

Dr. Joachim H. Spangenberg Studien, Konzepte und Indikatoren für zukunftsfähige Entwicklung

# Dr. Joachim H. Spangenberg, Vorsterstr. 97-99, D-51103 Köln, Tel. 0221-2168-95, email Joachim.Spangenberg@gmx.de 04.03.2008

## Stellungnahme: Herausforderungen der nachhaltigen Entwicklung in Luxemburg

Zur Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Postwesen und Sport zur erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung Luxemburg, 5. März 2008-03-03

Zunächst ist zu begründen, welchen Stellenwert Nachhaltigkeit in der Diskussion der unter Luxemburger Präsidentschaft 2005 erarbeiteten Lissabon 2 Strategie einnimmt. Daraus ergibt sich die Relevanz nicht-nachhaltiger Entwicklungen für die Diskussion. Diese werden dargestellt und ihnen Qualitätsziele einer nachhaltigen Entwicklung gegenübergestellt; der Vergleich illustriert den Handlungsbedarf. Abschließend wird dies an den vier ökologisch nicht-nachhaltigen Trends etwas näher erläutert.

#### Nachhaltigkeit

Die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (besser bekannt als Brundtland-Kommission) hat die bis heute allgemein akzeptierte Definition nachhaltiger Entwicklung entwickelt<sup>1</sup>: "Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung die die Bedürfnisse der gegenwärtigen Generation befriedigt ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen einzuschränken ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen. Sie beinhaltet zwei Schlüsselkonzepte:

- Das Konzept der 'Bedürfnisse', insbesondere der Grundbedürfnisse der Armen dieser Welt, die ausschlaggebende Priorität erhalten sollten, und
- Die Anerkennung von Grenzen der Fähigkeit der Umwelt, gegenwärtige und zukünftige Bedürfnisse zu befriedigen, beeinflusst vom Stand der Technik und der sozialen Organisation"<sup>2</sup>

Mit den Worten der EU Kommission kann "nachhaltige Entwicklung einfach bessere Lebensqualität für jeden, jetzt und für zukünftige Generationen, definiert werden. Sie ist eine Vision von Fortschritt, der wirtschaftliche Entwicklung, Schutz der Umwelt und soziale Gerechtigkeit verbindet [...]. Nachhaltige Entwicklung beinhaltet:

- 1. Ausgewogene und gerechte wirtschaftliche Entwicklung;
- 2. Ein hohes Beschäftigungsniveau, sozialen Zusammenhalt und soziale Integration;
- 3. Ein hohes Umweltschutzniveau und die verantwortliche Nutzung natürlicher Ressourcen;
- 4. Kohärente Politik in einem offenen, transparenten und verantwortlichen politischen System;
- 5. Effektive internationale Kooperation zur weltweiten Förderung nachhaltiger Entwicklung.

Einer der großen Unterschiede zwischen Nachhaltigkeits- und Lissabon-Strategie zeigt sich an dieser Stelle: Die Definition der Nachhaltigkeit spricht von wirtschaftlicher Entwicklung, Lissabon 2 präzisiert und verengt diesen Begriff zu wirtschaftlichen Wachstum. Dabei ist bisher umstritten, ob Wachstum Ziel oder Mittel der Politik sein soll. Letzteres ist aus Nachhaltigkeitssicht dann sinnvoll und unproblematisch, wenn dabei die Kriterien nachhaltiger Entwicklung eingehalten werden. Gemessen an ökonomischen Parametern ist das Wirtschaftswachstum in Luxemburg zufriedenstellend, gemessen an ökologischen Parametern ist es nicht nachhaltig, und gemessen an sozialen Parametern nicht effektiv.

## Lissabon 2 Strategie und Nachhaltigkeit

Die erste Lissabon Strategie hat sich schrittweise von einer auf den Broad Economic Policy Guidelines BEPGs basierenden Wachstums- zu einer mittelfristigen Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt, die auch Beschäftigung (Luxemburg-Prozess) und Umwelt (Schwerpunkt des Rates von Göteborg) mit integrierte, in Planungen, Berichten an den Frühjahrsgipfel der Union und in den Strukturindikatoren.

Basierend auf dem Kok-Bericht war es das Ziel der Revision, die Lissabon Strategie stärker auf Wachstumsförderung und damit erhöhte Beschäftigung zu fokussieren. Während jedoch die Kommission Wachstum als Voraussetzung zur Erreichung sozialer wie ökologischer Ziele betrachtete, betonte der Europäische Rat, dass bei aller Fokussierung Umwelt- und Beschäftigungspolitik im Rahmen der Lissabon Strategie nicht vernachlässigt werden dürfen, da sie Voraussetzung anhaltenden und nachhaltigen Wachstums (sustained and sustainable growth) seien. Jedoch ist bisher politisch undefiniert, was "nachhaltiges Wachstum" wäre (es müsste den obigen Kriterien nachhaltiger Entwicklung gerecht werden).

Eine gegenseitige Bedingtheit ist auch die Grundlage für das offizielle Verhältnis von EUSDS 2 Nachhaltigkeits- und Lissabon-2-Strategie: "Die Lissabon-Strategie ist ein essentieller Bestandteil der übergreifenden Ziele nachhaltiger Entwicklung", und "Die EU Nachhaltigkeitsstrategie bildet einen übergreifenden Rahmen, innerhalb dessen die Lissabon-Strategie, mit ihrer erneuerten Schwerpunktsetzung auf Wachstum und Jobs den Motor einer dynamischern Wirtschaft stellt." Dies ist insofern auch folgerichtig, als langfristige wirtschaftliche Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit wesentliche Kriterien für die ökonomische Nachhaltigkeit der Wirtschaft sind. Der Luxemburger Regierung ist also nur zuzustimmen, wenn sie im Umsetzungsbericht 2006 betont "all dies [die nationalen Ziele unter Lissabon 2] soll unter der Ägide des Nachhaltigkeitskonzepts erreicht werden" (S.7). Dabei ist offensichtlich, dass sich die Lissabon Strategie ebenso wenig auf Wirtschaftspolitik beschränken kann wie die Nachhaltigkeitsstrategie auf Umweltpolitik.

# Unsustainable Trends

Nicht nachhaltige Entwicklungen beeinträchtigen demnach auch die erfolgreiche Umsetzung der Lissabon-Strategie. Auf Grundlage der Analyse der EU Kommission für die Revision der EU Nachhaltigkeitsstrategie und modifiziert um sie an die Bedingungen Luxemburgs anzupassen konnte eine Reihe von nicht nachhaltigen Entwicklungen identifiziert werden, die politischer Reaktion bedürfen.

- > Ungebremste Klimaänderung vor allem durch wachsenden Energieverbrauch
- > Übernutzung der natürlichen Ressourcen, Verlust der biologischen Vielfalt
- Anhaltende Zunahme des Transports mit negativen Folgen f
  ür Energie- und Fl
  ächenverbrauch sowie f
  ür die Verkehrssicherheit, und schlie
  ßlich

- Ein weiterhin zu hoher Flächenverbrauch mit negativen Wirkungen auf Landschaft und Erholung, Boden, Grundwasser und biologische Vielfalt.
- Ungleiche Lebenschancen und Lebensqualität für Männer und Frauen
- Alterung der Gesellschaft mit Folgen für Sozialstruktur, Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme
- Verbreitung von Armut und sozialer Ausgrenzung, Gefährdung des Zusammenhalts der Gesellschaft (soziale Kohäsion), Prekarisierung der Bevölkerung
- Risiko der Entwicklung von Gruppen, die aufgrund mangelnder Bildung weder aktive Staatsbürger noch erfolgreiche Arbeitnehmer oder Selbstständige werden, und damit für die soziale Kohäsion
- Gefährdung der öffentlichen Gesundheit, Entwicklung der "Wohlstandskrankheiten"
- Verlust politischer Steuerungsfähigkeit durch mangelnde Effizienz und/oder unzureichende Abstimmung des Verwaltungshandelns, sowie durch Politikverdrossenheit der Bürger/innen
- Zunehmende Einkommensunterschiede zwischen Norden und Süden, wachsende Armut weltweit

Andere Faktoren, wie die Leistungskraft der Wirtschaft, die Staatsfinanzen und das Arbeitsplatzangebot haben sich für Luxemburg positiv entwickelt. Doch auch in diesen Bereichen gibt es internationale Tendenzen die eine nachhaltige Entwicklung gefährden, und deshalb vorbeugende Politiken erfordern. Das gilt z.B. für die

- > Gefahr von Wirtschaftskrisen durch hohe Volatilität der internationalen (Finanz-) Märkte und
- das Risiko des Verlustes der staatlichen Handlungsfähigkeit durch mangelnde finanzielle Ressourcen.

Ziele und Maßnahmen, um diesen nicht nachhaltigen Trends entgegen zu wirken werden teils von der Lissabon-Strategie, teils von der EU Nachhaltigkeitsstrategie, teils von anderen EU Politiken und ihrer Umsetzung im Lande abgedeckt, teils sind sie aber auch aber auch spezifisch luxemburgisch.

### Mangelnde Deckungsgleichheit

Die Umsetzung der Lissabon-Strategie in Luxemburg muss sich auch daran messen lassen, was sie zur Bekämpfung der nicht nachhaltigen Entwicklungen (siehe die folgende Tabelle) beigetragen und erreicht hat. Da sie jedoch nur einen Teil der Probleme explizit anspricht, jedoch auch auf andere einwirkt, ist in der Praxis eine integrierte Umsetzung von Lissabon- und Nachhaltigkeitsstrategie notwendig, um diesen Herausforderungen wirksam begegnen zu können. Auch sind unter den Nachhaltigkeitszielen solche (z.B. Reform der schulischen Bildung), die wesentlich für das Erreichen der Lissabon 2 Ziele sind. Andere modifizieren die Lissabon Ziele (Innovationsförderung nicht für alle sondern für nachhaltigkeitsgerechte Innovationen), wiederum andere stimmen überein (Schutz von Klima und biologischer Vielfalt) – hier besteht das Spannungsverhältnis innerhalb der Ziele von Lissabon 2: wie passen diese Ziele mit dauerhaftem (statt nachhaltigem) Wachstum und mit der Forderung nach Senkung der Energiekosten zusammen? Eine interessante Anregung bietet in diesem Kontext das Memorandum zur ökologischen Industriepolitik des deutschen BMU: hier wird das Ziel formuliert, Europa zur ressourceneffizientesten Wirtschaftsregion der Welt zu machen und damit – bei vermutlich weiter steigenden Ressourcenpreisen und drohenden Ressourcenkonflikten – auf eine neue Art die Ziele der Lissabon-Strategie zu operationalisieren. Tabelle: Unterschiedliche und überlappende Antworten von Nachhaltigkeit und Lissabon 2 auf nicht nachhaltige Trends

,

à

Night mochholdice E		
	Nachhaltigkeitsziel	Tiseshon 2
Ungebremste Klimaänderung vor allem durch wachsenden	Begrenzung der Klimaänderung ihrer Vorten	
Energieverbrauch	Ind Wirkingson and Construction and I II Addition	Lux. Versorgungssicherheit, Notwendigkeit
	and withoutgeli aut deselischaft und Umwelt	die Energiekosten zu senken um die
	("mugation and adaptation"), schrittweises	internationale Wettbewerbsfähigkeit zu
Ühernutzung der natürlichen Decomment W. 1. 4.1	Auslauten des Tanktourismus	verbessern, Klimaschutzplan
biologischen Vielfalt durch nicht nochholtziern V	Schutz der biologischen Vielfalt, Erhaltung	IG 11: Nachhaltige Ressourcennutzung.
und Produktion	und nachhaltige Bewirtschaftung der	Stärkung der Synergien zwischen
	natürlichen Ressourcen, nachhaltiger Konsum	Umweltschutz und Wirtschaftswachstum
	und Produktion	Lux: Naturschutzplan, Informationskampagne
Anhaltende Zunahme des Transports (insbes. des PKW-	Entkopplung von Wirtschaftswachstum und	nachhaltiger Konsum IG16: Infrastrukturen
Flachenverhouse control of the second s	Verkehrsnachfrage,	Lux: Ausbau Schiene. Verhesserning des
Rodenithermiterine and 7 and 1		öffentlichen Transports
ein weiterhin zu hoher Flächenverbrauch	Nachhaltige Entwicklung der Raumstruktur,	Flächenvorräte der Regierung anlegen,
Ungleiche Lebensqualität für Männer und Frauen	Gleichetelling on F 1 2 2	
	Gierchisteriung von Frauen und Männern	IG 18: Lebenszykluskonzept der
		Erwerbsarbeit
		Lux: Angebot von Kinderbetreuung außerhalb
Alterung der Gesellschaft mit Folgen für Sozialstruktur,	Beschäftigung der älteren Arheitnehmer	I anafaintico Ctatilitat 1. D.
Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme	Zugang zu, Gerechtigkeit und Wirksamkeit des	sichern: Senkung der Renten (real)
Verbreitung von Armut und sozialen Aussen		
Prekarisierung der Bevölkerung	Vollbeschäftigung, Prekarisierung vermeiden/vermindern Zugang zu	IG 7: Unterstützung von Innovation und
	Gerechtigkeit und Wirksamkeit des	roisciiuiig IG 9: Vollständige Reteiligung an der
	Sozialschutzes (Sicherung eines	Informationspesellschaft
	menschenwürdigen Leben)	IG 17: Vollbeschäftigung, Produktivität.
		soziale Kohäsion
		Lux: Förderung der Beschäftigungsfähigkeit,
		Schaffung der notwendigen Qualifikationen
		und Fähigkeiten für arbeitssuchende
		LINWONNET

4

	Qualifikationsniveaus; Integration der nicht-luxemburgischen Mitbürger und Grenzgänger	Arbeitsmarkts. Lux: Reform der Arbeitswerwaltung IG 23: Humankapitalinvestitionen. Lux: Lebenslanges Lernen, Hochschulbildung IG 15: Förderung einer Kultur der Selbstständigkeit. Lux: Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, IG 24: Anpassung von Erziehung und Training an die geforderten Fähigkeiten. Lux: Technologie-Training Partizipationsmöglichkeiten für ansässige Ausländer durch die Möglichkeit doppelter Staatsbürgerschaft
L	Förderung der physischen und psychischen Gesundheit, besserer Schutz vor Gesundheitsbedrohungen	
Verlust politischer Steuerungsfähigkeit durch mangelnde Effizienz und/oder unzureichende Abstimmung des Verwaltungshandelns, sowie durch Politikverdrossenheit der Bürger/innen	Kohärente "Governance", einschließlich Koordination, Kommunikation, Partizipation und Transparenz	
e e	Beiträge zur Beseitigung der Armut weltweit, Förderung einer global nachhaltigen Entwicklung	
keit	Zukunftsfähigkeit der Finanzen	IG 1: Inflationsbekämpfung IG 2: Ausgewogener Haushalt
Gefahr von Wirtschaftskrisen durch hohe Volatilität internationaler Märkte	Wirtschaft krisensicherer machen, Wettbewerbsfähigkeit sichern, wirtschaftliche Diversifikation	IG 8: Förderung aller Innovationen (ohne Nachhaltigkeitskriterien) IG 10: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit

. .

### Nachhaltigkeitsziele

Der zweite Schritt zu einer Politik nachhaltiger Entwicklung, nach der Identifizierung der nicht nachhaltigen Entwicklungen, ist die Formulierung von politischen Alternativen, von Nachhaltigkeitsleitbildern, die sein Trends entgegengesetzt werden. Diese Qualitätsziele beantworten die Frage "was wollen wir statt dessen?" Dabei ist es für eine kohärente Politik essenziell, die Kompatibilität aller Qualitätsziele untereinander zu prüfen und – ggf. durch Modifikationen – sicherzustellen. Da die Lissabon-2-Strategie Bestandteil der Nachhaltigkeitspolitik sein soll, sind auch ihre Ziele und Maßnahmen in diese Kohärenzprüfung einzubeziehen, um eine effektive politische Umsetzung sicherzustellen. Qualitätsziele müssen konkretisiert werden, durch (ebenfalls ressortübergreifende) quantifizierte Handlungsziele und ressortspezifische Maßnahmen. Nur was sich messen lässt, kann man auch managen. Deswegen müssen neben den qualitativen Zielen (z.B. zur nachhaltigen Landwirtschaft) auch quantitative Indikatoren (z.B. Eintrag von Stickstoff pro ha landwirtschaftlich genutzter Fläche) stehen sowie für alle Ziele benannt werden, mit welchen Maßnahmen sie erreicht werden sollen, und wer für diese und die Überprüfung der Erfolge (Monitoring und Berichterstattung) verantwortlich ist.

Dazu empfiehlt der deutsche Rat für nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung: "Wenn im etablierten Nachhaltigkeits-Diskurs zwischen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft erst einmal Ziele benannt sind (z.B. Senkung des spezifischen Energiebedarfs) und die ergänzenden Indikatoren (z.B. zur Erhöhung der Energieproduktivität um 3 % pro Jahr) definiert wurden, ist damit jedoch die Aufgabe der Nachhaltigkeitspolitik noch nicht erfüllt. Vielmehr beginnt dann erst die praktische Arbeit: Es müssen Maßnahmen der verantwortlichen Bereiche zugeordnet werden und es muss ein regelmäßiger Datenreport bei eindeutigen Datendefinitionen eingerichtet werden. Im einem öffentlichen Monitoring- und Controllingprozess gilt es festzustellen, ob die aktuelle Entwicklung im Zielkorridor liegt oder ob eine Nachsteuerung erforderlich ist. Zielkonflikte müssen erkannt und bearbeitet werden. Davon betroffen sind Entwicklungen und Entscheidungen der Politik, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft. Diese Art von Management der öffentlichen Dinge ist Neuland. Wir ermuntern die Bundesregierung, diese hochkomplexe und neuartige Aufgabe mit Phantasie und Mut anzugehen, um zu verhindern, dass der Eindruck entsteht, bei ihren Erklärungen handele es sich um schöne Absichtserklärungen ohne den wirklichen Willen zur Gestaltung der Zukunft."

Obwohl Nachhaltigkeit weit mehr als Umweltziele umfasst, werde ich im folgenden kurz auf die vier ökologisch nicht nachhaltigen Trends und ihren Bezug zu Lissabon 2 eingehen, insbesondere da wirtschaftliche und soziale Fragen bereits von meinen Vorredner/inne/n kompetent abgedeckt wurden.

Klimaänderung: Die Ziele des IPCC sind mittel- und langfristige Notwendigkeiten, auch die EU-Politik bewegt sich in diese Richtung. In Luxemburg sind dagegen die CO2-Emissionen kontinuierlich gestiegen, wobei der Verkehr (einschließlich Tanktourismus) die treibende Rolle spielt. Trotz der Förderung des schienengebundenen Verkehrs ist hier ohne weitergehende Maßnahmen keine Änderung abzusehen. Auch im Bereich der Anpassung an die Folgen des Klimawandels liegt bisher kein umfassendes Konzept für Luxemburg vor, und die Integration von Klimafolgenschutz in die Entwicklungszusammenarbeit ist längst nicht abgeschlossen.

Ressourcenübernutzung und Verlust der biologischen Vielfalt: Die letzten Jahre sind von einer ambivalenten Entwicklung geprägt: Zum einen ist ein rapider Verlust an biologischer Vielfalt festzustellen, zum anderen sind mit dem Naturschutzplan wichtige Schritte zu ihrem Erhalt getan worden. Was jedoch fehlt ist der Naturschutz in der Fläche durch Ökologisierung der Landwirtschaft: Luxemburg hat nach Belgien den zweithöchsten Düngemitteleinsatz pro Hektar in der EU 15, und liegt auch beim Pestizideinsatz knapp 15 % über dem Durchschnitt, bei gleich bleibender Tendenz der Einsatzmengen. Gleichzeitig liegt der Flächenanteil des ökologischem Landbaus trotz starken Zuwachses deutlich (2002 rund 40 %) unter dem Durchschnitt der EU 15. Über die Schäden durch invasive Arten ist mir nichts bekannt; hier wären Maßnahmen ggf. auf der Ebene der EU Handelspolitik zu treffen (phytosanitäre Grenzkontrollen).

Der Nitratgehalt in Flüssen ist der höchste in Europa, 80 % über dem EU 15 Durchschnitt, im Grundwasser liegt er knapp über dem (nicht zufriedenstellenden) EU-Durchschnitt. Der Phosphatgehalt der Flüsse ist der vierthöchste in Europa, ein Viertel über dem EU 15 Durchschnitt. Quelle der Verschmutzung sind überwiegend diffuse Emissionen aus der Intensivlandwirtschaft – hier ist eine Umorientierung notwendig.

Zunahme des Transports: Die Automobildichte in Luxemburg ist die höchste in Europa, mit rund 650/1000 Einwohner ca. 30 % über dem Durchschnitt der EU 15 – und dabei ist der Automobilbestand der Berufspendler noch nicht mitgezählt. Hinzu kommt der durch den Tanktourismus angelockte Grenz- und Transitverkehr. So wächst das automobile Verkehrsaufkommen trotz Ausbau des ÖPNV und Zunahme des Schienenverkehrs weiter an. Die Folgen sind Luft- und Lärmbelastung, Gesundheitsgefährdungen und Unfälle, Fragmentierung der Landschaft und Verlust der biologischen Vielfalt. Verkehrsreduzierung muss eine zentrale politische Aufgabe werden, zunehmende Verkehrsvolumina sind auch ökonomisch dysfunktional.

*Flächenverbrauch*: Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum, sowie Ausbau der Infrastruktur verbrauche zunehmend Flächen und führen zur Fragmentierung der Landschaften. Trotz ambitionierter Ansätze im Raumentwicklungsplan konnten die negativen Trends bisher nicht gestoppt werden. Die Fortentwicklung des Plans als gemeinsame und verbindliche Grundlage für die Arbeit der betroffenen Ministerien, sowie seine weitere Integration mit der Wirtschafts- und Siedlungspolitik sind dringend anzuraten.

In dieser Analyse ergeben sich offensichtliche Zielkonflikte innerhalb der Lissabon-2-Strategie, die sich insbesondere an ökologischen Fragen fest machen. Zu solchen Zielkonflikten sei erneut der Rat für nachhaltige Entwicklung zitiert: "Jeder Schritt zur nachhaltigen Entwicklung verlangt die Integration von ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten. In Wirtschaft und Gesellschaft sind dabei Zielkonflikte unvermeidbar. Sofern solche Konflikte von grundsätzlicher Bedeutung sind, sollten sie offen angesprochen werden, um danach Wege zu suchen, wie sie entschärft oder sogar gelöst werden könnten. Es lassen sich aber nicht alle Konflikte in Win-Win-Situationen auflösen. Das wäre illusorisch. Neben Gewinnern wird es auch Verlierer geben.

Nur wer Zielkonflikte anspricht, macht sie lösbar und kann absehbare Enttäuschungen vermeiden."

Nachhaltige Entwicklung kann weder Täuschungen noch Enttäuschungen brauchen. Ich hoffe, dass diese Beschreibung potenzieller Zielkonflikte zu einer konfliktlösenden Diskussion über das in Luxemburg gewünschte Modell sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Lebensqualität beiträgt.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Alle Zitate sind Eigenübersetzungen aus dem Englischen und können daher von der amtlichen Übersetzung abweichen.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> In der Literatur wird häufig nur der erste Satz der Definition zitiert, seine Unkonkretheit beklagt und dann Definitionen vorgeschlagen, die in offenem Gegensatz zum zweiten, konkreteren Satz der Definition stehen. Ein Beispiel sind ökonomische Definitionen, die Nachhaltigkeit mit unbegrenztem Wachstum gleichsetzen und damit die Anerkennung von Grenzen ausschließen (und zudem "sustained" und "sustainable growth" verwechseln). Eine solche Vorgehensweise ist irreführend und wissenschaftlich fragwürdig.