

PRESSEDIENST

24.07.2024

Analyse für die letzten fünf Jahre

IMK-Check zeigt schwache Entwicklung bei wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit: Trotz Fortschritten nur 2 von 15 Zielen erreicht

Mehr als vier Jahre internationaler Krisen, geprägt durch die Corona-Pandemie, den russischen Überfall auf die Ukraine, die dadurch ausgelöste, gerade abgeebbte Inflationswelle sowie wachsende geopolitische Spannungen, haben deutliche negative Spuren bei zentralen Kenngrößen wirtschaftlicher, staatlicher, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit in Deutschland hinterlassen. Die Bundesregierung hat zwar mit hohem Aufwand, darunter weit verbreitete Kurzarbeit, Unterstützungszahlungen und Energiepreisbremsen, verhindert, dass die Polykrise voll auf die Einkommen der Bevölkerung und den Arbeitsmarkt durchschlägt. Dieser wichtige Stabilisierungserfolg der Wirtschaftspolitik ändert allerdings wenig daran, dass Deutschlands Nachhaltigkeitsbilanz für den Zeitraum von 2019 bis 2023 nur geringe Fortschritte aufweist. Das Problem könnte sich noch verschärfen, wenn Bund und Länder zugunsten einer strikten Anwendung der Schuldenbremse weiterhin dringend notwendige Investitionen unterlassen. Das ergibt der neue Nachhaltigkeits-Check im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung anhand von 15 Indikatoren.* Lediglich bei einem davon – der Entwicklung der Beschäftigung – geben die Forschenden im Durchschnitt der fünf untersuchten Jahre uneingeschränkt grünes Licht. Bei einem zweiten – der Senkung der Treibhausgasemissionen – mit Abstrichen (detaillierte Ergebnisse unten).

Trotz der geringen Quote erreichter Ziele sprechen Prof. Dr. Fabian Lindner und Prof. Dr. Anita Tiefensee, die die Studie für das IMK erstellt haben, von einer „durchwachsenen Bilanz“ angesichts der fortgesetzten externen Schocks, auf die die Wirtschaftspolitik reagieren musste. Sie heben besonders hervor, dass die Beschäftigungsquote in Deutschland trotz der ökonomischen Krisen leicht gestiegen ist – „ein großer beschäftigungs- und sozialpolitischer Erfolg, der dabei geholfen hat, die sozialen Folgen der Krisen deutlich abzuschwächen“, betonen der Ökonomieprofessor von der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin und die Professorin an der Hochschule des Bundes.

Mit Blick auf die kommenden Jahre sehen es Lindner und Tiefensee als zentrale politische Herausforderung an, den Zielkonflikt bei der Staatstätigkeit zu lösen, der sich auch im Nachhaltigkeits-Check abbildet: Dort werden sowohl die staatliche Verschuldung als auch die öffentliche Investitionsquote ausgewertet. Bei beiden Größen wurden im

Ansprechpartner in der
Hans-Böckler-Stiftung:

Prof. Dr. Sebastian Dullien
Wissenschaftlicher Direktor IMK
Telefon +49 211 7778-331
sebastian-dullien@boeckler.de

Rainer Jung
Leiter Pressestelle
Telefon +49 211 7778-150
rainer-jung@boeckler.de

IMK – Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung
der Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18
40474 Düsseldorf

presse@boeckler.de
www.boeckler.de
www.imk-boeckler.de

Untersuchungszeitraum die Anforderungen verfehlt. Allerdings sind Defizit und Schuldenquote nach einem Anstieg durch die zur Krisenabwehr nötigen Ausgaben zuletzt wieder gesunken und Letztere nähert sich dem Ziel von 60 Prozent oder weniger des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

In der Abwägung ist für die Forschenden klar, welche Prioritäten gesetzt werden müssten: „Für die mittelfristige Zukunft von Wohlstand und Nachhaltigkeit in Deutschland besteht die Gefahr, dass die Bundesregierung in den nächsten Jahren zu einseitig die Einhaltung der Schuldenbremse priorisiert“, warnen sie. Denn: „Durch eine damit verbundene Sparpolitik gefährdet sie die ökonomische Stabilität, indem sie das Wachstum des BIP niedrig hält; im Bereich der Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit die Investitionstätigkeit weiterhin zu gering bleibt; die soziale Nachhaltigkeit, da ein zu geringes Wachstum Armut und Ungleichheit vergrößern sowie fehlende Investitionen den Anteil junger Menschen ohne weiteren Abschluss weiter erhöhen könnten; und die ökologische Nachhaltigkeit, da viele Investitionen und Gelder für die Transformation der Wirtschaft hin zur Klimaneutralität bereits gestrichen wurden.“ Eine sichere, klimaverträgliche und bezahlbare Energieversorgung sei eine zentrale Anforderung, schreiben die Forschenden. Sie sei einerseits wichtig, „um die Legitimität der Klimapolitik nicht zu gefährden und einem weiteren Anstieg des Populismus keinen Vorschub zu leisten“. Andererseits sei sie geboten angesichts „steigender geopolitischer Risiken wie einer möglichen Änderung der Regierung in den USA im nächsten Jahr und einer weiteren Eskalation der Spannungen zwischen den USA und China, die die stark exportabhängige deutsche Wirtschaft bedroht.“

„Die Zahlen zeigen die Herausforderungen, vor denen wir im Moment stehen. Mit einer deutlichen Erhöhung und Verstetigung der öffentlichen Investitionen können wir diesen Herausforderungen erfolgreich begegnen“, ordnet Dr. Tom Bauermann, IMK-Experte für die sozial-ökologische Transformation, die Ergebnisse der Studie ein. „Die Schuldenbremse darf dabei einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung nicht im Weg stehen.“

Methode und detaillierte Ergebnisse der Studie:

Der Nachhaltigkeits-Check folgt dem Modell des „Neuen Magischen Vierecks“, das die etablierten Zieldimensionen der Wirtschaftspolitik für das 21. Jahrhundert aktualisiert. Traditionell geht es um hohe Beschäftigung, stabile Preise, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum. In Zeiten von Klimawandel und steigender Einkommensungleichheit reicht eine Ausrichtung primär auf Wirtschaftswachstum nicht mehr aus, so der modernisierte Ansatz. Das Konzept hat der Wissenschaftliche Direktor des IMK, Prof. Dr. Sebastian Dullien, mitentwickelt. Es greift mit verschiedenen Zielwerten Anforderungen auf, auf die sich die Bundesregierung etwa im Rahmen der Europa-2020-Strategie, der

Agenda 2030 der Vereinten Nationen, der Erneuerbare-Energien-Richtlinien der Europäischen Union oder dem Klimaschutzgesetz selbst festgelegt hat, und ergänzt sie um weitere wichtige Nachhaltigkeitsziele. Seit 2012 wurde der Check mehrmals durchgeführt. In die aktuelle Auswertung für die Jahre 2019 bis 2023 wurden erstmals zusätzlich zu den bislang ausgewerteten Größen der Gender-Pay-Gap einbezogen, ebenso die Inflationsrate.

Lindner und Tiefensee haben anhand der aktuellsten verfügbaren Daten aus zahlreichen offiziellen Quellen überprüft, inwieweit Deutschland in den vergangenen fünf Jahren mehr materiellen Wohlstand und ökonomische Stabilität, Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und Finanzen, soziale Nachhaltigkeit sowie ökologische Nachhaltigkeit erreicht hat. Dabei haben sie in diesen vier Oberkategorien insgesamt 16 verschiedene Indikatoren betrachtet und 15 gewertet, da für einen keine neuen Daten vorlagen (siehe auch Abbildungen 1 bis 4 im Anhang).

– Wachstum, Konsum, Beschäftigung, Außenhandel und Inflation: Dreimal „rot“, einmal „grün“ –

Die Krisen der jüngsten Vergangenheit haben tiefe Spuren bei den volkswirtschaftlichen Kennzahlen hinterlassen, so dass bei den fünf Indikatoren in dieser Gruppe nur einmal die Anforderungen erfüllt wurden. Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf lag der Studie zufolge 2023 etwas niedriger als 2019, wozu in erster Linie die Wirtschaftseinbrüche 2020 und 2023, in zweiter auch die wachsende Bevölkerung beigetragen haben. Damit ergibt sich praktisch ein Nullwachstum, weit unter dem Zielwert von 1,25 Prozent Zunahme im mehrjährigen Durchschnitt. Auch der Konsum schwächelte. Das staatliche Krisenmanagement hat die Folgen der Corona-Krise und der Energiepreisexplosion deutlich abgemildert, konnte aber die realen Verluste der Jahre 2020 und 2023 nicht ganz verhindern. Das Ziel von durchschnittlich 1,25 Prozent Zunahme im Jahresmittel wurde klar verfehlt.

Deutlicher sind die Erfolge der Anti-Krisen-Politik am Arbeitsmarkt abzulesen: Die Erwerbstätigenquote der 20 bis 64-Jährigen lag im gesamten Analysezeitraum oberhalb des Zielwertes von 77 Prozent. 2023 übertraf sie mit 81,1 Prozent sogar den Vorkrisenstand von 2019. Die Arbeitslosenquote ist zwar leicht auf 5,9 Prozent gestiegen. Das bewerten die Forschenden aber als gering angesichts der wirtschaftlichen Schocks. Zumal zum Anstieg auch arbeitslos gemeldete Geflüchtete aus der Ukraine wesentlich beitragen.

Das vierte Kriterium in diesem Teil des Checks ist der Leistungsbilanzsaldo. Über viele Jahre hat Deutschland im Außenhandel gewaltige Überschüsse verzeichnet, die in diesem Ausmaß von vielen Ökonom*innen und Politiker*innen als Problem für die internationale ökonomische Stabilität kritisiert werden. Diese überschritten seit 2012 durchgängig die – von der EU-Kommission mit Blick auf

außenwirtschaftliche Stabilität recht großzügig gezogene – Obergrenze von sechs Prozent des deutschen BIPs. Das war sogar in den Corona-Jahren 2020 und 2021 der Fall. 2022 sank der Überschuss dann auf gut vier Prozent des BIP. Grund waren die stark verteuerten Energieimporte. 2023 betrug der Überschuss dann aber schon wieder 6,1 Prozent und überschritt im Gesamtzeitraum klar das Limit.

Verfehlt wurden nach der Studie auch die Anforderungen an eine stabile Preisentwicklung in der Größenordnung von zwei Prozent im Jahresdurchschnitt. Dabei lassen sich zwei Phasen unterscheiden: 2019 und vor allem 2020 lag die Inflation deutlich unter diesem Inflationsziel der EZB – so wie auch schon in den meisten Vorjahren. 2021 und vor allem durch den Energiepreisschock 2022 und 2023 überschritt sie es weit.

– Budget und Investitionen: Kein Kriterium erfüllt –

Um die Nachhaltigkeit von Staatstätigkeit und -finanzen zu überprüfen, betrachtet der IMK-Check drei zentrale Größen: Ob der Staatshaushalt strukturell im Plus oder im Minus ist, die staatliche Gesamtverschuldung gemessen am BIP, sowie die öffentlichen Nettoinvestitionen in Relation zum BIP. Während der 2010er Jahre wiesen die Budgets meist Überschüsse und die Schuldenstandsquote eine sinkende Tendenz auf, während die staatlichen Investitionen bereits massiv schwächelten. Wenig überraschend ist, dass sich zwischen 2019 und 2023 die Situation deutlich eingetrübt hat. In den Krisenjahren seit 2020 und dadurch auch für den gesamten Untersuchungszeitraum ist kein Ziel erreicht worden, allerdings sind die Probleme unterschiedlich gravierend.

Die Stützungsmaßnahmen des Staates sowohl gegen die Folgen der Corona- als auch der Energiepreiskrise haben zu strukturellen Defiziten und 2020 und 2021 auch zu Steigerungen der Schuldenstandsquote geführt. Die Schuldenstandsquote ist indes seit 2022 wieder rückläufig und liegt nur noch knapp über dem Zielwert von 60 Prozent. Dabei habe zwar auch die Inflation eine Rolle gespielt, schreiben Lindner und Tiefensee, das ändere aber nichts an grundsätzlichen Befund: „Eine Verschlechterung der langfristigen Schuldentragfähigkeit ist nicht zu befürchten.“

Die öffentlichen Investitionen, die ohnehin seit Jahren weit unter dem Zielwert von jährlich 0,6 Prozent des BIP liegen, haben die stark gestiegenen Preise noch zusätzlich belastet. Die Nettoinvestitionen gemessen am BIP sind in den Jahren 2022 und 2023 eingebrochen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023 zum Klima- und Transformationsfonds und die Reaktion der Bundesregierung darauf habe die Aussichten auf eine angemessene Investitionstätigkeit weiter verdüstert“, warnen Lindner und Tiefensee: Das Festhalten an einer unreforzierten Schuldenbremse „schwächt sowohl die öffentlichen Investitionen als auch die Transformation der deutschen Wirtschaft hin zur Klimaneutralität.“ Wie auch das IMK, der Sachverständigenrat und

viele weitere Fachleute empfehlen die Forschenden dringend eine Reform, etwa durch eine „Goldene Regel“, mit der der Staat in Höhe der Nettoinvestitionen Kredite aufnehmen könnte.

– Armut, Ungleichheit, Bildung, Gender-Pay-Gap: Ebenfalls kein Ziel erreicht –

Bei der sozialen Nachhaltigkeit kommen die Forschenden ebenfalls zu eher ernüchternden Ergebnissen – auch wenn für drei der vier verwendeten Indikatoren bislang nur Werte bis 2022 vorliegen und teilweise der Zeitvergleich aus methodischen Gründen nur eingeschränkt möglich ist. Die Trends sind aber klar: Der Anteil der Armutsgefährdeten an der Gesamtbevölkerung lag 2022 bei 16,7 Prozent. Damit übertraf er trotz eines geringfügigen Rückgangs gegenüber 2021 deutlich den Zielwert von 13,5 Prozent und war rund fünf Prozentpunkte höher als Ende der 1990er Jahre – so wie auch im übrigen Untersuchungszeitraum. Neben dem Krisenmanagement, das noch Schlimmeres verhindert habe, werten Lindner und Tiefensee Verbesserungen bei der gesetzlichen Rente als Lichtblick, die einen weiteren Anstieg der Altersarmut unwahrscheinlich machten.

Die Ungleichheit der Haushaltseinkommen, gemessen daran, wie viel mehr das nach Einkommen „reichste“ gegenüber dem „ärmsten“ Fünftel der Haushalte zur Verfügung hat, ist von 2021 auf 2022 minimal gestiegen und lag beim Faktor 4,4. Im gesamten Untersuchungszeitraum überschreitet die Ungleichheit deutlich den Zielwert von 4 (also maximal das Vierfache), der ebenfalls noch in den 1990er Jahren eingehalten wurde.

Stark negativ war zuletzt auch die Entwicklung der „Frühen Schulabgänger“. Das ist die Quote der Personen zwischen 18 und 24 Jahren, die höchstens die Haupt- oder Realschule abgeschlossen haben und sich in keiner Ausbildung oder Qualifizierung befinden. Der Anteil lag 2022 mit 12,4 Prozent deutlich über der anvisierten Grenze von 9 Prozent und stieg gegenüber 2021.

Der Gender-Pay-Gap, also der Verdienstabstand pro Stunde zwischen Frauen und Männern, betrug 2023 wie im Vorjahr 18 Prozent. Über den gesamten Untersuchungszeitraum ging er nur marginal zurück. Er lag um acht Prozentpunkte über den 10 Prozent, auf die sich die Bundesregierung 2021 in der Nachhaltigkeitsstrategie als Zwischenziel verpflichtet hat.

– Ökologische Nachhaltigkeit: Ein Ziel erreicht, allerdings primär als Krisenfolge –

Im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit hat Deutschland zwischen 2019 bis 2023 ein Ziel erreicht, und zwar ein zentrales: Die Treibhausgasemissionen sind zwischen 1990 und 2023 um 46,2 Prozent gesunken und hielten so den Pfad zum Klimazwischenziel 2030 ein. Allerdings lag das, neben einem milden Winter, vor allem an

Sonderfaktoren in der Krise: 2020 ließ die Corona-Rezession die Energienachfrage stark sinken, 2022 und vor allem 2023 dämpften die explodierenden Energiepreise den Verbrauch. Der deutliche Rückgang war also im Wesentlichen „nicht auf erfolgreiche klimapolitische Maßnahmen zurückzuführen, sondern auf die starke Belastung besonders der energieintensiven Industrie“, konstatieren Lindner und Tiefensee.

Der Anteil der Erneuerbaren Energien am gesamten Energieverbrauch, ein zweites Kriterium im Check, wächst: im Untersuchungszeitraum von knapp 15 auf knapp 20 Prozent des Primärenergieverbrauchs. 2023 war durch einen Boom bei der Fotovoltaik ein Rekordjahr bei der Installation neuer Kapazitäten. Der Zielpfad, der sich aus den europäischen Zielen zum Ausbau der Erneuerbaren Energien ergibt, wurde allerdings bisher verfehlt. Auch die Reduzierung des Primärenergieverbrauchs, die die Forschenden ebenfalls betrachten, blieb hinter den Zielen der Bundesregierung zurück. Unter dem Strich bleibe trotz unübersehbarer Fortschritte also weiterer großer Handlungsbedarf, so Lindner und Tiefensee. Der Ausbau der Erneuerbaren müsse weiter forciert werden. In den energieintensiven Industrien sei es wichtig, konsequent auf klimafreundliche Investitionen zu setzen. Dazu kann der Staat beitragen, indem er diese Investitionen mithilfe staatlicher Maßnahmen unterstützt.

Bei der Biodiversität, die ebenfalls als Indikator im „Neuen Magischen Viereck“ erfasst wird, liegen für den Untersuchungszeitraum keine neuen Daten vor, daher wird dieser in der aktuellen Analyse zwar ausgewiesen, aber nicht gewertet. Der Nationale Vogelindex, der Artenvielfalt und Landschaftsqualität misst, wurde zuletzt 2019 aktualisiert. Der damals gemessene Wert von 75 war weit entfernt vom Zielwert 100 für das Jahr 2030. Als Ursachen gelten vor allem die intensive Landwirtschaft, die Zersiedelung, die Versiegelung von Flächen und die Belastung von Gewässern.

*Fabian Lindner, Anita Tiefensee: Nachhaltigkeit der Wirtschaftspolitik in Zeiten der Polykrise. Lehren aus dem Neuen Magischen Viereck. IMK-Study Nr. 94, Juli 2024. Download: https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008913

Kontakt in der Hans-Böckler-Stiftung

Dr. Tom Bauermann

IMK-Experte für die Makroökonomie der sozial-ökologischen Transformation

Tel.: 0211-7778-343

E-Mail: Tom-Bauermann@boeckler.de

Rainer Jung

Leiter Pressestelle

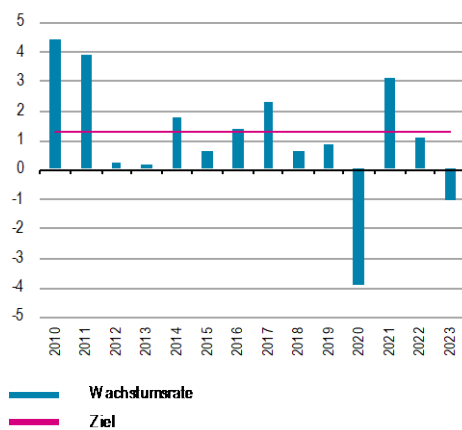
Tel.: 0211-7778-150

E-Mail: presse@boeckler.de

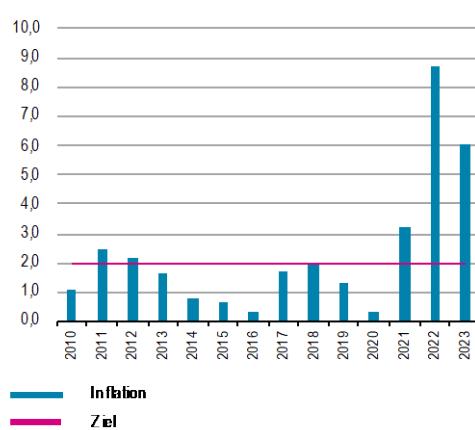
Abbildungen

Abbildung 1: Indikatoren des materiellen Wohlstands und der ökonomischen Nachhaltigkeit

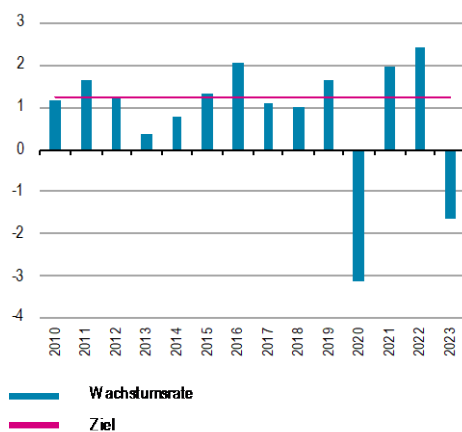
a) Wachstumsrate des realen BIP pro Kopf, in %



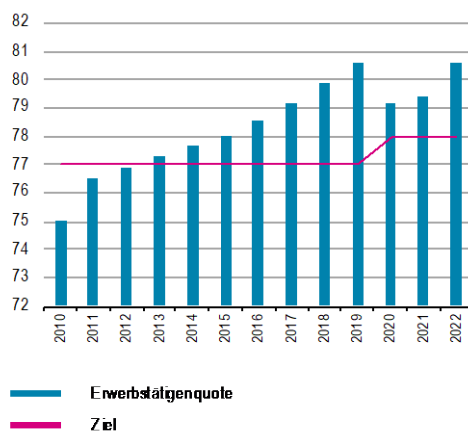
b) Inflation (%-Veränderung des VPI)



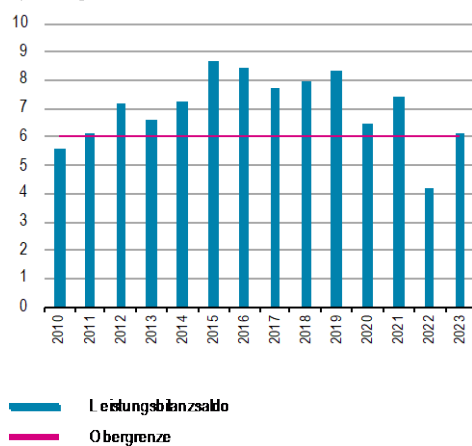
c) Wachstumsrate des realen Konsums pro Kopf, in %



d) Erwerbstätigenquote der 20- bis 64-Jährigen, in % der Bevölkerung



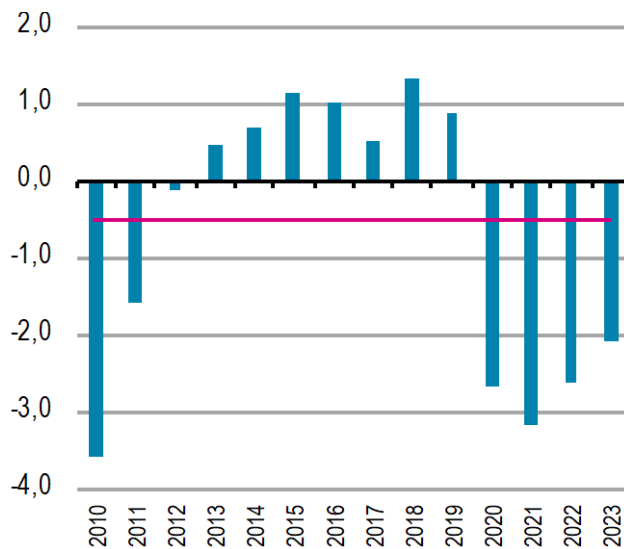
e) Leistungsbilanzsaldo in % des BIP



Quellen: Statistisches Bundesamt, Eurostat, Bundesbank, eigene Berechnungen.

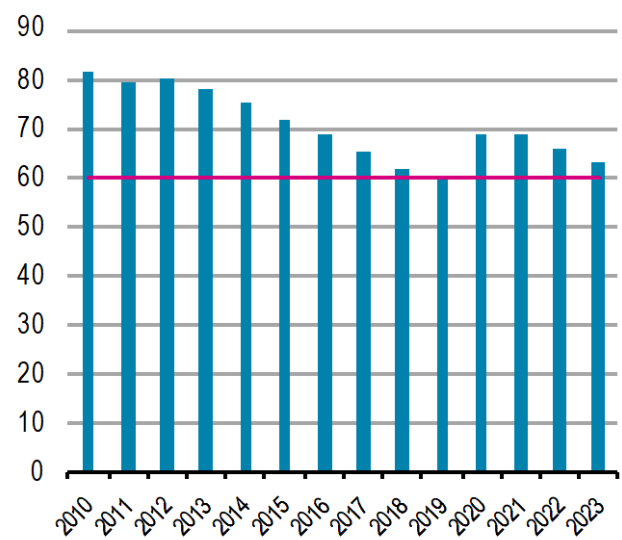
Abbildung 2: Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen

a) Struktureller Haushaltssaldo des Gesamtstaates in % des potenzielles BIP



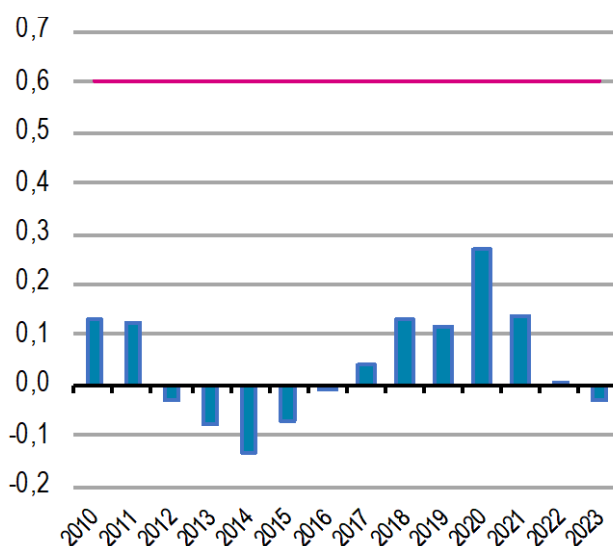
Struktureller Haushaltssaldo
Ziel

b) Gesamtverschuldung des Staates in % des BIP



Schuldenstand
Obergrenze

c) Nettoinvestitionen des Gesamtstaates in % des BIP



Nettoinvestitionen
Ziel

Quelle: AMECO Datenbank.

Abbildung 3: Soziale Nachhaltigkeit (eingeschränkt vergleichbare Daten in hellblau)¹

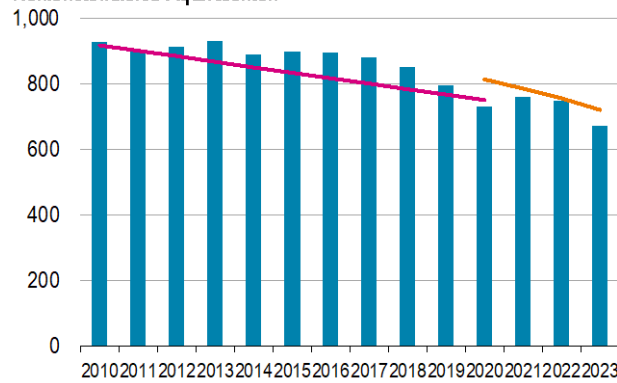


Quellen: Mikrozensus a), d), EU SILC b), Verdienst(struktur)erhebung c).

¹ Mikrozensus / EU SILC: Die Jahre ab 2020 (EU SILC: ab 2019) sind durch methodische Veränderungen nur eingeschränkt mit früheren Jahren vergleichbar (Destatis 2021, Destatis 2024e). Das Jahr 2020 (EU SILC 2019, 2020) ist zudem von Einschränkungen bei der Erhebung betroffen und ist deshalb nicht für Zeitvergleiche geeignet. Verdienst(struktur)erhebung: Zwischen den Jahren 2021 und 2022 (bereinigter Verdienstabstand: 2018 und 2022) ist ein Bruch in der Zeitreihe – Vergleiche über die Zeit sind jedoch grundsätzlich möglich (Destatis 2023 und Finke, Geisler und Überschaer 2023 S. 59f.).

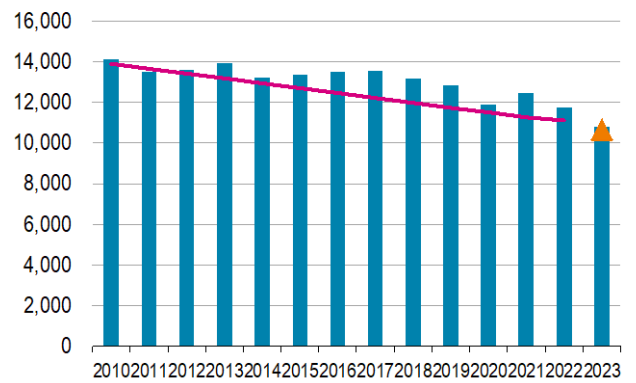
Abbildung 4: Ökologische Nachhaltigkeit

a) Treibhausgasemissionen in Mio. Tonnen
Kohlenstoffdioxid-Äquivalenten



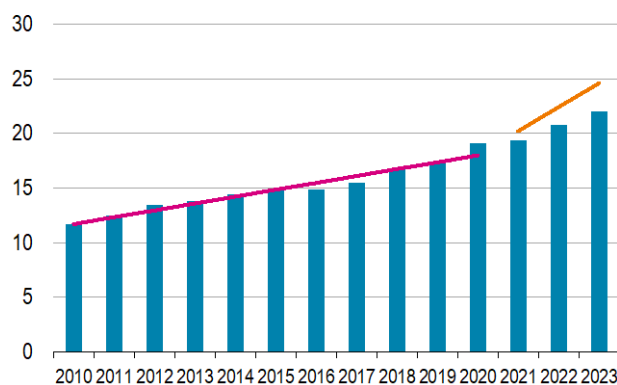
- Treibhausgasemission
- Zielpfad bis 2020
- Zielpfad KSG

b) Primärenergieverbrauch in Petajoule



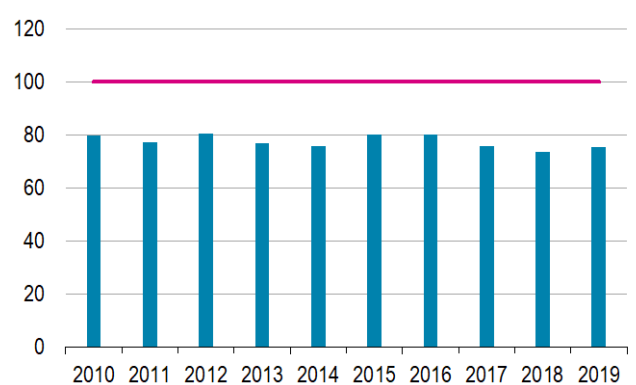
- Primärenergieverbrauch
- Zielpfad bis 2020
- ▲ Zielpfad ab 2023

c) Anteil der Erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch



- Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch
- Zielpfad bis 2020
- Zielpfad bis 2030

d) Indikator "Artenvielfalt und Landschaftsqualität" - "Vogelindex"



- Nationaler Vogelindex
- Ziel

Quellen: AG Energiebilanzen, BMWK, Bundesumweltamt.