

Lindner, Fabian; Tiefensee, Anita

**Research Report**

## Nachhaltigkeit der Wirtschaftspolitik in Zeiten der Polykrise: Lehren aus dem Neuen Magischen Viereck

IMK Study, No. 94

**Provided in Cooperation with:**

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

*Suggested Citation:* Lindner, Fabian; Tiefensee, Anita (2024) : Nachhaltigkeit der Wirtschaftspolitik in Zeiten der Polykrise: Lehren aus dem Neuen Magischen Viereck, IMK Study, No. 94, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/301213>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

# STUDY

Nr. 94 • Juli 2024 • Hans-Böckler-Stiftung

## NACHHALTIGKEIT DER WIRTSCHAFTSPOLITIK IN ZEITEN DER POLYKRISE

### Lehren aus dem Neuen Magischen Viereck

Fabian Lindner<sup>1</sup>, Anita Tiefensee<sup>2</sup>

#### KURZBESCHREIBUNG

Die aktuelle Auswertung des Neuen Magischen Vierecks der Wirtschaftspolitik für die Jahre 2019 bis 2023 zeigt, dass Deutschland in Sachen Nachhaltigkeit viele Ziele nicht erreicht hat. Beim materiellen Wohlstand und der ökonomischen Stabilität sind das BIP und der Konsum pro Kopf gesunken, während die Inflationsrate und die Leistungsbilanzüberschüsse zu hoch waren. Ein großer Erfolg war allerdings die trotz Krisen ansteigende Beschäftigungsquote. Die Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen zeigt eine Verschlechterung aller Indikatoren: Defizite und Schuldenstandquote sind gestiegen und die öffentlichen Nettoinvestitionen blieben unzureichend. Auch bei der sozialen Nachhaltigkeit wurde zum aktuellen Zeitpunkt keines der Ziele erreicht. Die Armutsrisikoquote ist im Vergleich zum Vorjahr minimal gesunken, die Einkommensungleichheit nahm leicht zu, und der Gender Pay Gap blieb bestehen. Der Anteil der Jugendlichen ohne Abschluss stieg an. Positiv bei der ökologischen Nachhaltigkeit war die zielkonforme Reduzierung der Treibhausgasemissionen. Allerdings blieben die Reduzierung des Primärenergieverbrauchs und der Ausbau der erneuerbaren Energien hinter den Zielen zurück. Die Biodiversitätsziele wurden nicht annähernd erreicht. Diese Ergebnisse zeigen die Herausforderungen, denen die deutsche Wirtschaftspolitik in der Polykrise gegenübersteht.

<sup>1</sup> Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW), Berlin, [fabian.lindner@htw-berlin.de](mailto:fabian.lindner@htw-berlin.de)

<sup>2</sup> Hochschule des Bundes – Fachbereich Sozialversicherung, Berlin, [anita.tiefensee@hs-sozialversicherung.de](mailto:anita.tiefensee@hs-sozialversicherung.de)

# NACHHALTIGKEIT DER WIRTSCHAFTSPOLITIK IN ZEITEN DER POLYKRISE

## Lehren aus dem Neuen Magischen Viereck

Fabian Lindner und Anita Tiefensee

### 1 Nachhaltigkeit in Zeiten der Polykrise

Die Welt befindet sich in einer Polykrise: Pandemie, Klimakrise, steigende geopolitische Risiken, Inflation und steigender Populismus sind Schocks, die miteinander interagieren und Gesellschaft und Politik auch in Deutschland vor bisher nicht bekannte Herausforderungen stellen (Tooze 2022). Die Kombination dieser Schocks braucht einen umfassenden Blick auf verschiedenste Dimensionen von Wohlfahrt und Nachhaltigkeit, um die Auswirkungen der Polykrise in ihrer Komplexität erfassen und Lösungen erarbeiten zu können. Einen solchen umfassenden Blick kann die Analyse der Ziele des Neuen Magischen Vierecks (NMV) der Wirtschaftspolitik bieten. Das NMV bildet die Entwicklung zentraler Indikatoren des Wohlstands und der Nachhaltigkeit in Deutschland ab (Dullien und van Treeck 2012, Klär et al. 2013, Dullien 2015 und 2017, Lindner 2017 und 2019, Lindner und Dullien 2021). Die vier hier untersuchten Ziele des Neuen Magischen Vierecks nachhaltiger Wirtschaftspolitik umfassen (Details siehe *Infobox*):

- Materieller Wohlstand und ökonomische Stabilität
- Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen
- Soziale Nachhaltigkeit
- Ökologische Nachhaltigkeit

Der vorliegende Bericht zur Nachhaltigkeit der deutschen Wirtschaftspolitik aktualisiert die Berichterstattung zu den Auswirkungen der Corona- und Energiepreiskrise auf die zentralen Kenngrößen des Neuen Magischen Vierecks (NMV) (Lindner und Tiefensee 2023). Mit der diesjährigen Berichterstattung wird die Entwicklung der Indikatoren in den vier Bereichen in den Jahren zwischen 2019 – dem Jahr vor der Coronakrise – und dem Jahr 2023 dargestellt und erklärt. Dabei wird auch erläutert, wie die Bundesregierungen mit den Krisen umgegangen ist und welchen Zielkonflikten und Komplementaritäten sie sich beim Umgang mit den Krisen gegenüberstand.

Das Konzept einer regelmäßigen Berichterstattung zu vielen Indikatoren der Wohlfahrt und der Nachhaltigkeit in Deutschland jenseits des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ist mittlerweile auch vom Bundeswirtschaftsministerium aufgegriffen worden. Mit dem Jahreswirtschaftsbericht 2024 (BMWK 2024, S. 121-154) hat das Ministerium bereits zum dritten Mal in Folge Indikatoren aus vier verschiedenen Bereichen dargestellt, die den Zielen des NMV sehr ähnlich sind (siehe für eine detailliertere Analyse Lindner und Tiefensee 2023). Damit ist das Ministerium der Idee von Dullien und van Treeck (2012) nachgekommen, die Berichterstattung zu breiten Wohlfahrtsindikatoren jenseits des BIP in den Jahreswirtschaftsbericht aufzunehmen.

Insgesamt ist es sehr zu begrüßen, dass das Ministerium diesen Schritt gegangen ist. Dennoch hat der Ansatz des Jahreswirtschaftsberichtes Schwächen, die die weitere Berichterstattung über die Ziele des NMV, wie sie hier vorliegt, rechtfertigt. So geht es in der Analyse der Ziele des NMV nicht allein um eine

reine Berichterstattung über die Indikatoren, sondern auch darum aufzuzeigen, welche Zielkonflikte und Komplementaritäten es zwischen den Zielen gibt. So umfasst das NMV zwar auf der einen Seite Ziele, deren Erreichung weitgehend gesellschaftlicher Konsens in Deutschland ist. Auf der anderen Seite bestehen in Gesellschaft und Politik aber durchaus unterschiedliche Vorstellungen sowohl zur Priorisierung der Ziele als auch zum Umgang mit möglichen Zielkonflikten zwischen den Zielen. Der Jahreswirtschaftsbericht sollte idealerweise genau die Prioritäten der Regierung und ihren Umgang mit Zielkonflikten explizit machen.

Dieser Ansatz wird im Jahreswirtschaftsbericht allerdings nicht verfolgt (BMWK 2024, S. 121). So wird hier – wie in der Berichterstattung der Vorjahre – explizit auf die Priorisierung von Zielen, die Diskussion der gegenseitigen Beeinflussung der Indikatoren untereinander sowie die Diskussion von Zielkonflikten verzichtet. Genau die Diskussion dieser Aspekte ist allerdings von Anfang an Ziel des NMV und damit auch der diesjährigen Berichterstattung.

Im diesjährigen Bericht wurden einige Indikatoren der Ziele des NMV leicht geändert (siehe auch *Infobox*). So wird der Bereich „materieller Wohlstand und ökonomische Stabilität“ um den Indikator Inflation erweitert. Die hohe Inflation seit 2022 und die Maßnahmen der Bundesregierung dagegen haben gezeigt, dass nicht nur die europäische Ebene mit der Europäischen Zentralbank (EZB) für die Inflation zuständig ist. Auch die Bundesregierung hat mit ihrer Fiskalpolitik Möglichkeiten, gegen die Inflation vorzugehen. Zudem ist die aktuelle Inflation eng mit der ökologischen Nachhaltigkeit verbunden, da sie vor allem über Steigerungen importierter Energiepreise zustande kam. Der Ausbau klimaneutraler und günstigerer Energiequellen in Deutschland, die zur Erreichung der Ziele der ökologischen Nachhaltigkeit zentral sind, hilft mittel- bis langfristig auch dabei, dass sich Energiepreiskrisen wie 2022 nicht wiederholen.

Damit deckt der Bereich „materieller Wohlstand und ökonomische Stabilität“ jetzt alle Ziele des klassischen Magischen Vierecks des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 ab: ein angemessenes Wirtschaftswachstum, ein stabiles Preisniveau, einen hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht, ergänzt um den Konsum pro Kopf.

Bei der sozialen Nachhaltigkeit wird die Einkommensungleichheit um den Verdienstabstand pro Stunde zwischen Frauen und Männern ergänzt. Artikel 3 Abs. 2 Grundgesetz sichert Frauen und Männern Gleichberechtigung zu. Ein gängiges Maß, um dies in Bezug auf das (Arbeits-)Einkommen zu überprüfen, ist der Verdienstabstand.

Insgesamt zeigt der Bericht, dass durch die Corona- und Inflationskrise nur wenige Ziele des NMV eingehalten werden konnten. Im Bereich „materieller Wohlstand und ökonomische Stabilität“ hat sich nur die Beschäftigung zielkonform entwickelt. Das BIP pro Kopf ist zwischen 2019 und 2023 gefallen; die Inflation war weit über dem Ziel von 2 % und die Leistungsbilanzüberschüsse waren weiterhin zu hoch. Dass die Beschäftigungsquote trotz der ökonomischen Krisen leicht gestiegen ist, ist allerdings ein großer beschäftigungs- und sozialpolitischer Erfolg, der dabei geholfen hat, die sozialen Folgen der Krisen deutlich abzuschwächen.

Im Bereich „Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen“ ist keines der Ziele eingehalten worden: Die Defizite und der Schuldenstand in % des BIP sind weiterhin zu hoch und die Nettoinvestitionen zu gering. Dass die Defizite und der Schuldenstand zu hoch sind, sind Folgen der Krisen. Beide Größen haben sich mittlerweile wieder deutlich erholt. Die geringen Investitionen gefährden allerdings den ökonomischen Wohlstand, weil wichtige Vorleistungen (wie z.B. Infrastruktur) für Wirtschaft und Gesellschaft nicht mit der nötigen Qualität bereitgestellt werden. Auch die ökologische Nachhaltigkeit

wird dadurch belastet, da der Staat hier nicht genug tut, um den öffentlichen Kapitalstock klimaneutral zu gestalten.

Im Bereich der „sozialen Nachhaltigkeit“ wurden bei allen vier Indikatoren für den zuletzt verfügbaren Zeitpunkt – in der Regel das Jahr 2022 – keines der Ziele erreicht. Die Entwicklung gestaltet sich jedoch für jeden Indikator unterschiedlich. Aufgrund von methodischen Veränderungen sowie Erhebungsproblemen während der Coronapandemie sind die Daten teilweise nur eingeschränkt für die Jahre ab 2019 vergleichbar. Es wird deshalb für alle Indikatoren ein langfristiger Trend herausgearbeitet. Seit 2010 ergibt sich folgendes Bild: Das Armutsrisiko ist gestiegen, die Einkommensungleichheit hat leicht zugenommen, der Verdienstabstand pro Stunde zwischen Frauen und Männern ist gesunken und der Anteil junger Menschen ohne weiteren Abschluss hat sich zunächst positiv entwickelt, hat am aktuellen Rand jedoch deutlich zugenommen.

Bei der „ökologischen Nachhaltigkeit“ ist das zentrale Ziel der Senkung der Treibhausgasemissionen zwar 2019 bis 2023 erreicht worden. Allerdings liegen die Reduzierung des Primärenergieverbrauchs und der Ausbau der Erneuerbaren trotz eines Rekordjahrs 2023 unter den Zielen der Bundesregierung. Zudem ist ein großer Teil der Zielerreichung bei den Emissionen wahrscheinlich temporär, da diese vor allem wegen der Krisen gesunken sind. Mit der Erholung der Produktion werden die Emissionen absehbar wieder zunehmen. Die Ziele zur Biodiversität konnten weiterhin nicht annähernd erreicht werden. Sie stagnieren seit Jahren auf niedrigem Niveau.

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. 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 könnte; und die ökologische Nachhaltigkeit, da viele Investitionen und Gelder für die Transformation der Wirtschaft hin zur Klimaneutralität bereits gestrichen wurden. Hier lohnt es sich, die Priorisierung sowie die Zusammenhänge und Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Zielen von Wohlstand und Nachhaltigkeit in Deutschland expliziter zu machen.

#### **Infobox: Das Neue Magische Viereck der Wirtschaftspolitik**

Das Neue Magische Viereck legt den Fokus insbesondere auf die Nachhaltigkeit der Wirtschaftspolitik. Nach der Definition der Brundtland-Kommission (UN 1987) ist eine Entwicklung als nachhaltig zu bezeichnen, die den Bedürfnissen der heutigen Generation dient, ohne dass sie die Möglichkeiten künftiger Generationen gefährdet, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.

Das Neue Magische Viereck besteht aus vier Zielen:

- Materieller Wohlstand und ökonomische Stabilität
- Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen
- Soziale Nachhaltigkeit
- Ökologische Nachhaltigkeit

Die Ziele des Magischen Vierecks entsprechen vielfach den Verpflichtungen, die sich die Bundesregierung selbst gegeben hat oder die sie in internationalen Verträgen eingegangen ist. Die Ziele werden im Folgenden genauer erläutert.

#### **Materieller Wohlstand und ökonomische Stabilität**

Das Ziel „Materieller Wohlstand und ökonomische Stabilität“ wird anhand von vier Indikatoren gemessen:

- Wachstum des BIP pro Einwohner:in (Ziel: 1,25 % p.a.)
- Wachstum des staatlichen und privaten Konsums pro Einwohner:in (Ziel: 1,25 % p.a.)
- Inflationsrate, gemessen als die prozentuale Veränderung des Harmonisierten Verbraucherpreisindizes (Ziel: 2 % p.a.)
- Erwerbstätigenquote der 20- bis 64-Jährigen gemäß der Europa-2020-Strategie und des Aktionsplans zur europäischen Säule sozialer Rechte (77 % bis 2020 und 83 % bis 2030)
- Leistungsbilanzsaldo gemäß MIP (maximal 6 % des BIP)

Das Wachstum des BIP pro Einwohner:in misst das Wachstum des durchschnittlichen materiellen Wohlstands der Gesellschaft und die Inflation die Entwicklung der Lebenshaltungskosten. Die privaten und staatlichen Konsumausgaben pro Einwohner:in werden als Indikator herangezogen, weil der Konsum die wichtigste Verwendung der Produktion darstellt.

Das hier verwendete Inflationsziel entspricht dem Ziel der Europäischen Zentralbank einer Inflationsrate von 2 %. Die Erwerbstätigenquote misst den Anteil der Erwerbstätigen der 20- bis 64-Jährigen als Anteil aller Personen in dieser Altersgruppe. Die Bundesregierung hatte sich im Rahmen der Europa-2020-Strategie auf einen Zielwert der Erwerbstätigenquote von 77 % festgelegt. Nach dem Ende der Europa-2020-Strategie hat sich die Bundesregierung im Rahmen des Aktionsplans zur europäischen Säule sozialer Rechte das Ziel gesetzt, die Erwerbstätigenquote bis 2030 auf 83 % zu erhöhen. Der vierte Indikator betrifft den Leistungsbilanzsaldo. Im Rahmen des europäischen „Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ (engl.: Macroeconomic Imbalances Procedure, MIP) haben sich die Mitglieder des Euroraums auf einen Maximalwert der Leistungsbilanzüberschüsse von 6 % des BIP geeinigt.

### **Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen**

Die „Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen“ wird mit drei Indikatoren gemessen:

- Struktureller Haushaltssaldo von maximal -0,5 % des potenziellen BIP gemäß Europäischem Fiskalpakt
- Öffentliche Schuldenstandquote von 60 % des BIP gemäß Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)
- Nettoinvestitionen des Staates (mindestens 0,6 % des BIP)

Mit dem Europäischen Fiskalpakt hat sich die Bundesregierung dazu verpflichtet, das gesamtstaatliche strukturelle Haushaltsdefizit<sup>1</sup> nicht über den Wert von 0,5 % des potenziellen BIP anwachsen zu lassen. Der SWP sieht vor, dass der staatliche Schuldenstand nicht mehr 60 % des BIP betragen darf.

Die öffentlichen Nettoinvestitionen sind vor allem Investitionen in die öffentliche Infrastruktur wie Straßen oder Gebäude für Schulen, Universitäten, die Verwaltung etc. Die öffentlichen Investitionen spielen im Fiskalpakt und in der Schuldenbremse keine Rolle, sollten aber bei der Bewertung der Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit auf jeden Fall berücksichtigt werden (Truger 2016). So sollten die Nettoinvestitionen jedes Jahr um rund 0,6 % des BIP zunehmen (Dullien 2017).

### **Soziale Nachhaltigkeit**

Insgesamt umfasst das Ziel „Soziale Nachhaltigkeit“ vier Indikatoren. Der Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern wurde als neuer Indikator ergänzt:

- Armutsrisikoquote (maximal 13,5 %)
- Verhältnis der Einkommen der einkommensstärksten 20 % zu den einkommenschwächsten 20 % der privaten Haushalte (maximal 4)
- Verdienstabstand pro Stunde zwischen Frauen und Männern, unbereinigt (maximal 10 %)
- Schulabgänger:innen ohne Sekundarstufe-II-Abschluss und ohne weitere Ausbildung (maximal 9 %)

<sup>1</sup> Das strukturelle Haushaltsdefizit ist das um Konjunkturreinflüsse korrigierte Defizit. Der Wert des tatsächlichen Defizits kann von diesem strukturellen Defizit abweichen: Liegt etwa in einem konjunkturellen Abschwung das tatsächliche BIP stark unter seinem Potenzial, sind rein konjunkturbedingt die staatlichen Einnahmen geringer und die Ausgaben höher. Bereinigt man hier um den Konjunkturreinfluss, sind hohe tatsächliche Defizite in einer Rezession im Prinzip erlaubt.

Die Armutsrisikoquote ist ein Maß der relativen Armut. Demnach gelten diejenigen Haushalte als armutsgefährdet, deren bedarfsgewichtetes<sup>2</sup> Nettoeinkommen weniger als 60 % des mittleren Nettoeinkommens<sup>3</sup> beträgt (Destatis 2024a). Der Zielwert ist hier ab 2020 13,5 %. Dieser leitet sich wie folgt her: Im Rahmen des Aktionsplans zur europäischen Säule sozialer Rechte sollen 2030 in der Europäischen Union (EU) 15 Millionen Menschen weniger von Armut bedroht sein als 2019 (Europäische Kommission 2021). Dies bedeutet eine Reduktion um 16,5 % (2019 waren in der EU 91 Millionen Menschen von Armut bedroht). Deutschland hat dieses Ziel lediglich auf Haushalte mit sehr geringer Arbeitsintensivität übertragen (Europäische Kommission 2022). Im Rahmen des Neuen Magischen Vierecks wird jedoch der breitere Ansatz der EU als Ziel implementiert. Im Jahr 2019 betrug die Armutsquote in Deutschland ca. 16 % (Grabka 2024). Eine Reduktion im gleichen Umfang wie auf europäischer Ebene bedeutet eine maximale Armutsrisikoquote im Jahr 2030 von knapp 13,5 % für Deutschland.<sup>4</sup> Noch im Jahr 2000 lag die Armutsgefährdungsquote unter diesem Wert (Grabka 2024). Für die Jahre vor 2020 hat Dullien (2015) basierend auf der Europa-2020-Strategie der EU einen Zielwert von 12 % abgeleitet.

Als Indikator für Einkommensungleichheit wird das Verhältnis der bedarfsgewichteten Nettoeinkommen der einkommensstärksten 20 % zu den einkommensschwächsten 20 % der privaten Haushalte analysiert. Dullien (2015) hat einen Zielwert von 4 vorgeschlagen. Das heißt, dass die reichsten 20 % nicht mehr als das Vierfache der Einkommen der ärmsten 20 % erhalten sollten.<sup>5</sup> Noch Ende der 1990er Jahre lag das Verhältnis unter diesem Wert (Dullien 2015).

Der Verdienstabstand pro Stunde zwischen Frauen und Männern (Gender Pay Gap, GPG) wird als neuer Indikator aufgenommen. Artikel 3 Abs. 2 Grundgesetz sichert Frauen und Männern Gleichberechtigung zu. Ein gängiges Maß, um dies in Bezug auf das (Arbeits-)Einkommen zu überprüfen, ist der unbereinigte Verdienstabstand. Das Ziel ist, den Verdienstabstand pro Stunde zwischen Frauen und Männern auf 10 % zu senken. Dies ist eines der Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland im Rahmen der Agenda 2030 der Vereinten Nationen (Bundesregierung 2021) und wird für das NMV übernommen. Neben dem unbereinigten wird auch der bereinigte Verdienstabstand pro Stunde ausgewiesen. Hierbei werden strukturelle Unterschiede zwischen den Geschlechtern, wie zum Beispiel Unterschiede im Hinblick auf Beruf, Branche, Qualifikation oder Karrierelevel herausgerechnet (Destatis 2024b). Das Statistische Bundesamt berechnet den unbereinigten Verdienstabstand pro Stunde jährlich, den unbereinigten bisher alle vier Jahre, seit 2022 ebenfalls jährlich.

Der vierte Indikator für das Ziel der sozialen Nachhaltigkeit ist der Anteil der frühen Schulabgänger:innen. Das sind die 18- bis 24-Jährigen, die höchstens die Haupt- bzw. Realschule (Sekundarstufe I) erfolgreich beendet, anschließend aber keinen weiteren Schul- oder Ausbildungsabschluss erlangt haben. Das Ziel ab 2020 ist, die Quote der Jugendlichen ohne einen weiteren Abschluss auf 9 % zu senken. Dies ist eines der Ziele im Rahmen des Aktionsplans zur europäischen Säule sozialer Rechte bis zum Jahr 2030 (Europäische Kommission 2021, Europäischer Rat 2021) und wird für das NMV übernommen. Für die Jahre vor 2020 wird basierend auf der Europa-2020-Strategie der EU ein Zielwert von 10 % angewendet (Dullien 2015).<sup>6</sup>

## Ökologische Nachhaltigkeit

Das Ziel der „Ökologischen Nachhaltigkeit“ wird hier anhand von vier Indikatoren gemessen:

- Emission von Treibhausgasen (bis 2020 Reduzierung um 40 % relativ zu 1990; bis 2030 Reduzierung um 65 % gegenüber 1990)
- Primärenergieverbrauch (bis 2020 Reduzierung um 20 % gegenüber 2008; bis 2030 Reduzierung um knapp 40 % gegenüber 2008)

<sup>2</sup> Durch die Bedarfsgewichtung sollen unterschiedlich große Haushalte vergleichbar gemacht werden. Dabei wird zum Beispiel berücksichtigt, dass größere Haushalte pro Kopf in der Regel geringere Kosten als kleinere Haushalte und jüngere Kinder einen geringeren Bedarf als Erwachsene haben.

<sup>3</sup> Auch Medianeinkommen genannt. Dies ist der Wert des Einkommens, der genau in der Mitte liegt, wenn alle Einkommensbezieher aufsteigend nach der Höhe ihres Einkommens geordnet werden.

<sup>4</sup> Armut wird von der Bundesregierung in der Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland im Rahmen der Agenda 2030 der Vereinten Nationen anhand materieller Deprivation gemessen (Bundesregierung 2021). Hier wird jedoch das bisherige Maß des Neuen Magischen Vierecks (NMV) weiterverwendet.

<sup>5</sup> Ungleichheit wird von der Bundesregierung im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland anhand des Gini-Koeffizienten des bedarfsgewichteten Nettoeinkommens gemessen (Bundesregierung 2021). Mit dem hier verwendeten Indikator wird ein stärkeres Gewicht auf die Untersuchung der Ränder der Verteilung gelegt.

<sup>6</sup> Das Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland im Rahmen der Agenda 2030 der Vereinten Nationen liegt lediglich bei 9,5% (Bundesregierung 2021).

- Anteil der Erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch (bis 2020 Steigerung auf 18 %; bis 2030 Erhöhung auf mindestens 40 %)
- Index zur Artenvielfalt und Landschaftsqualität („Vogelindex“) (bis 2030 Indexwert von 100)

Die Reduzierung von Treibhausgasemissionen ist eine zentrale Herausforderung, um die weitere Erderwärmung zu stoppen. Die Bundesregierung hatte beschlossen, die deutschen Treibhausgasemissionen im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 1990 um 40 % zu vermindern. Bis zum Jahr 2030 sollen die deutschen Emissionen laut Klimaschutzgesetz mindestens 65 % gegenüber 1990 sinken, bis 2040 um 88 %, um dann 2045 netto auf null zu fallen (BMWK 2022).

Der Primärenergieverbrauch ist der Energiegehalt aller im Inland eingesetzten Energieträger (AGEB 2012). Dazu gehören etwa Braun- und Steinkohle, Mineralöl, Erdgas, Kern-, Wind- oder Sonnenenergie. Bis 2020 sollte der Primärenergieverbrauch um 20 % gegenüber 2008 sinken. Mit dem Energieeffizienzgesetz von 2023 hat sich die Bundesregierung darauf festgelegt, bis 2030 den Primärenergieverbrauch um 39,3 % gegenüber 2008 zu senken (UBA 2024a).

Der Anteil der Erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch zeigt an, wie viel die Erneuerbaren Energien (Solar-, Wind- und Bioenergie, Geothermie und Wasserkraft) zum Verbrauch der Endenergie beitragen. Bis zum Jahr 2020 hatte sich die Bundesregierung das Ziel eines Anteils der Erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch von 18 % gesetzt. Die EU hat sich bis 2030 ein Ziel von 42,5 bis 45 gegeben. Daraus dürfte sich für Deutschland ein Ziel von voraussichtlich 40 % ergeben (UBA 2024c).

Die Biodiversität im Land wird durch den Indikator zur Artenvielfalt und Landschaftsqualität gemessen, auch „Vogelindex“ genannt. Da die Anzahl der Vogelarten von den biologischen Räumen abhängt, in denen sie leben, bildet dieser Indikator mehr ab als nur das eng von ihm Gemessene (Wahl et al. 2015). Bis 2030 soll ein Wert des Index von 100 erreicht werden.

## 2 Die Entwicklung der Nachhaltigkeit in Deutschland

### 2.1 Materieller Wohlstand und ökonomische Stabilität

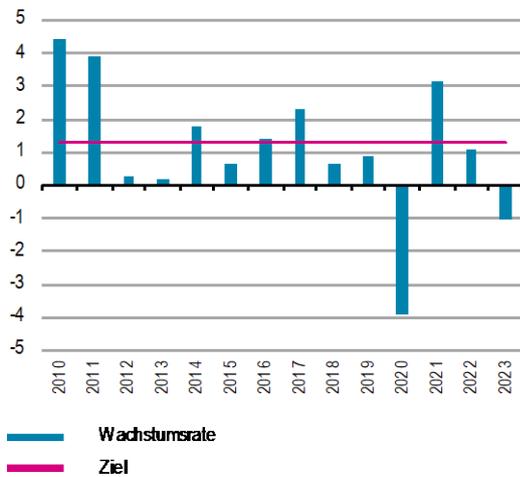
Um den materiellen Wohlstand und die ökonomische Stabilität ist es nach der Corona- und Inflationskrise insgesamt nicht gut bestellt (*Abbildungen 1 a – d*): Das BIP pro Kopf sowie der Konsum pro Kopf lagen im Jahr 2023 unterhalb des Vorkrisenniveaus von 2019; der neu im diesjährigen Bericht aufgenommene Indikator Inflation lag 2023 mit 6 % wie die Jahre zuvor oberhalb des Zieles der EZB von 2 % und der Leistungsbilanzüberschuss war weiterhin zu hoch. Sehr positiv hat sich allerdings die Beschäftigung entwickelt: Das Beschäftigungsziel der Bundesregierung ist nicht nur übererfüllt worden, sondern die hier betrachtete Beschäftigungsquote liegt sogar oberhalb des Niveaus von 2019.

Das **BIP pro Kopf** (*Abbildung 1 a*) ist seit 2019 – dem Jahr vor der Coronapandemie – gesunken. 2023 lag es etwa 1 % unter seinem Wert von 2019. Dass das BIP pro Kopf gesunken ist, ist rein rechnerisch damit zu erklären, dass die Bevölkerung Deutschlands stärker als die volkswirtschaftliche Produktion zugenommen hat: Seit 2019 ist die Bevölkerung um gut 1,4 Millionen Menschen gestiegen. Das entspricht einem Bevölkerungszuwachs von 1,7 %. Das BIP insgesamt lag 2023 mit einem Plus von 0,8 % leicht über dem Niveau von 2019. Das heißt, die leicht gestiegene Produktion verteilt sich auf mehr Köpfe und ist somit pro Kopf leicht gesunken.

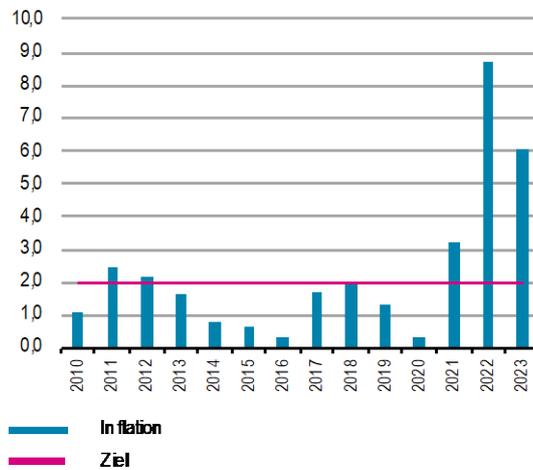
Das Bevölkerungswachstum lässt sich vor allem auf die Zuwanderung aus der Ukraine nach Ausbruch des Ukrainekrieges 2022 zurückführen. In diesem Jahr hat die Bevölkerung in Deutschland um 1,1 Millionen Personen zugenommen, 2023 noch um 0,3 Millionen Personen (Destatis 2024c). Da viele der Geflüchteten nicht arbeiten, haben sie kaum zur Produktion beigetragen und somit das BIP nicht erhöht. Das heißt, insgesamt ist das Ziel des NMV eines Wachstums des BIP pro Kopf um jährlich 1,25 % deutlich verfehlt worden.

**Abbildung 1: Indikatoren des materiellen Wohlstands und der ökonomischen Nachhaltigkeit**

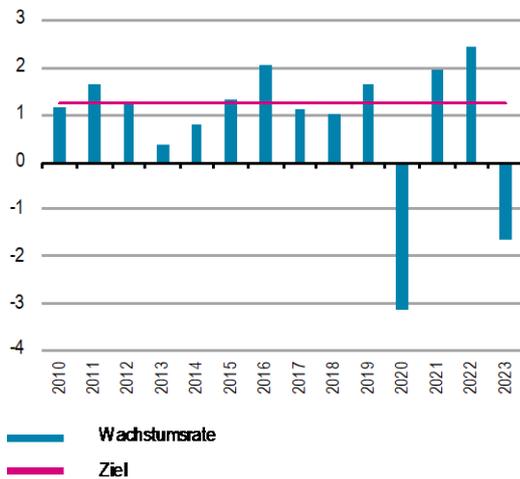
**a) Wachstumsrate des realen BIP pro Kopf, in %**



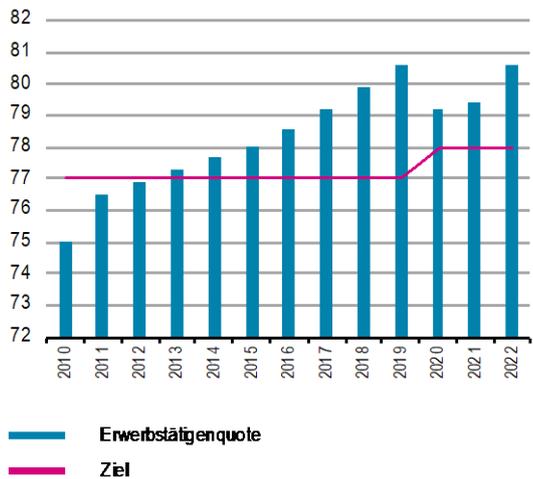
**b) Inflation (%Veränderung des VPI)**



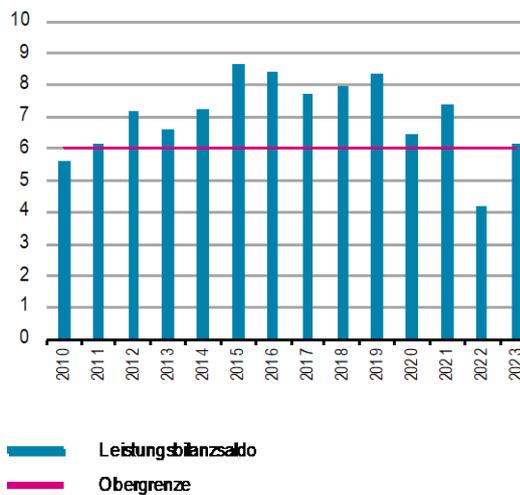
**c) Wachstumsrate des realen Konsum pro Kopf, in %**



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



**e) Leistungsbilanzsaldo in % des BIP**



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

Wie kam es zur Stagnation des BIP? 2020 war die Wirtschaft vor allem durch die Coronapandemie belastet. In diesem Jahr nahm das BIP pro Kopf um 3,8 % ab. 2021 konnte sich die Wirtschaft etwas erholen, und das BIP pro Kopf nahm wieder um 3,2 % zu. Die sich anbahnende Erholung wurde aber jäh mit der russischen Invasion und dem daraus folgenden Energiepreisschock ausgebremst. 2022 stieg das BIP nur noch um 1,8 %; pro Kopf stieg es wegen der starken Bevölkerungszunahme infolge der Fluchtbewegungen sogar nur um 1,1 %. 2023 sank das BIP insgesamt um 0,2 % und pro Kopf um 1 %.

Belastend auf die deutsche Produktion wirkten in den Jahren 2022 und 2023 die hohen Energiepreise, die hohe Inflation, die deswegen gestiegenen Zentralbankzinsen sowie die insgesamt schwache weltwirtschaftliche Entwicklung. Die Energiepreise sind zwar mittlerweile gegenüber ihrem Höhepunkt im Sommer 2022 wieder gefallen, liegen aber weiterhin deutlich über dem Niveau von 2019. So lag der Preis von an der Börse gehandeltem Erdgas im Januar 2024 120 % über dem Durchschnitt des Jahres 2019; der Ölpreis (Sorte Brent) lag – in Euro gerechnet – 73 % höher als im Durchschnitt des Jahres 2019; und der Preis von an der Strombörse gehandeltem Strom lag noch 105 % über dem Durchschnittspreis von 2019. Für die Konsument:innen lagen die Energiepreise insgesamt im Januar 2024 noch 45 % höher als 2019.<sup>7</sup>

Die hohe **Inflation** hat das Wachstum belastet, da die Preissteigerungen vor allem durch teurere Importe zustande kamen (*Abbildung 1 b*). So wurde die Kaufkraft vom Inland an das Ausland umverteilt und fehlte somit für Ausgaben im Inland. 2020 lag die Inflation (angegeben als Veränderungsrate des Harmonisierten Verbraucherpreisindizes) wegen der schwachen Binnennachfrage in der Coronakrise nur bei 0,4 % und damit deutlich unter dem Ziel der EZB von 2 %. 2021 stieg sie aber vor allem wegen Lieferkettenengpässen auf 3,2 % und 2022 wegen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine und dem damit verbundenen Energiepreisschock auf 8,7 % (Tober und Theobald 2023). 2023 war sie im Jahresdurchschnitt mit 6,0 % zwar wegen der wieder etwas gesunkenen Energiepreise geringer. Allerdings lag sie weiterhin deutlich über dem Inflationsziel der EZB und dem historischen Durchschnitt seit Einführung des Euro.

Die Inflation hat die Konsument:innen hart getroffen, da die Entwicklung der Nominallohne nicht mit der Preisentwicklung mithalten konnte. Die Nominallohne lagen zwar im Durchschnitt 2023 laut Nominallohnindex des Statistischen Bundesamtes um 11,3 % höher als im Jahr 2019. Die Preissteigerung war aber deutlich höher. So kam es dazu, dass die Reallöhne 2023 um 5,2 % niedriger lagen als noch 2019.

Das hat auch den privaten **Konsum** belastet, der Teil des privaten und staatlichen Konsums ist, wie er als Indikator im NMV ausgewiesen wird (*Abbildung 1 c*). So lag der private Konsum pro Kopf 2023 1,7 % unterhalb seines Niveaus im Jahr 2019. War er 2022 wegen der Erholung nach der Coronakrise noch um kräftige 3,2 % gegenüber dem Vorjahr gewachsen, so sackte er nicht zuletzt wegen der Inflation 2023 um 1,5 % gegenüber dem Vorjahr ab.

Der ebenfalls im Konsumindikator in *Abbildung 1 c* enthaltene staatliche Konsum pro Kopf lag 2023 um 8,7 % über dem Niveau von 2019. Das lag besonders an der Ausweitung des staatlichen Konsums im Zuge der Coronakrise etwa in Form der Bereitstellung von Corona-Tests, Masken und Impfstoffen (BMWK 2023, S. 149). 2023 nahm der staatliche Konsum real aber wieder stark ab, und zwar um ganze 1,9 % gegenüber dem Vorjahr.

<sup>7</sup> Die Daten zu Energiepreisen sind Macrobond entnommen. Spezifisch kommen die Daten zu den Erdgaspreisen vom Internationalen Währungsfonds (IWF) (Netherlands TTF Natural Gas forward day ahead); die Daten zu den Ölpreisen sind von S&P GSCI (Brent Crude Index, total return); Daten zum Strom kommen vom European Energy Exchange (EEX) und die Daten zu den Nahrungsmittelpreisen von der United Nations Food and Agricultural Organization (FAO).

Insgesamt nahm der private und staatliche Konsum pro Kopf zwischen 2019 und 2020 um 0,5 % ab und 2023 gegenüber dem Vorjahr um 1,6 %. Dass der Konsum insgesamt in den Krisenjahren abnahm, obwohl der staatliche Konsum deutlich stieg, liegt daran, dass der private Konsum sehr viel höher als der staatliche Konsum ist, so dass seine Schwankungen die Bewegungen in der Gesamtgröße dominieren.

Die Coronakrise und dann die gestiegenen Energiepreise sowie die zur Bekämpfung der Inflation stark erhöhten Leitzinsen der EZB haben die Investitionen, und dabei besonders die Bauinvestitionen belastet. Die Bruttoanlageinvestitionen lagen 2023 insgesamt 2,8 % unter dem Niveau von 2019. Die verschiedenen Investitionsarten haben sich seit 2019 allerdings sehr unterschiedliche entwickelt.

2020, im Jahr der Coronakrise, fielen die Ausrüstungsinvestitionen, also etwa Maschinen und Geräte, besonders stark, und zwar um 11 % gegenüber 2019. Zwischen 2021 und 2023 wuchsen die Ausrüstungsinvestitionen aber wieder kontinuierlich, so dass sie 2023 10,1 % höher als im Jahr 2020 lagen. Im Gegensatz dazu nahmen die Bauinvestitionen in der Coronakrise 2020 sogar zu. Dafür sind sie seit 2021 kontinuierlich gefallen und lagen 2023 um 6,3 % unter dem Niveau von 2020. Der angesichts der steigenden Bevölkerungszahl und steigender Mieten so wichtige Wohnungsbau lag sogar um 7,1 % niedriger.

Der Bau wird gleich mehrfach belastet: Bauinvestitionen reagieren durch ihre hohe Kapitalintensität besonders stark auf Zinsveränderungen. So hat erstens die Erhöhung der Leitzinsen von 0 % im Jahr 2019 auf mittlerweile 4,5 % auch die Zinsen von Immobilien- und Baukrediten und damit die Finanzierung von Bauprojekten stark verteuert. Zweitens erhöhen die erhöhten Energie- und Materialkosten die Baukosten. Das senkt die Nachfrage. Und drittens führt der zunehmende Fachkräftemangel auch im Bau zu Verzögerungen, die wiederum die Preise steigen lassen.

Erfreulich ist allerdings, dass die Corona- und die Energiepreiskrisen nicht zu gravierenden Folgen für die **Erwerbstätigenquote der 20 bis 64-Jährigen** geführt haben (*Abbildung 1 d*). Zwar ist durch die Coronapandemie die Quote 2020 gegenüber 2019 um 1,4 Prozentpunkte von 80,6 auf 79,2 % gefallen, hat sich aber nach der akuten Coronakrise wieder stetig erholt. 2023 lag sie mit 81,1 % sogar über dem Niveau von 2019. Dies ist ein großer beschäftigungspolitischer Erfolg. Die gute Entwicklung der Beschäftigung ist zum einen mit dem großzügigen Einsatz der Kurzarbeit in der Corona- und Energiepreiskrise zu erklären und zum anderen mit der Zurückhaltung der Unternehmen, unter den Bedingungen von Fachkräftemangel und einer absehbar hohen Verrentungswelle, Mitarbeitende zu entlassen (Bauer et al. 2023).

Die Arbeitslosenquote ist zwar von ihrem Tiefpunkt im Mai 2022 von 5,0 % auf mittlerweile 5,9 % gestiegen. Ein Großteil dieses Anstiegs ist aber auf die Flucht von Ukrainer:innen nach Deutschland zurückzuführen. Viele Ukrainer:innen arbeiten vorerst nicht und sind deswegen als Arbeitslose gemeldet. Die Arbeitslosenquote von Ukrainer:innen lag im Dezember 2023 bei knapp 49 %. Die Arbeitslosenquote von Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit stieg im Gegensatz zur allgemeinen Arbeitslosenquote zwischen Mai 2022 und Dezember 2023 nur um 0,3 Prozentpunkte, nämlich von 4,7 % auf 5,0 %. Insofern haben die großen Krisen der letzten vier Jahre den Arbeitsmarkt nur wenig berührt.

Deutschlands **Leistungsbilanzüberschuss** war zwar 2022 unter den Höchstwert von 6 % gesunken (*Abbildung 1 e*). Dies war aber nur ein temporärer Effekt, der vor allem durch die Preiserhöhungen des Imports zu erklären ist (Lindner und Tiefensee 2023). 2023 lag der deutsche Leistungsbilanzüberschuss mit 6,1 % wieder über dem durch die Europäischen Vereinbarungen vorgegebenem Höchstwert. Diese Entwicklung lässt sich nicht auf steigende Exporte zurückführen. Vielmehr sind die nominalen Exporte um 1,2 % gegenüber dem Vorjahr gesunken, real sogar um 1,8 %. Dieser Rückgang lässt sich mit der schwachen Entwicklung des Welthandels erklären. Die Verbesserung des Saldos kommt dadurch

zustande, dass die nominalen Importe noch stärker abgenommen haben als der Export, und zwar um 6,4 %. Dies liegt sowohl an einer Senkung des realen Imports um 3,0 % als auch an den gesunkenen Kosten von importierter Energie. Der Importdeflator sank um 3,5 % gegenüber dem Vorjahr.

Insgesamt ergibt sich, dass zwischen 2019 und 2023 nur das Beschäftigungsziel eingehalten wurde. Sowohl die Ziele zum BIP pro Kopf, dem Konsum pro Kopf, der Inflation als auch des Leistungsbilanzsaldo wurde verfehlt. Besonders das stagnierende BIP und die Inflation sind auf Faktoren zurückzuführen, die die Bundesregierung nur indirekt beeinflussen konnte, und zwar die Coronapandemie sowie den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine. Dass der Arbeitsmarkt trotz historisch fast einmaliger Krisen so robust war, lässt sich auf die gute Politik der Bundesregierung zurückführen, den Arbeitsmarkt in der Krise durch eine Ausweitung des Kurzarbeitergeldes zu stabilisieren.

## 2.2 Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen

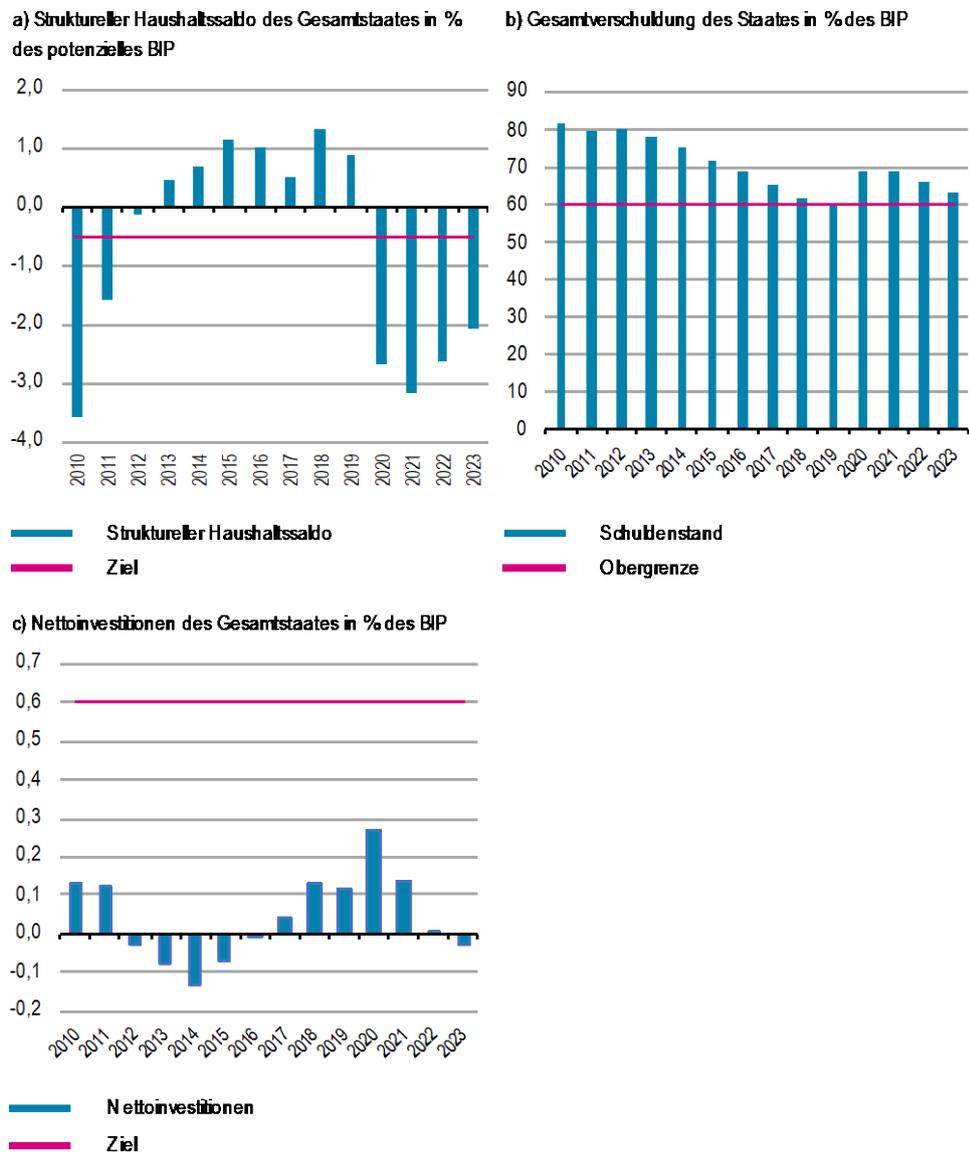
Die Staatsfinanzen haben sich durch die Corona- und Energiepreiskrise insgesamt verschlechtert (*Abbildungen 2 a – c*). Der strukturelle Haushaltssaldo – also der um Konjunktoreinflüsse bereinigte Saldo – ist seit 2020 stetig im Defizit, nachdem er zwischen 2013 und 2019 noch im Überschuss war. Die Schuldenstandquote liegt seit 2020 über 60 % und die öffentlichen Nettoinvestitionen liegen weiterhin deutlich unter dem Ziel von 0,6 % des BIP.

Die **strukturellen Salden** des Gesamtstaates lagen zwischen 2020 und 2023 deutlich oberhalb der Grenze des europäischen Fiskalpaktes von 0,5 % für den Gesamtstaat. 2020 lag das strukturelle Defizit des Staates bei 2,7 %, im Jahr 2021 bei einem Tiefpunkt von 3,2 %, um dann im 2023 auf 2,1 % zu sinken (*Abbildung 2 a*). Die europäischen Fiskalregeln sowie die deutsche Schuldenbremse wurden wegen der Corona- und Energiepreiskrise zwischenzeitlich ausgesetzt, um die Wirtschaft in der Krise zu stabilisieren. Beide Regeln greifen aber ab 2024 wieder, so dass der Staat wieder konsolidieren muss.

Generell besteht in einer Krise ein Zielkonflikt zwischen der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen auf der einen und der wirtschaftlichen sowie sozialen Nachhaltigkeit auf der anderen Seite. Die Bundesregierung hat in der Corona- und Energiepreiskrise kurzfristige Verschlechterungen ihrer fiskalischen Position akzeptiert, um die anderen Dimensionen der Nachhaltigkeit zu stabilisieren.

Die Deutsche Bundesbank (2024a, S. 60ff.) hat die Höhe, Aufteilung und den Wirkungskanal der verschiedenen fiskalischen Maßnahmen zur Krisenbekämpfung berechnet. So machten die fiskalischen Maßnahmen, die spezifisch die Folgen der Coronakrise abfedern sollten, 2020 und 2021 jeweils etwa drei Prozent des BIP aus. Mit dem Auslaufen der Pandemie halbierten sich die coronaspezifischen Stützungsmaßnahmen 2022 auf 1,5 % des BIP. Kompensiert wurde dieser Rückgang aber durch die Einführung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Energiepreiskrise. Diese machten 2022 auch an die 1,5 % des BIP aus. 2023 fielen die coronaspezifischen Maßnahmen aber ganz weg, während die Maßnahmen zur Bekämpfung der Energiepreiskrise nur leicht auf 1,8 % des BIP stiegen.

**Abbildung 2: Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen**



**Quelle:** AMECO Datenbank.

Der Großteil der staatlichen Hilfen sowohl in der Corona- als auch der Energiepreiskrise floss an die Unternehmen (Deutsche Bundesbank 2024a, S. 61). Dazu gehörten Direkthilfen wie die Corona-Überbrückungshilfen von 2020 bis 2022; Verlustausgleiche, vor allem für Gashandelsunternehmen im Jahr 2022, der Großteil der Energiepreisbremse im Jahr 2023 sowie die Übernahme der Sozialbeiträge für Kurzarbeit von 2020 bis 2022. Haushalte wurden insgesamt etwas weniger direkt unterstützt. 2022 erhielten sie Energiepreispauschalen, Transfers aus den Energiepreisbremsen und in den Jahren 2020 bis 2022 Kinderboni. Sowohl Haushalte als auch Unternehmen profitierten von temporären Senkungen der Mehrwertsteuer, wie etwa der temporären Senkung der Mehrwertsteuer im zweiten Halbjahr 2020 oder der Senkung der Mehrwertsteuer auf Speisen in der Gastronomie von 2020 bis 2023 sowie für Gas und Wärme ab Herbst 2022 bis Ende März 2023. Der Staat senkte nicht nur – temporär – Steuern und erhöhte Transfers, sondern erhöhte in der Krise auch selbst seinen Konsum. Dazu gehören

staatliche Käufe von Schutzausrüstungen, zusätzliche Intensivkapazitäten in Krankenhäusern und PCR-Tests sowie Ausgaben für Impfungen und Corona-Tests.

Damit hat der Staat vor allem in der Coronakrise 2020 und 2021 eine sehr expansive Fiskalpolitik betrieben, dadurch die Konjunktur gestützt und die wirtschaftlichen Folgen der Krise für Unternehmen und Haushalte abgedämpft. Da der Wegfall vieler Coronamaßnahmen 2022 durch die Einführung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Energiepreiskrise fast genau kompensiert wurde, war die fiskalische Ausrichtung 2022 eher neutral. 2023 war die fiskalische Ausrichtung allerdings eher restriktiv, da nunmehr alle Coronamaßnahmen wegfielen, die Hilfen gegen die Energiekrise sich aber gegenüber 2022 nicht erhöht haben.

Legte die Haushaltspolitik der Bundesregierung in den Jahren 2020 bis 2022 vor allem Priorität auf die Bekämpfung der Krisen, so stellte sie 2023 die Einhaltung der Schuldenbremse in den Vordergrund. Und dies, obwohl die weiterhin hohen Zinsen und Energiepreise sowie eine schlechte weltwirtschaftliche Entwicklung die Wirtschaft in Deutschland belasten. Im Verlauf des Jahres 2023 schien es zwar noch so, dass die Einhaltung der Schuldenbremse mit einer Erhöhung von wichtigen Klima- und Transformationsausgaben kompatibel sei. So hatte die Bundesregierung geplant, viele dieser Ausgaben aus dem kreditfinanzierten Sondervermögen des Klima- und Transformationsfonds (KTF) zu finanzieren. Dabei nahm sie an, der KTF sei nicht in die für die Schuldenbremse relevante Kreditaufnahme anzurechnen. Diese Option ist der Regierung aber durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023 genommen worden. Das Gericht befand die Kreditaufnahme für den KTF und für andere Sondervermögen als nicht mit der Schuldenbremse vereinbar (Dullien et al. 2024, Details dazu weiter unten). Konjunkturell hat dies 2023 zwar kaum noch Auswirkungen gehabt. Ab 2024 wird diese Entscheidung und vor allem der Umgang der Regierung damit aber nicht nur die Konjunktur belasten, sondern auch die Transformation hin zu Klimaneutralität erschweren.

Durch die Defizite sowie das zeitweise gesunkene BIP ist auch der **Schuldenstand in % des BIP** gestiegen (*Abbildung 2 b*). 2020 stieg die Schuldenstandquote gegenüber dem Jahr 2019 um 9,2 Prozentpunkte auf 68,8 % des BIP. Dieser Anstieg ist nicht nur von den höheren Defiziten, sondern auch vom Rückgang des BIP verursacht. Da das nominale BIP im Nenner der Schuldenstandquote steht, führt dessen Veränderung auch zu einer Änderung der Schuldenstandquote, selbst wenn sich das Defizit nicht ändern würde. Von den insgesamt 9,2 Prozentpunkten Steigerung der Schuldenstandquote trug die Senkung des nominalen BIP im Jahr 2020 für sich genommen 1,2 Prozentpunkte bei und das infolge der Krise höhere Defizit 4,3 Prozentpunkte.

Bis 2023 sank die Quote dann wieder auf 63,6 % und lag damit mehr als fünf Prozentpunkte unterhalb des Wertes von 2020. Diese Verbesserung liegt trotz fiskalischer Defizite am gestiegenen nominalen BIP. Das nominale BIP ist das Produkt aus dem realen BIP und dem Preisniveau, gemessen durch den BIP-Deflator. Das nominale BIP hat zwischen 2020 und 2023 stark zugenommen: Das reale BIP lag gegenüber dem Rezessionsjahr 2020 um 4,7 Prozent höher und der BIP-Deflator ist wegen der Inflation sogar um 15,6 % gestiegen. So hat die Steigerung des nominalen BIP zwischen 2020 und 2023 für sich genommen zu einer Senkung der Schuldenstandquote um 12,4 Prozentpunkten gegenüber 2020 geführt. Insofern war aus der engen Perspektive des Schuldenstandes gesehen die Inflation ein positiver Faktor für die Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit. Damit ist die Schuldenstandquote wieder nah am Maximalwert, den der Stabilitäts- und Wachstumspakt vorsieht. Deutschland steht damit auch besser da als der europäische Mittelwert: Im Durchschnitt hatten die Staaten der Europäischen Union im dritten Quartal 2023 Schuldenstandquoten von 82,6 %; im Euroraum sogar 89,9 %. Insofern ist die Krise in Sachen Schuldenstandquote fast spurlos an Deutschland vorüber gegangen.

Die **staatlichen Nettoinvestitionen** (*Abbildung 2 c*) haben sich seit 2019 nicht nachhaltig entwickelt. Sie sind zwischen 2019 und 2023 nicht nur unterhalb des Sollwerts von 0,6 % geblieben, sondern nach einem starken Start im Jahr 2020 deutlich zurückgegangen und lagen 2022 und 2023 etwa bei null. Diese Entwicklung stehen in starkem Kontrast zur Entwicklung der staatlichen Bruttoinvestitionen in Prozent des BIP. Dies sind die Investitionen, von denen die Abschreibungen noch nicht abgezogen wurden. Die Bruttoinvestitionen in Prozent des BIP sind auf dem höchsten Stand seit 2014. Aus der Perspektive der Bruttoinvestitionen scheint es also kein Problem mit den staatlichen Investitionen zu geben.

Das heißt, die Angaben zu den staatlichen Brutto- und Nettoinvestitionen scheinen sich zu widersprechen. Wie ist dieser Unterschied zu bewerten? Tatsächlich unterzeichnet der Blick auf die Nettoinvestitionen die staatliche Investitionstätigkeit. Das liegt daran, dass die Abschreibungen, die von den Bruttoinvestitionen abgezogen werden, um die Nettoinvestitionen zu berechnen, vor allem den Wertverfall der Investitionen widerspiegeln, nicht unbedingt den Verfall der physischen Leistungsfähigkeit der Objekte (Gühler und Schmalwasser 2020). Da der Wertverfall zu laufenden Preisen berechnet wird, bedeuten die infolge der Inflation stark gestiegenen Preise für Investitionen, dass auch die Abschreibungen stark gestiegen sind. Dies ist aber nicht notwendigerweise auf eine Verschlechterung des physischen Zustands der Objekte zurückzuführen. So ist ein Schulgebäude nach dieser Berechnung zwar weniger wert, aber es ist nicht notwendigerweise weniger geeignet, darin Schüler:innen zu unterrichten – sofern es ordentlich instand gehalten wird.

Allerdings überzeichnet die hohe Bruttoinvestitionsquote die öffentlichen Investitionen. So sind die realen, also preisbereinigten, staatlichen Bruttoinvestitionen trotz steigender Investitionsquote in den Jahren 2021 und 2022 sogar gefallen und haben 2023 nur sehr wenig zugenommen. Dass die Quote dennoch gestiegen ist, liegt daran, dass die Preise für staatliche Investitionen<sup>8</sup> deutlich stärker zugenommen haben als der BIP-Deflator. Somit ist die Quote der nominalen Bruttoinvestitionen in Prozent des nominalen BIP gestiegen, ohne dass mehr physisch investiert wurde. Besonders aufgrund der insgesamt stark steigenden Baukosten sind die Kosten für staatliche Bruttoinvestitionen 2022 um 12,2 % gestiegen und 2023 um 7,7 %, während der BIP-Deflator 2022 nur um 5,3 % und 2023 um 6,6 % gestiegen ist.

Einige Faktoren dürften für den Rückgang der öffentlichen Investitionen – ob Netto- oder Bruttoinvestitionen – zusammenkommen: Über die Hälfte der öffentlichen Investitionen sind Bauinvestitionen, von denen das Gros in den Kommunen unternommen wird (Rietzler 2022). Die Bauinvestitionen insgesamt wurden seit 2021 durch Materialknappheit und -verteuerung gebremst; und in den Jahren 2022 und 2023 zusätzlich durch hohe Energiepreise und steigende Zinsen. Hohe Vorleistungskosten haben zu einem massiven Anstieg der Kosten für Bauten und auch für öffentliche Investitionen insgesamt geführt. Der Staat reagiert auf steigende Zinsen im Prinzip zwar nicht so sensibel wie die Privatwirtschaft. Wegen seines geringeren Risikos muss er niedrigere Zinsen zahlen als viele private Bauträger und seine Bautätigkeit steht auch nicht unter dem gleichen Renditedruck wie die private Bautätigkeit. Aber gerade bei den Kommunen spielen höhere Zinskosten eine Rolle, da sie andere Ausgaben tendenziell verdrängen können (KfW 2023).

Dazu kommt, dass bei der Haushaltsaufstellung über nominale Summen entschieden wird. Wenn die Preise insgesamt wegen der Inflation stark zunehmen, wird ein größerer Teil der beschlossenen Gelder für die höheren Preise ausgegeben und fehlt für die physischen Einheiten. Dies erhöht noch mal den

<sup>8</sup> Gemessen mit dem Deflator der staatlichen Investitionen.

massiven Investitionsstau an öffentlichen Investitionen, der bei der KfW (2022), bei Krebs und Steitz (2021) sowie Dullien, Rietzler und Truger (2022) ermittelt wird (siehe zu einer Auswertung, Lindner und Tiefensee 2023).

Einen Teil wichtiger staatlicher Ausgaben für Investitionen in die Transformation der deutschen Wirtschaft hin zum Klimaschutz hätte der Klima- und Transformationsfonds (KTF) leisten sollen. Dieser wurde 2021 per Nachtragshaushalt mit 60 Mrd. Euro ausgestattet. Dieses Geld war ursprünglich zur Pandemiebekämpfung vorgesehen und wurde nicht ausgeschöpft. Es war das Vorhaben, den durch die damalige krisenbedingte Aussetzung der Schuldenbremse größeren Verschuldungsspielraum zu nutzen, um damit Fonds auszustatten, mit denen der Staat – wenn die Schuldenbremse wieder gelten sollte – wichtige Transformationsausgaben finanzieren sollte (Dullien et al. 2024). Mit seinem Urteil vom November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht diesem Vorhaben aber einen Riegel vorgeschoben. Ein wichtiges Argument unter anderen war, dass der Bundestag sowohl den Haushalt als auch Kreditermächtigungen jedes Jahr neu beschließen muss. Kreditermächtigungen aus Vorjahren wurden damit ungültig. Dies traf außer den KTF auch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), aus dem die Energiepreisbremsen finanziert wurden.

Der Wegfall der Mittel hat zwar für 2023 keine Rolle mehr gespielt, weil die Bundesregierung im Nachklang des Urteils für 2023 den Notfall ausgerufen hat und damit Gelder, die aus den Fonds 2023 schon verausgabt wurden, per größerem Verschuldungsspielraum finanziert werden konnten. Wenn aber für 2024 nicht erneut eine Notlage ausgerufen wird, fehlen die Gelder. Dies schwächt sowohl die öffentlichen Investitionen als auch die Transformation der deutschen Wirtschaft hin zur Klimaneutralität.

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und der scharfen Anwendung der Schuldenbremse hat sich klar gezeigt, dass es einen Zielkonflikt zwischen den Zielen zum staatlichen Defizit- und Schuldenabbau auf der einen und den für die öffentliche Daseinsvorsorge und den Klimawandel zentralen öffentlichen Investitionen auf der anderen Seite gibt. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Schuldenbremse in der öffentlichen Debatte mittlerweile sehr viel kontroverser diskutiert wird als es vor dem Urteil der Fall war (Deutschlandfunk 2024).

Sinnvoll wäre eine Reform der Schuldenbremse, die es erlaubt, die öffentlichen Investitionen zu erhöhen und auf hohem Niveau zu verstetigen. So wäre etwa die Einführung einer „Goldenen Regel“ der Staatsfinanzen geboten (SVR 2007, Truger 2016). Nach einer solchen Regel könnte sich der Staat in Höhe der öffentlichen Nettoinvestitionen verschulden. Dem Nachhaltigkeitsprinzip entsprechend sollten zukünftige Generationen über Zinszahlungen an der Finanzierung von heutigen Investitionen beteiligt werden, weil auch sie von diesen Investitionen profitieren. Die momentanen Schuldenregeln – die deutsche Schuldenbremse sowie der europäische Fiskalpakt – machen bei der staatlichen Verschuldung keine Ausnahmen für öffentliche Investitionen.

Insgesamt ist festzustellen, dass sich in den Krisen der letzten drei Jahre alle drei Indikatoren des Zieles der Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit verschlechtert haben: Defizite und Schuldenstandquote sind gestiegen und die öffentlichen Nettoinvestitionen gefallen. Eine Verschlechterung von Defiziten und Schulden war in der Corona- und der Energiepreiskrise notwendig, um Wirtschaft und Gesellschaft zu stützen. Eine Verschlechterung der langfristigen Schuldentragfähigkeit ist dadurch aber nicht zu befürchten. Die Schuldenstandquote ist bereits – allerdings auch durch die Inflation – wieder von ihrem Höchststand zurückgegangen und liegt wieder nahe an den vorgeschriebenen 60 % des Stabilitäts- und Wachstumspakts und weit unter dem Durchschnittsniveau in der Europäischen Union und dem Euroraum. Die Inflation besonders bei den Baupreisen sowie anderen Faktoren haben aber die öffentlichen Investitionen belastet.

Insgesamt muss in Zukunft sichergestellt werden, dass die notwendigen öffentlichen Investitionen finanzierbar sind. Da die Bundesregierung und die Länderregierungen aber weiterhin an Schuldenbremsen festhalten und keine Steuererhöhungen in Sicht sind, ist im Moment davon auszugehen, dass die öffentliche Investitionsleistung weiterhin zu gering bleibt.

## 2.3 Soziale Nachhaltigkeit

Die soziale Nachhaltigkeit im NMV wird ab diesem Bericht ergänzt um den Verdienstabstand pro Stunde zwischen Frauen und Männern – auch oft Gender Pay Gap (GPG) genannt. Dies ist ein gängiger Indikator, um die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern in Bezug auf das (Arbeits-)Einkommen zu überprüfen. Die bisherigen Indikatoren, die Armutsrisikoquote, die Einkommensungleichheit sowie der Anteil junger Menschen ohne weiteren Abschluss, werden auch weiterhin analysiert (*Abbildung 3 a-d*). Die definierten Zielwerte (*Infobox*) wurden bei allen vier Indikatoren für den zuletzt verfügbaren Zeitpunkt – in der Regel das Jahr 2022 – nicht erreicht. Die Entwicklung gestaltet sich für jeden Indikator unterschiedlich. Aufgrund von methodischen Veränderungen sowie Erhebungsproblemen während der Coronapandemie sind die Daten teilweise nur eingeschränkt für die letzten Jahre vergleichbar (siehe *Abbildung 3* und Lindner und Tiefensee 2023, *Infobox 2*). Es wird deshalb für alle Indikatoren der aktuelle Stand analysiert sowie ein langfristiger Trend herausgearbeitet. Für eine Einordnung der Indikatoren – sofern möglich – speziell während der Coronapandemie, siehe Lindner und Tiefensee (2023).

Die **Armutsrisikoquote** (*Abbildung 3 a*), also der Anteil der Menschen unter der Armutsrisikoschwelle (Destatis 2024a), lag im Jahr 2022 bei 16,7 % und somit mehr als drei Prozentpunkte über dem anvisierten Zielwert von 13,5 %. Im Vergleich zu 2021 ist der Wert minimal gesunken. Ein möglicher Grund für diesen leichten Rückgang können die 2022 auf den Weg gebrachten Entlastungsmaßnahmen der Bundesregierung sein (Brülle und Spannagel 2023), denn diese haben z.B. in Form von Einmalzahlungen vor allem Haushalte mit niedrigen und auch mittleren Einkommen entlastet (Dullien, Rietzler und Tober 2022).

Im langfristigen Trend seit dem Ende der 1990iger Jahre, ist das Armutsrisiko um rund fünf Prozentpunkte gestiegen. Noch im Jahr 2000 lag die Quote unter dem hier anvisierten Zielwert. Seit Mitte der 2000er Jahre hat sich die Armutsrisikoquote insbesondere für Personen mit direktem, allerdings auch mit indirektem Migrationshintergrund erhöht (Grabka 2022). Dies umfasst Personen, die nicht selbst zugewandert, sondern in Deutschland geboren sind. Seit dem Jahr 2015 liegt der Anteil der Personen unter der Armutsrisikoschwelle – basierend auf dem hier verwendeten Mikrozensus, sowie dem Sozio-ökonomischen Panel und der Datengrundlage EU SILC – bei rund 16 % (Grabka 2024) und somit über dem Zielwert im NMV.

Eine im Vergleich zur Gesamtbevölkerung überdurchschnittliche Armutsrisikoquote weisen im Jahr 2021 insbesondere Frauen, Alleinerziehende (und deren Kinder) sowie Menschen unter 25 Jahren auf (Brülle und Spannagel 2023). Zudem haben gerade Frauen nach wie vor ein erhöhtes Risiko, im Alter von Armut bedroht zu sein. Das liegt unter anderem an ihrem geringen Verdienst während der Erwerbsphase oder an Erwerbsunterbrechungen, etwa zur Kinderbetreuung (siehe auch Indikator Verdienstabstand). Dieses Armutsrisiko wird voraussichtlich weiter ansteigen.

**Abbildung 3: Soziale Nachhaltigkeit (eingeschränkt vergleichbare Daten in hellblau)<sup>9</sup>**



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

Allerdings ist bei aktuell geltendem Recht ein allgemeiner weiterer Anstieg des Altersarmutsrisikos in Deutschland unwahrscheinlich (Buslei, Geyer und Haan 2023). Vorherige Studien kamen zu dem Ergebnis, dass das Altersarmutsrisiko steigen würde (u.a. Buslei et al. 2019, Geyer et al. 2019). Gründe für die verbesserte Lage sind unter anderem die Einführung des Grundrentenzuschlags sowie der Zuschlag zur Altersrente für ehemalige Bezieher:innen einer Erwerbsminderungsrente (Buslei, Geyer und Haan 2023). Dies ist insofern ein positives Ergebnis, da Altersarmut oft dauerhaft<sup>10</sup> ist (Brülle und Spannagel 2023).

<sup>9</sup> 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.).

<sup>10</sup> Definition laut Brülle und Spannagel (2023): Das Einkommen lag in mindestens fünf aufeinander folgenden Jahren unter der Armutsrisikoschwelle.

Die verfügbaren Einkommen der einkommensstärksten 20 % der Haushalte waren im Jahr 2022 4,4-mal höher als die der einkommensschwächsten 20 % der Haushalte (*Abbildung 3 b*). Die **Einkommensungleichheit** ist daher höher als der angestrebte Zielwert von maximal dem Vierfachen. Im Vergleich zum Jahr 2021 ist die Einkommensungleichheit minimal angestiegen. Noch Ende der 1990iger Jahre lag das Verhältnis unter dem Vierfachen (Dullien 2015). Für die 2010er Jahre geht der Trend minimal in Richtung zunehmende Ungleichheit.

Schaut man sich den realen Verlauf (in Preisen von 2015) der einzelnen Einkommensquintile über die Zeit an, zeigt sich, dass seit Mitte der 1990iger Jahre im Vergleich zum Jahr 2020 alle Haushalte real gestiegene Einkommen verzeichnen (Grabka 2024). Das Ausmaß dieses Anstiegs gestaltet sich jedoch entlang der Einkommensverteilung unterschiedlich. Seit den 2000er Jahren stiegen im Durchschnitt die Einkommen der oberen 20 % der Haushalte real stärker (über 30 %) als die der unteren 20 % (unter 10 %).

Das von der Bundesregierung angekündigte Klimageld, das in Form einer Pro-Kopf-Pauschale den voraussichtlich ab 2027 stark steigenden CO<sub>2</sub>-Preis abfedern soll, entlastet laut Endres (2023) vor allem Haushalte mit geringen Einkommen. Die Auszahlung wäre für diese Haushalte höher als die Belastung durch die steigenden Preise. Allerdings ist das Klimageld insgesamt wenig zielgenau und dürfte vermutlich gerade für einkommensschwache Rentner:innen auf dem Land, die alleine in eigenen älteren Häusern leben, nicht ausreichen. Hier dürften die vorhandenen Ersparnisse oft nicht ausreichen, um die nötigen Ausgaben für Sanierung und Heizungstausch zu finanzieren, denn Haushalte mit geringen Einkommen verfügen in der Regel auch über ein geringes Vermögen (Deutsche Bundesbank 2023).

Neben den Haushaltseinkommen ist deshalb gerade in Zeiten von Krisen das Haushaltsvermögen relevant. Dieses kann reale und nominale Einkommensausfälle ausgleichen und mit ihm können Investitionen getätigt werden. Die Vermögensungleichheit ist in Deutschland jedoch hoch. Die untere Hälfte der Haushalte besitzen lediglich rund 2 % des gesamten Nettovermögens. Die oberen 10 % der Haushalte besitzt hingegen über 60 % (Deutsche Bundesbank 2024b, Bartels et al. 2023). Berücksichtigt man neben Sach- und Geldvermögen sowie Verbindlichkeiten auch die Rentenvermögen, also die Ansprüche an die gesetzliche sowie betriebliche Altersvorsorge oder die Pensionen von Beamten:innen, reduziert sich die Vermögensungleichheit. Die untere Hälfte besitzt dann etwas über 9 % und die oberen 10 % der Haushalte über nur noch knapp 60 % des gesamten Nettovermögens (Bartels et al. 2023). Allerdings steht das Rentenvermögen nicht für Einkommensausfälle zur Verfügung und kann z.B. auch nicht beliehen werden.

Der **Verdienstabstand** pro Stunde zwischen Frauen und Männern (*Abbildung 3 c*), oft auch Gender Pay Gap (GPG) genannt, liegt unbereinigt im Jahr 2023 bei 18 % und somit um acht Prozentpunkte über dem Zielwert von 10 %. Im Vergleich zum Vorjahr stagniert der Wert. Im langfristigen Vergleich ist der Verdienstabstand in der Regel sukzessive zurückgegangen. Der Verdienstabstand in Westdeutschland ist deutlich höher als im Osten: 19,8 % vs. 5,8 % für das Jahr 2022 (Fuchs, Rossen, Weyh 2024).

Der Verdienstabstand steigt vor allem mit Geburt des ersten Kindes für Frauen an, also ca. im Alter von 30 Jahren. Parallel geht auch der Gender Care Gap weiter auseinander, also die Differenz der unbezahlten Sorgearbeit zwischen Frauen und Männern. Dieser Abstand geht mit steigendem Lebensalter wieder zurück, wenn also die Kinder älter sind – jedoch verschwindet er nie ganz. Der Verdienstabstand bleibt in dieser Phase vergleichsweise konstant bestehen (Schäper, Schrenker, Wrohlich 2023). Spiegelbildlich zur stärker von Frauen geleisteten unbezahlten Sorgearbeit, arbeiten diese weniger bezahlte Stunden und zwar im Jahr 2023 18 % weniger als Männer (Destatis 2024d). Diese Unterschiede spiegeln sich auch im Lebenserwerbseinkommen wider: Frauen verdienen im Durchschnitt über das gesamte

Erwerbsleben gesehen nur etwas mehr als halb so viel wie Männer.<sup>11</sup> Wobei auch hier Unterschiede zwischen Frauen in Ost- und Westdeutschland sowie mit und ohne Kinder ersichtlich sind (Bönke et al. 2020).

Der um strukturelle Unterschiede zwischen den Geschlechtern, wie zum Beispiel Unterschiede im Hinblick auf Beruf, Branche, Qualifikation oder Karrierelevel bereinigte Verdienstabstand pro Stunde (*ebenfalls Abbildung 3 c*) ist zwischen 2022 und 2023 um einen Prozentpunkt von 7 % auf 6 % zurückgegangen. Im langfristigen Vergleich ist dieser Wert, im Unterschied zum unbereinigten Verdienstabstand, vergleichsweise konstant. Es kann somit geschlussfolgert werden, dass ein großer Teil des unbereinigten Verdienstabstands zwischen Frauen und Männern durchaus erklärt werden kann – zum Beispiel anhand der Berufswahl durch Frauen in schlecht(er) bezahlte Berufe. Es kann jedoch gleichzeitig sein, dass genau diese Entscheidungen oder auch die Bezahlung in diesen Berufen selbst auf diskriminierenden Geschlechtervorstellungen basieren. Umgekehrt bedeutet es nicht, dass der bereinigte Verdienstabstand mit Diskriminierung aufgrund von Geschlecht gleichzusetzen ist, da nicht für alle möglichen Gründe Variablen erhoben werden.

Der **Anteil der 18- bis 24-Jährigen ohne Sekundarstufe-II- oder weiteren Ausbildungsabschluss** (*Abbildung 3 d*) lag im Jahr 2022 bei 12,4 % und somit über drei Prozentpunkte über dem Zielwert von 9 %. Diese Personen verfügen weder über eine Hochschulzugangsberechtigung wie Abitur oder Fachhochschulreife noch über eine abgeschlossene Berufsausbildung und nehmen derzeit nicht an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teil. Im Vergleich zu 2021 ist der Anteil dieser Personen gestiegen. Noch in den 2010er Jahren zeigte sich ein insgesamt positiver Trend.

Gründe für die formal fehlende Bildung sind vielfältig: Lernschwierigkeiten, andere persönliche Probleme sowie die familiäre Situation und die sozioökonomische Lage des Haushalts (BMAS 2024). Während der Coronapandemie kam es zudem zu erheblichen Einschränkungen im Bildungssystem, von denen besonders Kinder und Jugendliche aus sozial benachteiligten Haushalten betroffen waren (SVR 2021). Des Weiteren sinkt seit 2010 der Anteil ausbildungsberechtigter Betriebe und gleichzeitig steigt jedoch auch der Anteil der unbesetzten Ausbildungsplätze an allen angebotenen Ausbildungsplätzen – beide Trends haben sich während der Coronakrise fortgesetzt (Leber, Roth, Schwengler 2023).

Differenziert man zwischen Männern und Frauen ohne weiteren Abschluss, zeigt sich, dass der Anteil der Männer im Jahr 2022 mit 14,1 % deutlich höher liegt, als der von Frauen mit 10,7 %. Dieser Abstand hat sich zudem seit Mitte der 2000er Jahre immer weiter vergrößert – davor war die Entwicklung ähnlich bzw. sogar umgekehrt (BMWK 2024, BMAS 2024).

Im Erwerbsleben sind Menschen mit geringer Bildung oft von Arbeitslosigkeit betroffen sowie von Armut bedroht und das später dann auch in der Rente (BMAS 2024, Brülle und Spannagel 2023, Buslei, Geyer und Haan 2023). Zudem fehlen diese Personen zukünftig auch als Fachkräfte und zur (finanziellen) Stabilisierung des Sozialstaates.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass keines der Ziele für den zuletzt verfügbaren Zeitpunkt – in der Regel das Jahr 2022 – erreicht wurde. Die Entwicklung gestaltet sich für jeden Indikator unterschiedlich. Seit 2010 ergibt sich folgendes Bild: Das Armutsrisiko ist gestiegen, die Einkommensungleichheit hat leicht zugenommen, der Verdienstabstand pro Stunde zwischen Frauen und Männern ist gesunken und der Anteil junger Menschen ohne weiteren Abschluss hat sich zunächst positiv entwickelt, hat am aktuellen Rand jedoch deutlich zugenommen.

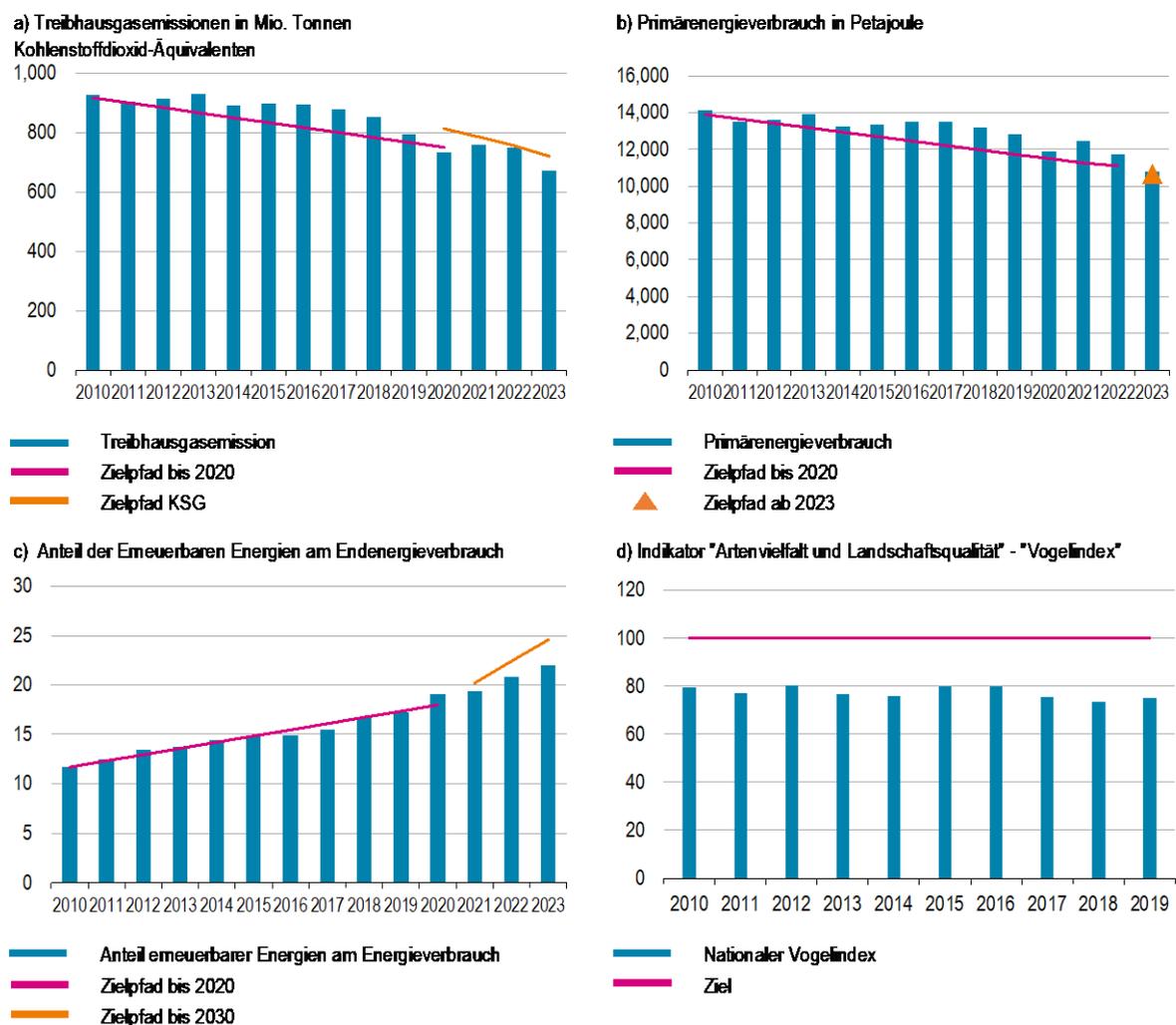
<sup>11</sup> Untersucht wurde Frauen und Männer, die zwischen 1964 und 1985 geboren wurden.

## 2.4 Ökologische Nachhaltigkeit

Wie haben sich die Krisenjahre auf die ökologische Nachhaltigkeit ausgewirkt? *Abbildung 4 a – d* zeigt die vier Indikatoren des NMV zu diesem Ziel: Die Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen), den Primärenergieverbrauch, den Anteil der Erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch sowie den Vogelindex, der die Artenvielfalt und die Landschaftsqualität misst.

Bei den ersten drei Indikatoren der ökologischen Nachhaltigkeit sind die Treibhausgasemissionen entscheidend. Der Primärenergieverbrauch sowie der Anteil der Erneuerbaren Energien ist relevant, weil sie die THG-Emissionen beeinflussen. Insofern werden hier beide Größen in Bezug auf die Entwicklung der THG-Emissionen diskutiert.

**Abbildung 4: Ökologische Nachhaltigkeit**



Quellen: AG Energiebilanzen, BMWK, Bundesumweltamt.

In *Abbildung 4 a* zu den THG-Emissionen finden sich zwei Zielpfade. Der erste beruht auf der rechtlich unverbindlichen Selbstverpflichtung Deutschlands, die THG-Emissionen bis 2020 um 40 % gegenüber 1990 zu reduzieren. Der zweite Zielpfad beruht auf dem 2019 verabschiedeten Klimaschutzgesetz (KSG). In diesem wurden rechtlich verbindliche THG-Minderungsziele eingeführt, um die Wirtschaft bis 2045 netto klimaneutral zu gestalten und ab 2050 negative Emissionen zu erzielen (UBA 2023). Laut

KSG sollen die Emissionen im Jahr 2030 um 65 % gegenüber 1990 fallen und bis 2040 um mindestens 88 %.

Die Ziele zu den **Treibhausgasemissionen** wurden in den Krisenjahren eingehalten. 2023 lagen die Emissionen um 46,2 % unterhalb des Wertes von 1990. 2020 war vor allem der Einbruch der Produktion wegen der Coronakrise dafür verantwortlich, 2023 vor allem der starke Rückgang der Produktion in energieintensiven Industrien. So war der Rückgang der Emissionen 2023 gegenüber 2022 mit 10,1 % so stark wie noch nie seit 1990. Sie fielen damit in einem Jahr stärker als sowohl in der Weltfinanzkrise von 2008/09 als auch der Coronakrise 2020. Dies war aber zum Großteil nicht auf erfolgreiche klimapolitische Maßnahmen zurückzuführen, sondern auf die starke Belastung besonders der energieintensiven Industrie, deren Produktion sowohl wegen der weiterhin hohen Energiepreise als auch der Schwäche der Weltwirtschaft gegenüber 2022 um 11 % gefallen ist. Die hohen Energiepreise und der milde Winter führten auch insgesamt zu einem Rückgang der Energienachfrage, die mit einem Rückgang um 7,9 % gegenüber dem Vorjahr ebenfalls so stark gesunken ist wie seit 1990 nicht.

Um die Einflussfaktoren für die Entwicklung der THG-Emissionen zu analysieren, ist ein Rückgriff auf die sogenannte „Kaya-Identität“ (Kaya und Yokobori 1997) hilfreich. Nach dieser ergeben sich die Emissionen als Produkt aus der Treibhausgasintensität des Energieverbrauchs (Teil 1 der unten stehenden Gleichung), der Energieintensität der realen Produktion (Teil 2) und des realen BIP (Teil 3):

$$THG = \frac{THG}{\text{Primärenergieverbrauch}} \times \frac{\text{Primärenergieverbrauch}}{BIP} \times BIP$$

Die Treibhausgasintensität des Energieverbrauchs zeigt, wie viele Tonnen Treibhausgase pro Joule Primärenergie emittiert werden; die Energieintensität der Produktion zeigt, wie viel Einheiten Energie pro Einheit realer Produktion verbraucht werden.

An der Gleichung lässt sich erkennen, dass eine Steigerung des BIP ohne eine Veränderung der beiden anderen Größen direkt zu einer Steigerung der Emissionen führt. Ebenfalls führt eine Senkung des BIP – wie etwa in einer Rezession – zu einer Senkung der Emissionen, wenn die anderen Faktoren unverändert bleiben. Sinkt allerdings die Energieintensität und / oder die Treibhausgasintensität der Produktion, führt das für sich genommen zu einem Sinken der Emissionen. Bei absehbar steigender Wirtschaftsleistung müssen also diese beiden Größen stärker sinken, um die THG-Emissionen weiter zu reduzieren.

Auf Grundlage der Kaya-Identität lässt sich der Beitrag in Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten berechnen, den diese drei Faktoren für die Senkung der Treibhausgasemissionen geleistet haben (zur Methode, siehe Expertenrat für Klimafragen 2023, S. 34-35). Insgesamt sind die Emissionen zwischen 2019 und 2023 um kräftige 15,5 % bzw. 124 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente gesunken. Das reale BIP hat in diesem Zeitraum kaum eine Rolle gespielt, da es – wie bereits beschrieben – 2023 nur um 0,7 % höher lag als 2019. Für sich genommen hat das sehr geringe BIP-Wachstum damit einen leicht positiven, also emissionssteigernden, Beitrag zur Emissionsveränderung in Höhe von 5 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten geleistet.

Dass die Emissionen insgesamt gesunken sind, lag vor allem an der Abnahme der Energieintensität der Produktion, also wie viel Primärenergie pro Einheit BIP konsumiert wurde (Teil 2 der Kaya-Identität): Da das BIP im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2023 kaum gestiegen, der **Primärenergieverbrauch**

gegenüber 2019 aber um fast 16 % gefallen ist (*Abbildung 4 b*), ist die Energieintensität der Produktion stark gesunken. Der Beitrag der Energieintensität zur Veränderung der Emissionen war damit negativ und betrug minus 131 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente, war also höher als die Gesamtsenkung der Emissionen. Dennoch wurde das Reduzierungsziel des Energieverbrauchs nicht getroffen.

Das Gros dieser Senkung fand in den Jahren der stark gestiegenen Energiepreise 2022 und 2023 statt. So sank der Energieverbrauch zwischen 2021 und 2023 um 13,3 %. Die stark gestiegenen Energiepreise haben sowohl in der Industrie als auch bei Haushalten zu deutlichen Energieeinsparungen geführt. Besonders belastet war hierbei die energieintensive Industrie, die wegen der teureren Energie ihre Produktion stark reduziert hat. Während die Produktion 2023 gegenüber 2021, dem Jahr vor der Energiekrise, im Verarbeitenden Gewerbe insgesamt um 1,1 % abnahm, sank sie in energieintensiven Wirtschaftszweigen um rund 16 %.

Während die Energieintensität der realen Produktion zu einer Reduktion der THG-Emissionen beigetragen hat, hat die Emissionsintensität des Energieverbrauchs (Teil 1 der Kaya-Identität) zwischen 2019 und 2023 leicht positiv, also emissionssteigernd, gewirkt. Die Emissionsintensität gibt an, wie viel Treibhausgase pro Joule Primärenergieverbrauch emittiert werden. Ihr Beitrag zur Veränderung der THG-Emissionen zwischen 2019 und 2023 lag bei plus 3 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten.

Diese (leichte) Zunahme bedeutet, dass der Energiemix – bei insgesamt gesunkener Energienachfrage – leicht kohlenstoffintensiver war als noch 2019. Das ist insofern erstaunlich, als dass sowohl der Anteil der Erneuerbaren am Primärenergieverbrauch gestiegen ist als auch die absolute Menge an Energie, die durch Erneuerbare erzeugt wurde. So stieg der Anteil der Erneuerbaren am Primärenergieverbrauch zwischen 2019 und 2023 kräftig von fast 15 auf fast 20 % und ihr **Anteil am Endenergieverbrauch**<sup>12</sup> im gleichen Zeitraum von 17,3 auf 22 % (*Abbildung 4 c*). 2023 wurden 215 Petajoule mehr Energie aus den Erneuerbaren gewonnen als noch 2019. Ihr Anteil am Bruttostromverbrauch lag 2023 sogar bei über der Hälfte, bei 51,8 %.

Dass der gesamte Energiemix allerdings nicht kohlenstoffärmer geworden ist, liegt daran, dass der Energieverbrauch aus den besonders kohlenstoffintensiven Energieträger Stein- und Braunkohle kaum gesunken ist, während der Verbrauch des weniger kohlenstoffintensiven Erdgases und der kohlenstoffneutralen Kernenergie sehr viel stärker gesunken ist. Von den 15,7 %, um die der Primärenergieverbrauch zwischen 2019 und 2023 gefallen ist, hat der Verbrauch von Stein- und Braunkohle einen negativen Wachstumsbeitrag von 3,1 Prozentpunkte beigetragen, der von Erdgas 4,5 Prozentpunkte und der von Kernenergie 5,8 Prozentpunkte. Im Vergleich dazu haben die Erneuerbaren einen positiven, aber im Vergleich geringen Beitrag von plus 1,7 Prozentpunkten geleistet.

Der Verbrauch von Erdgas ist durch die Einstellung der Lieferungen aus Russland und die deswegen stark gestiegenen Preise gesunken. Der Einsatz von Kohle ist im Vergleich weniger gesunken, weil wegen der Schwierigkeiten mit der Erdgasversorgung wieder relativ mehr Kohle verbraucht wurde. 2022 wurde wegen der Energiekrise sogar absolut mehr Kohle für den Energieverbrauch eingesetzt als noch 2019. 2023 ist der Einsatz allerdings wieder stark gefallen. Der Einsatz von Kernenergie ist durch den Atomausstieg gefallen. Trotz des besonders 2023 kräftigen Anstiegs des Anteils der Erneuerbaren am Endenergieverbrauch liegt der Anteil der Erneuerbaren unterhalb des Pfades, der zu einer Zielerreichung bis 2030 nötig wäre.

<sup>12</sup> Der Endenergieverbrauch ergibt sich, wenn man vom Primärenergieverbrauch die Umwandlungsverluste abzieht, die sich bei der Umwandlung von Energiearten ergeben.

Damit ist es zentral für die Energiewende, dass die Erneuerbaren sehr viel stärker ausgebaut werden. Es besteht dahingehend insofern Hoffnung als dass 2023 ein Rekordjahr beim Ausbau der Erneuerbaren war. Die installierte Leistung an Erneuerbaren stieg 2023 gegenüber 2022 um 18 Gigawatt, was einem Zuwachs von 78 % entspricht. Damit war der Zuwachs deutlich stärker als im bisherigen Spitzenjahr 2011, in dem die installierte Leistung nur um knapp 11 Gigawatt gestiegen ist. Der Rekord 2023 ist umso erfreulicher, da der Ausbau zwischen 2013 und 2021 mit einer zusätzlichen installierten Leistung von im Durchschnitt 6,9 Gigawatt sehr viel geringer war.

Die Ausbaudynamik lag in den letzten Jahren vor allem bei der Photovoltaik, die mit 14,6 Gigawatt das Gros des Zubaus 2023 ausmachte. Die installierte Leistung von Windenergie an Land ist zwar seit 2019 auch jedes Jahr stärker gestiegen als im Vorjahr und lag 2023 bei 3 Gigawatt. Hier ist aber der Ausbau noch weit entfernt von der Ausbauspitze im Jahr 2017 mit damals 4,9 Gigawatt.

Der Rekordausbau der Erneuerbaren hat stattgefunden in einem eigentlich widrigen wirtschaftlichen Umfeld. Die hohen Zinsen belasten für sich genommen die kapitalintensive Photovoltaik und Windenergie (IEA 2024). Es kamen aber besonders bei der Photovoltaik 2023 einige positive Faktoren zusammen, die den bremsenden Effekt hoher Zinsen mehr als ausgleichen konnten. Erstens haben die kriegsbedingt hohen Energiepreise für fossile Energien besonders bei privaten Haushalten dazu beigetragen, eigene Photovoltaikanlagen zu installieren. Dies spiegelt sich im hohen Anteil von neuen Photovoltaik-Dachanlagen wider, die 2023 69 % des Photovoltaik-Ausbaus ausmachten (Agora Energiewende 2024, S. 52). Zweitens nahmen die Preise für Photovoltaik-Anlagen ab, sowohl wegen des Überangebots als auch der sinkenden Rohstoffkosten. Drittens unterstützte die Politik den Ausbau durch die Ertrags- und Umsatzsteuerbefreiung für den Kauf und die Installation von Kleinanlagen mit einer Leistung von weniger als 30 Kilowatt (Agora Energiewende 2024, S. 52).

Die Erneuerbaren spielen bisher vor allem im Energiesektor und bei der Stromerzeugung eine wichtige Rolle. Zur vollständigen Dekarbonisierung ist es aber auch nötig, alle anderen Sektoren zu dekarbonisieren. Besonders problematisch sind hier – wie bereits in den Vorjahren – die Sektoren Gebäude und Verkehr. Im Gebäudesektor wurden die Ziele regelmäßig seit Inkrafttreten des KSG verfehlt; im Verkehrssektor bereits im dritten Jahr in Folge. Details zu den Gründen finden sich in Lindner und Tiefensee (2023).

Trotz der vielen Schwierigkeiten bei der Transformation hin zur Klimaneutralität Deutschlands ist das Land im Moment auf dem Weg, seine selbst gesteckten Klimaziele zu erreichen. Die aktuellen Treibhausgas-Projektionen, die regelmäßig im Auftrag des Umweltbundesamtes angefertigt werden, ergeben, dass das Zwischenziel hin zur Klimaneutralität, bis 2030 die Treibhausgasemissionen um 65 % gegenüber 1990 zu reduzieren, in „greifbare Nähe“ gerückt ist (Wehnmann und Schultz 2024, S. 9). Dies gilt allerdings nur unter der Bedingung, dass die bereits zur Zielerreichung begonnenen Politiken konsequent beibehalten und umgesetzt werden. Dies trifft besonders auf den Ausbau der Erneuerbaren zu, der hoch bleiben müsse. Zudem müsse in der energieintensiven Industrie konsequent auf klimafreundliche Investitionen gesetzt werden, damit die absehbare Erholung der Industrieproduktion und die damit einhergehende Steigerung des Energieverbrauchs nicht zu einer ebenso starken Steigerung der Treibhausgasemissionen führe.

Neben dem Klimawandel – und eng verbunden mit ihm – besteht das Problem des weltweiten Rückgangs der Artenvielfalt. Das gilt auch für Deutschland. Das Ziel der **Artenvielfalt und der Landschaftsqualität** wird mit dem sogenannten „Vogelindex“ gemessen (*Abbildung 4 d*). Der Vogelindex misst zwar nur den Bestand und die Vielfalt von Vögeln. Aber damit wird auch abgebildet, wie die Landschaft nicht nur Vögeln, sondern auch anderen Arten einen Lebensraum bietet und wie nachhaltig damit die

Landnutzung ist (UBA 2024b). Der Vogelindex ist nur bis 2019 verfügbar. In diesem Jahr lag er mit einem Indexwert von 75 deutlich unter dem bis 2030 angestrebten Ziel von 100. Auch sieht man kaum eine steigende Tendenz. Vielmehr stagniert der Index. Die rekonstruierten Werte für 1970, bei denen der Index bei 214 stand, zeigen, wie stark die Artenvielfalt seit diesem Jahr gefallen ist.

Die wichtigsten Ursachen für die Verschlechterung der Artenvielfalt und der Landschaftsqualität sind eine intensive landwirtschaftliche Nutzung, die Zerschneidung und Zersiedelung der Landschaft (auch durch Windräder für die Gewinnung erneuerbarer Energien), die Versiegelung von Flächen sowie die Belastung der Gewässer durch Nährstoffe, Pestizide oder Säurebildner (Wahl et al. 2015, S. 46-50). Zu einem Ausbau der Biodiversität müssten deutlich stärkere Anstrengungen gerade in der Landwirtschaft und in der Nutzung der Wälder unternommen werden. Eine zielgenaue Aufforstung würde nicht nur dabei helfen, Artenvielfalt zu erhalten, sondern zusätzlich auch CO<sub>2</sub> binden (UNEP 2017).

Insgesamt ergibt sich für die ökologische Nachhaltigkeit damit ein gemischtes Bild. Das zentrale Ziel für die Treibhausgasemissionen ist übererfüllt worden. Trotz des starken Falls des Primärenergieverbrauchs lag dieser dennoch oberhalb des Zielpfades der Bundesregierung. Allerdings ist die Zielerfüllung für die Emissionen wenig nachhaltig, da sie besonders von der momentanen Energiekrise verursacht wurde. Emissionen und Energieverbrauch werden absehbar wieder zunehmen, wenn sich die Wirtschaft wieder erholt. Deswegen ist es hier besonders wichtig, den Ausbau der Erneuerbaren stark voranzutreiben. Das ist umso wichtiger, da das Ausbauziel für Erneuerbare trotz des Rekordzubaues bei Photovoltaik 2023 nicht erreicht wurde. Gar keine Fortschritte gibt es in der Artenvielfalt. Zwar hat sich die Artenvielfalt – gemessen mit dem Vogelindex – in den letzten Jahren nicht stark verschlechtert. Sie ist aber noch weit vom Ziel der Bundesregierung und erst recht von Werten der Vergangenheit entfernt.

## FAZIT

Insgesamt konnten in der Corona- und Energiepreiskrise der Jahre 2020 bis 2023 nur die wenigsten Nachhaltigkeitsziele des NMV in Wirtschaft, Staat, Sozialem und Ökologie erreicht werden.

Beim Ziel des materiellen Wohlstands und der wirtschaftlichen Stabilität sind vier von fünf Zielen verfehlt worden: Das BIP pro Kopf und der Konsum pro Kopf sind über die vier hier betrachteten Jahre leicht gesunken; die Inflation ist deutlich höher als 2 % gewesen, geht allerdings wieder zurück; und der Leistungsbilanzüberschuss ist trotz eines Einbruchs wegen der hohen Preise für Energieimporte im Jahr 2022 im Durchschnitt der vier Krisenjahre weiterhin zu hoch gewesen. Erfreulich ist allerdings, dass die Beschäftigungsziele trotz dieser Entwicklungen übererfüllt wurden und die Quote 2023 sogar höher lag als noch im Vorkrisenjahr 2019. Das lag nicht zuletzt am großzügigen Einsatz von Kurzarbeit.

Bei der Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit ist in den vier Krisenjahren keines der Ziele erreicht worden. Die Stützungsmaßnahmen des Staates sowohl gegen die Folgen der Corona- als auch der Energiepreiskrise haben die strukturellen Defizite in den drei Krisenjahren erhöht und auch zu Steigerungen der Schuldenstandquote geführt. Die stark gestiegenen Preise sowie die hohen Zinsen haben wiederum die öffentlichen Investitionen belastet. Besonders die so wichtigen Bauinvestitionen sind stark eingebrochen. Während die Verschlechterung der Defizite und der Schuldenstandquote angesichts der großen Krisen notwendig waren, um Wirtschaft und Gesellschaft zu stützen, führen die niedrigen Investitionen aber langfristig zu einer Belastung. Weniger öffentliche Güter und Dienstleistungen werden bereitgestellt als notwendig wären. Dazu gehört nicht zuletzt die Umstellung der öffentlichen Infrastruktur auf Klimaneutralität. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil die Nutzung von durch die Bundesregierung geplanten schuldenfinanzierten Sondervermögen stark eingeschränkt, so dass diese Finanzierungsmöglichkeit für zukünftige wichtige Investitionen weggefallen ist.

Bei der sozialen Nachhaltigkeit ist keines der Ziele für den zuletzt verfügbaren Zeitpunkt – in der Regel das Jahr 2022 – erreicht worden. Für den Verdienstabstand pro Stunde zwischen Frauen und Männern ergibt sich seit 2010 jedoch ein positiver Trend: Der Abstand hat sich verringert. Für die Einkommensungleichheit geht die Entwicklung in dieser Zeit etwas in Richtung zunehmende Ungleichheit. Für das Armutsrisiko ist der langfristige Trend negativ. Das heißt die Armutsrisikoquote ist gestiegen. Der Anteil junger Menschen ohne weiteren Abschluss ist zunächst zurückgegangen, am aktuellen Rand jedoch wieder gestiegen.

Für die Zukunft sind deshalb gerade Investitionen im Bildungsbereich dringend nötig. Dies fordern auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem letzten Jahresgutachten (SVR 2023) sowie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in ihrem neusten Bildungsgutachten für Deutschland (OECD 2023).

Bei der ökologischen Nachhaltigkeit ist in den vier Krisenjahren das zentrale Ziel der Reduktion der Treibhausgase erreicht worden. Allerdings liegt das vor allem daran, dass die Emissionen zu großen Teilen durch temporäre Sonderfaktoren gesunken sind: 2020 ließ die Rezession die Energienachfrage stark sinken und 2022 und noch stärker 2023 haben die enorm gestiegenen Energiepreise sowie die Angst vor einer Gasmangellage zu einer Reduktion des Energieverbrauchs geführt.

Alle anderen Ziele der ökologischen Nachhaltigkeit sind verfehlt worden. Die Erneuerbaren Energien liefern zwar stetig mehr Energie, aber dennoch hat der Energiemix sich nicht verbessert: Pro Energieeinheit wurden zwischen 2019 und 2023 sogar leicht mehr Treibhausgase emittiert. Das liegt neben der Abschaltung der Atomenergie vor allem daran, dass das im Vergleich zur Kohle emissionsärmere Erdgas weniger eingesetzt werden konnte, während der Einsatz von Stein- und Braunkohle weniger stark gesunken ist. 2023 gab es zwar einen Rekord beim Ausbau der Erneuerbaren, vor allem der Photovoltaik. Der Zielpfad, der sich aus den neuen europäischen Zielen zum Ausbau der Erneuerbaren Energien ergibt, ist allerdings verfehlt worden.

Insgesamt ergibt sich trotz der zielkonformen Emissionsreduzierung einiger Handlungsbedarf, um nicht nur die Erneuerbaren stark auszubauen, sondern auch andere Wirtschaftsbereiche – aktuell vor allem in den Sektoren Gebäude und Verkehr – zu dekarbonisieren. Positiv ist allerdings, dass der jüngste Projektionsbericht zu den THG-Emissionen festgestellt hat, dass – bei konsequenter Fortsetzung der momentanen Klimapolitiken – die Emissionen zielgerecht bis 2030 um 65 % gegenüber 1990 fallen könnten. Dies ist ein wichtiger Meilenstein zu Erreichung der angestrebten Klimaneutralität im Jahr 2045.

Die Ziele zur Artenvielfalt, wie sie mit dem Vogelindex gemessen wurden, sind nicht erreicht worden. Die letzten Daten liegen bis 2019 vor. Der Wert stagniert bereits seit Jahren und liegt weit unter dem Ziel, das bis 2030 vorgegeben ist.

Alles in allem ergibt sich somit ein durchwachsendes Bild zur Entwicklung der Nachhaltigkeit in Deutschland. Das liegt vor allem an den historisch einmaligen Herausforderungen, die die Corona- und die Energiepreiskrise mit sich gebracht haben. Die Politik hat insgesamt gut auf die Krisen reagiert. Sie hat Einkommen gestützt, was dazu geführt hat, dass sowohl der wirtschaftliche Wohlstand als auch die soziale Nachhaltigkeit nicht noch stärker gesunken sind als es in der Krise ohnehin der Fall war. Die Vernachlässigung einer strengen Einhaltung der Regeln zu staatlichen Defiziten und Schulden war dafür der Preis. Besonders die Schuldenstandquote hat sich allerdings – freilich besonders durch die Inflation – wieder stark verbessert. Die Nachhaltigkeit der Schulden ist damit nicht gefährdet. Umso erstaunlicher ist es, dass die Bundesregierung die Einhaltung der Schuldenregeln mittlerweile als Priorität für ihre Politik gesetzt hat und andere Politiken dem unterordnet.

Die Herausforderungen der Polykrise sind weiterhin enorm: Die Politik muss weiter die Dekarbonisierung vorantreiben, damit Deutschland seinen Anteil am Kampf gegen die Klimakrise leistet. Das erfordert allerdings enorme finanzielle und wirtschaftliche Anstrengungen, die weder die wirtschaftliche noch die soziale Nachhaltigkeit gefährden dürfen. Das ist wichtig, um die Legitimität der Klimapolitik nicht zu gefährden und einem weiteren Anstieg des Populismus keinen Vorschub zu leisten. Eine sichere Energieversorgung ist nicht zuletzt aus geopolitischen Gründen geboten. Die unbedingte Einhaltung der Schuldenbremse auf Kosten der anderen Ziele des NMV ist dabei kein zielführender Weg. Auch muss die deutsche Politik die Fahrwasser 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 manövrieren, die die stark exportabhängige deutsche Wirtschaft bedroht. Die Polykrise lässt uns nicht los.

## Literatur

- AG Energiebilanzen (AGEB 2012): Energie in Zahlen – Arbeit und Leistungen der AG Energiebilanzen. Prometheus Verlags- und Kommunikationsgesellschaft, Wuppertal.
- Agora Energiewende (2024): Die Energiewende in Deutschland. Stand der Dinge 2023.
- Bartels, C. / Bönke, T. / Glaubitz, R. / Grabka, M. / Schröder, C. (2023): Rentenvermögen macht Großteil des Vermögens der ärmeren Bevölkerungshälfte in Deutschland aus. In: DIW Wochenbericht Nr. 45.
- Bauer, A. / Gartner, H. / Hellwagner, T. / Hummel, M. / Hutter, C. / Wanger, S. / Weber, E. / Zika, G. (2023): Konjunkturflaute dämpft den Arbeitsmarkt. IAB Kurzbericht 18/2023.
- Bönke, T. / Glaubitz, R. / Göbler, K. / Harnack, A. / Pape, A. / Wetter, M. (2020): Wer gewinnt? Wer verliert? Die Entwicklung und Prognose von Lebenserwerbseinkommen in Deutschland. Bertelsmann Stiftung.
- Brülle, J. / Spannagel, D. (2023): Einkommensungleichheit als Gefahr für die Demokratie. WSI-Verteilungsbericht 2023. WSI Report Nr. 90.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024): Frühe Schulabgängerinnen und Schulabgänger (A10). <https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Fruehe-Schulabgaengerinnen-und-Schulabgaenger/fruehe-schulabgaengerinnen-und-schulabgaenger.html>. Stand: 28.03.2024
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK 2022): Klimaschutz in Zahlen. Aktuelle Emissionstrends und Klimaschutzmaßnahmen in Deutschland – Ausgabe 2022.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK 2024): Jahreswirtschaftsbericht 2024. Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig stärken.
- Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021.
- Buslei H. / Fischer, B. / Geyer, J. / Hammerschmid A (2019): Das Rentenniveau spielt eine wesentliche Rolle für das Armutsrisiko im Alter. In: DIW Wochenbericht Nr. 21+22.
- Buslei H. / Geyer, J. / Haan P. (2023): Zur Entwicklung der Altersarmut bei Änderungen der Rentenanpassungsregeln und weiterer Reformen. Arbeitspapier Sachverständigenrat.
- Dabla-Norris, E. / Kochhar, K. / Suphaphiphat, N. / Ricka, F. / Tsounta, E. (2015): Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective, in: IMF Staff Discussion Note 15/13, Washington, D.C.
- Destatis (2021): Hinweise zu methodischen Effekten in den Zeitreihen des Mikrozensus. Statistisches Bundesamt.

- Destatis (2023): Verdiensterhebung – Erhebung der Arbeitsverdienste nach § 4 Verdienststatistikgesetz. Statistisches Bundesamt.
- Destatis (2024a): Armutsgefährdungsquote. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Glossar/armutsgefaehrungsquote.html>. Stand: 28.03.2024
- Destatis (2024b): Wie wird der Gender Pay Gap erhoben und berechnet? <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-GenderPayGap/FAQ/gender-pay-gap-faq.html>. Stand: 28.03.2024
- Destatis (2024c): Bevölkerung wächst im Jahr 2023 um gut 0,3 Millionen Personen. Pressemitteilung Ne 35 vom 25.01.2014. [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24\\_035\\_124.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_035_124.html). Stand: 12.03.2024
- Destatis (2024d): Gender Gap Arbeitsmarkt 2023 unverändert bei 39 %. [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/03/PD24\\_083\\_621.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/03/PD24_083_621.html). Stand: 28.03.2024
- Destatis (2024e): Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrung/Methoden/EU-SILC.html>. Stand: 28.03.2024
- Deutsche Bundesbank (2023): Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2021. In: Deutsche Bundesbank Monatsbericht Bd. 75, Nr. 4, S. 25-58.
- Deutsche Bundesbank (2024a): Die Wirtschaftslage in Deutschland um die Jahreswende 2023/24. In: Deutsche Bundesbank Monatsbericht, Bd. 76, Nr. 2, S. 5-82.
- Deutsche Bundesbank (2024b): Distributional Wealth Accounts: zeitnahe Daten zur Vermögensverteilung der privaten Haushalte. In: Deutsche Bundesbank Monatsbericht Bd. 76, Nr. 4, S. 20-52.
- Deutschlandfunk (2024): Zweifel an der Schuldenbremse wachsen. 02.02.2024. <https://www.deutschlandfunk.de/schuldenbremse-kritik-debatte-abschaffung-100.html>,
- Dullien, S. (2015): Das neue „Magische Viereck“ im Realitätscheck. WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Dullien, S. (2017): Das neue „Magische Viereck“. Zur Neuvermessung des Wohlstands in Deutschland (2009-2015). Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Dullien, S. / Bauermann, T. / Endres, L. / Herzog-Stein, A. / Rietzler, K. / Tober, S. (2024): Schuldenbremse reformieren, Transformation beschleunigen. Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2024. IMK Report Nr. 187.
- Dullien, S. / Rietzler, K. / Tober, S. (2022): Die Entlastungspakete der Bundesregierung - Ein Update IMK Policy Brief Nr. 126.
- Dullien, S. / Rietzler, K. / Truger, A. (2022): Die Corona-Krise und die sozial-ökologische Transformation: Herausforderungen für die Finanzpolitik. In: WSI Mitteilungen, Bd. 75, Nr. 4, S. 277-285.
- Dullien, S. / van Treeck, T. (2012): Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für einen neuen sozial-ökologischen Regulierungsrahmen. WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Endres, L. (2023): Verteilungswirkung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme mit Pro-Kopf Klimageld. IMK Policy Brief N. 161.
- Europäische Kommission (2021): Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte. <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/de/>. Stand: 28.03.2024
- Europäische Kommission (2022): State of play on the national targets for 2030.
- Europäischer Rat (2021): Entschließung des Rates zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung mit Blick auf den europäischen Bildungsraum und darüber hinaus (2021-2030).

- Expertenrat für Klimafragen (2023): Technisches Begleitdokument zum Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022. Prüfung und Bewertung der Emissionsdaten gemäß § 12 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz. Hg. v. Expertenrat für Klimafragen (ERK). Online verfügbar unter: <https://www.expertenrat-klima.de>.
- Finke, C. / Geisler, S. / Überschaer, A. (2023): Aus drei mache eins: Die neue Verdiensterhebung. In: WISTA – Wirtschaft und Statistik 5. S. 58-68.
- Fuchs, M. / Rossen, A. / Wehy, A (2024): Regionale Unterschiede im Gender Pay Gap in Deutschland 2022. IAB.
- Geyer, J. / Buslei, H. / Gallego-Granados, P. / Haan, P. (2019): Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedenen Rentenreformen? Bertelsmann Stiftung.
- Grabka, M. (2022): Löhne, Renten und Haushaltseinkommen sind in den vergangenen 25 Jahren real gestiegen. In: DIW Wochenbericht Nr. 23.
- Grabka, M. (2024): Niedriglohnssektor in Deutschland schrumpft seit 2017. In: DIW Wochenbericht Nr. 05.
- Gühler, N. / Schmalwasser, O. (2020): Anlagevermögen, Abschreibungen und Abgänge in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. In: WISTA, Nr. 3, S. 76-88.
- International Energy Agency (IEA 2024): Financial headwinds for renewables investors: What's the way forward? <https://www.iea.org/commentaries/financial-headwinds-for-renewables-investors-what-s-the-way-forward>. Stand: 28.03.2024
- Kaya, Y. / Yokobori, K. (Hrsg.) (1997): Environment, Energy, and Economy: Strategies for Sustainability, United Nations University Press, New York.
- Klär, E. / Lindner, F. / Sehovic, K. (2013): Das Neue Magische Viereck nachhaltiger Wirtschaftspolitik Maßnahmen zur Steigerung des gesamtgesellschaftlichen Wohlstands in der neuen Legislaturperiode. WISO Diskurs der Friedrich-Ebert Stiftung.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW 2023): KfW-Kommunalpanel 2023.
- Leber, U. / Roth, D. / Schwengler B. (2023) Besetzungsprobleme nehmen zu, Anteil der Betriebe mit Ausbildungsberechtigung sinkt. Die betriebliche Ausbildung vor und während der Corona-Krise. IAB Kurzbericht 3/2023. Lindner, F. (2017): Wie nachhaltig ist Deutschland? Das Neue Magische Viereck der Wirtschaftspolitik 2008-2016. IMK Report Nr. 131.
- Lindner, F. (2019): Das Neue Magische Viereck der Wirtschaftspolitik. Update, 2014-2018. IMK Report Nr. 153.
- Lindner, F. / Dullien, S. (2021): Nachhaltigkeit der Wirtschaftspolitik in der Corona-Krise. Lehren aus dem Neuen Magischen Viereck. IMK Report Nr. 165.
- Lindner, F. / Tiefensee, A. (2023): Nachhaltigkeit der Wirtschaftspolitik in Zeiten von Corona und Inflation. Lehren aus dem Neuen Magischen Viereck. IMK Study Nr. 88.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD 2015): In It Together: Why Less Inequality Benefits All, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD 2023): Education at a Glance 2023, Paris.
- Rietzler, K. (2022): Kommunen zentral für Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen. In: Wirtschaftsdienst, Bd. 102, Nr. 1, S. 27-30.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 2023): Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren. Jahresgutachten 23/24.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

- Schäper, C. / Schrenker, A. / Wrohlich, K. (2023): Gender Pay Gap und Gender Care Gap steigen bis zur Mitte des Lebens stark an. In: DIW Wochenbericht Nr. 09.
- Tober, S. / Theobald, T. (2023): Mehr Besonnenheit gefragt: Die Reaktion der EZB auf die Preisschocks 2022. Geldpolitische Herausforderungen 2023. IMK Report Nr. 181.
- Tooze, Adam (2022): Welcome to the world of the polycrisis. In: Financial Times, 22.10.2022.
- Truger, A. (2016): The Golden Rule of Public Investment – a necessary and sufficient Reform of the EU fiscal framework. IMK Working Paper Nr. 168.
- Umweltbundesamt (UBA) (2023): Klimaemissionen sinken 2023 um 10,1 Prozent – größter Rückgang seit 1990, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/klimaemissionen-sinken-2023-um-101-prozent>. Stand: 28.03.2024
- Umweltbundesamt (UBA) (2024a): Primärenergieverbrauch. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/primaerenergieverbrauch#definition-und-einflussfaktoren>. Stand: 19.01.2024.
- Umweltbundesamt (UBA) (2024b): Indikator: Artenvielfalt und Landschaftsqualität. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-artenvielfalt-landschaftsqualitaet#wie-ist-die-entwicklung-zu-bewerten>. Stand: 28.03.2024
- Umweltbundesamt (UBA) (2024c): Erneuerbare Energien in Deutschland. Daten zur Entwicklung im Jahr 2023. März 2024.
- United Nations (UN 1987): Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development.
- United Nations Environment Programme (UNEP 2017): The Emissions Gap Report 2017. UNEP, Nairobi.
- Wahl, J. / Dröschmeister, R. / Gerlach, B. / Grüneberg, C. / Langgemach, T. / Trautmann, S. / Sudfeldt, C. (2015): Vögel in Deutschland – 2014. DDA, BfN, LAG VSW, Münster.
- Wehmann, K. / Schultz, Karlotta (2024): Treibhausgas-Projektionen 2024 – Ergebnis kompakt. Umweltbundesamt.

---

## Impressum

### Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Georg-Glock-Str. 18,  
40474 Düsseldorf, Telefon +49 211 7778-312, Mail [imk-publikationen@boeckler.de](mailto:imk-publikationen@boeckler.de)

Die Reihe „IMK Studies“ ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über:  
[https://www.boeckler.de/imk\\_5023.htm](https://www.boeckler.de/imk_5023.htm)

Die in diesem Papier geäußerten Standpunkte stimmen nicht unbedingt mit denen des IMK oder der  
Hans-Böckler-Stiftung überein.

ISSN 1861-2180



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz:  
*Namensnennung 4.0 International (CC BY).*

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung  
des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen  
Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Abbildungen, Tabellen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere  
Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

---