

GREENING DES EUROPÄISCHEN SEMESTERS – SINNVOLL, ABER EFFEKTLOS?

HINTERGRUND

Das [Europäische Semester](#) ist ein Instrument der wirtschafts- und währungspolitischen Koordinierung der EU, das die EU-Kommission 2010 im Zuge der Finanzkrise eingeführt hat. Das Europäische Semester dient einem intensiveren Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten mit dem Ziel, die Koordinierung der Wirtschafts-, Haushalts- und der Beschäftigungspolitiken innerhalb der Mitgliedstaaten zu verbessern, um zukünftigen Krisen vorzubeugen. Zudem wird das Semester als Hilfestellung und Zeitplan eingesetzt, um die Ziele der [Europa 2020-Strategie](#) zu erreichen, indem die europäischen Leitinitiativen und Kernziele in nationale Ziele übersetzt werden sollen. Die EU-Kommission evaluiert dabei regelmäßig die wirtschaftspolitischen Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten zu diesen Vorhaben und Maßnahmen.

Das europäische Semester besteht aus drei Säulen: dem [Stabilitäts- und Wachstumspakt](#), dem [gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichtsverfahren](#) sowie der Umsetzung der [Europa-2020-Strategie](#). Seit Ende 2013 versucht eine [Expertengruppe](#) im Rahmen der Europa 2020-Strategie das [Greening](#) des Europäischen Semesters zu erwirken. Europa 2020 ist allerdings im Gegensatz zum Stabilitäts- und Wachstumspakt beziehungsweise zum gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichtsverfahren nicht gesetzlich bindend, sondern legt Leitlinien und Ziele für eine intelligente, nachhaltige und integrative Wachstumsstrategie für die EU-Mitgliedstaaten sowie nationale Umsetzungskonzepte fest.

In den länderspezifischen Empfehlungen, die die Kommission im Mai jeden Jahres vorschlägt und die vom Rat im Juli angenommen werden, erteilt die EU-Kommission nach Abschluss umfangreicher bilateraler Konsultationen und länderspezifischen Analysen mittel- bis langfristige Anweisungen, die die Mitgliedstaaten in nationale Reformkonzepte umsetzen sollen. Im Greening enthaltene Maßnahmen sind vor allem der Abbau umweltschädlicher Subventionen sowie die Verschiebung der Steuerlast vom Faktor Arbeit auf Umweltbelastungen, um nachhaltiges Wachstum zu fördern. Dazu zählt innerhalb der Europa 2020-Strategie besonders der Ausbau der [Ressourceneffizienz](#). Allerdings ist bis heute noch kein bindendes Ressourceneffizienzziel festgeschrieben, obwohl dies von EU-Umweltminister*innen und [EU-Parlamentarier*innen](#) seit einigen Jahren gefordert wird. Den Vorschlag im Abfallpaket des vorigen Umweltkommissars Janez Potočnik, die Ressourcenproduktivität bis 2030 um 30 Prozent zu erhöhen, hat die Kommission unter Jean-Claude Juncker in dem [neuen „ambitionierteren“ Paketentwurf zur Kreislaufwirtschaft](#) von Dezember 2015 wieder gestrichen.

Analysen der nationalen Reformprogramme zeigen, dass Ressourceneffizienz und die dazugehörigen Maßnahmen in den letzten Jahren immer weniger Beachtung finden. Dies spiegelt im Allgemeinen die Kernkritikpunkte am Europäischen Semester wider: die fehlende Umsetzung der Zielvorgaben sowie einen Richtungswechsel der EU-Kommission bei den Prioritäten (s.u.).

JUNCKERS NEUE PRIORITÄTEN

Das Europäische Semester besteht aus einem jährlichen Zyklus, der jeweils im November mit dem Jahreswachstumsbericht der EU-Kommission beginnt. Näheres zum Prozess des Europäischen Semesters ist im dazugehörigen [Steckbrief](#) nachzulesen.

Den [zehn Prioritäten](#) der Juncker-Kommission folgend, die Umwelt und Nachhaltigkeit auf das Thema Klima im Rahmen der Energieunion reduzieren, hat die Kommission seit 2016 einige Reformen zur **„Straffung“ (Streamlining)** des Europäischen Semesters initiiert. Einige Neuerungen, die das Greening betreffen, sind folgende:

- Energiepolitik wird in andere Politikbereiche ausgelagert, vor allem in die Energieunion. Für die Energieunion sind allerdings Ziele und Steuerung noch nicht ausgestaltet worden. Dies reißt eine zeitliche Lücke der politischen Steuerung bis mindestens 2020.
- Wegfall von fast allen umweltrelevanten Empfehlungen wie zu umweltschädlichen Subventionen, ökologischer Steuerreform oder zur Unterstützung von erneuerbaren Energien.
- Länderspezifischen Empfehlungen (CSR) werden auf drei Stück pro Land reduziert. So werden hauptsächlich nur noch makroökonomische und sozialrelevante Empfehlungen gemacht. Umweltthemen fallen zum größten Teil weg.
- CSR müssen in einem verkürzten Zeitraum von 18 Monaten statt in dem vorherigen Zeitrahmen bis 2020 umgesetzt werden. Dadurch werden Steuerreformen unwahrscheinlich, die normalerweise länger als 18 Monate dauern.
- Länderberichte der Kommission, die eine gesamtwirtschaftliche Analyse der Länder umfasst, sowie die CSRs werden früher im Zyklus veröffentlicht, respektiv im Februar und Mai. Dies soll mehr Zeit für Debatten einräumen.

Weitere Änderungen zur „**Modernisierung**“ (**Revamping**) des europäischen Semesters finden sich in dem [Fünf-Präsidenten-Bericht](#) vom 21. Oktober 2015. Die Präsidenten der EU-Kommission, des Euro-Gipfels, der Euro-Gruppe, der Europäischen Zentralbank sowie des EU-Parlaments präzisieren ihre Vorstellungen zur Wirtschafts- und Währungsunion ab Juli 2015 bis 2025. Für das Greening wichtige Änderungen sind:

- Aufteilung des Semesters in zwei Phasen ab 2016: Empfehlungen für die gesamte Euro-Zone werden bereits im November zusammen mit dem Jahreswachstumsbericht ausgegeben. Mitte Mai werden dann die CSR für alle EU-Mitgliedstaaten veröffentlicht. Dadurch wird das sogenannte „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ weiter gestärkt – Mitgliedstaaten, die nicht Teil der Eurozone sind, geraten zunehmend aus dem Fokus. Bei ihnen besteht im Gegensatz zu Ländern in der Eurozone keine Option zu Sanktionsmaßnahmen bei Nichteinhaltung der Empfehlungen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie des gesamtgesellschaftlichen Ungleichgewichtsverfahrens.
- Verbesserter Austausch zwischen dem EU-Parlament und nationalen Interessensvertreter*innen (Regierungen, Parlamente, Tarifpartner) zu wichtigen Zeitpunkten im Semesterprozess.
- Mitgliedstaaten sollen ihre nationalen Parlamente und sozialen Partner besser einbinden, beispielsweise sollen sie bei der Formulierung der Nationalen Reformprogramme mitwirken. Zu den beiden letzteren Punkten ist allerdings nicht klar, inwiefern dies umgesetzt werden soll.

Die EU-Kommission will Vorschläge zur Vertragsänderung in einem Weißbuch im Frühjahr 2017 veröffentlichen.

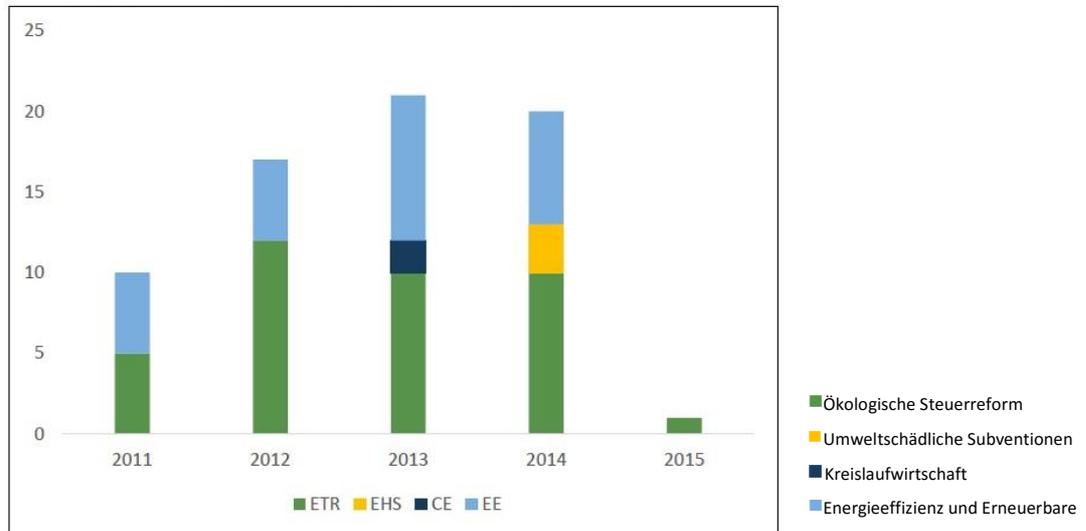
KRITIK AN DER UMSETZUNG DES GREENINGS

Bis zum heutigen Zeitpunkt setzen die Mitgliedstaaten kaum Empfehlungen mit Klima-, Energie- oder Umweltbezug um. Die Umweltorganisation Green Budget Europe (GBE) zeigt in einer [Analyse des Europäischen Semesters](#) von 2011 bis 2014, dass sich zwar die Anzahl an umweltrelevanten CSRs zum Jahr 2012 fast verdoppelt hat (von 14 auf 24) und bis 2014 stetig so hoch geblieben ist, die Umsetzung jedoch weiterhin dürftig bleibt. Basierend auf den [Dokumenten des EU-Parlaments](#) zur Bewertung der Semester von 2011 bis 2014 ist keine grüne Empfehlung vollständig umgesetzt worden. Bei 53 Prozent sah man einige Fortschritte, während 46 Prozent der CSRs ohne Verbesserungen blieben.

Nach Junckers Straffung des Semesters ist die plötzliche Minderung der CSRs mit Umweltbezug auffällig (siehe Grafik 1). Während 2013 noch 21 Länder Empfehlungen zur ökologischen Steuerreform, zum Abbau umweltschädlicher Subventionen, zur Kreislaufwirtschaft oder zur Energieeffizienz und Erneuerbare Energien erhalten haben, war es 2015 war es nur noch ein Mitgliedstaat (Luxemburg). [2016](#) wurde nur Lettland zur ökologischen Steuerreform angehalten

und sonst erhielten lediglich fünf Länder energiebezogene Empfehlungen - ohne Bezug zu ihren Klimaverpflichtungen des Pariser Klimaabkommens.

Grafik 1: Anzahl der Länder, die energie- und klimarelevante CSR erhalten haben



Quelle: Green Budget Europe 2016, Daten des EU-Parlaments und der Kommission

In den CSR einiger Länder wie Spanien, Frankreich und Litauen wurde jedes Jahr bis 2014 die Ökosteuerreform erwähnt, ohne dass eine Umsetzung erfolgte. Die Zahlen verdeutlichen, wie wirkungslos das europäische Semester bei der Umstellung auf eine kohlenstoffärmere Zukunft und bei der Energiewende bleibt.

Allerdings ist der Semesterprozess breiter als nur die Empfehlungen. Die CSRs sind zwar politisch am relevantesten, andere Elemente des Semesters greifen aber durchaus Umweltthemen auf. Der [Jahreswachstumsbericht](#) der Kommission für das Jahr 2016 enthält zum Beispiel einen Bezug zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft.

Darüber hinaus beinhalten die [Länderberichte](#) in vielen Fällen Umweltbezüge. Sie legen die Grundlage für die länderspezifischen Empfehlungen und werden somit zu einem Schlüsseldokument, da sie die Kontrolle der Einhaltung der Europa 2020-Strategie vornehmen. So regte die Kommission in 2016 beispielsweise [Irland](#) an, den Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft zu forcieren.

In Deutschland arbeiten vorrangig das Finanzministerium, das Wirtschaftsministerium sowie das Kanzleramt an der Umsetzung des Europäischen Semesters. Das Bundesministerium für Umwelt (BMUB) ist insbesondere beim [nationalen Reformprogramm](#) beteiligt.

Umweltrat vor verschlossenen Türen

Das Europäische Umweltbüro (EEB), Dachverband der europäischen Umweltorganisationen, fordert in seiner [Auswertung](#) der niederländischen Ratspräsidentschaft der ersten Hälfte von 2016, dass der Umweltrat aktiver in der Gestaltung der CSR mitwirken soll, indem er zum Beispiel eine Antwort des Rates an die Kommission formuliert. Damit spricht das EEB ein weiteres Problem der Umsetzung an: Empfehlungen des Umweltrates finden kaum Gehör bei der Gestaltung des Semesters.

Die Umwelträte haben in ihren vergangenen Sitzungen ([März 2016](#), [Oktober 2015](#), [März 2015](#)) mehrfach das Potenzial des Semesters betont, Umweltbezüge in andere Politikbereiche zu integrieren sowie das Semester verstärkt als Kontrollmechanismus zu nutzen. So könnten zum Beispiel die [Nachhaltigen Entwicklungsziele](#) der UN für 2030 in eine allumfassende (ökonomische, soziale und ökologische) Strategie nach 2020 eingebettet werden. Auch in den Ratschlussfolgerungen zur [Halbzeitüberprüfung](#) der Strategie Europa 2020 schlägt der Rat weitere

Instrumente für den Übergang in eine ressourcenschonendere Wirtschaft vor, wie die Einführung des Verursacherprinzips, ein umweltgerechtes öffentliches Beschaffungswesen, Ökodesign und Ökoinnovationen oder umweltbezogene Produktinformationen.

WAS MUSS DIE ENERGIEUNION BESSER MACHEN?

Die Juncker-Kommission hat Klima- und Energiebelange von den länderspezifischen Empfehlungen 2015 ausgenommen und in die Energieunion verlagert. Diese greift aber erst ab dem Jahr 2020, was eine politische Steuerungslücke von fünf Jahren bedeutet. Für die Ökologisierung des Europäischen Semesters und die Governance-Strukturen der Energieunion hat Green Budget Europe eine [Stellungnahme](#) für die Politik der Energieunion veröffentlicht. Nachfolgende Tabelle fasst diese Empfehlungen zusammen.

Problem	Forderung
Die Verschiebung von Klima und Energie in die Energieunion gefährdet die Glaubwürdigkeit des gesamten Semesterprozesses, Defizite in der Klima- und Energiepolitik der Mitgliedstaaten auszugleichen. Durch diese Unsicherheit steigen soziale Kosten in der Zukunft und die EU bleibt in den Zwängen fossiler Energien stecken, während Klima, Energie und Umwelt fiskalpolitisch marginalisiert werden.	Stattdessen sollte die Energieunion langfristige Klima- und Energieziele ansteuern und klare Instrumente zu deren Durchsetzbarkeit an die Hand bekommen. Deshalb sollte jeder Mitgliedstaat bis spätestens 2020/2021 einen nationalen Transformationsplan bis zum Jahr 2050 veröffentlichen. Die Pläne sollten dabei die übergreifenden 2030-Klima- und Energieziele integrieren und darüber hinaus Planungssicherheit bis 2050 bieten. Diese Stabilität verstärkt die Investitionssicherheit. GBE schlägt dazu mehrere quantitative und qualitative Maßnahmen vor, unter anderem das Konzept der „Permeabilität“. Dies bedeutet, dass Energie- und Klimareformen nicht nur an die Energieminister*innen, sondern auch an die Finanzminister*innen als Dreh- und Angelpunkt steuerpolitischen Handelns herangetragen werden müssen.
Die drei im Jahreswachstumsbericht beschriebenen Säulen des Semesters Verstärkung von strukturellen Reformen, Wiedereinführung von Investitionen und verantwortungsvolle öffentliche Finanzen sind nach der Vereinbarung auf der COP 21 in Paris nicht mehr haltbar .	Das Semester muss in jedem Fall reformiert werden. Die drei Säulen des Jahreswachstumsberichts müssen getragen werden von einer kohlenstoffarmen Wirtschaft, die die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Klima-, Energie- und Umweltpolitik klar mit einbezieht. Dafür muss insbesondere der Druck auf die Finanzminister*innen erhöht werden, Klima- und Energieziele zu berücksichtigen.
Den Arbeiten zum Europäischen Semester fehlt es an Transparenz und an Einbindung der Mitgliedstaaten.	Dieser Fehler darf in der Energieunion nicht wiederholt werden. Es ist ein struktureller Dialog notwendig, nicht nur mit Sozialpartnern, sondern auch mit der Zivilgesellschaft und Verbraucher*innen.
Eine Verschiebung der Steuerlast vom Faktor Arbeit auf Umweltbelastungen oder der Abbau umweltschädlicher Subventionen sind bisher kaum unter dem Semester vollzogen worden.	Die Energieunion muss mehr von diesem Instrument Gebrauch machen , um eine Energiewende anzuleiten. Zudem sollte das Semester verstärkt ökologische Steuerreformen unterstützen, um die Ziele der Energieunion kosteneffizient umzusetzen. Dies würde auch dem Artikel 2 des Pariser Abkommens gerecht, der die Anpassung der Finanzströme an die Klimapolitik fordert.

Die Energieunion braucht also einen starken und ambitionierten Regulierungsrahmen. Insbesondere durch die neue Richtung des ‚Streamlinings‘ und der REFIT-Agenda läuft die Energieunion sonst Gefahr, nicht sein Mandat und das Vertrauen der EU-Institutionen zu erfüllen, um beispielsweise die Klima- und Energieziele von 2030 zu erreichen. Allerdings ist das bisherige EU-Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 Prozent zu reduzieren, weder mit einem 2-Grad- noch mit einem 1,5-Grad-Ziel erreichbar. Deshalb muss die EU ihre Klima- und Energieziele anheben und an ihre in Paris gemachten Zusagen anpassen. Die Kommission sollte zum einen die 2030 Klima- und Energieziele verschärfen und rechtlich bindende Mechanismen einführen sowie stabile Planungs- und Berichterstattungsprozesse etablieren.

Förderhinweis: Dieses Projekt wurde gefördert von:

Die Verantwortung für den Inhalt der Projekte liegt bei den AutorInnen

