

Die Zukunft finanzieren

Youth Budgeting als Instrument für mehr Generationengerechtigkeit in der deutschen Haushaltspolitik

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Elina Dilger, Kilian de Ridder, Freya Rubel,
Lara Werdehausen und Jonas Kaiser
November 2024

FISCAL
FUTURE

Das vorliegende Papier wurde im Rahmen eines vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) finanzierten Förderprojekt durch den Verein FiscalFuture e.V. erstellt.

Über FiscalFuture

FiscalFuture ist eine überparteiliche NGO für eine zukunftsfähige Finanzpolitik mit Sitz in Berlin. Seit 2021 macht FiscalFuture Finanzpolitik für junge Menschen zugänglich, z.B. über den Finanzpolitischen Jugenddialog, und trägt die Interessen junger Menschen in den finanzpolitischen Diskurs.

Impressum

Projektleitung

Elina Dilger und Kilian de Ridder

Autor:innen

Elina Dilger

University of Oxford, Fiscal Future

Kilian de Ridder

University of Oxford, Fiscal Future

Freya Rubel

Paris School of Economics, Freie Universität Berlin, Fiscal Future

Lara Werdehausen

Universität Witten/Herdecke, Fiscal Future

Jonas Kaiser

Institut Avant-garde Paris, Fiscal Future

Herausgeber

FiscalFuture e.V.

Koppenplatz 10,
10115 Berlin

www.fiscalfuture.de

info@fiscalfuture.de

Dieses Papier zitieren:

Dilger, de Ridder et al. (2024): Die Zukunft finanzieren. Youth Budgeting als Instrument für mehr Generationengerechtigkeit in der deutschen Haushaltspolitik. *FiscalFuture* e.V., Berlin.

Executive Summary

Die deutsche Haushaltspolitik steht vor einer historischen Herausforderung. Der Klimawandel, der demographische Wandel und die strukturelle Wachstumsschwäche sind nur eine Auswahl der Probleme, für die die Haushaltspolitik Lösungen finden muss. Diese Problemstellungen teilen eine zentrale Charakteristik: Es benötigt haushaltspolitische Weichenstellungen schon in der *Gegenwart*, um jungen Menschen *heute und in der Zukunft* ein Leben in Würde zu sichern. Sie zeigen, wie eng Haushaltspolitik mit dem Thema Generationengerechtigkeit verzahnt ist.

Haushaltspolitik sollte der Generationengerechtigkeit besondere Aufmerksamkeit zukommen lassen. Haushaltspolitik ist generationengerecht, wenn sie jungen und zukünftigen Generationen ein Leben in Würde ermöglicht, was unter anderem den Zugang zu Bildung, Mobilität, Sicherheit und einer intakten Umwelt umfasst. In diesem Papier wird zunächst ein Konzept generationengerechter Haushaltspolitik erarbeitet und dann anhand eines Youth Budgeting-Ansatzes operationalisiert. Youth Budgeting ist ein Tool, anhand dessen sich die für Generationengerechtigkeit relevanten Aspekte des Haushalts transparent machen und analysieren lassen. Die Stärken und Schwächen dieses Ansatzes werden ausgelotet und Handlungsempfehlungen ausgesprochen.

1. Generationengerechte Haushaltspolitik ermöglicht jungen und kommenden Generationen ein Leben in Würde.

Drei Säulen machen eine generationengerechte Fiskalpolitik aus. Säule 1 baut auf Martha Nussbaums Fähigkeitenansatz auf: Die US-amerikanische Philosophin bestimmt zentrale sogenannte Fähigkeiten, die jedem Menschen unbedingt zugesichert werden müssen.

1 Fähigkeiten

Jungen Menschen und kommenden Generationen wird ein Leben in Würde ermöglicht. Ein Leben in Würde umfasst Zugang zu grundlegenden Fähigkeiten, wie sie beispielsweise von Martha Nussbaum ausformuliert wurden. Generationengerechte Haushaltspolitik übergibt der nächsten Generation all jene Kapitalbestände (im weitesten Sinne des Wortes), die ihnen den Zugang zu grundlegenden

2 Tragfähigkeit

Den Verbindlichkeiten, die der Staat aufbaut, stehen entsprechende Vermögen gegenüber. Es wird kein ungebührliches Maß an Verbindlichkeiten, dem nicht entsprechende Vermögen gegenüberstehen, auf junge Menschen und kommende Generationen übertragen.

3 Verteilung

Ungleichverteilung von Ressourcen wird haushaltspolitisch entgegengewirkt, insofern sie...

A. ...mit der Einschränkung von Fähigkeiten der schlechter gestellten Mitglieder der jungen oder kommenden Generationen einhergeht.

Fähigkeiten ermöglichen.

B. ...mit grober Chancenungleichheit für junge Menschen oder Mitglieder kommender Generationen einhergeht.

2. Ausbleibende Investitionen schmälern die Chancen und Freiheiten der jungen und der kommenden Generationen.

Ein wachsender Investitionsrückstau und lange Perioden ausbleibender Netto-Investitionen kennzeichnen die letzten zwei Jahrzehnte deutscher Haushaltspolitik. Außerdem wachsen junge Menschen mit eklatant unterschiedlichen Startchancen auf. Diesen Herausforderungen gilt es zu begegnen, um zu einer generationengerechten Haushaltspolitik zu gelangen. Dabei muss eingesehen werden, dass sich Generationengerechtigkeit nicht auf die Einhaltung strikter Fiskalregeln reduzieren lässt, und diese, wenn sie dysfunktional konstruiert sind, der Generationengerechtigkeit sogar abträglich sein können. Es muss ein neuer Fokus auf die Pflege zukunftsrelevanter Kapitalstöcke und die Sicherung gleicher Startchancen für junge und kommende Generationen gerichtet werden.

3. Themenspezifische Budgeting-Ansätze können zur Transparenz und Übersichtlichkeit des Haushalts beitragen, gesellschaftliche Diskussion über die Inhalte des Haushalts anregen und so zu einer Neuausrichtung der Haushaltspolitik beitragen.

Budgeting-Ansätze zielen darauf ab, größere Transparenz über die Wirkungen von Haushaltspolitik zu schaffen. Beispiele sind Green und Gender Budgeting, die die klima- oder geschlechtergleichstellungsrelevanten Aspekte von Haushalten untersuchen. Für die Umsetzung eines erfolgreichen Budgeting-Ansatzes bedarf es jedoch einiger wichtiger Aspekte. Essenziell sind:

1. Klar definierte Ziele
2. Angemessene Instrumente und eine einheitliche Methodologie
3. Eine Monitoringstrategie sowie die Ressourcen zu ihrer Umsetzung
4. Institutionalisierung des Budgetings, welche einen unterstützenden Rahmen schafft



4. Youth Budgeting könnte aus drei Elementen bestehen: Ex-ante-Analyse, Ex-post-Analyse und Status-quo-Analyse.

Ex-ante-Analyse

Die Ex-ante-Analyse schätzt die Auswirkungen des Haushalts auf Generationengerechtigkeit vor Verabschiedung des Haushalts ab. Sie besteht aus den beiden Elementen: Signaling und Tagging.

Signaling umfasst die Darstellung der Auswirkungen des Haushalts auf bestimmte politische Ziele in den Vorworten und Vorbemerkungen der Einzelpläne des Bundeshaushalts.

Tagging meint die Zuordnung von Titeln zu bestimmten politischen Zielen, zu denen sie beitragen.

Ex-post-Analyse

Die Ex-post-Analyse ergänzt die Ex-ante-Analyse durch eine Bewertung der Haushaltseffekte auf Titlebene und der Ebene des Gesamthaushalts mindestens einmal pro Legislaturperiode. Dabei wird der Effekt des Haushalts nach seiner Umsetzung evaluiert.

Status-quo-Analyse

Die Status-quo-Analyse, durchgeführt einmal pro Legislaturperiode, besteht aus vier Komponenten: Kapitalstockanalyse, Zielgruppenanalyse, Konsultation mit Interessenverbänden und einer Tragfähigkeitsanalyse. Sie analysiert nicht einzelne Haushaltsposten, sondern tatsächliche Kapitalbestände, Zielgruppenbedürfnisse und die Gesamttragfähigkeit des Haushalts, um langfristige gesellschaftliche und ökonomische Entwicklungen zu bewerten. Die Ergebnisse der Analyse, veröffentlicht im "Youth Budgeting Monitor", sollen zur Anpassung der politischen Ziele und einer besseren Ausrichtung zukünftiger Haushalte beitragen.

5. Am empfehlenswertesten ist die Implementierung des Youth Budgeting Monitors (Status-Quo-Analyse) inklusive einer Antwortpflicht für die Bundesregierung.

In der Abwägung von Nutzen und Aufwand scheint das Element des Youth Budgeting Monitors (als Veröffentlichungsform der Status-Quo-Analyse) der günstigste erste Schritt. Im Rahmen des Youth Budgeting Monitors können der Haushaltspolitik klare gesellschaftliche Ziele gesetzt, Investitionsbedarfe aufgezeigt und Investitionsstaus vorgebeugt werden. Um der Deliberation über den Haushalt zuträglich zu sein und damit die Ergebnisse des Monitors Eingang in Regierungshandeln finden, muss der Youth Budgeting Monitor öffentlich zugänglich gemacht werden. Außerdem sollte die Bundesregierung dazu verpflichtet werden, nach Veröffentlichung des Youth Budgeting Monitors schriftlich auf diesen zu reagieren und dabei zu erklären, wie die im Bericht gewonnen Erkenntnisse und insbesondere die identifizierten Mängel in Regierungsziele und Regierungshandeln eingearbeitet werden.

6. Youth Budgeting ist nur ein Schritt hin zu einer gerechteren Haushaltspolitik.

Youth Budgeting ist ein Monitoring-Tool, und gutes Monitoring ist noch keine gute Politik. Youth Budgeting kann ein Schritt auf dem Weg zu einer Neuausrichtung der Haushaltspolitik sein, aber muss durch tatsächliche gesetzgeberische Maßnahmen ergänzt werden. Dabei sollten insbesondere folgende Umstände Beachtung finden: Erstens sollte sich Haushaltspolitik an positiven gesellschaftlichen Zielsetzungen und nicht nur an Verboten (wie Schuldenverboten) orientieren. Zweitens umfasst wohlverstandene haushaltspolitische Vorsorge für junge und kommende Generationen neben der Berücksichtigung der Tragfähigkeit auch die Pflege von Kapitalbeständen und die Sicherung gleicher Startchancen. Drittens lässt sich Politik nicht anhand einzelner Kennzahlen und Regeln automatisieren, vielmehr muss die öffentliche Deliberation über einzelne Maßnahmen gefördert und dem Parlament so die Möglichkeit gegeben werden, eine der jeweils aktuellen Situation und Problemlage angemessene Haushaltspolitik zu formulieren.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	4
Inhaltsverzeichnis	8
Einleitung	10
1 Rechtliche Grundlagen und politische Zielsetzungen einer generationengerechten Haushaltspolitik	13
1.1 Rechtliche Anknüpfungspunkte	13
1.2 Politische Ziele	13
2 Generationengerechte Haushaltspolitik	14
2.1 Moralische Gründe für Generationengerechtigkeit	15
Langfristige Generationengerechtigkeit	15
Gegenwärtige Generationengerechtigkeit	16
2.2 Das Konzept Generationengerechtigkeit	16
2.3 Drei Säulen einer generationengerechten Haushaltspolitik	19
3 Generationengerechtigkeit in den Einnahmen und Ausgaben des Bundes	23
3.1 Fähigkeiten und ein Leben in Würde	23
Aggregierte Betrachtung des öffentlichen Kapitalstocks	24
Gezielte Pflege verschiedener Kapitalbestände	25
Antizipation der Kapitalbestände von morgen	26
3.2 Tragfähigkeit	27
Schuldentragfähigkeit ist nicht hinreichend für Generationengerechtigkeit ...	27
... aber notwendig	28
Die Institutionalisierung der Tragfähigkeit und ihre Defizite	32
Mangelhafte Zukunftsinvestitionen in Deutschland	34
3.3 Verteilung	37
Verteilung von Ressourcen durch Steuern	37
Verteilung von Ressourcen durch Ausgaben	40
4 Review: Budgeting-Ansätze in anderen Ländern	42
4.1 Ziele, Funktionsweise und Methodologie von Budgeting-Ansätzen	42
4.2 Wie sieht ein idealer Budgeting-Ansatz aus?	45
5 Youth Budgeting	49
5.1 Status-Quo: Signaling, Tagging und Analysing zu den SDGs	49
Signaling	50
Tagging	51
Analysing	53
Der deutsche Jugend-Check	54
5.2 Probleme des Status Quo	56
5.3 Umsetzungsvorschlag: Youth Budgeting in Deutschland	58
Zieldefinition: Von Säulen zu Zielfeldern	58
Instrumente und Methoden	70

Ex-ante-Analyse: Signaling und Tagging_____	72
Ex-post-Analyse: Analysing_____	75
Status-quo-Analyse mit Konsultation - Youth Budgeting Monitor_____	77
Monitoring_____	79
Institutionalisierung_____	80
5.4 Grenzen von Youth Budgeting und Ausblick_____	82
Grenzen_____	82
Umsetzung_____	84
Fazit_____	84
Literaturverzeichnis_____	89
Anhang_____	100
Tabelle A : Übersicht - Budgeting-Methoden_____	100
Tabelle B : Mögliche Indikatoren für den Stand der Zielfelder_____	103

Einleitung¹

Die deutsche Haushaltspolitik steht vor einer historischen Herausforderung. Sie muss multiple Krisen bewältigen, eine ambitionierte Transformationsagenda umsetzen und die Modernisierung des Landes vorantreiben, um auch in Zukunft wirtschaftliche Produktivität, eine stabile Lebensgrundlage und Sicherheit zu gewährleisten. Um diese Herausforderung zu meistern, sind beträchtliche öffentliche Investitionen und Ausgaben notwendig. Bei vielen dieser Ausgaben handelt es sich um solche, die zwar heute getätigt werden müssen, deren Nutzen sich jedoch erst deutlich später materialisiert. In diesem Kontext stellt sich zwangsläufig die Frage nach Generationengerechtigkeit. Wer profitiert von zukunftsgerichteten Investitionen und wer trägt die Kosten? Unter welchen Bedingungen dürfen durch Staatsverschuldung Kosten in die Zukunft verschoben werden? Welche Ausgaben untergraben, wenn sie heute nicht getätigt werden, in der langen Frist die Grundlage für ein gutes Leben? Auf diese Fragen müssen systematische Antworten geliefert werden. Daher wird in diesem Papier ein umfassendes Konzept von generationengerechter Haushaltspolitik vorgestellt.

Bisher wurde generationengerechte Haushaltspolitik vor allem unter dem Aspekt der Tragfähigkeit diskutiert, mit dem Ziel, zukünftigen Generationen keine übermäßige Schuldenlast aufzubürden. Strenge Fiskalregeln sollten dabei die langfristige Stabilität der öffentlichen Finanzen sichern. Angesichts der aktuellen multiplen Krisen muss dieses Verständnis jedoch erweitert werden: Es geht nicht nur um die Tragfähigkeit, sondern auch um die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität, der Lebensgrundlagen und der Sicherheit für kommende Generationen. Tragfähigkeit muss mit diesen Aspekten zusammengedacht werden.

Haushaltspolitik und die jährliche Haushaltsplanung zählen zu den stärksten und einflussreichsten Instrumenten, die Regierungen zur Verfügung stehen, um ihre politischen Ziele zu verfolgen. Zwar werden sie oft als technokratisch und somit „neutral“ betrachtet, doch ohne entsprechende Finanzierung können die meisten politischen Maßnahmen nicht umgesetzt werden. Haushaltspolitik ist daher alles andere als neutral, sondern spiegelt die Prioritäten des Staates wider. In Zeiten des demografischen Wandels hat die Jugend aufgrund ihrer kleineren politischen Repräsentation eine zunehmend schwächere Stimme als die ältere Generation. Hinzu kommt, dass zukünftige Generationen kaum Interessenvertretung haben, was sich auch in der Haushaltspolitik niederschlägt.

¹ Diese Studie hat im Laufe ihrer Erstellung von Gesprächen und Diskussionen mit fiskalpolitischen Expert*innen profitiert und erste Versionen des Textes sind durch die Rückmeldungen eines breiten Personenkreises deutlich bereichert worden. Für ihre wertvollen Beiträge danken wir insbesondere:

Leon Baumann, Dr. Martin Besznoska, Philipp Cremer, Deutscher JugendCheck, Ute und Thomas Dilger, Mariette Hoppe, Dr. Nicolas Koch, Dr. Max Krahé, Carl Mühlbach, Dr. Philipp Orphal, Dr. Pálma Polyák, Lars Reisner, Jannis Schneider, Dr. Veronika Thalhammer, Prof. Dr. Alexander Thiele, Maximilian Volland und Dr. Dustin Voss.

Alle im Text verbleibenden Fehler sind allein die der Autor:innen.

Um diese Probleme zu adressieren, wird im Folgenden untersucht, was genau unter Generationengerechtigkeit im Allgemeinen und generationengerechter Haushaltspolitik im Besonderen verstanden werden kann. In Kapitel 2 wird ein Konzept der Generationengerechtigkeit vorgestellt. Anschließend wird in Kapitel 3 dargelegt, wie und an welchen Stellen die Haushaltspolitik die Generationengerechtigkeit beeinflusst. Schließlich wird ein Konzept für einen Youth Budgeting-Ansatz im deutschen Haushaltsprozess vorgestellt und geprüft, ob dieser eine geeignete Maßnahme wäre, um eine generationengerechte Haushaltspolitik zu gewährleisten.²

Das Papier stellt also zwar einen umfassenden Begriff von Generationengerechtigkeit vor, legt dann aber einen Fokus auf junge und kommende Generationen, da diese mit den speziellen Problemen langfristiger fiskalpolitischer Pfadabhängigkeiten und begrenzter politischer Repräsentation konfrontiert sind. Außerdem liegt hier der Fokus vorerst auf der Entwicklung einer Monitoring- und Analysestrategie für generationengerechte Fiskalpolitik. Auf der Grundlage erhöhter Transparenz und Übersichtlichkeit des Haushalts im Hinblick auf Aspekte der Generationengerechtigkeit, auf die das vorliegende Papier abzielt, können dann zukünftige Analyse- und Forschungsprojekte aufbauen, die sich detaillierter mit einzelnen fiskalpolitischen Maßnahmen auseinandersetzen.

Budgeting-Ansätze zielen im Allgemeinen darauf ab, die Auswirkungen haushaltspolitischer Entscheidungen transparent zu machen und die Bevölkerung stärker in den Haushaltsprozess einzubeziehen. Sie helfen, Haushaltslücken zu identifizieren, um festgelegte politische Ziele zu erreichen, und fördern die interministerielle Zusammenarbeit, was Modernisierungsprozesse unterstützt.

Im Gegensatz zum partizipativen Youth Budgeting, bei dem junge Menschen direkt in den Entscheidungsprozess eingebunden werden, zielt der hier vorgeschlagene Youth Budgeting-Ansatz darauf ab, die Interessen und Belange der Jugend und zukünftiger Generationen systematisch in den Haushaltsprozess zu integrieren, ohne dass eine direkte Beteiligung im Haushaltsprozess stattfindet. Dieser Ansatz sorgt dafür, dass die Auswirkungen öffentlicher Ausgaben auf jüngere und kommende Generationen berücksichtigt werden, was zu gerechteren und zukunftsorientierten haushaltspolitischen Entscheidungen führt. Dies bedeutet jedoch explizit nicht, dass andere Generationen deshalb in der Fiskalpolitik weniger Beachtung finden.

Der in diesem Papier vorgeschlagene Youth Budgeting-Ansatz basiert auf einer breiten Evaluation von anderen international umgesetzten Budgeting-Ansätzen und den daraus ableitbaren Best-Practices, welche in Kapitel 4 vorgestellt werden. Darüber hinaus knüpft er an bereits bestehende Strukturen im Haushalt an, um keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu erzeugen. Gleichzeitig werden Verbesserungsvorschläge für einige der aktuellen Mechanismen gemacht. Die genaue Ausgestaltung des Ansatzes wird in Kapitel 5 dargestellt.

² Der hier vorgestellte Ansatz könnte auch "Intergenerationally Just Budgeting" genannt werden.

Der hier beschriebene Ansatz ist jedoch keine allumfassende Lösung für generationengerechte Politik. Youth Budgeting ist ein Monitoring-Tool, das für mehr Diskurs über den Haushalt sorgen, dessen Auswirkungen transparent machen und somit den Druck auf die Politik erhöhen kann. Für materielle politische Veränderungen braucht es darüber hinausreichende Handlungen des Gesetzgebers. Auf die Grenzen des Ansatzes wird in Kapitel 5 eingegangen.

Bevor in Kapitel 2 ein Konzept der Generationengerechtigkeit entwickelt wird, stellt Kapitel 1 die bereits bestehenden Ziele Deutschlands zu Generationengerechtigkeit dar.

Definition "Junge Generation" und weitere Verwendung des Begriffs

Ein junger Mensch ist nach dem § 7 Sozialgesetzbuch (SGB VIII) eine Person, die das 27. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. An dieser Definition anknüpfend ist die junge Generation als die Menge aller junger Menschen definiert. Wir verwenden im Folgenden die Begriffe Jugend, junge Menschen und junge Generation synonym und meinen damit alle Menschen, die das 27. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Diese Gruppe ist selbstverständlich nicht homogen sondern besteht aus verschiedenen Subgruppen - z.B. Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Diese Gruppen unterscheiden sich in ihre Bedürfnissen. Der hier vorgestellte Ansatz generationengerechter Fiskalpolitik zielt jedoch auf die Gewährleistung der Erfüllung von Grundbedürfnissen und grundlegenden Freiheiten aller Menschen ab und diese sind für Menschen allen Alters nahezu gleich, sodass wir zwischen den verschiedenen Subgruppen der jungen Generation nicht weiter unterscheiden.

1 Rechtliche Grundlagen und politische Zielsetzungen einer generationengerechten Haushaltspolitik

Deutschland und insbesondere die Bundesregierung 2021–2025 hat sich bereits rechtlich und politisch der Generationengerechtigkeit verschrieben. Dieses Kapitel beleuchtet diese rechtlichen und politischen Anknüpfungspunkte. Daran anknüpfend wird in Kapitel 2 ein normativer Begriff der Generationengerechtigkeit entwickelt.

1.1 Rechtliche Anknüpfungspunkte

Der zentrale rechtliche Anknüpfungspunkt für Generationengerechtigkeit in Deutschland ist die Rechtsfigur der intertemporalen Freiheitssicherung. Diese vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Beschluss vom 24. März 2021 zum Bundesklimaschutzgesetz entwickelte Grundrechtsdimension schützt vor einseitigen Verlagerungen von Belastungen in die Zukunft. Der Staat ist nach dem Klimabeschluss des BVerfG verpflichtet, die natürlichen Lebensgrundlagen in einem Zustand zu hinterlassen, der es zukünftigen Generationen ermöglicht, diese zu nutzen, ohne dabei ihre Freiheiten nur um den Preis radikaler Enthaltensamkeit bewahren zu können (BVerfGE 157, 30-177, Rn. 193 und Leitsatz 4). Dies bezieht sich dabei explizit nicht nur auf gegenwärtige, sondern auch auf zukünftige Generationen (ebd., Rn. 146). Die intertemporale Freiheitssicherung verpflichtet den Staat also letztlich dazu, gegenwärtige Eingriffe mit zukünftigen Eingriffen abzuwägen, die wahrscheinlich in Zukunft notwendig werden (Bitz 2022). Durch den Klimabeschluss hat das BVerfG somit ein subjektiv-öffentliches Recht künftiger Generationen auf intertemporale Freiheitssicherung anerkannt.

Auf europäischer Ebene ist die Solidarität zwischen den Generationen als Bestreben in Art. 3 Abs. 3 Satz 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankert. Wie diese Solidarität zwischen den Generationen im Detail definiert ist, wird an dieser Stelle nicht erläutert.

1.2 Politische Ziele

Auf nationaler Ebene bekennt sich die Bundesregierung 2021-2025 im Koalitionsvertrag klar zur Generationengerechtigkeit, betont den langfristigen Einfluss der Haushaltspolitik auf künftige Generationen und stellt die 17 UN-Nachhaltigkeitsziele als Leitlinie auf, um die Freiheiten und Chancen jetziger und zukünftiger Generationen zu schützen (Koalitionsvertrag 2021:29, 128). Dafür plant die Bundesregierung, eine Vermögenserfassung des Bundes zu etablieren, die den Vermögensverzehr und -aufbau abbilden, und damit eine fundierte, generationengerechte Haushaltspolitik ermöglichen soll. Das öffentliche Vermögen besteht aus Verwaltungs- und Finanzvermögen. Das Verwaltungsvermögen umfasst

alle Anlagen, die zur Erfüllung staatlicher Aufgaben dienen (Krankenhäuser, Straßen, Schulen etc.). Darüber hinaus strebt die Bundesregierung eine Umstellung auf eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung (zwoH) an, bei der klare Ziele und messbare Indikatoren für Staatsausgaben festgelegt werden (Koalitionsvertrag 2021:128) – ein Ansatz, der Budgeting-Instrumente wie Green, Gender oder Youth Budgeting, welche an späterer Stelle genauer erläutert werden, ideal unterstützt. Generationengerechtigkeit wurde zudem bis 2016 im Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bereits als eines der vier zentralen strategischen Ziele der Bundesregierung definiert (Bundesregierung 2012).

Auf internationaler Ebene empfiehlt die OECD allen Mitgliedsländern, ihre Kapazitäten für jugendorientierte Versorgung zu stärken und altersbedingte Ungleichheiten zu adressieren. Mitgliedsländer sollen unter anderem eine intergenerationelle Perspektive in die Gesetzgebung, die öffentliche Haushaltsführung, die öffentliche Beschaffung und die Umsetzung von Infrastrukturprojekten einbetten, um die Bedürfnisse zukünftiger Generationen zu schützen. Im Detail empfiehlt die OECD strategische Weitsicht, regelmäßige Folgenabschätzungen sowie die Verpflichtung zur Rechenschaftsablage für die Überwachung von Jugend- und Generationengerechtigkeit (OECD 2024c).

Take-Aways Kapitel 1

Die angemessene Berücksichtigung junger Menschen und ungeborener Generationen ist rechtlich festgeschrieben und von der Bundesregierung 2021-2025 deutlich als Ziel und Leitfaden ihrer Politik formuliert.

- Das BVerfG hat die unverhältnismäßige Verlagerung von Lasten mit damit verbundenen Freiheitseinschränkungen für künftige Generationen für grundgesetzwidrig erklärt.
- Die Regierungsparteien des Kabinetts Scholz erkennen die Relevanz politischer Maßnahmen für die Generationengerechtigkeit an und verpflichten sich im Koalitionsvertrag zu Instrumenten, die die Generationengerechtigkeit unter anderem in der Haushaltspolitik fördern.

2 Generationengerechte Haushaltspolitik

Durch das Grundgesetz ist der deutsche Staat verpflichtet, die Freiheiten und Freiheitschancen kommender Generationen zu bewahren. Die Haushaltspolitik ist eines der zentralen Werkzeuge der Regierung, um ihre politischen Ziele zu verwirklichen. Ohne eine entsprechende Finanzierung sind die meisten politischen Maßnahmen nicht umsetzbar. Haushaltspolitik ist somit oft die Grundlage für die erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen. Welchen Politikbereichen, wie viel Geld zugewiesen wird ist also ein zentraler Faktor für ihren Erfolg. Da diese Entscheidungen unter Knappheit getroffen werden, spiegelt Haushaltspolitik die Prioritätensetzung des Staates wider. Haushaltspolitik ist also nicht neutral oder rein technisch, sondern ein höchst politisches Feld. Somit ist die Ausgestaltung der Haushaltspolitik auch für das

politische Ziel, die Freiheit junger und zukünftiger Generationen zu erhalten, grundlegend.

Im folgenden Abschnitt wird nun ein Konzept von Generationengerechtigkeit entwickelt, anhand dessen generationengerechte Haushaltspolitik definiert werden kann. Diese Definition dient wiederum als Ausgangspunkt für das im Anschluss vorgestellte Konzept von Youth Budgeting. Es wird im Folgenden zwischen **langfristiger Generationengerechtigkeit**, die die Gerechtigkeit zwischen heutigen und zukünftigen Generationen betrifft, und **gegenwärtiger Generationengerechtigkeit** unterschieden, die sich auf die Gerechtigkeit zwischen den verschiedenen Altersgruppen der heutigen Gesellschaft, mit besonderem Fokus auf die Jugend, konzentriert. Der Begriff der Gerechtigkeit wird dabei auf gesellschaftliche und staatliche Strukturen und Handlungen bezogen, jedoch nicht auf individuelle.³

Der hier entwickelte Begriff ist dabei explizit normativ und stellt nur eine Sichtweise auf Generationengerechtigkeit dar. Er wurde gewählt, da er gut operationalisierbar ist und auf wenigen Prämissen beruht.

2.1 Moralische Gründe für Generationengerechtigkeit

Neben den oben genannten rechtlichen und politischen Zielsetzungen Deutschlands gibt es auch einige moralische Gründe, die für generationengerechte Politik sprechen, die sowohl junge Bürger:innen als auch zukünftige Generationen explizit berücksichtigt.

Langfristige Generationengerechtigkeit

Zukünftige Generationen sind von den Entscheidungen heutiger Generationen abhängig und diesen ohne Einflussmöglichkeit ausgesetzt. Es gibt also eine fundamentale Machtasymmetrie zwischen den gegenwärtig und zukünftig lebenden Menschen (Meyer 2021). Die Politik der Gegenwart kann für kommende Generationen in irreversiblen und inakzeptablen Einschränkungen ihrer Freiheiten resultieren, bietet jedoch auch die Chance und moralische Verantwortung, durch vorausschauende Entscheidungen langfristig positive Auswirkungen zu erzielen, die zukünftigen Generationen zugutekommen (ebd.).

Verschärfend kommt hinzu, dass es für die gegenwärtig lebenden Generationen keine auf gegenseitigem Vorteil beruhende Motivation gibt, künftige Generationen gerecht zu behandeln.⁴ Es muss also ein anderer Grund als das Eigeninteresse identifiziert

³ Gerechtigkeit auf gesellschaftliche Strukturen zu beziehen ist die philosophische Praxis. So schreibt einer der wichtigsten Philosophen des 20. Jahrhunderts - John Rawls: "Gerechtigkeit ist die erste Tugend sozialer Institutionen, so wie die Wahrheit bei Gedankensystemen" (Rawls 2021:19); "Daß Grundsätze für Institutionen zuerst aufgestellt werden, zeigt den sozialen Charakter der Tugend der Gerechtigkeit" (Rawls 2021:131).

⁴ Zwischen lebenden Mitgliedern einer Gesellschaft ist eine der Motivationen, sich gegenseitig gerecht zu behandeln, die berechtigte Hoffnung darauf, miteinander zu kooperieren und in einem Geben und Nehmen voneinander zu profitieren (Rawls 2021). Auf das intergenerationelle Problem ist diese vertragstheoretische Motivation nicht anwendbar.

werden, der dazu veranlasst, generationengerecht zu handeln. Dies kann beispielsweise eine politische Zielsetzung sein, auch künftigen Generationen ein Leben in Würde zu sichern.

Gegenwärtige Generationengerechtigkeit

Auch zwischen den aktuell lebenden Generationen besteht eine Machtasymmetrie: Ältere Menschen bilden den Großteil der wahlberechtigten Bevölkerung und dominieren dadurch politische Entscheidungen (Der Bundeswahlleiter 2022). Diese Ungleichheit kann dazu führen, dass die jüngere Generation heute oder in Zukunft in ihren Freiheiten auf inakzeptable Weise eingeschränkt wird, wenn die gegenwärtige Politik nicht generationengerecht gestaltet ist.

Um diesen moralischen Herausforderungen gerecht zu werden und die in Kapitel 1 dargestellten rechtlichen und politischen Ziele auch in der Haushaltspolitik umzusetzen, ist es hilfreich, einen klar definierten Begriff der Generationengerechtigkeit zu entwickeln, der gezielt auf die Haushaltspolitik angewendet werden kann. Im Folgenden wird ein solcher Begriff vorgestellt, der als Bewertungsmaßstab dient und den Weg für eine generationengerechte Haushaltsführung bereitet, einschließlich der Implementierung des Youth Budgeting-Ansatzes.

Take-Aways Kapitel 2.1

- Es wird zwischen langfristiger Generationengerechtigkeit (heutige vs. zukünftige Generationen) und gegenwärtiger Generationengerechtigkeit (Gerechtigkeit zwischen Altersgruppen, besonders der Jugend) unterschieden.
- Es besteht eine Machtasymmetrie zwischen den heutigen und zukünftigen Generationen sowie zwischen jungen und älteren Generationen, die dazu führen kann, dass zukünftige und junge Generationen unter den Fehlentscheidungen der heutigen oder älteren Generation leiden.

2.2 Das Konzept Generationengerechtigkeit

Gerechtigkeit kann auf unterschiedliche Weise definiert werden, wie etwa durch Verteilungsgerechtigkeit, Verfahrensgerechtigkeit (z. B. Rawls 1999:74), oder als Menschenrechtsansatz (z. B. Nussbaum 2007; Sen 1984:307–324). Im intergenerationellen Kontext ist vor allem ein Menschenrechtsansatz gewinnbringend anwendbar. Ein zentraler Gedanke des hier vorgestellten Konzepts von Generationengerechtigkeit ist demnach, dass zukünftige Generationen moralische Rechte haben, aus denen sich für die heutige Gesellschaft Pflichten ableiten (Meyer 2021). Der von Amartya Sen und Martha Nussbaum entwickelte Fähigkeitenansatz, der als Menschenrechtsansatz verstanden werden kann, konkretisiert dies, indem er bestimmte „Fähigkeiten“ definiert (in Tabelle 1 vollständig aufgeführt), die zu einem menschenwürdigen Leben gehören (Nussbaum 2000:124; Sen 1984:307–324). Basierend auf dieser Idee von grundlegenden Fähigkeiten, die jeder Mensch (auch zukünftige Generationen) ausüben können sollte, kann generationengerechtes

Handeln nun wie folgt definiert werden: **Eine Generation handelt dann im Einklang mit Generationengerechtigkeit, wenn sie der nächsten Generation die Welt in einem Zustand übergibt, der es dieser nächsten Generation erlaubt, ein Leben in Würde zu führen. Dieses Leben in Würde umfasst den Zugang zu den grundlegenden Fähigkeiten.**⁵

Tabelle 1: Die 10 Fähigkeiten nach Martha Nussbaum.

Fähigkeit	Beschreibung
1. Leben	Die Fähigkeit, ein menschliches Leben normaler Dauer bis zum Ende zu leben; nicht frühzeitig zu sterben und nicht zu sterben, bevor dieses Leben so eingeschränkt ist, daß es nicht mehr lebenswert ist.
2. Körperliche Gesundheit	Die Fähigkeit, bei guter Gesundheit zu sein, wozu auch die reproduktive Gesundheit, eine angemessene Ernährung und eine angemessene Unterkunft gehören.
3. Körperliche Integrität	Die Fähigkeit, sich frei von einem Ort zum anderen zu bewegen; vor gewaltsamen Übergriffen sicher zu sein, sexuelle Übergriffe und häusliche Gewalt eingeschlossen; Gelegenheit zur sexuellen Befriedigung und zur freien Entscheidung im Bereich der Fortpflanzung.
4. Sinne, Vorstellungskraft und Denken	Die Fähigkeit, die Sinne zu benutzen, sich etwas vorzustellen, zu denken und zu schlussfolgern - und dies alles auf jene »wahrhaft menschliche« Weise, die von einer angemessenen Erziehung und Ausbildung geprägt und kultiviert wird, die Lese- und Schreibfähigkeit sowie basale mathematische und wissenschaftliche Kenntnisse einschließt, aber keineswegs auf sie beschränkt ist. Die Fähigkeit, im Zusammenhang mit dem Erleben und Herstellen von selbstgewählten religiösen, literarischen, musikalischen etc. Werken und Ereignissen die Vorstellungskraft und das Denkvermögen zu erproben. Die Fähigkeit, sich seines Verstandes auf Weisen zu bedienen, die durch die Garantie der politischen und künstlerischen Meinungsfreiheit und die Freiheit der Religionsausübung geschützt werden. Die Fähigkeit, Erfahrungen zu machen und unnötigen Schmerz zu vermeiden.
5. Gefühle	Die Fähigkeit, Bindungen zu Dingen und Personen außerhalb unserer selbst aufzubauen; die Fähigkeit, auf Liebe und Sorge mit Zuneigung zu reagieren und auf die Abwesenheit dieser Wesen mit Trauer; ganz allgemein zu lieben, zu trauern, Sehnsucht, Dankbarkeit und berechtigten Zorn zu fühlen. Die Fähigkeit, an der eigenen emotionalen Entwicklung nicht durch Furcht und Ängste gehindert zu werden. (Diese Fähigkeit zu unterstützen heißt auch, jene Arten der menschlichen Gemeinschaft zu fördern, die erwiesenermaßen für diese Entwicklung entscheidend sind.)
6. Praktische Vernunft	Die Fähigkeit, selbst eine persönliche Auffassung des Guten zu bilden und über die eigene Lebensplanung auf kritische Weise nachzudenken.

⁵ John Rawls formuliert sein Verständnis von Generationengerechtigkeit ähnlich: Wir schulden kommenden Generationen "die Bedingungen, die es braucht, um eine gerechte Grundstruktur zu errichten und über die Zeit zu bewahren" (eigene Übersetzung nach Rawls & Kelly 2001:159), wobei auch bei Rawls eine gerechte Grundstruktur in erster Linie durch gleiche Freiheiten und Grundrechte für alle ausgezeichnet ist. Rawls' simpelste Formulierung seiner Gerechtigkeitsprinzipien lautet, in lexikalischer Ordnung: "1. Jedermann soll gleiches Recht auf das umfangreichste System gleicher Grundfreiheiten haben, das mit dem gleichen System für alle anderen verträglich ist. 2. Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten sind so zu gestalten, daß (a) vernünftigerweise zu erwarten ist, daß sie zu jedermanns Vorteil dienen, und (b) sie mit Positionen und Ämtern verbunden sind, die jedem offen stehen." (Rawls 2021:81).

Fähigkeit	Beschreibung
	(Hierzu gehört der Schutz der Gewissens- und Religionsfreiheit).
7. Zugehörigkeit	<p>a. Die Fähigkeit, mit anderen und für andere zu leben, andere Menschen anzuerkennen und Interesse an ihnen zu zeigen, sich auf verschiedene Formen der sozialen Interaktion einzulassen; sich in die Lage eines anderen hineinzusetzen. (Der Schutz dieser Fähigkeit erfordert den Schutz jener Institutionen, die diese Formen der Zugehörigkeit konstituieren und fördern, sowie der Versammlungs- und Redefreiheit.)</p> <p>b. Über die sozialen Grundlagen der Selbstachtung und der Nichtdemütigung zu verfügen; die Fähigkeit, als Wesen mit Würde behandelt zu werden, dessen Wert dem anderer gleich ist. Hierzu gehören Maßnahmen gegen die Diskriminierung auf der Grundlage ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht, sexueller Orientierung, Kaste, Religion und nationaler Herkunft.</p>
8. Andere Spezies	Die Fähigkeit, in Anteilnahme für und in Beziehung zu Tieren, Pflanzen und zur Welt der Natur zu leben.
9. Spiel	Die Fähigkeit zu lachen, zu spielen und erholsame Tätigkeiten zu genießen.
10. Kontrolle über die eigene Umwelt	<p>a. <i>Politisch</i>: Die Fähigkeit, wirksam an den politischen Entscheidungen teilzunehmen, die das eigene Leben betreffen; ein Recht auf politische Partizipation, auf Schutz der freien Rede und auf politische Vereinigungen zu haben.</p> <p>b. <i>Inhaltlich</i>: Die Fähigkeit, Eigentum (an Land und an beweglichen Gütern) zu besitzen und Eigentumsrechte auf der gleichen Grundlage wie andere zu haben, eine Beschäftigung auf der gleichen Grundlage wie andere zu suchen; vor ungerechtfertigter Durchsuchung und Festnahme geschützt zu sein. Die Fähigkeit, als Mensch zu arbeiten, die praktische Vernunft am Arbeitsplatz ausüben zu können und in sinnvolle Beziehungen der wechselseitigen Anerkennung mit anderen Arbeitern treten zu können.</p>

Quelle: Liste der zentralen menschlichen Fähigkeiten nach Martha Nussbaum (2010:112–114).

Der Fähigkeitenansatz ist auch auf das Problem der gegenwärtigen Generationengerechtigkeit unmittelbar anwendbar. Eine Gesellschaft ist dann gegenwärtig generationengerecht, wenn es allen Altersklassen in dieser Gesellschaft möglich ist, ein Leben in Würde zu führen, das den Zugang zu den grundlegenden Rechten, Freiheiten und Fähigkeiten gewährt. Dies bedeutet auch, dass die Ungleichverteilung innerhalb einer Gesellschaft kein Ausmaß annehmen darf, das entweder die Fähigkeiten der benachteiligten Mitglieder der jüngeren oder kommenden Generationen erheblich einschränkt oder eine grobe Chancenungleichheit für diese Gruppen schafft.

Der in diesem Papier verfolgte Fähigkeitenansatz stellt eine Minimalkonzeption von Generationengerechtigkeit dar, wobei angemerkt werden sollte, dass auch ein weitergehendes oder ambitionierteres Verständnis angewandt und höhere Ziele gesteckt werden könnten.

Take-Aways Kapitel 2.2

- Der in diesem Papier verwendete Begriff von Generationengerechtigkeit basiert auf dem Fähigkeitenansatz von Martha Nussbaum.
- Generationengerechtigkeit bedeutet demnach, dass eine Generation die Welt in einem Zustand an die nächste Generation übergibt, welcher ihnen Zugang zu grundlegenden Fähigkeiten und damit einem Leben in Würde ermöglicht. Gleichzeitig ist eine Gesellschaft gegenwärtig generationengerecht, wenn Menschen aller Altersklassen die Möglichkeit haben, ein Leben in Würde zu führen, welches den Zugang zu ihren Freiheiten und Fähigkeiten gewährt.

2.3 Drei Säulen einer generationengerechten Haushaltspolitik

Wie zu Beginn dieses Kapitels erläutert, ist die Haushaltspolitik ein zentrales Werkzeug der Regierung, um ihre politischen Ziele zu verwirklichen. Sie kann zwar weder heutigen noch zukünftigen Generationen garantieren, dass diese ihre Fähigkeiten ausleben können, allerdings kann die Haushaltspolitik bereits heute einen Grundstock der lebensnotwendigen (Kapital-)Güter (bspw. Produktionsmittel, Bildung, funktionierende Ökosysteme) für kommende Generationen aufbauen und damit die Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben schaffen.⁶ Insbesondere gibt es einige solcher Bestände, die sich nur über einen langen Zeitraum aufbauen lassen oder aber innerhalb kurzer Zeit zerstört werden können. Die Pflege und der Aufbau dieser Bestände bedarf langfristiger Planungshorizonte und beachtlicher organisatorischer und finanzieller Mittel. Daher ist eine der zentralen Aufgaben der Haushaltspolitik, eine langfristige Finanzierung öffentlicher Güter bereitzustellen, beispielsweise um öffentliche Verkehrswege und Schulgebäude zu bauen, Grundlagenforschung und Bildung zu finanzieren oder Mittel für Krisenreaktionen in der Zukunft aufzubauen (Kennedy 2023). Die Politik in diesem Sinne in die Pflicht zu nehmen und ist deswegen mit dem bereits erwähnten BVerfG-Urteil vereinbar.

Auch für das Problem der **gegenwärtigen Generationengerechtigkeit** ist die Haushaltspolitik ein mächtiges Mittel. In einer Marktwirtschaft ist sie das Verteilungsinstrument, mit dem verschiedenen Generationen und insbesondere Kindern und Jugendlichen Zugang zu grundlegenden Ressourcen gegeben werden

⁶ Auch heutige Generationen können nur das Leben führen, das sie führen, weil vorige Generationen die entsprechenden Kapitalbestände hinterlassen haben. Die Ökonomin Caralee McLiesh schreibt: „Vergangene Generationen haben uns nicht nur materielle Vermögen wie Brücken, Straßen und finanziellen Reichtum hinterlassen, sondern auch die sozialen, menschlichen und technologischen Fähigkeiten, die uns dabei helfen, unsere kollektiven Ziele zu erreichen, sei es in Märkten, in der Politik oder in zivilgesellschaftlichen Institutionen“ (eigene Übersetzung; Original: "Previous generations left us not only material assets like bridges, roads and financial wealth, but also the social, human, and technological capabilities that help us to achieve our collective goals whether that is in markets, government or civic institutions" (McLiesh 2023:2)).

kann.⁷ So sind Jugendliche (und ältere Menschen) in großem Maßstab Netto-Empfänger staatlicher Leistungen (Gál & Monostori 2018:79). Generationengerechtigkeit aufrechtzuerhalten, ist also eine Aufgabe, für die die Haushaltspolitik besonders geeignet ist.

Es ist jedoch keineswegs garantiert, dass die Haushaltspolitik langfristige und gegenwärtige Generationengerechtigkeit im Blick behält. Wie bereits erwähnt, fehlt jungen Menschen und zukünftigen Generationen häufig der politische Einfluss und eine starke Interessenvertretung. Zudem entstehen die Kosten für den Aufbau von bestimmten Kapitalbeständen heute, während der Nutzen teilweise erst in der Zukunft sichtbar wird, was potenziell Fehlanreize setzt.

Darüber hinaus kann die Haushaltspolitik nicht nur Vermögenswerte schaffen und an kommende Generationen weitergeben, sondern auch Schulden aufbauen, die zukünftige Bürger:innen belasten. Generationengerechte Haushaltspolitik muss also auch hinreichend tragfähig sein.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich drei Säulen generationengerechter Haushaltspolitik:

Tabelle 2: Die drei Säulen generationengerechter Haushaltspolitik

1 Fähigkeiten	2 Tragfähigkeit	3 Verteilung
Jungen Menschen und kommenden Generationen wird ein Leben in Würde ermöglicht. Ein Leben in Würde umfasst Zugang zu grundlegenden Fähigkeiten, wie sie beispielsweise von Martha Nussbaum ausformuliert wurden. Generationengerechte Haushaltspolitik übergibt der nächsten Generation all jene Kapitalbestände (im weitesten Sinne des Wortes), die ihnen den Zugang zu grundlegenden Fähigkeiten ermöglichen.	Den Verbindlichkeiten, die der Staat aufbaut, stehen entsprechende Vermögen gegenüber. Es wird kein ungebührliches Maß an Verbindlichkeiten, dem nicht entsprechende Vermögen gegenüberstehen, auf junge Menschen und kommende Generationen übertragen.	Ungleichverteilung von Ressourcen wird haushaltspolitisch entgegengewirkt, insofern sie... A. ...mit der Einschränkung von Fähigkeiten der schlechter gestellten Mitglieder der jungen oder kommenden Generationen einhergeht. B. ...mit grober Chancenungleichheit für junge Menschen oder Mitglieder kommender Generationen einhergeht.

⁷ Eine ähnliche Rolle kann auch die Familie einnehmen, indem sie Ressourcen als Erbe von Erwachsenen an Kinder weitergibt. Sie ist aber in ihrer Struktur weniger dafür geeignet, alle Kinder und Jugendlichen mit Sicherheit über eine bestimmte gleichwertige Schwelle von Grundrechten und Fähigkeiten zu heben.

Der Begriff der generationengerechten Haushaltspolitik ist nicht besonders voraussetzungsreich: Er gründet auf der Überzeugung, dass jedem Menschen aufgrund seines Menschseins das Anrecht zusteht, grundlegende Fähigkeiten auszuüben, und dass es als gerecht empfunden wird, zukünftige Generationen nicht unverhältnismäßig zu belasten. Dieser moralische Begriff ist außerdem nah an der juristischen Konzeption des Grundgesetzes und des zuvor genannten Urteils des BVerfG.⁸

Generationengerechtigkeit, Jugend und Senior:innen

Obwohl ein breiter Begriff von Generationengerechtigkeit alle Generationen, also auch Senior:innen umfasst, legt die ausgeführte Konzeption von generationengerechter Fiskalpolitik einen Schwerpunkt auf junge und kommende Generationen. Dieser Schwerpunkt ist nicht willkürlich, sondern ergibt sich aus drei Überlegungen. Alle drei Punkte hängen damit zusammen, dass die Verbindung von Generationengerechtigkeit und Senior:innen vor allem in verteilungspolitischen Fragen an Relevanz gewinnt.

Erstens ist bei verteilungswirksamen Maßnahmen zwischen Alters- und Kohorteneffekten zu unterscheiden. Wenn durch eine politische Maßnahme beispielsweise die Belastung für 20-jährige erhöht und für 70-jährige reduziert wird, kann der Barwert einer solchen Maßnahme generationenneutral sein und muss somit nicht notwendigerweise zum Problem für die Generationengerechtigkeit werden.⁹

Zweitens sind Maßstäbe für eine gerechte Verteilung zwischen den Altersgruppen politisch deutlich kontroverser als der Begriff von Gerechtigkeit, der in diesem Papier angeboten wird. Es wird in diesem Papier bewusst davon Abstand genommen, zu versuchen, auf kontroverse und politisch umkämpfte Verteilungsfragen zu antworten. Der Ansatz ist hier ein bescheidener: Allen Menschen soll der Zugang zu grundlegenden Fähigkeiten ermöglicht werden.

Drittens und mit dem vorangegangenen Punkt verbunden: Die Auswirkungen von Fiskalpolitik auf junge und kommende Generationen sind in bestimmten Bereichen von starken Pfadabhängigkeiten und Irreversibilitäten gekennzeichnet. Wenn Kapitalbestände wie Bildungsinfrastruktur oder funktionale Ökosysteme heute nicht aufgebaut oder geschützt werden, können sie in einigen Jahrzehnten nicht zeitnah aufgebaut werden. Junge Generationen spüren die Auswirkungen heutiger Politik über eine längere Zeit. Ältere Generationen dagegen werden anstatt von langfristigen Investitionen vor allem von kurzfristig wirksamen Verteilungsmaßnahmen beeinflusst. Verteilungsproblemen ist insbesondere über Transfers deutlich zeitnäher beizukommen. Diese Irreversibilitäten und Pfadabhängigkeiten von fiskalpolitischen Auswirkungen auf junge Generationen sprechen dafür, letzteren besondere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. So wird es auch im Folgenden weiter gehandhabt. Selbstverständlich sind aber die Auswirkungen von Fiskalpolitik auf die Fähigkeiten von Senior:innen immer politisch mitzudenken.

⁸ Weiterhin finden sich Ähnlichkeiten mit den Konzeptionen von Generationengerechtigkeit in Vanhuyse (2013) und Rose & Hoffmann (2018).

⁹ Die Autor:innen danken Dr. Martin Beznoska für diesen wertvollen Hinweis.

Take-Aways Kapitel 2.3

Generationengerechte Haushaltspolitik muss drei Säulen erfüllen: Fähigkeiten ermöglichen, Tragfähigkeit einhalten, Verteilung beachten. Diese sind in Tabelle 2 ausgeführt.

Die besondere Aufmerksamkeit, die in diesem Papier auf junge Generationen statt auf Senior:innen gelegt wird, ergibt sich unter anderem daraus, dass junge Generationen für eine lange Zeit von teilweise irreversiblen Auswirkungen heutiger Fiskalpolitik beeinflusst werden, während den Problemen der Verteilung, die für ältere Generationen vor allem relevant sind, auch kurzfristiger, beispielsweise über Transfers, beigekommen werden kann.

3 Generationengerechtigkeit in den Einnahmen und Ausgaben des Bundes

Im vorangegangenen Teil wurde ein theoretisches Konzept generationengerechter Haushaltspolitik entwickelt. **Generationengerechte Haushaltspolitik sichert jungen und kommenden Generationen ein Leben in Würde, indem sie die dafür notwendigen Kapitalbestände pflegt und ein Übermaß an Verbindlichkeiten vermeidet. Sie wirkt haushaltspolitisch gegen eine solche Ungleichverteilung von Ressourcen, die Fähigkeiten und Chancen benachteiligter Mitglieder dieser Generationen einschränken könnte.**

Dieser Abschnitt hat zum Ziel, aufzuzeigen, wie sich Generationengerechtigkeit konkret in den Ausgaben und Einnahmen des Bundeshaushalts widerspiegelt. Hierfür werden diese im Hinblick auf die Ermöglichung von Fähigkeiten, Tragfähigkeit und Verteilung untersucht, also nach den drei Säulen generationengerechter Haushaltspolitik strukturiert. An diese Systematisierung des Haushalts wird das vorgeschlagene Youth Budgeting anknüpfen. Es werden auch Probleme in bisher gängigen Betrachtungsweisen von Kapitalbeständen und Tragfähigkeit identifiziert, für die später Lösungsoptionen dargestellt werden.

3.1 Fähigkeiten und ein Leben in Würde

Zunächst wird der Bundeshaushalt mit Blick auf die erste Säule generationengerechter Haushaltspolitik betrachtet. Es wird also gezeigt, wie er auf die Kapitalbestände einwirkt, die jungen Menschen und kommenden Generationen den Zugang zu grundlegenden Fähigkeiten ermöglichen. Viele dieser Bestände lassen sich nur über lange Zeit aufbauen und werfen keine direkte finanzielle Rendite ab, sondern stellen öffentliche Güter bereit. Es ist daher die Aufgabe des Staates und der Haushaltspolitik im Spezifischen, diese langfristigen Investitionen sicherzustellen, da sie nicht von der Privatwirtschaft getätigt werden. Zudem können öffentliche Investitionen in notwendige Kapitalbestände Planungssicherheit herstellen und so Anreize für zusätzliche private Investitionen schaffen.

Der Zeithorizont öffentlicher Ausgaben und Einnahmen ist zentraler Punkt generationengerechter Haushaltspolitik, denn Kosten und Nutzen treten nicht immer gleichzeitig auf. Im Kontext öffentlicher Infrastruktur erfordert die Modernisierung des Schienennetzes beispielsweise große Investitionen in der Gegenwart, deren Effekt sich erst mit einiger Verzögerung entfaltet, jedoch langfristig anhält. Andere haushaltspolitische Maßnahmen, wie Konjunkturprogramme, bringen hingegen sofortige und kurzfristige wirtschaftliche Vorteile. Ebenso kann der Verkauf staatlicher Firmenanteile schnell Geld in die Kasse spülen, dabei aber eine spätere öffentliche Einflussnahme auf das entsprechende Unternehmen sowie den staatlichen Kapitalstock verringern. Unterschiedliche Generationen profitieren also unterschiedlich stark von einer spezifischen Ausgabe oder Einnahme.

Aggregierte Betrachtung des öffentlichen Kapitalstocks

Auf der Ausgabenseite lässt sich die Veränderung des aggregierten öffentlichen Kapitalstocks über die Zeit beobachten. Es lässt sich jedoch nicht einfach sagen, dass der Haushalt generationengerecht ist, wenn das Anlagevermögen steigt. Es gibt drei zentrale Probleme, die dazu führen, dass die Gesamtbetrachtung des öffentlichen Anlagevermögen maximal ein grobes Indiz für Generationengerechtigkeit sein kann.

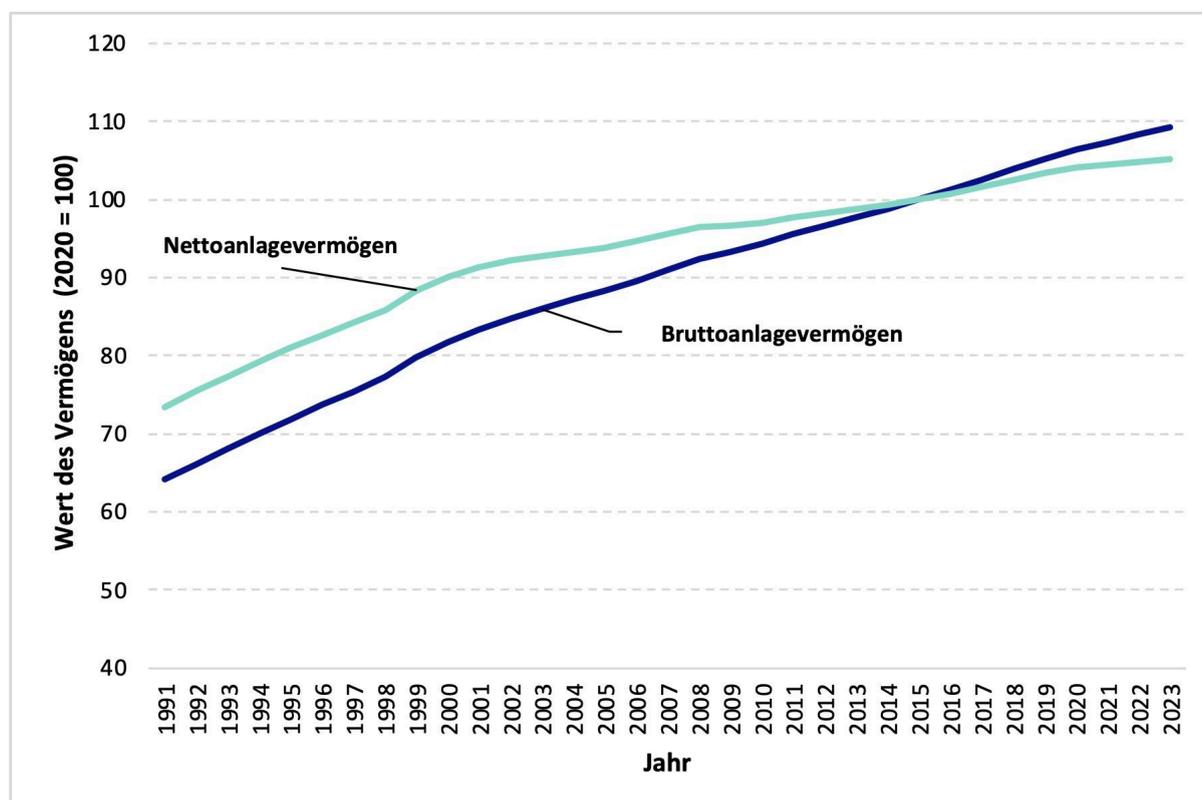


Abbildung 1: Reales Brutto- und Nettoanlagevermögen in Deutschland (Summe privater und staatlicher Kapitalbestände).

Lesebeispiel: Im Zeitraum von 2020 bis 2023 ist das Nettoanlagevermögen in Deutschland um ca. 5% gestiegen, das Bruttoanlagevermögen um ca. 9%. Das Nettoanlagevermögen berücksichtigt dabei Abschreibungen, das Bruttoanlagevermögen bildet den vollen Wiederbeschaffungswert der Güter ab, die tatsächlich in Benutzung sind. Eine mögliche Interpretation eines stärker steigenden Bruttoanlagevermögens ist eine längere Nutzungsdauer und damit eine abnehmende Modernität des Kapitalstocks (Michelsen & Junker 2023).

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung beruhend auf Statistisches Bundesamt (2024).

Erstens sind weder Brutto- noch Nettoanlagevermögen aussagekräftige Indikatoren des aktuellen Wertes des öffentlichen Kapitalstocks. Das Bruttoanlagevermögen setzt voraus, dass der gesamte Kapitalstock perfekt instand ist, während im Nettoanlagevermögen die Abschreibungen rein rechnerisch auf der durchschnittlichen Nutzungsdauer beruhen (für eine ausführliche Diskussion siehe Dullien u.a. (2019)). Diese Ungenauigkeiten können dazu führen, dass der tatsächliche Zustand und Nutzen des Kapitalstocks für zukünftige Generationen falsch eingeschätzt wird. Eine mögliche Lösung dieses Problems bietet die von der Bundesregierung im Koalitionsvertrag angestrebte Vermögenserfassung (Koalitionsvertrag 2021:128). Diese

sieht vor, den aktuellen Wert des öffentlichen Vermögens festzustellen und somit die Ungenauigkeiten von rein mathematischen Abschreibungen zu berichtigen.

Zweitens ist die Betrachtung eines homogenen Kapitalstocks nicht zielführend. Die für Generationengerechtigkeit relevanten Kapitalbestände sind im Plural formuliert, da unterschiedliche Kapitalarten jungen Menschen und zukünftigen Generationen verschiedene Fähigkeiten ermöglichen. Diese sind nicht substituierbar, sondern erfordern eine differenzierte Betrachtung, um sicherzustellen, dass alle relevanten Kapitalbestände gepflegt und ausgebaut werden. Investiert der Bund beispielsweise massiv in neue Autobahnen, aber die Schulen verfallen, so kann das Anlagevermögen steigen, der Generationengerechtigkeit ist aber nicht gedient.

Drittens sind die Kapitalbestände, die jungen Menschen und zukünftigen Generationen den Zugang zu grundlegenden Fähigkeiten ermöglichen, weiter gefasst als physische Vermögenswerte. Solche Kapitalbestände könnten zum Beispiel die Qualität der Bildung, die Gesundheitsversorgung oder den Zustand der Umwelt umfassen. Physische Vermögenswerte sind eine wichtige Teilmenge, aber ihre ausschließliche Betrachtung liefert ein unvollständiges Bild der Aspekte, die für das langfristige Wohl und die Entwicklung zukünftiger Generationen von entscheidender Bedeutung sind. Es hilft zum Beispiel wenig, wenn es moderne Schulgebäude, aber keine gut ausgebildeten Lehrkräfte gibt.

Gezielte Pflege verschiedener Kapitalbestände

Um Generationengerechtigkeit im Haushalt zu untersuchen, braucht es einen genaueren Blick in die einzelnen Ausgabenfelder.

Ein erster Schritt besteht darin, die Kapitalstöcke zu definieren, welche nachfolgenden Generationen übergeben werden sollten. Danach können die relevanten Key Performance Indikatoren (KPIs) operationalisiert werden, um diese Bestände messbar zu machen. Schließlich kann die Auswirkung einzelner Haushaltsposten auf diese Bestände betrachtet werden.

Als konkretes Beispiel könnte "Mobilitätskapital" herangezogen werden. Dieses bestünde einerseits aus dem Wert des Bestands und des Zustands von physischem Kapital wie dem Bahnschienennetz, Zügen, Bahnhöfen, Straßennetzen und Brücken, aber ebenso aus Elementen wie der Regelmäßigkeit des Fahrplans, der strukturierten Verbindung unterschiedlicher Verkehrsmittel, den Sicherheitskonzepten an Bus- und Bahnhöfen und nicht zuletzt dem Zugang zu diesen Mobilitätskonzepten, welche maßgeblich durch deren Preis bestimmt werden. Das darunter verstandene "Mobilitätskapital" ist daher eine multidimensionale Messgröße, die physische und nicht-physische Vermögenswerte miteinander kombiniert. Die Entwicklung eines entsprechenden Indikators ist notwendigerweise mit der Festlegung einer Gewichtung einzelner Teilindizes verbunden. Nur ein Gesamtindikator ermöglicht die Bewertung, ob und wie sich einzelne Ausgabenposten auf den Zustand des Kapitalstocks und damit auf die Generationengerechtigkeit auswirken.

Tabelle 3: Mobilitätskapital

Mobilitätskapital	
Liste möglicher KPIs	<p>Infrastruktur</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zustand des Straßennetzes und der Brücken • Zustand der Radwege • Zustand des Schienennetzes • Länge des Schnellschienennetzes • Nächste Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel <p>Qualität des Verkehrssystems</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verknüpfung der Mobilitätsarten • Sicherheit auf Radwegen • Regelmäßigkeit der Fahrpläne von öffentlichen Verkehrsmitteln • Pünktlichkeit der Verbindungen

Antizipation der Kapitalbestände von morgen

Da der Aufbau von Kapitalbeständen oft eine lange Zeit benötigt, ist es wichtig, nicht nur einen Blick in die Vergangenheit, sondern auch zukünftige Bedarfe in die Analyse mit einzubeziehen. Die Struktur der Wirtschaft ist nicht statisch, sie verändert sich fortwährend. Die Bedarfe von morgen sind anders als die Bedarfe von gestern. Eine ansteigende Wahrscheinlichkeit von Pandemien (Marani u. a. 2021) erfordert ein besser vorbereitetes Gesundheitssystem, während die Transformation hin zur Klimaneutralität eine Veränderung von Produktionsprozessen, Energiequellen und Rohstoffen erfordert. Teile der heutigen Verkehrsinfrastruktur sind beispielsweise nicht für eine zukünftige emissionsarme Wirtschaft gemacht. Sie könnten zu sogenannten „stranded assets“ (dt. „gestrandete Vermögenswerte“) werden. Das heißt, sie verlieren vor ihrer geplanten wirtschaftlichen Nutzungsdauer ihren Wert und müssen schneller abgeschrieben werden.

In Deutschland bestehen derzeit große öffentliche Investitionsbedarfe, um Wirtschaft und Gesellschaft an die Zukunft anzupassen. Eine genauere Diskussion dieser Investitionsbedarfe findet sich im folgenden Abschnitt zur Tragfähigkeit. Die Veränderung dessen, was benötigt wird, um grundlegende Fähigkeiten zu erhalten, stellt den Anspruch an generationengerechte Haushaltspolitik, auch in der Zukunft liegende Bedarfe mit einzubeziehen.

Es sei hier angemerkt, dass auch Steuern indirekt auf Fähigkeiten und die dafür nötigen Kapitalbestände einwirken. Steuern eine wichtige Lenkungswirkung, das heißt, sie können das Verhalten von Menschen durch finanzielle Anreize beeinflussen. So zielt eine CO₂-Steuer zum Beispiel darauf ab, den Verbrauch fossiler Brennstoffe zu reduzieren und die Klimatransformation der Wirtschaft zu beschleunigen. Das Steuersystem kann also durch spezifische Steuern gezielt den Aufbau bestimmter Kapitalbestände fördern oder aber unterminieren.

Take-Aways Kapitel 3.1

- Damit junge Menschen und kommende Generationen auch in Zukunft ein Leben in Würde führen können, sind bestimmte Kapitalbestände (im weitesten Sinne) von Nöten. Einige dieser Bestände haben den Charakter öffentlicher Güter und/oder besonders lange Aufbauhorizonte, sodass die öffentliche Hand schon heute in sie investieren muss.
- Dabei muss die Haushaltspolitik nicht nur auf gegenwärtige und vergangene Kapitalbestände blicken, sondern die zukünftig benötigten Kapitalbestände im Blick haben und sie bei Bedarf frühzeitig stärken.
- Ein aggregierter Blick auf das gesamte Brutto- oder Nettoanlagevermögen ist dabei unzureichend. Stattdessen muss eine Vielzahl nicht immer füreinander substituierbarer Kapitalbestände gepflegt werden, die die verschiedenen Fähigkeiten ermöglichen, beispielsweise in den Bereichen Umwelt, Bildung oder gesellschaftliche und politische Stabilität.

3.2 Tragfähigkeit

Im folgenden Abschnitt wird die zweite Säule der generationengerechten Haushaltspolitik, Tragfähigkeit, beleuchtet. Es wird zuerst besprochen, in welchem Verhältnis Tragfähigkeit und Generationengerechtigkeit stehen. Dann werden die Faktoren genannt, die relevant für tragfähige Finanzpolitik sind. Danach wird die aktuelle Form der Institutionalisierung von Tragfähigkeit erklärt und auf Defizite hin untersucht. Der Abschnitt schließt mit einem empirischen Überblick zu den Folgen einer defizitären Tragfähigkeitsarchitektur. Diese Analysen bilden die Grundlage, um für das vorgeschlagene Youth Budgeting einen produktiven und funktionalen Umgang mit Tragfähigkeit zu finden. Die zweite Säule generationengerechter Haushaltspolitik lautet:

Tragfähigkeit: *Den Verbindlichkeiten, die der Staat aufbaut, stehen entsprechende Vermögen gegenüber. Es wird kein ungebührliches Maß an Verbindlichkeiten, dem nicht entsprechende Vermögen gegenüberstehen, auf junge Menschen und kommende Generationen übertragen.*

Schuldentragfähigkeit ist nicht hinreichend für Generationengerechtigkeit ...

In der Diskussion zur Schuldentragfähigkeit werden häufig die folgenden Aussagen getroffen: Erstens sei eine tragfähige Haushaltspolitik synonym mit oder hinreichend für Generationengerechtigkeit in der Haushaltspolitik. Zweitens sei die Tragfähigkeit hinreichend institutionalisiert, mit der Schuldenbremse auf Bundesebene, dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) auf europäischer Ebene, *fiscal watchdogs* wie dem Bundesrechnungshof und weiteren auf Tragfähigkeit abzielende Regelungen und Institutionen. Diese Gedanken greifen jedoch zu kurz. Erstens ist generationengerechte Haushaltspolitik ein normativ weitreichenderer Begriff als Schuldentragfähigkeit. Wer Schuldentragfähigkeit erfüllt, hat noch nicht

notwendigerweise Generationengerechtigkeit erreicht. Zweitens scheitern aktuelle Regelungen zur Schuldentragfähigkeit teilweise an ihren eigenen Zielen insofern, als sie nicht unbedingt zu einer langfristigen Stabilisierung der Haushalte führen.

Der Begriff der Schuldentragfähigkeit ("fiscal sustainability", "sustainability of public debt") ist normativ weniger umfassend als der der generationengerechten Haushaltspolitik. In den meisten Fällen meint Schuldentragfähigkeit die Fähigkeit einer Regierung, langfristig ihre Verbindlichkeiten bedienen zu können, ohne exzessive Schulden aufzubauen (Office for Budget Responsibility 2011; Commonwealth of Australia 2023; European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. 2019). Es ist aber durchaus möglich, dass eine Regierung eine in diesem Sinne nachhaltige oder tragfähige Haushaltspolitik verfolgt, Gerechtigkeitsaspekte aber vernachlässigt – beispielsweise könnte eine Regierung zwar immer ihre Verbindlichkeiten bedienen, gleichzeitig aber massive Chancenungleichheit in Kauf nehmen. Die Nachhaltigkeit oder Tragfähigkeit von Haushaltspolitik ist insofern keine hinreichende Bedingung für generationengerechte Haushaltspolitik.

Die Implementierung von Schuldentragfähigkeitszielen sorgt zudem meist für Vorschriften, die sich auf rein finanzielle Größen beziehen: Die Quote von Schulden zu Bruttoinlandsprodukt beispielsweise, oder das Verhältnis von zukünftigen Verbindlichkeiten und erwarteten Steuereinkünften. Der Begriff der generationengerechten Haushaltspolitik betrachtet ein breiteres Feld von Zielvariablen, beispielsweise die Qualität des öffentlichen Bildungssystems, der Umwelt oder der Verkehrsinfrastruktur.

... aber notwendig

Wenngleich also Tragfähigkeit und Generationengerechtigkeit nicht synonym sind und Erstere für Zweitere nicht hinreichend ist, ist es dennoch der Fall, dass Tragfähigkeit eine notwendige Bedingung für generationengerechte Haushaltspolitik ist. Heute festgelegte explizite oder implizite Verbindlichkeiten können später zu individuellen oder gesellschaftlichen Überlastungen führen, sofern ihnen keine entsprechenden erwarteten Einnahmen gegenüberstehen. Dies gilt es zu verhindern. Bei der Sicherung der Tragfähigkeit im Sinne der Verhinderung dieser Überlastungen müssen also zukünftige Zahlungsverpflichtungen und Einnahmen betrachtet werden. Diese beiden Seiten werden maßgeblich durch das Zinsniveau einerseits und das Wirtschaftswachstum andererseits beeinflusst.¹⁰ Insbesondere zu beachten sind auf der Seite der Verbindlichkeiten:

Zinsdienst (Explizite Verbindlichkeiten): Bei einer Verschuldung in der Gegenwart nimmt der Staat langfristige Verbindlichkeiten auf. Wird beispielsweise eine 10-Jahres-Bundesanleihe aufgenommen, muss die Bundesregierung den Gläubigern über diese 10 Jahre regelmäßige Kupons (Zinsen) sowie am Ende der 10 Jahre den

¹⁰ Dieses sogenannte $r-g$ -Differential (r für implizite Zinsrate auf Staatsanleihen, g für nominales Wachstum) spielt auch in den Debt Sustainability Analyses im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine wichtige Rolle (European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs 2024).

Nennwert zurückzahlen. Die Zahlung dieses Nennwerts kann über eine erneute Verschuldung geleistet werden, was aber eine erneute Verpflichtung zu Kuponzahlungen bedeutet. Nimmt der Zinsdienst einen großen Teil des BIP oder des verfügbaren Haushalts ein, schränkt das die politische Handlungsfähigkeit einer Regierung ein. Ob das der Fall ist, wird maßgeblich bestimmt durch den Schuldenstand, das Wachstum des BIP und die (impliziten) realen Zinsen auf Staatsanleihen, die wiederum stark von der Leitzinspolitik der Zentralbank abhängen.

Nachfrage nach Staatsanleihen: Um die Höhe der Zinskosten (bei gegebenen Leitzinsen) möglichst niedrig zu halten, ist eine starke Nachfrage nach Staatsanleihen von Vorteil. Die Nachfrage nach Staatsanleihen und die Zinsen darauf werden unter anderem durch das Risiko eines Zahlungsausfalls bestimmt. Das spielt bei einem hochgradig kreditwürdigen Land wie Deutschland quantitativ eine untergeordnete Rolle (Corradin u. a. 2021) – deutsche Staatsanleihen sind *das* sichere Asset im Euroraum. Auch andere Faktoren bestimmen, ob Investoren Staatsanleihen nachfragen, beispielsweise die Rolle von Staatsanleihen zur Erfüllung von Liquiditätsanforderungen, als Sicherheit bei privaten Repo-Geschäften oder bei Hauptrefinanzierungsgeschäften der Zentralbank (Suttor-Sorel 2023b; US Treasury 2024). Eine regelmäßige und voraussehbare Veräußerung von Staatsanleihen hilft bei der Integration von Staatsanleihen in die Finanzmärkte. Diese Integration ist maßgeblich dafür, auch langfristig niedrige Zinsen auf Staatsanleihen zu erhalten, was den fiskalischen Spielraum kommender Generationen stärkt (US Treasury 2024).

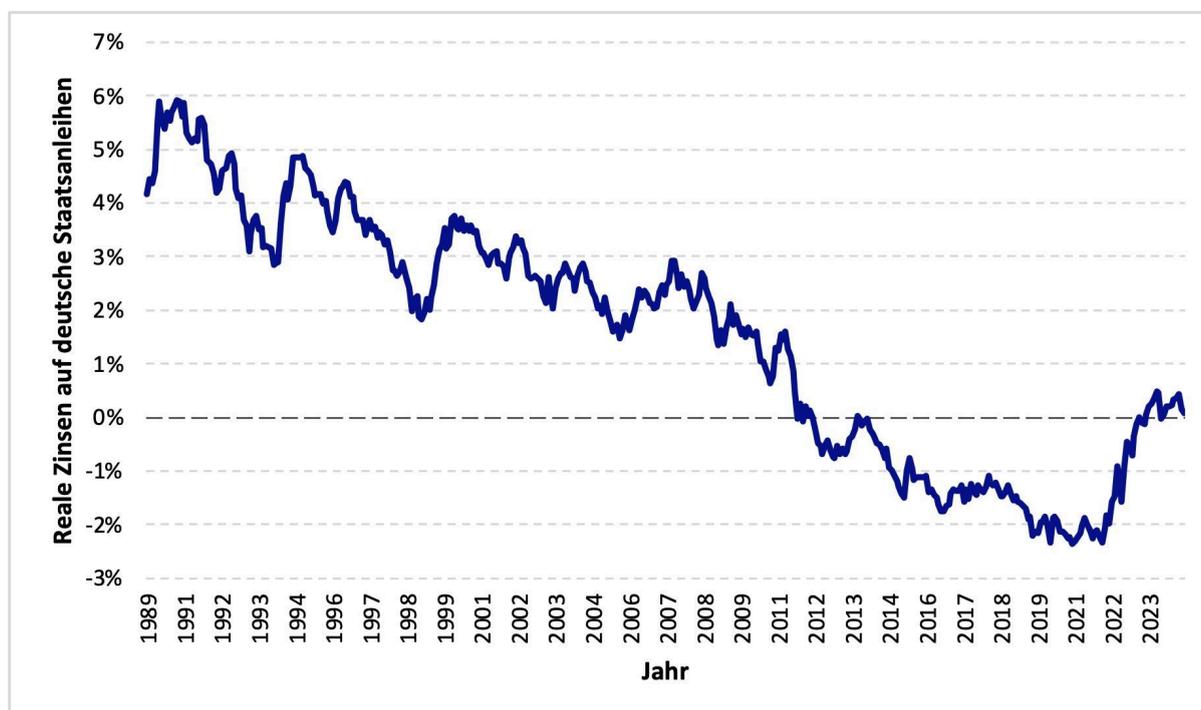


Abbildung 2: Entwicklung der Realzinsen auf Bundeswertpapiere mit 10-jähriger Restlaufzeit.

Lesebeispiel: Die realen Zinsen (nominale Zinsen verrechnet mit Inflation) auf deutsche Staatsanleihen sind seit 2012 einen Großteil der Zeit negativ gewesen, d.h. der Bund hat für diesen Zeitraum effektiv Geld dafür erhalten, sich zu verschulden.

Quelle: (Bundesbank 2024), eigene Abbildung.

Implizite Verbindlichkeiten: Neben expliziten Verbindlichkeiten wie dem Zinsdienst für Staatsverschuldung gehen aktuelle Regierungen auch implizite zukünftige Verbindlichkeiten ein. Ein Beispiel dafür ist die Zusicherung von Pensionen oder Niveaus der gesetzlichen Rentenzahlungen, die ganz oder teilweise aus dem Bundeshaushalt gespeist werden. Diesen impliziten Verbindlichkeiten muss insbesondere angesichts des demographischen Wandels besondere Aufmerksamkeit zukommen. Die Quote der nicht arbeitenden Personen über 65 Jahren im Verhältnis zu den Beschäftigten im Alter zwischen 20 und 64 Jahren wird von 42,9 % im Jahr 2022 auf voraussichtlich 62,9 % im Jahr 2070 steigen (European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. 2024). Die Rate von Rentenbeitragszahler:innen zu Rentner:innen fällt in diesem Zeitraum von 160% auf 113% (European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. 2024). Unter der Annahme, dass ein bestimmtes Rentenniveau gehalten werden soll, müssen also innerhalb eines umlagefinanzierten Rentensystems entweder die Bundeszuschüsse, die individuellen Rentenbeiträge oder beide wachsen.

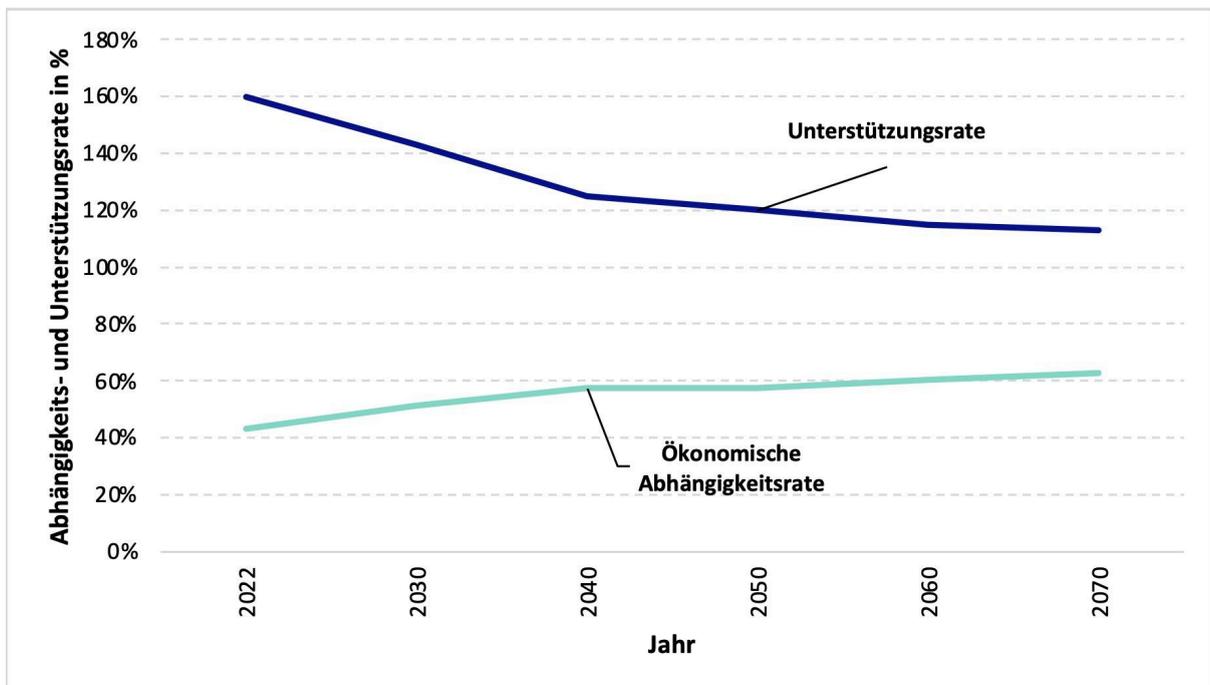


Abbildung 3: Abhängigkeitsrate und Unterstützungsrate bis 2070.

Lesebeispiel: Die ökonomische Abhängigkeitsquote ist die Rate über 65-jähriger, nicht arbeitender Personen zu Beschäftigten zwischen 20 und 64. Sie wird von 43% in 2022 auf voraussichtlich 57% bis 2050 steigen. Die Unterstützungsquote ist das Verhältnis von Rentenbeitragszahler:innen zu Rentner:innen.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs (2024).

Als Gegenstück zu den Verbindlichkeiten ist die langfristige Entwicklung der Einnahmen der Regierung zu betrachten, für die das Wirtschaftswachstum die zentrale Größe ist. Hier muss zwei Punkten besondere Aufmerksamkeit zukommen:

Investitionen und Wachstumspolitik: Der oben genannte Zinsdienst bekommt erst relativ zum BIP eine Bedeutung. Absolut hohe Kuponzahlungen werden nur dann zum Problem, wenn das BIP nicht besonders groß ist. Haushaltspolitik kann durch starke und langfristige Investitionen Nachfrage generieren und Planungssicherheit für private Investitionen schaffen. Dies kann es ermöglichen, die volkswirtschaftliche Entwicklung auf einen strukturell höheren Wachstumspfad zu heben. Eine solche Erhöhung des Produktionspotenzials durch öffentliche Investitionen ist also auch ein Aspekt, der den haushaltspolitischen Spielraum kommender Generationen aufrechterhält. Ein erhöhtes BIP bedeutet auch höhere Steuereinnahmen. Es ist also sinnvoll, den erwarteten Zinsdienst beispielsweise im Verhältnis zu den erwarteten Steuereinnahmen als (projizierte) Zins-Steuer-Quote auszudrücken.

Krisenresilienz und Hysterese: Das nationale Wirtschaftswachstum hängt stark von haushaltspolitischen Reaktionen auf Krisen ab, die in einem zirkulären Verhältnis zur Tragfähigkeit stehen. Niedrige Zinsen, ein Symptom tragfähiger Finanzpolitik, ermöglichen eine entschieden expansive Haushaltspolitik zur Krisenbewältigung, da Kredite günstig sind. Andersherum stärkt diese proaktive Krisenreaktion wieder die Tragfähigkeit der Haushaltspolitik. Es ist nämlich nicht selbstverständlich, dass Volkswirtschaften nach größeren Rezessionen auf ihren alten Wachstumspfad zurückkehren. Die Finanzkrise 2008 ist ein eindrückliches Beispiel: In einer Analyse von 23 OECD-Ländern wurde ein durchschnittlicher Verlust des langfristigen Produktionspotentials von 8,4% des BIP festgestellt (Ball 2014).

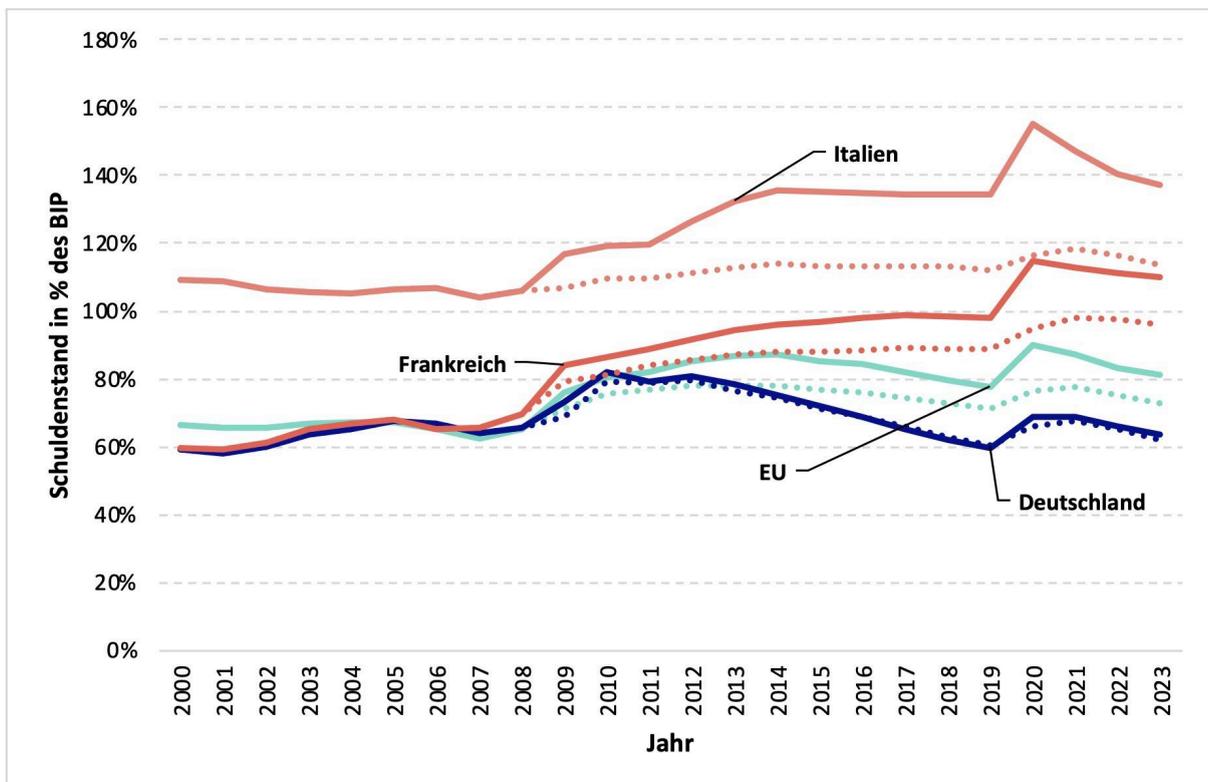


Abbildung 4: Entwicklung der Schuldenstände der Europäischen Union und ausgewählter Länder.

Durchgezogene Linien bilden tatsächliche Entwicklungen ab, gepunktete Linien die Entwicklung, wenn, bei tatsächlicher Entwicklung der Schuldenstände, der Vor-Krisen-Wachstumstrend beibehalten worden wäre.

Lesebeispiel: Frankreichs tatsächlicher Schuldenstand 98% des BIP (durchgezogene Linie). Hätte sich Frankreich auf dem Wachstumstrend von vor der Finanzkrise fortbewegt, läge dieser Schuldenstand aufgrund des höheren BIP bei 89% (gestrichelte Linie).

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Eurostat (2024).

Die Krise von 2008 ist dabei kein Einzelfall: In einem Sample von 23 Ländern über 50 Jahre mit 122 (länder-spezifischen) Rezessionen stellten Blanchard u. a. (2015) fest, dass ungefähr zwei Drittel dieser Rezessionen zu einer langfristigen Verringerung des Wachstumspfads führten. Ob nun Volkswirtschaften nach Rezessionen auf ihren bisherigen Wachstumspfad zurückkehren, ist maßgeblich davon abhängig, ob eine ausreichend expansive Haushaltspolitik zu Krisenzeiten betrieben wurde (Cerra u. a. 2023). Gerade in den Folgejahren der Finanzkrise wurde das Trendwachstum in der Eurozone durch restriktive, konsolidierende Haushaltspolitik weiter beschädigt: Pro einem Prozent durch Konsolidierung induzierter BIP-Reduktion wurde das langfristige Produktionspotenzial in Eurozonenländern um mehr als 1% reduziert (Fatás & Summers 2018). Da Schulden und Zinsdienst im Verhältnis zum BIP und BIP-Wachstum zu sehen sind, zeigt sich hier das eingangs erwähnte zirkuläre Verhältnis zwischen Tragfähigkeit und fiskalischen Krisenreaktionen: schwachantizyklische Haushaltspolitik kann das Wachstum langfristig reduzieren und somit die Tragfähigkeit unterminieren. Insbesondere wenn nicht nur das Level des BIP, sondern auch seine Wachstumsrate von Rezessionen langfristig beeinträchtigt wird, wird das Thema der kurzfristigen Krisenbekämpfung zu einem wichtigen Aspekt langfristig gedachter Haushaltspolitik.

Es ist wichtig zu verstehen, dass die Politik sowohl auf die Seite der Verbindlichkeiten als auch auf die der Einnahmen und des Wachstums maßgeblichen Einfluss nehmen kann – ein Fakt, der, wie im folgenden Abschnitt beschrieben wird, nicht immer genug Anerkennung in den aktuellen Fiskalregeln findet.

Die Institutionalisierung der Tragfähigkeit und ihre Defizite

Wie eingangs erwähnt, existiert eine Reihe an Regeln und Institutionen, deren Ziel es ist, tragfähige Finanzpolitik auf den verschiedenen Governance-Niveaus (beispielsweise europäische und Bundespolitik) abzusichern. Die Art und Weise, wie Tragfähigkeit bisher institutionalisiert wird, ist der Stabilisierung öffentlicher Finanzen und der generationengerechten Haushaltspolitik im Allgemeinen nicht durchgehend zuträglich. Kritik an der Schuldenbremse und auf europäischer Ebene am SWP ist hinlänglich geübt worden und soll hier im Lichte der genannten Aspekte von Tragfähigkeit nur kurz in Erinnerung gerufen werden. Kritisiert werden soll hier nicht das wichtige Ziel der Tragfähigkeit, sondern allein darauf hingewiesen werden, dass Tragfähigkeitsregeln bisher an ihren eigenen Zielen scheitern und somit im Hinblick auf generationengerechte Haushaltspolitik noch Nachbesserungsbedarf besteht.

Die Schuldenbremse begrenzt die strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes auf 0,35% des BIP pro Jahr. Der SWP zielt auch in seiner reformierten Fassung zentral auf die Begrenzung des Defizits auf 3% des BIP und des Schuldenstandes auf 60% des BIP ab. Beide Regelungen begreifen also Konsolidierung als zentrales Instrument zur Stabilisierung öffentlicher Haushalte. Während der in 2024 reformierte SWP gegenüber seiner bisherigen Fassung etwas weniger stringente Konsolidierungspfade vorgibt, fordert auch die Neuregelung – laut einer Simulation des Think Tanks Bruegel – für alle bis auf zwei EU-Länder einen strukturellen Überschuss (positive structural primary balance) (Darvas u. a. 2023). Es bleibt mithin bei einem starken Fokus auf Konsolidierung.

Ob nun Konsolidierungen wie intendiert zu einer Stabilisierung der Schuldenquote führen, ist fallabhängig. In einer Analyse des Internationalen Währungsfonds für 54 Länder über die letzten 50 Jahre geht nur in 52% der Fälle die Erhöhung des Überschusses (primary balance) mit einer Reduktion der Schuldenquote einher (IMF 2023). Angesichts dieser ernüchternden empirische Grundlage sollen hier drei Aspekte genannt werden, die am vorherrschenden Paradigma der konstitutionalisierten Konsolidierung¹¹ bedenklich sind.

Erstens teilen die Schuldenbremse und der SWP eine gewisse Blindheit gegenüber dem öffentlichen Vermögensaufbau. Weder die Schuldenbremse noch die Grenzen für Defizit und Schuldenquote im SWP berücksichtigen den Aufbau nicht-finanziellen Vermögens. Im SWP wird (im Gegensatz zur Schuldenbremse) nicht einmal finanzielles Vermögen wie Geld oder Darlehen (finanzielle Transaktionen) von den Schulden abgezogen (Schuster & Sigl-Glöckner 2024). Ein Defizitübertritt ist also verboten, unabhängig davon, ob er für eine möglicherweise wachstumssteigernde und also der Tragfähigkeit zuträgliche Ausgabe erwogen wird.

Zweitens fehlen der Schuldenbremse und dem SWP (speziell der Debt Sustainability Analysis im SWP, dem zentralen Tool zur Überprüfung der Erfüllung der Zielmarken durch nationale Haushaltspolitiken) geeignete Mittel, die Endogenität des Wirtschaftswachstum im Hinblick auf Haushaltspolitik einzubeziehen (Rennert & Schuster 2024). Im Angesicht der bereits erwähnten Evidenz zu Rezessionen und antizyklischer Haushaltspolitik muss eingesehen werden, dass das Trendwachstum unter anderem von haushaltspolitischen Maßnahmen abhängt. Nicht nur wird das nicht berücksichtigt: Die Schuldenbremse hat wegen der Berechnungsweise der Konjunkturkomponente (Sigl-Glöckner u. a. 2021) und der SWP wegen seiner quasi-universellen Empfehlung zur Konsolidierung sogar prozyklische Elemente

¹¹ Explizit wird dieses Paradigma beispielsweise im europäischen Fiskalpakt: “The signatory Member States commit themselves to implement in their legislation a fiscal rule which requires that the general government budget be balanced or in surplus. The fiscal rule is considered to be respected if the annual structural balance meets the country-specific medium-term objective and does not exceed a deficit (in structural terms) of 0.5% of GDP. [...] **Member States are obliged to transpose the above elements of the balanced budget rule into national law, preferably at the constitutional level**” (European Central Bank, 2012, p. 101-102, eigene Hervorhebung).

(Darvas u. a. 2023), was das Potenzialwachstum untergraben und damit der Tragfähigkeit schaden kann.

Drittens ist nicht nur der Inhalt, sondern auch die Form der aktuellen Regeln zur Tragfähigkeit Gegenstand legitimer Kritik. Tragfähigkeit ist ein Mittel zum Zweck und kein Selbstzweck. Der Zweck ist es, den politischen und ökonomischen Spielraum der jungen bzw. der kommenden Generationen nicht in inakzeptablem Maße einzuschränken. Mit der Schuldenbremse wurde jedoch 2009 ein Artikel in die Verfassung aufgenommen, der die Freiheit (im Sinne der Möglichkeit, Handlungen zu tätigen, die man für vernünftig hält) kommender Generationen einschränkt. In den Worten des damaligen Bundestagspräsidenten Norbert Lammert (CDU) in der entsprechenden Debatte im Parlament: "Das Misstrauen, das künftigen demokratisch legitimierten Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat und ihren möglichen Gestaltungsabsichten mit diesem Regelungsehrgeiz entgegengebracht wird, halte ich für verfassungspolitisch verfehlt und für historisch unbegründet im Lichte der Erfahrungen einer jetzt 60-jährigen stabilen parlamentarischen Demokratie." (Deutscher Bundestag, 2009, p. 24947).¹²¹³

Es lässt sich festhalten: Tragfähigkeit ist eine Bedingung für Generationengerechtigkeit. Da das bisherige Regelwerk zur Tragfähigkeit seinen eigenen Ansprüchen, die Stabilisierung öffentlicher Haushalte zu erwirken, nicht gerecht wird und weitere ökonomische und demokratische Defizite aufweist, muss im Rahmen der Ausrichtung von Haushaltspolitik auf Generationengerechtigkeit eine funktionalere Operationalisierung von Tragfähigkeit gefunden werden. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass Tragfähigkeit nur ein Teilaspekt von generationengerechter Haushaltspolitik ist und zu Letzterer noch weitere Elemente gehören.

Mangelhafte Zukunftsinvestitionen in Deutschland

Ein Blick auf die Datenlage in Deutschland unterstreicht die Dringlichkeit, ein neues Verständnis von Tragfähigkeit zu entwickeln. 2023 hatte Deutschland das schwächste BIP-Wachstum unter den G7-Nationen (Fletcher u. a. 2024). Auch im Vergleich mit den OECD-Staaten ist Deutschland fast Schlusslicht (siehe Abbildung 5).

Als einen der Hauptgründe für das schwache Produktivitätswachstum der letzten Jahre nennt der Internationale Währungsfonds (IMF) einen Mangel an öffentlichen Investitionen (Fletcher u. a. 2024). Tatsächlich bewegen sich die öffentlichen Nettoinvestitionen (Neuinvestitionen abzüglich Abschreibungen) seit Mitte der 2000er

¹² Ähnlich Edelgard Buhlmann (SPD) in der gleichen Sitzung: "Detaillierte Regelungen, wie sie in dem Gesetzentwurf vorgesehen sind, schnüren den politischen Gestaltungsspielraum künftiger Parlamente und Politikergenerationen in einer Art und Weise ein, die gegen grundlegende demokratische Spielregeln verstößt." (Deutscher Bundestag, 2009, p. 24946).

¹³ Eine zu strikte Fiskalregel stellt auf noch eine weitere Weise eine Gefahr für die langfristige Stabilität der Demokratie dar: Es gibt eine breite Literatur, die zeigt, dass Austerität zu Polarisierung und der Wahl extremerer Parteien führt, für einen Überblick sei auf Copelovitch & Ziblatt (2024) verwiesen.

Jahr um Null, sodass der öffentliche Kapitalstock im Verhältnis zum BIP fällt (Dullien u. a. 2020).

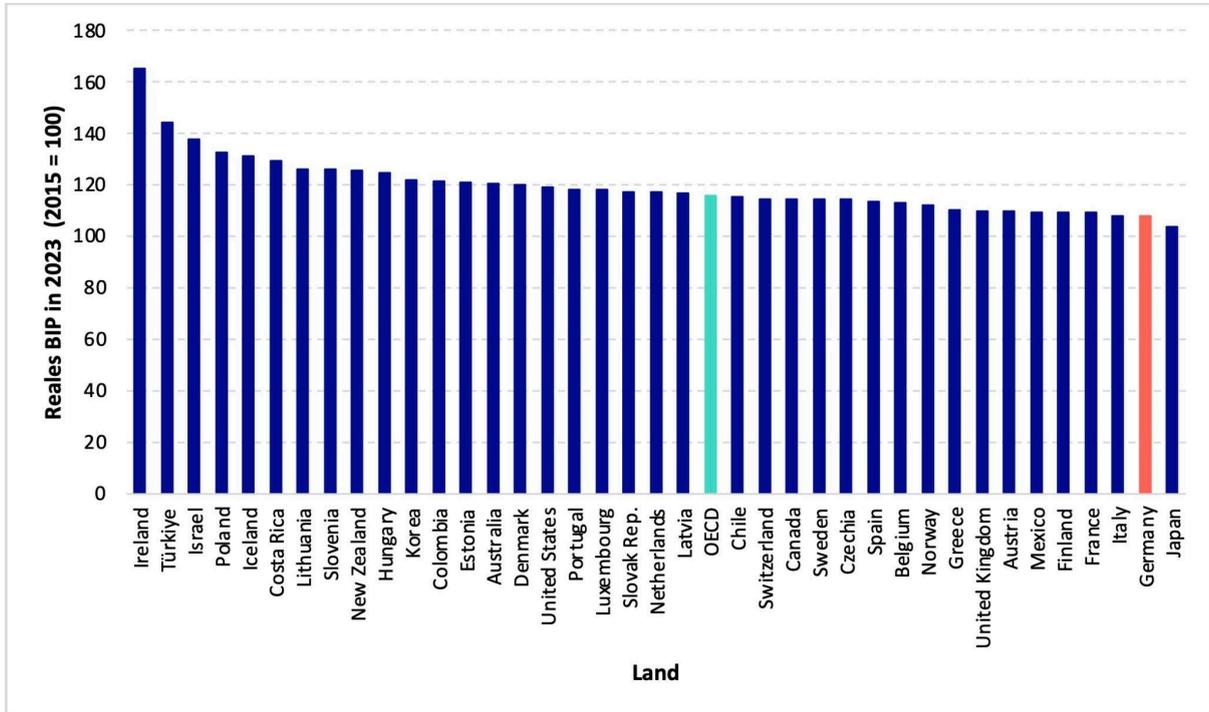


Abbildung 5: Reales BIP-Wachstum der OECD-Staaten seit 2015.

Die Grafik bildet die Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts in den OECD-Staaten seit 2015 ab, wobei ein Wert von 100 das gleiche reale BIP wie in 2015 bedeuten würde.

Lesebeispiel: Deutschlands reales BIP ist seit 2015 um insgesamt knapp 8% gewachsen. Die Wirtschaft aller OECD-Staaten (also gewichteter Durchschnitt) ist im gleichen Zeitraum um 16% gewachsen. Quelle: Eigene Darstellung basierend auf (OECD 2024b; World Bank 2024), Daten für alle Länder außer Irland von der OECD, eigene Abbildung.

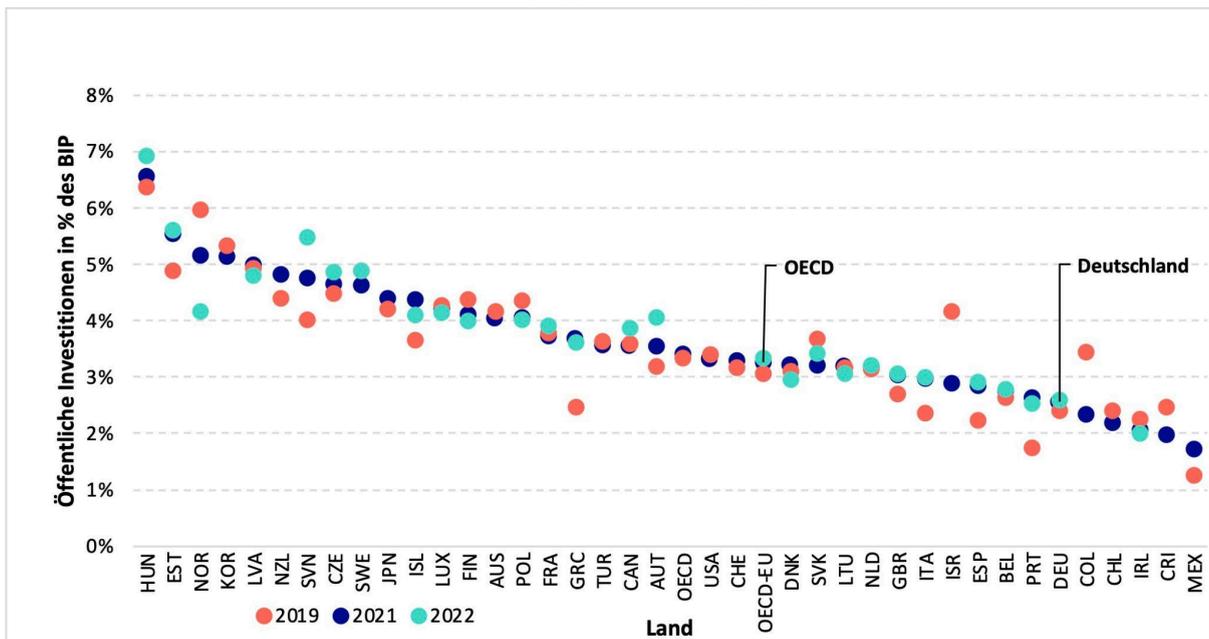


Abbildung 6: Öffentliche Investitionen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in den OECD-Staaten.

Lesebeispiel: Deutschland hat im Jahr 2022 2,6% des BIP für öffentliche Investitionen ausgegeben. Quelle: Eigene Darstellung basierend auf OECD (2023).

Die Forderung des IMF nach erhöhten öffentlichen Investitionen wurde in den vergangenen Jahren von mehreren Organisationen mit konkreten Zahlen hinterlegt. So beziffert der Bundesverband der Deutschen Industrie die zusätzlichen öffentlichen Investitionsbedarfe über das nächste Jahrzehnt mit knapp 400 Mrd. Euro (Bundesverband der Deutschen Industrie 2024), das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) gemeinsam mit dem Institut der deutschen Wirtschaft (IW) mit 600 Mrd. Euro (Dullien u. a. 2024). Diese Investitionen können ein bisher nicht erschlossenes Wachstum abrufen. Daher kann die Schuldenquote als Quotient aus Schulden und Bruttoinlandsprodukt sogar bei zusätzlich aufgenommenen Schulden fallen, solange die damit finanzierten Investitionen das Wachstum genügend erhöhen.

Auch auf der Finanzierungsseite der Investitionen bestehen noch ungenutzte Kapazitäten. So gibt es in Deutschland einen außerordentlichen Überschuss an privaten Ersparnissen gegenüber privaten Investitionen im Inland, da der größte Teil dieser in Deutschland nicht genutzten Ersparnisse im Ausland investiert werden (Wolf 2024).

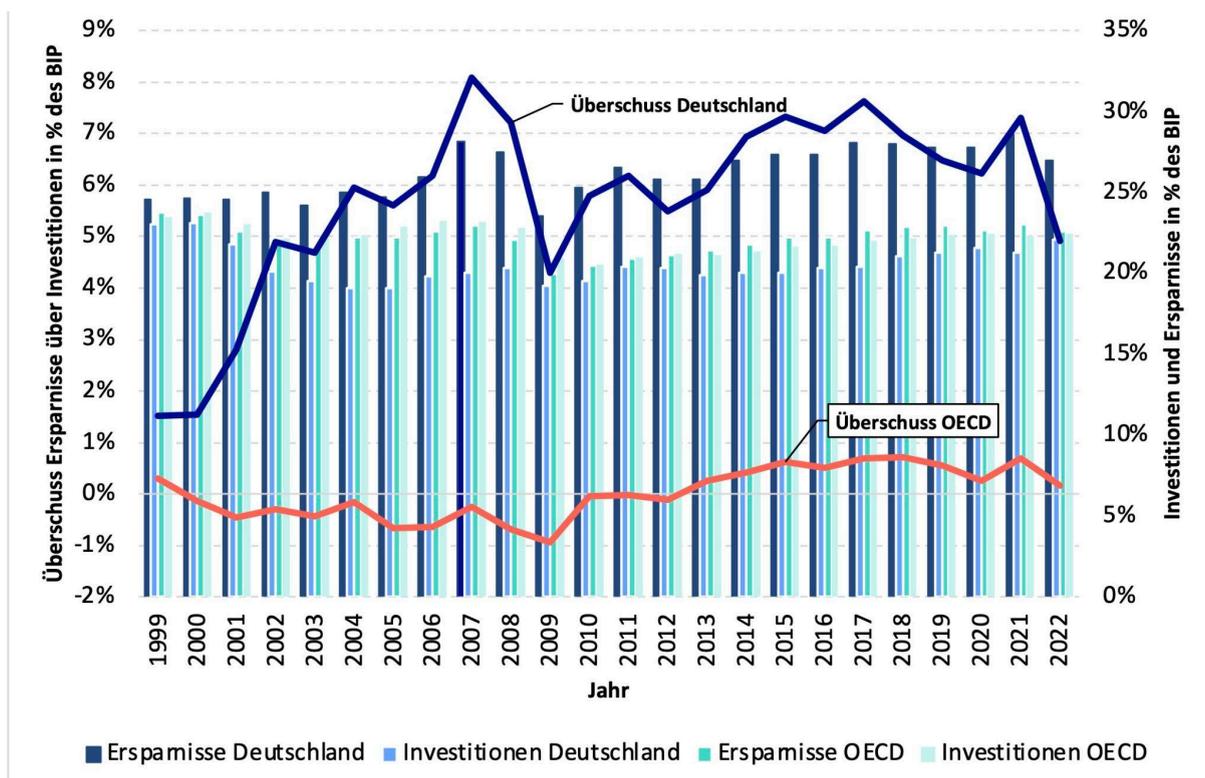


Abbildung 7. Ersparnisse (Gross Domestic Savings) und Investitionen (Gross Fixed Capital Formation) in den OECD-Staaten.

Lesebeispiel: Im Jahr 2021 betrug die neuen privaten Ersparnisse in Deutschland 28,6% des BIP, die Investitionen betrug 21,3%, der Überschuss von Ersparnissen über Investitionen betrug also 7,3%. Der gleiche Überschuss in der gesamten Wirtschaft der OECD-Mitglieder betrug im gleichen Jahr 0,7%.

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung basierend World Bank (2024) und Wolf (2024).

Außerdem werden bei Auktionen für deutsche Staatsanleihen im Durchschnitt 50% bis 100% (je nach maturity) mehr Anleihen nachgefragt, als angeboten werden (Beetsma u. a. 2020). Es fehlt also nicht an Ersparnissen, die für Investitionen bereitstehen. Sinnvolle Zukunftsinvestitionen wiederum stärken das Vertrauen in und damit die Nachfrage nach deutschen Staatsanleihen.

Der Mangel an öffentlichen Investitionen in Deutschland ist sicherlich nicht monokausal auf die Tragfähigkeitsregeln zurückzuführen. Dennoch sollte man vor diesem empirischen Hintergrund Möglichkeiten für Indikatoren und Haushaltsregeln konsultieren, die ein umfassenderes Bild von Tragfähigkeit geben, als es bisher der Fall ist, und die eine Umkehr des suboptimalen Investitionstrends zulassen würden. Wie kann Tragfähigkeit also überwacht und institutionalisiert werden, damit sie zukünftige Generationen nicht belastet? Zu dieser Frage kommen wir in Kapitel 5 zurück.

Take-Aways Kapitel 3.2

- Schuldentragfähigkeit ist eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung für generationengerechte Haushaltspolitik. Eine tragfähige Haushaltspolitik kann ungerecht sein, eine nicht tragfähige Haushaltspolitik jedoch kann niemals gerecht sein.
- Die aktuelle Institutionalisierung von Tragfähigkeit durch Schuldenbremse und Stabilitäts- und Wachstumspakt krankt an drei zentralen Aspekten: Die Regeln sind größtenteils blind gegenüber Vermögensaufbau, beachten in nur unzureichendem Maße die Endogenität von (Potential-)Wachstum im Hinblick auf Haushaltspolitik, und schränken die Souveränität der Parlamente und also der Souveräne selbst in möglicherweise illegitimem Ausmaß ein.
- Im Vergleich zu anderen OECD-Staaten weist Deutschland in den letzten Jahren ein sehr schwaches BIP-Wachstum auf, was unter anderem auf weit unterdurchschnittliche öffentliche Investitionen zurückzuführen ist. Ein möglicher Grund hierfür sind zu strikte Schuldenregeln.

3.3 Verteilung

Die dritte Säule generationengerechter Haushaltspolitik bezieht sich darauf, einer inakzeptablen Ungleichverteilung von Ressourcen entgegenzuwirken. Ungleichverteilung ist dann in diesem Sinne inakzeptabel, wenn die Fähigkeiten junger oder kommender Generationen eingeschränkt werden oder grobe Chancenungleichheiten entstehen. Man beachte, dass ein hohes Maß an Chancengleichheit nicht nur ein Selbstzweck ist, sondern dass davon alle Mitglieder der Gesellschaft profitieren, insofern als vorhandene Talente effizienter genutzt werden.

Verteilung von Ressourcen durch Steuern

Steuern sind die Haupteinnahmequelle des Staates. Da Steuern von lebenden Personen gezahlt werden, beziehen sie sich hauptsächlich auf die Verteilung von Ressourcen zwischen gesellschaftlichen Gruppen und daher auch zwischen jüngeren und älteren Menschen. Es geht dabei nicht darum, dass jede Gruppe gleich viele Steuern zahlt, sondern, ob das Steuersystem grundlegende Fähigkeiten oder Chancengleichheit einschränkt.

Größere Ungleichheiten können bestimmte Fähigkeiten zukünftiger Generationen beeinflussen. Ein progressives Steuersystem spielt hierbei eine wichtige Rolle, da es diesen Ungleichheiten entgegenwirken kann. Wenn große Vermögen ohne entsprechende Besteuerung vererbt werden, führt dies dazu, dass Chancen zunehmend vom familiären Erbe abhängen anstatt von individuellen Fähigkeiten und Leistungen. Die soziale Mobilität in Deutschland leidet unter einer sehr ungleichen Verteilung von Erbschaften bei gleichzeitiger Zunahme des Erbschaftsvolumens als Anteil am BIP (Corneo 2021).

Eine weitere Beobachtung ist, dass die gezahlten Steuern und Sozialbeiträge mit dem Alter steigen, bevor sie ab dem 55. Lebensjahr wieder abnehmen, wie in Abbildung 8 zu sehen ist. Hauptgrund für diese Altersverteilung ist die Korrelation der Abgaben mit dem Einkommen, welches im Schnitt über den Verlauf des Arbeitslebens zunimmt und kurz vor der Rente wieder zurückgeht.

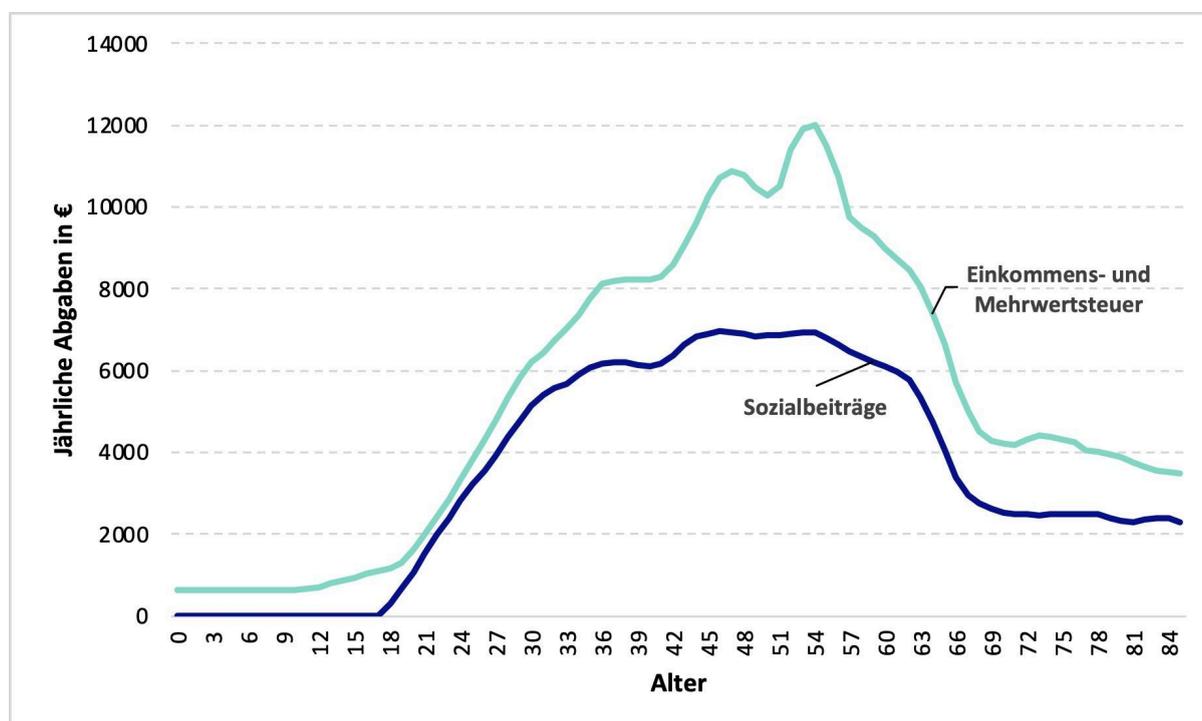


Abbildung 8: Steuern und Sozialabgaben in Euro nach Alter.

Lesebeispiel: 20-jährige Personen zahlen im Durchschnitt rund 1 600 € Einkommen- und Mehrwertsteuer sowie knapp 1 100 € Sozialbeiträge pro Jahr. Eine 50-jährige Person zahlt im Durchschnitt knapp 10 300 € Einkommen- und Mehrwertsteuer sowie knapp 6 900 €

Sozialbeiträge pro Jahr. Sozialbeiträge umfassen Arbeitnehmerbeiträge inklusive Beiträge zur privaten Krankenversicherung und unterstellten Rentenbeiträgen der Beamten.

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung basierend auf Beznoska (2022).

Es wirken sich jedoch nicht alle Steuern gleich auf verschiedene Generationen aus. So steigt die entrichtete Einkommensteuer deutlich mit dem Alter, wohingegen die gezahlte Mehrwertsteuer eher gleichverteilt ist (Abbildung 9), da es sich dabei um eine indirekte Steuer handelt, die auf den Konsum von Gütern und Dienstleistungen erhoben wird. Der Konsum dieser Güter und Dienstleistungen nimmt mit dem Alter weniger stark zu.

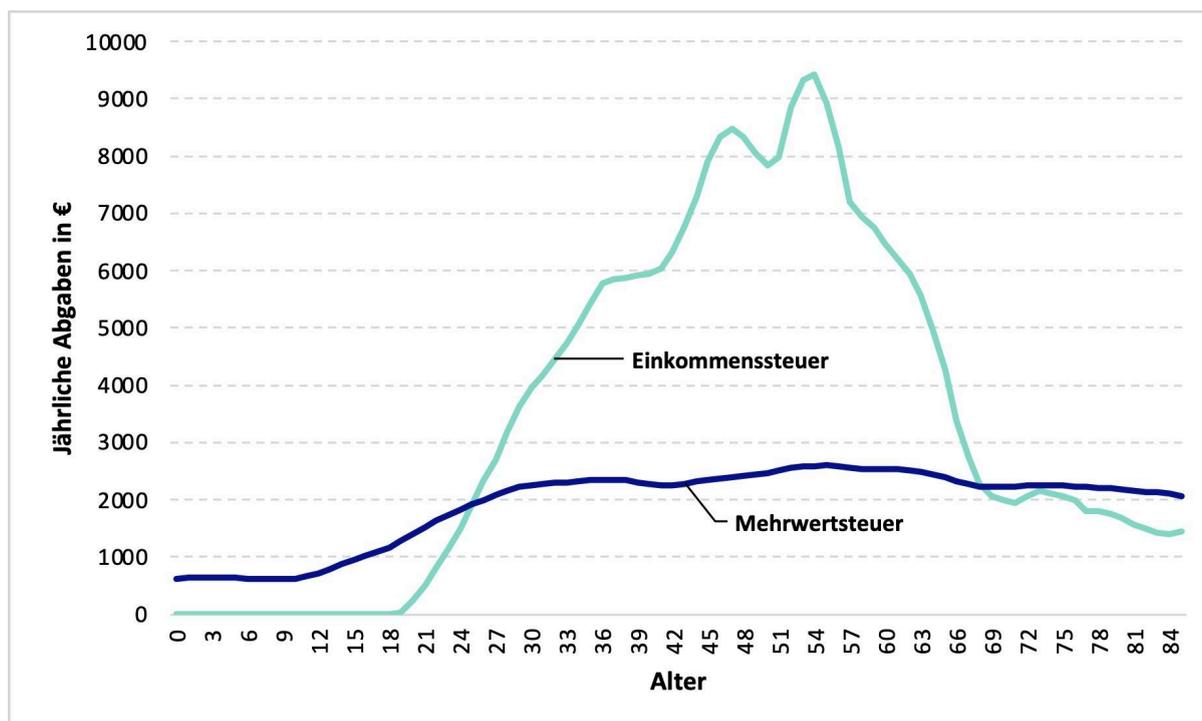


Abbildung 9: Einkommen- und Mehrwertsteuer in Euro nach Alter.

Lesebeispiel: Eine 20-jährige Person zahlt im Durchschnitt rund 200 € Einkommensteuer und knapp 1 400 € Mehrwertsteuer pro Jahr. Eine 50-jährige Person zahlt im Durchschnitt rund 7 800 € Einkommensteuer und knapp 2 500 € Mehrwertsteuer pro Jahr.

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung basierend auf Beznoska (2022).

Die unterschiedliche Wirkung verschiedener Steuern und Abgaben wird sehr deutlich, wenn man sie im Verhältnis zum durchschnittlichen Einkommen nach Alter betrachtet. Abbildung 10 zeigt, dass der Anteil der Einkommensteuer am Bruttoeinkommen bis zu einem Alter von 55 Jahren zunimmt, während die relativ gezahlte Mehrwertsteuer besonders in jungen Jahren stark abnimmt. Sozialbeiträge hingegen sind bis zum Rentenalter relativ gleichverteilt. 18- bis 25-jährige zahlen im Verhältnis zu ihrem Bruttoeinkommen mehr Mehrwertsteuer als Einkommensteuer. Dies hat Auswirkung für die Bewertung haushaltspolitischer Maßnahmen im Lichte der Generationengerechtigkeit. Eine Mehrwertsteuersenkung, wie es sie zum Beispiel im Rahmen der Corona-Pandemie gab, kommt jungen Menschen, relativ am Einkommen bemessen, stärker zugute. Nach der gleichen Logik entlastet eine Anpassung des

Steuersystems an die sogenannte "kalte Progression", die Erhöhung der Einkommensteuerlast durch eine inflationsbedingte Einkommenssteigerung, ältere Menschen vergleichsweise mehr. Es ist wichtig, bei diesen Überlegungen zwischen Alters- und Kohorteneffekten zu unterscheiden, ob also eine Ungleichverteilung von Steuerlasten zwischen Altersgruppen über die Zeit hin bestehen bleibt oder sich verändert.

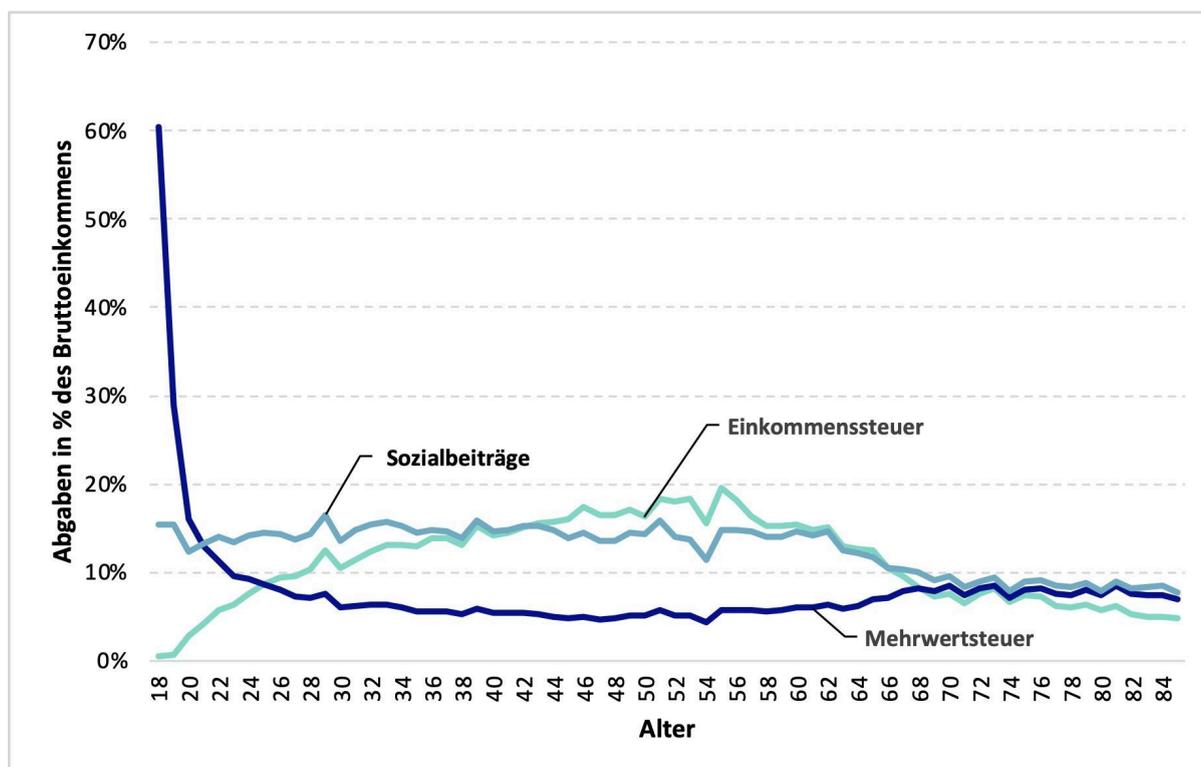


Abbildung 10: Einkommensteuer, Mehrwertsteuer und Sozialbeiträge in Prozent des Bruttoeinkommens nach Alter.

Lesebeispiel: Eine 20-jährige Person zahlt gemessen an ihrem Bruttoeinkommen im Durchschnitt 2,8% Einkommensteuer, 16,1% Mehrwertsteuer und 12,4% Sozialbeiträge pro Jahr. Eine 50-jährige Person zahlt gemessen an ihrem Bruttoeinkommen im Durchschnitt 16,3% Einkommensteuer, 5,1% Mehrwertsteuer und 12,8% Sozialbeiträge pro Jahr. Sozialbeiträge umfassen Arbeitnehmerbeiträge inklusive Beiträge zur privaten Krankenversicherung und unterstellten Rentenbeiträgen der Beamten.

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung basierend auf Beznoska (2022).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass unterschiedliche Steuerarten sich auf verschiedene Altersgruppen unterschiedlich stark auswirken. Somit können sich gezielte Anpassungen des Steuersystems, zum Beispiel in Reaktion auf Schocks wie eine Pandemie oder steigende Energiepreise, auf Generationengerechtigkeit auswirken. Eine differenzierte Betrachtung der Steuerlast nach Art und im Verhältnis zum Einkommen ist daher hilfreich, um die Chancengleichheit junger und kommender Generationen zu gewährleisten.

Verteilung von Ressourcen durch Ausgaben

Auch die Ausgaben des Bundes haben eine Verteilungswirkung zwischen jungen und älteren Generationen. Oft ist es schneller und einfacher, gerade junge Menschen durch solche Transfers kurzfristig zu entlasten als über Steueränderungen. Eine BAföG-Erhöhung kommt beispielsweise vor allem jungen Menschen Anfang 20 zugute, während eine Rentenerhöhung ältere Menschen ab 60 betrifft. Die Verteilungswirkung geht jedoch über diese offensichtlichen Fälle hinaus. Laut einer Studie des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (2018) nutzen jüngere Menschen im Alter bis zu 29 Jahren häufiger öffentliche Verkehrsmittel und gerade im Alter 11 bis 17 häufig das Fahrrad, während sich ältere Menschen häufiger mit dem Auto fortbewegen. Somit kommt zum Beispiel vergünstigter Nahverkehr wie durch das Deutschlandticket eher jungen Menschen zugute, während Subventionen für E-Autos Menschen mittleren Alters einen größeren Nutzen bereiten.

Diese Beispiele zeigen, dass fiskalische Maßnahmen unterschiedlich auf verschiedene Generationen wirken, und dass eine bewusste Gestaltung dieser Maßnahmen notwendig ist, um eine faire Verteilung der Vorteile zu gewährleisten. Bei der Entscheidung, wie Mittel zur Erreichung eines politischen Ziels wie der Dekarbonisierung des Verkehrssektors eingesetzt werden, sollte dies berücksichtigt werden.

Take-Aways Kapitel 3.3

- Generationengerechte Haushaltspolitik sollte, wenn inakzeptable Chancenungleichheiten bestehen oder es einigen Menschen unmöglich ist, ein Leben in Würde zu führen, unter anderem durch verteilungspolitische Maßnahmen gegensteuern.
- Dafür ist ein Verständnis der Verteilungswirkungen von Steuern und Ausgaben essenziell. Beispielsweise kommt, gemessen am Einkommen, eine Mehrwertsteuersenkung eher jungen Menschen zugute, eine Anpassung an die "kalte Progression" eher älteren Menschen.
- Auch auf der Ausgabenseite gibt es, neben direkten Transfers, weniger offensichtlich verteilungswirksame Maßnahmen. So sind jüngere Menschen abhängiger vom ÖPNV als Ältere und profitieren damit stärker von entsprechenden Investitionen.

4 Review: Budgeting-Ansätze in anderen Ländern

Das folgende Kapitel befasst sich mit bisher implementierten Budgeting-Ansätzen. Aus der wissenschaftlichen Literatur, die sich mit der Entwicklung und der Evaluation dieser Ansätze beschäftigt, ergeben sich einige wichtige Erkenntnisse darüber, welche Charakteristika einen erfolgreichen Budgeting-Ansatz auszeichnen. Diese werden wir im Folgenden darstellen. Dafür wird zunächst erläutert, was das Ziel und die Funktionsweise von Budgeting-Ansätzen ist. Anschließend wird ein Überblick über tatsächlich implementierte Budgeting-Ansätze gegeben, um dann zu erläutern, was aus diesen gelernt werden kann und welche Elemente ein gut funktionierender Budgeting-Ansatz typischerweise hat. Auf diesen Erkenntnissen aufbauend wird in Kapitel 5 ein eigenes Konzept von Youth Budgeting entwickelt.

4.1 Ziele, Funktionsweise und Methodologie von Budgeting-Ansätzen

Wie bereits beschrieben gehören Haushaltspolitik und die jährliche Haushaltsplanung mit zu den stärksten und einflussreichsten Instrumenten, die Regierungen zur Verfügung stehen, um ihre Ziele zu verfolgen. Zwar wird Haushaltspolitik oft als ein rein technokratisches und somit "neutrales" Politikfeld betrachtet, ohne die entsprechende Finanzierung können jedoch die meisten politischen Maßnahmen nicht umgesetzt werden. Haushaltspolitik ist daher nicht neutral, sondern reflektiert die Prioritäten des Staates und bildet Machtverhältnisse in der Gesellschaft ab (Mader 2018). In Kapitel 2 wurde bereits gezeigt, dass sie damit auch für die Herstellung von Generationengerechtigkeit ein mächtiges Instrument ist.

Budgeting-Ansätze zielen darauf ab, **Bewusstsein für diese Nicht-Neutralität von Haushaltspolitik** innerhalb der Verwaltung und der Gesellschaft zu schaffen. Die Auswirkungen haushaltspolitischer Entscheidungen sollen transparent gemacht werden, sodass die Bevölkerung Politiker:innen für Haushaltsentscheidungen klar verantwortlich machen oder sich selbst im Haushaltsprozess aktiv einbringen kann (Sharp & Broomhill 2002; Holvoet 2007; Färber 2018; European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. u. a. 2022; OECD 2022; Marinheiro u. a. 2024). Somit soll zur besseren politischen Entscheidungsfindung beigetragen werden. Des Weiteren ermöglichen Budgeting-Ansätze die Identifizierung und das Schließen von Haushaltslücken, um festgelegte gesellschaftliche oder politische Ziele zu erreichen (Marinheiro u. a. 2024; OECD 2022). Auch die Verwaltung selbst profitiert von der Umsetzung von Budgeting-Ansätzen, da die erforderliche interministerielle Zusammenarbeit Silodenken reduziert und Modernisierungsprozesse in Gang gesetzt werden können (Stiegler & Friedrich-Ebert-Stiftung 2012; OECD 2022).

Um diese Ziele zu erreichen, integrieren Budgeting-Ansätze Analysen in den Erstellungs- und Umsetzungsprozess des Haushalts, die diesen hinsichtlich der

Auswirkungen auf spezifische gesellschaftliche, ökologische oder ökonomische Ziele untersuchen.

Jede der vier Phasen des Haushaltsverfahrens - *Vorbereitung, Beratung durch die gesetzgebende Instanz, Ausführung sowie Prüfung und Bewertung* - bietet die Möglichkeit, Budgeting-Ansätze in den Entscheidungsprozess zu integrieren (Sharp 2003; Rubin & Bartle 2023; Rubin & Bartle 2005; Robinson 2009). Typische Analysen umfassen Ex-ante Impact Assessments, Budget Tagging, Bedürfnis-, Nutzen- und Risikoanalysen, Ex-post Impact Assessments und Spending Reviews (Frey 2010; Downes u. a. 2017; European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. u. a. 2022; Pojar 2023; Bova 2021b). Die gängigsten Analysemethoden, die in Budgeting-Ansätzen genutzt werden, sind in Tabelle A im Anhang dargestellt (siehe S. 100).

In Staaten, die bereits Budgeting-Ansätze in ihre Haushaltsplanung integriert haben, liegt die Hauptverantwortung für die Umsetzung in der Regel beim Finanzministerium und dem entsprechenden Fachressort (z.B. Familien- und Umweltministerien). Daneben haben oft auch andere Verwaltungsinstitutionen des Staates (z.B. Äquivalente zum Bundesrechnungshof) eine zentrale Rolle. Teilweise sind jedoch auch Parlamente oder Unterausschüsse in Parlamenten, Sachverständigenräte oder zivilgesellschaftliche Institutionen mit der Umsetzung beauftragt oder für das Monitoring zuständig (z.B. Climate Councils in verschiedenen Ländern für die Umsetzung von Green Budgeting) (Holvoet 2007; Bova 2021a; OECD 2021; Cameron u. a. 2022; Pojar 2022; Pojar 2023).

Eine Vielzahl an Ländern weltweit hat bereits Budgeting-Ansätze eingeführt. Besonders präsent sind Gender und Green Budgeting, wie in Abbildung 11 für Europa zu sehen ist. Das Ziel von Gender Budgeting ist es, geschlechtsspezifische Ungleichheiten zu identifizieren und zu beseitigen, indem finanzielle Ressourcen und politische Maßnahmen geschlechtergerecht gestaltet werden. Analog dazu ist das Ziel von Green Budgeting, ökologische Nachhaltigkeit zu fördern, indem finanzielle Ressourcen und politische Maßnahmen umweltfreundlich und ressourcenschonend gestaltet werden. Vereinzelt sind auch Wellbeing-Budgets in der Haushaltspolitik zu finden (Downes & Nicol 2020; Upton 2022; Dalziel 2019; OECD 2021; Grimes 2021). Diese haben die Verbesserung des allgemeinen Wohlbefindens der Bevölkerung zum Ziel, indem Ressourcen gezielt auf soziale, gesundheitliche, wirtschaftliche und ökologische Bereiche verteilt werden, um Lebensqualität und Glück der Bürger:innen zu fördern. Aufgrund der Komplexität dieses Ansatzes praktizieren nur wenige Länder diese Form des Budgetings, beispielsweise Neuseeland. Australien hat den Implementierungsversuch sogar eingestellt mit der Begründung eines unangemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses (Grimes 2021; Government of New Zealand 2019). In Europa haben sich Frankreich und Wales an der Umsetzung versucht. Dies hat zwar unter anderem zu Wellbeing Reportings und in Wales zu einem Kommissar für zukünftige Generationen geführt, dennoch fehlt in beiden Ländern eine direkte Anknüpfung an den Haushaltsprozess (Grimes 2021).

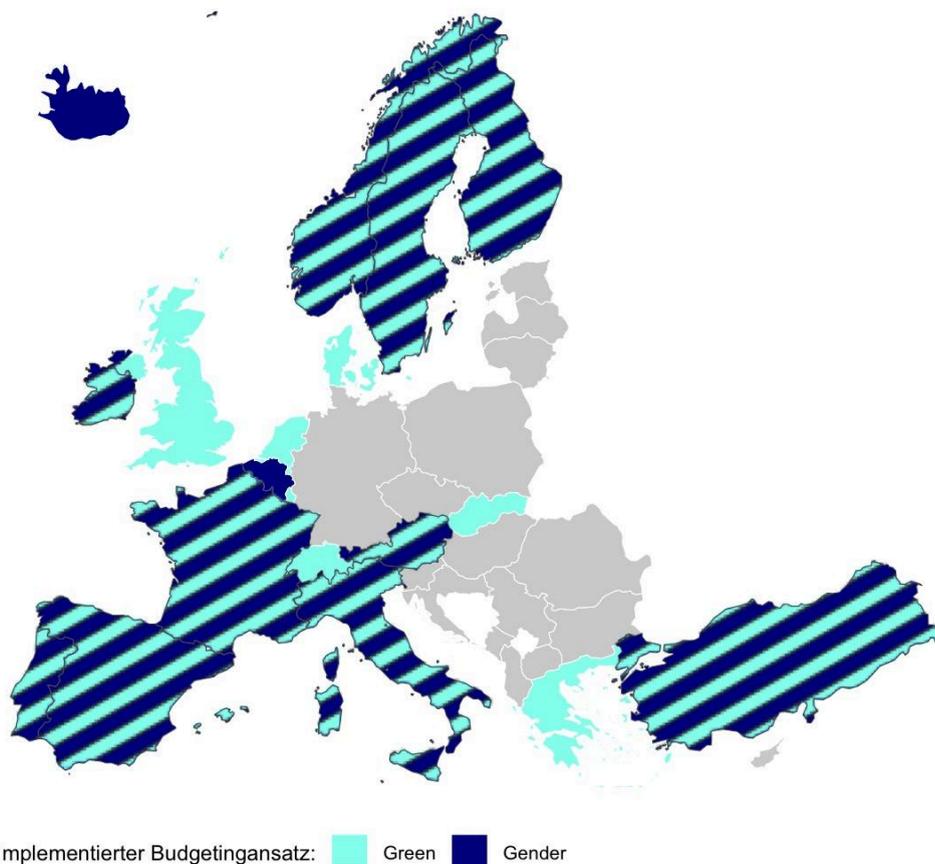


Abbildung 11: Implementierung von Green und Gender Budgeting-Ansätzen in Europa, Stand 2022.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf European Commission (2023), OECD (2023a), Pouwels (2023) und OECD (2024a).¹⁴

In Deutschland wurde erstmals in der Aufstellung des Haushalts 2025 eine Art Budgeting-Ansatz verwendet. Der Ansatz umfasst drei Elemente - Signaling, Tagging und Analysing - und untersucht die Auswirkungen von ausgewählten Titeln und Einzelplänen des Haushalts auf die Sustainable Development Goals (SDGs) und die Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Somit handelt es sich um eine Art Green Budgeting. Da dieses jedoch noch nicht umfassend durchgeführt wird, wird Deutschland in Abbildung 11 noch als Staat ohne Budgeting-Ansatz dargestellt.

¹⁴ Nicht dargestellt werden Länder, die noch in der Planungsphase sind. Es werden zudem ausschließlich Länder gezeigt, in denen Budgeting-Ansätze auf nationaler Ebene implementiert sind. Daher wird Deutschland als Staat ohne Budgeting-Ansatz dargestellt, denn auf Bundesebene wird kein Gender Budgeting praktiziert (Deutscher Bundestag 2023). Allerdings nutzen einzelne Fachressorts die Methoden des Gender Budgetings, um die Gleichstellungswirkung von Ausgaben im Sinne eines Monitorings zu prüfen, wie beispielsweise das BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2021).

Take-Aways Kapitel 4.1

- Budgeting-Ansätze zielen darauf ab, Transparenz und Bewusstsein für die Nicht-Neutralität von Haushaltspolitik und zu schaffen
- Budgeting-Ansätze integrieren Analysen in die Erstellung und Umsetzung des Haushalts, die Auswirkungen auf spezifische politische Ziele untersuchen.
- In der Regel liegt die Hauptverantwortung für die Umsetzung beim Finanzministerium und dem entsprechenden Fachressort. Daneben haben oft auch andere Verwaltungsinstitutionen des Staates (z.B. Äquivalente zum Bundesrechnungshof) eine zentrale Rolle.
- Eine Vielzahl an Ländern weltweit hat bereits Budgeting-Ansätze eingeführt. Besonders präsent sind Gender und Green Budgeting.

4.2 Wie sieht ein idealer Budgeting-Ansatz aus?

Zahlreiche wissenschaftliche Artikel evaluieren die Umsetzung von Gender und Green Budgeting in verschiedenen Ländern. Auf Grundlage einer umfassenden Sichtung dieser Literatur identifizieren wir "Best Practices", die einen erfolgreichen Budgeting-Ansatz charakterisieren.



Abbildung 12: Wie sieht ein idealer Budgeting-Ansatz aus?

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf der folgenden Literatur: Sharp & Broomhill 2002; Sharp 2003; Rubin & Bartle 2005; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2006; Rudolf 2008; Robinson 2009; Petkova u. a. 2011; Mader 2018; O'Hagan u. a. 2018; Steinþórsdóttir u. a. 2018; Klatzer & O'Hagan 2020; Bova 2021b; Elomäki & Ylöstalo 2021; Galizzi u. a. 2021; OECD 2021; Stanimirović & Klun 2021; Blazey & Lelong 2022; OECD 2022; Pojar 2022; Gifford & Khan 2023; Nicol & Kim 2023; Rubin & Bartle 2023.

Ein erfolgreicher Budgeting-Ansatz besteht aus vier Bausteinen:

1. Klar definierte Ziele (z.B. eine Gleichstellungsstrategie auf Bundesebene mit einer Priorisierung von Unterzielen und Meilensteinen)

2. Angemessene Instrumente und eine einheitliche Methodologie (z.B. ex-ante oder ex-post Impact-Assessments, Nutzenanalysen, Tagging-Ansätzen etc.)
3. Eine Monitoringstrategie sowie die Ressourcen zu ihrer Umsetzung (dazu können Haushalts- und Fortschrittsberichte sowie auch Impactanalysen gehören)
4. Die Institutionalisierung des Budgetings, welche einen unterstützenden Rahmen schafft (z.B. politische Unterstützung durch das Finanzministerium, rechtliche Verankerung des Budgeting-Ansatzes, Fortbildungen für Angestellte zum Budgeting-Ansatz, das Bilden von ressortübergreifenden Arbeitsgruppen, klar definierte Aufgaben und Verantwortlichkeiten, angemessene Datengrundlage, ausreichende technische Expertise des Personals, eine aktive Zivilgesellschaft und ein unterstützendes Klima in der Bevölkerung)

Trotz dieser "Best Practices" ist es wichtig zu betonen, dass jeder Budgeting-Ansatz anders aussieht und es keine "One-size-fits-all" Lösung gibt. Je nach Struktur des Haushaltsprozesses, Ressourcen, Datenverfügbarkeit, Zielsetzung etc. unterscheiden sich die Budgeting-Ansätze in jedem Land (Bova 2021b).

Case Study: Green Budgeting in Frankreich

Frankreich setzt seit 2020 einen Green Budgeting-Ansatz um, der einen der am besten implementierten und umfassendsten Ansätze darstellt (Lelong & Wendling 2020). Dabei veröffentlicht die Regierung jedes Jahr einen Bericht als Anhang des Haushaltsentwurfs, in dem der Einfluss von Staatsausgaben und -einnahmen auf die Umwelt dargestellt wird. Ein solcher Bericht wurde erstmals 2021 für den französischen Haushalt herausgegeben. Darin wird auch klar dargestellt, inwiefern der Haushalt mit den Pariser Klimazielen in Einklang steht (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique 2024).

Zielsetzung: Green Budgeting in Frankreich soll das Einhalten der nationalen und der Pariser Klimaziele unterstützen und den Umwelteinfluss des Haushalts transparent machen (Pojar 2023).

Methodologie: Der französische Green Budgeting-Ansatz verwendet die Methode des sogenannten "Taggings". Jede Position oder Maßnahme im Haushalt wird darauf hin evaluiert, ob sie sechs auf der EU-Taxonomie basierende Umweltzielen (Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, Wassermanagement, Transition zu einer Kreislaufwirtschaft, Abfall und Risikoreduzierung, Reduzierung von Wasser-, Luft- und Bodenverschmutzung sowie Erhalt der Biodiversität und nachhaltige Landnutzung) zuträglich ist oder nicht. Dabei werden explizit auch Steuern mitbetrachtet. Das "Taggen" einer Haushaltsposition evaluiert die Auswirkungen der Position auf die Umwelt im Vergleich zu einem kontrafaktischen Szenario, in welchem die Position nicht bestünde oder niedriger ausfiele (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique 2023; Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique 2024). Jede Maßnahme wird auf ihre Auswirkungen zu jedem Ziel einzeln evaluiert. Als für ein Ziel "ungünstig" bewertete Maßnahmen erhalten dabei die Bewertung -1, "neutrale" 0, "günstig, aber umstrittene" Ausgaben (z.B. Ausgaben mit kurzfristig günstigen Effekten, aber dem Risiko eine langfristige Technologieabhängigkeit zu schaffen) erhalten

den Wert 1, "günstige" Maßnahmen (die keine expliziten Umweltziele haben, aber indirekt positive Auswirkungen) den Wert 2 und "sehr günstige", umweltorientierte Ausgaben den Wert 3. Jede Maßnahme erhält darauf basierend eine Gesamtbewertung, die sich aus den Gesamtwertungen für alle sechs Ziele ergibt (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique 2019; Petrie 2021):

- Wenn die Auswirkungen für alle Ziele günstig oder günstig und neutral sind, wird die Maßnahme als "insgesamt günstig" eingestuft.
- Wenn die Auswirkungen für alle Ziele neutral sind, wird die Maßnahme als "insgesamt neutral" eingestuft.
- Wenn die Auswirkungen für alle Ziele ungünstig oder ungünstig und neutral sind, wird die Maßnahme als "insgesamt ungünstig" eingestuft.
- Wenn die Auswirkungen gleichzeitig für verschiedene Ziele günstig, ungünstig und neutral sind, wird die Maßnahme als "insgesamt gemischt" eingestuft.

Liegen nicht genügend Informationen vor, kann eine Maßnahme auch ungetagged bleiben (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique 2024).

Monitoring: Jedes Jahr wird das Tagging des Vorjahres neu evaluiert und ggf. angepasst. Zusätzlich zum Tagging werden auch für einige nationale Umweltstrategien ex-post-Evaluationen durchgeführt und im Bericht dargestellt. Darüber hinaus evaluiert der Sachverständigenrat für Klima die Maßnahmen und den Einklang mit den nationalen Klimazielen. Der Französische Rechnungshof hat ebenfalls eine überwachende Rolle im Green Budgeting Prozess (Pojar 2023). Neben dem Bericht werden die Daten interaktiv und einfach zugänglich für die Bevölkerung auf einer Webseite der Bundesregierung dargestellt.¹⁵

Institutionalisierung: In Artikel 179 des französischen Haushaltsgesetzes 2019-1479 vom 28. Dezember 2019 ist der Budgeting-Ansatz rechtlich verankert. Der Green Budgeting Bericht selbst wurde in den ersten Jahren von einer ressortübergreifenden Kommission unter Leitung des Finanzministeriums erstellt. Mittlerweile wird diese Aufgabe von allen Ministerien eigenständig unter Absprache mit der Haushaltsabteilung des Finanzministeriums erledigt. Dafür werden die Angestellten in den betroffenen Ministerien entsprechend weitergebildet. Darüber hinaus sind die Zivilgesellschaft und ThinkTanks eng in die Diskussion des Green Budgeting-Prozesses eingebunden und die Medien greifen die Berichte substantiell auf (Pojar 2023).

Grundsätzlich gilt für Budgeting-Ansätze, was für jede politische Maßnahmen gilt: Budgeting ist nur eines von vielen erforderlichen Instrumenten, um ein politisches Ziel zu erreichen. Weiterhin entsteht durch die Implementierung und die damit verbundene Beschaffung der Datengrundlage und Umsetzung der notwendigen Methoden ein erhöhter bürokratischer und personeller Aufwand.

Eine grundsätzliche methodologische Problem von Budgeting-Ansätzen liegt in der Quantifizierung politischer Ziele. Metriken schaffen zwar ein gewisses Maß an Objektivität, Nachvollziehbarkeit, Effizienz und Vergleichbarkeit, sind gleichzeitig aber

¹⁵ <https://datavision.economie.gouv.fr/budget-vert/>.

stark abhängig von der Qualität der Daten und ihrer Verfügbarkeit. Weiterhin können komplexe soziale Phänomene wie die Gleichstellung der Geschlechter nur in einzelnen Aspekten oder übermäßig vereinfacht durch Zahlen repräsentiert werden. Dies kann dazu führen, dass insbesondere schwer quantifizierbare Teilaspekte vernachlässigt werden. Das Green Budgeting beispielsweise ist gut geeignet, um in kurzer Frist den CO₂ Ausstoß oder Einsparungen bestimmter Maßnahmen zu quantifizieren. Langfristig wirksame Maßnahmen, deren Auswirkungen schwer oder nicht messbar sind, wie etwa Grundlagenforschung für klimaneutrale Technologie, können im Rahmen des Budgeting kaum angerechnet werden, aber dennoch sinnvolle politische Investitionen darstellen.

Take-Aways Kapitel 4.2

- Ein idealer Budgeting-Ansatz umfasst die folgenden vier Elemente: klar definierte Ziele; angemessene Instrumente und einheitliche Methoden; eine Monitoringstrategie und Ressourcen zur ihrer Durchführung; sowie angemessene Institutionalisierung.
- Dennoch gibt es keine "One-size-fits-all"-Lösung. Budgeting-Ansätze sehen je nach Haushaltsstruktur des Landes anders aus.
- Budgeting-Ansätze können fehlende politische Zielsetzungen nicht ersetzen und sind grundsätzlich nur eines von mehreren erforderlichen Instrumenten, um den Haushalt bewusst und effizient auf bestimmte gesellschaftliche Ziele auszurichten.
- Zu den Nachteilen von Budgeting-Ansätzen zählen ein hoher bürokratischer und personeller Aufwand, Probleme bei der Quantifizierung von Zielen und unzureichende Datenverfügbarkeit.

5 Youth Budgeting

Analog zu Green und Gender Budgeting-Ansätzen kann auch ein Budgeting-Ansatz mit dem Ziel der Generationengerechtigkeit - *Youth Budgeting* - konzipiert werden. Im folgenden Kapitel wird ein Umsetzungsvorschlag für *Youth Budgeting* in Deutschland vorgestellt und erläutert, inwiefern dieser zu einer generationengerechten Haushaltspolitik beitragen würde. Es wird ebenfalls auf die Limitationen eines solchen Ansatzes eingegangen. Die, in Kapitel 2 beschriebenen, "Drei Säulen einer generationengerechten Haushaltspolitik" (siehe S. 19ff.), dienen bei der Entwicklung des hier vorgeschlagenen Youth Budgetings als Grundlage und Orientierung für die Ziel- und Umsetzung. Die vier Elemente erfolgreicher Budgeting-Ansätze, die in Kapitel 4 dargestellt wurden (siehe S. 45/46), bilden die konkreten Leitlinien des Entwurfs. Darüber hinaus knüpft der vorgeschlagene Youth Budgeting-Ansatz an die bereits bestehenden Signaling und Tagging-Prozesse im deutschen Haushaltsprozess an, um Mehraufwand zu minimieren.

Im Folgenden wird zuerst der Status-Quo Budgeting-ähnlicher Elemente im deutschen Haushaltsprozess dargestellt und erläutert. Dabei wird auch auf das Instrument des Jugend-Checks eingegangen, welcher eine Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland darstellt und deshalb ebenfalls genannt werden muss. Anschließend wird ausgeführt, wie Youth Budgeting in die bestehenden Haushaltsabläufe integriert werden kann. Darüber hinaus werden Verbesserungs- und Erweiterungsvorschläge für die bestehenden Budgeting-Strukturen gemacht. Diese Vorschläge lassen sich im Anschluss direkt auf ein potenzielles Youth Budgeting anwenden.

5.1 Status-Quo: Signaling, Tagging und Analysing zu den SDGs

Im Koalitionsvertrag 2021 hat sich die Ampelkoalition 2021-2025 explizit zum Ziel gesetzt, den Bundeshaushalt auf eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung (zwoH) umzustellen. In diesem Rahmen sollen für alle Staatsausgaben klar definierte Ziele festgelegt und in Indikatoren übersetzt werden, um die Haushaltsführung besser auszurichten. Des Weiteren beinhaltet die zwoH eine Evaluation vergangener Maßnahmen (Koalitionsvertrag 2021:128). Die Umsetzung dieses Ziels wurde nun ähnlich einem Budgeting-Ansatz für die Sustainable Development Goals (SDGs) ausgestaltet. Der Ansatz umfasst drei Elemente: Signaling, Tagging und Analysing. Um den zusätzlichen Aufwand für die Umsetzung des hier vorgeschlagenen Youth Budgeting-Ansatzes zu minimieren, knüpft der Vorschlag an diese bestehenden Strukturen im Haushaltsprozess an.

In der 10. Spending Review des Bundesministeriums der Finanzen zum Thema "Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt" wurde das Signaling, Tagging und Analysing zu den SDGs im Haushaltsprozess erstmals vorgeschlagen (Bundesministerium der Finanzen 2022).

Begriffsübersicht Signaling, Tagging, Analysing

Signaling umfasst die Darstellung der Auswirkungen des Haushalts auf bestimmte politische Ziele (z.B. Nachhaltigkeitsziele) in den Vorworten und Vorbemerkungen der Einzelpläne des Bundeshaushalts.

Tagging meint die Zuordnung von Titeln zu bestimmten politischen Zielen (z.B. Nachhaltigkeitszielen), zu denen sie beitragen. Diese Zuordnung wird basierend auf einer Schätzung der möglichen Auswirkungen des Titels vorgenommen. Es handelt sich also um eine ex-ante Abschätzung der Wirkung von Titeln des Bundeshaushalts.

Analysing ist eine systematische ex-post Analyse des Haushalts oder einzelner Haushaltstitel, die sich auf vorab definierte strategische oder politische Ziele (z.B. Nachhaltigkeitsziele) sowie zugehörige Indikatoren konzentriert.

Signaling

Signaling umfasst die Darstellung von Nachhaltigkeitszielen in den Vorworten und Vorbemerkungen der Einzelpläne des Bundeshaushalts. Grundsätzlich (auch unabhängig vom Signaling) ist jedem Einzelplan ein Vorwort voranzustellen, welches die wesentlichen Politikbereiche des Plans mit ihren Zielen darstellt. Es soll dabei insbesondere auf aktuelle, politisch relevante oder neue Ziele und Politikbereiche eingegangen werden. Zusätzlich dazu wird nun durch das Signaling der Beitrag des Einzelplans zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und/oder den SDGs mit Nennung des entsprechenden Unterziels dargestellt. Das Signaling wurde im Bundeshaushalt 2024 in den Einzelplänen 15, 16 und 23 eingeführt. Die Umsetzung für die übrigen Einzelpläne ist im Bundeshaushalt 2025 vorgesehen. Für die Einführung des Signalings wurden die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB) um Bestimmungen zur Umsetzung des Signalings ergänzt. Zusätzlich gibt das Bundesministerium der Finanzen Richtlinien für die Umsetzung heraus. Verantwortlich für die Umsetzung sind jedoch die Haushaltsreferate der jeweiligen Ressorts, welche die entsprechenden Einzelpläne aufstellen. Die 11. Spending Review zur zwoH kommt zu dem Schluss, dass die Einführung von Signaling in den Pilotprojekten im BMUV und BMZ zu einer Erhöhung der Transparenz hinsichtlich der verfolgten Nachhaltigkeitsziele in den jeweiligen Einzelplänen geführt hat (Bundesministerium der Finanzen 2022; Bundesministerium der Finanzen 2024a).

Aufbau des Bundeshaushalts nach Bundesministerium der Finanzen (2015)

Gesamtplan

Der Gesamtplan fasst alle Einzelpläne des Bundeshaushalts zusammen und bietet eine systematische Darstellung. Hierbei werden die Finanzierungsübersicht und der Kreditfinanzierungsplan verwendet, um den Finanzierungssaldo sowie Einnahmen aus Krediten und Tilgungsausgaben darzustellen. In doppischen Haushalten wird stattdessen eine Übersicht über den Zahlungsfluss und den Finanzierungssaldo bereitgestellt.

Einzelpläne

Die Einzelpläne enthalten die detaillierten Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen sowie Planstellen und Stellen. Diese Pläne folgen grundsätzlich dem Ministerialprinzip, bei dem jedem Ressort ein eigener Einzelplan zugeordnet ist. Für spezielle Aufgabenbereiche wie die Bundesschuld (Einzelplan 32) gilt das Realprinzip.

Kapitel

Die Einzelpläne sind in Kapitel unterteilt, die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für bestimmte Behörden oder Aufgabenbereiche abbilden. Die ersten bis zu neun Kapitel eines Einzelplans sind als Fachkapitel vorgesehen, gefolgt von Kapiteln für sonstige Bewilligungen, zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben, sowie spezifische Bundesministerien und nachgeordnete Behörden.

Kapitel	Inhalt
01-09	Fachkapitel
10	Sonstige Bewilligungen
11	Verwaltungseinnahmen und -ausgaben
12	Bundesministerium/oberste Bundesbehörde
13 ff.	Behördenkapitel

Titel

Die Titel bilden die unterste Gliederungsebene des Haushaltsplans und umfassen die Zweckbestimmung, den Betrag für das Haushaltsjahr, Verpflichtungsermächtigungen und Haushaltsvermerke. Titel sind durch eine fünfstellige Titelnummer und eine dreistellige Funktionenkenzahl eindeutig identifiziert und können zu Titelgruppen zusammengefasst werden, um eine bessere Übersicht zu ermöglichen.

Tagging

Neben Signaling umfasst der deutsche SDG-Budgeting-Ansatz das Tagging einiger Titel der Einzelpläne des Haushalts auf Basis des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts. Tagging meint dabei die Zuordnung von Titeln zu spezifischen SDGs bzw. den Transformationsbereichen und -zielen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, zu welchen sie beitragen. Diese Zuordnung wird basierend auf einer Schätzung der möglichen Auswirkungen des Titels vorgenommen. Ein Titel kann bis zu 17 SDGs zugeordnet werden. Dabei wird jeweils angegeben, zu wie viel Prozent der Titel zum jeweiligen SDG beiträgt, wenn mehr als ein SDG getagged wird. Es handelt sich also um eine ex-ante Abschätzung der Wirkung von Titeln des Bundeshaushalts.

Aktuell wird das Tagging in den Einzelplänen für alle Titel der Hauptgruppe 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) und fakultativ für ausgewählte Titel der Hauptgruppen 5 (Sächliche Verwaltungsausgaben, militärische Beschaffungen usw., Ausgaben für den Schuldendienst) und 8 (Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen) der Kapitel 01 bis 10 des Bundeshaushalts durchgeführt. Einnahmen werden aktuell nicht betrachtet. Das Tagging soll grundsätzlich in der Phase zwischen dem Beschluss des Bundeskabinetts und dem Beginn der Haushaltsberatungen im Bundestag durchgeführt werden. Da im parlamentarischen Verfahren neue Titel eingeführt oder bestehende Titelansätze geändert werden können, sollen die Ressorts die Möglichkeit erhalten, nach Abschluss des parlamentarischen Verfahrens das SDG-Tagging für diese Titel entsprechend anzupassen (Nachtagging). Das Bundesministerium der Finanzen hat explizit dafür den Ressorts ein eigenes Tagging-Programm auf Basis des Bundeshaushaltsportals zur Verfügung gestellt. Diese Anwendung wurde in einer Pilotphase von BMUV und BMZ genutzt. Die Zuordnung von Titeln zu SDGs hat sich dabei als wenig zeitaufwändig erwiesen. Es wurde jedoch festgestellt, dass die Zuordnung auf Grund von mangelndem Wissen zu den Nachhaltigkeitszielen auf Seiten des Personals teils schwierig war. Zukünftig könnte die Anwendung auch um weitere übergreifende strategische und politische Ziele jenseits der SDGs erweitert werden (Bundesministerium der Finanzen 2022; Bundesministerium der Finanzen 2024a).

Das Ergebnis des Taggings soll zukünftig im Finanzbericht des Bundesministeriums der Finanzen und auf der Webseite www.bundeshaushalt.de des Bundesministeriums der Finanzen dargestellt werden. Für die Umsetzung des Taggings sind die Haushaltsreferate der entsprechenden Ministerien zuständig, welche die Richtlinien des Bundesministeriums der Finanzen zur Durchführung des Taggings beachten (Bundesministerium der Finanzen 2022; Bundesministerium der Finanzen 2024a).

Tabelle 4: Beispielhafte Darstellung des Taggings im Finanzbericht.

Darstellung im Finanzbericht							
Epl. Kapital	Titel	Zweckbestimmung	Ist t-2	Soll t-1	RegE t	Nachhaltigkeitsziele	Erläuterungen/Anmerkungen
			(in T €)			(%-Verteilung)	
23 (BMZ) 2303	687 02	Beteiligung am Welternährungsprogramm	50.000	70.008	28.008	SDG 2 (80%) SDG 17 (20%)	Erläutern, wie Haushaltsmittel zum Erreichen der SDGs beitragen (sollen). Sofern möglich, messbare Indikatoren anpassen.

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesministerium der Finanzen (2022).

Als Hilfestellung für die Umsetzung des Taggings hat das Bundesministerium der Finanzen unter Abstimmung mit den Pilotressorts BMUV und BMZ eine "Ausfüllhilfe" bzw. Handreichung herausgegeben (ebd.). Ab der Haushaltsaufstellung 2025 ist das

Tagging in allen Ressorts für die oben genannten ausgewählten Titel verpflichtend (Weritz & Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2024).

Analysing

Signaling und Tagging werden um das sogenannte Analysing ergänzt, welches eine ex-post Analyse des Haushalts bzw. einzelner Haushaltstitel darstellt. Die 11. Spending Review des Bundesministeriums der Finanzen definiert Analysing folgendermaßen:

“Analysing ist die systematische Befassung mit den Daten zu klar vorab definierten übergreifenden strategischen bzw. politischen Zielen oder diesen Zielen zugeordneten Indikatoren (wenn die Zielerreichung nicht direkt messbar ist) auf Ebene eines Haushaltstitels oder in titelübergreifender Weise.”

(Bundesministerium der Finanzen 2024a:42)

Dabei soll auf den Informationen aufgebaut werden, die im Rahmen von Erfolgskontrollen nach §7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) erhoben werden, und die Wirkung des Haushalts nach wissenschaftlichen Standards evaluiert werden. In §7 BHO sowie in den dazugehörigen Ausführungen in der “Arbeitsanleitung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen” des Bundesministeriums der Finanzen ist weiter festgelegt, dass für jede finanzwirksame Maßnahme im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Ziele und - soweit möglich - geeignete Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung festzulegen sind (Bundesministerium der Finanzen 2011). Als Teil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollen Erfolgskontrollen während und nach Abschluss der Maßnahme feststellen, ob die zuvor festgelegten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle), ob die Maßnahme effektiv war, welche positiven oder negativen Wirkungen eingetreten sind, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Effektivität, Wirkungskontrolle) und ob sie wirtschaftlich war (Effizienz, Wirtschaftlichkeitskontrolle) (Bundesministerium der Finanzen 2024a). Eine konkrete Festlegung von Zielen und Indikatoren für alle Titel des Haushalts wird auch in den Verfahrenshinweisen für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 vorgeschrieben (Bundesministerium der Finanzen 2024c). Auf diesem bereits bestehenden Prozess könnte ein mögliches Analysing aufbauen. Wie konkret Analysing im Bundeshaushaltsprozess jedoch ausgestaltet wird, ist noch offen. Eine Pilotierung findet aktuell am Beispiel der Treibhausgasreduzierung für getaggte Titel des Klima- und Transformationsfonds (KFT) statt (Weritz & Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2024).

Erfolgskontrolle nach Bundesministerium der Finanzen (2011)

Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfverfahren, welches während der Laufzeit und nach Abschluss eine Maßnahme evaluiert. Es gibt demnach begleitende und abschließende Erfolgskontrollen, zwischen denen methodisch gesehen kein Unterschied besteht. Die Kontrollen sollen dazu beitragen, dass Um- und Nachsteuerungsbedarf und -möglichkeiten rechtzeitig erkannt werden, die Erkenntnisse in zukünftige Entscheidungen miteinbezogen

werden können und die Eignung und Wirtschaftlichkeit getroffener Entscheidungen dargestellt werden. Dabei besteht eine solche Kontrolle aus den folgenden Elementen:

Zielerreichungskontrolle: Die Zielerreichungskontrolle vergleicht die ursprünglich geplanten Ziele einer Maßnahme mit den tatsächlich erreichten Ergebnissen (Soll-Ist-Vergleich), um den Grad der Zielerreichung zu bestimmen. Dabei wird der aktuelle Zustand der umgesetzten Maßnahme erfasst und mit den geplanten Zielen abgeglichen. Diese Kontrolle dient zudem als Ausgangspunkt für die Überprüfung, ob die ursprünglich gesetzten Ziele weiterhin relevant sind oder angepasst werden müssen.

Wirkungskontrolle: Die Wirkungskontrolle untersucht, ob eine Maßnahme zur Zielerreichung geeignet und ursächlich war, indem sowohl beabsichtigte als auch unbeabsichtigte Auswirkungen erfasst werden. Sollte sich zeigen, dass eine Maßnahme zwar Teilziele erreicht hat, aber das Hauptziel verfehlt wurde, müssen die Gründe dokumentiert werden.

Wirtschaftlichkeitskontrolle: Die Wirtschaftlichkeitskontrolle bewertet, ob eine Maßnahme sowohl im Vollzug als auch im Hinblick auf die Hauptziele wirtschaftlich war. Bei der Vollzugswirtschaftlichkeit wird geprüft, ob der Ressourcenverbrauch im Rahmen der geplanten Werte lag und Abweichungen werden durch einen Soll-Ist-Vergleich analysiert. Wesentliche Abweichungen müssen erläutert und bei Bedarf Nachsteuerungsmaßnahmen eingeleitet werden. Die Maßnahmenwirtschaftlichkeit betrachtet das Verhältnis aller positiven und negativen Auswirkungen der Maßnahme, um zu beurteilen, ob die Hauptziele wirtschaftlich erreicht wurden.

Neben den Erfolgskontrollen werden seit 2013 Evaluierungen von wesentlichen Regelungsvorhaben durchgeführt. Die Wesentlichkeit eines Regelungsvorhabens wird zum einen durch den erwarteten jährlichen Erfüllungsaufwand bestimmt, kann aber auch anders begründet sein. Für diese Evaluierungen sollen seit 2019 in jedem Ressort zentrale Arbeitseinheiten als Ansprechpartnerinnen eingerichtet werden. Dies ist jedoch überwiegend nicht geschehen. Zudem können die Ressorts das Statistische Bundesamt (Destatis) frühzeitig in die Planung von Evaluierungen einbeziehen. Dadurch soll eine effiziente Verzahnung zwischen der Nachmessung des Erfüllungsaufwands und der Evaluierung sichergestellt werden. Zu diesem Zweck wurde beim Statistischen Bundesamt eine entsprechende Kompetenzstelle eingerichtet, deren Hauptaufgabe darin besteht, bei Evaluierungsvorhaben der Bundesregierung beratend zur Seite zu stehen und die Qualität von Evaluierungen zu verbessern. Darüber hinaus führt die Kompetenzstelle Schulungsangebote durch und entwickelt Arbeitshilfen für die Umsetzung von Evaluierungen (Statistisches Bundesamt 2022; Streubel u. a. 2024). Diese Infrastruktur könnte ebenfalls für Analysing genutzt werden, auch wenn dies aktuell nicht konkret geplant ist.

Der deutsche Jugend-Check

Neben dem Signaling, Tagging und Analysing als Prüfansätze für den Bundeshaushalt, gibt es in Deutschland mit dem Jugend-Check bereits ein etabliertes Prüfinstrument zur Gesetzesfolgenabschätzung, das die Auswirkungen von Regelungsvorhaben der Bundesregierung auf junge Menschen zwischen 12 und 27 Jahren untersucht. Der

Jugend-Check wird vom Kompetenzzentrum Jugend-Check (KomJC) durchgeführt, ein Projekt des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung (FÖV), das langfristig auf Basis einer Grundlagenvereinbarung vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert wird. Der Jugend-Check dient dazu, sowohl beabsichtigte als auch unbeabsichtigte Folgen von Gesetzentwürfen auf die Jugend sichtbar zu machen. Anhand einer wissenschaftlich fundierten Methodik werden mögliche Auswirkungen auf verschiedene Lebensbereiche und Gruppen junger Menschen differenziert geprüft. Das Ziel des Jugend-Checks ist es, politische Entscheidungen jugendgerechter zu gestalten und die Belange der Jugend stärker in den Fokus zu rücken. Die Prüfergebnisse sind keine Bewertung der Vorhaben, sondern sollen eine Grundlage für weitere politische Diskussionen bieten (Kompetenzzentrum Jugend-Check 2024a; Kompetenzzentrum Jugend-Check 2024b; Kompetenzzentrum Jugend-Check 2024c). Der EU Youth Test stellt ein ähnliches Instrument auf EU-Ebene dar (European Economic and Social Committee 2022).

Der Jugend-Check bezieht sich allerdings ausschließlich auf Gesetzesvorhaben und prüft nicht die Auswirkungen des Bundeshaushalts auf junge Menschen. Darüber hinaus prüft der Jugend-Check nur die Auswirkungen von Gesetzen auf die aktuell junge Generation und nicht auf zukünftige Generationen. Somit enthält er lediglich *eine* Komponente der Generationengerechtigkeit: gegenwärtige Generationengerechtigkeit. Auf Grund dessen beziehen wir uns im Folgenden nicht direkt auf den Jugend-Check.

Take-Aways Kapitel 5.1

- Im Rahmen der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung (zwoH) wurde in Deutschland ein Budgeting-ähnlicher Ansatz zur Evaluation der Auswirkungen des Haushalts auf Nachhaltigkeitsziele eingeführt. Dieser umfasst drei Komponenten: Signaling, Tagging und Analysing.
- Signaling umfasst die Darstellung der Auswirkungen des Haushalts auf bestimmte politische Ziele (z.B. Nachhaltigkeitsziele) in den Vorworten und Vorbemerkungen der Einzelpläne des Bundeshaushalts.
- Tagging meint die Zuordnung von Titeln zu bestimmten politischen Zielen (z.B. Nachhaltigkeitszielen), zu denen sie beitragen.
- Analysing ist eine systematische ex-post Analyse des Haushalts oder einzelner Haushaltstitel, die sich auf vorab definierte strategische oder politische Ziele (z.B. Nachhaltigkeitsziele) sowie zugehörige Indikatoren konzentriert.
- Signaling und Tagging werden bereits für ausgewählte Einzelpläne und Titel durchgeführt. Das Analysing befindet sich noch in der Planungsphase.
- Mit dem Jugend-Check gibt es in Deutschland bereits eine Institution, die Gesetzesfolgenabschätzungen für das Thema Jugend durchführt. Dabei wird der Haushalt jedoch nicht betrachtet und seine Auswirkungen auf zukünftige Generationen nicht analysiert.

5.2 Probleme des Status Quo

Der aktuelle SDG-Budgeting-Ansatz weist einige Probleme und Schwachstellen auf, auf die im folgenden Abschnitt eingegangen wird, um diese in unserem Youth Budgeting-Ansatz zu überwinden.

Zuerst ist als zentraler Punkt zu nennen, dass der aktuelle Signaling-, Tagging- und Analysing-Ansatz der Bundesregierung nur Transparenz über getätigte Ausgaben und deren Auswirkungen schafft, jedoch nicht die Effekte von nicht-stattfindenden, ausbleibenden Ausgaben abbildet. Diese Effekte sind jedoch sehr relevant. So können sich zum Beispiel mangelnde Investitionen oder unzureichende Sozialleistungen negativ auf die Erreichung der SDGs auswirken: Beispielsweise gibt es in Deutschland fast 2,1 Millionen Kinder und Jugendliche, die armutsgefährdet sind (Statistisches Bundesamt 2024b), ein Zustand, der durch höhere und anders gestaltete Sozialleistungen behoben werden könnte (Funcke & Menne 2023). Systematisch zu erheben, welche Investitionsbedarfe vorliegen und auch die Streichung von Ausgaben im Vergleich zum vorhergehenden Haushalt zu diskutieren und transparent zu machen, sind daher äußerst wichtige Elemente, die aktuell nicht berücksichtigt werden.

Weiterhin wird in der aktuellen Umsetzung des Signalings die Chance vertan, den Haushalt auf einer Ebene über den Titeln zu evaluieren und dies auch an prominenter Stelle darzustellen. Signaling im Vorwort der Einzelpläne kann, so wie es im Moment ausgestaltet ist, als eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Taggings des entsprechenden Einzelplans verstanden werden. Eine Betrachtung des Haushalts auf Titelebene alleine stellt jedoch keine Gesamtschau dar. Die Analyseergebnisse auf Titelebene können aufgrund von möglichen Zielkonflikten oder gemeinsamen Effekten, die auf Titelebene nicht analysiert werden (wie beispielsweise die Tragfähigkeit eines Haushalts) nicht einfach aggregiert werden. Eine zusätzliche Analyse auf der Ebene von Einzelplänen oder des Gesamtplans wäre also im Rahmen des Signalings sinnvoll und könnte ebenfalls in die Vorworte der Einzelpläne oder das Vorwort oder den Anhang des Gesamthaushalts aufgenommen werden.

Ein weiteres Problem ist, dass die aktuelle Umsetzung des Taggings einen Positiv-Bias aufweist, der keine umfassende Darstellung der Auswirkungen des Haushalts auf die Nachhaltigkeitsziele ermöglicht. Wie bereits dargestellt, findet das Tagging nur für ausgewählte Titel statt. Darüber hinaus werden nur Titel getaggt, die positiv zu einem der SDGs beitragen. Negative Auswirkungen von Titeln werden nicht berücksichtigt. Dadurch entsteht ein Positiv-Bias, also eine systematische Verzerrung, bei der Ergebnisse tendenziell positiver dargestellt werden, als sie tatsächlich sind.

Des Weiteren können Titel, die zwar zu einem Ziel positiv, zu einem anderen jedoch negativ beitragen, nicht adäquat getaggt werden (Zielkonflikt). Ein Tagging-Ansatz wie der in Kapitel 4 dargestellte Green-Budgeting-Ansatz aus Frankreich mit einem mehrstufigen Tagging-System, das sowohl negative als auch positive Auswirkungen berücksichtigt, könnte diese Probleme überwinden und zu einer umfassenderen Darstellung der tatsächlichen Auswirkungen des Haushalts führen.

Zusätzlich wird das Tagging nur für die Ausgabenseite durchgeführt. Die Einnahmenseite kann jedoch z.B. durch entsprechende Steuern (wie die Alkopopsteuer, die CO₂-Steuer, oder der ermäßigte Umsatzsteuersatz für Kulturgüter) eine Lenkungswirkung erzielen, die ebenfalls politische Ziele des Bundes begünstigen kann. Auch die Schuldenaufnahme oder die Ausgestaltung selbiger kann je nach Budgeting-Ansatz relevante Auswirkungen auf bestimmte Ziele haben (z.B. auf die Tragfähigkeit des Haushalts oder bei zweckgebundener Kreditaufnahme). Somit sollte die Einnahmenseite des Bundeshaushalts ebenfalls mit in den Tagging-Prozess aufgenommen werden.

Darüber hinaus existieren einige zentrale Probleme bei der Umsetzung des Analysings. Analysing zielt, wie beschrieben, darauf ab, die Auswirkungen des Haushalts und von Einzelmaßnahmen zu evaluieren. Dafür wird in der 11. Spending Review des Bundesministeriums der Finanzen vorgeschlagen, auf bereits bestehenden Erfolgskontrollen im Haushaltsprozess aufzubauen. In der Umsetzung dieser wird bereits vorgesehen, dass Einzelmaßnahmen mit Indikatoren für die Erfolgsmessung der Maßnahme gemeinsam gelistet werden. Jedoch sind diese Indikatoren spezifisch auf die Einzelmaßnahme zugeschnitten (z.B. Erhöhung der Anzahl an installierten Solaranlagen durch eine Subventionsmaßnahme) und es ist schwierig, von der Ebene der Erfolgskontrolle von Einzelmaßnahmen auf die SDG- (oder eine andere Ziel-)Ebene zu gelangen. Indikatoren für die SDGs sind deutlich abstrakter gehalten (z.B. Reduktion des Treibhausgasausstoßes von Deutschland). Aktuell gibt es noch keine Standardisierung der Indikatoren, die im Rahmen der Erfolgskontrollen angegeben werden. Des Weiteren fehlt ein zentrales Datenbanksystem für deren Erfassung. Außerdem werden die Kontrollen aktuell noch nicht flächendeckend umgesetzt, da einige Ressorts diese nicht ordnungsgemäß durchführen (Bundesrechnungshof 2023; Bundesministerium der Finanzen 2024a).

Neben diesen Umsetzungsproblemen steht das Analysing noch einem grundlegenden methodischen Problem gegenüber: der Multikausalität. Es ist sehr schwierig, die Auswirkungen einer Einzelmaßnahme direkt zu messen. Dies ist insbesondere bei abstrakten Zielen wie den SDGs der Fall. Es gibt eine Vielzahl an Faktoren, die zu einem bestimmten Outcome beitragen. Dementsprechend ergibt eine simple Evaluierung von Einzelmaßnahmen bei komplexeren Problemen wenig Sinn. Dieses methodische Problem wird durch die Existenz von Zielkonflikten verstärkt. So kann eine Maßnahme sich zwar positiv auf ein Ziel, gleichzeitig jedoch negativ auf ein anderes auswirken. Beispielsweise könnte die Subvention von E-Scootern zu einem niedrigeren CO₂-Ausstoß durch weniger Autofahrten führen, aber gleichzeitig die Umwelt durch die erhöhte Batterienutzung und den Abbau seltener Erden belasten.

Zuletzt gibt es im Bereich Institutionalisierung des Ansatzes noch einigen Handlungsbedarf. So ist die zwoH noch nicht umfassend rechtlich verankert, was die dauerhafte Umsetzung gefährdet. Des Weiteren fehlen Fortbildungen für Angestellte, die mit der Umsetzung des Signalings, Taggings und Analysings beauftragt sind. Ausreichende technische Expertise des Personals ist jedoch ein essenzieller Erfolgsfaktor für die Umsetzung eines Budgeting-Ansatzes (siehe Kapitel 4).

Take-Aways Kapitel 5.2

Der aktuelle Signaling, Tagging und Analysing Ansatz hat einige Schwachstellen:

- Der SDG-Budgeting-Ansatz berücksichtigt nur getätigte Ausgaben, nicht ausgebliebene Investitionen oder Streichungen.
- Eine umfassende Analyse auf Gesamt- und Einzelplanebene fehlt. Somit wird die Gesamtauswirkung des Haushalts nicht betrachtet.
- Der aktuelle Tagging-Ansatz hat einen Positiv-Bias, da nur positive Effekte auf SDGs betrachtet werden; negative Effekte oder Zielkonflikte bleiben unberücksichtigt.
- Die Einnahmenseite des Haushalts und ihre potenzielle Lenkungswirkung werden im Tagging-Prozess nicht berücksichtigt.
- Es gibt einige methodische Probleme beim Analysing, z.B. Multikausalität und fehlende standardisierte Indikatoren.
- Es fehlt eine rechtliche Verankerung. Mangelnde Expertise des Personals stellt eine zusätzliche Hürde für die erfolgreiche Umsetzung dar.

5.3 Umsetzungsvorschlag: Youth Budgeting in Deutschland

In diesem Abschnitt wird nun ein Youth Budgeting-Ansatz vorgestellt, der an den bestehenden Abläufen des Signalings und Taggings im Haushaltsprozess anknüpft, um den zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu minimieren. Der vorgestellte Ansatz berücksichtigt auch die eben dargestellten Probleme. Anknüpfend an die vier Bausteine erfolgreicher Budgeting-Ansätze, die in Kapitel 4 herausgearbeitet wurden, ist der Abschnitt in die Unterabschnitte "Zieldefinition: von Säulen zu Zielfeldern", "Instrumente und Methoden", "Monitoring" sowie "Institutionalisierung" unterteilt. Das hier vorgeschlagene Konzept von Youth Budgeting ist insofern als modular zu begreifen, als in einem ersten Schritt nur ein Teil der vorgestellten Instrumente eingeführt werden könnte. Außerdem muss das Budgeting nicht sofort auf alle Ressorts angewendet werden. Am Ende dieses Abschnitts wird genau eine solche modulare Implementierung empfohlen.

Zieldefinition: Von Säulen zu Zielfeldern

Die "Drei Säulen einer generationengerechten Haushaltspolitik", die in Kapitel 2 entwickelt wurden, dienen als Grundlage für die Entwicklung von Zielfelder für generationengerechte Haushaltspolitik - ähnlich wie die SDGs.

Der Youth Budgeting-Ansatz zielt darauf ab, durch die entsprechende Ausrichtung des Haushalts der jungen und den kommenden Generationen zu ermöglichen, ihre Fähigkeiten auszuüben, was die Grundlage für ein gutes Leben in Würde darstellt. Dafür werden die notwendigen Kapitalbestände gepflegt und ein Übermaß an Verbindlichkeiten vermieden. Darüber hinaus wird fiskalpolitisch einer Ungleichverteilung von Ressourcen entgegengewirkt, die Fähigkeiten und Chancen benachteiligter Mitglieder dieser Generationen einschränken könnte.

Es werden in diesem Abschnitt Zielfelder aus den drei Säulen abgeleitet, für die sich operationalisierbare Indikatoren identifizieren lassen. Diese Zielfelder sind vom Wesen her ähnlich wie die SDGs, wenn auch inhaltlich anders. Somit können bereits etablierte Signaling und Tagging-Prozesse gut um diese Zielfelder erweitert werden. Wenngleich Überschneidungen gerade in den Bereichen Bildung, Umwelt- und Klimaschutz sowie dem Abbau von Ungleichheiten bestehen, so berühren die in diesem Unterkapitel vorgestellten Zielfelder der Generationengerechtigkeit ebenfalls Aspekte, die von den SDGs nicht explizit benannt werden. Darunter fallen im Speziellen die Dimensionen Mobilität und Freizeitkultur, welche wir für die soziale Teilhabe der jungen und zukünftigen Generationen als zentral identifizieren. Die SDGs unterscheiden sich außerdem insofern von den folgenden Zielfeldern, als erstere auf eine langfristig stabile Gesellschaft und internationales Zusammenleben, sowie eine lebenswerte Umwelt abzielen. Der Fähigkeitenansatz nach Nussbaum (2010) wurde dagegen nicht als Grundlage für die SDGs genutzt und geht in Teilen über ihren Rahmen hinaus. Die ausgewählten offiziellen Indikatoren der 17 Ziele messen nationalen Fortschritt und definieren sich überwiegend als Proportionen, Partizipationsraten und jährlich schwankenden Kennzahlen. Der in diesem Papier verfolgte Ansatz zur Messung von Generationengerechtigkeit legt einen größeren, jedoch nicht ausschließlichen Fokus auf Kapitalstöcke, die deutlich stärker von Pfadabhängigkeiten beeinflusst sind. Tabelle B im Anhang enthält einige Vorschläge für Indikatoren zu den identifizierten Zielfeldern. Die Liste ist jedoch nicht abschließend und legt keine konkreten Zielvorgaben fest, sondern dient ausschließlich dem Monitoring.

Säule 1 baut auf dem Fähigkeitenansatz von Nussbaum (2010) auf. Tabelle 5 illustriert, welche Zielfelder sich aus den zehn grundlegenden Fähigkeiten ableiten lassen. Die Identifizierung der zehn als besonders relevant definierten Zielfelder ist zu einem gewissen Grad subjektiv. Es wird nicht der Anspruch erhoben, eine umfassende und vollständige Liste aller möglichen Zielfelder zu liefern. Die zweite Säule behandelt die Tragfähigkeit, die als eigenständiges Zielfeld fungiert und auch synonym mit (wohlverstandener) fiskalischer Nachhaltigkeit verwendet werden kann. Säule 3 adressiert die Ungleichverteilung von Ressourcen sowie den ungleichen Zugang zu Chancen und Möglichkeiten.¹⁶

Tabelle 5: Ableitung der Zielfelder aus den drei Säulen der Generationengerechtigkeit.

Säule	Beschreibung	Zielfeld
1. Fähigkeiten nach Nussbaum (2010)	1. <i>Leben</i> : Die Fähigkeit, ein menschliches Leben normaler Dauer bis zum Ende zu leben; nicht frühzeitig zu sterben und nicht zu sterben, bevor dieses Leben so eingeschränkt ist, daß es nicht mehr lebenswert ist.	Gesundheitsversorgung, Klimaschutz, Biodiversitätsschutz, Sicherheit, Gesellschaftliche und politische Stabilität

¹⁶ Da sowohl Säule 2 als auch Säule 3 bereits als eigenständige Zielfelder definiert sind, dient der hier vorgenommene Übergang von Säulen zu Zielfeldern in erster Linie der Konkretisierung von Säule 1.

Säule	Beschreibung	Zielfeld
	2. <i>Körperliche Gesundheit</i> : Die Fähigkeit, bei guter Gesundheit zu sein, wozu auch die reproduktive Gesundheit, eine angemessene Ernährung und eine angemessene Unterkunft gehören.	Gesundheitsversorgung, Klimaschutz, Biodiversitätsschutz, Wohnungspolitik
	3. <i>Körperliche Integrität</i> : Die Fähigkeit, sich frei von einem Ort zum anderen zu bewegen; vor gewaltsamen Übergriffen sicher zu sein, sexuelle Übergriffe und häusliche Gewalt eingeschlossen; Gelegenheit zur sexuellen Befriedigung und zur freien Entscheidung im Bereich der Fortpflanzung.	Sicherheit, Gesellschaftliche und politische Stabilität, Gesundheitsversorgung, Mobilität
	4. <i>Sinne, Vorstellungskraft und Denken</i> : Die Fähigkeit, die Sinne zu benutzen, sich etwas vorzustellen, zu denken und zu schlussfolgern - und dies alles auf jene »wahrhaft menschliche« Weise, die von einer angemessenen Erziehung und Ausbildung geprägt und kultiviert wird, die Lese- und Schreibfähigkeit sowie basale mathematische und wissenschaftliche Kenntnisse einschließt, aber keineswegs auf sie beschränkt ist. Die Fähigkeit, im Zusammenhang mit dem Erleben und Herstellen von selbstgewählten religiösen, literarischen, musikalischen etc. Werken und Ereignissen, die Vorstellungskraft und das Denkvermögen zu erproben. Die Fähigkeit, sich seines Verstandes auf Weisen zu bedienen, die durch die Garantie der politischen und künstlerischen Meinungsfreiheit und die Freiheit der Religionsausübung geschützt werden. Die Fähigkeit, Erfahrungen zu machen und unnötigen Schmerz zu vermeiden.	Gesundheitsversorgung, Bildung, Gesellschaftliche und politische Stabilität
	5. <i>Gefühle</i> : Die Fähigkeit, Bindungen zu Dingen und Personen außerhalb unserer selbst aufzubauen; die Fähigkeit, auf Liebe und Sorge mit Zuneigung zu reagieren und auf die Abwesenheit dieser Wesen mit Trauer; ganz allgemein zu lieben, zu trauern, Sehnsucht, Dankbarkeit und berechtigten Zorn zu fühlen. Die Fähigkeit, an der eigenen emotionalen Entwicklung nicht durch Furcht und Ängste gehindert zu werden. (Diese Fähigkeit zu unterstützen heißt auch, jene Arten der menschlichen Gemeinschaft zu fördern, die erwiesenermaßen für diese Entwicklung entscheidend sind.)	Bildung, Freizeitkultur. Gesellschaftliche und politische Stabilität
	6. <i>Praktische Vernunft</i> : Die Fähigkeit, selbst eine persönliche Auffassung des Guten zu bilden und über die eigene Lebensplanung auf kritische Weise nachzudenken. (Hierzu gehört der Schutz der Gewissens- und Religionsfreiheit).	Bildung, Gesellschaftliche und politische Stabilität
	7. <i>Zugehörigkeit</i> : a. Die Fähigkeit, mit anderen und für andere zu leben, andere Menschen anzuerkennen und Interesse an ihnen zu zeigen, sich auf verschiedene Formen der sozialen Interaktion einzulassen; sich in die Lage eines anderen hineinzuversetzen. (Der Schutz dieser Fähigkeit erfordert den Schutz jener Institutionen, die diese Formen der Zugehörigkeit konstituieren und fördern, sowie der Versammlungs- und Redefreiheit.)	Gesellschaftliche und politische Stabilität, Sicherheit

Säule	Beschreibung	Zielfeld
	b. Über die sozialen Grundlagen der Selbstachtung und der Nichtdemütigung zu verfügen; die Fähigkeit, als Wesen mit Würde behandelt zu werden, dessen Wert dem anderer gleich ist. Hierzu gehören Maßnahmen gegen die Diskriminierung auf der Grundlage ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht, sexueller Orientierung, Kaste, Religion und nationaler Herkunft.	
	8. <i>Andere Spezies</i> : Die Fähigkeit, in Anteilnahme für und in Beziehung zu Tieren, Pflanzen und zur Welt der Natur zu leben.	Klimaschutz, Biodiversitätsschutz
	9. <i>Spiel</i> : Die Fähigkeit zu lachen, zu spielen und erholsame Tätigkeiten zu genießen.	Freizeitkultur
	10. <i>Kontrolle über die eigene Umwelt</i> : a. <i>Politisch</i> : Die Fähigkeit, wirksam an den politischen Entscheidungen teilzunehmen, die das eigene Leben betreffen; ein Recht auf politische Partizipation, auf Schutz der freien Rede und auf politische Vereinigungen zu haben. b. <i>Inhaltlich</i> : Die Fähigkeit, Eigentum (an Land und an beweglichen Gütern) zu besitzen und Eigentumsrechte auf der gleichen Grundlage wie andere zu haben, eine Beschäftigung auf der gleichen Grundlage wie andere zu suchen; vor ungerechtfertigter Durchsuchung und Festnahme geschützt zu sein. Die Fähigkeit, als Mensch zu arbeiten, die praktische Vernunft am Arbeitsplatz ausüben zu können und in sinnvolle Beziehungen der wechselseitigen Anerkennung mit anderen Arbeitern treten zu können.	Gesellschaftliche und politische Stabilität, Sicherheit, Arbeitsmarkt und Industriepolitik, Bildung
2. Tragfähigkeit	Tragfähigkeit bezeichnet die Fähigkeit eines Staates, seine öffentlichen Finanzen langfristig so zu gestalten, dass er die intertemporale Budgetbeschränkung einhält. Dies bedeutet, dass der Staat glaubhaft darlegen muss, seinen Schuldenstand und alle zukünftigen Ausgaben, einschließlich der Zinsausgaben, durch künftige Einnahmen decken zu können (Bundesministerium der Finanzen 2024b).	Fiskalische Nachhaltigkeit
3. Chancengleichheit/ Gleichverteilung von Ressourcen	Alle Menschen unabhängig ihrer sozialen, wirtschaftlichen oder ethnischen Hintergründe sollen die gleichen Möglichkeiten und Zugänge zu Ressourcen, Bildung, und gesellschaftlicher Teilhabe haben. Barrieren sind abzubauen, die bestimmte Gruppen benachteiligen, und eine faire Verteilung von Ressourcen ist zu gewährleisten, sodass jeder Mensch sein volles Potenzial entfalten kann.	Verteilungsgerechtigkeit, Chancengleichheit

Quelle: Liste der zentralen menschlichen Fähigkeiten nach Martha Nussbaum (2010:112–114).

Hier erfolgt eine genauere Diskussion der identifizierten Zielfelder und ihrer Relevanz für Generationengerechtigkeit. Die oben herausgearbeiteten Zielfelder zeigen in Teilen bereits große Überschneidungen mit den Indikatorbereichen der SDGs gemäß der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Deutsche Bundesregierung 2021), den Oberkategorien für Indikatoren für Generationengerechtigkeit, wie sie vom Statistischen Bundesamt gelistet werden und den Lebensbereichen und Wirkdimensionen, wie sie für die Prüfung von Gesetzesentwürfen auf ihre Auswirkung

auf junge Menschen vom deutschen Jugend-Check verwendet werden (Statistisches Bundesamt 2024a; Kompetenzzentrum Jugend-Check 2024c).

Es ist zu beachten, dass die entwickelten Zielfelder nicht ausschließlich Aufgabenbereiche abdecken, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Wenngleich dargelegt wird, dass öffentliche Gelder zur Förderung der definierten Zielfelder eingesetzt werden sollten, insbesondere wenn diese grundlegende Fähigkeiten und Rechte aktueller und zukünftiger Generationen betreffen und auf öffentlich aufzubauende Kapitalstöcke angewiesen sind, kann es sich dabei dennoch um Haushaltsausgaben handeln, die in den Zuständigkeitsbereich der Länder oder Kommunen fallen. Der Vollständigkeit halber und um diese Ziele ggf. auf Kommunal- oder Länderebene adressieren zu können, werden an dieser Stelle jedoch trotzdem alle Zielfelder in ihrer Gesamtheit dargestellt. Wie im Folgenden fallbezogen erläutert wird, umfassen die hier aufgelisteten Zielfelder eine Vielzahl an Aufgabenbereichen, die teils in die Zuständigkeit des Bundes, teils der Länder und teils der Kommunen fallen. Aufgrund dieser breiten Streuung lässt sich die Verantwortung für ein einzelnes Zielfeld nicht eindeutig einer spezifischen Ebene zuordnen. Ob also ein Aufgabenbereich innerhalb eines Zielfelds von Youth Budgeting-Ansätzen auf Bundesebene berührt werden kann, hängt von drei Kriterien ab: (1) Er hat einen klar erkennbaren Bezug zu Generationengerechtigkeit; (2) Es werden öffentliche Kapitalstöcke (physisch und nicht-physisch) berührt; (3) Die Zuständigkeit fällt in die Hand des Bundeshaushalts.

Zu jedem Zielfeld werden in Tabelle B im Anhang mögliche Indikatoren zur Messung des Standes des Zielfeldes gelistet.

Gesundheitsversorgung

Eine langfristig gedachte Gesundheitsversorgung stellt sicher, dass alle Altersgruppen Zugang zu den medizinischen Leistungen haben, die sie für ein gesundes und erfülltes Leben benötigen. Die universelle Gesundheitsversorgung wird ebenfalls innerhalb der SDGs als Ziel Nr. 3.8 festgelegt. Laut Weltgesundheitsorganisation (WHO) bedeutet dies, dass alle Menschen Zugang zu allen Gesundheitsdiensten haben, die sie benötigen, wann und wo sie diese benötigen, ohne dabei in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten. Dies beinhaltet alle wesentlichen Gesundheitsdienste, von der Gesundheitsförderung über Prävention, Behandlung, Rehabilitation bis hin zur Palliativpflege über den gesamten Lebensverlauf hinweg (WHO 2023). Eine faire und ausgewogene Gesundheitsversorgung ermöglicht es, dass sowohl junge als auch ältere Generationen gleiche Chancen auf Gesundheit und Wohlbefinden haben. In Deutschland werden Betriebskosten und die medizinische Versorgung speziell im ambulanten Sektor weitestgehend von den Krankenkassen finanziert, während die staatliche Teilfinanzierung eine besondere Bedeutung für Investitionen im Krankenhaussektor hat. Gemäß des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) werden "Investitionskosten im Wege öffentlicher Förderung übernommen" (§ 4 Abs. 1 KHG). Die Bundesländer besitzen neben eigenen Gesetzgebungskompetenzen und der Verantwortung für die Umsetzung von Bundesgesetzen ebenfalls die Kompetenz für die Planung und Teilfinanzierung der stationären Gesundheitsversorgung

(Bundesministerium für Gesundheit 2022:13–20). Es existieren allerdings auch Bundeshilfen für den Gesundheitssektor und es wird erwartet, dass finanzielle Aufwendungen für Strukturreformen ebenfalls vom Bund zu leisten sind (Heilmann u. a. 2024). Da die Sicherung der entsprechenden Infrastruktur zur Bereitstellung einer universellen Gesundheitsversorgung langfristig geplant werden muss, bezieht sich dieses Zielfeld nicht nur auf gegenwärtige sondern auch auf langfristige Generationengerechtigkeit.

Ziel einer generationengerechten Haushaltspolitik sollte es sein, dass alle Menschen gegenwärtig und auch zukünftig Zugang zu den Gesundheitsdiensten haben, die sie benötigen, wann und wo sie diese benötigen, ohne dabei in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten. Das aktuelle Niveau der deutschen Gesundheitsversorgung sollte mindestens gehalten und idealerweise verbessert werden. Um dies zu gewährleisten, sind eine stabile Gesundheitsinfrastruktur und ausreichend qualifiziertes Personal erforderlich. Beides muss durch gezielte Investitionen in die Finanzierung von Ausbildungsprogrammen in Gesundheitsberufen und den Gesundheitssektor kontinuierlich gesichert und ausgebaut werden.

Klimaschutz

Der Zusammenhang zwischen Klimaschutz und Generationengerechtigkeit wurde bereits durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts klar herausgestellt. Es besteht die dringende Notwendigkeit, aktive Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen zu ergreifen, um die Belastungen für zukünftige Generationen zu begrenzen. Darüber hinaus umfasst der Schutzauftrag gegenüber kommenden Generationen die Anpassung der Gesellschaft und Infrastruktur an die sich verändernden klimatischen Bedingungen. Dürren, Hitzewellen, Überflutungen, und andere Extremwetterereignisse werden mit voranschreitender globaler Erderwärmung immer wahrscheinlicher (IPCC, Working Group I 2021). Die öffentliche Infrastruktur ist daher so zu gestalten, dass sie resistent gegenüber zukünftigen Wetterereignissen ist und Menschen vor finanziellen und körperlichen Schäden bewahrt. Der Bund ist maßgeblich für die Entwicklung übergeordneter nationaler Klimaschutzstrategien sowie die Finanzierung zentraler Programme, wie dem Klimaschutzgesetz und dem Klimaschutzprogramm 2030, verantwortlich. Länder und Kommunen hingegen nehmen eine bedeutende Rolle bei der praktischen Umsetzung von Dekarbonisierungsmaßnahmen ein. Insbesondere auf regionaler Ebene entstehen ebenfalls Ausgaben, etwa für den Ausbau erneuerbarer Energien, die energetische Gebäudesanierung oder klimafreundliche Mobilitätskonzepte. Klimaanpassungsmaßnahmen verursachen zudem insbesondere auf kommunaler und Landesebene zusätzliche Kosten (Heilmann u. a. 2024).

Ziel einer generationengerechten Haushaltspolitik sollte es sein, das Voranschreiten des Klimawandels so weit wie möglich einzudämmen und gleichzeitig eine robuste Anpassung unserer Lebensräume zu verfolgen, um Lebensgrundlagen und Menschenleben zu schützen.

Biodiversitätsschutz

Der Erhalt einer vielfältigen und intakten Artenwelt stellt sicher, dass zukünftige Generationen in einer Umwelt leben können, die ihre Gesundheit nicht negativ beeinträchtigt. Rund eine Million Arten sind aktuell vom Aussterben bedroht. Ohne direkte Maßnahmen wird es voraussichtlich zu einer weiteren Beschleunigung der globalen Aussterberate kommen, die bereits jetzt mindestens zehnfach bis hundertmal höher ist als im Durchschnitt der letzten 10 Millionen Jahre. Etwa die Hälfte dieses Artenrückgangs ist direkt auf die Übernutzung des Planeten und eine Änderung der Land- und Wassernutzung zurückzuführen (IPBES 2019). Einen konkreten Einfluss auf die Biodiversität kann Haushaltspolitik beispielsweise über Subventions- und Steuerpolitik landwirtschaftlicher Praktiken haben, oder über die Bereitstellung von öffentlichen Mitteln für die Schaffung und den Schutz von Naturschutzgebieten. Durch den Schutz der Biodiversität wird sichergestellt, dass essentielle Ökosystemleistungen wie saubere Luft, fruchtbare Böden und sauberes Grundwasser geschützt und auch für künftige Generationen erhalten bleiben. Die Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen findet auf allen Ebenen statt, von der EU über den Bund und die Länder bis hin zu einzelnen Kommunen (Bundesamt für Naturschutz 2024)

Ziel einer generationengerechten Haushaltspolitik sollte die Bekämpfung des Artensterbens sowie schädlicher Veränderungen in der Land- und Wassernutzung sein, um Biodiversität, Ökosysteme und ihre kritischen Dienstleistungen zu schützen.

Sicherheit

Sicherheit ist die unverzichtbare Grundlage für eine stabile und friedliche Gesellschaft, in der zukünftige Generationen ohne Angst und in Freiheit aufwachsen können. Eine sichere Umwelt, frei von Krieg, Kriminalität und sozialen Unruhen, gibt nachfolgenden Generationen die Möglichkeit, ihre Potenziale vollständig zu entfalten und ein Leben in Würde, Freiheit und Selbstbestimmung zu führen. Die langfristige Gewährleistung von Sicherheit ist daher nicht nur eine aktuelle Notwendigkeit, sondern auch eine zentrale Verantwortung gegenüber den kommenden Generationen. Eine verantwortungsvolle Sicherheitsstrategie und Außenpolitik, die heute implementiert wird, legt den Grundstein für eine gerechte und friedvolle Zukunft. Diese Strategie muss darauf abzielen, die körperliche Unversehrtheit und den sozialen Zusammenhalt zu wahren und gleichzeitig potenziellen Herausforderungen von morgen gewachsen zu sein.

Der Bund trägt die Verantwortung für die nationale Sicherheit und den Schutz der inneren und äußeren Sicherheit. Dies umfasst die Bundespolizei, die Bundeswehr sowie bundesweite Sicherheitsstrategien, die im Bundeshaushalt finanziert werden. Die Länder sind hauptsächlich für die polizeiliche Sicherheit und den Katastrophenschutz auf regionaler Ebene zuständig. Sie finanzieren und organisieren die Landespolizeien, die den Großteil der alltäglichen Sicherheitsaufgaben übernehmen und tragen damit einen großen Teil der haushaltstechnischen Verantwortung für die Sicherheit. Aber auch Kommunen sind für die lokale öffentliche Ordnung und Sicherheit verantwortlich, was z.B. die kommunalen Ordnungsämter betrifft (Bundeszentrale für politische Bildung 2018).

Eine generationengerechte Haushaltspolitik sollte sicherstellen, dass ausreichende finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden, um eine sichere und friedvolle Umwelt zu schaffen und zu erhalten. Dies bedeutet, Bedingungen zu schaffen und zu pflegen, unter denen zukünftige Generationen in einer stabilen und harmonischen Gesellschaft leben können.

Gesellschaftliche und politische Stabilität

Gesellschaftliche und politische Stabilität sind eine notwendige Grundlage, um die oben genannten Fähigkeiten ausüben zu können. Eine stabile Gesellschaft ermöglicht es, langfristige Planungen und Investitionen in Bildung, Gesundheit, Umwelt und Wirtschaft vorzunehmen, die auch jungen und zukünftigen Generationen zugutekommen. Ohne gesellschaftliche und politische Stabilität können kurzfristige Krisen oder soziale Unruhen von langfristigen Zielen ablenken, was zu einer Vernachlässigung der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen führen kann. Einer der wichtigsten Grundpfeiler ist die Rechtsstaatlichkeit und ihre Erhaltung.¹⁷

Stabile demokratische Institutionen schützen persönliche Freiheitsrechte und sichern die demokratische Teilhabe, die sicherstellt, dass die Bedürfnisse und Interessen aller gesellschaftlichen Schichten in Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Insbesondere populistische Parteien stellen eine erhebliche Bedrohung für die Demokratie dar, da sie häufig die Rechtsstaatlichkeit und grundlegende demokratische Prinzipien in Frage stellen oder untergraben. Dies hat vor allem in Osteuropa in den letzten Jahren zu einem demokratischen Rückschritt geführt, im Zuge dessen autoritäre Tendenzen gefördert und politische Institutionen geschwächt wurden. Dieser Rückschritt manifestiert sich durch die Erosion demokratischer Institutionen, wie der Einschränkung der Presse- und Versammlungsfreiheit, Änderung des Wahlrechts zu Gunsten der Amtsinhaber:innen und der Schwächung der Justiz (Bermeo 2016; Bakke & Sitter 2022). Um populistisches und anti-demokratisches Gedankengut zu bekämpfen, ist es wichtig zu verstehen, dass es von Faktoren wie Globalisierung, Arbeitsmarktveränderungen und demografischem Wandel genährt wird, die bei vielen Menschen Unsicherheit und das Gefühl von Ungerechtigkeit erzeugen (Fischer & Meister 2023). Auch Ausländerfeindlichkeit ist ein wichtiger Faktor. Diese Unsicherheiten, verstärkt durch Krisen wie die Finanzkrise 2008, die Corona-Pandemie oder die Energiekrise, bieten einen fruchtbaren Boden für populistische Haltungen (Fischer & Meister 2023). Dorn u. a. (2020) stellen für Deutschland einen kausalen Effekt von höherer Ungleichheit und wirtschaftlichem Mangel auf das Erstarken von radikalen Parteien an beiden Rändern des politischen Spektrums fest.

Die genannten Aufgaben, wie die Sicherstellung der Rechtsstaatlichkeit, der Schutz demokratischer Institutionen und die Förderung politischer Bildung, liegen in

¹⁷ Rechtsstaatlichkeit bezeichnet ein Staatsprinzip, bei dem die Ausübung politischer Herrschaft und staatlicher Macht ausschließlich auf Grundlage und im Rahmen geltender Gesetze erfolgt. Rechtsstaatlichkeit dient somit dem Schutz der Bevölkerung vor staatlicher Willkür, fördert Demokratie und bildet die Grundlage für eine gerechte und stabile Gesellschaftsordnung (Holterhus 2022).

Deutschland überwiegend in der Zuständigkeit des Bundes. Eine zentrale Rolle in der Ausführung der hier beschriebenen Aufgaben liegt beim Bundesamt für Verfassungsschutz, welches als Nachrichtendienst für den Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung verantwortlich ist. Die Finanzierung dieses Organs erfolgt primär durch den Bundeshaushalt. Die politische Bildung dagegen fällt hauptsächlich in den Bildungsbereich. Da Bildung Ländersache ist, fließen auch Mittel in die politische Bildung und die Stärkung der demokratischen Werte durch Schulen und Bildungsprogramme. Auch Kommunen können Kosten für lokale Initiativen zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts tragen, beispielsweise durch die Finanzierung von Integrationsprojekten oder zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Haushaltspolitik sollte individuellen wirtschaftlichen Unsicherheiten entgegenwirken (beispielsweise durch eine entsprechende Bereitstellung finanzieller Mittel für Sozialausgaben) und Einkommens- und Vermögensungleichheit reduzieren. Des Weiteren sollte sie sicherstellen, dass genügend Mittel zur Verfügung stehen, um die Rechtsstaatlichkeit Deutschlands institutionell aufrechtzuerhalten, demokratische Werte sowie Deliberation durch politische Bildung zu lehren und zu stärken.

Wohnungspolitik

Der Zugang zu bezahlbarem und angemessenem Wohnraum ist eine grundlegende Voraussetzung für ein sicheres und stabiles Leben und ein grundlegendes menschliches Bedürfnis. Eine nachhaltig gedachte Wohnungspolitik stellt sicher, dass sowohl die gegenwärtige Bevölkerung als auch zukünftige Generationen die Möglichkeit haben, in menschenwürdigen Verhältnissen zu leben, ohne durch übermäßige Mietkosten oder Wohnraummangel in ihrer Lebensqualität beeinträchtigt zu werden oder ihre wirtschaftliche Sicherheit gefährdet zu sehen. Der langfristige Investitionszeitraum für entsprechende Ausgaben legitimiert hierbei die Berücksichtigung der Wohnungspolitik unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit. Der Zugang zu bezahlbarem und angemessenem Wohnraum wird nicht nur privat, sondern auch öffentlich bereitgestellt, da der Wohnungsmarkt allein durch private Anbieter oft unzureichend auf soziale Bedürfnisse reagiert und staatliche Interventionen notwendig sind, um eine gerechte Verteilung und Erreichbarkeit für alle Gesellschaftsschichten sicherzustellen. Während die Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus primär in den Verantwortungsbereich der Bundesländer fällt, ist es dem Bund ebenfalls möglich, finanzielle Unterstützung über zweckgebundene Finanzhilfen zu leisten (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen 2024). Kommunen können ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von sozialem Wohnraum spielen, indem sie kommunale Wohnungsbaugesellschaften gründen oder nutzen, um vor Ort preisgünstige Wohnungen anzubieten und somit den lokalen Wohnungsmarkt gezielt zu entlasten.

Eine generationengerechte Haushaltspolitik sollte den Wohnungsbau so fördern, dass durch staatliche und privatwirtschaftliche Investitionen in den Wohnungsmarkt der Wohnungsbedarf (auch langfristig) gedeckt wird. Dabei sind regionale Unterschiede im Wohnungsbedarf zu beachten. Des Weiteren sollten finanzielle Mittel für einkommensschwache Haushalte zur Verfügung gestellt werden, um diesen auch in

einer wirtschaftlich schwieriger Lage den Zugang zu einer angemessenen Wohnung zu garantieren.

Mobilität

Mobilität spielt eine zentrale Rolle in der Diskussion um Generationengerechtigkeit, weil sie den Zugang zu Bildung, Arbeit, Gesundheitsversorgung und sozialen Netzwerken ermöglicht. Damit stellt sie ein Zielfeld dar, das den Zugang zu anderen Fähigkeiten bedingt. Eine gerechte und nachhaltige Mobilitätspolitik stellt sicher, dass alle Generationen die gleichen Möglichkeiten haben, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, unabhängig von ihrem Wohnort oder sozialen Status. Hierbei ist zu beachten, dass es primär junge Menschen unter 30 sind, die in ihrer Mobilität stark von öffentlichen Verkehrsmitteln abhängig sind und in geringerem Maße von Individualverkehr Gebrauch machen (Nobis & Kuhnimhof 2018). Ferner beeinflusst die Art und Weise, wie Mobilität heute gestaltet wird und welche Pfadabhängigkeiten daraus entstehen, direkt die Umwelt und damit die Lebensqualität künftiger Generationen. Ein auf fossilen Brennstoffen basierendes Mobilitätssystem trägt erheblich zum Klimawandel und zur Luftverschmutzung bei, was die Lebensgrundlagen kommender Generationen gefährdet.¹⁸ Daher ist es wichtig, heute in umweltfreundliche und zugängliche Verkehrsinfrastrukturen zu investieren, die nicht nur den aktuellen Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen, sondern auch die nachhaltige Entwicklung zukünftiger Generationen unterstützen. Diese erforderlichen Investitionen sind auf Bundes-, Landes-, und Kommunalebene gefragt, wobei die Hauptverantwortung für die Bahn beim Bund liegt, die Verantwortung für den öffentlichen Personen- und Nahverkehr bei den Ländern und der Großteil der Verantwortung für die Straßeninfrastruktur bei den Kommunen.

Da Mobilität zum Teil eine Bedingung für den Zugang zu anderen Fähigkeiten ist, sollte Haushaltspolitik eine generationengerechte Verteilung von Mobilitätsmöglichkeiten sicherstellen, sodass alle aktuellen und zukünftigen Generationen, unabhängig davon, ob sie in der Stadt oder auf dem Land leben, die gleichen Chancen haben, ihre Grundrechte auszuüben.

Bildung

Bildung schafft die Grundlage für individuelle und gesellschaftliche Entwicklung. Eine gerechte und hochwertige Bildung ermöglicht es Menschen, ihre Potenziale voll auszuschöpfen, sich aktiv am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen und wirtschaftliche Chancen zu ergreifen. Damit fördert Bildung nicht nur persönliche Entfaltung und soziale Mobilität, sondern trägt auch zur Stabilität und Innovation in einer Gesellschaft bei. Aktive Bildungspolitik sichert den Zugang zu Wissen und Fähigkeiten, die kommende Generationen benötigen, um die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen. Eine mangelhafte Bildungspolitik dagegen kann

¹⁸ Das Themenfeld Mobilität illustriert greifbar, dass Zielfelder miteinander verschränkt sind und Abhängigkeiten bestehen. Die Fähigkeit, sich frei bewegen zu können, ist beispielsweise nicht nur eine eigenständige Zielgröße, sondern auch entscheidend für die Verwirklichung vieler anderer grundlegender Fähigkeiten.

gesellschaftliche Ungleichheiten verschärfen und die soziale Kluft zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen vergrößern. Während die besondere Bedeutung von Bildungspolitik für junge Menschen evident sein sollte, ist auch hier zu betonen, dass Investitionen in die Lehrkräfteausbildung, Schulgebäude, und andere Bildungsprojekte ihren Effekt mit einer zeitlichen Verzögerung entfalten und es sich dabei ebenfalls um Investitionen handeln, die mit einer besonderen Verantwortung gegenüber der zukünftigen Generation getätigt werden müssen. Diese Investitionen in Bildung werden hauptsächlich auf Landesebene getätigt, während Ausgaben für die Kindertagesbetreuung auf die Kommunalebene fallen (DIPF - Leibniz-Institut für Bildungsforschung 2024). Einige Ausgaben für Bildung, wie etwa der DigitalPakt Schule, werden vom Bund getragen, und Forschungsgelder werden ebenfalls auf Bundesebene verteilt (Brugger u. a. 2023).

Eine generationengerechte Haushaltspolitik muss die Bildung als zentrale Säule für individuelle Entfaltung, soziale Mobilität, politische Teilhabe und den allgemeinen gesellschaftlichen Fortschritt in den Fokus rücken. Investitionen in Bildung sind nicht nur ein Schlüssel zur persönlichen Entwicklung, sondern auch entscheidend für die langfristige Stabilität und Innovationskraft sowie positive ökonomische Entwicklung einer Gesellschaft.

Freizeitkultur

Freizeitkultur hat eine relevante Dimension für die Generationengerechtigkeit, da sie die soziale Teilhabe, das Wohlbefinden und die Lebensqualität über alle Altersgruppen hinweg beeinflusst, was auch die Förderung der physischen und psychischen Gesundheit einschließt. Dabei umfasst Freizeitkultur in der hier gewählten Definition die vielfältigen Aktivitäten und Angebote, die Menschen in ihrer freien Zeit zur Erholung, Unterhaltung und persönlichen Entwicklung nutzen, und inkludiert damit sowohl anspruchsvolle Kulturangebote als auch Erlebniskonsum und jedliche Formen der Unterhaltungskultur. Freizeitkultur ist dann generationengerecht, wenn sie eine nachhaltige Struktur aufbaut, damit sie auch zukünftigen Generationen zur Verfügung steht. Dies schließt den Erhalt von Erholungsräumen, die Förderung von Kulturgütern und -räumen, und die Schaffung innovativer Angebote ein, die sich an den Bedürfnissen kommender Generationen orientieren. Dabei ist es essenziell, dass die Unterstützung von Angeboten und Projekten wie Jugendzentren, Sportanlagen oder Austauschprogrammen als wesentlicher Beitrag zur Förderung und Erhaltung der Fähigkeiten aller jungen Menschen verstanden wird, da die private entgeltliche Bereitstellung entsprechender Angebote exkludiert und den Zugang für sozial benachteiligte Gruppen erheblich einschränkt. Die Kommunen spielen eine zentrale Rolle bei der Planung, Finanzierung und Umsetzung lokaler Freizeit- und Kulturangebote. Auch die Bundesländer sind von Bedeutung, insbesondere bei der Förderung kultureller Einrichtungen und Projekte mit überregionaler Bedeutung, wie beispielsweise Staatstheatern.

Öffentliche Mittel sollten so eingesetzt werden, dass sie eine ausgewogene Freizeitkultur fördern, die sowohl den Bedürfnissen junger Menschen gerecht wird als auch soziale Gerechtigkeit und den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärkt.

Arbeitsmarkt- und Industriepolitik

Arbeitsmarkt- und Industriepolitik spielen eine Schlüsselrolle für die Generationengerechtigkeit, auch wenn ihre Bedeutung nicht direkt offensichtlich ist. Der Arbeitsmarkt ist ein zentraler Pfeiler für wirtschaftliche Chancen und soziale Absicherung. Ein fairer, inklusiver und stabiler Arbeitsmarkt stellt sicher, dass alle Menschen, unabhängig von Herkunft oder Alter, Zugang zu menschenwürdigen Beschäftigungsmöglichkeiten haben, die ihnen ein eigenständiges und sicheres Leben ermöglichen. Dies trägt nicht nur zur individuellen wirtschaftlichen Sicherheit bei, sondern stärkt auch die Stabilität und den Wohlstand der gesamten Gesellschaft. Um das volle Arbeitspotenzial der Gesellschaft auszuschöpfen, sollten Hindernisse, die zu Unterbeschäftigung (z.B. unfreiwillige Teilzeitarbeit) führen, abgebaut werden. Im Besonderen sollten Barrieren für den Eintritt in den Arbeitsmarkt, wie mangelnde Kinderbetreuungsangebote oder unflexible Arbeitszeitmodelle, gezielt identifiziert und beseitigt werden. Diese strukturellen Anpassungen am System des deutschen Arbeitsmarktes erfordern Zeit und lange Planungshorizonte, weshalb ihre Kosten mit dem zukünftigen Nutzen abgewägt werden müssen.

Heutige Entscheidungen in der Industriepolitik stellen die Weichen für die zukünftige Entwicklung der deutschen Wirtschaft und schaffen strukturelle Abhängigkeiten, denen vor allem jüngere und kommende Generationen ausgesetzt sind. Strategische Prioritäten wie die Förderung von Bildung und Forschung, der Umgang mit dem Strukturwandel, der Energiewende und -sicherheit, sowie der Digitalisierung haben weitreichende und dauerhafte Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Diese Maßnahmen beeinflussen nicht nur die wirtschaftliche Resilienz, sondern auch die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland für internationale Investitionen. Konsequenzen solcher Entscheidungen stellen sich erst mit der Zeit ein und sind daher auch nicht unmittelbar zu kontrollieren.

Doch auch im Jetzt betrifft die Gestaltung des Arbeitsmarktes Generationengerechtigkeit: Die Entlohnung nach Alter, das Mindestalter für den Mindestlohn, unbezahlte Praktika und die Art der Beschäftigung nach Alter haben Auswirkungen auf die Möglichkeit zur Ausübung von Fähigkeiten und die Zukunftsperspektiven der jungen Generationen.

Die Hauptverantwortung für Haushaltsmaßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik und die wirtschaftliche Resilienz der Volkswirtschaft liegen beim Bund. Gerade die Anpassung an den Strukturwandel der Wirtschaft ist essenziell, um strukturelle Arbeitslosigkeit zu minimieren und neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Doch auch Kommunen sind durch ihre Rolle bei der Bereitstellung von Kinderbetreuung in einer entscheidenden Position für den Zugang zum Arbeitsmarkt.

Eine generationengerechte Haushaltspolitik sollte danach streben, das volle Arbeitspotenzial der Gesellschaft auszuschöpfen. Dafür sollten zunächst die langfristigen Gründe für Unterbeschäftigung und Langzeitarbeitslosigkeit erhoben und abgebaut werden. Eine gezielte Förderung von sozialer Infrastruktur, wie der Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten und Pflegeeinrichtungen, kann beispielsweise dazu

beitragen, Arbeitskräfte, die durch familiäre Verpflichtungen eingeschränkt sind, wieder stärker in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Des Weiteren sollten Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie Investitionen an den Wandel der Wirtschaft und Welt angepasst werden, um langfristig strukturelle Arbeitslosigkeit zu minimieren und allen Menschen die Möglichkeit auf eine auskömmliche Beschäftigung zu gewähren.

Tragfähigkeit

Tragfähigkeit oder fiskalische Nachhaltigkeit als Säule der generationengerechten Haushaltspolitik wurde in Kapitel 3.2 (siehe S. 27) ausführlich diskutiert. Weiter unten wird ausgeführt, wie ein wohlverstandener Begriff von Tragfähigkeit Eingang in das vorgeschlagene Youth Budgeting finden kann.

Chancengleichheit

Chancengleichheit ist ein zentrales Prinzip für eine gerechte Gesellschaft und ein wesentliches Element der Generationengerechtigkeit. Sie bedeutet, dass alle Menschen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft, ihrem Geschlecht, ihrer ethnischen Zugehörigkeit, ihrer Religion oder ihrem Alter die gleichen Möglichkeiten haben sollten, ihre Fähigkeiten und Talente zu entfalten. Dafür müssen soziale Mobilität gefördert und systemische Barrieren abgebaut werden, die bestimmte Bevölkerungsgruppen benachteiligen. Eine gerechte Verteilung von Bildungschancen, Zugang zu Gesundheitsversorgung, Arbeitsmarktpartizipation und politischen Mitwirkungsmöglichkeiten ist essenziell, um sicherzustellen, dass alle Mitglieder der Gesellschaft die gleichen Startbedingungen und Zukunftsperspektiven haben. Wenn heute in Chancengleichheit investiert wird, profitieren davon nicht nur die gegenwärtigen Generationen, sondern auch zukünftige, die somit in einer Gesellschaft leben können, die Fairness, Gerechtigkeit und soziale Kohäsion als ihre zentralen Werte verankert hat.

Eine generationengerechte Haushaltspolitik muss darauf abzielen, strukturelle Ungleichheiten zu beseitigen und gesellschaftliche Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Chancengleichheit für alle gewährleistet ist. Dies erfordert gezielte Investitionen in Bildung, Gesundheitsversorgung und soziale Sicherungssysteme sowie in Programme, die die Integration und Partizipation benachteiligter Gruppen fördern. Dabei ist es entscheidend, dass diese Maßnahmen nicht nur kurzfristige Probleme adressieren, sondern langfristig angelegt sind, um die Grundlagen für eine gerechte und inklusive Gesellschaft zu schaffen.

Instrumente und Methoden

Nachdem die Ziele generationengerechter Haushaltspolitik hergeleitet wurden und somit die Zielsetzung eines Youth Budgeting-Ansatzes herausgearbeitet ist, werden nun die Instrumente und Methoden des hier vorgeschlagenen Ansatzes dargestellt.

Tabelle 6: Überblick der Probleme des Status-Quo und Lösungsvorschläge.

Problem	Problembeschreibung	Lösungsvorschlag (im Folgenden erläutert)
Keine Betrachtung von ausbleibenden oder gestrichenen Ausgaben	<i>Der aktuelle Ansatz kann das Ausbleiben oder die Streichung von wichtigen Ausgaben und dessen Auswirkungen nicht darstellen.</i>	Durchführung von Kapitalstockanalysen zur Identifikation von Investitionsbedarfen, Darstellung gestrichener Ausgaben sowie deren Effekt im Vergleich zum Vorjahreshaushalt im Rahmen der Ex-ante-Analyse
Fehlende Gesamtschau des Haushalts	<i>Der Haushalt wird nur auf Titelebene analysiert. Es findet keine Analyse der Auswirkungen des Gesamthaushalts statt.</i>	Evaluierung des Gesamthaushalts im Signaling der Ex-ante-Analyse und in der Ex-post-Analyse
Kein umfassendes Tagging	<i>Tagging findet nur für ausgewählte Titel und nur für die Ausgabenseite statt.</i>	Ausweitung des Taggings auf den Gesamthaushalt, inklusive der Einnahmenseite
Positiv-Bias und Darstellungsprobleme von Zielkonflikten	<i>Der aktuelle Tagging-Ansatz führt zu einer übermäßig positiven Darstellung der Auswirkungen des Haushalts. Negative Auswirkungen oder Zielkonflikte können nicht dargestellt werden.</i>	Einführung eines differenzierteren Tagging-Ansatzes
Mangelnde Standardisierung von Indikatoren	<i>Es gibt keine Standardisierung von Indikatoren zur Evaluierung von Maßnahmen oder Infrastruktur (z.B. eine Datenbank), um diese zu sammeln.</i>	Adaptation des Input-Output-Outcome-Impact-Frameworks für die Unterscheidung von Indikatoren; Tagging-Anwendung des Bundesministeriums der Finanzen als Option für Infrastruktur zum Sammeln der Indikatoren
Keine flächendeckenden Erfolgskontrollen	<i>Erfolgskontrollen werden noch nicht flächendeckend umgesetzt.</i>	Konsequente Umsetzung der Erfolgskontrollen
Problem der Multikausalität	<i>Aufgrund von Multikausalität ist es schwierig den Ursache-Wirkungs-Zusammenhang von Einzelmaßnahmen zu evaluieren. Dies stellt ein Problem für das Analysing dar.</i>	Adaptation des Input-Output-Outcome-Impact-Frameworks und getrennte Analysen für Output und Outcome (Ex-post-Analyse) sowie Impact (Kapitalstockanalyse)
Unzureichende Institutionalisierung	<i>Das aktuelle Singaling, Tagging und Analysing ist nicht rechtlich verankert. Darüber hinaus fehlt es verantwortlichen Mitarbeiter:innen an Kenntnissen zu dem Ansatz.</i>	Rechtliche Verankerung, Fortbildungen zum Budgeting-Ansatz

Der hier entworfene Youth Budgeting-Ansatz, knüpft methodisch an den bestehenden Signaling-, Tagging- und Analysing-Ansatz der zwoH an, adressiert jedoch ebenso die

bereits erwähnten Probleme des Status-Quo. Dieser Ansatz enthält sowohl ex-ante als auch ex-post Elemente, um ein umfassendes Bild der Auswirkungen des Haushalts auf Generationengerechtigkeit zu erhalten. Unser Ansatz beruht dabei auf drei separaten, aber dennoch komplementären Elementen, die in ihrer Gesamtheit den Youth Budgeting-Ansatz ausmachen: die Ex-ante-Analyse (Signaling und Tagging), die Ex-post-Analyse (Analysing) sowie die Status-quo-Analyse mit Konsultation. Diese drei Analysen werden im Folgenden beschrieben.

Tabelle 7: Die drei Analysen unseres Youth-Budgeting-Ansatzes.

Ex-ante-Analyse	Ex-post-Analyse	Status-quo-Analyse
<p>Die Ex-ante-Analyse schätzt die Auswirkungen des Haushalts auf Generationengerechtigkeit vor Verabschiedung des Haushalts ab. Sie besteht aus den beiden Elementen: Signaling und Tagging.</p> <p>Signaling umfasst die Darstellung der Auswirkungen des Haushalts auf bestimmte politische Ziele in den Vorworten und Vorbemerkungen der Einzelpläne des Bundeshaushalts.</p> <p>Tagging meint die Zuordnung von Titeln zu bestimmten politischen Zielen zu denen sie beitragen.</p>	<p>Die Ex-post-Analyse ergänzt die Ex-ante-Analyse durch eine Bewertung der Haushaltseffekte auf Titelebene und der Ebene des Gesamthaushalts mindestens einmal pro Legislaturperiode. Dabei wird der Effekt des Haushalts nach seiner Umsetzung evaluiert.</p>	<p>Die Status-quo-Analyse, durchgeführt einmal pro Legislaturperiode, besteht aus vier Komponenten: Kapitalstockanalyse, Zielgruppenanalyse, Konsultation mit Interessenverbänden und einer Tragfähigkeitsanalyse. Sie analysiert nicht einzelne Haushaltsposten, sondern tatsächliche Kapitalbestände, Zielgruppenbedürfnisse und die Gesamttragfähigkeit des Haushalts, um langfristige gesellschaftliche und ökonomische Entwicklungen zu bewerten. Die Ergebnisse der Analyse, veröffentlicht im "Youth Budgeting Monitor", sollen zur Anpassung der politischen Ziele und einer besseren Ausrichtung zukünftiger Haushalte beitragen.</p>

Ex-ante-Analyse: Signaling und Tagging

Da Signaling, wie oben dargestellt, weitgehend auf den Ergebnissen des Taggings aufbaut, wird zuerst auf Tagging eingegangen.

Tagging

Der hier vorgestellte Youth Budgeting-Ansatz erweitert den aktuellen Tagging-Prozess. Tagging meint dabei die Zuordnung von Haushaltstiteln zu den oben definieren

Zielfeldern generationengerechter Haushaltspolitik, zu denen sie beitragen. Diese Zuordnung wird basierend auf einer Schätzung der möglichen Auswirkungen des Titels vorgenommen. Dabei kann ein Titel beliebig vielen Zielfelder zugeordnet werden. Es handelt sich dabei um eine Vorabschätzung der Wirkung von Titeln des Bundeshaushalts. Dabei sollen die vorgeschlagenen Zielfelder die SDGs und die Nachhaltigkeitsziele der Deutschen Nachhaltigkeits Strategie nicht ersetzen, sondern erweitern.

Das Tagging soll weiterhin in der Phase zwischen dem Beschluss des Bundeskabinetts und dem Beginn der Haushaltsberatungen im Bundestag durchgeführt werden. Auch die Möglichkeit des Nach-Taggings, falls durch das Parlament neue Titel zum Haushalt hinzugefügt werden, soll fortgeführt werden. Wie auch beim SDG- und Nachhaltigkeitsziel-Tagging wären die Haushaltsreferate der Ministerien für das Youth Tagging zuständig.

Die Zielfelder generationengerechter Haushaltspolitik können leicht in der bereits bestehenden Tagging-Anwendung des Bundesministeriums der Finanzen integriert werden, sodass sich der Arbeitsablauf für das ausführende Personal nicht verändert, sondern nur um weitere Zielfelder erweitert wird. Eine Veröffentlichung der Tagging-Ergebnisse im Finanzbericht und auf der Webseite www.bundeshaushalt.de des Bundesministeriums der Finanzen ist weiterhin wünschenswert.

Ähnlich wie bei den SDGs sind die Indikatoren, die den einzelnen Zielfeldern generationengerechter Haushaltspolitik zugeordnet sind, teils zu abstrakt, als dass ein klarer kausaler Zusammenhang zwischen einer Einzelmaßnahme und der entsprechenden Wirkung festgestellt oder antizipiert werden kann. Nichtsdestotrotz kann ein Tagging insbesondere basierend auf Informationen aus vorangegangenen Ex-post-Analysen oder externen Policy-Evaluationen eine gute Intuition für die Ausrichtung des Haushalts vermitteln.

In Unterkapitel 5.3 wurde herausgearbeitet, dass der aktuelle Tagging-Ansatz in Deutschland nicht umfassend genug ist, da er sich nur auf einzelne Kapitel und Titel des Haushalts und auch ausschließlich auf die Ausgabenseite beschränkt. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass der Ansatz einen Positiv-Bias hat und negative Auswirkungen von Ausgaben im Haushalt nicht darstellt. Des Weiteren können Zielkonflikte nicht abgebildet werden. Um diese Probleme zu beheben, werden hier einige Erweiterungs- und Verbesserungsvorschläge vorgestellt.

Erstens sollte das Tagging auf alle Einzelpläne und Kapitel ausgeweitet werden und auch die Einnahmenseite mit einbeziehen. Dies wird auch in einer Studie des Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und der Deloitte GmbH zur zwoH empfohlen (Streubel u. a. 2024). Um das im Koalitionsvertrag selbstgesetzte Ziel einer erfolgreichen Umsetzung der zwoH zu erreichen, sollte das Tagging also in jedem Falle ausgeweitet werden.

Zweitens wird vorgeschlagen, den Tagging-Prozess von der bloßen Zuordnung eines Ziels zu einem Titel hin zu einer ex-ante Evaluierung, wie sie beispielsweise im

Rahmen des französischen Green Budgeting umgesetzt wird, zu verändern. Dabei wird jeder Haushaltstitel daraufhin evaluiert, ob er den gesetzten Zielen (ob SDGs oder die oben definierten Zielfelder der generationengerechten Haushaltspolitik) zuträglich ist oder nicht. Dies geschieht im Vergleich zu einem kontrafaktischen Szenario, in welchem die Position nicht bestünde oder niedriger ausfiele. Jeder Titel wird auf seine Auswirkungen auf jedes einzelne Ziel eines Zielkomplexes (z.B. Nachhaltigkeitsziele, SDGs, Ziele der generationengerechten Haushaltspolitik) hin evaluiert. Als für ein einzelnes Ziel "ungünstig" bewertete Maßnahmen erhalten dabei die Bewertung -1, "neutrale" oder "günstig, aber umstrittene" Ausgaben bzw Ausgaben mit "unklarer Wirkung" erhalten den Wert 0, "günstige" Maßnahmen den Wert 1. Jede Maßnahme erhält darauf basierend eine Gesamtbewertung, die sich aus den Gesamtwertungen für alle Ziele ergibt:

- Wenn die Auswirkungen für **alle Ziele günstig oder günstig und neutral** sind, wird die Maßnahme als **"insgesamt günstig"** eingestuft (nur Bewertungen mit 0 oder 1).
- Wenn die Auswirkungen für **alle Ziele neutral** sind, wird die Maßnahme als **"insgesamt neutral"** eingestuft (nur Bewertungen mit 0).
- Wenn die Auswirkungen für **alle Ziele ungünstig oder ungünstig und neutral** sind, wird die Maßnahme als **"insgesamt ungünstig"** eingestuft (nur Bewertungen mit -1 oder 0).
- Wenn die Auswirkungen gleichzeitig für **verschiedene Ziele günstig, ungünstig und neutral** sind, wird die Maßnahme als **"insgesamt gemischt"** eingestuft (Bewertungen mit -1, 0 oder 1).

Liegen nicht genügend Informationen vor, kann eine Maßnahme auch ungetagged bleiben. Dieses differenzierte Taggen bildet also auch negative Auswirkungen einzelner Titel ab und überwindet so den oben problematisierten Positiv-Bias. Darüber hinaus können Zielkonflikte durch die Kategorisierung "insgesamt gemischt" dargestellt werden. Durch das Taggen wird demnach sowohl ersichtlich, welche Auswirkung einzelne Maßnahmen bzw. Haushaltsposten voraussichtlich haben. Es handelt sich dementsprechend um eine Analyse auf der Mikroebene. Die Scores aller Titel können zusammengerechnet werden, sodass sich ein Gesamtscore für den jeweiligen Einzelplan oder sogar den Gesamthaushalt ergibt. Die Akkumulation der Scores erfolgt dabei proportional zum Volumen des Haushaltspostens. Dies kann ein erster, grober Indikator für die Wirkung des Haushalts sein, kann jedoch keine Analyse oberhalb der Titelebene ersetzen.

Wichtig ist hier anzumerken, dass die bloße Veranschlagung von finanziellen Mitteln nicht unbedingt positiv zu einem gesetzten Ziel beiträgt und dies beim Tagging berücksichtigt werden muss. Betrachtet man also primär die veranschlagte Summe und nicht auch die Ausgestaltung einer bestimmten Maßnahme, fasst ein Tagging-Ansatz zu kurz. Es ist dementsprechend wichtig, auch die Ausgestaltung der Maßnahme zu betrachten.

Der Tagging-Prozess soll ein Bewusstsein für die Auswirkungen der einzelnen Titel in der Haushaltsaufstellung schaffen. Dies kann gegebenenfalls schon zu einer Entscheidung für eine andere Maßnahme führen, falls der Posten negative Auswirkungen hat.

Optional könnte das Tagging auch auf Aspekte der Tragfähigkeit erweitert werden. So könnte eine weitere, binäre Kategorisierung der "wachstumsorientierten Ausgabe" eingeführt werden. Für derart kategorisierte Titel könnten zusätzliche Nettokreditaufnahme erlaubt werden. Einen ähnlichen Vorschlag für eine Liste von zukunftsorientierten Ausgaben, für die, geprüft durch eine unabhängige Fiskalinstitution, neue Schulden erlaubt werden, hat schon Suttor-Sorel (2023) für die europäische Ebene unterbreitet sowie kürzlich Schuster u. a. (2024) für die deutsche Haushaltspolitik.

Signaling

Das Signaling im Rahmen der Vorworte zu Einzelplänen sollte, wie es bereits der Fall ist, die Ergebnisse des Taggings umfassend darstellen. Wie oben herausgearbeitet, greift dieser Signaling-Ansatz jedoch recht kurz, da eine Betrachtung des Haushalts auf Titelebene alleine keine Gesamtschau darstellt. Die Analyseergebnisse auf Titelebene können aufgrund von gemeinsamen Effekten, die auf Titelebene nicht analysiert werden können (wie beispielsweise die Tragfähigkeit eines Haushalts) nicht einfach aggregiert werden. Eine zusätzliche Analyse auf der Ebene von Einzelplänen oder des Gesamtplans wäre also im Rahmen des Signalings sinnvoll und könnte ebenfalls in die Vorworte der Einzelpläne oder als Vorwort des Gesamtplans aufgenommen werden. Darüber hinaus werden momentan gestrichene Ausgaben und deren Effekt nicht betrachtet. Eine Darstellung der Streichungen und ihrer Konsequenzen insbesondere im Vergleich zum Vorjahreshaushalt sollte daher ebenfalls in das Vorwort des Haushaltsplans integriert werden. Für diese Analyse des Gesamthaushalts sollte das Bundesministerium der Finanzen zuständig sein. So gestaltete Vorworte ermöglichen Debatten über die Generationengerechtigkeit des Haushalts und schaffen Transparenz über die erwarteten Auswirkungen.

Ex-post-Analyse: Analysing

Die Ex-ante-Analyse wird durch eine Ex-post-Analyse anknüpfend an das von der Bundesregierung nach der 11. Spending Review geplante Analysing ergänzt, welche mindestens einmal pro Legislaturperiode idealerweise aber jährlich für den vergangenen bzw alle vergangenen Haushalte seit der letzten Analyse durchgeführt wird. Diese Analyse sollte mindestens zu Beginn und ein mal nach der Hälfte der Legislaturperiode durchgeführt werden, damit die aktuelle Bundesregierung darauf reagieren kann. Dabei wird sowohl die Titelebene als auch die Ebene des Gesamthaushalts evaluiert.

Oben wurde bereits die Problematik beschrieben, dass keine Standardisierung von Indikatoren zur Evaluation oder Erfolgsmessung von Maßnahmen im deutschen Haushaltsprozess existiert. Dies liegt unter anderem daran, wie Erfolg und Wirkung

von einzelnen Maßnahmen verstanden werden. Die im Rahmen von Erfolgskontrollen angegebenen Indikatoren sind so gewählt, dass sie den direkten "Outcome" einer Maßnahme indizieren. Sie sind somit sehr maßnahmenspezifisch. Dies ermöglicht es, die Wirkung einer Maßnahme tatsächlich messbar zu machen.

Die Indikatoren der SDGs oder der Zielfelder generationengerechter Haushaltspolitik sind jedoch Indikatoren für gesamtgesellschaftliche und langfristige Ziele. Diese werden nicht durch eine einzelne Maßnahme, sondern durch eine Vielzahl von Maßnahmen erreicht. Die Auswirkungen einer einzelnen Maßnahme auf diese Ziele zu bestimmen, ist aufgrund von Multikausalität schwierig. Dennoch ist es wichtig die Erreichung von gesamtgesellschaftlichen und langfristigen Zielen regelmäßig zu überprüfen, um die Ausrichtung des Haushalts ggf. anzupassen und über den Stand dieser wichtigen Ziele informiert zu bleiben.

Wir schlagen daher vor, wie in Abbildung 13 dargestellt, zwischen verschiedenen Formen von Wirkung zu differenzieren und sich diesen in getrennten Analysen zu widmen, um sowohl die Wirkung einer Einzelmaßnahme überprüfen zu können als auch die Erreichung von abstrakten Zielen sicherzustellen. Dabei folgen wir Assmann u. a. (2018), Freie und Hansestadt Hamburg (2021) und Streubel u. a. (2024). "Input" stellt die bereitgestellten Finanzmittel dar. "Output" bezeichnet die unmittelbaren Ergebnisse des Verwaltungshandelns und "Outcome" die dadurch erzielte Wirkung. "Impact" beschreibt dann die Wirkung auf langfristige und gesamtgesellschaftliche Ziele.

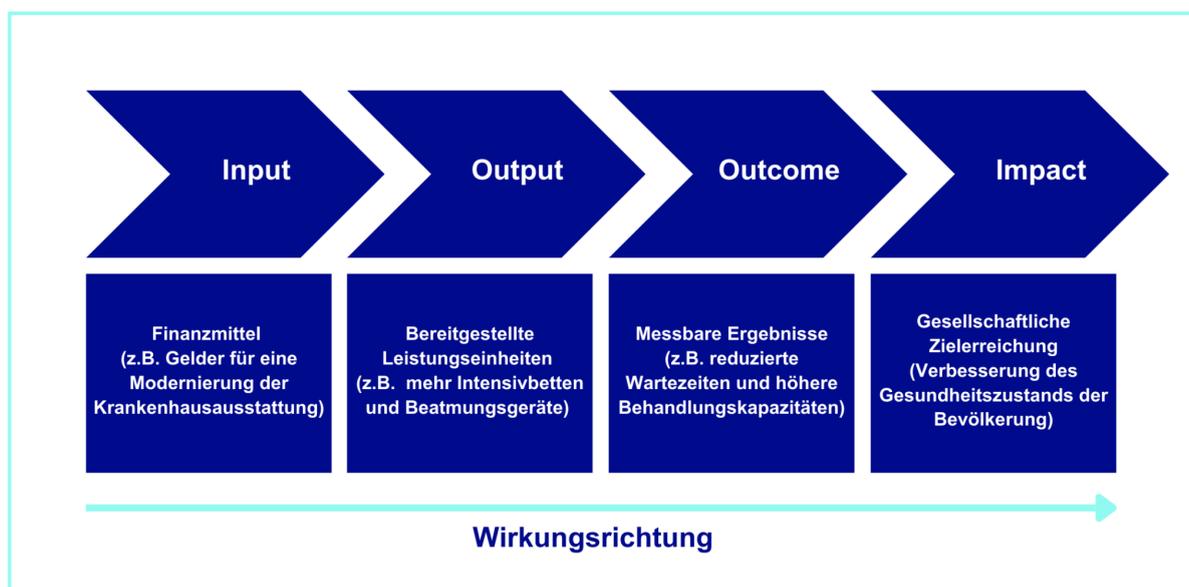


Abbildung 13: Darstellung der verschiedenen Wirkungsdimensionen am Beispiel von Gesundheitspolitik.

Quelle: Eigene Darstellung nach Streubel u. a. (2024).

Das Analysing der Ex-post-Analyse fokussiert sich dabei auf "Output" und "Outcome" von einzelnen Maßnahmen bzw. Titeln. Dabei soll, wie bereits vom Bundesministerium der Finanzen im Rahmen des Analysings geplant, auf die Informationen, die im Rahmen von Erfolgskontrollen (§7 BHO) erhoben werden, aufgebaut und die Wirkung

des Haushalts nach wissenschaftlichen Standards evaluiert werden. Die Evaluierungen von wesentlichen Regierungsvorhaben können ebenfalls als Anknüpfungspunkt für die hier vorgeschlagene Ex-post-Analyse verwendet werden (Statistisches Bundesamt 2022). Diese Analyse, die mindestens einmal pro Legislaturperiode stattfindet, fasst die Ergebnisse der Evaluation des "Outcomes" der Maßnahmen zusammen und soll darüber hinaus die Gesamtwirkung des Haushalts bzw. der vergangenen Haushalte sowie die Zusammenwirkung von einzelnen Titeln analysieren. Gibt es beispielsweise mehrere Titel mit ähnlichen oder gleichen "Outcome"-Indikatoren, soll evaluiert werden, wie sich die Titel gemeinsam auf diese Indikatoren ausgewirkt haben. Die Haushaltsabteilung des Bundesministeriums der Finanzen könnte eine solche Analyse durchführen..

Status-quo-Analyse mit Konsultation - Youth Budgeting Monitor

Zusätzlich zur Ex-ante- und Ex-post-Analyse schlagen wir vor, mindestens einmal pro Legislaturperiode eine Status-quo-Analyse durchzuführen, deren Ergebnisse im "Youth-Budgeting-Monitor" dargestellt werden. Diese besteht aus vier Komponenten: Kapitalstockanalyse, Zielgruppenanalyse, eine Konsultation mit Interessensverbänden und der Zivilgesellschaft zur Generationengerechtigkeit im Haushalt und eine Tragfähigkeitsanalyse. Diese Analyse unterscheidet sich von der Ex-post-Analyse, da die Ex-post-Analyse die Analyse von Posten in den vergangenen Haushalten und deren Auswirkungen umfasst, während die Status-quo-Analyse nicht Haushaltsposten analysiert, sondern tatsächliche Kapitalstöcke, die Zielgruppe oder die Gesamttragfähigkeit des Haushalts. Dementsprechend ist die Status-quo-Analyse nicht direkt eine Analyse des Haushalts, sondern vielmehr eine Analyse der Gesellschaft und langfristiger ökonomischer Entwicklungen und Bedürfnisse. Die Gesamtheit der Status-quo-Analyse könnte als "Youth Budgeting Monitor" veröffentlicht werden, zu dem die Bundesregierung zeitnah Stellung beziehen und ggf. einen Aktionsplan vorlegen muss. Daher sollte die Status-quo-Analyse mindestens einmal pro Legislaturperiode idealerweise jedoch häufiger durchgeführt werden und mindestens einmal zu Beginn einer Legislaturperiode veröffentlicht werden, sodass die neue Regierung auf die Analyseergebnisse reagieren kann.

Die **Kapitalstockanalyse** dient der Evaluation des "Impacts" der vergangenen Haushalte. Dabei wird jedoch nicht von den einzelnen Titeln oder Haushalten her gedacht, sondern der Stand der Kapitalstöcke der Zielfelder generationengerechter Haushaltspolitik an sich ermittelt. Die Ergebnisse dieser Analyse sollen anschließend in die politische Zielsetzung der Bundesregierung eingearbeitet werden. Darüber hinaus informieren die Ergebnisse darüber, inwiefern die Maßnahmen der vergangenen Haushalte zur gesamtgesellschaftlichen und langfristigen Zielen beigetragen haben. Während der aktuelle Signaling-, Tagging- und Analysing-Ansatz es nicht schafft, die Auswirkungen von nicht-getätigten Ausgaben abzubilden, ermöglicht die Kapitalstockanalyse dies. Fällt beispielsweise der Kapitalstock der Verkehrsinfrastruktur unter ein Niveau, das für die hinreichende Bereitstellung von grundlegender Mobilität notwendig ist, ist klar, dass zu seinem Erhalt mehr investiert werden müsste. Damit wird sichergestellt, dass der Youth Budgeting-Ansatz die

gesamten Auswirkungen von Haushaltspolitik auf Generationengerechtigkeit abbildet und nicht nur Teile davon. Die Kapitalstockanalyse kann entweder von einem Referat des Bundesministeriums der Finanzen oder einem damit beauftragten Forschungsinsitut durchgeführt werden. Die Ausschreibung einer entsprechenden Studie könnte durch das Bundesministerium der Finanzen erfolgen. Alternativ wäre es auch denkbar, den Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder einen ähnlichen Sachverständigenrat mit der Durchführung zu beauftragen. Es wäre ebenfalls denkbar, die Kapitalstockanalyse gemeinsam mit der oben vorgeschlagenen Ex-post-Analyse zu veröffentlichen oder die beiden Analysen zu kombinieren. Ein möglicher Ausgangspunkt für die Analyse des Zustandes verschiedener Kapitalstöcke kann die Tabelle B im Anhang mit verschiedenen Indikatoren zum Zustand der Zielfelder sein.

Darüber hinaus wird die Kapitalstockanalyse durch eine **Zielgruppenanalyse und Konsultationen** ergänzt. Beide Instrumente dienen zur Informationsgewinnung über die Zielgruppe und über mögliche neue Herausforderungen, die das Leben aktuell junger oder zukünftiger Generationen beeinflussen könnten. Auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse können die Ziele des Youth Budgeting-Ansatzes aktualisiert und angepasst werden. Durch die Konsultation entsteht darüber hinaus ein partizipatives Element. So können Impulse aus Analysen von Interessenverbänden oder der Zivilgesellschaft mit aufgenommen werden. Die **Zielgruppenanalyse** hat also konkret zum Ziel, die Bedürfnisse der aktuell jungen Generation zu evaluieren und mögliche neue zukünftige Herausforderungen zu identifizieren, die die drei Säulen generationengerechter Haushaltspolitik betreffen könnten und deshalb in Zukunft mit in die Youth Budgeting-Ziele integriert werden müssen. Wichtig ist hierbei die Heterogenität der Gruppe mitzubeachten und insbesondere Menschen, die von intersektioneller Diskriminierung betroffen sind (also beispielsweise junge Frauen mit Migrationshintergrund), bewusst mitzudenken. Diese Zielgruppenanalyse kann beispielsweise von einem Forschungsinstitut durchgeführt werden. Die Ausschreibung einer entsprechenden Studie könnte z.B. durch das Bundesministerium der Finanzen vorgenommen werden. Die **Konsultation** mit Interessenverbänden der Jugend und der Zivilbevölkerung beinhaltet, die vergangenen Haushalte und ihre Auswirkungen auf Generationengerechtigkeit zu diskutieren. Impulse und Informationen daraus können ebenfalls in die Zielgruppenanalyse aufgenommen werden. Die Durchführung dieser Konsultation könnten das Referat für Jugendbeteiligung im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das entsprechende Spiegelreferat in der Bundeshaushaltsabteilung des Bundesministeriums der Finanzen leisten. Informationen aus beiden Prozessen werden bei der nächsten Haushaltsaufstellung berücksichtigt.

Außerdem wird in die Status-quo-Analyse bzw. den Youth Budgeting Monitor ein Abschnitt zur **Tragfähigkeitsanalyse** aufgenommen. Aktuell wird bereits einmal pro Legislaturperiode ein Tragfähigkeitsbericht veröffentlicht (Bundesministerium der Finanzen 2024b). Gleichwohl steht auch hier die Schuldenquote zentral im Fokus statt der, in Kapitel 2 benannten, weiter gefassten zentralen Determinanten der Tragfähigkeit. Zu diesen gehören unter anderem das Zinsniveau für Staatsanleihen,

das zukünftige Wachstum sowie explizite und implizite Verbindlichkeiten. Die bisherigen zentralen Metriken und Regeln der Tragfähigkeit – die Schuldenquote und das Defizit – sind in diesem Lichte simplistisch. Sie ignorieren Determinanten außerhalb expliziter Verbindlichkeiten. Daher ist eine breitere Betrachtung der Tragfähigkeit geboten. Einige Anregungen dazu finden sich in der folgenden Textbox. Für die Tragfähigkeitsanalyse könnte die für den Tragfähigkeitsbericht verantwortliche Stelle im Bundesministerium der Finanzen zuständig werden.

Multifaktorielle Tragfähigkeit

Eine ausschließliche Betrachtung von Schuldenquote und Defizit ignoriert, wie erwähnt, zentrale Determinanten der Tragfähigkeit. Auch die privaten Organisationen, die sich professionell mit der Feststellung von Tragfähigkeit beschäftigen – Rating-Agenturen, insbesondere Moody's, Fitch, S&P – gewichten daher andere Faktoren stärker. In der Tat findet sich keine signifikante Korrelation zwischen Schuldenquote und Kreditratings von Staaten (European Investment Bank 2022). Positiv korreliert mit den Kreditratings sind dagegen die Höhe des BIP, Governance-Indikatoren, ein freier Wechselkurs und die Leistungsbilanz (current account) (ebd.). Negativ korreliert mit dem Rating ist der Zinsdienst als Anteil am BIP (ebd.). Die Tragfähigkeitsbewertungen der Rating-Agenturen nähern sich der multifaktoriellen Natur der Tragfähigkeit durch Einbezug dieser Faktoren.

Eine konkrete Ausgestaltung des Monitorings im Bericht kann und soll hier nicht dargelegt werden. Wichtig ist es, dem multifaktoriellen Wesen der Tragfähigkeit gerecht zu werden. Insbesondere endogenen Wachstumsdynamiken, der Entwicklung der Rate von Zinsdienst zum Bruttoinlandsprodukt und den für die Zinshöhe bestimmenden Faktoren (Zentralbankpolitik, Integration von Staatsanleihen in Finanzmärkte, usw.) ist hierbei Aufmerksamkeit zu schenken. Die genannten Berichte können dafür einen ersten Ausgangspunkt bilden.

Monitoring

Für eine erfolgreiche Umsetzung des Youth Budgeting ist neben klar definierten Zielen, Instrumenten und Methoden auch eine präzise Monitoringstrategie von entscheidender Bedeutung. Die Veröffentlichung der Ergebnisse der drei vorgeschlagenen Analysen ist essenziell, da sie der Zivilgesellschaft, Forschungseinrichtungen und Think Tanks die Möglichkeit gibt, den Prozess zu überwachen und eine politische Debatte über den Inhalt zu fördern. Zusätzlich sollte eine staatliche Institution offiziell mit der Überwachung des Budgeting-Prozesses beauftragt werden. Der Bundesrechnungshof wäre hierfür eine geeignete Instanz, welche bisher allerdings nicht explizit mit der Überwachung des aktuellen SDG-Taggings betraut wurde. Als oberste Bundesbehörde ist er ein unabhängiges Organ der Finanzkontrolle und unterliegt ausschließlich den gesetzlichen Vorgaben. Die Verfassung verankert sowohl die Position des Bundesrechnungshofes als auch die richterliche Unabhängigkeit seiner Mitglieder und seine zentralen Aufgaben (Art. 114 Abs. 2 GG).¹⁹

¹⁹ Der Bundesrechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Jährlich erstattet er der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat sowie der Öffentlichkeit Bericht über die Prüfungsergebnisse. Darüber hinaus macht der

In diesem Zusammenhang spielt auch der Rechnungsprüfungsausschuss des Bundestages eine wichtige Rolle. Dieser parlamentarische Ausschuss agiert im Rahmen des Entlastungsverfahrens gemäß Art. 114 Abs. 1 GG und übernimmt Aufgaben wie die Nachvollziehung der Ausgaben des Bundes, die Überprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Vorbereitung der Entlastung der Bundesregierung auf Basis der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes (Deutscher Bundestag 2024; Zentrales Finanzwesen des Bundes 2024). Somit sind der Bundesrechnungshof und der Rechnungsprüfungsausschuss auch für das Prüfen der ordnungsgemäßen Umsetzung von Youth Budgeting geeignet, falls dieses von der Bundesregierung beschlossen werden sollte.

Institutionalisierung

Damit Youth Budgeting erfolgreich durchgeführt werden kann, muss das Personal in der Haushaltsabteilung des Bundesministeriums der Finanzen und den Haushaltsreferaten der anderen Ministerien entsprechend geschult werden. Es sollten also explizit Fortbildungen zum Youth Budgeting-Ansatz angeboten werden. Dies könnte beispielsweise durch die Kompetenzstelle für Evaluation im Statistischen Bundesamt durchgeführt werden, da diese auch aktuell schon mit der Durchführung von Fortbildungen zu Evaluierungsmaßnahmen betraut ist (Statistisches Bundesamt 2022). Um Vergleichbarkeit und methodische Einheitlichkeit zu gewährleisten, könnten das Bundesministerium der Finanzen und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Austausch mit der Kompetenzstelle für Evaluation im Statistischen Bundesamt klare Richtlinien vorgeben. Des Weiteren ist es sinnvoll, das Statistische Bundesamt einzubeziehen und dessen Datenerhebung auf die Bedürfnisse des Budgetings anzupassen. Eine rechtliche Verankerung wäre ebenfalls wünschenswert. Mögliche Wege dafür sind in der Textbox auf der nächsten Seite dargestellt.

Rechtliche Verankerung

Das hier vorgeschlagene Youth Budgeting besteht aus drei verschiedenen Elementen - der Ex-ante-Analyse, der Ex-post-Analyse und der Status-quo-Analyse. Für jedes dieser Elemente kommen verschiedene Optionen zur rechtlichen Verankerung in Frage, die hier nun kurz dargestellt werden.

Ex-ante-Analyse: Da die Ex-ante-Analyse an das bereits bestehende Tagging und Signaling im Bundeshaushalt anknüpft, erfordert sie eine ähnliche rechtliche Verankerung. Damit künftig Generationengerechtigkeitsaspekte im Rahmen der Vorworte und Vorbemerkungen ausgewiesen werden (Signalling) und einzelne Titel auf ihre Auswirkungen auf Generationengerechtigkeit hin analysiert werden, ist eine Änderung der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB) erforderlich. Dies könnte ähnlich wie in der 10. Spendingreview für das SDG-Signalling und -Tagging erfolgen (Bundesministerium der Finanzen 2022).

Ex-post-Analyse: Für die rechtliche Verankerung der Ex-post-Analyse wären eine Änderung der BHO in Teil I §2 oder das Einfügen eines Teils Va "Vereinbarkeit mit Generationengerechtigkeitszielen" nach Teil V "Rechnungsprüfung" und vor Teil VI "Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Haushalts" mit dem zusätzlichen §104a "Ex-post-Analyse zur Generationengerechtigkeit des Bundeshaushalts" denkbar, wodurch die Haushaltsabteilung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) mit der Durchführung der Analyse beauftragt wird.

Status-quo-Analyse und Youth Budgeting Monitor: Je nachdem, ob das Bundesministerium der Finanzen die Durchführung der Status-quo-Analyse regelmäßig ausschreibt und diese von einem Forschungsinstitut durchgeführt wird, oder ob der Sachverständigenrat mit der Durchführung der Analyse beauftragt wird, sind verschiedene Optionen der rechtlichen Verankerung denkbar. Ist das Bundesministerium der Finanzen hauptverantwortlich, dann wäre eine Änderung der BHO, wie bei der Ex-post-Analyse eine sinnvolle Option. Darin könnte dann auch die Pflicht zur Stellungnahme seitens des Ministeriums oder der Bundesregierung zum Youth Budgeting Monitor festgehalten werden. Alternativ käme bei der Beauftragung des Sachverständigenrats eine Ergänzung des SVR-Gesetz parallel zu §6 in Frage, gemäß dem die Bundesregierung spätestens acht Wochen nach Vorlage des SVR-Berichts Stellung nehmen muss.

Die institutionelle Rahmung des Youth Budgetings sollte auch dafür sorgen, dass es die berechtigte Hoffnung gibt, dass Erkenntnisse aus dem Youth Budgeting und insbesondere aus der Status-Quo- und Ex-post-Analyse Eingang in Regierungsziele und Regierungshandeln finden. Die Bundesregierung könnte dazu verpflichtet werden, nach Veröffentlichung des Youth Budgeting Monitors ein gemeinsames Antwortschreiben in Reaktion auf den Monitor zu veröffentlichen. In diesem Schreiben soll darauf eingegangen werden, wie die Regierung gedenkt, die Erkenntnisse aus dem Monitor in ihr Handeln einzubeziehen. Insbesondere wenn im Youth Budgeting Monitor Missstände, beispielsweise Defizite bei den Kapitalbeständen aufgezeigt werden, soll die Regierung darstellen, wie sie diese Defizite zu korrigieren gedenkt. Dieser Antwortmechanismus könnte dabei helfen, dass die tatsächliche Orientierung der Haushaltspolitik an der Generationengerechtigkeit gestärkt wird.

Take-Aways Kapitel 5.3 (Youth Budgeting Vorschlag)

Zielsetzung: Der vorgestellte Youth Budgeting-Ansatz zielt darauf ab, durch die entsprechende Ausrichtung des Haushalts Menschen im Jetzt und in Zukunft, unabhängig von ihrer Generation zu ermöglichen, ihre Fähigkeiten auszuüben, was die Grundlage für ein gutes Leben in Würde darstellt. Dazu gehört auch das Vermeiden grober Ungleichstellung durch die Verteilung von Ressourcen und grober Chancenungleichheit im Jetzt und in der Zukunft. Außerdem muss der Haushalt weiterhin den Maßstäben der Tragfähigkeit genügen.

Methodologie: Der Youth Budgeting-Ansatz besteht aus drei Hauptkomponenten: Die Ex-ante-Analyse umfasst Signaling und Tagging, um die potenziellen Auswirkungen der Haushaltsposten im Voraus zu bewerten. Die Ex-post-Analyse ergänzt dies durch eine retrospektive Evaluierung von Output und Outcome, um die tatsächliche Wirkung der

Haushaltsmaßnahmen zu messen. Ergänzend wird eine Kapitalstock-, Tragfähigkeits-, Zielgruppenanalyse und Konsultation durchgeführt, um den langfristigen Impact auf generationengerechte Haushaltspolitik zu bewerten und durch partizipative Elemente die Bedürfnisse junger und zukünftiger Generationen zu berücksichtigen.

Monitoring: Für die erfolgreiche Umsetzung des Youth Budgeting ist eine klare Monitoringstrategie entscheidend, die die Veröffentlichung der Ergebnisse der Analysen umfasst und der Zivilgesellschaft, Forschungseinrichtungen und Think Tanks die Überprüfung ermöglicht. Der Bundesrechnungshof ist als unabhängige Bundesbehörde bereits mit dem Monitoring des Bundeshaushalts betraut. Auch dem Rechnungsprüfungsausschuss des Bundestags fallen ähnliche Aufgaben zu. Somit könnten diese beiden Institutionen ebenfalls mit der offiziellen Überwachung des Budgeting-Prozesses beauftragt werden.

Institutionalisierung: Um Youth Budgeting effektiv umzusetzen, ist eine Schulung des Personals in den relevanten Haushaltsabteilungen der Bundesministerien erforderlich, ergänzt durch klar vorgegebene methodische Leitlinien. Eine rechtliche Verankerung des Ansatzes sowie die Einbeziehung des Statistischen Bundesamtes zur Anpassung der Datenerhebung sind ebenfalls wichtige Schritte zur Institutionalisierung. Zuletzt würde eine Inpflichtnahme der Bundesregierung, ein Antwortschreiben auf den Youth Budgeting Monitor zu veröffentlichen, in dem sie erklärt, wie die Erkenntnisse des Monitors in zukünftiges Regierungshandeln einfließen, dabei helfen, tatsächlichen politischen Fortschritt hervorzubringen (siehe Textbox S. 80).

5.4 Grenzen von Youth Budgeting und Ausblick

Grenzen

Das hier dargestellte Youth Budgeting Werkzeug ist kein Garant generationengerechter Haushaltspolitik. Folgende Limitationen sind zu bedenken:

Der Youth Budgeting-Ansatz verfolgt das Hauptziel, Transparenz zu schaffen und das Bewusstsein für die nicht-neutrale Wirkung von Haushaltspolitik auf junge und zukünftige Generationen zu schärfen. Dennoch bleibt der politische Wille für eine generationengerechte Politik entscheidend, damit Budgeting-Ansätze tatsächlich spürbare Effekte entfalten können. Wie bereits erwähnt, fehlt derzeit eine gesetzliche Grundlage für den Tagging-Prozess in Bezug auf die SDGs, wodurch die Verfolgung dieser Ziele stark von politischen Entscheider:innen abhängt. Wie zu Beginn dieses Berichts dargelegt, ist die Frage der Generationengerechtigkeit moralisch relevant, da die derzeitige demografische Struktur Deutschlands den politischen Fokus aus Sicht der Wählergruppen nicht auf junge und zukünftige Generationen richtet. Ohne eine gesetzliche Grundlage, wie sie beispielsweise für das Green Budgeting in Frankreich besteht, bleibt die Umsetzung eines Youth Budgeting stark vom Altruismus und Willen politischer Entscheider:innen abhängig.

Darüber hinaus erschwert die Komplexität der Folgenabschätzung von Einnahmen und Ausgaben die Umsetzung. Die Effektivität dieses Werkzeugs zur Implementierung von

Generationengerechtigkeit in der Haushaltspolitik steht und fällt mit der fachlichen Kompetenz der beauftragten Mitarbeitenden. Klare Leitfäden zur ressortübergreifenden Einheitlichkeit der Methodologie sind notwendig und themenspezifische Fortbildungen für Mitarbeitende zur Sensibilisierung für Folgenabschätzungen sind unumgänglich. Für Ex-ante Abschätzungen, wie Tagging und Signaling, sind darüber hinaus ausreichende Daten oder wissenschaftliche Literatur vonnöten, auf die zurückgegriffen werden kann. Dies kann eine gründliche Vorabschätzung zeitaufwändig machen. Daran anschließend könnte die umfassende Umsetzung von Youth Budgeting auf den gesamten Bundeshaushalt mit zusätzlichen Anstrengungen verbunden sein, die über die Schulung von Personal in den Aufbau von Überwachungsmechanismen hinausgehen, um sicherzustellen, dass die vorgegebenen Leitfäden konsequent angewendet werden. Ohne ausreichende Ressourcen könnte diese zusätzliche Komplexität die Anwendbarkeit des Ansatzes einschränken. Ebenso besteht die Gefahr, dass die Vielzahl an Zielfeldern die Durchführung erschweren könnte, obgleich er in den bestehenden Tagging Prozess für die Nachhaltigkeitsziele ohne große Anpassungen eingebaut werden könnte.

Budgeting-Ansätze sind grundsätzlich anfällig für Manipulation. Ähnlich wie beim Greenwashing im Klimaschutz könnte ein Haushalt als generationengerecht präsentiert werden, ohne dass tatsächlich generationengerechte Maßnahmen umgesetzt werden. Dies lässt sich jedoch durch eine sorgfältige Überprüfung, beispielsweise durch den Bundesrechnungshof, verhindern.

Ein weiterer Schwachpunkt des Youth Budgetings – wie bei jedem Budgeting-Ansatz – besteht darin, dass der tatsächliche Einfluss auf die definierten Zielfelder maßgeblich von der konkreten Umsetzung der Maßnahmen abhängt. Die Höhe der bereitgestellten Mittel ist dabei nicht immer das entscheidende Kriterium. Mögliche Zielkonflikte können bei einer intelligenten Implementierung minimiert werden. Im Tagging- und Signaling-Prozess muss sich daher ausschließlich auf das wahrscheinlichste Szenario konzentriert werden.

Es ist außerdem erneut zu beachten, dass die hier vorgestellten Zielfelder normativ sind und keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Die konkreten Ziele müssen im politischen Diskurs und, nach Möglichkeit, unter Einbezug von Partizipationsangeboten festgelegt und regelmäßig aktualisiert werden. Des Weiteren stellen die Zielfelder eine Minimalkonzeption eines guten Lebens in Würde dar. Somit können sie nur als Mindeststandard verstanden werden.

Der Youth Budgeting-Ansatz ist damit nur ein Werkzeug auf dem Weg zu einer generationengerecht gestalteten Haushaltspolitik. Er operiert innerhalb der bestehenden Fiskalregeln, in welchen der Handlungsspielraum für Investitionen, die primär jungen und zukünftigen Generationen zugutekommen würden, institutionell beschränkt ist.

Umsetzung

Wie oben ausgeführt, könnte die umfangreiche Implementierung des hier ausgearbeiteten Youth Budgeting-Vorschlags aus Kosten-Nutzen Perspektive möglicherweise nicht die ideale Lösung für einen generationengerechten Bundeshaushalt darstellen. Sollte sich die Umsetzung als zu aufwendig erweisen, sollte eine gezielte Allokation von personellen Ressourcen in die Prozesse, durch die größerer Nutzen entsteht, stattfinden. Auf Grundlage der Literaturrecherche zu bereits implementierten Budgeting-Ansätzen wäre zu prüfen, ob eine Kombination aus Status-quo-Analysen und Ex-Post-Betrachtungen ausreichende Einblicke und Transparenz in die Effekte des Bundeshaushalts auf Generationengerechtigkeit liefern könnte.

Ähnlich der Pilotprojekte für den Tagging-Prozess zur Verfolgung der SDGs könnten Youth-Budgeting-Ansätze darüber hinaus zunächst für bestimmte Haushaltspläne eingeführt werden, die als potenziell relevant, aber nicht unmittelbar offensichtlich gewertet werden. Wir schlagen dafür das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) und das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) vor, da beide Ministerien durch die Langfristigkeit ihrer politischen Entscheidungen die Lebensrealität junger und zukünftiger Generationen besonders stark beeinflussen, ihre Bedeutung für die Generationengerechtigkeit jedoch auf den ersten Blick nicht direkt ersichtlich und daher potenziell unterschätzt wird.

Take Aways Kapitel 5.4

Unzulänglichkeiten des hier dargelegten Vorschlags für die Implementierung von Youth Budgeting:

- Ein politischer Wille ist entscheidend für die erfolgreiche Implementierung, insbesondere ohne eine bestehende gesetzliche Grundlage für Youth Budgeting.
- Multikausalität und fehlende Datengrundlagen oder entsprechende wissenschaftliche Literatur erschweren die Folgenabschätzung von Haushaltsentwürfen und Vorschlägen.
- Für einen wirksamen Budgeting-Ansatz braucht es Kompetenz und technisches Wissen bei den ausführenden Personen und Institutionen sowie Überwachungsmechanismen.
- Das vorgestellte Instrument kann seine Kraft für eine generationengerechte Haushaltspolitik nur innerhalb bestehender, teils restriktiver Fiskalregeln entfalten.

Für eine erste Implementierung des in diesem Kapitel vorgeschlagenen Youth Budgeting-Ansatzes ist folgendes zu beachten:

- Eine Pilotierung der Budgeting-Tools ist zunächst in Haushaltsplänen einzuführen, in denen diese Werkzeuge potenziell ihre größte Wirkung entfalten und am meisten zur Transparenz des Haushalts beitragen: BMDV und BMG.
- Um personelle Ressourcen zu sparen, könnte ebenfalls eine Kombination aus Status-quo-Analyse und Ex-post-Betrachtungen hinreichend sein.

Fazit

Wir wollen damit abschließen, zentrale Einsichten unserer Analyse zur generationengerechten Haushaltspolitik festzuhalten, die zentralen Stärken und Schwächen des vorgestellten Youth Budgeting-Ansatzes zusammenzufassen, und Handlungsempfehlungen zur (Teil-)Implementation von Youth Budgeting auszusprechen.

Welche allgemeinen Einsichten zu Haushaltspolitik und ihrem Bezug auf Generationengerechtigkeit konnten wir gewinnen?

1. Haushaltspolitik kann generationengerecht ausgerichtet werden, wenn ihr nicht nur Verbote auferlegt, sondern auch positive Ziele gesetzt werden. Bisher geraten ausbleibende Investitionen leicht aus dem Blick. Es gibt keine institutionellen Mechanismen, um sie auf die politische Tagesordnung zu bringen. Um das Verschleppen von Zukunftsinvestitionen zu vermeiden, braucht es daher klare und operationalisierbare haushaltspolitische Zielsetzungen.
2. Vorsorge für kommende Generationen zu leisten, ist eine vielschichtige Aufgabe, die sich nicht allein auf die Sicherstellung von Tragfähigkeit des Staatshaushalts reduzieren lässt. Ebenso lässt sich Tragfähigkeit nicht auf ausgeglichene Haushalte reduzieren. Zur generationengerechten Haushaltspolitik gehört vielmehr die Pflege all jener Kapitalbestände, die benötigt werden, damit junge und kommende Generationen ein menschenwürdiges Leben führen können.
3. Gute Haushaltspolitik lässt sich nicht darauf reduzieren, automatisierte Reaktionen auf die Veränderung einzelner Kennzahlen einzurichten und auszuführen. Vielmehr müssen in der Bewertung von Haushaltspolitik breite gesellschaftliche Outcomes betrachtet werden. Darüber hinaus muss die Diskussion über einzelne Ausgaben anstatt einzelner makroökonomischer Kennzahlen im Vordergrund stehen, um tatsächlich situationsspezifisch angemessene Politik machen zu können.

Was kann Youth Budgeting leisten und wo kann es einen produktiven Beitrag zu einer zielorientierten und generationengerechten Haushaltspolitik erzielen?

1. Die im Rahmen des Youth Budgetings geleisteten Analysen können die Transparenz und Übersichtlichkeit des Haushalts stärken. Das macht es für Medien, Forschung und Zivilgesellschaft einfacher, den Haushalt nachzuvollziehen und seine Auswirkungen zu diskutieren. Die gesellschaftliche Diskussion über Fiskalpolitik zu stärken ist ein zentrales Anliegen des Youth Budgetings. Im Haushalt werden die zentralen politischen Entscheidungen darüber getroffen, wie gesellschaftliche Ressourcen verteilt werden. Daher ist eine breite öffentliche Diskussion des Haushaltsgesetz demokratisch unbedingt wünschenswert.

2. Der Haushaltspolitik kann im Youth Budgeting eine klare Zielsetzung gegeben werden, wie zuvor gefordert. Die im vorgeschlagenen Youth Budgeting Monitor enthaltenen Kapitalbestands- und -bedarfsanalysen sollen dabei helfen, langfristige Bedarfe und damit Zielsetzungen für Haushaltspolitik zu ermitteln. Das soll die Haushaltspolitik dabei unterstützen, einem größeren Investitionsrückstau oder akuten Mangelerscheinungen der öffentlichen Infrastruktur vorzubeugen. Ausbleibende Investitionen werden frühzeitig identifiziert.
3. Der vorgestellte Youth Budgeting-Ansatz liefert eine im öffentlichen Diskurs bisher noch fehlende umfassende und detaillierte Konzeption dessen, was es heißt, generationengerechte Haushaltspolitik zu machen. Er stellt ein Vokabular zu Verfügung, das es einfacher macht, systematisch darüber nachzudenken, wie durch Haushaltspolitik Vorsorge geleistet werden kann. Dieses Vokabular und diese Konzeption zeichnen sich dadurch aus, dass sie unmittelbar für das Haushaltsgesetz operationalisierbar sind.

Neben diesen Stärken von Youth Budgeting und den allgemeinen Lehren, die daraus für die Haushaltspolitik hervorgehen, besitzt der vorgeschlagene Ansatz auch klare Grenzen und Einschränkungen.

1. Ein Youth Budgeting-Ansatz hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn er konsequent ausgeführt wird. Die Erfolgs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen haushaltspolitischer Maßnahmen werden gegenwärtig zum Teil nicht wie vorgeschrieben und teilweise gar nicht durchgeführt. Wenn die zuständige Verwaltung nicht hinreichend unterstützt wird, läuft Youth Budgeting Gefahr, dem gleichen Umstand zum Opfer zu fallen.
2. Gutes Monitoring ist noch lange keine gute Politik. Youth Budgeting ist zuallererst ein Tool, mit dem Haushaltspolitik und der Grad, zu dem sie ihre Ziele erreicht, transparent gemacht werden kann. Damit es nicht bei dieser Analyse bleibt, müssen institutionelle Kanäle gefunden und eingerichtet werden, über die die gewonnenen Einsichten in politische Handlungen umgesetzt werden. Die Wirkmacht eines Budgeting-Ansatzes beruht also maßgeblich auf seiner institutionellen Einbettung.
3. Budgeting-Ansätze sind anfällig für Manipulation. Äquivalent zum Green-Washing im Bereich des Klimaschutzes könnte der Haushalt auch als besonders generationengerecht dargestellt werden, ohne dass eine tatsächlich generationengerechte Haushaltspolitik verfolgt wird. Durch geeignetes Monitoring der Umsetzung z.B. durch den Bundesrechnungshof, kann dies jedoch vermieden werden.

Der vorgeschlagene Youth Budgeting-Ansatz hat ein großes Potential, die Implementation birgt jedoch signifikante Fallstricke. Vor diesem Hintergrund sprechen wir folgende Handlungsempfehlungen aus.

1. **Empfehlung:** Wir empfehlen eine modulare Einführung des Youth Budgetings. Damit ist gemeint, dass anfänglich nur ein Teil der oben vorgestellten Elemente des Youth Budgetings implementiert werden sollte. Wir empfehlen den vierjährigen Youth Budgeting Monitor, da wir in diesem Monitor das größte Potenzial sehen, in der kurzen bis mittleren Frist für eine generationengerechtere Haushaltspolitik zu sorgen. Ein Grund für dieses Potenzial liegt in der institutionellen Einbettung, die wir für den Monitor vorsehen. Diese Einbettung soll dafür sorgen, dass die im Monitor gewonnenen Erkenntnisse in politische Handlungen einfließen, wie in der zweiten Empfehlung weiter ausgeführt.
2. **Empfehlung:** Wir empfehlen, den Youth Budgeting Monitor um eine Antwortpflicht für die Bundesregierung zu ergänzen. In Reaktion auf den Youth Budgeting Monitor soll die Bundesregierung in einem gemeinsamen Dokument erklären, wie sie die aus dem Bericht gewonnenen Erkenntnisse in Regierungsziele und Regierungshandeln einzuarbeiten gedenken. Besonderes Augenmerk in diesem Antwortdokument soll darauf gelegt werden, Lösungsvorschläge für im Monitor aufgedeckte Missstände zu entwickeln.
3. **Empfehlung:** Wir empfehlen die Einführung des Youth Budgeting Monitors sowie der Antwortpflicht für die Bundesregierung beispielsweise durch eine Ergänzung oder Änderung der Bundeshaushaltsordnung zu institutionalisieren und für beide Dokumente anfänglich eine jeweils einheitliche und detaillierte Methodik auszuarbeiten. Besonders für den Youth Budgeting Monitor ist es wichtig, eine einheitliche Methodik für Analysen verschiedener haushalterischer Bereiche vorzulegen und einzuhalten. Nur so kann erstens der Monitor ein geeignetes Tool sein, um Haushaltspolitik transparenter zu machen und zweitens die Anfälligkeit für Manipulation minimiert werden.

Unsere Empfehlungen zielen darauf ab, die Stärken des Youth Budgetings zu nutzen und den Schwächen des Ansatzes vorzubeugen. Im Youth Budgeting Monitor werden langfristige Bedarfe für Kapitalstöcke ermittelt und tatsächlichen Entwicklungen gegenübergestellt. So werden der Haushaltspolitik positive Ziele gesetzt. Die im Monitor vorgenommene multifaktorielle Analyse von Tragfähigkeit, komplementiert durch Darstellungen zu Kapitalbeständen und Chancengleichheit, gibt der Politik eine angemessen breite und komplexe Vorstellung davon, was es heißt, für künftige Generationen vorzusorgen. Den potenziellen Schwächen des Budgetings, nämlich inkonsequenter Ausführung, mangelnder institutioneller Anschlussfähigkeit und der Anfälligkeit für Manipulation wird auch vorgebeugt: Die schrittweise Einführung bietet der zuständigen Verwaltung die Möglichkeit, das Budgeting allmählich und ordentlich zu implementieren. Eine im Voraus ausgearbeitete Methodik reduziert die Manipulierbarkeit. Dazu sorgt die Antwortpflicht für die Bundesregierung dafür, dass die Erkenntnisse des Berichts in das Regierungshandeln aufgenommen werden. Derart gestaltet kann das Youth Budgeting einen Beitrag dazu leisten, Generationengerechtigkeit in der Haushaltspolitik zu verankern und jungen Menschen wie kommenden Generationen ein Leben in Würde zu sichern.

Literaturverzeichnis

- Assmann, Dirk u. a. 2018. *SDG-Indikatoren für Kommunen: Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/sdg-indikatoren-fuer-kommunen/> [Stand 2024-08-31].
- Bakke, Elisabeth & Sitter, Nick 2022. The EU's Enfants Terribles: Democratic Backsliding in Central Europe since 2010. *Perspectives on Politics* 20, 1, 22–37.
https://www.cambridge.org/core/product/identifizier/S1537592720001292/type/journal_article [Stand 2024-09-20].
- Ball, Laurence M 2014. Long-term damage from the Great Recession in OECD countries. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 11, 2, 149–160.
- Beetsma, Roel u. a. 2020. Determinants of the Bid-to-cover Ratio in Eurozone Sovereign Debt Auctions. *Journal of Empirical Finance* .
- Bermeo, Nancy 2016. On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy* 27, 1, 5–19.
<https://muse.jhu.edu/article/607612> [Stand 2024-09-20].
- Beznoska, Martin 2022. Die Altersverteilung von Steuern, Abgaben und staatlichen Leistungen.
<https://www.iwkoeln.de/studien/martin-beznoska-die-altersverteilung-von-steuern-abgaben-und-staatlichen-leistungen.html> [Stand 2024-09-3].
- Bitz, Lena 2022. Zurückstecken für die Zukunft?: Wie die intertemporale Freiheitssicherung schon heute vor späteren Eingriffen schützt. *Göttinger Rechtszeitschrift* 5, 8, 11–18.
<https://journals.uni-goettingen.de/goettinger-rechtszeitschrift/article/view/1244> [Stand 2024-10-3].
- Blanchard, Olivier, Cerutti, Eugenio & Summers, Lawrence H. 2015. Inflation and Activity – Two Explorations and their Monetary Policy Implications.
- Blazey, Andrew & Lelong, Margaux 2022. Green budgeting: A Way Forward. *OECD Journal on Budgeting* 22, 2, .
https://www.oecd-ilibrary.org/governance/green-budgeting-a-way-forward_dc7ac5a7-en [Stand 2024-07-3].
- Bova, Elva 2021a. *Green Budgeting Practices in the EU: A First Review*. LU: Publications Office of the European Union.
https://ec.europa.eu/info/publications/economic-and-financial-affairs-publications_en.
- Bova, Elva 2021b. *Green budgeting: towards common principles*. Luxembourg: European Commission Publications Office.
<https://data.europa.eu/doi/10.2765/51675> [Stand 2024-06-27].
- Brugger, Pia u. a. 2023. *Bildungsfinanzbericht 2023*. Statistisches Bundesamt.
<file:///Users/freyarubel/Downloads/bildungsfinanzbericht-1023206237004.pdf> [Stand 2024-09-10].
- Budlender, Debbie, Sharp, Rhonda & Allen, Kerri 1998. *How to do a Gender-sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Analysis*. London: Australian Agency for International Development, Canberra and the Commonwealth Secretariat. <https://www.wmf.org.eg/wp-content/uploads/2014/12/74.pdf> [Stand 2024-07-2].
- Bundesamt für Naturschutz 2024. Kosten und Finanzierung.
<https://www.bfn.de/kosten-und-finanzierung> [Stand 2024-09-8].
- Bundesbank 2024. Zeitreihen-Datenbanken.

- https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbank/zeitreihen-datenbank/723454/723454?listId=www_skms_realzinsen&tsTab=0&statisticType=BBK_ITS&tsId=BBSEI.M.ERZ.GVB.DE._Z.R10XX&id=0&startDate=2021&dateSelect=2024 [Stand 2024-10-6].
- Bundesministerium der Finanzen 2011. Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.
https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_20122013_IIA3H1012100810004.htm [Stand 2024-07-22].
- Bundesministerium der Finanzen 2015. Das System der Öffentlichen Haushalte.
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Stand 2024-08-22].
- Bundesministerium der Finanzen 2022. *Abschlussbericht 10. Spending Review: Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/abschlussbericht-spending-review-nachhaltig.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Stand 2024-12-8].
- Bundesministerium der Finanzen 2024a. *Abschlussbericht 11. Spending Review: Verbesserung der Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt mit einem Schwerpunkt Nachhaltigkeit*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/abschlussbericht-spending-review-wirkungsorientierung-im-bundeshaushalt.pdf?__blob=publicationFile&v=8 [Stand 2024-12-8].
- Bundesministerium der Finanzen 2024b. *Tragfähigkeitsbericht 2024*.
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/tragfaehigkeitsbericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [Stand 2024-08-11].
- Bundesministerium der Finanzen 2024c. Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und des neuen Finanzplans 2026 bis 2028.
<https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/draft/aufstellungsrundschreiben-2025.pdf> [Stand 2024-08-16].
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2021. Operationelles Programm ESF Bund - Förderperiode 2014-2020: Gender Budgeting Bericht 2021.
https://www.esf.de/portal/SharedDocs/PDFs/DE/Publikationen/gender_budgeting_bericht_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Stand 2024-05-9].
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2006. *Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene*. BMFSFJ.
<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/84346/a3561553b17a20cef-de5f41f0fe8a36d/machbarkeitsstudie-gender-budget-ing-pdf-data.pdf> [Stand 2024-07-1].
- Bundesministerium für Gesundheit 2022. *Das deutsche Gesundheitssystem*.
https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/user_upload/Das-deutsche-Gesundheitssystem_bf.pdf [Stand 2024-09-8].
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2018. *Mobilität in Deutschland 2017 - Ergebnisbericht*.
https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/mid-ergebnisbericht.pdf?__blob=publicationFile [Stand 2024-09-23].
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen 2024. *Soziale Wohnraumförderung*. Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen.
<https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung-arti>

- kel.html;jsessionid=52D6AFE524E6EFC7C9619B21307EEE0A.live871?nn=21195618 [Stand 2024-09-11].
- Bundesrechnungshof 2023. *Erfolgskontrollen als Voraussetzung für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung*. Bundesrechnungshof. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/erfolgskontrollen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Stand 2024-08-20].
- Bundesrechnungshof 2024a. *Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz*. Bundesrechnungshof. https://www.bundesrechnungshof.de/DE/5_ueber_uns/Grundgesetz/grundgese tz-node.html [Stand 2024-08-22].
- Bundesrechnungshof 2024b. *Was wir tun*. Bundesrechnungshof. https://www.bundesrechnungshof.de/DE/5_ueber_uns/2_was_wir_tun/was_wir_t un_node.html [Stand 2024-08-22].
- Bundesverband der Deutschen Industrie 2024. *Standort D mit Investitionen stärken*. Berlin: Bundesverband der Deutscher Industrie. <https://bdi.eu/publikation/news/standort-d-mit-investitionen-staerken> [Stand 2024-05-9].
- Bundeszentrale für politische Bildung 2018. *Zahlen und Fakten: Die soziale Situation in Deutschland*. <https://chatgpt.com/c/66ddc0b2-0680-8005-83d2-046f6d34beed> [Stand 2024-09-8].
- Cameron, Scott, Lelong, Margaux & Von Trapp, Lisa 2022. *More Than Words: Potential Roles For Independent Fiscal Institutions (IFIs) in Green Budgeting*. *OECD Journal on Budgeting* 22, 3, . https://www.oecd-ilibrary.org/governance/more-than-words-potential-roles-for -independent-fiscal-institutions-ifis-in-green-budgeting_6fcb2fb4-en [Stand 2024-07-3].
- Cerra, Valerie, Fatás, Antonio & Saxena, Sweta C. 2023. *Hysteresis and Business Cycles*. *Journal of Economic Literature* 61, 1, 181–225. <https://pubs.aeaweb.org/doi/10.1257/jel.20211584> [Stand 2024-08-17].
- Commonwealth of Australia 2023. *Intergenerational report 2023: Australia's future to 2063*. Parkes, ACT: The Treasury.
- Copelovitch, Mark & Ziblatt, Daniel 2024. *Why the Debt Brake is a Threat to Democracy in Germany*. *WZB Mitteilungen* 183, . <https://www.wzb.eu/en/article/why-the-debt-brake-is-a-threat-to-democracy-i n-germany> [Stand 2024-09-14].
- Corneo, Giacomo 2021. *Erbschaftsteuer: Chancengerechtigkeit erhöhen*. *Wirtschaftsdienst* 101, 6, 410–410. <https://link.springer.com/10.1007/s10273-021-2930-5> [Stand 2024-09-13].
- Corradin, Stefano, Grimm, Niklas & Schwaab, Bernd 2021. *Euro Area Sovereign Bond Risk Premia During the COVID-19 Pandemic*. *SSRN Electronic Journal* . <https://www.ssrn.com/abstract=3857400> [Stand 2024-08-18].
- Dalziel, Paul 2019. *Wellbeing Economics in Public Policy: A Distributive Australasian Contribution?* *The Economic and Labour Relations Review* 30, 4, 478–497.
- Darvas, Z., Welslau, L. & Zettelmeyer, J. 2023. *A Quantitative Evaluation of the European Commission's Fiscal Governance Proposal*. Working Paper 16/2023, Bruegel.
- Der Bundeswahlleiter 2022. *Wahl zum 20. Deutschen Bundestag. Ergebnisse der repräsentativen Wahlstatistik. Wahlberechtigte ohne und mit Wahlschein, Wähler/-innen ohne und mit Wahlschein und Wahlbeteiligung nach Geschlecht und Geburtsjahresgruppen in den Ländern*.

- <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/reprae-sentative-wahlstatistik.html> [Stand 2024-09-18].
- Deutsche Bundesregierung 2012. *Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012*. Berlin: Bundesregierung. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/370072/95ae87c6f9fe18c0ce324a4aff05d85/2012-05-21-fortschrittsbericht-2012-barrierefrei-data.pdf?download=1> [Stand 2024-09-18].
- Deutsche Bundesregierung 2021. *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*. https://www.bundesregierung.de/resource/blob/2277952/1875184/583beac2346ebc82eb83e80249c7911d/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_2021_Kurzfassung_bf_neu_17-05-2021.pdf?download=1 [Stand 2024-08-20].
- Deutscher Bundestag 2023. Sachstand: Gender Budgeting auf Bundesebene. <https://www.bundestag.de/resource/blob/949388/38612ce182f2381520ff81c4b188b8ff/WD-4-029-23-pdf.pdf> [Stand 2024-07-28].
- Deutscher Bundestag 2024. *Deutscher Bundestag - Rechnungsprüfungsausschuss*. Deutscher Bundestag. https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt/a08_rpa [Stand 2024-08-31].
- DIPF - Leibniz-Institut für Bildungsforschung 2024. *Bildung in Deutschland*. <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2024/pdf-dateien-2024/bildungsbericht-2024.pdf> [Stand 2024-09-23].
- Dorn, Florian u. a. 2020. Economic Deprivation and Radical Voting: Evidence from Germany. *ifo Working Paper Series*. https://ideas.repec.org/p/ces/ifowps/_336.html [Stand 2024-09-11].
- Downes, Ronnie & Nicol, Scherie 2020. Designing and Implementing Gender Budgeting – A Path to Action. *OECD Journal on Budgeting* 20, 2, . https://www.oecd-ilibrary.org/governance/designing-and-implementing-gender-budgeting-a-path-to-action_689198fa-en [Stand 2024-07-1].
- Downes, Ronnie, Von Trapp, Lisa & Nicol, Scherie 2017. Gender Budgeting in OECD Countries. *OECD Journal on Budgeting* 16, 3, 71–107. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/gender-budgeting-in-oecd-countries_budget-16-5jfq80dq1zbn [Stand 2024-06-19].
- Dullien, Sebastian u. a. 2019. Verzehrt Deutschland seinen staatlichen Kapitalstock? — Replik und Erwiderung. *Wirtschaftsdienst* 99, 4, 286–294.
- Dullien, Sebastian u. a. 2024. *Herausforderungen für die Schuldenbremse. Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation*. Köln.
- Dullien, Sebastian, Jürgens, Ekaterina & Watzka, Sebastian 2020. Public Investment in Germany: The Need for a Big Push. In F. Cerniglia & F. Saraceno, hg. A *European Public Investment Outlook*. Open Reports Series. Open Book Publishers. <https://www.openbookpublishers.com/product/1227> [Stand 2024-08-19].
- Elomäki, Anna & Ylöstalo, Hanna 2021. Gender Budgeting in the Crossroad of Gender Policy and Public Financial Management: The Finnish Case. *Public Money & Management* 41, 7, 516–526. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09540962.2021.1927528> [Stand 2024-06-21].
- Elson, Diane 2021. Gender Budgeting. In *The Routledge Handbook on Feminist Economics*. London: Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780429020612-53/gender-budgeting-diane-elson?context=ubx> [Stand 2024-07-1].
- European Commission 2023. *Green Budgeting in the EU: Key insights from the 2023 European Commission survey of green budgeting practices*. Brüssel: European

- Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/40851e31-78eb-43fe-8e6d-a08fa4105638_en?filename=2023%20Green%20Budgeting%20survey%20key%20findings.pdf [Stand 2024-06-8].
- European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. 2019. *The intergenerational dimension of fiscal sustainability*. LU: Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/9614> [Stand 2024-07-6].
- European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. 2024. *2024 ageing report: economic & budgetary projections for the EU Member States (2022 2070)*. LU: Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/022983> [Stand 2024-08-10].
- European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs 2024. *Debt sustainability monitor: 2023*. LU: EU Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/860483> [Stand 2024-08-9].
- European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs., Bova, Elva & da Costa Reis, Joana Jerosch Herold 2022. *Gender budgeting practices: concepts & evidence*. LU: Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/782016> [Stand 2024-07-3].
- European Economic and Social Committee 2022. *The EU Youth Test*. European Economic and Social Committee. <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/eu-youth-test> [Stand 2024-09-4].
- European Investment Bank 2022. *How much is too much? Assessing the Non Linear Relationship Between Debt and Sovereign Creditworthiness*. LU: Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2867/961968> [Stand 2024-08-19].
- Eurostat 2024. Eurostat Dataset. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [Stand 2023-09-14].
- Färber, Christine 2018. Gender Budgeting in Germany Between Two Extremes: Excellent Practice and Outstanding Resistance. In A. O'Hagan & E. Klatzer, hg. *Gender Budgeting in Europe*. Cham: Springer International Publishing. http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-64891-0_3 [Stand 2024-07-2].
- Fatás, Antonio & Summers, Lawrence H. 2018. The Permanent Effects of Fiscal Consolidations. *Journal of International Economics* 112, 238–250. <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0022199617301411> [Stand 2024-07-20].
- Fischer, Carl Leonard & Meister, Lorenz 2023. Economic Determinants of Populism. *DIW Roundup Politik im Fokus* . https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.879783.de/diw_roundup_145_en.pdf [Stand 2024-08-1].
- Fletcher, Kevin, Kemp, Harri & Sher, Galen 2024. Germany's Real Challenges are Aging, Underinvestment, and Too Much Red Tape. *IMF News* . <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/03/27/germanys-real-challenges-a-re-aging-underinvestment-and-too-much-red-tape> [Stand 2024-09-25].
- Freie und Hansestadt Hamburg 2021. *Doppik weiter denken. Mehr Budgetierung wagen. Evaluation der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH)*. Hamburg: Freie und Hansestadt Hamburg. <https://www.hamburg.de/resource/blob/261890/af6a3c334730e706f54e0e43d899fed2/d-erfahrungsbericht-snhg-data.pdf> [Stand 2024-08-22].
- Frey, Regina 2010. Gender Budgeting als geschlechterpolitische Strategie. *Internationale Politik und Gesellschaft* 2, . https://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2010-2/04_a_frey_d.pdf [Stand

- 2024-07-11].
- Funcke, Antje & Menne, Sarah 2023. Kinder- und Jugendarmut in Deutschland. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/factsheet-kinder-und-jugendarmut-in-deutschland> [Stand 2024-09-13].
- Gál, Róbert I. & Monostori, Judit 2018. Economic Sustainability and Intergenerational Fairness: A New Taxonomy of Indicators. *Intergenerational Justice Review* Vol 11, No 2 (2017): Measuring Intergenerational Justice for Public Policy. <https://tobias-journals.uni-tuebingen.de/ojs/index.php/igjr/article/view/632> [Stand 2024-07-9].
- Galizzi, Giovanna, Meliou, Elina & Steccolini, Ileana 2021. Experiences and challenges with gender budgeting and accounting. Moving towards gender-responsive forms of accountability?: Editorial: Institutionalizing gender budgeting—contemporary experiences and future challenges. *Public Money & Management* 41, 7, 499–501. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09540962.2021.1971862> [Stand 2024-07-3].
- Gifford, Katherine & Khan, Zohra 2023. Strengthening Public Finance Management Systems for Gender Equality and Women's Empowerment. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-06/Strengthening-public-finance-management-systems-for-gender-equality-and-womens-empowerment-en.pdf> [Stand 2024-07-5].
- Government of New Zealand 2019. Wellbeing Budget (30 May 2019). <https://www.treasury.govt.nz/publications/wellbeing-budget/wellbeing-budget-2019> [Stand 2024-05-9].
- Grimes, Arthur 2021. Budgeting for wellbeing. In *A Modern Guide to Wellbeing Research*. Northampton: Elgar, 268–283.
- Heilmann, Felix u. a. 2024. *Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft? Öffentliche Finanzbedarfe für die Modernisierung Deutschlands*. Dezernat Zukunft. <https://dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2024/09/Heilmann-et-al.-2024-Oeffentliche-Finanzbedarfe-fuer-die-Modernisierung-Deutschlands.pdf> [Stand 2024-09-10].
- Holterhus, Till Patrik 2022. *Die Idee der Rechtsstaatlichkeit*. bpb.de. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/rechtsstaat-351/511411/die-idee-der-rechtsstaatlichkeit/> [Stand 2024-08-1].
- Holvoet, Nathalie 2007. Gender Budgeting in Belgium: Findings from a Pilot Project. *European Societies* 9, 2, 275–300. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14616690601002665> [Stand 2024-07-1].
- IMF (Hg.) 2023. *A rocky recovery*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IPBES 2019. *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. <https://zenodo.org/records/3553579> [Stand 2024-04-10].
- IPCC, Working Group I 2021. *Climate Change 2021 The Physical Science Basis Summary for Policymakers*. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Kennedy, Steven 2023. *2023 Intergenerational Report. Paper prepared for briefing to the Committee for Economic Development of Australia*.
- Klatzer, Elisabeth & O'Hagan, Angela 2020. Moving Boundaries with Gender Budgeting: From the Margins to the Mainstream. In M. C. Marcuzzo, G. Deleplace, & P. Paesani, hg. *New Perspectives on Political Economy and Its History*. Palgrave Studies in the History of Economic Thought. Cham: Springer

- International Publishing, 63–82.
https://link.springer.com/10.1007/978-3-030-42925-6_4 [Stand 2024-07-3].
- Kompetenzzentrum Jugend-Check 2024a. *Das KomJC*. KomJC.
<https://www.jugend-check.de/ueber-uns/das-komjc/> [Stand 2024-09-4].
- Kompetenzzentrum Jugend-Check 2024b. *Idee & Ziele*. KomJC.
<https://www.jugend-check.de/der-jugend-check/idee-ziele/> [Stand 2024-09-4].
- Kompetenzzentrum Jugend-Check 2024c. *Prüfung & Verfahren*. KomJC.
<https://www.jugend-check.de/der-jugend-check/pruefung-verfahren/> [Stand 2024-09-4].
- Lelong, Margaux-Lucrèce & Wendling, Claude 2020. *France's "Green Budget" for 2021*. PFM.
<https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2020/11/frances-green-budget-for-2021> [Stand 2024-09-4].
- Mader, Katharina 2018. *Gender Budgeting: Ein emanzipatorisches, finanzpolitisches und demokratiepolitisches Instrument*. Wien: Peter Lang.
<https://www.peterlang.com/view/title/52845> [Stand 2024-06-21].
- Marani, Marco u. a. 2021. Intensity and frequency of extreme novel epidemics. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 118, 35, e2105482118.
<https://pnas.org/doi/10.1073/pnas.2105482118> [Stand 2024-09-13].
- Marinheiro, Carlos Fonseca, Do Rosário E Sousa, Amílcar & Pinheiro, Ana 2024. The Climate Dimension of Fiscal Policy Sustainability: Best Practices in Green Budgeting and Lessons for Portugal. In R. Saraiva & P. A. Pardal, hg. *Sustainable Finances and the Law*. Economic Analysis of Law in European Legal Scholarship. Cham: Springer Nature Switzerland, 195–218.
https://link.springer.com/10.1007/978-3-031-49460-4_9 [Stand 2024-07-3].
- McLiesh, Caralee 2023. Bringing an intergenerational perspective into policy.
- Meyer, Lukas 2021. Intergenerational Justice. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* ^{Summer 2021 Edition}.
- Michelsen, Claus & Junker, Simon 2023. Alternder Kapitalstock: Wettbewerbsfähigkeit steht auf der Kippe.
<https://www.vfa.de/de/wirtschaft-politik/macroscope/macroscope-alternder-kapitalstock-wettbewerbsfaehigkeit-steht-auf-der-kippe> [Stand 2024-10-6].
- Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique 2019. Green Budgeting in France.
https://www.financeministersforclimate.org/sites/cape/files/inline-files/D1_France%20Green%20Budgeting.pdf [Stand 2024-07-24].
- Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique 2023. The Green budget in France: From an Informative Report to a Decision-Making Tool.
https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/6.%20France_Green%20Budgeting.pdf [Stand 2024-07-24].
- Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique 2024. *The French Green Budget: A general approach*. Leitlinien: Politik, Verfahren und Haushaltsmanagement.
https://www.budget.gouv.fr/reperes/green_budgeting/articles/french-green-budget-transparency-tool-serve-ecological-transition [Stand 2024-07-24].
- Nicol, Scherie & Kim, Jihyun Kim 2023. Gender budgeting and intersectionality. *OECD Journal on Budgeting* 23, 2, .
http://www.oecd-ilibrary.org/governance/gender-budgeting-and-intersectionality_ffdf0ba7-en [Stand 2024-07-3].
- Nobis, Claudia & Kuhnimhof, Tobias 2018. *Mobilität in Deutschland – MiD*

- Ergebnisbericht*. Bonn, Berlin: infas, DLR, IVT und infas 360. Im Auftrag des Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastruktur. www.mobilitaet-in-deutschland.de [Stand 2024-04-10].
- Nussbaum, Martha Craven 2000. Aristotle, Politics, and Human Capabilities: A Response to Antony, Arneson, Charlesworth, and Mulgan. *Ethics* 111, 1, 102–140. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/233421> [Stand 2024-07-12].
- Nussbaum, Martha Craven 2007. *Frontiers of justice: disability, nationality, species membership*. 1. Harvard Univ. Press paperback ed. Cambridge, Mass.: Belknap Press.
- Nussbaum, Martha Craven 2010. *Die Grenzen der Gerechtigkeit: Behinderung, Nationalität und Spezieszugehörigkeit*. 2. Dr. Berlin: Suhrkamp.
- OECD 2021. *Green Budgeting in OECD Countries*. OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/green-budgeting-in-oecd-countries_acf5d047-en [Stand 2024-07-3].
- OECD 2022. *Aligning Regional and Local Budgets with Green Objectives: Subnational Green Budgeting Practices and Guidelines*. OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/aligning-regional-and-local-budgets-with-green-objectives_93b4036f-en [Stand 2024-07-3].
- OECD 2023a. *Gender Budgeting in OECD Countries 2023*. OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/gender-budgeting-in-oecd-countries-2023_647d546b-en [Stand 2024-07-28].
- OECD 2023b. *Government at a Glance 2023*. OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2023_3d5c5d31-en [Stand 2024-09-3].
- OECD 2024a. *Green Budgeting in OECD Countries 2024*. OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/green-budgeting-in-oecd-countries-2024_9aea61f0-en [Stand 2024-07-3].
- OECD 2024b. OECD Data: Real Gross Domestic product (GDP). <https://www.oecd.org/en/data/indicators/real-gross-domestic-product-gdp.html?oecdcontrol-da48c22a6d-chartId=db4b7246a9&oecdcontrol-82d381eddd-var3=2023&oecdcontrol-82d381eddd-var5=A> [Stand 2024-09-3].
- OECD 2024c. *Recommendation of the Council on Creating Better Opportunities for Young People*.
- Office for Budget Responsibility 2011. *Fiscal sustainability report*. Norwich: TSO.
- O'Hagan, Angela, Neizert, Eva & Carvill, Lynn 2018. Gender Budgeting in the UK: Devolution, Divergence and Feminist Tenacity. In A. O'Hagan & E. Klatzer, hg. *Gender Budgeting in Europe*. Cham: Springer International Publishing. http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-64891-0_3 [Stand 2024-07-2].
- Petkova, Nelly, Stanek, Rafal & Bularga, Angela 2011. *Medium-term Management of Green Budget: The Case of Ukraine*. OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/environment/medium-term-management-of-green-budget-the-case-of-ukraine_5kkg6fwxv4f1-en [Stand 2024-04-10].
- Petrie, Murray 2021. The Evolution of Green Budgeting. In M. Petrie, hg. *Environmental Governance and Greening Fiscal Policy: Government Accountability for Environmental Stewardship*. Cham: Springer International Publishing, 61–108. https://doi.org/10.1007/978-3-030-83796-9_4 [Stand 2024-07-2].
- Pojar, Simona 2022. *Environmental assessments within green budgeting*. Luxembourg: European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/745591> [Stand 2024-06-27].
- Pojar, Simona 2023. *How green budgeting is embedded in national budget processes*. Luxembourg: European Commission. Directorate General for Economic and

- Financial Affairs. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/285408> [Stand 2024-06-21].
- Pouwels, Alexandra 2023. *Gender budgeting in the Member States*. European Parliament.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754386/IPOL_BRI\(2023\)754386_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754386/IPOL_BRI(2023)754386_EN.pdf) [Stand 2024-04-8].
- Rawls, John 1999. *A theory of justice. Revised Edition*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, John 2021. *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. 23. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rawls, John & Kelly, Erin 2001. *Justice as fairness: a restatement*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Rennert, Vitus & Schuster, Florian 2024. *Die Konjunkturkomponente wurde angepasst: ein guter Anfang und noch Luft nach oben*. Berlin: Dezernat Zukunft e.V.
<https://hdl.handle.net/10419/301664> [Stand 2024-05-9].
- Robinson, Mary 2009. *Making Budgets GenderSensitive: A Checklist for Programme-Based Aid*. Austrian Development Agency.
https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publicationen/Downloads/Themen_DivBerichte/Gender/CHECKLIST_12032009_barriere.pdf [Stand 2024-09-24].
- Rose, Michael & Hoffmann, Jonathan M. 2018. *Sieben Bausteine für eine zukunftsgerechtere Demokratie*. Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen.
- Rubin, Marilyn Marks & Bartle, John R. 2005. Integrating Gender into Government Budgets: A New Perspective. *Public Administration Review* 65, 3, 259–272.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2005.00452.x> [Stand 2024-07-3].
- Rubin, Marilyn Marks & Bartle, John R. 2023. Gender-responsive budgeting: A budget reform to address gender inequity. *Public Administration* 101, 2, 391–405.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12802> [Stand 2024-06-21].
- Rudolf, Christine 2008. Gender Budgeting – Chance oder Pleite? *Zeitschrift für Politikberatung* 1, 3–4, 487–506.
<http://link.springer.com/10.1007/s12392-008-0047-5> [Stand 2024-07-1].
- Schuster, Florian u. a. 2024. Wie wir die Modernisierung Deutschlands finanzieren. Finanzierungsoptionen im Rahmen der Schuldenbremse.
<https://dezernatzukunft.org/wie-wir-die-modernisierung-deutschlands-finanzieren/> [Stand 2024-01-10].
- Schuster, Florian & Sigl-Glöckner, Philippa 2024. Die deutsche Schuldenquote liegt bei 47 Prozent.
<https://dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2024/05/Schuster-Sigl-Gloekner-2024-Die-deutsche-Schuldenquote-liegt-bei-47-Prozent.pdf> [Stand 2024-01-10].
- Sen, Amartya 1984. *Resources, values, and development*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Sharp, Rhonda 2003. *Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*. New York: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).
<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Media/Publications/UNIFEM/BudgetingForEquity1stHalf.pdf> [Stand 2024-07-5].
- Sharp, Rhonda & Broomhill, Ray 2002. Budgeting for Equality: The Australian Experience. *Feminist Economics* 8, 1, 25–47.
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1354500110110029> [Stand

- 2024-07-2].
- Sigl-Glöckner, Philippa u. a. 2021. *Eine neue deutsche Finanzpolitik*. Dezernat Zukunft. https://www.dezernatzukunft.de/wp-content/uploads/2021/06/Eine_neue_deutsche_Finanzpolitik_29.6._2.pdf [Stand 2024-07-31].
- SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP 2021. Koalitionsvertrag 2021–2025. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>. [Stand 2024-01-10].
- Stanimirović, Tatjana & Klun, Maja 2021. Gender budgeting in Slovenia—approaches, achievements, and complexities. *Public Money & Management* 41, 7, 548–553. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09540962.2021.1936937> [Stand 2024-06-21].
- Statistisches Bundesamt 2022. *Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Methoden/Downloads/Evaluierung.pdf?__blob=publicationFile [Stand 2024-08-31].
- Statistisches Bundesamt 2024a. Indikatoren zur Generationengerechtigkeit. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Nachhaltigkeitsindikatoren/Generationengerechtigkeit/_inhalt.html [Stand 2024-09-1].
- Statistisches Bundesamt 2024b. Jedes siebte Kind in Deutschland armutsgefährdet. [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/07/PD24_N033_63.html#:~:text=WIESBADEN%20%E2%80%93%20Knapp%20%2C1%20Millionen,\(EU%2DSILC\)%20mitteilt.](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/07/PD24_N033_63.html#:~:text=WIESBADEN%20%E2%80%93%20Knapp%20%2C1%20Millionen,(EU%2DSILC)%20mitteilt.) [Stand 2024-09-13].
- Statistisches Bundesamt 2024c. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen des Bundes. <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=statistic&levelindex=0&levelid=1726246447582&code=81000#abreadcrumb> [Stand 2024-09-13].
- Steinþórsdóttir, Finnborg S. u. a. 2018. Gender Budgeting in Iceland. In A. O’Hagan & E. Klatzer, hg. *Gender Budgeting in Europe*. Cham: Springer International Publishing. http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-64891-0_3 [Stand 2024-07-2].
- Stiegler, Barbara & Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) 2012. *Erfolgreiche Geschlechterpolitik: Ansprüche, Entwicklungen, Ergebnisse ; Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Streubel, Falk u. a. 2024. *Abschlussbericht für das Bundesministerium der Finanzen: Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung*. Berlin: Deloitte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft GmbH in Zusammenarbeit, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/240206_Abschlussbericht_Forschungsvorhaben_fe5-22-zwoH_Final.pdf [Stand 2024-08-21].
- Suttor-Sorel, Ludovic 2023a. *The Debts We Need - Reinforcing Debt Sustainability with Future-Oriented Fiscal Rules*. Finance Watch.
- Suttor-Sorel, Ludovic 2023b. *The Debts We Need. Reinforcing Debt Sustainability with Future-Oriented Fiscal Rules*.
- Upton, Simon 2022. Wellbeing Budgets and the Environment. *Policy Quarterly* 18, 3, 9–13.
- US Treasury 2024. Remarks by Assistant Secretary for Financial Markets Joshua Frost on Principles of U.S. Debt Management Policy.pdf. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2460> [Stand 2024-01-10].
- Vanhuysse, Pieter 2013. Intergenerational Justice in Aging Societies: A Cross-National Comparison of 29 OECD Countries. *SSRN Electronic Journal* .

- <http://www.ssrn.com/abstract=2309278> [Stand 2024-07-28].
- Weritz, Friederike & Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2024. Aktuelle Methodik-Diskussion zur Ziel- und Wirkungsorientierung und Evaluationskultur. https://www.degeval.org/fileadmin/content/Z02_Arbeitskreise/AK_FTI/01_2024_AK_FTI_zwoH.pdf [Stand 2024-08-16].
- WHO 2023. *Universal health coverage (UHC)*. [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc)) [Stand 2024-07-26].
- Wolf, Martin 2024. Is Germany the 'sick man' of Europe once again? *Financial Times* . <https://www.ft.com/content/2135f8c7-dd60-463c-9bd5-5a907d5f8f1e#comments-anchor> [Stand 2022-09-3].
- World Bank 2024. World Bank World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#> [Stand 2024-09-3].
- Zentrales Finanzwesen des Bundes 2024. *ZRB - Übersichtsseite Themen - Rechnungslegung des Bundes*. https://www.zrb.bund.de/DE/4_Themen/3_Rechnungslegung/Rechnungslegung.html [Stand 2024-08-31].

Anhang

Tabelle A : Übersicht - Budgeting-Methoden

	Ziel/Dimension	Name	Methode/Tool	Output
ex ante	Zielgruppe verstehen	Zielgruppen-analyse	Identifikation und Berechnung eines Sets aus demographischen Daten, ökonomischen Indikatoren, Einnahmen/Steuern/Transferleistungen, usw. der Zielgruppe	Tabellarische Übersicht der wichtigsten Charakteristika: Demographische Daten, Ökonomische Indikatoren (z.B.: Einkommensverteilung), Einnahmen und Steuern, Sozioökonomische Faktoren
	konkrete Bedürfnisse herausarbeiten	Bedürfnis-analyse	Bedarfsermittlung der Zielgruppe (Begünstigte) (need assessment): z.B.: Erhebung von primären und sekundären Daten durch Umfragen, Interviews, Fokusgruppen und vorhandene statistische Daten, dann Analyse und Auswertung	Zielgruppenprofil basierend auf priorisierten Ergebnissen der Datenanalyse
	Verständnis der Maßnahmen-auswirkungen	Impact Statement	Herausgabe eines Impact-Statements, um zu verstehen wie, wo und inwiefern die Zielgruppe von dem geplanten Haushalt berührt wird; Herausgabe eines Impact-Statements bei jeder neuen Gesetzgebung (Budget Baseline Analysis)	Bericht (z.B.: im Appendix) der Budget Baseline Analysis (Analyse jeder neuen Gesetzgebung, um deren Auswirkungen auf die Budgetbasis und die Zielgruppe zu verstehen)
	Verbindlichkeit schaffen	Goal Statement	Guidelines definieren und beschließen für Ausgaben- und Einnahmengesetzgebung	Öffentliches Richtlinien-Dokument für die Haushaltsaufstellung und -führung (Wie wird das Budgetingziel in Einzelgesetzen berücksichtigt? Teil davon kann z.B. verpflichtende Impact Statements sein)
	Definition von Ausgabenkategorien (Ressourcenverteilung verstehen) → Haushaltselem	Tagging von Ausgaben-kategorien	Definition von Ausgabenkategorien: Ausgaben definiert nach Regierungszielen (z.B.: Förderung von jugendpolitischen Themen), ggf. Taggingentscheidung für Einzelbereiche, die besonders intensiv evaluiert werden	Bericht über getaggte Ausgaben (Ausgabentagging nach dem Prinzip "förderlich" oder "nicht förderlich" bedeutet, jede Ausgabe danach zu klassifizieren, ob sie das Erreichen eines bestimmten Ziels unterstützt oder behindert: Evaluierung und Überwachung der Ressourcenzuweisung und -nutzung in den definierten Kategorien)

Die Zukunft finanzieren | FiscalFuture

	Ziel/Dimension	Name	Methode/Tool	Output
	ente für die weitere Evaluierung identifizieren			
	Rückkopplung zu Betroffenengruppe	Konsultation	Konsultationsinstrumente: Einrichtung von Lenkungs- und Steuerungsgruppen, Befragungen und Anhörungen	Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Gruppen durch regelmäßiger Befragungen und Anhörungen
ex nunc	Performance verstehen und bewerten	Monitoring	Monitoring: genutzte Instrumente laufend evaluieren (Incident Analysis: jährlicher Bericht)	Jahresbericht: Erstellung eines umfassenden Berichts, der die Ergebnisse des Monitorings und der Incident Analysis zusammenfasst. Formulierung von Empfehlungen zur Verbesserung und Optimierung der Haushaltsinstrumente
	Guidelines für Zieltreue	Prozess Guidelines	Guidelines definieren und beschließen → Herausgabe an Organe der Legislative (z.B.: "Performance-Setting" / "Ressourcenallokation: die Vorgabe, dass ein Mindestanteil von Haushaltszielen zum Ziel des Budgetingansatzes beitragen muss)	öffentliches Guideline Dokument Haushaltsführung für Legislative unter Regierungsebene
ex post	Ausgaben-Impact verstehen (Tagging)	Performance Ausgaben-seite	Impact-Analyse von Ausgaben (kann auch ex ante vor Haushaltsaufstellung stehen; Budgetformat: Performance): Analyse vorher definierter KPI's; disaggregierte Analyse von Auswirkungen auf die Zielgruppe; zum Beispiel auch Tagging von Einzelausgaben, die detailliert evaluiert werden Gruppendisaggregierte Analyse der öffentliche Ausgaben (An wen fließt welches Geld?)	KPI Bericht Ausgabenseite
	Steuer-Impact verstehen	Performance Einnahmen-seite	Impact-Analysen von Steuern (kann auch ex ante vor Haushaltsaufstellung stehen; Budgetformat: Performance): Analyse vorher definierter KPIs; disaggregierte Analyse von Auswirkungen auf die Zielgruppe (Gruppendisaggregierte Analyse des Steueraufkommens (wer zahlt wie viel Steuern? Wie	KPI Bericht Einnahmenseite (Steuern)

	Ziel/Dimension	Name	Methode/Tool	Output
			hoch ist die Belastung?)	
	Transfer- und Subventions-Impact verstehen (als Teil der Ausgaben)	Performance Transferleistungen und Subventionen	Impact-Analysen von Transfer- und Subventionsleistungen (kann auch ex ante vor Haushaltsaufstellung stehen; Budgetformat: Performance): Analyse vorher definierter KPI's; disaggregierte Analyse von Auswirkungen auf die Zielgruppe	KPI Bericht Transferausgaben & Subventionen
	Audit of the Budget/ Spending Review (Prüfung der Ausgaben)	Ausgaben-Prüfung	Finanzprüfung	Audit Bericht (formales Dokument, das die Ergebnisse einer unabhängigen Überprüfung der Finanztransaktionen und -operationen der Bundesregierung zusammenfasst; Ziele: Überprüfung der Genauigkeit, Einhaltung von Vorschriften, Bewertung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit, Ermittlung von Risiken und Unregelmäßigkeiten)
	Audit for compliance (Prüfung der Zieleinhaltung)	Compliance-Prüfung	Herausgabe eines Gesamtreportings, in dem Ziele (und Guidelines) evaluiert werden	Compliance Bericht (Prüfung der Einhaltung von Budgetzielen der Bundesregierung ist ein formaler Prozess, der darauf abzielt, zu überprüfen, ob die Finanz- und Haushaltsvorgaben der Regierung eingehalten werden; Ziele: Überprüfung der Budgeteinhaltung, Bewertung der Zielerreichung, Identifizierung von Abweichungen, Empfehlungen zur Verbesserung)

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf (Klatzer & O'Hagan 2020; Budlender u. a. 1998; Elson 2021; Gifford & Khan 2023; Robinson 2009; Rubin & Bartle 2023; Blazey & Lelong 2022; Rudolf 2008; OECD 2021; Pojar 2023; European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. u. a. 2022; Downes u. a. 2017; Frey 2010).

Tabelle B : Mögliche Indikatoren für den Stand der Zielfelder

Zielfeld	Mögliche Indikatoren	Datenverfügbarkeit
Gesundheitsversorgung	Universal Health Coverage (UHC) Index	Veröffentlicht durch die World Health Organization (WHO)
	Global Health Security (GHS) Index	Veröffentlicht von der Nuclear Threat Initiative (NTI) und dem Johns Hopkins Center for Health Security
Klimaschutz	Sektorspezifische CO2 Emissionen	Jährlich veröffentlicht vom Umweltbundesamt
	Spatial Flood Resilience Index (S-FRESI)	verschiedene wissenschaftliche Berichte
	Grünvolumen und anteilige Versiegelung von Großstädten	Veröffentlicht durch die Deutsche Umwelthilfe
Biodiversitätsschutz	Absatz von Pestizid-Wirkstoffen	Veröffentlicht vom Statistischen Bundesamt
	Indikator "Artenvielfalt und Landschaftsqualität"	Veröffentlicht durch das Bundesamt für Naturschutz
	Gelistete Arten auf den Roten Listen	Im Auftrag des Bundesamt für Naturschutz erstellt vom Rote Listen Zentrum
Sicherheit	Global Peace Index (GPI)	Veröffentlicht durch das Institute for Economics & Peace
Gesellschaftliche und Politische Stabilität	Rule of Law Index	Veröffentlicht durch das World Justice Project (WJP)
	Worldwide Governance Indicators	Veröffentlicht durch die Weltbank
	GINI-Index	Veröffentlicht von Eurostat
Wohnungspolitik	Bauvolumen	Veröffentlicht vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR Bonn)
	Mietbelastung	Veröffentlicht vom Statistischen Bundesamt

Zielfeld	Mögliche Indikatoren	Datenverfügbarkeit
	Regionaler Wohnungsbedarf	Bevölkerung und Wohnungsfertigstellung veröffentlicht von Destatis, Wohnungsbedarf modelliert vom Institut der Deutschen Wirtschaft
Mobilität	Fahrten je Siedlungs- und Verkehrsfläche (km ²) und Tag	Veröffentlicht von Agora Verkehrswende
	Anzahl an Elektroladestationen	Veröffentlicht durch die Bundesnetzagentur
	Verkehrsausgaben als prozentualer Anteil an Konsumausgaben privater Haushalte	Veröffentlicht vom Statistischen Bundesamt
	Zustand der Mobilitätsinfrastruktur	Veröffentlicht vom Deutschen Institut für Urbanistik
	Länge des Schienennetzes und des Hochgeschwindigkeitsschienennetzes	Veröffentlicht vom Statistischen Bundesamt und Allianz Pro Schiene
Bildung	Soziale Disparitäten beim Übergang nach der Grundschule nach sozioökonomischen Hintergrund	Alle 2 Jahre im Nationalen Bildungsbericht veröffentlicht
	Prozentualer Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss	Alle 2 Jahre im Nationalen Bildungsbericht veröffentlicht
	Ganztagsbeteiligungsquote von schulpflichtigen Kindern	Alle 2 Jahre im Nationalen Bildungsbericht veröffentlicht
	Bildungsstand der Bevölkerung nach ISCED Stufen	Veröffentlicht durch Eurostat
	Anteil der Lehrkräfte ohne Lehramtsausbildung	Alle 2 Jahre im Nationalen Bildungsbericht veröffentlicht
Freizeitkultur	Öffentlich geförderte Angebote der Jugendarbeit	Veröffentlicht vom Statistischen Bundesamt
	Entwicklung der kulturellen Angebote und Kulturnutzung	Veröffentlicht vom Statistischen Bundesamt
Arbeitsmarkt und Industriepolitik	Langzeitarbeitslosenquote	Veröffentlicht durch die Bundesagentur für Arbeit

Die Zukunft finanzieren | FiscalFuture

Zielfeld	Mögliche Indikatoren	Datenverfügbarkeit
	Partizipationsrate	Veröffentlicht vom Statistischen Bundesamt
	Zahl der Unterbeschäftigten	Veröffentlicht vom Statistischen Bundesamt
	Ausgaben für Forschung und Entwicklung	Veröffentlicht vom Statistischen Bundesamt
Fiskale Nachhaltigkeit	S2 Indikator	Veröffentlicht durch das Bundesministerium der Finanzen
Verteilungsgerechtigkeit	verschiedene Indikatoren z.B. GINI-Index	Veröffentlicht von Eurostat

FISCAL FUTURE