

Deutscher Bundestag
Parlamentarischer Beirat
f. nachhaltige Entwicklung
Ausschussdrucksache
19(26)23-1

Ulrich Petschow, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW)

Stellungnahme zum Öffentlichen Fachgespräch „Postwachstumsstrategien“

15. Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung
am 13. Februar 2019

Berlin, 12. Februar 2019



i | ö | w

INSTITUT FÜR
ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Die vorsorgeorientierte Postwachstumsposition: auf dem Weg zu einem neuen Konsens in der Nachhaltigkeitsdebatte?

Hintergrund

In Deutschland besteht auf wissenschaftlicher und politischer Ebene ein weitgehender Konsens darüber, dass ökologische Belastungsgrenzen (*planetary boundaries*) auf Dauer eingehalten werden sollen. Mit dem 1,5 beziehungsweise 2 °C-Ziel wurde ein zentrales klimapolitisches Ziel im Pariser Abkommen auch international festgeschrieben. Nimmt man diese Ziele ernst, so ist eine fundamentale Veränderung der Wirtschaftsweise innerhalb einer Zeitspanne von wenigen Jahrzehnten notwendig.

Der bisherigen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik ist es bislang bei Weitem nicht gelungen, eine hinreichend starke Reduktion der ökologischen Belastungen zu erreichen. Wie genau die grundsätzlich konsensualen Ziele erreicht werden sollten, wird sowohl im wissenschaftlichen als auch im politischen Bereich kontrovers diskutiert. Besonders umstritten ist dabei die Frage nach der Relevanz der wirtschaftlichen Entwicklung beziehungsweise des Wirtschaftswachstums für die Erreichung umweltpolitischer Ziele. Im Rahmen der Studie „*Gesellschaftliches Wohlergehen innerhalb planetarer Grenzen – Der Ansatz einer vorsorgeorientierten Postwachstumsposition*“, die im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführt wurde, haben das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), das RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie verschiedene Diskursstränge analysiert und konkrete Vorschläge entwickelt. Sie schließt damit an die Ergebnisse der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestages an.

Durch die Darstellung, Analyse und Bewertung zentraler Argumente und Schlussfolgerungen aus dem gesamten Spektrum der Positionen innerhalb der Wachstumsdebatte – von Green Growth über A-Growth und Postwachstum bis hin zu Degrowth – wird ein Beitrag dazu geleistet, diesen Diskurs zu strukturieren und für ein breiteres Publikum zugänglich zu machen. Ebenso haben wir relevante Bezüge zu verschiedenen theoretischen Ansätzen und empirischen Studien, wie sie in der Mainstream-Ökonomik und in heterodoxen Ansätzen zu finden sind, hergestellt. Ausgehend von der Prämisse, dass das Ziel der Einhaltung planetarer Grenzen für umweltpolitisches Handeln maßgeblich sein sollte, möchte ich insbesondere folgende Ergebnisse der Studie zur Diskussion stellen:

These I: Die Einhaltung der planetaren Grenzen erfordert einen tiefgreifenden Wandel, der sich nicht allein auf eine Grundstrategie stützen kann.

Innerhalb des Diskurses gibt es zwei besonders prominente und eindeutig antagonistische Positionen: Green Growth und Degrowth. Beide Ansätze beruhen jedoch auf Kernannahmen, die sich wissenschaftlich nicht hinreichend begründen beziehungsweise belegen lassen. Keine dieser Position sollte daher für sich beanspruchen, als alleinige Strategie für umweltpolitisches Handeln dienen zu können.

Green-Growth-Befürworter/innen argumentieren, dass weiteres Wirtschaftswachstum auch in früh industrialisierten wohlhabenden Volkswirtschaften notwendig ist, um die Lebensqualität in diesen Gesellschaften zu erhalten oder zu erhöhen. Zudem bestehe hinreichende Gewissheit darüber, dass ökologischen Belastungen durch geeignete Instrumente ausreichend stark reduziert werden können, damit die planetaren Grenzen eingehalten werden. Die Wirtschaftsleistung könne dabei – wenn auch in qualitativ veränderter Form – weiterhin wachsen. Diese Auffassungen lassen sich aber nur dann gut begründen, wenn eine Gewissheit für das Gelingen einer hinreichend starken Entkopplung unterstellt wird, die mit Blick bspw. auf bisher realisierte (technologische) Versuche wissenschaftlich nicht haltbar ist. Zudem wird hier die in der neoklassischen Wohlfahrtsökonomik vertretene Auffassung der Lebensqualität zugrunde gelegt: Lebensqualität ist danach das Aggregat des Ausmaßes, in dem individuelle Präferenzen erfüllt werden. Es ist aus einer gesellschaftlichen Perspektive aber nicht klar, warum gerade diese Auffassung von Lebensqualität als Präferenzenerfüllung und nicht eine andere Konzeption der „richtige“ Maßstab für politisches Handeln sein sollte.

Degrowth-Vertreter/innen sind hingegen der Auffassung, dass Wirtschaftswachstum zur Aufrechterhaltung der Lebensqualität in den wohlhabenden Ländern nicht (mehr) notwendig ist. Diese könne selbst dann gesichert oder gar erhöht werden, wenn die aggregierte Wirtschaftsleistung sinkt. Laut dieser Position besteht zudem hinreichende Gewissheit darüber, dass die Wirtschaftsleistung in den wohlhabenden Ländern sinken wird, wenn diese ihre ökologischen Belastungen ausreichend stark reduzieren. Dagegen wenden wir ein, dass Degrowth-Vertreter/innen nicht überzeugend erläutern, ob und insbesondere wie die Lebensqualität erhalten werden kann, wenn das BIP pro Kopf (sehr) stark abnimmt. Ebenso ist die behauptete Gewissheit über das unvermeidliche Scheitern einer hinreichend (politisch) ambitionierten Entkopplungsstrategie wissenschaftlich nicht haltbar.

These II: Die vorsorgeorientierte Postwachstumsposition nimmt die Schnittmengen der unterschiedlichen Zugänge auf und lotet handlungsorientiert die Möglichkeiten zur Einhaltung der planetaren Grenzen aus.

Ein zentrales Ergebnis der Studie besteht in der Erkenntnis, dass es zwischen den sich auf Ebene ihrer zentralen Annahmen widersprechenden Orientierungen Green Growth und Degrowth dennoch weitreichende Überschneidungen und potenzielle Komplementaritäten auf Ebene der jeweils befürworteten Maßnahmen und politischen Instrumente gibt. Die vorsorgeorientierte Postwachstumsposition versucht diese Ausgangslage in produktiver Art und Weise zu nutzen:

Sie ist einerseits ergebnisoffen und besitzt keine starken ex-ante-Prämissen bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Wirtschaftsleistung sowie hinsichtlich des Gelingens oder Scheiterns der Entkopplung. Andererseits lotet sie aus, wie groß der konsensuale und potentiell komplementäre Bereich zwischen verschiedenen Positionen auf der instrumentellen Ebene ist. Zugleich wird aber auch die in der Nachhaltigkeits- und Transformationsforschung betonte Einsicht anerkannt, dass gesellschaftliche Wandelprozesse nicht allein auf der instrumentellen Ebene und durch Benennung von defensiven Zielen („planetare Grenzen“) angestoßen werden können.

These III: Die Einhaltung der planetaren Grenzen erfordert einen kulturellen und institutionellen Wandel.

Die bisher dominante *culture of growth* ist tief in den formalen und informellen Institutionen verankert, die unsere Gesellschaften „steuern“. Hierzu gehören bspw. vorherrschende Vorstellung was „erfolgreiches Wirtschaften“ ausmacht und entsprechende Regulierungen. Wollen sie zur Einhaltung planetarer Grenzen beitragen, müssen Politikansätze daher – jenseits materieller Ziele und unmittelbar darauf ausgerichteter Instrumente – auch den kulturellen Wandel hin zu einer *culture of sustainability* in den Blick nehmen. Aufgrund der heutigen Verfasstheit der früh industrialisierten, wohlhabenden Länder spielen die Wirtschaftsleistung und die damit generierten Einkommen eine wichtige Rolle für die Funktionsweise fundamentaler gesellschaftlicher Institutionen. Aus dem Vorsorgeprinzip lässt sich, angesichts der Unsicherheiten bezüglich der künftigen Entwicklung der Wirtschaftsleistung, das Ziel ableiten, diese gesellschaftlichen Institutionen wo möglich so zu transformieren, dass sie ihre Funktionen unabhängig von der Wirtschaftsleistung erbringen können.

Würde es gelingen, gesellschaftliche Institutionen wachstumsunabhängiger zu gestalten, könnte die Politik notwendige Politikmaßnahmen unabhängig von ihren vermeintlich negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum gestalten. Die Spielräume für eine ambitionierte Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik würden sich ausweiten. Es würde zudem Vorsorge getroffen werden für den Fall, dass weiteres Wachstum bspw. in Folge weltwirtschaftlicher Verwerfungen oder der demografischen Entwicklung ausbleibt oder sich deutlich abschwächt.

These IV: Die vorsorgeorientierte Postwachstumsposition fordert daher:

- wirksamere ökonomische Rahmenbedingungen zu setzen,
- neue Pfade der gesellschaftlichen Entwicklung auszuloten und
- Potenziale für eine stärkere Wachstumsunabhängigkeit zu prüfen.

Aus der vorsorgeorientierten Postwachstumsposition lassen sich die folgenden drei Forderungen ableiten: Erstens erfordert die Einhaltung der planetaren Grenzen eine Anpassung der ökonomischen Rahmenbedingungen, insbesondere durch den entschlosseneren Einsatz von (marktbasierten) Instrumenten zur Internalisierung umweltschädlicher externer Effekte (d. h. insbesondere Cap-und-Trade-Systeme wie der Emissionshandel oder Ökosteuern).

Zweitens sollten durch partizipative Suchprozesse, Experimentierräume und neue innovations- und forschungspolitische Ansätze neue Pfade der gesellschaftlichen Entwicklung ausgelotet und erschlossen werden. Hierzu gehören transdisziplinäre Forschungs- und Beratungsprojekte an denen verschiedene relevante gesellschaftliche Akteure beteiligt sind oder Überlegungen wie sie im Kontext der Debatte um soziale Innovationen vorliegen.

Drittens sollten Potenziale für eine wachstumsunabhängigere Gestaltung gesellschaftlicher Institutionen und Bereiche (wie Sozialversicherungssysteme oder Beschäftigung) identifiziert und nutzbar gemacht werden. Die Analysen des Projektteams zeigen jedoch, dass die bisher vorgeschlagenen Ansätze zur Verwirklichung von mehr Wachstumsunabhängigkeit

allenfalls eine marginale Wirksamkeit besitzen. Zudem werden grundlegende Reformansätze, wenn überhaupt, bisher nur in kleinen Teilbereichen der Gesellschaft angedacht und in einer Reihe kleinerer Experimente verfolgt.

Angesichts der Ungewissheit über die Erfolgsaussichten der bisher dominant verfolgten Strategie einer Entkopplung von Wirtschaftswachstum und negativen Umweltauswirkungen erscheint es jedoch geboten, weiter an der Konzeption und Erprobung von weniger stark vom Wirtschaftswachstum abhängigen Modellen zu arbeiten und förderliche Rahmenbedingungen hierfür zu schaffen. Wir sehen in diesem Themenfeld einen erheblichen Diskussions- und Handlungsbedarf.

Anknüpfungspunkte zum Peer Review der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Mit Blick auf den Peer Review (2018)¹ und der Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats zum Peer Review 2018 zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sollen an wenigen Stellen Bezüge zu der vorgeschlagenen Postwachstumsposition hergestellt werden.

Der Peer Review empfiehlt, dass Schwerpunkte weiterer Aktionen vor allem dort gesetzt werden sollten, wo die Indikatoren eine Zielverfehlung anzeigen. Dabei handelt es sich i.d.R. insbesondere um besonders persistente und herausfordernde Umweltprobleme, die mit Blick auf Klima und Landwirtschaft bereits seit langem im Fokus stehen und nicht oder nur begrenzt einer Lösung zugeführt worden sind, obgleich die Dringlichkeit seit langem bekannt ist.

Explizit werden u. a. erwähnt:

- Umstellung von Verbrauchs- und Konsummuster u. a. hin zu einer Kreislaufwirtschaftsorientierung.
- Die Einhaltung der gesetzten Klimaziele zum Jahre 2030.
- Grundlegende Veränderungen in der Milch- und Fleischindustrie – mithin auch auf der Nachfrageseite ein gesellschaftlicher Wandel der Ernährungsgewohnheiten.

Zudem werden Maßnahmenprogramme gefordert, um diese Zielverfehlungen zu überwinden.

Vor dem Hintergrund der entwickelten vorsorgeorientierten Postwachstumsdiskussion ist es zentral, dass ein kultureller Wandel eingeleitet wird: von einer Wachstumskultur hin zu einer Nachhaltigkeitskultur und damit ein Wandel gesellschaftlicher Leitbilder.

¹ Deutscher Rat für nachhaltige Entwicklung (2018) (HG.): Veränderung – Chance – Dringlichkeit: die Vorteile nachhaltigen Handelns. Peer Review 2018 zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Bericht der Peer-Review-Gruppe unter dem Vorsitz von Helen Clark. Berlin, Mai 2018.

Aus der Sicht der Handlungsorientierungen der vorsorgeorientierten Postwachstumsposition ist es zunächst für alle angeführten Beispiele der Zielverfehlung essenziell, dass eine Internalisierung der externen Kosten erfolgt, um damit den ökologischen Ordnungsrahmen zu entwickeln und entsprechende Preissignale zu vermitteln.

Die genannten Bereiche sind durch erhebliche Pfadabhängigkeiten gekennzeichnet, die auch institutionell tief verankert sind. Die Entwicklung neuer nachhaltigerer Entwicklungspfade ist i.d.R. zeitaufwändig und stößt auf vielfältige Widerstände der potenziellen Verlierer der Entwicklung. Dies bedeutet aber auch, dass vielfach Preissignale nicht hinreichend sind um Veränderungsprozesse zu unterstützen, wenn keine alternativen Handlungsmöglichkeiten existieren.

Am Beispiel Mobilität kann bspw. aufgezeigt werden, dass die existierenden Infrastrukturen im Grundsatz vorrangig die individuelle Mobilität umfassend unterstützen. Ein Pfadwechsel der Entwicklung erfordert, dass Mobilitätsalternativen auch mit Blick auf die Infrastrukturen entwickelt werden müssen. Der Umbauprozess sollte dementsprechend parallel verlaufen. Die Infrastrukturentwicklung muss nachhaltigere Handlungspotenziale eröffnen.

Mithin müssen Experimentierräume (Reallabore) eröffnet werden, in denen neue Handlungsoptionen ermöglicht werden und nachhaltigere Lösungen erprobt werden. Dabei können sowohl soziale als auch technologische Innovationen eine wesentliche Rolle spielen. Gerade aus dem Postwachstumsdiskurs bzw. der Postwachstumspraxis heraus sind vielfältige Experimente alternativer Formen der Leistungserbringung entwickelt worden, die allerdings vielfach in Nischen verbleiben. Leitbilder entsprechender Ansätze sind bspw. „Gemeinwohl“, „Commons“, „Regionalisierung“, „right to repair“, „Verlängerung der Produktlebensdauer“, „Kreislaufwirtschaft“. Ein breiter Ansatz von Reallaboren kann es ermöglichen, systematisch Stärken und Schwächen der verfolgten Strategien aufzuzeigen und dementsprechend Handlungsorientierungen zu entwickeln. Ein up-scaling dieser Nischen könnte geeignet sein, Lösungsansätze für die Bereiche mit Zielverfehlungen bereitzustellen. Allerdings ist u. a. vor dem Hintergrund der Pfadabhängigkeiten sozio-technischer Systeme festzuhalten, dass ein up-scaling eine Entwicklung förderlicher Rahmenbedingungen bzw. einer institutionellen Einbettung bedarf. Ansätze wie die des Transitionsmanagements geben Hinweise auf die Entwicklung möglicher Handlungsstrategien, die einerseits an den Leitbildern, den bestehenden sozio-technischen Regimen und den Nischen ansetzen müssen. Dabei wird es auch darauf ankommen, geeignete und kontextualisierte policy-mixes zu entwickeln und einzusetzen, um den Pfadwechsel zu einer nachhaltigen Entwicklung zu ermöglichen.

Ansätze dazu lassen sich bspw. im Kontext der sozial-ökologischen Forschung identifizieren, die entsprechende Transitionsprozesse (BMBF 2015)² einerseits analysiert und andererseits praxisrelevant unterstützt.

Mithin wird deutlich, dass Vorstellungen aus dem Postwachstums- und Transitionsdiskurs existieren, die geeignet sein können, die im Peer Review geforderten Maßnahmenprogramme anzuregen und zu unterstützen.

² https://www.bmbf.de/pub/Sozial_oekologische_Forschung.pdf

Mit Blick auf den im Peer Review hervorgehobenen Ansatz „Niemanden zurücklassen“ (LNOB) wird insbesondere auch der Prozesscharakter der Nachhaltigkeitsstrategie hervorgehoben: die Einhaltung der planetaren Grenzen und die dazu erforderlichen Maßnahmen, die zudem in einer kurzen Frist einen tiefgreifenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umbau erfordern wird auch Verlierer generieren. Handlungsstrategien und Maßnahmenprogramme müssen dies berücksichtigen. Die Herausforderungen sind im Kontext der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ deutlich geworden. Die Herausforderung LNOB oder auch der „just transition“ sind gegenwärtig noch kaum diskutiert.

Im Kontext der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sind solche prozessorientierten Ansätze höchst relevant und sollten gestärkt werden.

Weitere Hinweise

Der vorliegende Beitrag basiert im Wesentlichen auf einem Beitrag in der Zeitschrift [„Ökologisches Wirtschaften“](#) Ausgabe 01/2019 (S. 15-16), der im März dieses Jahres erscheinen wird und für die Anhörung modifiziert wurde. Die Verantwortung für diesen Beitrag liegt beim Autor.

Bibliographische Angaben der diesem Beitrag zu Grunde liegende Studie:

Petschow, Ulrich; aus dem Moore, Nils; Pissarskoi, Eugen; Korfhage, Thorben; Lange, Steffen; Schoofs, Annekathrin; Hofmann, David mit Beiträgen von Hermann Ott (2018): *Gesellschaftliches Wohlergehen innerhalb planetarer Grenzen: Der Ansatz einer vorsorgeorientierten Postwachstumsposition*. UBA TEXTE (89/2018). Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau. Download unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/vorsorgeorientierte-postwachstumsposition>

An der Studie waren beteiligt: Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. Die Studie ist entstanden im Rahmen des Projekts „Ansätze zur Ressourcenschonung im Kontext von Postwachstumskonzepten“, das vom Umweltbundesamt beauftragt wurde (Forschungskennzahl 3715311040).

Kontakt:

Ulrich Petschow

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung

Potsdamer Str. 105
D-10785 Berlin

Tel. +49–30–884594-23
Fax +49–30–8825439

ulrich.petschow@ioew.de

www.ioew.de

Zur Person

Ulrich Petschow ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsfeld Umweltökonomie und Umweltpolitik am Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW). Er hat Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaften an der Universität Mannheim studiert. Seine Forschungsschwerpunkte sind Umweltpolitik und Governance, Innovation und neue Technologien sowie alternative Ökonomie-Konzepte. Als Projektleiter und langjähriger Leiter des Forschungsfeldes Umweltökonomie und Umweltpolitik verantwortet er eine Vielzahl nationaler und internationaler Forschungs- und Beratungsprojekte. Aktuell befasst er sich mit Ansätzen und Strategien neuer Produktionskonzepte, dem gerichteten Wandel soziotechnischer Systeme und den Möglichkeiten neuer Allianzen für Nachhaltigkeitspolitik.

Ausgewählte aktuelle Publikationen

Petschow, U.; aus dem Moore, N.; Pissarskoi E.; Korfhage; T., Lange; S., Schoofs; A., Hofmann, D. (2018): Gesellschaftliches Wohlergehen innerhalb planetarer Grenzen: Der Ansatz einer vorsorgeorientierten Postwachstumsposition. UBA Texte 89/2018 ([Download](#)).

Petschow, U. (2017): Alternative Ökonomien. In: Pfriem, R.; Schneidewind, U., Barth, J., Graupe, S. und Korbun, T. (Hrsg.): Transformative Wirtschaftswissenschaft im Kontext nachhaltiger Entwicklung. Metropolis.

Von Gleich, A.; Petschow, U. (2017): Aktuelle Diskussion um die Einführung eines Innovationsprinzips und das Verhältnis zum Vorsorgeprinzip. Kurzstudie ([Download](#)).