IMK-Check: Deutschland erreicht 5 von 14 Nachhaltigkeits- und Wohlfahrtszielen

Anhand von 14 Indikatoren überprüft das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung die Nachhaltigkeit der Wirtschaftspolitik in Deutschland. Lediglich bei 5 davon geben die Forscher in einer neuen Studie grünes Licht. Beim Klima- und Umweltschutz hat Deutschland bislang zu wenig erreicht. Auch Ungleichheit und Armut bleiben trotz der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung der vergangenen Jahre ein Problem, während die Ziele bei den Staatsfinanzen sogar übererfüllt sind.

Traditionell geht es der Wirtschaftspolitik um hohe Beschäftigung, stabile Preise, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum. Laut Prof. Dr. Fabian Lindner von der Berliner Hochschule für Technik und Wirtschaft springt sie damit zu kurz: "In Zeiten des Klimawandels und steigender Einkommensungleichheit reicht eine Ausrichtung allein auf Wirtschaftswachstum nicht mehr aus." Für das IMK hat Lindner anhand aktueller Daten überprüft, inwieweit Deutschland in den vergangenen fünf Jahren nicht nur mehr materiellen Wohlstand und ökonomische Stabilität, sondern auch nachhaltige Staatstätigkeit und Finanzen sowie soziale und ökologische Nachhaltigkeit erreicht hat. Dabei hat er insgesamt 14 verschiedene Indikatoren betrachtet, die ein "Neues Magisches Viereck der Wirtschaftspolitik" umreißen. Das Konzept hat der Wissenschaftliche Direktor des IMK, Prof. Dr. Sebastian Dullien, mitentwickelt. Es greift Anforderungen auf, auf die sich die Bundesregierung etwa im Rahmen der Europa-2020-Strategie der Europäischen Union selbst festgelegt hat und erweitert sie um weitere wichtige Nachhaltigkeitsziele. Das Ergebnis ist zweischneidig: Ökonomisch und fiskalisch steht Deutschland gut da. In sozialer und ökologischer Hinsicht fällt die Bilanz dagegen schwach aus (siehe auch die Übersichtstabelle 1 auf Seite 3 der Studie).

Ökologische Nachhaltigkeit: Vier Ziele, viermal nicht erreicht]
In keinem Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit habe Deutschland seine selbst gesteckten Ziele erreicht, schreibt der Forscher. So seien die Treibhausgasemissionen zwar seit 1990 um 31 Prozent gesunken. Das Ziel, bis 2020 eine Reduzierung um 40 Prozent zu erreichen, werde aber mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit verfehlt. Dabei sei der Handlungsbedarf hier besonders dringend: Schließlich trage jede zusätzliche Tonne Treibhausgas zur Erderwärmung bei. Die Emissionen müssten also schnell gesenkt werden.

Dass es beim Klimaschutz nur schleppend vorangeht, liegt Lindner zufolge vor allem am Verkehrssektor: Dort sind die Emissionen seit 1990 nur um 0,7 Prozent, also so gut wie gar nicht gesunken. Der Ausstoß pro Auto ist zwar zurückgegangen, zugleich hat aber das Verkehrsaufkommen insgesamt zugenommen. Auch in der Industrie hat es zuletzt wenig Fortschritte gegeben: Zwar war bis 2002 ein deutlicher Rückgang der Emissionen in diesem Sektor zu verzeichnen, seitdem gab es aber keine klare Reduktion des CO2-Ausstoßes mehr. Der Ökonom führt das unter anderem darauf zurück, dass die Preise im europäischen Emissionshandelssystem lange Zeit zu niedrig waren. Zudem habe es zu viele Ausnahmeregelungen gegeben.

Bei der Biodiversität geht der Analyse zufolge nicht einmal der Trend in die richtige Richtung. Der Vogelindex, der Artenvielfalt

und Landschaftsqualität misst, stagniert seit 2008. Der letzte gemessene Wert von 70,3 war weit entfernt vom Zielwert 100. Als Ursachen macht Lindner die intensive Landwirtschaft, die Zersiedelung, die Versiegelung von Flächen und die Belastung von Gewässern aus

Wachstum, Beschäftigung, Außenhandel: Dreimal "grün", einmal "rot"

Besser sieht es bei den traditionellen volkswirtschaftlichen Kennzahlen aus. Das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf lag der Studie zufolge in den Jahren 2014 bis 2018 bei durchschnittlich 1,5 Prozent und damit über dem Zielwert von 1,25 Prozent. Das sei vor allem der robusten Binnenwirtschaft zu verdanken, schreibt der Wissenschaftler. Beim Konsum ist das Ziel von 1,25 Prozent durchschnittlichen Wachstums in den vergangen fünf Jahren genau getroffen worden, nicht zuletzt getrieben von der guten Reallohnentwicklung.

Die Situation am Arbeitsmarkt war in den vergangenen Jahren gut: Die Quote der Erwerbstätigen lag 2018 mit 79,8 Prozent so hoch wie noch nie. Der Mindestlohn habe dazu beigetragen, dass etliche Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt wurden, so Lindner. Ein Problem stellt aus seiner Sicht der Leistungsbilanzüberschuss dar, der zwar seit 2015 stetig gefallen ist, aber 2018 immer noch bei zu hohen 7,3 Prozent lag. Helfen könnten hier - auch nach Auffassung der EU-Kommission - höhere Löhne und mehr Investitionen. Für eine aktivere Rolle der Fiskalpolitik sprechen auch die aktuell eingetrübten Konjunkturaussichten: Die seit Sommer 2018 rückläufige Industrieproduktion werde zwar momentan noch durch den privaten Konsum ausgeglichen. Um eine Rezession zu verhindern, müsste die Politik aber bald aktiv werden, warnt der Forscher.

Budget und Investitionen: Zwei von drei Kriterien erfüllt]

Der Zustand der Staatsfinanzen steht höheren Ausgaben zumindest nicht im Wege: Hier wurden die Ziele laut Lindners Analyse zum Teil deutlich übertroffen. Seit 2013 erzielt der Gesamtstaat strukturelle Haushaltsüberschüsse, die Schuldenquote nimmt stetig ab. Weniger positiv entwickeln sich die staatlichen Nettoinvestitionen: Sie lagen deutlich unter der Zielmarke von 0,6 Prozent des BIP, zwischen 2012 und 2015 waren sie sogar negativ. Der Verfall der öffentlichen Infrastruktur finde vor allem in den Kommunen statt, so der Wirtschaftswissenschaftler. Deren Nettoinvestitionen seien seit 2003 durchgängig im Minusbereich, insbesondere in strukturschwachen Regionen gebe es große Mängel. Dabei hätte der deutsche Staat durch die Übererfüllung der Defizit- und Schuldenkriterien eigentlich genug Spielraum für deutlich höhere Investitionen, zumal die Zinsen teilweise bei null angekommen sind.

Armut, Ungleichheit, Bildung: Dreimal verfehlt, einmal nur knapp

Bei der sozialen Nachhaltigkeit kommt der Autor zu ernüchternden Ergebnissen. Der Anteil der Armutsgefährdeten an der Gesamtbevölkerung übertraf im gesamten Untersuchungszeitraum deutlich den Zielwert von 12 Prozent. Mit 15,5 Prozent war er zuletzt etwa genauso hoch wie 2014. Dabei dürfte laut Lindner die Zuwanderung eine wichtige Rolle gespielt haben; bei deutschen Staatsangehörigen ist die Quote von 13,7 auf 12,8 Prozent zurückgegangen. Bei den Rentnern und Pensionären ist sie zwischen 2014 und 2018 von 15,6 auf 16,1 Prozent gestiegen; 2005 waren es noch 10,7 Prozent. Hier dürften sich unter anderem die Rentenreformen der frühen 2000er-Jahre auswirken, erklärt der Ökonom. Da die Absenkung des Rentenniveaus noch nicht angeschlossen ist, sei zu befürchten, dass die Altersarmut weiter zunimmt.

Die Ungleichheit der Haushaltseinkommen hat sich trotz der guten Wirtschaftsentwicklung der Studie zufolge verschlechtert. Das reichste Fünftel der Haushalte verfügte 2017 - dem aktuellsten Jahr, für das Daten vorliegen - über das 5,1-fache Einkommen des ärmsten Fünftels. Im Vergleichsjahr 2014 war es das 4,8-fache - und in beiden Fällen deutlich mehr als der Zielwert 4. Erfreulich sei die Entwicklung bei den Schulabgängern, die höchstens die Haupt- oder Realschule abschließen, aber keinen weiteren Abschluss machen. Der Anteil betrug 2018 mit 10,3 Prozent zwar etwas mehr als die angestrebten 10 Prozent, hat aber deutlich abgenommen.

"Die Ergebnisse der aktuellen Auswertung des neuen magischen Vierecks zeigen, dass die Wirtschaftspolitik in den vergangenen Jahren zu wenig Gewicht auf die ökologische und soziale Nachhaltigkeit sowie auf wichtige Zukunftsinvestitionen gelegt hat", sagt IMK-Direktor Sebastian Dullien. "Jetzt wäre der Moment fürs Umsteuern. Ein erster Schritt wäre ein langfristig ausgerichtetes

Investitionsprogramm, das zum einen die Infrastruktur modernisieren würde, zum anderen Deutschland auf dem Pfad der Dekarbonisierung voranbringen könnte." Richtig gestaltet, könnte ein solches Programm auch die soziale Nachhaltigkeit verbessern, so Dullien. "Energetische Gebäudesanierung etwa bei Wohnungen mit niedrigen Mieten bringt eine dreifache Dividende: Sie schafft Jobs in der Bauwirtschaft, senkt die Heizkosten der ärmeren Bevölkerung und senkt den CO2-Ausstoß. Damit würden Wirtschaftswachstum, Armutsbekämpfung und die Klimawende gleichzeitig gefördert."

Weitere Informationen:

Fabian Lindner: Das Neue Magische Viereck der Wirtschaftspolitik - Update, 2014-2018, IMK-Report 153 (pdf), Dezember 2019.