswachstumsbericht 2013	Plenarsitzung
16.04.2013	Bundesfinanzrahmengesetz 2014 bis 2017: Erste Lesung	Plenarsitzung
08.05.2013	Bundesfinanzrahmengesetz 2014 bis 2017	Budgetausschuss
08.05.2013	Bundesfinanzrahmengesetz 2014 bis 2017	Budgetausschuss
23.05.2013	Bundesfinanzrahmengesetz 2014 bis 2017: Beschluss	
08.05.2013	Kommuniqué: Österreichisches Stabilitätsprogramm für 2012 bis 2017	Budgetausschuss
18.06.2013	Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2013, Stabilitätsprogramm Österreichs für die Jahre 2012 bis 2017	Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union
20.06.2013	Kommuniqué: Nationale Reformprogramm Österreich 2013	Budgetausschuss
04.07.2013	Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2013, Stabilitätsprogramm Österreichs für die Jahre 2012 bis 2017	Plenarsitzung
12.12.2013	Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2014	Budgetausschuss

19.02.2014	Jahreswachstumsbericht 2014	Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union
29.04.2014	Bundesfinanzgesetz 2014: Erste Lesung	Plenarsitzung
30.04.2014	Bundesfinanzrahmen 2015 bis 2018 und die Bundesfinanzgesetze 2014 und 2015: Zuweisung	Plenarsitzung
08.05.2014	Kommuniqué: Österreichisches Stabilitätsprogramm für 2013 bis 2018 (21/KOMM)	Budgetausschuss
08.05.2014	Kommuniqué: Nationales Reformprogramm Österreich 2014 (22/KOMM)	Budgetausschuss
08.05.2014	Budgetbegleitgesetz 2014	Budgetausschuss
13.05.2014	Bundesfinanzrahmen 2015 bis 2018 und die Bundesfinanzgesetze 2014 und 2015, Bundesfinanzgesetz 2014	Budgetausschuss
14.05.2014	Bundesfinanzrahmen 2015 bis 2018 und die Bundesfinanzgesetze 2014 und 2015, Bundesfinanzgesetz 2014	Budgetausschuss
15.05.2014	Bundesfinanzrahmen 2015 bis 2018 und die Bundesfinanzgesetze 2014 und 2015, Bundesfinanzgesetz 2014	Budgetausschuss
16.05.2014	Bundesfinanzrahmen 2015 bis 2018 und die Bundesfinanzgesetze 2014 und 2015, Bundesfinanzgesetz 2014	Budgetausschuss
20.05.2014	Budgetbegleitgesetz 2014	Plenarsitzung
21.05.2014	Bundesfinanzrahmengesetz 2014 bis 2017, Bundesfinanzrahmengesetz 2015–2018	Plenarsitzung
22.05.2014	Bundesfinanzrahmengesetz 2014–2017, Bundesfinanzrahmengesetz 2015–2018	Plenarsitzung
23.05.2014	Bundesfinanzrahmengesetz 2014–2017, Bundesfinanzrahmengesetz 2015–2018: Beschluss	Plenarsitzung
26.11.2014	Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2015	Budgetausschuss
11.12.2014	Haushaltsplanung 2015	Plenarsitzung
13.01.2015	Jahreswachstumsbericht 2015	Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union
21.04.2015	Bundesfinanzrahmengesetz 2016–2019: Erste Lesung	Plenarsitzung
07.05.2015	Bundesfinanzrahmengesetz 2016 2019	Budgetausschuss
07.05.2015	Kommuniqué: Österreichisches Stabilitätsprogramm für 2014 bis 2019 (106/KOMM)	Budgetausschuss
20.05.2015	Bundesfinanzrahmengesetz 2016–2019: Beschluss	Plenarsitzung
02.07.2015	Kommuniqué: Nationales Reformprogramm Österreich 2015 (135/KOMM)	Budgetausschuss
14.10.2015	Bundesfinanzgesetz 2016: Erste Lesung	Plenarsitzung
29.10.2015	Kommuniqué: Österreichische Haushaltsplanung 2016 (191/KOMM)	Budgetausschuss
29.10.2015	Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2016	
16.11.2015	Bundesfinanzrahmengesetze 2015 bis 2018 und 2016 bis 2019 sowie das Bundesfinanzgesetz 2015 und Bundesfinanz- sowie Begleitgesetz 2016	Budgetausschuss

17.11.2015	Bundesfinanzrahmengesetze 2015 bis 2018 und 2016 bis 2019 sowie das Bundesfinanzgesetz 2015 und Bundesfinanzgesetz 2016	Budgetausschuss
18.11.2015	Bundesfinanzrahmengesetze 2015 bis 2018 und 2016 bis 2019 sowie das Bundesfinanzgesetz 2015 und Bundesfinanzgesetz 2016	Budgetausschuss
20.11.2015	Bundesfinanzrahmengesetze 2015 bis 2018 und 2016 bis 2019 sowie das Bundesfinanzgesetz 2015 und Bundesfinanzgesetz 2016	Budgetausschuss
24.11.2015	Bundesfinanzrahmengesetze 2015–2018 und 2016–2019, Bundesfinanzgesetz 2016	Plenarsitzung
25.11.2015	Bundesfinanzrahmengesetze 2015–2018 und 2016–2019, Bundesfinanzgesetz 2016	Plenarsitzung
26.11.2015	Bundesfinanzrahmengesetze 2015–2018 und 2016–2019, Bundesfinanzgesetz 2016: Beschluss	Plenarsitzung
26.04.2016	Bundesfinanzrahmengesetz 2017–2020 und 2016–2019: Erste Lesung	Plenarsitzung
04.05.2016	Bundesfinanzrahmen 2017 bis 2020	Budgetausschuss
06.05.2016	Kommuniqué: Österreichisches Stabilitätsprogramm für 2015 bis 2020	Budgetausschuss
18.05.2016	Bundesfinanzrahmengesetz 2017–2020 und 2016–2019: Beschluss	Plenarsitzung
16.06.2016	Bundesfinanzgesetz 2016: Erste Lesung	Plenarsitzung
23.06.2016	Bundesfinanzgesetz 2016	Plenarsitzung
23.06.2016	Nationales Reformprogramm Österreich 2017	Budgetausschuss
06.07.2016	Bericht des Budgetausschusses über den Bericht der Bundesregierung betreffend das Nationale Reformprogramm Österreich 2016 (wurden auch die Empfehlungen der Kommission besprochen, siehe Protokolle)	Plenarsitzung
06.07.2016	Bundesfinanzgesetz 2016: Beschluss	Plenarsitzung
12.10.2016	Bundesfinanzgesetz 2017: Erste Lesung	Plenarsitzung
13.10.2016	Erste Lesung: Bundesfinanzgesetz 2017	Plenarsitzung
14.11.2016	Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2017	Budgetausschuss
14.11.2016	Bundesfinanzgesetz: 2017	Budgetausschuss
15.11.2016	Bundesfinanzgesetz: 2017	Budgetausschuss
16.11.2016	Bundesfinanzgesetz: 2017	Budgetausschuss
17.11.2016	Bundesfinanzgesetz: 2017	Budgetausschuss
18.11.2016	Bundesfinanzgesetz: 2017	Budgetausschuss
22.11.2016	Bundesfinanzgesetz: 2017	Plenarsitzung
23.11.2016	Bundesfinanzgesetz: 2017	Plenarsitzung
24.11.2016	Bundesfinanzgesetz: 2017: Beschluss	Plenarsitzung
16.03.2017	Bundesfinanzrahmengesetz 2017 bis 2020	Plenarsitzung
29.03.2017	Bundesfinanzrahmengesetz 2017 bis 2020: Beschluss	Plenarsitzung
06.04.2017	Bundesfinanzrahmengesetz 2017 bis 2020	Plenarsitzung

28.04.2017	Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2016 bis 2021	Budgetausschuss
10.05.2017	Kommuniqué: Nationales Reformprogramm Österreich 2017	Budgetausschuss
16.05.2017	Bericht des Budgetausschusses über den Bericht des Bundesministers für Finanzen über das Österreichische Stabilitätsprogramm für die Jahre 2016 bis 2021	Plenarsitzung
14.06.2017	Bundesfinanzrahmengesetz 2017 bis 2020	Budgetausschuss

Tabelle II: Analyse der Stenographischen Protokolle

Die Tabelle II beinhaltet alle Aussagen, die direkt auf das Europäische Semester zurückzuführen sind innerhalb des untersuchten Zeitraumes (28.10.2008 bis 08.11.2017), die durch folgende Suchwörter gefunden wurden: Eurokrise, Europäisches Semester, Koordinierungsmechanismus, Sixpack, Twopack, Überwachung und Fiskalrat. Unterstreichungen in der Spalte „Aussage“ markieren eine positive Bewertung durch den Abgeordneten. Die kursiven Passagen markieren eine kritische Bewertung durch einen Abgeordneten.

Datum	Person/Funktion	Aussage	Suchwort	Seite
30.09.2011	Dr. Günter Stummvoll (ÖVP)	"Dieses gestern beschlossene Sixpack – diese Maßnahmen zur Erhaltung der Stabilität – <u>ist ein wesentlicher Fortschritt.</u> (Zwischenruf des Abg. Kickl.) Daher sagen wir, meine Damen und Herren, auch wir sollten uns ein Beispiel nehmen. Hören wir auf mit dem Märchen, erst die globale Finanzkrise habe die Staatsschulden in die Höhe getrieben!"	Six-Pack	S. 36
19.10 2011	Mag. Dr. Maria Theresia Fekter (ÖVP)	"Generell gilt als Ziel der Haushaltsrechtsreform, das Budget als umfassendes, integriertes Steuerungsinstrument sowohl für Ressourcen als auch für Wirkungen und Leistungen zu etablieren. Dieses Modell, meine sehr verehrten Damen und Herren, von Österreich entwickelt<u>, dient inzwischen auch der EU als Best-Practice-Modell und soll in Zukunft von allen Mitgliedstaaten angewandt werden. Das wurde bereits in der Richtlinie über das „Sixpack“ beschlossen</u>. (Beifall bei der ÖVP und bei Abgeordneten der SPÖ.) "	Six-Pack	S. 34
20.10.2011	Mag. Harald Stefan (FPÖ)	" Tatsächlich handelt es sich, wie bei all diesen Dingen, um eine Beschäftigungstherapie, mit der davon abgelenkt werden soll, dass wir als Staat Österreich und auch das Parlament als Gesetzgeber davon abgelenkt werden sollen, dass die Souveränität eingeschränkt wird und möglicherweise, wenn das so weiter geht, *demnächst*	Six-Pack	S. 342

		sogar das Budgetrecht eingeschränkt werden soll. "		
20.10.2011	Dr. Reinhold Lopatka (ÖVP)	"Es ist immerhin auf europäischer Ebene gelungen, dass der Rat der Staats bisund Regierungschefs und auch das Europäische Parlament mit dieser „Sixpack-Regelung“ einen Weg aufgezeigt haben, wo auch wir als nationales Parlament im nächsten Jahr gefordert sein werden, wenn dieses Gesetzeswerk in Kraft tritt, das auch national umzusetzen, um wieder das zu erreichen, was ja hundertprozentig richtig war, nämlich festzulegen, bis 2020 bei der Staatsverschuldung wieder unter 60 Prozent zu kommen."	Six-Pack	S. 132
20.10.2011	Dr. Reinhold Lopatka (ÖVP)	"Herr Bundeskanzler! Ich würde Sie sehr darum ersuchen, dass Sie, wie das früher auch möglich war, wann immer dieser Rat ist, unmittelbar danach die einzelnen Fraktionen informieren. Es geht hier um die Einbeziehung des Parlaments. Bei Bundeskanzler Schüssel war das früher möglich, wenn ich an den Lissabon-Vertrag denke. Und ich ersuche Sie auch, dass Sie möglichst rasch nach Entscheidungen im Rat unser Parlament davon informieren, denn das müssen wir diskutieren. Hier geht es um ganz, ganz große Bereiche. Hier ist auch die Verantwortung des Parlaments gegeben, denn neben den Kontrollrechten sind Budgetrechte eigentlich die großen Rechte der nationalen Parlamente. Und natürlich geht es hier auch um unser Budget."	Six-Pack	S. 132
28.10.2011	Bundeskanzler Werner Faymann (SPÖ)	" Nun weiß ich, dass die Verträge, die man gemeinsam beschließt – dass das Budget transparent sein muss, dass die Kommission die Möglichkeit haben muss, genauestens zu prüfen, Empfehlungen vorzulegen und vieles, vieles mehr; Stichwort: Europäisches Semester und all diese Beschlüsse –, dass alles das auf freiwilliger Basis passiert. Aber ich bin überzeugt davon, dass diese „freiwillige Basis“ eine Notwendigkeit und damit mehr ist als ein Stück Papier, das geduldig ist (Abg. Strache: So wie ihr Brief in der „Kronen Zeitung“ wegen der Volksabstimmung!), sondern eine Voraussetzung, damit wir diese Stabilität in Europa gemeinsam erreichen. Ich bekenne mich daher zu all	Europäisches Semester	S. 22

		diesen Beschlüssen, die hier betreffend die Konvergenz gefasst wurden. "		
16.11.2011	Bundeskanzler Werner Faymann	" Wir haben uns beim Euro-Gipfel nach vorheriger Diskussion in der Regierung mit verpflichtet beziehungsweise unsere Unterstützung gegeben, dass eine höhere Verbindlichkeit entsteht. Diese höhere Verbindlichkeit entsteht durch „Sixpack“ und andere Maßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit und die geringere Verschuldung im Auge haben. Diese höhere Verbindlichkeit entsteht aber auch durch eine Schuldenbremse, die in der Verfassung der Länder der Euro-Zone zu verankern wäre. Am besten wäre es natürlich, wenn das bei allen 27 der Fall wäre, bei allen Ländern, die eine gemeinsame Währung haben, denn die sind noch stärker miteinander verbunden und voneinander abhängig."	Six-Pack	S. 46
16.11.2011	Dr. Günter Stummvoll (ÖVP)	"Die Herausforderungen sind kurzfristiger, aber auch längerfristiger Art. Kurzfristig heißt Krisenmanagement, das heißt all das, was wir auch hier im Parlament schon wiederholt besprochen haben, Rettungsschirm, Stabilitätsmechanismus, „Six Pack“, nationale Schuldenbremsen, und, und, und."	Six-Pack	S. 184
07.12.2011	Dr. Eva Glawischnig-Piesczek (Grüne):	"Außerdem gilt das „Sixpack“, es gilt bis zum Jahre 2016 ein sehr strikter Budgetpfad, eine Reduktion des strukturellen Defizits um 0,75 Prozent pro Jahr. Was spricht dagegen, diesen Pfad einfach nur einzuhalten? Braucht man dafür eine Schuldenbremse, um den Budgetpfad einzuhalten? Offensichtlich brauchen Sie das. *Das ist der Hilfeschrei einer Regierung, die nicht fähig ist, Vorgaben, die ohnehin schon europäisch mit Strafsanktionen abgesichert sind, einzuhalten*. Erklären Sie sich einmal dazu, warum Sie nicht fähig sind, diese Vorgaben einzuhalten."	Six-Pack	S. 55
08.03.2012	Bundeskanzler Werner Faymann (SPÖ)	" In diesen Tagen wird die Stabilität unserer gemeinsamen Währung deshalb immer wieder zum Thema, weil es in der Eurozone viele Länder gibt, die mit Strukturreformen ihre Stabilität	Fiskalpakt	S. 11

		verbessern müssen, weil wir als Währungszone unabhängig werden wollen von Spekulation, von hohen Zinsentwicklungen für Staatsanleihen, die in Europa seit der Finanzmarktkrise zu viel Unsicherheit geführt haben. Um diese Stabilität, diese Unabhängigkeit, diese starke gemeinsame Währung zu erreichen, müssen alle Länder der Eurozone ihre Aufgaben bewältigen. Dazu gehört mit Sicherheit, die Berechenbarkeit der Schulden ernst zu nehmen. Dazu gehört mit Sicherheit all jenes, was im Fiskalpakt, im Sixpack oder in vielen anderen Beschlüssen in den letzten Wochen und Monaten als Regelwerk vereinbart wurde."		
15.05.2012	Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten Vizekanzler Dr. Michael Spindelegger	"Und das ist für uns auch wichtig, weil sich daraus ableiten lässt, das war der richtige Weg: Fiskalpakt, ESM und letztlich auch die nächsten Schritte wie Sixpack – alle diese Regelungen, die wir in der Europäischen Union getroffen haben. Das heißt, wir sind zwar noch nicht über dem Berg, aber sehr wohl am richtigen Weg, und das möchte ich aus unserer Sicht festhalten. (Beifall bei der ÖVP.) "	Six-Pack	S. 69
04.07.2012	Dr. Alexander Van der Bellen (Grüne)	"Wie kann man so einen Vertrag unterschreiben, wo wichtige Bestimmungen derart vage beziehungsweise unklar sind? Die Definition des strukturellen Defizits, die Problematik haben wir schon erwähnt. Aber es betrifft auch den Artikel 5 beispielsweise, die Zustimmungs-/Genehmigungsrechte von Rat und Kommission in Bezug auf sogenannte Partnerschaftsprogramme. Das ist ein neuer Begriff im Rahmen der Verfahren der sogenannten übermäßigen Defizite. Als österreichischer Jurist würde man sagen: Wenn hier ein neuer Begriff verwendet wird – neu im Verhältnis zum bisherigen Stabilitäts- und Wachstumspakt und neu in Bezug auf den „Sixpack“ –, dann müssen die Vertragspartner in diesem Zusammenhang auch etwas Neues meinen. Ja, was genau meinen sie hier? *Ganz abgesehen davon, dass das, was ein automatischer Korrekturmechanismus sein soll, im Vertrag nicht definiert ist.* Das wird hier nicht definiert! Wohl aber setzen sich die Vertragspartner einer Strafe aus, wenn der EuGH findet, das ist nicht ordnungsgemäß verwirklicht. "	Six-Pack	S. 180

23.05.2014	Mag. Beate Meinl-Reisinger, MES	"Daher ist meine Bitte an die Präsidentin beziehungsweise die Präsidenten des Hohen Hauses, die ja zu Recht immer auf die Würde und *vor allem auch die Rolle des Parlaments pochen, dass sie in die Diskussion auch einbringen, dass hier die Budgethoheit des Parlaments beschnitten wird.* Als Zeugnis dafür möchte ich eine Stellungnahme des Budgetdienstes auf eine Anfrage der grünen Fraktion im Budgetausschuss zitieren, die das Thema „Europäisches Semester; Die Rolle der nationalen Parlamente in den Mitgliedstaaten“ behandelt. Da heißt es: „Zu einer umfassenden Wahrung der Rechte der nationalen Parlamente ist daher notwendig, dass diese jedenfalls rechtzeitig und ausreichend in den Prozess der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung und Überwachung einbezogen werden, weil im Rahmen des Europäischen Semesters grundlegende Rahmenbedingungen für den nationalen Budgetprozess festgelegt werden.“ Und davor heißt es (Abg. Schönegger: Justiz! Bei der Justiz sind wir!): „Die Frage der demokratischen Legitimität des Koordinierungsprozesses steht dabei in einem klaren Zusammenhang mit der Budgethoheit der nationalen Parlamente.“ Meine sehr geehrten Damen und Herren! Wertes Präsidium! Bitte kämpfen Sie für diese Budgethoheit! Bitte kämpfen Sie dafür! Setzen Sie sich dafür ein, dass wir, *während wir das Budget debattieren, die richtigen Zahlen bekommen und auch weitere Einsparungen auf den Tisch gelegt bekommen!* (Beifall bei den NEOS.) Es gab jedenfalls einen Hinweis, der von einer Bürgerin gekommen ist, mit der ich gestern oder vorgestern – ich weiß nicht, wir sind ja an beiden Tagen in vielen Gesprächen gewesen – gesprochen habe. (Ruf bei der ÖVP: Sympathisch! – Ironische Heiterkeit bei der SPÖ.) Diese Bürgerin war sehr kritisch und hat gesagt: Na ja, wenn ihr aus dem Parlament hinausgeht, dann könnt ihr keine Debatte auf Augenhöhe führen. – Da hat sie recht! Das Problem ist allerdings, *dass wir hier keine Debatte auf Augenhöhe führen: Wir führen sie nicht zwischen Regierungs und Oppositionsparteien und wir führen sie nicht zwischen Parlament und Regierung. (Zwischenruf des Abg. Schönegger.) – „Augen-höhe“ würde auch bedeuten, dass wir der Budgethoheit und den Kontrollrechten*	Europäisches Semester	S. 526

		nach-kommen. – Ich muss auf die Zeit achten, ich möchte nämlich zum Justizthema kommen.		
23.10.2014	Mag. Roman Haider (FPÖ):	"Es hält sich also kein Mensch an den Fiskalpakt: Twopack, Sixpack – was haben wir noch gehabt? –, Europäisches Semester, automatische Sanktionen, den ganzen Fiskalpakt. – *Das ist so wichtig in diesen Staaten, wie wenn in China ein Sack Reis umfällt. Kein Mensch hält sich daran*!"	Europäisches Semester	S. 215
06.07.2016	Abgeordneter Mag. Bruno Rossmann (Grüne):	"Herr Präsident! Hohes Haus! Zunächst einige Anmerkungen zum Nationalen Reformprogramm als solchem: Dabei kann ich feststellen, und das habe ich bereits im Ausschuss gesagt, dass wir da eigentlich auf ein strategisches Steuerungsinstrument verzichten, und zwar insofern, als es eine mangelhafte Koordination der Maßnahmen zwischen dem Bund auf der einen Seite und den Ländern und Gemeinden auf der anderen Seite gibt. Das ist ein großes Manko, und ich denke, an diesem Problem sollte die Bundesregierung gemeinsam mit den Sozialpartnern, die ja in die Erstellung der Nationalen Reformprogramme eingebunden "	Reformprogramm	S. 209

Abstract Deutsch

Das Europäische Semester wurde im Zuge der Eurokrise eingeführt und soll die Haushaltspolitik der einzelnen Mitgliedsstaaten koordinieren. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den Auswirkungen des europäischen Koordinierungsmechanismus auf den österreichischen Nationalrat. Die Arbeit analysiert dabei die parlamentarischen Funktionen des Nationalrates in Rahmen des österreichischen Budgetzyklus in drei zeitlichen Phasen (vor dem EU-Beitritt Österreichs, EU-Mitgliedschaft und nach dem Europäischen Semester).

Die vorliegende Arbeit lässt den Schluss zu, dass der Nationalrat zum einen eine Stärkung auf Ebene des Informationszuganges sowie der Befassungshoheit erfahren hat, aber kaum Gestaltungsmacht besitzt. Zum anderen kann eine Einflussnahme der Europäischen Exekutive auf den österreichischen Budgetprozess beobachtet werden.

Abstract English

The European Semester was introduced after the euro crises and has the function to coordinate the budgetary process of the single Member States. This research study examines the consequences for the Austrian National Council after the implementation of the European coordination mechanism. This study looks at functions of the Austrian parliament in the budgetary process during the Second Republic over time. The present work allows the conclusion that the National Council has been strengthened at level of information access and scrutiny over budgeting, but small impact. On the other hand an influence of the European executive can be observed.

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende schriftliche Arbeit selbstständig verfertigt habe und dass die verwendete Literatur bzw. die verwendeten Quellen von mir korrekt und in nachprüfbarer Weise zitiert worden sind. Mir ist bewusst, dass ich bei einem Verstoß gegen diese Regeln mit Konsequenzen zu rechnen habe.

Anna Fritz



Wien, 10.04.2019