



Conseil
Supérieur pour un
Développement
Durable

**Gutachten des « *Conseil supérieur pour le
développement durable* »**

**zum Vorprojekt des Nachhaltigkeitsplan « Ein
nachhaltiges Luxemburg für mehr Lebensqualität »**

(11. Januar 2010)

1. Einleitung

Der Nachhaltigkeitsplan ist keine theoretische oder intellektuelle Spielerei. Der durch das Gesetz vom 25. Juni 2004, Kapitel 4, (betreffend die Koordinierung der nationalen Nachhaltigkeitspolitik) vorgegebener Auftrag lautet darin, einen mittelfristigen Rahmen für aktuelle politische Entscheidungen und Weichenstellungen unter dem allgemeinen Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit zu formulieren. Gesucht wird demnach ein Koordinatensystem, an dem sich die Politik in einer langfristigen Perspektive ausrichten kann.

Eine solche Aufgabe steht heute unter drei Vorzeichen: Einerseits muss sie im Zeichen der ökologischen Krisen und des Klimawandels angegangen werden. Andererseits müssen die Wirtschafts- und Finanzkrise und deren einschneidende Folgen für den Staatshaushalt und für die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand berücksichtigt werden. Parallel und unmittelbar hiermit verbunden sind die Auswirkungen der Krisen auf die konkrete soziale Situation vieler Menschen zu berücksichtigen.

Die Situation hat sich seit der Ausarbeitung des letzten PNDD gewandelt und ohne Zweifel verschärft: Die Anforderungen der Nachhaltigkeit treten immer klarer und drängender an Politik, Wirtschaft und Gesellschaft heran. Zwar besteht mittlerweile auf vielen Ebenen ein grundsätzlicher Konsens in der Einschätzung der Lage, doch wird die Frage, welche Konsequenzen hieraus gezogen werden müssen, noch immer unterschiedlich beantwortet.

Die Verbindung von sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit, wirtschaftlichem Wohlergehen und Partizipation, die Bewahrung der biologischen Vielfalt und einer gesunden Umwelt, internationaler Ausgleich und Geschlechter- sowie Generationengerechtigkeit, die Notwendigkeit massiver CO₂-Einsparungen und die De-Materialisierung des Wohlstandes, sind die wesentlichen Herausforderungen der Nachhaltigkeit; sie werden heute partei-, interessen-, länder- und generationenübergreifend wahrgenommen.

Die sowohl im Weltmaßstab als auch für die Menschen in Luxemburg alles dominierende Frage unserer Generation wird sein, welchem Ziel und Zweck wirtschaftliches Wachstum künftig dienen soll. Unsere Art des Wirtschaftens stößt heute an Grenzen der Natur, die nicht mehr ignoriert werden können. Gleichzeitig haben sich die mit dem Wachstum verbundenen Hoffnungen auf weltweiten Wohlstand bislang nicht erfüllt.

Wenn aber in Zukunft das Wirtschaften mit weniger Ressourcen ein übergeordnetes Ziel sein soll, stellt sich unweigerlich die Frage, was sich hieraus ökonomisch ergibt und welche Folgen dies für andere Nachhaltigkeitsziele haben wird.

Konkret bedeutet es beispielsweise für Luxemburg, dass die externen ökologischen und sozialen Kosten des Wachstums offen gelegt und Standortvorteile durch Steuerbegünstigungen und Subventionen ebenso wie lineare Automatismen im Staatsbudget auf ihre Nachhaltigkeit hin überprüft werden müssen. Der Rat weist in einem vorherigen Bericht („Elemente für eine gemeinsame Stellungnahme“) auf die potenziellen Konflikte hin, die mit einer solchen Neuorientierung einhergehen: *„Wandel [...] lässt Konflikte sichtbar werden. [...] Die Einbindung der Gruppen (Kohäsion) in ein*

gesamtgesellschaftliches Projekt (nachhaltige Entwicklung) ist Aufgabe einer verantwortungsvollen Politik, die Starke überzeugt und Schwache schützt“) und folgert „Auf der Grundlage der heute schon vorliegenden Studien sollten für Luxemburg alternative (positive und negative) Zukunftsszenarien entwickelt werden. Nur eine umfassende Darstellung der Situation kann in der Bevölkerung das Bewusstsein entstehen lassen, dass nachhaltige Entwicklung nicht nur ein moralisches Anliegen ist, sondern das langfristige Eigeninteresse des Landes darstellt und mit Enthusiasmus und Mut angegangen werden kann.“

Welchen Beitrag kann in diesem Zusammenhang der vorliegende Entwurf eines Nachhaltigkeitsplanes der luxemburgischen Regierung leisten? Das ist die Frage, der an dieser Stelle nachgegangen werden soll.

2. Beurteilung des PNDD-Vorprojektes

Der Entwurf, den die Regierung dem CSDD am 29. Juli 2009 zur Prüfung vorgelegt hat, ist in zwei Abschnitte unterteilt.

2.1. Analyse der Situation des Landes

Die ersten 35 Seiten stellen eine Analyse der Situation des Landes dar.

14 Problembereiche, so genannte „Tendenzen“, die einem nachhaltigen Luxemburg entgegenstehen, werden kurz umrissen. Um es gleich vorwegzunehmen: Bei diesen 35 Seiten handelt sich um eine der umfassendsten und schärfsten Bestandsaufnahmen der Realität dieses Landes, die in den letzten Jahren verfasst wurden. Wenn man bedenkt, dass diese Bestandsaufnahme von einer, von den verschiedenen Fachministern ernannten, interministeriellen Kommission, im Konsens erarbeitet wurde, ist das Ergebnis als rundheraus spektakulär zu bezeichnen. Mit einigen Abstrichen kann der CSDD die Autoren für diesen Teil ihrer Arbeit nur beglückwünschen und möchte anregen, dass insbesondere dieses Kapitel einer größeren Öffentlichkeit zur Kenntnis gegeben und zur Diskussion vorgelegt wird.

Trotz dieser generell äußerst positiven Einschätzung des ersten Kapitels, stellt der CSDD aber auch eine Reihe von Lücken in der Analyse fest:

- a. Art und Weise sowie Zweck des Wirtschaftswachstums werden nicht thematisiert. Wenn aber Wachstum an ökonomische, soziale und ökologische Grenzen stößt, dann müssen die zu erwartenden Folgen für Gesellschaft und Wirtschaft analysiert und diskutiert werden.
- b. Ebenso mangelt es an einer Perspektive, wie in den nächsten Jahren und Jahrzehnten die für die Sozial-, Kultur- oder Umweltpolitik benötigten Mittel erwirtschaftet werden sollen. Nicht einmal andeutungsweise wird erörtert, welche Wirtschaftsbereiche die Einnahmen ersetzen sollen, die Luxemburg zurzeit noch aus seiner bröckelnden und nicht nachhaltig abgesicherten Nischenpolitik bezieht.

- c. Die Kultur findet keine Erwähnung, obschon Kultur und Kreativwirtschaft in all ihren Formen nicht nur einen wichtigen Standortfaktor für den Bankenplatz darstellen, sondern auch gesamtgesellschaftliche Funktionen im Sinne der Nachhaltigkeit wahrnehmen, u. a. bei der Aushandlung konsensfähiger Zukunftsvisionen (Anregungen zu diesem Thema finden sich unter anderem im „*Manifeste pour un pacte culturel*“ und im „*Pacte culturel*“ des Forum Culture(s), siehe www.forumcultures.lu).
- d. Das ohne Zweifel konflikträchtige Thema Landwirtschaft wird im vorliegenden Entwurf nicht direkt angesprochen. Angesichts der herausragenden Bedeutung dieses Sektors in der Perspektive nachhaltiger „Entwicklung“, ist die Zurückhaltung in diesem Bereich nicht angebracht (Anregungen finden sich unter anderem in der Stellungnahme des CSDD zur Biomasse).
- e. Der soziale Aspekt wird im vorliegenden Text nicht angemessen berücksichtigt, obwohl diesem Themenbereich im Nachhaltigkeitsprozess die gleiche Bedeutung zukommt wie ökonomischen und ökologischen Fragestellungen. Ohne ins Detail gehen zu wollen muss der CSDD doch feststellen, dass die gesamte Frage der Verarmung breiter Bevölkerungsschichten weitgehend nur unter dem Aspekt der „*cohésion sociale*“ und nicht der „*justice sociale*“ gesehen wird. Um aber das Auseinanderbrechen unserer Gesellschaft in einer finanziell schwieriger werdenden Zukunft zu vermeiden dürfen Fragen der Steuergerechtigkeit sowie der Einkommens- und Eigentumsverteilung nicht ausgespart bleiben. Maßnahmen der sozialen Eingliederung müssen zudem über rein monetäre Aspekte hinausgehen (Investitionen in Bildung, Kultur, soziale Netzwerke, usw.). Die gerechtere Verteilung des schon bestehenden bzw. in Zukunft zu erwirtschafteten Reichtums, die auch in Luxemburg eines der Hauptanliegen staatlicher Politik sein müsste, wird in dem Text nicht als Ziel formuliert .
- f. Völlig unverständlich ist, dass im Kapitel Staatsfinanzen die Möglichkeit einer ökologischen Steuerreform für Luxemburg keinerlei Erwähnung findet, obwohl in anderen Staaten der EU solcherart Steuerungsmechanismen nicht nur diskutiert, sondern bereits umgesetzt werden (Anregungen finden sich unter anderem in der Stellungnahme des CSDD zu den Staatsfinanzen).
- g. Auch die Funktionsweise unserer demokratischen Institutionen wird nicht weiter diskutiert, obwohl Partizipation, Inklusion und die Ausweitung der Demokratie anerkanntermaßen Vorbedingungen für die Akzeptanz einer an Nachhaltigkeit ausgerichteten Politik darstellen.
- h. Schließlich wird in dem vorliegenden Text eine Festlegung der luxemburgischen Regierung auf internationaler Ebene für Regelungen zu kämpfen, die eine weltweite Entwicklung in Richtung Nachhaltigkeit fördern, vermieden. So könnte der PNDD beispielsweise konkrete Zielvorstellungen für eine internationale Besteuerung von Finanzflüssen oder Ansichten über die Auswirkungen des weiteren Wachstums der Weltbevölkerung auf die Nachhaltigkeitsziele formulieren.

Der CSDD möchte anregen, dass dieser erste Teil des Entwurfes in jedem Fall und trotz seiner vielen Vorzüge noch einmal überarbeitet wird. Das vorliegende Papier stammt allzu offensichtlich aus der Zeit vor der Finanz- und Wirtschaftskrise, in deren Folge sich das Bewusstsein von der Dringlichkeit der Klimakrise sowohl in Luxemburg als auch in Europa und in der Welt nachdrücklich verändert hat.

*

2.2. Handlungsziele und Maßnahmen

Beim zweiten Teil, den Seiten 39 bis 70, handelt es sich um eine in sieben Kapiteln bzw. Politikbereiche unterteilte Auflistung von Handlungszielen und Maßnahmen.

Diese sind im Einzelnen zwar gut gemeint, können als Ganzes aber kaum überzeugen. Der CSDD kann seine Enttäuschung über diesen Teil des PNDD, der die Antworten auf die aufgeführten Herausforderungen hätte enthalten sollen, nicht verhehlen.

Die Hauptkritikpunkte des CSDD betreffen:

das Fehlen einer Ordnung nach Wichtigkeit und Zeithorizonten

- a. Die Ziele und Maßnahmen sind nicht nach ihrer jeweiligen Bedeutung oder Wirksamkeit hierarchisiert. Ohne die Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen können sie kaum als Richtschnur für politische Weichenstellungen dienen. „*Low hanging fruits*“ sind nicht als solche gekennzeichnet.
- b. Die Ziele und Maßnahmen sind zudem nicht nach politischen Prioritäten geordnet. Ohne die Festlegung auf Prioritäten besteht, zumal in Zeiten finanzieller und personeller Ressourcenknappheit, die Gefahr, dass die Umsetzung beliebig gerät.
- c. Feste Zeitpläne oder Zwischenschritte werden selten angeführt. Es ist dadurch kaum auszumachen, in welcher Legislaturperiode die einzelnen Maßnahmen erfolgen oder auch greifen sollen. Den Zielen und Maßnahmen sollten deshalb in jedem Fall verbindliche Zeitpläne zugeordnet werden.

das lineare Denken

- d. Ziele und Maßnahmen stehen in sieben Kapiteln nebeneinander, ohne dass ihrer Interdependenz ausreichend Rechnung getragen würde. Wie über ministerielle oder politische Segmentierungen hinaus integrierte Lösungen angestrebt werden könnten, wurde bedauerlicherweise nicht ausgearbeitet, obwohl hier ein großes Potential besteht.

die mangelnde Verbindlichkeit

- e. Die Handlungsziele sind häufig qualitativ und wenig operabel, nur selten sind sie auch quantitativ gefasst. Auf diese Weise wird einer späteren Überprüfbarkeit die Grundlage entzogen.
- f. Allgemein müssten die einzelnen Ziele und Maßnahmen auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen überprüft werden.
- g. Andererseits ist die Wahrscheinlichkeit, dass das erklärte Ziel ausgeglichener Staatsfinanzen erreicht werden kann, zumindest mit einem Fragezeichen zu versehen.
- h. Nicht nur die Finanzierbarkeit, sondern auch die Sozialverträglichkeit vieler Maßnahmen bleibt undiskutiert.
- i. Aussagen über die Evaluierung und das *Monitoring* durch Parlament, CSDD, Zivilgesellschaft und unabhängige wissenschaftliche Einrichtungen, fehlen völlig. Das Kapitel 3 ist mit einem Mindestmaß an Inhalt zu füllen, wenn dieser PNDD seiner Aufgabe gerecht werden soll.

inhaltliche Unstimmigkeiten

- j. Die Handlungsziele (bzw. Einzelmaßnahmen) im Bereich Landwirtschaft sind auf mehrere Kapitel verteilt. Diesem Bereich ist ein eigenes, der Bedeutung des Sektors entsprechendes Kapitel zuzuordnen.
- k. Handlungsziele zum Bereich Kultur und Kreativwirtschaft fehlen völlig. Diesem Bereich ist ebenfalls ein eigenes, der Bedeutung des Sektors entsprechendes Kapitel zuzuordnen.
- l. Der gesamte Text muss nach Zielvorgaben durchforstet werden, die nicht oder nicht mehr realistisch erscheinen, wie etwa die „Vollbeschäftigung“, eine „60% Frauenerwerbsquote bis 2010“, oder die „Halbierung der Zahl der Verkehrstoten bis 2010 gegenüber dem Jahr 2000“.
- m. Minder bedeutende Handlungsziele wie die Veranstaltung eines „Grenzgängertages“ u. ä. sollten zur besseren Lesbarkeit aus dem Text entfernt werden.
- n. Generell sollte der Plan keine Maßnahmen aufführen, die schon nahezu umgesetzt sind (siehe z.B. in Kapitel 5.1).
- o. Einzelne Punkte sind rundheraus unsinnig und lassen eine kritische „Punkt für Punkt“-Prüfung des Textes notwendig erscheinen; beispielhaft seien an dieser Stelle die „Förderung nachhaltiger Geldanlagen“ oder die „Stabilisierung des Anteils der Schulabbrecher auf 10%“ angeführt.

formale Aspekte

- p. Der Text ist nicht hinreichend strukturiert. Ein Inhaltsverzeichnis würde die Lesbarkeit erhöhen bzw. die Mängel der Struktur offenlegen.
- q. Die Aufteilung in „Qualitätsziele“, „allgemeine Handlungsziele“, „spezifische Handlungsziele“, zu der in einzelnen Unterkapiteln noch „Maßnahmen“ hinzukommen, ist nicht stringent.
- r. Die Lesbarkeit des Textes wird auch dadurch erschwert, dass der Aufbau der einzelnen Unterkapitel nicht einheitlich ist. So finden sich in Kapitel 5.2. nur Handlungsziele aber keine Maßnahmen. Diese Handlungsziele sind aber derart detailliert, dass sie, wie in Kapitel 5.1. geschehen, eigentlich unter Maßnahmen stehen müssten.

Dieser zweite Teil des PNDD erscheint durch seine Inkohärenzen und seine mangelnde Lesbarkeit wie ein Sammelsurium guter Vorsätze und schon beschlossener Maßnahmen.

3. Für eine Verbesserung des Nachhaltigkeitsprozesses in Luxemburg

Die Unausgewogenheit des PNDD-Vorentwurfes gibt dem CSDD Anlass zu Überlegungen und Vorschlägen, wie der Nachhaltigkeitsprozess in Luxemburg optimiert werden könnte.

- a. Dem Thema der Politikintegration sollte in Zukunft eine größere Bedeutung zukommen. Die Kohärenz zwischen einzelnen Politikfeldern sollte Gegenstand von Diskussionen im Parlament, auf Verwaltungs- und Regierungsebene und mit den Verbänden sein. Der CSDD schlägt eine Tagung zu Sinn, Zweck und Methoden der Politikintegration vor, um die Bedeutung der Thematik verständlich zu machen.
- b. Die Regierung sollte Wege suchen, um dem Nachhaltigkeitsgedanken in allen Ministerien zum Durchbruch zu verhelfen. Dem Nachhaltigkeitsministerium sollte in diesem Zusammenhang eine horizontale Zuständigkeit (Koordination, *Screening*) zukommen.
- c. Die CIDD (*Commission interdépartementale pour le développement durable*) sollte ihre Arbeit nicht abschließen, sondern in Zukunft in regelmäßigen Abständen (etwa zu einer *peer review*) zusammenkommen, um Erfahrungen bei der Umsetzung auszutauschen und neue *best practices* zu diskutieren.
- d. Auch das Parlament sollte im Rahmen des gesamten Nachhaltigkeitsprozesses kontinuierlich eingebunden bleiben. Die Debatte um eine *Midterm-Review* des PNDD könnte dafür einen Anlass bieten.
- e. Die fehlende Evaluierung des auslaufenden PNDD sollte nachgeholt werden. Für die in vier Jahren anstehende Neuauflage des PNDD muss

dieser wesentliche Arbeitsschritt natürlich am Anfang des Arbeitsprozesses stehen.

- f. Die Einbindung der Verbände und Bürger sollte in einer strukturierten, nachvollziehbaren Art und Weise erfolgen. Schon bei der Formulierung der Qualitätsziele sind externe Akteure (Verbände, Bürger, Wissenschaft) anzuhören. Der CSDD schlägt die Einberufung eines nationalen Nachhaltigkeitsgipfels vor.
- g. Parlament und Regierung sollten die Möglichkeit in Betracht ziehen, im Rahmen des Nachhaltigkeitsprozesses den CSDD bei der Formulierung der Qualitätsziele mit einzubeziehen.
- h. Der CSDD weist darauf hin, dass ohne eine Stärkung der institutionellen und personellen Basis des Nachhaltigkeitsprozesses (auf Ebene des Parlamentes, des CIDD und des CSDD), der Auftrag der Regierung in diesem Bereich nicht ernsthaft zu erfüllen ist.

4. Zusammenfassung

Der CSDD möchte die Autoren des Vorentwurfes noch einmal zum Ergebnis ihrer kollektiven Arbeit, die sich insbesondere im ersten Teil des Berichtes niederschlägt, beglückwünschen. An vielen Stellen lässt sich belegen, wie offen die interministerielle Kommission, die diesen Entwurf erarbeitete, auch Anregungen von außen aufgenommen und verarbeitet hat. Die inhaltliche Kritik des CSDD ist punktuell und bezieht sich hauptsächlich auf die ungenügende Berücksichtigung der aktuellen Krisenlage und die Vernachlässigung bestimmter Politikbereiche (Landwirtschaft, Kultur...)

Der zweite Teil des Berichtes (Handlungsziele und Maßnahmen) erscheint jedoch weniger als das Ergebnis einer kollektiven Anstrengung – zu deutlich tragen diese Kapitel die Handschrift der einzelnen Ministerien, die offenbar unabhängig und relativ losgelöst voneinander ihre Inhalte haben einfließen lassen. Deutlich wird auch, welche Ministerien erkennbar wenig Interesse an der Arbeit am PNDD hegen.

Die Prinzipien des Rio-Prozesses liefern die allgemeinen Kriterien, auf deren Basis der vorliegende Textentwurf für einen *Plan national du développement durable* bewertet werden kann. Dies sind insbesondere:

- a. Formulierung **quantifizierter und zeitgebundener Ziele**, die den Prozess der Nachhaltigkeit weiterentwickeln.

Die Vorlage ist durch einen Mangel an quantitativen und zeitgebundenen Zielvorgaben gekennzeichnet.

- b. Benennung **konkreter Maßnahmen zur Zielerreichung sowie der Verantwortlichkeiten** für die Umsetzung.

Die Vorlage ist durch eine verwirrende Vielzahl von konkreten Maßnahmen neben unverbindlichen Handlungszielen gekennzeichnet. Sie vermeidet die Benennung von Verantwortlichkeiten für die Umsetzung.

- c. Gewährleistung einer **verbindlichen Berichterstattung** über die Umsetzung (durch die mit der Umsetzung betrauten Akteure) und einer **Evaluation** der Ergebnisse (durch externe Stellen) anhand von klaren Indikatoren.

Die Vorlage verzichtet völlig auf konkrete Vorschläge für Berichterstattung und Evaluation.

- d. **Integration der Politikbereiche** in einer gemeinsamen Strategie.

Die Vorlage scheint dort, wo über Qualitätsziele hinaus konkrete Handlungs- und Politikziele benannt werden, auf eine Gesamtansicht zu verzichten. Inhaltliche Brücken zwischen den Politikbereichen sind nicht zu erkennen.

- e. **Aktive Beteiligung von Verbänden und Bürgern**, um den Nachhaltigkeitsprozess auf eine breite gesellschaftliche Basis zu stellen.

Die Vorlage integriert in ihrem ersten Teil viele Hinweise von Verbänden und Bürgern. Partizipation als strukturierter Prozess bei der Erarbeitung des PNDD ist aber insgesamt noch nicht gewährleistet.