

DAS EUROPÄISCHE SEMESTER - REFORMIERUNG OHNE BESSERUNG?

STECKBRIEF

HINTERGRUND

Das [Europäische Semester](#) ist das zentrale Instrument der wirtschafts- und währungspolitischen Koordinierung der EU, das die EU-Kommission 2010 auf Wunsch der Mitgliedstaaten im Zuge der Finanzkrise ausgebaut 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. Dies soll vor allem künftigen Krisen vorbeugen und Strukturschwächen aufzeigen. Zudem wird das Semester als Hilfestellung und Zeitplan eingesetzt, um die Ziele der [Europa 2020-Strategie](#) zu erreichen. Dies geschieht, indem die europäischen Leitinitiativen und Kernziele in nationale Ziele übersetzt werden. Die EU-Kommission evaluiert dabei regelmäßig die wirtschaftspolitischen Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten zu diesen Vorhaben und Maßnahmen.

In die Umsetzung des Europäischen Semesters sind die Wirtschafts- und Finanzministerien der Mitgliedstaaten sowie die EU-Kommission, der Europäische Rat und der EU-Ministerrat eingebunden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente haben bisher nur eine beratende Funktion. Der Prozess vollzieht sich in einem jährlichen Zyklus.

Das europäische Semester besteht aus drei Säulen: dem [Stabilitäts- und Wachstumspakt](#) (Haushaltsüberwachung), dem [gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichtsverfahren](#) (gesamtwirtschaftliche Überwachung) sowie der Umsetzung der [Europa-2020-Strategie](#) (thematische Überwachung für eine intelligente, nachhaltige und integrative Wachstumsstrategie). EU-Länder der Eurozone, die nicht den Empfehlungen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt oder zum gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichtsverfahren nachkommen, können mit Sanktionen belegt werden. Dies gilt nicht für die Leitlinien und Ziele der Europa 2020-Strategie.

JUNCKERS NEUE PRIORITÄTEN

Den [zehn Prioritäten](#) der Kommission unter Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker folgend, hat die Kommission seit 2015 einige [Reformen](#) zur „**Straffung**“ (**Streamlining**) des Europäischen Semesters initiiert. Einige Neuerungen sind folgende:

1. Eine verstärkte Konzentration auf das Euro-Währungsgebiet zieht sich durch alle Reformvorschläge. Dadurch stärkt die Kommission das sogenannte „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ weiter – Mitgliedstaaten, die nicht Teil der Eurozone sind, geraten zunehmend aus dem Fokus.
2. Ein größerer Schwerpunkt auf Beschäftigung und Soziales, indem beispielsweise soziale Indikatoren nicht mehr als zusätzliche aber letztlich irrelevante Indikatoren bei der Einschätzung des gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichtsverfahrens, sondern als Hauptindikatoren gewertet werden.
3. Länderspezifischen Empfehlungen (CSR) werden auf drei bis fünf Stück pro Land reduziert. So werden hauptsächlich nur noch makroökonomische und sozialrelevante Empfehlungen gemacht. Umweltthemen fallen [zum größten Teil](#) weg.
4. CSRs müssen in einem verkürzten Zeitraum von 18 Monaten statt in dem vorherigen Zeitrahmen bis 2020 umgesetzt werden. Somit streicht die Kommission die mittelfristigen Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Dadurch werden Steuerreformen unwahrschein-

lich, die normalerweise länger als 18 Monate dauern. Auf der anderen Seite will die Kommission Reformentwicklungen in den Mitgliedstaaten verstärkt beurteilen, indem sie einzelne Maßstäbe (Benchmarks) aufstellt.

5. 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.
6. Mehr Transparenz sowie Kontrolle soll die Einführung eines Kompendiums beim Verfahren zu makroökonomischen Ungleichgewichten bringen, welches mehr Informationen zu der Umsetzung des Verfahrens umfasst.
7. Nationale Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit sollen geschaffen werden, die Entwicklungen und Maßnahmen in diesem Bereich beobachten. Ob diese unabhängig arbeiten ist fraglich, wenn die Kommission diese koordiniert.
8. Ein neu gebildeter unabhängiger Europäischer Fiskalausschuss soll überprüfen, wie Länder der Euro-Zone haushaltspolitische Vorschriften einhalten.

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. Wichtige Änderungsvorschläge sind:

1. Das EU-Parlament sollte im Plenum über den Jahreswachstumsbericht vor und nach seiner Veröffentlichung diskutieren. Auch sollte die Kommission ihre CSR-Vorschläge im Plenum vorstellen und mit den Abgeordneten diskutieren, um die parlamentarische Beteiligung auf eine demokratischere Basis zu stellen.
2. Verbessertes Austausch zwischen dem EU-Parlament und nationalen Interessensvertreter*innen (Regierungen, Parlamenten, Tarifpartnern) zu wichtigen Zeitpunkten im Semesterprozess.
3. 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.

Auch das deutsche Bundesfinanzministerium (BMF) hatte im Oktober 2015 nach einem Beschluss des Deutschen Bundestages die bessere Umsetzung sowie Weiterentwicklung des Semesters gefordert. In dem [Bericht](#) bemängelt das BMF, dass durch den gestrafften und nach vorn gezogenen Zeitplan die Rolle der Nationalen Reformprogramme (NRPs) unklar bleibt.

Die EU-Kommission will weitere Vorschläge, die als sogenannte zweite Phase in einer Vertragsänderung münden, in einem Weißbuch im Frühjahr 2017 veröffentlichen.

DER VERÄNDERTE PROZESS

Das Europäische Semester beginnt jeweils im November mit dem Jahreswachstumsbericht und dem Warnmechanismusbericht der EU-Kommission. Durch die Reformen der Kommission und den Präzisierungen des Fünf-Präsidenten-Bericht hat sich jedoch der Ablauf des Europäischen Semesters im Jahr 2016 etwas geändert. So werden ab 2015 bereits mit dem Jahreswachstumsbericht Empfehlungen von der Kommission an die Mitgliedstaaten der Eurozone als Ganzes ausgesprochen. Mitte Mai werden dann die CSR für alle EU-Mitgliedstaaten veröffentlicht. Auch die Länderberichte der Kommission, die eine gesamtwirtschaftliche Analyse umfasst – inklusive der Imple-

mentierung der Europa 2020-Strategie der Mitgliedsländer – werden etwas früher, bereits im Februar, veröffentlicht. Dies soll mehr Zeit für Debatten einräumen. Im März zieht der Europäische Rat dann Bilanz zur makroökonomischen Gesamtlage sowie zu den Fortschritten bei den fünf Kernzielen und den sieben Leitinitiativen der Strategie Europa 2020.

Im März und April erstellen die Mitgliedstaaten ihre spezifischen Ziele, politischen Maßnahmen und Pläne – die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme (SKPs) sowie ihre nationalen Reformprogramme. Nach der Vorstellung der länderspezifischen Empfehlungen der Kommission im Mai, muss der Rat der EU sich auf endgültige Empfehlungen einigen. Diese werden dann vom Europäischen Rat genehmigt. Dies beschließt das Ende eines Europäischen Semesters, das durch den Rat für Wirtschaft und Finanzen im Juli formell angenommen wird. In den verbleibenden fünf Monaten eines Jahres ist es die Aufgabe der Mitgliedstaaten, die erhaltenen Empfehlungen in ihr Reformprogramm aufzunehmen.

	EU-Kommission	Europäischer Rat/Ministerrat	Mitgliedstaaten	EU-Parlament
November	Stellt jährlichen Wachstumsbericht (JWB) und Warnmechanismusbericht (WMB) vor, <i>gibt Empfehlungen für Eurozone*</i>			<i>Dialog zum Jahreswachstumsbericht*</i>
Dezember		Ministerrat verabschiedet Empfehlungen für den Euro-Raum + Schlussfolgerungen zum JWB und WMB		
Februar	<i>Länderberichte (Reformagenda und Ungleichgewichte)*</i>			
März		Europäischer Rat legt wirtschaftspolitische Prioritäten fest	Schicken nationale Reformprogramme und Stabilitäts-/ Konvergenzprogramme an EU-Kommission	
April				
Mai	Schlägt Länderspezifische Empfehlungen für alle Mitgliedstaaten vor	Ministerrat diskutiert und ergänzt CSR		
Juni		Rat nimmt CSR an		
September			Eurozonen-Länder legen Parlamenten überarbeitete Budget-Entwürfe vor	Resolution zum Europäischen Semester und den CSR
Oktober				Dialog zum JWB

* Neuerung im Semesterprozess

KRITIK AM SEMESTER

Die fehlende Umsetzung

Kernkritikpunkt am Europäischen Semester ist bisher die fehlende Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen. So zeigt die Generaldirektion zu Internen Politikbereichen des Europäischen

Parlaments in einem [Bericht](#) vom 11. April 2016, dass in 2015 nur vier Prozent der CSRs vollständig umgesetzt worden sind. Bei 41 Prozent sah man einige Fortschritte, während 48 Prozent der CSRs gar nicht angegangen worden sind. Auch eine jahresübergreifende [Analyse](#) der Jahre 2012-2014 von der Umweltorganisation [Green Budget Europe](#) zeigt kaum bessere Zahlen. Zwar wurden in diesem Zeitraum kleine Fortschritte bei 58 Prozent der CSRs gemacht, vollständig umgesetzt wurden allerdings auch nur fünf Prozent.

Das Europäische Semester und seine (fehlende) Ökologisierung

Die mangelnde Umsetzung sowie die geringere Zahl an CSRs betrifft insbesondere die ökologischen Ziele des Semesters, das sogenannte Greening. 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](#). Ausführliches zur Ökologisierung des Europäischen Semesters findet sich in dem dazugehörigen [Steckbrief](#).

Die neuen [Nachhaltigen Entwicklungsziele](#) (SDGs) für 2030 könnten sich zukünftig auch auf den Semesterprozess auswirken und eventuell die Europa 2020-Strategie ablösen. Der Sonderberater für nachhaltige Entwicklung der EU-Kommission, Karl Falkenberg, hat kürzlich erste [Vorstellungen](#) zur Umsetzung der SDGs auf EU-Ebene veröffentlicht. Er schlägt vor, die Nachhaltigkeitsziele in die Struktur des Europäischen Semesters zu integrieren. Das [Europäische Umweltbüro](#) (EEB) kritisiert, dass der Ansatz von unbegrenztem Wirtschaftswachstum, auf dem das Semester basiert, nicht zu dem notwendigen Paradigmenwechsel in der EU führen kann. Stattdessen muss alternativen Wirtschaftsmodellen mehr Raum gegeben werden. Dies würde dem Europäischen Semester eine ganz neue Richtung geben.

ANSPRECHPARTNER

EU- Ebene

Die größte inhaltliche Arbeit zum Semester auf EU-Ebene leistet die EU-Kommission. Verantwortlich für das Europäische Semester ist folgender Ansprechpartner in der [Generaldirektion Umwelt](#):
Dr. Louis Meuleman (louis.meuleman@ec.europa.eu)
Tel: +32 (2) 29 84354

Nationale Ebene

Die Verantwortlichen für das Semester auf nationaler Ebene sind vorrangig das Finanzministerium, das Wirtschaftsministerium (BMW) sowie das Bundeskanzleramt. Das Bundesministerium für Umwelt (BMUB) ist insbesondere beim [nationalen Reformprogramm](#) beteiligt. Die Ansprechpartner können unter den jeweiligen Organigrammen ([BMWj](#), [BME](#)) der Ministerien gefunden werden.

Die EU-Kommission hat außerdem den Posten sogenannter „European Semester Officers“ geschaffen. Dies sind Kommissionsbeamte*innen, die in den Vertretungen der EU Kommission in den Mitgliedstaaten als Bindeglied zwischen der nationalen Regierung und der Kommission fungieren.

Für Deutschland sind die Ansprechpartner:
Ingmar Jürgens (ingmar.juergens@ec.europa.eu)
Thomas Kaufmann (thomas.kaufmann@ec.europa.eu)
Tel: +49 30 2280 2000

Förderhinweis: Dieses Projekt wurde gefördert von:

Die Verantwortung für den Inhalt der Projekte liegt bei den AutorInnen

