

Zur Nachhaltigkeit des Landeshaushaltes  
von Baden-Württemberg

Finanzwissenschaftliches Institut des  
Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V.  
Schrift **Nr. 5**



# **Zur Nachhaltigkeit des Haushaltes von Baden-Württemberg**

Gutachten im Auftrag des  
Finanzwissenschaftlichen Instituts des  
Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V.

von

**Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen**

Forschungszentrum Generationenverträge,  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg  
und Universität Bergen (Norwegen)

**Dr. Daniel Besendorfer**

Forschungszentrum Generationenverträge,  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

und

**Dipl.-Volkswirtin Phuong Dang**

Forschungszentrum Generationenverträge,  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Die im Rahmen dieser Studie abgegebenen Empfehlungen, Äußerungen und Meinungen beruhen auf den Forschungsergebnissen der Autoren und spiegeln allein deren persönliche Ansicht wider. Keinesfalls wird die Meinung anderer Institutionen, Unternehmen o.ä. vertreten, außer diese wird explizit als solche gekennzeichnet.

**FINANZWISSENSCHAFTLICHES  
INSTITUT**

---

**BUND DER STEUERZAHLER  
BADEN-WÜRTTEMBERG e.V.**

Postfach 70 01 52  
70571 Stuttgart

Telefon: (07 11) 76 77 40  
Telefax: (07 11) 76 56 899  
Email: [info@steuerzahler-baden-wuerttemberg.de](mailto:info@steuerzahler-baden-wuerttemberg.de)

Ausgabe: November 2004  
Alle Rechte, auch des auszugsweisen Nachdrucks und der Übersetzung,  
beim Finanzwissenschaftlichen Institut des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V.

Druck: Bräuer GmbH Druckerei und Verlag, 73235 Weilheim/Teck

# Geleitwort

*Die Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland ist besorgniserregend – das gilt auch für Baden-Württemberg. Wenn wir so weitermachen wie bisher, werden wir unseren Kindern und Kindeskindern „verbrannte Erde“ hinterlassen, denn wir geben permanent mehr aus, als wir erwirtschaften, und wir schieben Lasten in die Zukunft. Wir leben über unsere Verhältnisse und verfrühstücken die Zukunft unserer Kinder.*

*Es ist nicht allzu lange her, da konnte der Bund der Steuerzahler mit mehr Wohlwollen auf die Finanzpolitik in Deutschland schauen. So war eines der wichtigsten finanzpolitischen Ziele der laufenden Legislaturperiode in Baden-Württemberg das Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts, also der Stopp der jährlichen Neuverschuldung. Dieses Ziel sollte mit aller Kraft im Jahre 2006 erreicht werden.*

*Von einem ausgeglichenen Landeshaushalt sind wir mittlerweile meilenweit entfernt. Im Jahr 2003 wurde ein neuer Schuldenrekord in Baden-Württemberg mit einer Neuverschuldung von 2,04 Milliarden Euro aufgestellt. Für das Jahr 2004 ist dieselbe Neuverschuldung geplant und für die kommenden Jahre sind massive Einschnitte erforderlich, um überhaupt einen verfassungsgemäßen Haushalt aufstellen zu können.*

*Doch nicht nur der Blick auf den aktuellen Haushalt ist besorgniserregend. Auch der Blick in die Zukunft stimmt alles andere als hoffnungsfroh, denn der Landeshaushalt enthält viele Risiken. Vor allem sind dies die Pensionslasten und der Länderfinanzausgleich, die eine schwere Hypothek für die Zukunft darstellen, wie das beiliegende Gutachten eindrucksvoll zeigt.*

*Klar ist, wenn wir nicht in Zukunft dramatische Einschnitte in den Haushalt vornehmen wollen, müssen wir heute handeln. Für die künftigen Versorgungslasten muß bereits heute Vorsorge getroffen werden. Für die Verschuldung müssen vernünftige Grenzen gezogen werden. Die Pensionslasten müssen weiter reduziert werden. An einem tatsächlichen Stellenabbau im öffentlichen Dienst wird kein Weg vorbeigehen. Anstatt Beamte sollten zukünftig vor allem Angestellte eingestellt*

*werden. Veränderungen im Finanzausgleich nach der Neuregelung im Jahre 2005 müssen angestrebt werden. Das sind wir kommenden Generationen schuldig.*

*Überzeugend zeigt das Gutachten, dass die Generationengerechtigkeit massiv gestört ist. Es zeigt aber auch, dass wir unserem Schicksal nicht ausgeliefert sind, sondern dass wir heute Handlungsoptionen haben, um die Generationengerechtigkeit wieder herzustellen. Der Bund der Steuerzahler appelliert an die Politik, diese Optionen verantwortungsvoll zu nutzen.*

*Stuttgart, im November 2004*

*Finanzwissenschaftliches Institut  
des Bundes der Steuerzahler  
Baden-Württemberg e.V.*



*Wilfried Krahwinkel  
Vorsitzender des Vorstandes*

# Inhalt

<b>1</b>	<b>EINFÜHRUNG</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>METHODIK DER MESSUNG FISKALISCHER NACHHALTIGKEIT</b> .....	<b>11</b>
	2.1 Die Methodik der Generationenbilanzierung .....	11
	2.2 Kritische Evaluation der Generationenbilanzierung ....	18
<b>3</b>	<b>DATENBASIS FÜR BADEN-WÜRTTEMBERG</b> .....	<b>20</b>
	3.1 Bevölkerungsentwicklung .....	20
	3.2 Landeshaushalt .....	26
	3.3 Versorgungsausgaben .....	31
	3.4 Länderfinanzausgleich .....	41
<b>4</b>	<b>ERGEBNISSE FÜR BADEN-WÜRTTEMBERG</b> .....	<b>47</b>
<b>5</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK</b> .....	<b>59</b>
	<b>LITERATURVERZEICHNIS</b> .....	<b>62</b>
	<b>QUELLENVERZEICHNIS</b> .....	<b>66</b>

# 1 Einführung

Zwischen 1999 und 2002 entstanden in Stuttgart der Erweiterungsbau der Musikhochschule Stuttgart sowie das Haus der Geschichte des Bundeslandes Baden-Württemberg. Die Gesamtkosten für Bau und Ersteinrichtung beliefen sich zusammen auf etwa 40 Millionen Euro. Dem Bau ging eine lebhafte Debatte voraus, die sich nicht auf die Inhalte der Geschichtsausstellung beschränkte, sondern in deren Zentrum vor allem auch die hohen Baukosten standen. Im gleichen Zeitraum – und weitgehend unbemerkt von der breiten Öffentlichkeit – stieg die Zahl der Versorgungsempfänger des Landes Baden-Württemberg von rund 66 Tausend auf etwa 74 Tausend Personen an. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach einer objektiven Einordnung verschiedener Finanzierungsprojekte: die acht Tausend zusätzlichen Versorgungsempfänger haben einen Anstieg der Versorgungsausgaben in Höhe von jährlich rund 450 Millionen Euro zur Folge. Gegeben, dass die Wurzeln dieser Mehrausgaben rund 30 Jahre zurückliegen, dem Einstellungszeitpunkt der heutigen Versorgungsempfänger, sollte sich die öffentliche Diskussion stärker mit den langfristigen Folgen der Personalpolitik als mit kurzfristigen aber überschaubaren Bauvorhaben befassen. Um diese Diskussion führen zu können, bedarf es jedoch einer soliden Grundlage, die in der Lage ist, die langfristige Mechanik von Staatshaushalten adäquat abzubilden. Das vorliegende Gutachten soll für das Land Baden-Württemberg eine solche Grundlage liefern. Ziel ist es, eine Bestandsaufnahme der Fiskalpolitik des Landes Baden-Württemberg und eine Einordnung des Haushaltes im Hinblick auf dessen Nachhaltigkeit vorzunehmen.

Der Begriff der Nachhaltigkeit stammt ursprünglich aus der Forstwirtschaft und fordert den Umgang mit natürlichen Ressourcen in einer Art und Weise, dass nachfolgenden Generationen diese im gleichen Umfang zur Nutzung zur Verfügung stehen. Insbesondere seit dem UNO Umweltgipfel 1992 in Rio de Janeiro bekam dieser Begriff eine einseitig ökologische Ausrichtung. Neuere Entwicklungen wenden das Konzept der Nachhaltigkeit aber in immer weiterem Kontext an. Nachhaltige Unternehmensführung und nachhaltige Gewinnerzielung seien an dieser Stelle nur exemplarisch genannt. Allen diesen Verwendungen ist gemein, dass eine *langfristig stabile* Entwicklung angestrebt wird. Die nachhaltige Nutzung einer Ressource ermöglicht deren langfristige Verwendung auch für spätere Generationen. Nachhaltiges Gewinnstreben in Unternehmen verzichtet bewusst auf kurzfristige Gewinnmitnahmen beziehungs-

weise versucht, stark schwankende Gewinnentwicklungen zu vermeiden.

Eine nachhaltige Fiskalpolitik ist nach diesem Verständnis dadurch gekennzeichnet, dass sie, ad infinitum fortgeführt, alle Generationen gleich behandelt und somit ihre Lebenszyklusressourcen in gleicher Weise tangiert. Die Stabilität kommt hier in der Möglichkeit der langfristigen Fortführung der heutigen Fiskalpolitik zum Ausdruck. Der Wunsch nach Stabilität der Fiskalpolitik und deren Bedeutung ist besonders bei Betrachtung der Sozialversicherungssysteme zu beobachten.

Grundsätzlich wünschenswert ist bei allen Sozialversicherungssystemen langfristige Planbarkeit. Außerdem wird eine für alle Generationen gleiche Beitragslast bei gleichem Leistungsniveau für erstrebenswert gehalten. Kernproblem eines Umlageverfahrens, nach dem diese Systeme in vielen Ländern organisiert sind, ist allerdings die demographische Entwicklung. In einer alternden Gesellschaft, wie sie derzeit nahezu überall in Europa vorzufinden ist, bedeutet der doppelte Alterungsprozess, als Ergebnis des Zusammenspiels von sinkender Fertilitätsrate und steigender Lebenserwartung, dass immer weniger Junge für immer mehr Ältere Transferleistungen erbringen müssen. Steigende Beitrags- und Steuersätze einerseits beziehungsweise tiefe Einschnitte in den Transferleistungen andererseits sind die Folge; die fiskalische Kontinuität und Gleichbehandlung werden empfindlich gestört. An diesem Beispiel wird auch deutlich, dass es zur quantitativen Messung der fiskalischen Nachhaltigkeit einer Methodik bedarf, die neben der explizit ausgewiesenen Schuld die unverbrieften Verpflichtungen der Sozialversicherungen überhaupt zu erfassen vermag. Die im Rahmen dieses Gutachtens verwendete Methodik der Generationenbilanzierung erfüllt diese Anforderung.

Wie bereits eingangs beschrieben, lassen sich auch auf Länderebene mannigfaltige Beispiele für das Erfordernis einer umfassenden Nachhaltigkeitsanalyse finden. Diese resultieren weniger aus den Sozialversicherungssystemen als vielmehr aus den dazu äquivalenten Versorgungszusagen des öffentlichen Dienstes. Da die meisten deutschen Beamten im Dienste der Bundesländer stehen, ergeben sich insbesondere für die deutschen Länderhaushalte resultierende Finanzierungsprobleme. Aufgrund des hohen Personalanstiegs im öffentlichen Dienst während der siebziger Jahre ist in den nächsten 30 Jahren ein enormer Anstieg der Versorgungsausgaben zu erwarten. Gerade für ein Land wie Baden-Württemberg, das mit

180.000 Bediensteten knapp 14 Prozent aller Beamten in der Bundesrepublik stellt, birgt dies einen enormen Ausgabendruck auf den gesamten Landeshaushalt.<sup>1</sup>

Neben den Versorgungsausgaben ist ein weiterer Gesichtspunkt des Landeshaushaltes speziell für Baden-Württemberg von besonderem Interesse. Das Bundesland Baden-Württemberg gehört seit seiner Gründung im Jahr 1952 zu den Geberländern im Länderfinanzausgleich, dessen Beitrag in der jüngsten Vergangenheit die Höhe von zwei Milliarden Euro überschritt.<sup>2</sup> Auch in der Zukunft ist von weiteren Zahlungen auszugehen. Dies wirft die Frage auf, in welchem Ausmaß die Beiträge zum bundesstaatlichen Finanzausgleich Einfluss auf die Nachhaltigkeit des Landes Baden-Württemberg nehmen. Eine Analyse alternativer Szenarien und Denkmodelle zum Länderfinanzausgleich ist daher für eine umfassende Nachhaltigkeitsanalyse geboten.

Das Gutachten ist wie folgt gegliedert: Im nächsten Kapitel wird die Methodik der Generationenbilanzierung, welche die Grundlage der Nachhaltigkeitsmessung liefert, erläutert. Dem formalen Teil folgt in Kapitel 3 die nähere Beschreibung der wichtigsten Grundlagen der Nachhaltigkeitsanalyse: die Ergebnisse der Bevölkerungsprojektion und die Darstellung des Budgets für Baden-Württemberg. Für letzteres lassen sich die zwei bereits oben genannten besonderen Bereiche herausarbeiten, welche für den Landesetat von weitreichender Bedeutung sind: die Versorgungsausgaben des Landespersonals und die Zahlungen zum Länderfinanzausgleich. In Kapitel 4 wird das Ergebnis der Nachhaltigkeitsmessung vorgestellt sowie im Einzelnen auf dessen Einflussfaktoren eingegangen. Das Ergebnis wird mit Hilfe einer Sensitivitätsanalyse auf seine Robustheit hin untersucht. Das Gutachten endet mit einem Ausblick in Kapitel 5.

---

<sup>1</sup> In der Bundesrepublik waren im Jahr 2002 insgesamt 1,37 Millionen Beamte und Richter beschäftigt. Davon standen knapp 1,24 Millionen im Landesdienst, hingegen nur ein Bruchteil aller Beamten im Dienste des Bundes.

<sup>2</sup> Der Betrag in Höhe von zwei Milliarden Euro bezieht sich auf den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne. Unter Hinzurechnung der Zahlungen Baden-Württembergs aus dem Umsatzsteuervorwegausgleich und an den Fonds der Deutschen Einheit beziffert sich der Gesamtbeitrag im bundesstaatlichen Finanzausgleich auf knapp 3,7 Milliarden Euro.

## 2 Methodik der Messung fiskalischer Nachhaltigkeit

### 2.1 Die Methodik der Generationenbilanzierung

In der finanzwissenschaftlichen Forschung und der entsprechenden Politikberatung sind heute drei Methoden zur Messung fiskalischer Nachhaltigkeit bekannt und weitgehend akzeptiert. Der erste Ansatz geht auf Hamilton und Flavin (1986) zurück und soll hier nicht weiter behandelt werden. Es handelt sich dabei um eine ökonomische Untersuchung der Stationarität von Staatsschulverläufen beziehungsweise der Kointegration vergangener staatlicher Einnahmen und Ausgaben. Die beiden weiteren Ansätze verwenden demgegenüber Prognosen über zukünftige Verläufe fiskalischer Aktivität. Dabei beruht der zweite Ansatz auf Blanchard (1990, 1993), der dritte, die Generationenbilanzierung, geht auf Auerbach, Gokhale und Kotlikoff (AGK 1991, 1992, 1994) zurück. Ausführliche Gegenüberstellungen der beiden letztgenannten Konzepte finden sich in Besendorfer (2004) und Benz und Fetzer (2004), einen kurzen kritischen Vergleich bieten Kitterer (2002) und Raffelhüschen (2002). Im Rahmen dieses Gutachtens wird die Generationenbilanzierung Verwendung finden.

Allen genannten Methoden ist gemein, dass mangelnde Nachhaltigkeit bei unendlichem Zeithorizont durch die Verletzung der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates, der sogenannten Nachhaltigkeitslücke, ihren Ausdruck findet. Die intertemporale Budgetrestriktion besagt, dass die bestehende verbrieftete Staatsschuld in der unendlichen Frist aus den Nettosteuerzahlungen aller momentan und zukünftig lebenden Wirtschaftssubjekte finanziert werden muss. Das eventuelle Auftreten einer Nachhaltigkeitslücke bedeutet, dass die momentan durchgeführte, beziehungsweise fest geplante, Fiskalpolitik langfristig nicht fortzuführen ist. Der fiskalpolitische Handlungsbedarf besteht dann darin, durch im Vergleich zur projizierten Politik höhere Einnahmen oder niedrigere Ausgaben des Staates die erforderliche Nachhaltigkeit wiederherzustellen.

Generationenbilanzen stellen in ihrer Grundstruktur ein ausschließlich auf zukünftige Nettozahlungsströme zwischen dem Staatssektor und den Individuen abgestelltes intergenerationales, *dynamisches Buchhaltungssystem* dar. Dabei wird die gesamte bzw. verbleibende Lebenszeit zukünftig und gegenwärtig lebender Indi-

viduen betrachtet. In ihrer Grundform vernachlässigt diese Methode Zahlungen, die in der Vergangenheit erfolgten. Um das Ausmaß der intergenerationalen Umverteilung aus der neoklassischen Perspektive korrekt zu spezifizieren, muss man sich vor Augen führen, auf welche Weise die Fiskalpolitik die intertemporale Budgetrestriktion eines Wirtschaftssubjektes beeinflusst. Auf der einen Seite vermindert der Staat das verfügbare Einkommen durch Besteuerung, auf der anderen Seite werden die Konsummöglichkeiten durch Transfers erweitert. Bezeichnet man vereinfachend den Nettobetrag, den das Wirtschaftssubjekt an den Staat abführt (Steuern abzüglich erhaltener Transfers), als Nettosteuer, so wird die intertemporale Budgetrestriktion eines repräsentativen Individuums, das heißt eines durchschnittlichen Bürgers, von dem Barwert aller zukünftigen Nettosteuerzahlungen beeinflusst. Die Fiskalpolitik kann folglich dann als intergenerational unausgewogen bezeichnet werden, wenn sie die über den gesamten Lebensabschnitt zur Verfügung stehenden Ressourcen zweier Generationen auf unterschiedliche Weise beeinflusst. Hierin liegt der grundlegende Gedankengang der Generationenbilanzierung, deren Methodik im Folgenden skizziert werden soll.<sup>3</sup>

Generationenbilanzen beruhen auf der bereits oben erwähnten intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates, die formal folgendermaßen abgebildet werden kann:<sup>4</sup>

$$(1) \quad B_t = \sum_{s=0}^D N_{t,t-s} + \sum_{s=1}^{\infty} N_{t,t+s} \cdot$$

Auf der linken Seite dieser Gleichung steht  $B_t$  für das staatliche Nettovermögen im Basisjahr. Die rechte Seite dieser Gleichung symbolisiert zwei mögliche Finanzierungsquellen. Dies ist einerseits die Summe der zukünftigen Nettozahlungen aller lebenden Generationen ( $\sum_{s=0}^D N_{t,t-s}$ ) sowie andererseits die analogen Nettozahlungen aller zukünftigen Generationen ( $\sum_{s=1}^{\infty} N_{t,t+s}$ ). Alle Nettozahlungen  $N_{t,k}$  sind wiederum Barwerte und entsprechen den Differenzen aus zukünftigen Steuerzahlungen abzüglich der im jeweiligem Jahr erhaltenen Transfers über den gesamten Lebenszeitraum einer im Jahr  $k$  gebo-

---

<sup>3</sup> Vgl. hinsichtlich der Methodik auch AGK (1991, 1992, 1994). Kritische Evaluierungen des Konzepts finden sich in CBO (1995), Diamond (1996) und Haveman (1994). Zum Problem der Kompatibilität von Generationenbilanzierung und dynamischer Wohlfahrtsanalyse vgl. Fehr und Kotlikoff (1997) und Raffelhüschen und Risa (1997). Eine Zusammenfassung des neuesten Forschungsstandes bieten Bonin (2001) und Kotlikoff (2002).

<sup>4</sup> Im Rahmen dieser Vorstellung wird im Wesentlichen auf die methodische Grundkonzeption der Studie „Generational Accounting in Europe“, vgl. u.a. Raffelhüschen (1999a und b, 2001), zurückgegriffen.

renen Generation, deren maximales Lebensalter auf  $D=100$  Jahre begrenzt ist. Der Umfang der *Transfers* ist in dieser Konzeption relativ weit gefasst und enthält neben allen altersspezifischen Geld- und Sachleistungen auch die uniform verteilten staatlichen Konsumausgaben. In der Fiktion erhalten damit alle Personen einen gleichmäßigen Sachtransfer in Höhe des Pro-Kopf-Staatskonsums.

Die intertemporale Budgetrestriktion des Staates illustriert, dass jede gegenwärtige Ausgabenerhöhung, sei es durch Anhebung des Staatsverbrauchs oder der Transferleistungen, entweder durch spätere Ausgabensenkungen oder Steuererhöhungen finanziert werden muss. Natürlich können diese Maßnahmen dabei sowohl bereits lebende als auch zukünftige Generationen beziehungsweise Geburtsjahrgänge treffen.

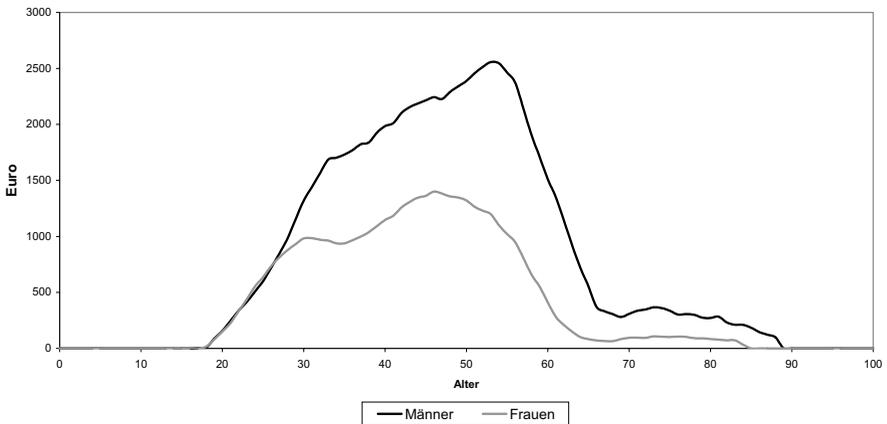
Mit Hilfe der Verknüpfung von Fiskalaggregaten, Bevölkerungsprojektionen und aus Haushaltspanels gewonnenen Mikrodaten lassen sich nunmehr die Nettozahlungen aller heute lebenden, d.h. in oder vor dem Basisjahr geborenen Individuen, berechnen. Die berücksichtigten Zahlungsströme an den staatlichen Sektor sind dabei umfassend und setzen sich aus Steuern, Beiträgen zu den sozialen Sicherungssystemen und allen wichtigen Transfers zusammen. Für jede Komponente werden zunächst altersspezifische Durchschnittszahlungen des Basisjahres aus den Mikrodaten ermittelt und zu skalierten Profilen jeweils für Männer und Frauen umgerechnet. Diese Art von Profilen dient dann dazu, die gesamtstaatlichen Transfer- und Steuerzahlungsaggregate des Basisjahres altersspezifisch zuzuordnen und gibt somit Auskunft über die durchschnittlichen Zahlungen, die eine Person in einem bestimmten Alter vom Staat, respektive vom Bundesland, erhält oder an dieses zu leisten hat.

In Ermangelung von Daten zur Bildung regionalisierter Profile kommen gesamtdeutsche Profile zur Anwendung.<sup>5</sup> Zum leichteren Verständnis werden in den folgenden drei Abbildungen ein Profil für die Einnahmen- und zwei Profile für die Ausgabenseite exemplarisch dargestellt.

---

<sup>5</sup> Die Profile werden aus den aktuellsten verfügbaren Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (1998) und dem Sozioökonomischen Panel des DIW gewonnen.

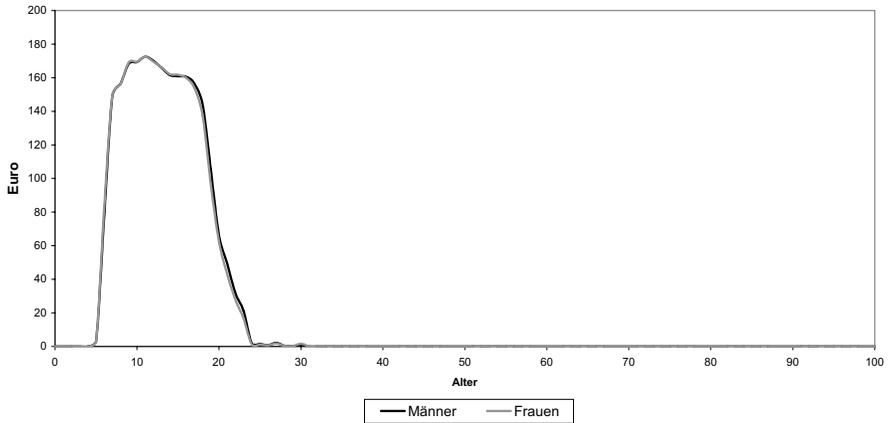
Abbildung 1a: Skaliertes Lohnsteuerprofil für Baden-Württemberg



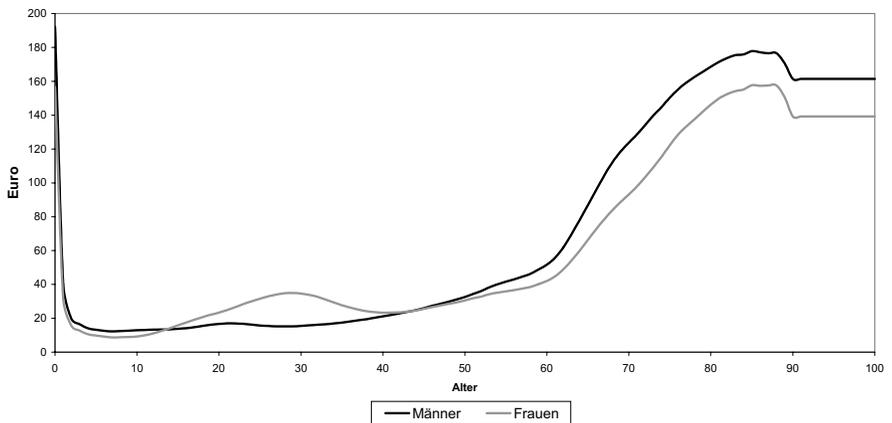
Wie sich in Abbildung 1a erkennen lässt, leisten Individuen unter 18 Jahren kaum Lohnsteuern an den Staat, da sie in diesem Zeitraum in der Regel noch keinen Beruf ergriffen haben. Mit zunehmenden Alter steigen die durchschnittlichen Steuerzahlungen der Kohorten bis zu einem Wendepunkt an, der im Alter von ungefähr 55 Jahren einsetzt. Grund für den Abfall ist die ab diesem Zeitpunkt abnehmende Erwerbstätigkeit beziehungsweise frühzeitige Eintritte in den Ruhestand. Für die weibliche Bevölkerung ist ein ähnliches Profil zu beobachten, jedoch liegen die durchschnittlichen Steuerzahlungen aufgrund einer kürzeren Erwerbshistorie und zumeist geringeren Einkommensverhältnissen unterhalb denen der Männer.

Profile über empfangene Transferleistungen lassen sich für unterschiedliche Altersgruppen in der Bevölkerung beispielsweise anhand des Bildungsprofils und des Krankenhausprofils illustrieren. Beide Transferleistungen fallen direkt unter die Zuständigkeit der Länder und finden Eingang auf der Ausgabenseite ihrer Haushalte. Das Bildungsprofil weist durchschnittliche Leistungen nur für Altersklassen zwischen fünf und ungefähr 30 Jahren aus, beginnend mit dem Kindergarten über die allgemeinbildenden Schulen bis hin zu den Universitäten. Ab einem Alter von 30 Jahren werden von der Bevölkerung kaum noch Leistungen dieser Art in Anspruch genommen. Dagegen verdeutlicht das Krankenhausprofil die stark ansteigende Nutzungsintensität von Gesundheitsleistungen der Individuen mit zunehmendem Alter und in Abhängigkeit des Geschlechts. Diese Transferprofile geben bereits an dieser Stelle wertvolle Hinweise zu den Konsequenzen der Verschiebung im Altersaufbau für die Länderhaushalte.

**Abbildung 1b: Skaliertes Bildungsprofil für Baden-Württemberg**



**Abbildung 1c: Skaliertes Krankenhausprofil für Baden-Württemberg**



Zur Berechnung der zukünftigen Nettosteuerzahlungen werden diese Querschnittsprofile dann auf den zeitlichen Längsschnitt angewandt. Jeder einzelnen Kohorte können nun auf der Grundlage der aggregierten Größen hinsichtlich des Gesamtsteueraufkommens beziehungsweise der Transfergesamtausgaben spezifische Konten oder Nettozahlungsströme zugeordnet werden. Diese Generationenkonten dokumentieren den Barwert zukünftiger Nettozahlungen pro Kopf der jeweiligen Generation. Definiert man  $P_{t,k}$  als Kohorten-

stärke der in  $k$  geborenen Generation im Jahr  $t$ , so gilt folglich für ihr Generationenkonto:

$$(2) \quad GA_{t,k} = \frac{N_{t,k}}{P_{t,k}}.$$

Aufgrund der reinen Zukunftsorientierung ist ein Vergleich der Belastung verschiedener Jahrgänge nur zulässig, sofern diese über ihren gesamten Lebenszyklus erfasst werden. Dies gilt allein für Generationen, die im Basiszeitraum am Beginn ihres Lebens stehen bzw. noch nicht existieren. Generationenkonten der lebenden Jahrgänge untereinander sind nicht vergleichbar.

Um die Belastung zukünftiger Generationen, die aus einer Fortsetzung der gegenwärtigen Fiskalpolitik resultieren, zu illustrieren, wird unter Zuhilfenahme der berechneten Nettozahlungsströme bereits lebender Kohorten zunächst das Residuum der intertemporalen Budgetrestriktion berechnet. Dieses kann als Nachhaltigkeitslücke der gegenwärtigen Fiskalpolitik angesehen werden, denn es reflektiert die Summe aus den expliziten Nettostaatsschulden und den unverbrieften, das heißt schwebenden Ansprüchen heutiger Generationen an zukünftige staatliche Budgets. Ein typisches Beispiel hierfür sind die impliziten Verpflichtungen, die aus den Generationenverträgen der Sozialversicherungssysteme resultieren, indem junge Individuen, durch Beitragszahlungen Ansprüche an zukünftige Sozialversicherungshaushalte erwerben. Die tatsächliche Staatsverschuldung des Basisjahres

$$(3) \quad TS_t = B_t^g - \sum_{k=t-D}^{\infty} N_{t,k}$$

ist im allgemeinen positiv, weil in aller Regel die expliziten Schulden positiv und die Summe aller Nettozahlungen aller heute lebenden und zukünftigen Generationen angesichts der heutigen demographischen Entwicklung negativ ist. Wenn aber beispielsweise eine wirklich pyramidenartig zusammengesetzte Bevölkerung so hohe positive Nettosteuerzahlungen leistet, dass diese die eventuell vorhandenen verbrieften Staatsschulden überkompensieren, kann es zu einer negativen tatsächlichen Staatsschuldenposition kommen. Ähnliches gilt, wenn ein explizites staatliches Nettovermögen die impliziten Verpflichtungen übersteigt. Wie auch immer die tatsächliche Situation aussehen mag, kann die statistisch ausschließlich erfasste verbrieftete Staatsschuld unter Umständen sehr stark von der tatsächlichen Verschuldung abweichen. Wie bereits angesprochen, ist dies ganz besonders in alternden Gesellschaften der Fall, die darüber hinaus breit ausgebaute intertemporale Umverteilungen

durch umlagefinanzierte Sozialversicherungssysteme, und hierzu zählen konzeptionell auch die Versorgungssysteme des öffentlichen Dienstes, vornehmen.

Die tatsächliche Staatsverschuldung, die mit der bloßen Fortsetzung der gegenwärtigen Fiskalpolitik verbunden ist, muss nun im Rahmen zukünftiger Fiskalpolitik finanziert werden. Dazu wurden mittels der Ergebnisse der Generationenbilanzierung mehrere Indikatoren mit illustrativem Charakter entwickelt. Liegt der Analyse-schwerpunkt auf einer generationalen Betrachtung, wird unterstellt, dass allein zukünftige Generationen durch lineare Steuererhöhungen oder Transferabsenkungen die Lasten tragen müssen, die zur Bedienung der tatsächlichen Staatsschuld notwendig sind.<sup>6</sup> Je größer eine solche Steuer- oder Transferanpassung ausfallen würde, desto größer das intergenerationale Ungleichgewicht. Äquivalent dazu lässt sich die intergenerationale Umverteilung auch an der absoluten Differenz des Generationenkontos von Neugeborenen des Basisjahres zu dem eines direkt nach dem Basisjahr geborenen zukünftigen Individuums ablesen.<sup>7</sup> Eine alternative Art, die intertemporalen Umverteilungswirkungen der heutigen Fiskalpolitik zu illustrieren, liegt in der proportionalen Erhöhung aller oder bestimmter Steuerzahlungen (oder der Senkung aller oder bestimmter Transfers) für alle heute lebenden und zukünftigen Generationen, die notwendig wäre, um die tatsächlichen Staatsschulden des Basisjahres zu bedienen.

Beide Indikatoren, der absolute Wert der tatsächlichen Staatsverschuldung oder auch die hypothetischen Steuererhöhungen bzw. Transfersenkungen sind nicht nur verlässliche Maßstäbe bei der Erfassung intergenerationaler Umverteilung im nationalen Bereich, sondern dienen auch als Indikatoren für internationale Ländervergleiche und können ebenfalls für Vergleiche von Bundesländern genutzt werden. Will man beispielsweise untersuchen, ob die Fiskalpolitik eines Bundeslandes nachhaltiger als die eines anderen Landes ausfällt, so wird man diesen Vergleich selbstverständlich nicht auf absolute Werte der tatsächlichen Staatsverschuldung sondern auf relative Größen stützen. Beispielsweise verschiebt ein Land, das eine tatsächliche Staatsverschuldung von einem Inlandsprodukt aufweist, stärkere Lasten auf zukünftige Steuerzahler als jenes Bundesland, das eine wahre Schuld von nur einem halben In-

---

<sup>6</sup> Einen frühen Ansatz in diese Richtung entwickelte Auerbach (1997).

<sup>7</sup> Vgl. dazu z.B. Kotlikoff und Raffelhüschen (1999).

landsprodukt aufweist. Analoges gilt für den Vergleich hypothetischer Steuererhöhungen, die im Ländervergleich entsprechende Steuerquotenerhöhungen abbilden würden. Die numerischen Abstände sind dabei entsprechend zu interpretieren und vor allem bei beiden Indikatoren einander äquivalent.

## 2.2 Kritische Evaluation der Generationenbilanzierung

Im Rahmen einer unvoreingenommenen Beurteilung der Generationenbilanzierung ist eine kritische Auseinandersetzung mit ihren grundlegenden Ansätzen notwendig. Die wissenschaftliche Diskussion der Vor- und Nachteile der Generationenbilanzierung knüpft zunächst am hinterliegenden Paradigma, aber auch an Unklarheiten und Schwächen der empirischen Umsetzung der Methode an.<sup>8</sup>

Die grundlegendste Kritik ist sicherlich, dass die beschriebenen Generationenkonten nicht notwendigerweise einen verlässlichen Anhaltspunkt für die Wohlfahrt der Wirtschaftssubjekte bieten.<sup>9</sup> Ein weiterer elementarer Kritikpunkt macht sich an der Unterstellung einer dauerhaft fortgeführten Politik des Status quo fest. Gerade angesichts der mittels der Generationenbilanzierung aufgezeigten Finanzierungsprobleme sei diese Annahme zu unrealistisch. Dem ist entgegenzuhalten, dass gerade erst diese Annahme erlaubt zu untersuchen, ob eine derartig langfristige Fortführung der Fiskalpolitik überhaupt durchführbar ist.<sup>10</sup>

Wie bei anderen empirischen Methoden kann die Verlässlichkeit der Ergebnisse nicht höher ausfallen als die Güte der Daten, auf denen die Berechnungen beruhen. Zudem erfordert die Fortschreibung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben Annahmen über die wirtschaftliche und demographische Entwicklung, die von der tatsächlichen Entwicklung abweichen können. Da Gegenwartswerte zukünftiger Zahlungsströme betrachtet werden, muss zusätzlich ein Zinssatz zur Diskontierung bestimmt werden. Bei derart langfristi-

---

<sup>8</sup> Für eine kritische Bestandsaufnahme der Generationenbilanzierung vergleiche auch Feist und Raffelhüschen (2000). Eine sehr detaillierte Diskussion der Generationenbilanzierung, in der auch die wesentlichen Beiträge der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur aufgegriffen werden, findet sich in CBO (1995) und bei Bonin (2001).

<sup>9</sup> Vgl. die Neuformulierung des Ricardianischen Äquivalenztheorems in Barro (1974).

<sup>10</sup> Vgl. hierzu auch Häcker und Heidler (2004), die sich mit der Frage der intergenerationalen Fairness und ihren Einfluss auf die Generationenkonten beschäftigen.

gen Projektionen, wie sie für die Generationenbilanzierung erforderlich sind, können sich Abweichungen der gewählten Parameter zur Realität in erheblicher Unsicherheit der Ergebnisse niederschlagen. Aus diesem Grunde werden für die Berechnung von Nachhaltigkeitslücken für die Bevölkerung als auch die Wachstums- und Zinsentwicklungen stets verschiedene Szenarien entworfen. Sensitivitätsanalysen, wie sie auch für dieses Gutachten durchgeführt werden, zeigen, dass die qualitative Aussage der Ergebnisse der Generationenbilanzierung im Allgemeinen erhalten bleibt, wenn die zugrunde gelegten Parameter für Produktivitätswachstum und Realzins innerhalb plausibler Bereiche variiert werden.

Abschließend ist noch das Problem der Basisjahrabhängigkeit zu nennen. Grundlegende Unterschiede der Nachhaltigkeitsergebnisse aufeinanderfolgender Basisjahre können aus veränderten konjunkturellen Bedingungen der gewählten Jahre resultieren. Da die fiskalischen Verhältnisse des Basisjahrs im Rahmen der Generationenbilanzierung bis in alle Zukunft fortgeschrieben werden, kann die Methode bei extremen konjunkturellen Situationen ein stark verfälschtes Bild liefern. Diesem Problem muss im Falle einer statistischen Nutzung entweder durch die Wahl eines geeigneten (durchschnittlichen) Basisjahres oder mittels Verwendung gleitender Durchschnittsaggregate begegnet werden. Für eine echte Konjunkturbereinigung der Daten zur Verwendung für die Generationenbilanzierung müssen jedoch aufwändige Anpassungen vorgenommen werden.<sup>11</sup>

Der genannten Probleme und deren Folgen für die ausgewiesenen Ergebnisse muss man sich bei Nutzung der Generationenbilanzierung durchaus bewusst sein. Dennoch ist es sinnvoll, mit Hilfe dieser Methodik überhaupt einen Einblick in die durch die Bevölkerungsentwicklung hervorgerufene Haushaltsdynamik zu erhalten, der ansonsten verschlossen bliebe.

---

<sup>11</sup> Die im SVR Jahresgutachten 2002 vorgestellten Ergebnisse einer gesamtdeutschen Generationenbilanzierung beruhen teils auf einem solchen Verfahren. Mangels einer VGR auf Ebene der Bundesländer würde hier eine Konjunkturbereinigung noch erheblich erschwert.

## **3 Datenbasis für Baden-Württemberg**

In diesem Kapitel werden die für die konkrete Nachhaltigkeitsanalyse des Landes Baden-Württemberg verwendeten Daten eingehend beschrieben. Aufgrund der spezifischen Bedeutung der Bereiche Versorgungsausgaben und Länderfinanzausgleich werden der Erläuterung dieser Ausgabentypen dabei separate Abschnitte gewidmet.

Wie bereits in Kapitel 2 theoretisch veranschaulicht, benötigt die empirische Umsetzung einer Generationenbilanz prinzipiell dreierlei Typen von Daten: Erstens eine umfassende Bevölkerungsprojektion, zweitens ein Budget für ein bestimmtes Basisjahr und drittens altersspezifische Querschnittsprofile, um die makroökonomischen Größen auf die individuelle Ebene umrechnen zu können. Da Datenbasis und Idee der Profile bereits in Kapitel 2 erläutert wurden, erfolgt im Rahmen dieses Kapitels eine Konzentration auf die Daten zur Bevölkerungsentwicklung und zum Landeshaushalt. Aufgrund der aktuell verfügbaren neuesten Länderdaten, die für die Länderausgaben aus dem Jahr 2001 stammen, beruhen alle weiteren Berechnungen auf diesem Basisjahr.

### **3.1 Bevölkerungsentwicklung**

Die Bevölkerungsvorausberechnung für Baden-Württemberg erfolgt aus zwei Gründen im Rahmen einer Projektion für die gesamte Bundesrepublik. Erstens beziehen sich die Annahmen des Statistischen Bundesamtes (2003) zur Außenwanderung, die in vorliegender Projektion ebenfalls zugrunde gelegt werden, auf Gesamtdeutschland. Der unterstellte Wanderungsstrom muss daher zunächst unter Zuhilfenahme einer im Basisjahr beobachteten Wanderungsstruktur auf alle Bundesländer verteilt werden, um die entsprechenden Wanderungszahlen für Baden-Württemberg zu generieren. Diese Wanderungszahlen könnten alternativ auch aus Datensätzen des baden-württembergischen Landesamtes für Statistik bezogen und entsprechend der gesamten Außenwanderungsannahme hochgerechnet werden, jedoch bleibt ein zweites Problem bestehen: Neben der internationalen Migration muss auch die so genannte Binnenmigration, die Wanderung der Bürger zwischen den einzelnen Bundesländern, erfasst werden. Die Bevölkerungsgröße und die Altersstruktur in Baden-Württemberg bestimmen sich somit teilweise aus der demographischen Entwicklung der restlichen

Bundesrepublik und machen daher die simultane Projektion der Bevölkerung aller Bundesländer notwendig.

Die Bevölkerungsprojektion für das Land Baden-Württemberg basiert auf folgenden, denen der zehnten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes entsprechenden Annahmen: Hinsichtlich der Lebenserwartung wird für einen neugeborenen Mann im Jahr 2050 eine Lebenserwartung von 81,1 Jahren und für eine neugeborene Frau eine Lebenserwartung von 86,6 Jahren zugrunde gelegt. Die Geburtenrate je Frau beträgt in den westlichen Bundesländern 1,4 Kinder, dagegen liegt sie in den ostdeutschen Bundesländern bei nur 1,2 Kindern. Die niedrigere Geburtenhäufigkeit wird sich ab dem Jahr 2011 der westdeutschen angleichen. Für ausländische Frauen gilt dagegen bereits ab dem Basisjahr die gleiche Fertilitätsrate wie für die alten Bundesländer, da bei ihnen eine schnellere Assimilation an die Geburtenrate angenommen wird. Für den Erhalt der derzeitigen Bevölkerungsgröße ist diese Geburtenzahl damit zu niedrig, notwendig sind dazu 2,1 Kinder je Frau.

Für die Außenwanderung werden zwei verschiedene Szenarien unterstellt. Szenario 1 folgt der offiziellen Bevölkerungsprognose, die von einem mittleren Wanderungsüberschuss von 200 Tausend Personen pro Jahr für Gesamtdeutschland ausgeht. In Szenario 2 geht man vorläufig von der gleichen Wanderungsannahme aus, unterstellt aber ab dem Jahr 2011 eine Erhöhung der jährlichen Nettoimmigration auf 300 Tausend Individuen. In beiden Szenarien wird zudem ein abnehmender Strom deutscher Spätaussiedler in die Bundesrepublik hinzugerechnet.<sup>12</sup>

In einem nächsten Schritt wird die Wanderung zwischen den Bundesländern modelliert. Hierfür wird die im Basisjahr vorliegende Binnenmigrationsstruktur Deutschlands abgebildet und für die Zukunft beibehalten. Der in Baden-Württemberg festgestellte Binnenwanderungsüberschuss im Jahr 2001 bedeutet für die anderen Bundesländer Bevölkerungseinbußen, womit die Binnenmigration für Gesamtdeutschland per Definition einem Nullsummenspiel gleichkommt.

Im Ergebnis lässt sich für Baden-Württemberg in naher Zukunft ein Bevölkerungsrückgang verzeichnen, der jedoch im Vergleich zum

---

<sup>12</sup> Die Szenarien 1 und 2 dieses Gutachtens entsprechen damit den Varianten 5 und 6 der offiziellen Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2003).

Referenzwert der gesamten Bundesrepublik moderater ausfällt. Die Bevölkerung in Baden-Württemberg sinkt in Szenario 1 von 10,5 Millionen Einwohnern im Jahr 2001 auf knapp zehn Millionen im Jahr 2050. Nach 50 Jahren weist das Land somit noch 96,1 Prozent der ursprünglichen Bevölkerung auf. Dieser Sachverhalt spiegelt sich auch in den abgeleiteten Kennzahlen der Bevölkerungsprognose, den Alters- und Jugendquotienten, wider. So beschreibt der Altersquotient das Verhältnis der 65-jährigen und Älteren zu den zwischen 20 und 65 Jährigen und gibt damit einen wichtigen Hinweis auf die Versorgungslast der potenziell Erwerbstätigen für die Senioren. Respektive setzt der Jugendquotient die größtenteils in Ausbildung befindlichen Jüngeren unter 20 Jahren in Relation zu den potenziell Erwerbstätigen. Im Jahr 2050 steigt der Altersquotient auf 55,4 Prozent an, während der Jugendquotient mit 29,31 Prozent sogar leicht sinkt. Es wird zu zeigen sein, dass die Entlastungseffekte aus dem Rückgang der Versorgungslast für die Jüngeren jedoch zu gering ausfallen, um die steigende Versorgung der Senioren zu kompensieren, so dass dies letztendlich in einem Anstieg der Gesamtversorgungslast mündet.

Tabelle 1 liefert einen vergleichenden Überblick zu den Ergebnissen der Bevölkerungsprojektion für Baden-Württemberg und die Bundesrepublik Deutschland.

**Tabelle 1a: Szenario 1 für Baden-Württemberg**

<b>Jahr</b>	<b>Altersquotient in %</b>	<b>Jugendquotient in %</b>	<b>Bevölkerung in Mio.</b>
2001	25,60	35,84	10,52
2010	29,84	33,49	11,03
2020	31,94	29,66	11,08
2030	42,66	30,57	10,92
2040	52,24	30,23	10,58
2050	55,40	29,31	10,12

**Tabelle 1b: Szenario 1 für Deutschland**

<b>Jahr</b>	<b>Altersquotient in %</b>	<b>Jugendquotient in %</b>	<b>Bevölkerung in Mio.</b>
2001	26,76	33,98	82,26
2010	32,88	31,16	83,01
2020	35,87	29,12	82,57
2030	46,46	29,98	80,83
2040	54,75	29,88	78,13
2050	57,03	29,46	74,72

Die demographische Entwicklung für die gesamte Bundesrepublik ist deutlich dramatischer zu bewerten. So erfährt die Bevölkerung einen Rückgang von 82 Millionen auf 74,7 Millionen Einwohner, und weist die entsprechenden Parallelen in den Alters- und Jugendquotienten auf.

In Szenario 2 fällt der Bevölkerungsrückgang wesentlich gedämpfter aus. Langfristig kann der doppelte Alterungsprozess aber auch hier nicht aufgehalten werden, da die Hauptursachen der Überalterung nicht beseitigt werden. Auch hier steigen die Kennzahlen für die Bundesrepublik und Baden-Württemberg absolut, jedoch ist der Anstieg des Altersquotienten weniger stark ausgeprägt. Dagegen ist der Jugendquotient geringfügig höher als in Szenario 1, da mit der höheren Zahl der Immigranten verhältnismäßig mehr Kinder und Jugendliche unter 20 Jahren zuwandern und von den zugewanderten Frauen auch wieder mehr Kinder geboren werden. Die gleichen Beobachtungen lassen sich auch für die gesamte Bundesrepublik feststellen.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Bonin, Raffelhüschen und Walliser (2000) untersuchten, inwiefern Zuwanderung den Alterungsprozess einer Gesellschaft zu stoppen vermag und welche fiskalischen Entlastungseffekte daraus zu erwarten sind.

**Tabelle 2a: Szenario 2 für Baden-Württemberg**

<b>Jahr</b>	<b>Altersquotient in %</b>	<b>Jugendquotient in %</b>	<b>Bevölkerung in Mio.</b>
2001	25,60	35,84	10,52
2010	29,84	33,49	11,03
2020	31,51	29,72	11,18
2030	41,40	30,90	11,15
2040	49,68	30,65	10,96
2050	51,56	29,57	10,65

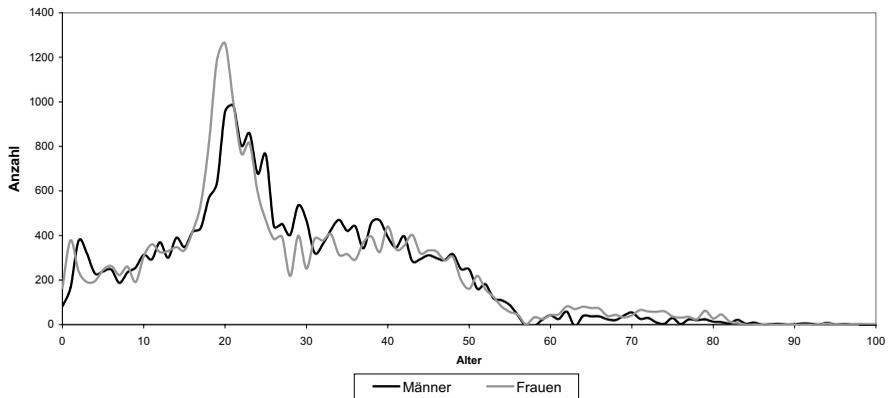
**Tabelle 2b: Szenario 2 für Deutschland**

<b>Jahr</b>	<b>Altersquotient in %</b>	<b>Jugendquotient in %</b>	<b>Bevölkerung in Mio.</b>
2001	26,76	33,98	82,26
2010	32,88	31,16	83,01
2020	35,38	29,25	83,58
2030	44,95	30,34	83,13
2040	51,80	30,31	81,82
2050	52,82	29,71	79,88

Hauptursache für die verhältnismäßig bessere Situation Baden-Württembergs ist der Zuzug von Personen jüngeren Alters aus anderen Teilen Deutschlands.<sup>14</sup> Im Jahr 2001 wies Baden-Württemberg einen positiven Binnenwanderungssaldo in Höhe von nahezu 45 Tausend Personen auf, deren Altersstruktur relativ vorteilhaft ausfiel. So waren über 90 Prozent der Gesamtzahl der Zugezogenen unter 50 Jahre alt, woraus ein leichter *Verjüngungseffekt* für die Gesamtbevölkerung resultierte. Für die relativ niedrigeren Altersquotienten in beiden Wanderungsszenarien ist die Zuwanderung von knapp 30 Tausend potenziell erwerbsfähigen Personen verantwortlich, welche die Versorgungslast auf eine breitere Basis verteilt. Abbildung 2 illustriert die Altersstruktur der im Jahr 2001 von anderen Bundesländern nach Baden-Württemberg zugezogenen Personen.

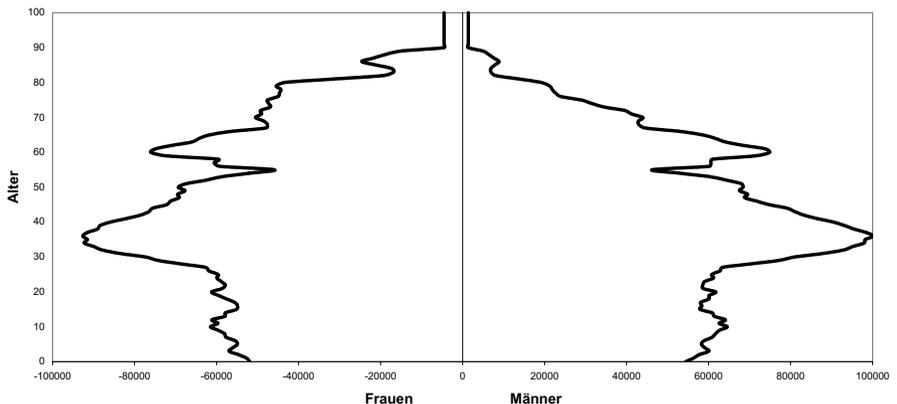
<sup>14</sup> Eine detaillierte Beschreibung zur Entwicklung der Binnenmigration in Deutschland, ihre Ursachen und Folgen findet sich in Flöthmann (2002).

**Abbildung 2: Altersstruktur der Binnenwanderung nach Baden-Württemberg in 2001**



Das Gesamtergebnis der Bevölkerungsentwicklung kann auch detailliert nach Altersklassen dargestellt werden. Dabei bedient man sich üblicherweise der Abbildung so genannter *Bevölkerungspyramiden*. Die nachfolgenden zwei Abbildungen illustrieren für Szenario 1 die demographische Entwicklung von einer gerade noch erkennbaren Bevölkerungspyramide hin zu einer *Tannenbaumstruktur*.

**Abbildung 3a: Bevölkerung in Baden-Württemberg im Jahr 2001**



**Abbildung 3b: Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg nach Variante 1**

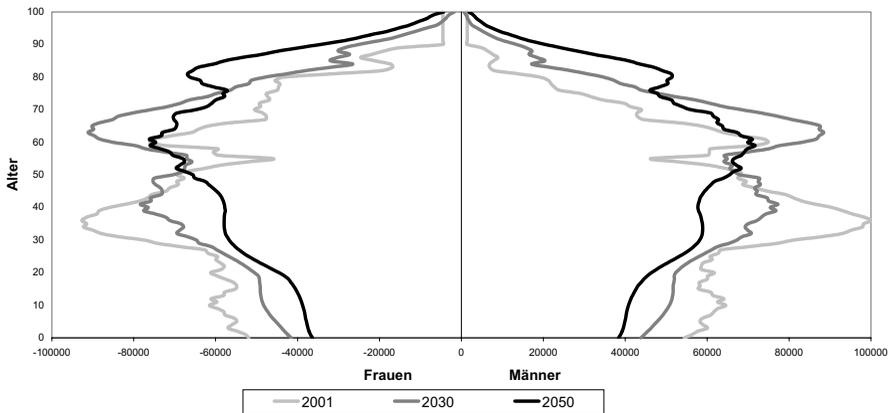


Abbildung 3b verdeutlicht noch einmal die Umkehrung der Größenverhältnisse zwischen den Altersgruppen. Derzeit weist der Bevölkerungsaufbau starke Jahrgänge im Alter von 30 bis 40 Jahren, die sogenannten Baby-Boomer der sechziger und siebziger Jahre, auf. Bis zum Jahr 2030 haben sich diese Kohorten in höhere Altersgruppen verschoben, wodurch sich die oberen Ausbuchtungen bei den 60 bis 70-jährigen in 2030 erklären lassen. Diese Generation weist im Zuge gesellschaftlichen Wertewandels eine niedrigere Fertilität als ihre Elterngeneration auf, ein Trend, der auf nicht absehbare Zeit Gültigkeit besitzt. Dadurch werden heute weniger Kinder geboren, mit der Folge einer geringeren Anzahl potenzieller Mütter, die wiederum ebenfalls weniger Kinder zur Welt bringen, so dass sich diese demographische Entwicklung spiralförmig zuspitzt. Die Anzahl der Individuen jüngerer Altersstufen sinkt daher weiter und gipfelt in der Lage in 2050.

## 3.2 Landshaushalt

Die Aktualität erhaltlicher Länderbudgetdaten ist für die Einnahmen- und die Ausgabenseite uneinheitlich. Die aktuellsten Daten zu den Länderausgaben datieren aus dem Jahr 2001, weshalb sich alle weiteren Berechnungen auf diesem Jahr begründen. Da auf Länderebene keine volkswirtschaftliche Gesamtrechnung durchgeführt wird und dadurch kein geschlossenes Budget aus einer Datenquelle verfügbar ist, müssen die Steuereinnahmen aus der Kassenstatistik des Statistischen Jahrbuchs und der entsprechenden Fachse-

rien verwendet werden.<sup>15</sup> Um dennoch ein geschlossenes Budget zu erhalten, wird eine systematische Bereinigung der Daten von Doppelzählungen, die aus der unterschiedlichen Datenabgrenzung der Datenquellen resultiert, vorgenommen.

Die Einnahmen eines Bundeslandes setzen sich aus Ländersteuern, den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern und der erhöhten Gewerbesteuerumlage zusammen. Tabelle 3 fasst die kassenmäßigen Einnahmen für Baden-Württemberg zusammen.

**Tabelle 3: Einnahmen in 2001 in Baden-Württemberg in Mio. Euro**

<b>Landessteuern</b>	
Vermögensteuer	56
Erbschaftsteuer	426
Grunderwerbsteuer	687
Kraftfahrzeugsteuer	1.188
Lotteriesteuer	260
Feuerschutzsteuer	41
Biersteuer	62
Sonstige Steuern	0
<b>Gemeinschaftssteuern</b>	
Lohnsteuer	8.659
Einkommensteuer veranlagt	978
Ertragsteuer nicht veranlagt	1.586
Zinsabschlag	597
Körperschaftsteuer	424
Umsatzsteuer (nach Fonds Deutsche Einheit)	6.428
Gewerbesteuerumlage	317
Erhöhte Gewerbesteuerumlage	393
<b>Summe der Einnahmen</b>	<b>22.102</b>

Generell gilt bei der Steueraufteilung der Grundsatz des örtlichen Aufkommens, welches die Steuereinnahmen derjenigen Gebietskörperschaft zuordnet, in der die Steuer anfällt. Artikel 107, 1 des Grundgesetzes verlangt jedoch die Durchbrechung des Prinzips bei zwei Arten von Gemeinschaftssteuern, der Lohnsteuer und der Körperschaftsteuer. So wird nach Maßgabe des Zerlegungsgesetzes die Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip und die Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip verteilt. Hinter diesem Vor-

<sup>15</sup> Zu den Einnahmen siehe Statistisches Bundesamt (2002).

gehen steht die Absicht, Jurisdiktionen eine leistungsgerechte Finanzierung zukommen zu lassen. Nach Zerlegung der beiden Steuern erfolgt die Verteilung der Gemeinschaftssteuern zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.<sup>16</sup>

In den Basisjahrdaten für 2001 liegen drei Sonderfälle bei den Einnahmen vor, die nicht ohne weiteres in die Nachhaltigkeitsanalyse einfließen dürfen: die Vermögensteuer, die Körperschaftsteuer und die nicht veranlagte Ertragsteuer. So muss für die Vermögensteuer im Lauf der nächsten fünf Jahre ein sukzessives Absinken auf Null im Budget unterstellt werden, da die Steuer zum 1.1.1997 abgeschafft wurde und vorhandene Einnahmen aus dieser Steuerart nur noch aus Nachzahlungen resultieren. Die konjunkturellen Sondereffekte der beiden anderen Steuerarten sind auf die Unternehmensteuerreform von 2001 und deren diametralen Einfluss auf die beiden Einnahmearten zurückzuführen. So kam es in 2001 zu einem starken Einnahmeeinbruch bei der Körperschaftsteuer, dessen Hauptursache nicht allein in der Herabsetzung des Körperschaftsteuersatzes auf ausgeschüttete und thesaurierte Gewinne auf einheitlich 25 Prozent zu finden ist. Vielmehr wurde der Schaden durch die damit verbundene gesetzliche Offerte, den neuen Steuersatz auch bei Auflösung von Rückstellungen geltend zu machen und Erstattungsansprüche auf bereits geleistete Steuerzahlungen zu erheben, ausgelöst. Auf der anderen Seite hatten die massiven Ausschüttungen den Effekt, dass hohe Erträge aus Dividenden anfielen und somit die Einnahmen aus der nicht veranlagten Ertragsteuer enorm anstiegen.<sup>17</sup>

Für beide letztgenannten Steuerarten müssen daher durch Bildung von gleitenden Durchschnitten auf Basis regionalisierter Steuerschätzungen für Baden-Württemberg die Sondereffekte eliminiert werden. Daten zu den regionalisierten Steuerschätzungen lagen zum aktuellen Zeitpunkt nur für Baden-Württemberg, nicht jedoch für die anderen Bundesländer vor. Annahmen zu den Steuereinkommen aller Bundesländer sind jedoch notwendig, um an späterer Stelle Beiträge zum Länderfinanzausgleich, die auf diesen Einnahmen basieren, durchführen zu können. Eine konjunkturelle Glättung der Daten für lediglich ein Bundesland allein wäre damit inkonsistent, so dass vorläufig die oben aufgeführten unbereinigten Daten

---

<sup>16</sup> Für eine genaue Darstellung zur Verteilung der Gemeinschaftssteuern siehe Bundesfinanzministerium (2003a).

<sup>17</sup> Zu den intergenerationalen Konsequenzen der Steuerreformen von 1999 bis 2005 siehe Krimmer und Raffelhüschen (2003).

verwendet werden. Dieser Vorgang ist insoweit gerechtfertigt, da die Körperschaftsteuer und die nicht veranlagte Ertragssteuer für sich genommen zwar stark von den Vorjahreswerten abweichen, zusammengenommen jedoch ein ähnliches Niveau wie in den Vorjahren erreichen. Aktuellste Schätzungen des Arbeitskreises Steuerschätzung gehen davon aus, dass in den kommenden fünf Jahren annähernd gleich hohe Einnahmen aus beiden Steuerarten zu erwarten sind.

**Tabelle 4: Aufgaben und Ausgaben in Baden-Württemberg in 2001 in Mio. Euro**

Politische Führung	928
Auswärtige Angelegenheiten	22
Öffentliche Sicherheit	1.322
Rechtsschutz	319
Kindergärten	383
Allgemeinbildende Schulen	4.083
Berufsschulen	1.001
Sonstige Schulen	363
Hochschulen	2.168
Förderung des Bildungswesens	272
Sonstiges Bildungswesen	140
Wissenschaft und Forschung	308
Kulturelle Angelegenheiten	402
Wohngeld	430
Sozialhilfe	92
Jugendhilfe	18
Soziale Sicherung, Kriegsfolgeaufgaben	127
Sonstige Sozialhilfe	205
Krankenhäuser	451
Sport und Erholung	86
Reinhaltung der Umwelt	108
Sonstiges Gesundheitswesen	50
Wohnungswesen	295
Ernährung und Landwirtschaft	440
Energie- und Wasserwirtschaft	265
Verkehr- und Nachrichtenwesen	691
Wirtschaftsunternehmen insgesamt	809
Allgemeines Vermögen	423
Allgemeine Finanzwirtschaft	2.426
Zinsen	1.615
Versorgung	2.411
Beihilfen	438
Beitrag Länderfinanzausgleich	2.133
<b>Summe der Ausgaben</b>	<b>25.226</b>

Die Ausgaben eines Bundeslandes entstehen gemäß Artikel 104, 1 GG aus seiner Aufgabenfüllung heraus, welche, aufgrund der verliehenen Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 107, 1 GG, seiner Verantwortung obliegen. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Ausgaben.<sup>18</sup>

Hauptbestandteil der Ausgaben stellt der Bildungssektor mit insgesamt 8.027 Millionen Euro dar, dies entspricht etwa 32 Prozent der Gesamtausgaben. Die allgemeine Finanzwirtschaft beinhaltet in der Statistik *Steuern, allgemeine Finanzzuweisungen, Zinsen, Versorgungs- und Beihilfeausgaben*. Da diese Posten bereits im Budget gesondert erfasst werden, muss die allgemeine Finanzwirtschaft um die genannten Kategorien bereinigt werden. Zudem dient der Posten der Rechnungsabgrenzung, die durch die Verwendung von Daten aus verschiedenen Quellen notwendig wurde. Dieser Posten lässt sich auf 2.427 Millionen Euro beziffern und enthält die neben dem Beitrag für den Länderfinanzausgleich existierenden Finanzzuweisungen Baden-Württembergs an andere Stellen wie z.B. Sozialversicherungen, Zweckverbände oder untergeordnete Jurisdiktionen.

Des Weiteren entsteht ein hoher Ausgabenbetrag durch die Versorgungsverpflichtung des Landes für die im Ruhestand befindlichen Landesbeamten in Höhe von 2.411 Millionen Euro, knapp 11,3 Prozent der Gesamtausgaben. Das hohe Einstellungsniveau der Vergangenheit, gepaart mit längerer Lebenserwartung und frühzeitigem Ruhestandseintritt der Beamten lässt für die Versorgungsausgaben, vergleichbar mit den Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, einen deutlichen Anstieg erwarten. Für die genaue Abbildung der zukünftigen Versorgungsausgaben und deren Verteilung auf die Bevölkerung muss eine Projektion der Versorgungsempfänger durchgeführt werden. Dies soll im nächsten Abschnitt separat erläutert werden.

Den letzten großen Posten bildet der Beitrag für den Länderfinanzausgleich, dessen Bedeutung sich für den Landesetat von Baden-Württemberg bereits in seiner Höhe von 2.133 Millionen Euro reflektiert. Damit entspricht er in etwa dem Betrag, den das Land in 2001 für seine Hochschulen ausgegeben hat, oder 8,5 Prozent der Gesamtausgaben. Da der Beitrag für den Länderfinanzausgleich auf bevölkerungsabhängigen Steuereinnahmen fußt, und somit eine

---

<sup>18</sup> Zu den Ausgaben siehe Statistisches Bundesamt (2001). Bei den angegebenen Werten handelt es sich um Nettoausgaben. Das heißt, Einnahmen, die aus den genannten Aufgabebereichen direkt resultieren (z.B. über Gebühren) sind bereits konsolidiert.

endogene Variable der Demographie darstellt, wird eine eigene Projektion der Beiträge auf Basis der Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg und der restlichen Bundesrepublik notwendig. Daher wird dem Finanzausgleich ebenfalls ein eigener Abschnitt (3.4) gewidmet.

Die wichtigsten Ausgabenbereiche des Landes, die relativ offensichtlich von der demographischen Entwicklung betroffen sind, *Bildung, Versorgung und Länderfinanzausgleich*, belaufen sich damit auf 12.571 Millionen Euro und stellen knapp 50 Prozent der Gesamtausgaben dar.

### **3.3 Versorgungsausgaben**

Der deutliche Personalanbau im öffentlichen Dienst während der siebziger Jahre in Baden-Württemberg und den anderen Bundesländern führt in den kommenden drei Dekaden zu einem überproportionalen Anwachsen der Zahl von Versorgungsempfängern und in Folge dessen zu einem erhöhten Anstieg im Bereich der Versorgungsausgaben. Daneben erhält die Ausgabenentwicklung Auftrieb durch die allgemein höhere Lebenserwartung, welche die Bezugsdauer der Versorgungsbezüge weiter ansteigen lässt. Einen weiteren Beitrag leistet das durchschnittlich niedrigere Ruhestandseintrittsalter der Beamten, die mit 59,1 Jahren unterhalb des durchschnittlichen Rentenzugangsalter von 59,7 Jahren in der gesetzlichen Rentenversicherung liegt. Weitere ausgabensteigernde Faktoren stellen strukturelle Maßnahmen im öffentlichen Dienst, wie z.B. die Verbesserung des Gehaltsgefüges bei der Polizei durch die Unterteilung des Dienstes in lediglich zwei Laufbahnen und die damit verbundene Verbesserung der durchschnittlichen Versorgungsbezüge, dar. In diesem Zusammenhang ist auch das so genannte „up-grading“ in der Qualifikation der Beamten zu nennen. Hierunter ist die steigende Nachfrage des öffentlichen Dienstes nach höher qualifiziertem Personal zu verstehen, da aufgrund von komplexeren Aufgaben der Technisierungsgrad in Verwaltungen und Behörden anwächst, und damit steigende Gehälter und Pensionen induziert.<sup>19</sup>

Die Versorgungsausgaben für zukünftige Pensionäre werden durch die bloße Fortschreibung des Aggregates und dessen Verteilung auf die Bevölkerung nur unzureichend abgebildet, da sich die Versor-

---

<sup>19</sup> Zur Entwicklung der Qualifikations- und Laufbahnstruktur der Beamten siehe Zweiter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bundesinnenministerium (2001).

gungsempfänger aus dem ehemaligen Personal rekrutieren und dieser von der Einstellungspraxis eines Bundeslandes abhängt. Selbst wenn sich die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst parallel zur Entwicklung der Wohnbevölkerung verhält, so kommt eine etwaige Personalreduktion durch Einstellungsstopp und die damit eingeleitete Reduktion der Versorgungsempfänger erst nach einer zeitlichen Verzögerung von ungefähr 40 bis 50 Jahren zum Tragen.<sup>20</sup> Um die Versorgungsausgaben für jedes Jahr korrekt zu beziffern, muss daher konsequenterweise die für diese Ausgabenkategorie verantwortliche Klientel auf Basis des heutigen Aktivpersonals projiziert und mit den durchschnittlichen Versorgungsbezügen verknüpft werden.

In der Projektion werden nur Beamte und Richter berücksichtigt, nicht jedoch die Angestellten des Landes, da diese, wie die Arbeitnehmer der Privatwirtschaft, in der gesetzlichen Rentenversicherung erfasst werden.<sup>21</sup> Der umfassenden Beamtenversorgung liegt das Alimentationsprinzip zu Grunde. Dies verpflichtet den Dienstherrn, für seine in den Ruhestand tretenden Bediensteten aufzukommen und ihnen sowie ihren Hinterbliebenen eine angemessene Versorgung zu gewährleisten. Hierbei ist das Aktivpersonal, im Gegensatz zu den gesetzlich versicherten Arbeitnehmern, von der Beitragsleistung für die späteren Alterseinkünfte befreit. Das System der Beamtenversorgung ist somit ein zur gesetzlichen Rentenversicherung paralleles System und in sich geschlossen.<sup>22</sup>

Ausgangspunkt der Projektion bilden die Personalstandsstatistik und die Versorgungsstatistik des Landes Baden-Württemberg.<sup>23</sup> Wie in Tabelle 5 zusammengefasst waren im Jahr 2001 insgesamt knapp 181 Tausend Beamte und Richter im Dienst, deren Anzahl und Altersstruktur die spätere Zahl der Ruhegehaltsempfänger determiniert.

---

<sup>20</sup> Zur Projektion der zukünftigen Versorgungsempfänger vgl. auch Färber (1995) und Bundesinnenministerium (2001). Zu den Pensionslasten siehe auch Grobosch und Krahwinkel (1996).

<sup>21</sup> Allerdings wird den Angestellten des Landes eine Zusatzversorgung zum Zwecke einer ergänzenden Rente zur Sicherung eines Mindestversorgungsniveaus in der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) gewährt, welche zu Lasten des Landeshaushalts geht. Gravierende Finanzierungsprobleme führten jedoch dazu, dass dieses so genannte Gesamtversorgungssystem zum 1.1.2001 geschlossen wurde und nun die Zusatzversorgung nur noch einer zusätzlichen kapitalgedeckten Betriebsrente entspricht, die sich an der Erwerbshistorie des Versicherten orientiert. Zur Zusatzversorgung siehe auch Bundesinnenministerium (2001).

<sup>22</sup> Zu den gesetzlichen Regelungen zur Beamtenversorgung und geltende Neuerungen siehe Beamtenversorgungsgesetz (BeamtenVG).

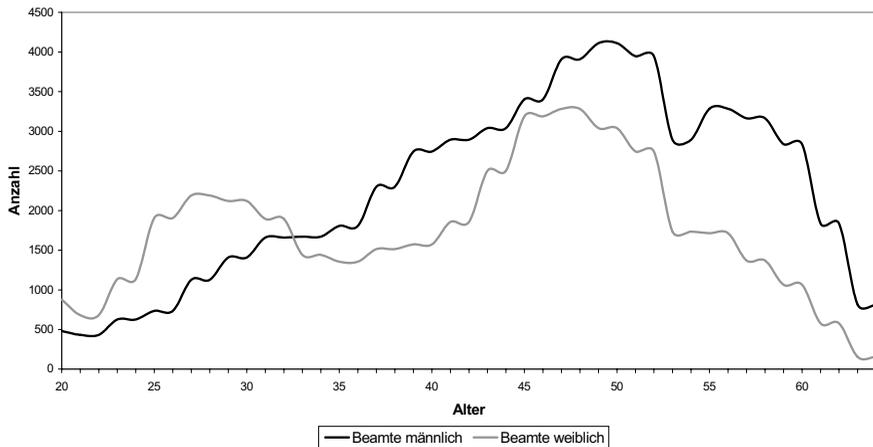
<sup>23</sup> Zur Personalstatistik siehe Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2001). Daten zur Versorgungsstatistik vom Statistischen Landesamt auf Anfrage erhältlich.

**Tabelle 5: Beamtinnen und Beamte in Baden-Württemberg im Jahr 2001**

2001	Beamte männlich	Beamte weiblich
Vollzeit	95.112	37.842
Teilzeit	6.659	41.128
Gesamt	101.771	78.970

Abbildung 4 veranschaulicht die Altersstruktur des Beamtenstandes zum Basisjahr. Hier lässt sich erkennen, dass sich ein Großteil der Beschäftigten im Alter zwischen 35 und 60 Jahren befindet, die in den kommenden zwanzig bis dreißig Jahren die Pensionärinnen und Pensionäre stellen werden. Für Männer und Frauen ist gleichermaßen ein starker Zuwachs an Versorgungsempfängern herauszulesen.

**Abbildung 4: Beamte in Baden-Württemberg in 2001**



Folgende Annahmen werden für die Projektion der Versorgungsempfänger zugrunde gelegt: Für das Verhältnis zwischen Männern und Frauen in der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung wird von einer unveränderten Struktur ausgegangen. Diese Annahme kann dahingehend begründet werden, dass zwar eine zunehmende Feminisierung im Beamtentum zu beobachten ist, also mehr Frauen in den öf-

fentlichen Dienst treten und diese zunehmend als Vollzeitkräfte beschäftigt sind. Umgekehrt können neue Familienstrukturen aber auch zu einem höheren Männeranteil in der Teilzeitbeschäftigung führen. Da der Feminisierungsprozess jedoch selbst noch nicht sehr lange zu beobachten ist, lassen sich keine sinnvollen Prognosen treffen, die an dieser Stelle einzubeziehen wären. Folge der Annahme ist daher die Ersetzung des scheidenden Personals mit dem jeweils fehlenden Geschlecht, um somit die Geschlechtsstruktur des Basisjahres beizubehalten. Bezüglich des Einstellungsverhaltens wird angenommen, dass notwendige Neueinstellungen in dem Umfang durchgeführt werden, dass eine konstante Relation zwischen Aktivpersonal und Wohnbevölkerung vorherrscht.<sup>24</sup> Dies führt bei abnehmender Bevölkerungszahl zu ebenfalls sinkendem Personalstand und zeitlich verzögertem Einfluss auf die Versorgungsempfänger. Aus Vereinfachungsgründen wird angenommen, dass Neueinstellungen nur mit Arbeitskräften im Alter von 20 bis 30 Jahren erfolgen.

Die Projektion erfasst nur Ruhegehaltsempfänger. Nicht berücksichtigt werden Witwen und Waisen, da hierfür Annahmen bezüglich der Relationen zwischen ihnen und den Ruhegehaltsempfängern bzw. dem Aktivpersonal getroffen werden müssten. Dazu liegen derzeit keine hinreichend detaillierten Daten vor, so dass die Abbildung von Hinterbliebenen für die Genauigkeit nicht weiter dienlich ist. Da in der Ausgabenstatistik die Versorgungsausgaben für die Empfängerkategorien nicht getrennt ausgewiesen werden, ergeben sich durch die Verteilung über die Ruhegehaltsempfänger für diese höhere Durchschnittsbezüge als dies der Realität entspricht. Die Verwendung der berechneten höheren Durchschnittswerte ist jedoch konsistent, weil damit implizit unterstellt wird, dass die Relation zwischen Ruhegehaltsempfängern und Hinterbliebenen konstant bleibt und somit automatisch deren Bezüge mitprojiziert werden.

Im Folgenden wird aufgezeigt, wie sich die Zahl der Ruhegehaltsempfänger von 2000 bis 2050 entwickelt. Die Projektionsergebnisse sind in Tabelle 6 zusammengefasst:

---

<sup>24</sup> Eine alternative Annahme bezüglich des Einstellungsverhaltens liefert der zweite Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bundesinnenministerium (2001). Dort wird unterstellt, dass ausscheidendes Personal zu 100 Prozent ersetzt wird. Für die Projektion der Versorgungsempfänger bis zum Jahr 2040 ist die Annahme unbedenklich, weil die Anzahl der Versorgungsempfänger bereits aus der Vergangenheit determiniert ist. Für einen längeren Zeitraum lässt sich diese Gedankenkette allerdings nicht beibehalten, da bei einer dauerhaft sinkenden Bevölkerung die Annahme eines konstanten Personalstand implausibel erscheint.

**Tabelle 6: Projektion der Ruhegehaltsempfänger**

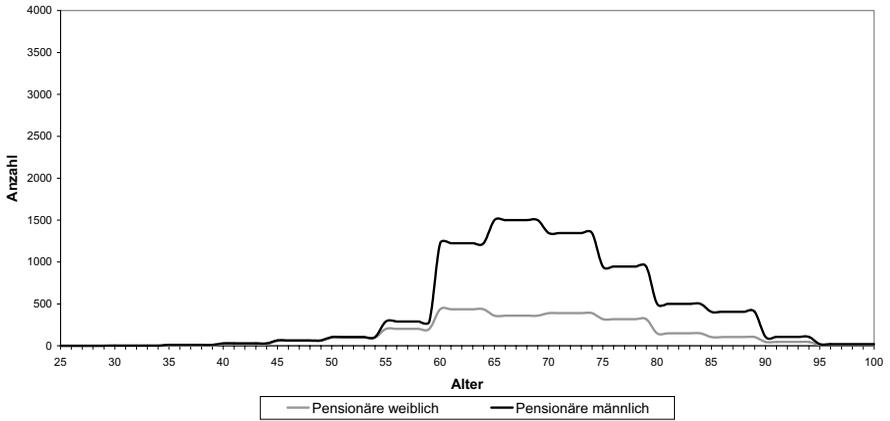
<b>Jahr</b>	<b>Ruhegehaltsempfänger männlich</b>	<b>Ruhegehaltsempfänger weiblich</b>	<b>Ruhegehaltsempfänger gesamt</b>
2000	32.763	10.974	43.737
2010	50.206	26.425	76.631
2020	61.335	46.480	107.815
2030	56.685	52.549	109.234
2040	51.657	60.911	112.568
2050	62.732	69.661	132.393

Vom heutigen Zeitpunkt aus lässt sich ein starker Anstieg in der Anzahl der Versorgungsempfänger erkennen. Im Jahr 2030 werden bereits mehr als doppelt so viele Pensionärinnen und Pensionäre zu erwarten sein, was sich bei Rückrechnung aus der bereits angesprochenen Einstellungswelle der siebziger Jahre ableiten lässt. Dies mündet, wie unten noch zu zeigen ist, in entsprechend steigenden Ausgaben. Nach 2030 verharrt die Zahl der Versorgungsempfänger auf konstantem Niveau, da erst jetzt die im Anschluss an die siebziger Jahre verfolgte moderatere Personalpolitik ihre Wirksamkeit entfaltet.

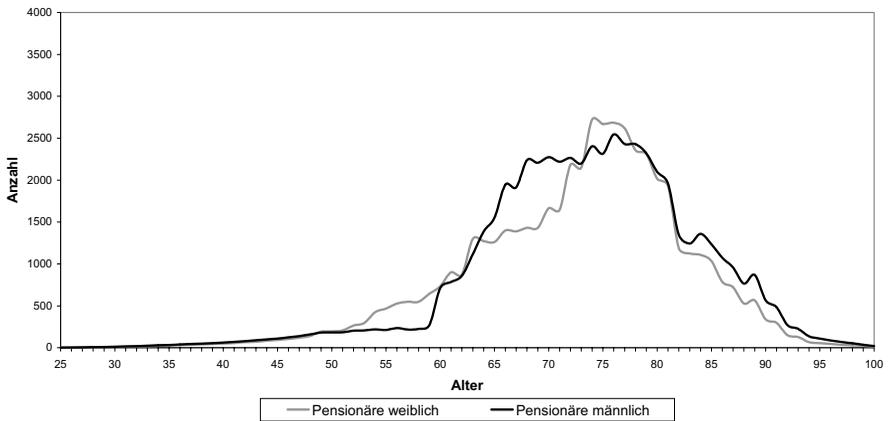
Ab 2050 kommt es zu einer erneuten Zunahme der Ruhegehaltsempfänger, welche sich durch die Kopplung des Beamtenstandes an die demographische Entwicklung erklären lässt, die in Baden-Württemberg zwischen 2001 und 2020 einen Bevölkerungsanstieg (nach Szenario 1) projiziert und daher 40 Jahre später zu einer höheren Zahl an Versorgungsempfängern führt. Für die Zeit nach 2050 ist aber aufgrund des ab 2030 einsetzenden Bevölkerungsrückgangs ein stetiger Rückzug der Pensionsempfänger zu erwarten.

Nachstehende drei Grafiken veranschaulichen die Altersstruktur der Pensionärinnen und Pensionäre für die Jahre 2000, 2030 und 2050.

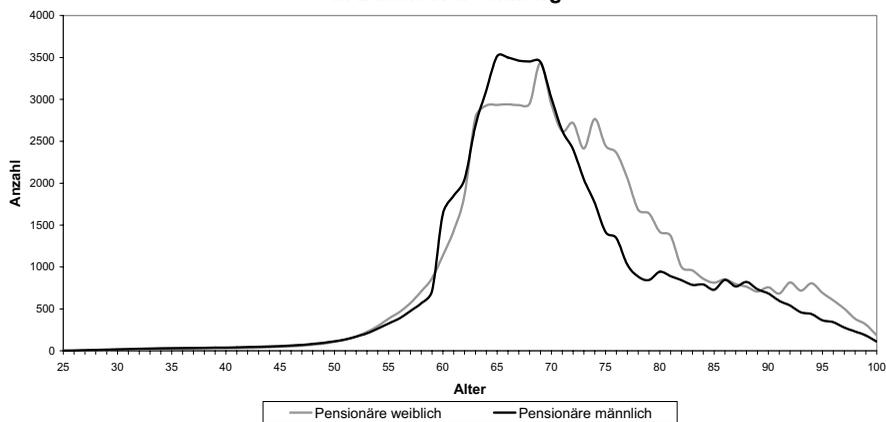
**Abbildung 5a: Ruhegehaltsempfänger im Jahr 2000  
in Baden-Württemberg**



**Abbildung 5b: Ruhegehaltsempfänger im Jahr 2030  
in Baden-Württemberg**



**Abbildung 5c: Ruhegehaltsempfänger im Jahr 2050  
in Baden-Württemberg**

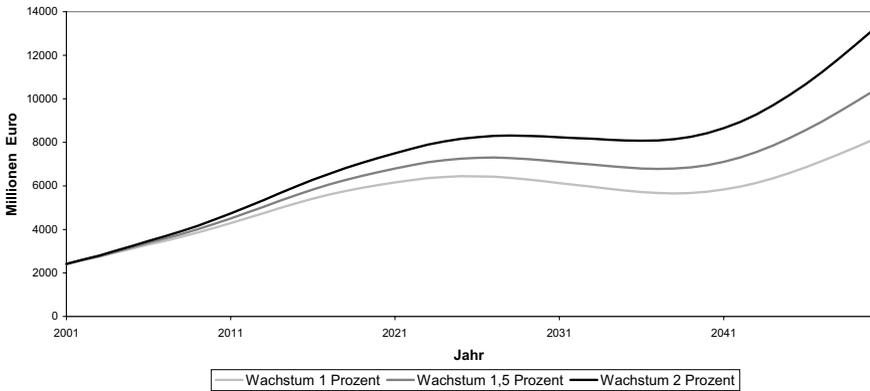


Im Ausgangsjahr liegt das Hauptfeld der Ruhegehaltsempfänger im Alter zwischen 60 und 80 Jahren. Frauen stellen dabei nur einen Anteil in Höhe von 25 Prozent der Versorgungsempfänger. Im Jahr 2030 hat sich die Zahl der weiblichen Pensionäre fast an die der Männer angeglichen. Grund für diesen Vorgang ist der prozentual höhere Anteil der Frauen an den Frühpensionären, der zu jährlich höheren Zugangszahlen der Frauen führt und sich im Laufe der Zeit summiert. In 2050 entsteht ein neuer Versorgungsgipfel im Alter zwischen 60 und 70 Jahren, der sich aus den heutigen und in näherer Zukunft getätigten Einstellungen ergibt, die im Vergleich zu späteren Einstellungsjahren vergleichsweise hoch ausfallen.

Die Versorgungsausgaben werden nun unter den geltenden Durchschnittsbezügen des Basisjahres mit der Entwicklung der Versorgungsempfänger fortgeschrieben. Etwaige Versorgungsanpassungen, die an die Entwicklung der Bezüge des Aktivpersonals gekoppelt sind, unterliegen zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten. Drei Varianten werden dafür in Betracht gezogen, deren Auswirkungen auf die Verbindlichkeiten des Landes Baden-Württemberg in Abbildung 6a dargestellt werden.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Nicht in der Kalkulation enthalten ist die Diskontrate, da lediglich der quantitative Vergleich der Versorgungskosten zum heutigen Ausgabenniveau veranschaulicht werden soll. Für die Berechnung der Nachhaltigkeit findet der Zinssatz weiterhin seine Berücksichtigung.

**Abbildung 6a: Versorgungsausgaben in Baden-Württemberg bei alternativen Wachstumsannahmen**

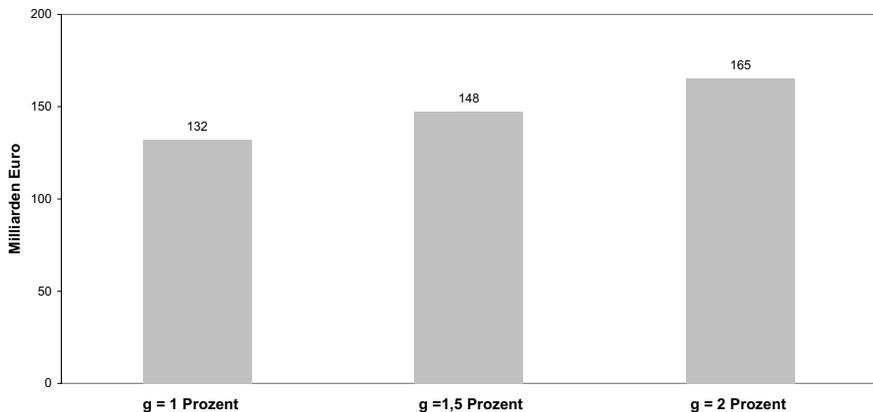


Bei einer realistisch optimistischen Einschätzung des Wirtschaftswachstums von 1,5 Prozent pro Jahr ist bei einem Zuwachs an Transferempfängern ein Kostenanstieg zu erwarten. Im Jahr 2021 belaufen sich die Kosten für die ehemaligen Bediensteten auf das dreifache der heutigen Ausgaben. Zwischen 2021 und 2041 erreichen die Versorgungsausgaben ein konstantes Niveau, da die Zahl der Versorgungsempfänger in 2030 das Maximum erreicht, danach leicht absinkt und erst ab ungefähr 2045 neuen Aufschwung gewinnt und zum Druck auf das Landesbudget führt. Für die anderen Wachstumsannahmen ergeben sich ähnliche Kostenverläufe.

Um diese bis zum Jahr 2050 anstehenden Zahlungsverpflichtungen auf den heutigen Zeitpunkt zu bewerten, müssen die Zahlungen entsprechend diskontiert und summiert werden. Für den Fall des niedrigsten gesamtwirtschaftlichen Wachstums ergibt sich ein Barwert in Höhe von 132 Milliarden Euro, dies entspricht 44 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von Baden-Württemberg im Jahr 2001.<sup>26</sup> Die beiden höheren Wachstumsannahmen bedingen auch hier höhere Barwerte unter der Annahme eines Zinssatzes von 3 Prozent, hierbei entstehen Barwerte in Höhe von 148 Milliarden und 165 Milliarden Euro, welche in Prozent des BIP ausgedrückt 49 und 55 Prozent betragen. Abbildung 6b veranschaulicht die diskontierten Werte für die Versorgungsausgaben.

<sup>26</sup> Das BIP von Baden-Württemberg betrug im Jahr 2001 302,5 Milliarden Euro.

**Abbildung 6b: Barwerte der Versorgungsausgaben bis zum Jahr 2050 in Baden-Württemberg**



An dieser Stelle lässt sich auch die Belastung der Versorgungsausgaben alleine für die heutigen Beamten Baden-Württembergs aufzeigen. So werden die derzeit rund 180 Tausend Beamten Baden-Württembergs in Zukunft auf den heutigen Zeitpunkt bezogen rund 110 Milliarden Euro an Versorgungskosten verursachen (unter Annahme eines Zinssatzes von 3 Prozent und einer Wachstumsrate von 1,5 Prozent jährlich). Ins Verhältnis zum BIP gesetzt, entspräche dies einem Anteil von 36,4 Prozent.

Es sei an dieser Stelle nochmals betont, dass die Kalkulationen nur einen Anhaltspunkt über die Größenordnung liefern sollen. Annahmen über die Änderung der Frauenerwerbsquote im öffentlichen Dienst, das Verhältnis der Voll- und Teilzeitbeschäftigung sowie Abschläge der Versorgungsbezüge bei Frühpensionierung wurden bei diesen Berechnungen nicht berücksichtigt.<sup>27</sup>

Trotz der vereinfachenden Annahmen zur Projektion der Versorgungsempfänger, wie der Vernachlässigung von Hinterbliebenen oder der Beibehaltung konstanter Durchschnittsbezüge, welche nur im Rahmen von Bezügeanpassungen des Aktivpersonals steigen, wurden in der Projektion alle relevanten Kostenfaktoren der Beamtenversorgung bedacht. So führt selbst eine vorsichtige Schätzung der zukünftigen Empfänger, bei Konzentration auf Pensionärinnen

---

<sup>27</sup> Zur Projektion der Versorgungsempfänger und Versorgungsausgaben vgl. auch Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2003).

und Pensionäre, und der realitätsnahen Annahme eines Einstellungsverhaltens mit dem Ziel einer unveränderten Relation von Beamten zur Bevölkerung, zu bemerkenswerten Ergebnissen bezüglich der Versorgungslast. Dabei zeichnen die Ergebnisse der Ausgabenprojektion eher ein moderates Szenario, werden doch berechnete Annahmen im Hinblick auf die Verschiebungen im Qualifikations- und Gehaltsgefüge und die dadurch ansteigenden Pensionsbezüge noch weitgehend vernachlässigt.

Durch die Projektion wird deutlich, dass das Volumen der Versorgungsausgaben im Wesentlichen vom Einstellungsverhalten bzw. der daraus folgenden Anzahl an Versorgungsempfängern determiniert wird. Ausgabensenkungspotentiale finden sich somit in der Disziplinierung der Personalpolitik beispielsweise durch Einstellungsstopps oder Verlagerung der Beschäftigungsverhältnisse von Beamten zu Angestellten.<sup>28</sup> Für letztere Alternative wird jedoch das demographische Problem faktisch nicht gelöst, da hierbei nur eine Verschiebung der Versorgungslast von Länderebene zum Bund in die gesetzliche Rentenversicherung erfolgt. Letztendlich besteht folglich auch hier die Notwendigkeit einer stärkeren Diskussion über kapitalgedeckte Elemente, wie sie in der gesetzlichen Rentenversicherung in den letzten Jahren bereits erfolgt ist.

---

<sup>28</sup> Weitere Möglichkeiten der Kostenbegrenzung im Personalbereich finden sich in Steiner (2002).

### 3.4 Länderfinanzausgleich

In diesem Abschnitt erfolgt eine detaillierte Abhandlung zum Länderfinanzausgleich (LFA). Seine separate Analyse ist aus folgenden Gründen zwingend: Erstens basieren die im Ausgleichssystem fließenden Beiträge und Zuweisungen auf Steuereinnahmen, die von der Größe der Bevölkerung abhängen. Um zukünftige Beiträge für Baden-Württemberg zu berechnen, müssen daher die für den Länderfinanzausgleich erforderlichen Steuereinnahmen auf Basis der Bevölkerungsentwicklung projiziert werden. Zweitens ist der Beitrag zum Länderfinanzausgleich Ergebnis der Interdependenz der fiskalischen (Einnahmen-)Situationen aller anderen Bundesländer und kann nicht ohne deren Einbindung kalkuliert werden. Um die Zuweisungsbedarfe der Nehmerländer und die daraus resultierenden Beitragszahlungen der Geberländer für den Finanzausgleich zu ermitteln, ist folglich die simultane Projektion der bevölkerungsabhängigen Einnahmen für alle anderen Bundesländer vonnöten. Eine exogene Behandlung des Länderfinanzausgleichs in der Analyse, bei welcher der Beitrag auf die Bewohner Baden-Württembergs uniform verteilt und dann mit ihrer jeweiligen zukünftigen Bevölkerungsgröße verknüpft wird, würde, wie unten gezeigt wird, zu verzerrten Ergebnissen der Nachhaltigkeitsanalyse führen.

Im Folgenden soll kurz die Funktionsweise des Länderfinanzausgleichs erläutert werden.<sup>29</sup> Artikel 107,2 GG gebietet die Angleichung von Finanzkraft und Finanzbedarf, indem die Finanzkraftunterschiede der Länder durch ausgleichende Zahlungen beseitigt werden sollen, um im Grundgesetz verankerte Aufgaben erfüllen zu können. Damit stellt das Gesetz sicher, dass ein Mindestmaß an öffentlichen Gütern bereitgestellt und auf diese Weise ein relativ einheitlicher Lebensstandard über alle Bundesländer hinweg gewährleistet werden kann.

Der Länderfinanzausgleich lässt sich in vier Stufen gliedern. In Stufe I wird das Steueraufkommen für jedes Bundesland festgestellt. Die Berechnungsgrundlage des Länderfinanzausgleichs bilden die Landessteuern eines Bundeslandes und dessen Anteile an den Gemeinschaftssteuern, wie im Budget in Abschnitt 3.2 dargestellt,

---

<sup>29</sup> Zur Funktionsweise des Finanzausgleichs und seine Konsequenzen für das Land Baden-Württemberg siehe auch Grobosch und Krahwinkel (1998). Einen guten Überblick über die bisherigen Regelungen und Änderungen ab 2005 liefert BMF (2003b). Zu den Änderungen durch die Reformbeschlüsse siehe auch Solidarfortführungsgesetz (SFG), Maßstäbegezet (MaßStG) und Finanzausgleichsgesetz vom 1.1.2001 (FAG).

ergänzt um die Grunderwerbsteuern der Gemeinden und die Spielbankabgaben des Landes. Keine Berücksichtigung findet die erhöhte Gewerbesteuerumlage, während die Lotteriesteuer nur abzüglich der Totalisatorsteuer in die Berechnung einfließt. Die für die Berechnung relevante Höhe der Umsatzsteuer ist im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs in Stufe II erst noch zu ermitteln. Tabelle 7 fasst die relevanten Steuereinnahmen zusammen.

**Tabelle 7: Steuern nach Aufkommen in 2001 in Baden-Württemberg in Mio. Euro**

Vermögensteuer	56
Erbschaftsteuer	426
Grunderwerbsteuer des Landes	687
Grunderwerbsteuer der Gemeinden	0
Kraftfahrzeugsteuer	1.188
Lotteriesteuer ohne Totalisatorsteuer	257
Feuerschutzsteuer	41
Biersteuer	62
Spielbankabgabe	96
Sonstige Steuern	0
Lohnsteuer	8.659
Einkommensteuer	978
Ertragsteuer nicht veranlagt	1.586
Zinsabschlag	597
Körperschaftsteuer	424
Gewerbesteuerumlage Länder	317
<b>Steuern nach dem Aufkommen</b>	<b>15.375</b>

In Stufe II wird die Umsatzsteuerverteilung vorgenommen. Nach einem Umsatzsteuervorwegabzug durch Bund und Gemeinden wird das Residuum auf Bund und Länder im Verhältnis 50,25 Prozent zu 49,75 Prozent aufgeteilt. Ab 2002 gilt die Relation 49,6 Prozent zu 50,4 Prozent. Die Verteilung auf jedes einzelne Land erfolgt zu 75 Prozent nach der Einwohnerzahl, die restlichen 25 Prozent kommen bedürftigen Bundesländern in Form von Ergänzungsanteilen zu Gute.

Ergänzungsanteile werden gewährt, wenn die Steuern eines Bundeslandes nach Aufkommen je Einwohner 92 Prozent des Länder-

durchschnitts unterschreiten.<sup>30</sup> Unter der Nebenbedingung, in der Summe über alle Ergänzungsanteile 25 Prozent des gesamten Umsatzsteueraufkommens nicht zu übersteigen, wird der Fehlbetrag vollständig ausgeglichen. Tritt eine Überschreitung ein, müssen die Ergänzungsanteile entsprechend proportional herabgesetzt werden. Die Anteile aus der Umsatzsteuer werden nun zu den in Stufe I ermittelten Steuern nach dem Aufkommen eines Landes hinzugezählt. Nach Hinzurechnung von Förderabgaben und Abzug von Hafnenlasten, beide für Baden-Württemberg im Basisjahr nicht existent, ergeben sich die Einnahmen der Länder im Länderfinanzausgleich. In dieser Stufe werden auch die Einnahmen der Gemeinden ermittelt.<sup>31</sup>

In der dritten Stufe erfolgt der Finanzausgleich im engeren Sinne. Die Einnahmen der Länder unter Einbezug von 50 Prozent der Gemeindesteuern bilden die Finanzkraftmesszahl. Sie wird der Ausgleichsmesszahl gegenübergestellt, die als Bedarfskennzahl auf fiktive Einwohnerzahlen der Länder und Gemeinden abstellt. Die künstliche Erhöhung bestimmter Einwohnerzahlen soll dem zusätzlichen Finanzbedarf durch Agglomerationskosten (z.B. weiterer Ausbau von Infrastruktur und Verwaltung) Rechnung tragen. Bei dieser so genannten Einwohnerveredelung auf Länderebene werden die Einwohner der Stadtstaaten um den Faktor 1,35 erhöht. Bei den Gemeinden erfolgt prinzipiell das gleiche Vorgehen, wobei der Multiplikator für jede einzelne Gemeinde an ihrer Dichte und Größe ansetzt und für jede Kommune einzeln zur Anwendung gelangt. Zur Berechnung der Ausgleichsmesszahl werden jeweils die Summen über die Ländereinnahmen und die anrechenbaren Gemeindeeinnahmen gebildet. Jede Zahl wird durch die Summe der zugehörigen veredelten Einwohnerzahl dividiert und mit der entsprechenden veredelten Einwohnerzahl eines Landes multipliziert. Es gilt somit für die Ausgleichsmesszahl der Ländereinnahmen ( $AGMZ_L$ ) und für die Ausgleichsmesszahl der Gemeindeneinnahmen ( $AGMZ_G$ ):

---

<sup>30</sup> Der Länderdurchschnitt ergibt sich aus der Summe aller Steuern nach dem Aufkommen über alle Länder, dividiert durch die Summe der Einwohnerzahlen über alle Länder. Bereits bei der Umsatzsteuerverteilung entsteht durch die Anhebung auf 92 Prozent des Länderdurchschnitts ein nivellierender Effekt bei den Einnahmen.

<sup>31</sup> Für die Ermittlung der Gemeindeeinnahmen muss zunächst deren Umsatzsteueranteil auf die einzelnen Kommunen über ein Verteilungsverfahren zugeordnet werden. Im Anschluss daran werden die Aggregate der Steuereinnahmen aus der Grundsteuer A und B und der Gewerbesteuer gemäß der Realsteuerkraft einer Gemeinde verteilt und zum Umsatzsteueranteil hinzugezählt. Die Gewerbesteuerumlage wird in diesem Rahmen von den Einnahmen abgezogen, da sie für die Gemeinden eine Ausgabe darstellt.

$$AGMZ_L = \frac{\sum_{i=1}^{16} \text{Ländereinnahmen}_i}{\sum_{i=1}^{16} \text{veredelteLändereinwohner}_i} * \text{veredelteLändereinwohner}_i$$

$$AGMZ_G = \frac{\sum_{i=1}^{16} \text{Gemeindeeinnahmen}_i}{\sum_{i=1}^{16} \text{veredelteGemeindeeinwohner}_i} * \text{veredelteGemeindeeinwohner}_i$$

Die Summe beider Ausgleichsmesszahlen ( $AGMZ_L$  und  $AGMZ_G$ ) eines Landes bildet seine Ausgleichsmesszahl im Länderfinanzausgleich. Liegt die Finanzkraftmesszahl über der Ausgleichsmesszahl, so ist das Land zu Ausgleichszahlungen verpflichtet, im anderen Fall erhält es Zuweisungen. Liegt die Finanzkraftmesszahl (FKMZ) eines Landes unter 92 Prozent seiner Ausgleichsmesszahl ( $AGMZ$ ), so wird der Fehlbetrag gänzlich ausgeglichen. Bei einer Finanzkraftmesszahl zwischen 92 und 100 Prozent der Bedarfszahl wird der Fehlbetrag zu 37,5 Prozent erstattet.

Für die Geberländer sieht das Gesetz die Abschöpfung in drei Tarifzonen vor. Bei einer Finanzkraftmesszahl bis zu 101 Prozent der Ausgleichsmesszahl muss das Land 15 Prozent des Überschusses abliefern. Liegt die Finanzkraftmesszahl zwischen 101 und 110 Prozent der Ausgleichsmesszahl, so werden 66 Prozent des Mehraufkommens abgeschöpft. Die über 110 Prozent der Ausgleichsmesszahl hinausgehende Finanzkraftmesszahl unterliegt einer Abschöpfung von 80 Prozent. Tabelle 8 liefert einen Überblick über die Zuweisungs- und Abschöpfungsquoten.

**Tabelle 8: Beiträge und Zuweisungen im Länderfinanzausgleich**

FKMZ < AGMZ =>Empfängerland	FKMZ > AGMZ => Geberland
FKMZ unter 92 Prozent der AGMZ => Ausgleich des Fehlbetrags zu 100 Prozent	FKMZ unter 101 Prozent der AGMZ => Überschussabschöpfung zu 15 Prozent
FKMZ zwischen 92 Prozent und 100 Prozent der AGMZ => Ausgleich des Fehlbetrags zu 37,5 Prozent	FKMZ zwischen 101 und 110 Prozent => Überschussabschöpfung zu 66 Prozent
	FKMZ über 110 Prozent der AGMZ => Überschussabschöpfung zu 80 Prozent
<b>Ausgleichszuweisung</b>	<b>Ausgleichsbeitrag</b>

Übersteigt die Summe der Zuweisungen die Summe der Beiträge, müssen diese entsprechend nach oben angepasst, anderenfalls nach unten korrigiert werden.

Nach mehreren iterativen Prüfprozessen, in welchen Kriterien zur Sicherstellung der ausreichenden finanziellen Ausstattung der Empfängerländer sowie die Einhaltung von Leistungsfähigkeitsgrenzen der Geberländer erfüllt werden müssen, ergeben sich die endgültigen Zahlungen im Finanzausgleich. Hier endet der für die Geberländer relevante Teil des Finanzausgleichs. Bundesergänzungszuweisungen, die in Stufe IV erfolgen, werden aus Bundesmitteln bezahlt und belasten die Länderhaushalte nicht mehr direkt.<sup>32</sup>

Nach obiger Erläuterung des Länderfinanzausgleichs tritt die Bedeutung der Einwohnerzahl für den Ausgleichsmechanismus deutlich hervor. Folglich haben der zu erwartende Bevölkerungsrück-

<sup>32</sup> Die Empfänger erhalten nach dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne nun in einer vierten Stufe Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen (FehlBEZ), wenn ihre Finanzkraftmesszahl noch unter 100 Prozent der Bedarfszahl liegt. Der Fehlbetrag wird zu 90 Prozent ausgeglichen. Neben diesen fließen noch weitere Bundesergänzungszuweisungen, zum Beispiel für teilungsbedingte Sonderlasten (SoBEZ), für Kosten der politischen Führung (PolBEZ), für die Sanierung der Haushalte (HaushaltssanierungsBEZ) und zum Ausgleich überproportionaler Belastungen durch die Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich (TeilBEZ). Dies führt dazu, dass einige Empfängerländer nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs eine Finanzkraftrelation von mehr als 100 Prozent aufweisen können. Zu den Sonderbundesergänzungszuweisungen vgl. auch Solidarfortführungsgesetz.

gang und auch die stattfindenden Wanderungsbewegungen Konsequenzen für die Beiträge und Zuweisungen der Länder und dürfen deshalb im Rahmen einer ganzheitlichen Nachhaltigkeitsanalyse nicht vernachlässigt werden.

Die Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs erfolgt auf drei verschiedene Arten. Zunächst können die betroffenen Aggregate in den Berechnungen als exogene Variable wie alle anderen Aggregate im Budget behandelt werden. Nach dieser herkömmlichen Rechnungsweise wird der Beitrag zum Länderfinanzausgleich des Basisjahres fortgeschrieben und uniform auf die Bevölkerung verteilt, da hier von keinem bestimmten Zahlungsmuster ausgegangen werden kann.<sup>33</sup> Nach diesem Verfahren finden Interdependenzen mit anderen Bundesländern keine Berücksichtigung, denn die Ausgleichszahlung beispielsweise von Baden-Württemberg wird als exogener isolierter Ausgabenposten in die Nachhaltigkeitsberechnung einbezogen. Diese Vorgehensweise ist jedoch insofern problematisch, da etwaige demographiebedingte Änderungen in den Einnahmen eines Landes möglicherweise seine Geber- oder Nehmerposition und damit das Vorzeichen des Postens Finanzausgleich umkehren können. Dies würde jedoch bei beschriebenem Projektionsverfahren nicht berücksichtigt. Bei der Wahl einer expliziten Modellierung des Länderfinanzausgleichs in der Analyse kommt diese Problematik gar nicht erst zustande, da die Beiträge und Zuweisungen jährlich in Abhängigkeit der Finanzlage aller Länder auf Basis der Bevölkerung ermittelt werden. In diesem Fall können auch Reformansätze wie Tarifänderungen von Abschöpfungsquoten und ähnliches adäquat berücksichtigt werden. Für das vorliegende Gutachten wurde der Länderfinanzausgleich nach derzeit gültigem Recht und den ab 2005 geltenden Neuerungen vollständig modelliert.

Im Rahmen einer dritten Variante wird als reines Denkmodell eine Situation simuliert, in welcher der Finanzausgleich komplett ausgeschaltet wird. Damit lässt sich aufzeigen, ob der Länderhaushalt von Baden-Württemberg an sich, ohne die Zahlungslast des Länderfinanzausgleichs, als nachhaltig einzuordnen ist. Gleichzeitig wird damit auch die isolierte Quantifizierung der durch die Ausgleichszahlungen ausgelösten negativen Effekte für Baden-Württemberg ermöglicht.

Im nächsten Kapitel werden die Gesamtergebnisse der Nachhaltigkeitsanalyse für Baden-Württemberg vorgestellt.

---

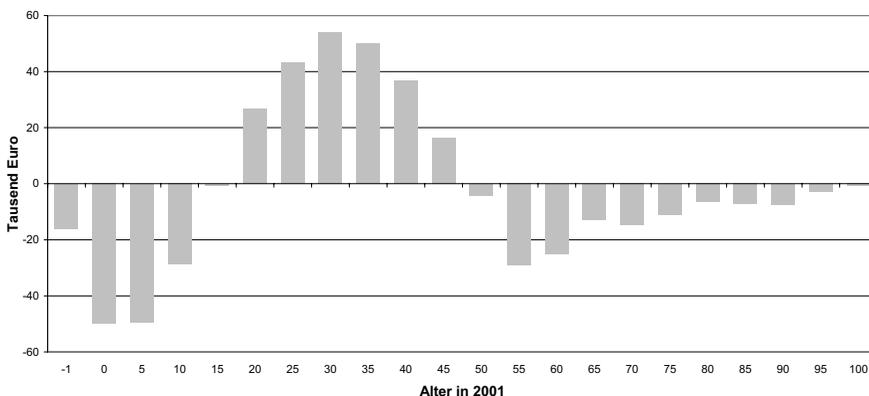
<sup>33</sup> Dieses Vorgehen wurde von Besendorfer (2004) gewählt.

## 4 Ergebnisse für Baden-Württemberg

Zunächst werden die Generationenkonten aller im Basisjahr 2001 lebenden Geburtsjahrgänge für das Land Baden-Württemberg illustriert. Auf diesen Konten basiert die Nachhaltigkeitslücke, deren Konsequenzen für zukünftige und heute lebende Generationen im Anschluss dargestellt werden.

Bei einer Bevölkerungsentwicklung nach Szenario 1 und der korrespondierenden Projektion der Versorgungsausgaben lässt sich unabhängig von der Wahl der Szenarien des Länderfinanzausgleichs bei einem Zinssatz von 3 Prozent und einer Wachstumsrate von 1,5 Prozent für das Basisjahr 2001 folgende Generationenbilanz erstellen.

**Abbildung 7: Generationenbilanz bei endogenem LFA**  
Basisjahr 2001,  $r=3\%$ ,  $g=1.5\%$



In obiger Abbildung ist für die Generationenkonten der lebenden Jahrgänge (Alter 0 bis 100) ein sinuskurvenförmiger Verlauf zu erkennen. Ein positives Konto lässt sich in eine Nettosteuerzahlung über den verbleibenden Lebenszyklus der betroffenen Generationen übersetzen. Ein negativer Saldo bedeutet demgegenüber einen verbleibenden Transferüberschuss. Die Generationenkonten der jungen Altersklassen sind in der Regel negativ. Der Grund für dieses Ergebnis liegt in der Barwertbetrachtung der Generationenbilanzierung: In den ersten Jahren des Lebens, die nur von geringer Diskontierung betroffen sind, fallen Leistungen wie Kindergärten und alle

Bildungsgüter an. Des weiteren schlagen sich zukünftige, weit in der Zukunft liegende Steuerzahlungen durch die entsprechend hohe Diskontierung in den Barwertkonten nicht so stark nieder. Somit entstehen im Barwert negative durchschnittliche Nettosteuerzahlungen. Auf das Basisjahr gerechnet erhält ein im selbigen Jahr geborener Baden-Württemberger beispielsweise über sein ganzes Leben einen Nettotransfer in Höhe von 50 Tausend Euro.

Hingegen fallen die Generationenkonten heute lebender Baden-Württemberger im Alter zwischen 20 und 35 Jahren ansteigend positiv aus. Dies lässt sich erneut über den Barwerteffekt erklären: Da in der Vergangenheit empfangene Transferleistungen dieser Menschen nicht mehr in ihren Generationenkonten berücksichtigt und im höheren Alter anstehende Transferleistungen noch immer stark diskontiert werden, kommen die direkt anstehenden Steuerzahlungen voll zum Tragen und resultieren in positiven Nettosteuerzahlungen. Dieser Effekt schwächt sich mit zunehmendem Alter und damit ansteigenden Alterstransfers ab. Für Kohorten über 50 Jahren ergeben sich dann wiederum negative Generationenkonten. Die durchschnittlichen Zahlungen dieser Altersgruppen an den Staat liegen zum größten Teil hinter ihnen, die Transferleistungen hingegen fallen in immer stärkerem Maße ins Gewicht. Die Generationenkonten zeigen die Bedeutung des Alterungsprozesses für den Landeshaushalt auf. In Anbetracht der zu erwartenden demographischen Entwicklung wird die Bevölkerung zunehmend aus Transferempfängern bestehen und dadurch die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in entgegengesetzter Richtung laufen lassen, was zu Spannungen in der Finanzierung führt.<sup>34</sup>

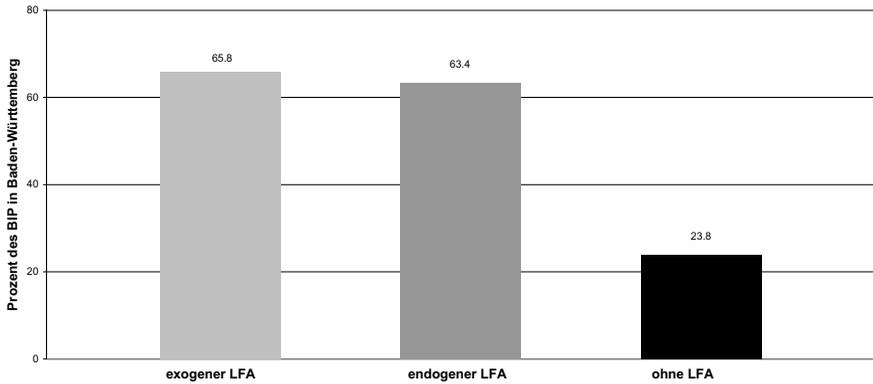
Summiert man die mit der jeweiligen Jahrgangsstärke multiplizierten Nettobeitragszahlungen aller heute und zukünftig lebenden Generationen, so ergibt sich eine Nachhaltigkeitslücke in Abhängigkeit der gewählten Variante des Länderfinanzausgleichs. Bei der endogenen Darstellung des Länderfinanzausgleichs beziffert sich das Finanzierungsdefizit auf den Betrag von 191 Milliarden Euro. Dies

---

<sup>34</sup> An dieser Stelle soll erinnert werden, dass es sich bei den beschriebenen Konten um solche von Durchschnittsbürgern in jeder Hinsicht handelt. So wird weder zwischen Männern und Frauen unterschieden, noch werden andere Unterscheidungen getroffen. Dies ist vor allem deshalb wichtig zu betonen, da ein Großteil der Alterstransfers aus den Versorgungsausgaben des Landes resultiert und damit in der Realität nur einem Bruchteil der Bevölkerung, nämlich den ehemaligen Landesbeamten, zugute kommt. Im Rahmen einer rein generationalen Betrachtung spielen derartige Überlegungen jedoch keine Rolle – lediglich die Unterscheidung nach Altersgruppen ist von Bedeutung.

entspricht 63,4 Prozent des Bruttoinlandsproduktes von Baden-Württemberg. Anders ausgedrückt würde der Ausgleich dieser Nachhaltigkeitslücke zu einer fiktiven Mehrbelastung zukünftiger Generationen in Höhe von 34 Tausend Euro pro Kopf führen. Die folgende Abbildung veranschaulicht die Ergebnisse für die beschriebenen alternativen Finanzausgleichsszenarien.

**Abbildung 8: Nachhaltigkeitslücken für Baden-Württemberg bei alternativen Szenarien des LFA**  
Basisjahr 2001,  $r=3\%$ ,  $g=1.5\%$



Bei Betrachtung des exogenen Finanzausgleichs entsteht sogar eine etwas höhere Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 65,8 Prozent des BIP oder, in absoluten Zahlen ausgedrückt, in Höhe von 200 Milliarden Euro. Die exogene Modellierung des Finanzausgleichs führt somit zu einer leichten Überschätzung der Nachhaltigkeitslücke, deren Ursache bereits in Abschnitt 3.4 mit der Basisjahrabhängigkeit erklärt wurde.

Unter den gleichen Zins- und Wachstumsannahmen ergibt sich in der Variante ohne Finanzausgleich eine Nachhaltigkeitslücke in Höhe von knapp 23,8 Prozent des BIP. Für letzteren Fall ist das Ergebnis eines deutlich niedrigeren langfristigen Haushaltsdefizits nicht überraschend: Die Beiträge zum Finanzausgleich in diesem Szenario als Ausgaben für Baden-Württemberg entfallen gänzlich und führen somit zu einer nachhaltig besseren Finanzlage. Es wird hier im Vergleich vor allem deutlich, wie hoch die Größenordnung dieser Zahlungspflicht langfristig für Baden-Württemberg ausfällt: Im Lauf der Zeit würde Baden-Württemberg unter gleich bleibenden Bedingungen den Barwert in Höhe von rund 40 Prozent seines BIP von 2001 in den Länderfinanzausgleich überweisen.

Die Bedeutung der Versorgungsausgaben für die Nachhaltigkeitsposition des Landes kann mit Hilfe mehrerer Gedankenexperimente vollzogen werden.<sup>35</sup> So kann zunächst angenommen werden, es gäbe seit jeher keine Landesbeamten sondern nur Landesangestellte, die über die gesetzliche Rentenversicherung – und nur in geringem Maße über die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) – versichert sind. In diesem Fall bleiben dem Land aktuell Versorgungsausgaben in Höhe von 2.411 Millionen Euro jährlich erspart. Infolgedessen ließe sich die Nachhaltigkeitslücke von 63,4 Prozent im in Abbildung 9 illustrierten Versorgungsszenario 1 auf - 31,4 Prozent des BIP beziffern. Dies impliziert, dass die Finanzierungslast ohne die Versorgungskosten um knapp 90 Prozentpunkte niedriger ausfiele als im Status Quo. Ohne diese Zahlungsverpflichtungen besäße Baden-Württemberg anstelle einer Nachhaltigkeitslücke sogar einen Nachhaltigkeitsüberschuss in Höhe von knapp 95 Milliarden Euro.

In Szenario 2 wird davon ausgegangen, dass die heutigen Pensionäre zwar Versorgungsbezüge erhalten, aber keine weiteren Beamten existieren, bzw. das heutige Landespersonal ausschließlich aus Angestellten besteht, die keinerlei Pensionsansprüche an das Land besitzen. In diesem Fall entsteht noch immer ein Nachhaltigkeitsüberschuss in Höhe von 21,1 Prozent des BIP.

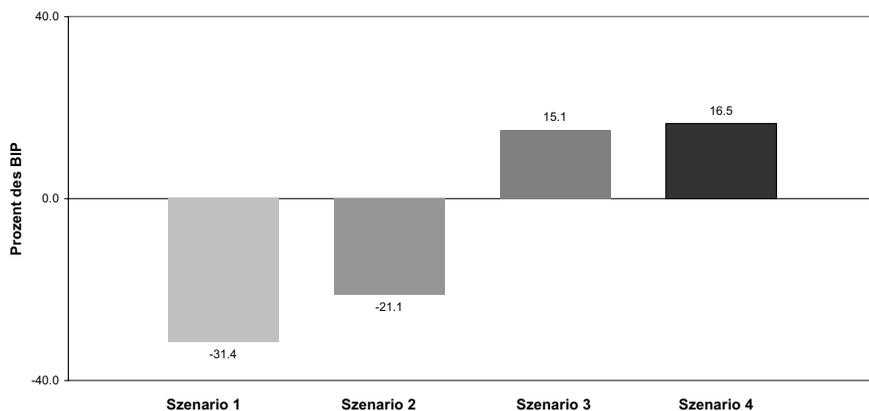
Für Szenario 3 wird dagegen simuliert, dass ab dem Basisjahr 2001 keine weiteren Beamten mehr eingestellt werden. Das heißt, dass die heutigen Pensionäre und Pensionärinnen weiterhin Versorgungsbezüge erhalten und auch das heutige Aktivpersonal, welches Bestandsschutz genießt, noch Alterseinkünfte aus der Beamtenversorgung beziehen wird. Ab 2001 werden nach diesem Szenario jedoch keine weiteren Beamte, sondern nur noch Angestellte eingestellt, die in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind und damit den Landeshaushalt nicht durch Versorgungsausgaben belasten. In diesem Fall entsteht lediglich eine Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 15,1 Prozent des BIP. Vergleicht man dieses Ergebnis mit dem vorangegangenen Szenario 2, in welchem der heutige Beamtenstand nicht existiert, werden die Ausmaße der Beamtenversorgung des heutigen Personals in der Differenz der Nachhaltigkeitslücken beider Szenarien in Höhe von über 35 Prozentpunkten sichtbar.

---

<sup>35</sup> Alle im Folgenden dargestellten Szenarien sind im Vergleich zum beschriebenen Status Quo bei endogenem Länderfinanzausgleich zu sehen, mit der resultierenden Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 63,4 Prozent des BIP von 2001.

Ein weiteres Szenario soll die Bedeutung einer maßvollen Einstellungspolitik hinsichtlich des verbeamteten Landespersonals verdeutlichen. Hierbei wird unterstellt, die Einstellungswelle der siebziger Jahre hätte nicht stattgefunden. Statt dessen hätte ein Einstellungsverhalten vorgeherrscht, mit welchem die Personalausstattung zu Beginn des betroffenen Jahrzehnts gehalten worden wäre. Konsequenz dieser Annahme wäre eine weitaus geringere Anzahl an Beamten im Alter zwischen 45 und 60 Jahren zum heutigen Zeitpunkt und damit niedrigere anstehende Versorgungsausgaben in den nächsten 20 bis 30 Jahren, welche die Nachhaltigkeitslücke drastisch absenken.<sup>36</sup> In einer solch fiktiven Situation liegt das langfristige Finanzierungsdefizit bei knapp 16,5 Prozent des BIP und beträgt damit rund ein Viertel des entsprechenden Wertes unter Status Quo Bedingungen. Abbildung 9 liefert eine abschließende Gegenüberstellung der verschiedenen vorgestellten Szenarien zur Versorgung.

**Abbildung 9: Vergleich der Nachhaltigkeitslücken bei verschiedenen Versorgungsszenarien**



Mit Hilfe eines letzten Experiments sollen die Auswirkungen einer bevölkerungsunabhängigen Projektion der Sachausgaben des Landeshaushaltes dargestellt werden. Hierbei werden die Ausgabenaggregate nicht mehr vollständig mit der Bevölkerung fortgeschrieben, sondern es wird ein differenziertes Verfahren gewählt. Für je-

<sup>36</sup> Vgl. auch die Altersstruktur der Beamten in Abschnitt 3.3.

des Ausgabenaggregat wird eine Trennung zwischen Sach- und Personalkosten vorgenommen.<sup>37</sup> Die Sachkosten werden nun als konstante Ausgaben betrachtet, da angenommen werden kann, dass große Teile der Sachinfrastruktur trotz Bevölkerungsrückgang weiterhin fortbestehen und Kosten verursachen. Dagegen sind die Personalausgaben über die Projektion weiterhin an die demographische Entwicklung gekoppelt und führen hierbei zu sinkendem Personalbedarf und Kostenanteilen an den Gesamtausgaben. Abbildung 10 zeigt die Ausgaben im Zeitablauf bei einer Wachstumsannahme von 1,5 Prozent. Für die Gesamtausgaben und ihre Bestandteile ist jeweils ein Anstieg zu erkennen. Auch die Anteile der Versorgungsausgaben und des Beitrags zum Länderfinanzausgleich lassen sich hier skizzieren.

**Abbildung 10: Ausgabenverläufe für Baden-Württemberg  
von 2001 bis 2050  
g=1.5 %**

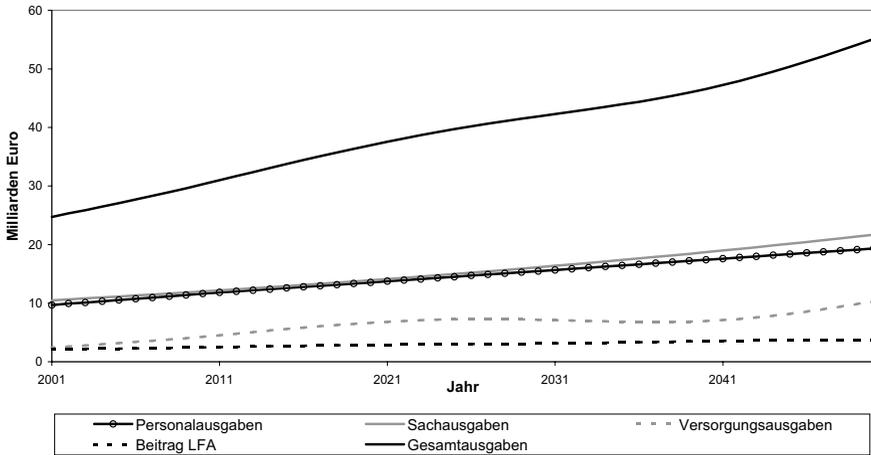
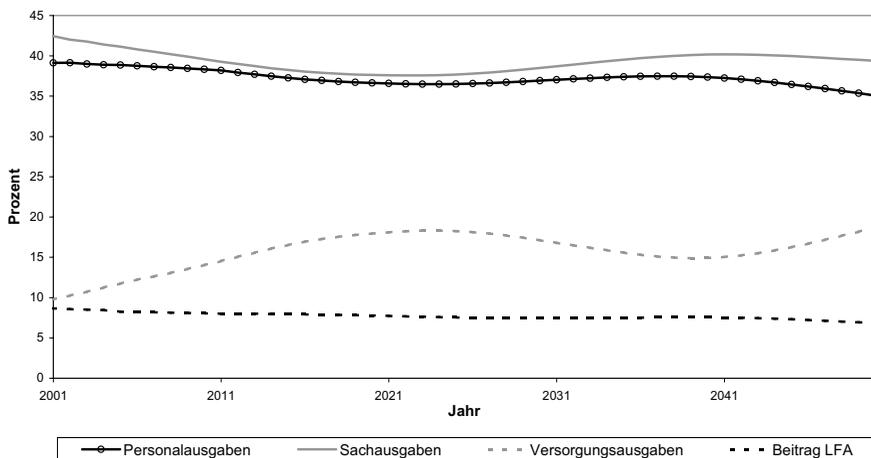


Abbildung 11 veranschaulicht die Anteile der Sachausgaben, der Personalausgaben für das aktive Landespersonal, der Versorgungsausgaben und des Beitrags zum Länderfinanzausgleich an den Gesamtausgaben. Der Ausgabenanteil der Sachkosten an den Gesamtausgaben verläuft im Zeitablauf ungefähr konstant. Dieser Effekt kommt vornehmlich durch den starken Zuwachs der Versor-

<sup>37</sup> Die in Abschnitt 3.2 beschriebenen Datenquellen unterscheiden bereits zwischen Sach- und Personalausgaben, so dass auch hier auf diese Unterteilung zurückgegriffen werden kann.

gungsausgaben zustande. Insgesamt steigen die Gesamtausgaben aufgrund der stark anschwellenden Versorgungsausgaben und dem unverändert hohem Niveau der Sachausgaben, wodurch ein weitaus höheres Nachhaltigkeitsdefizit entsteht. Da die Ausgaben für das Personal mit der Bevölkerung fortgeschrieben werden, sinken langfristig der Personalbestand und die Ausgaben für die Gehälter der Beamten. Andererseits ändern sich die Sachausgaben nicht mit der Bevölkerung und verbleiben auf dem Niveau des Basisjahres. Diese Annahme impliziert, dass die Kosten aus ungenutzter Sachinfrastruktur nicht mit der Bevölkerung sinken würden und daher zu einer höheren Nachhaltigkeitslücke führt als unter der oben beschriebenen Aggregatfortschreibung. Diese beziffert sich auf 111,9 Prozent des BIP.<sup>38</sup>

**Abbildung 11: Struktur der Ausgaben im Zeitablauf in Baden-Württemberg**



Es stellt sich nun die Frage nach den Konsequenzen aus den Nachhaltigkeitsdefiziten für lebende und zukünftige Generationen. Die Schließung der Nachhaltigkeitslücken erfordert entweder eine Ausdehnung der Einnahmen oder eine Senkung der Ausgaben, welche z.B. durch proportionale Anhebung der Steuerbasis oder durch Kürzung von Transfers erreicht werden kann. Wie bereits in Kapitel 2

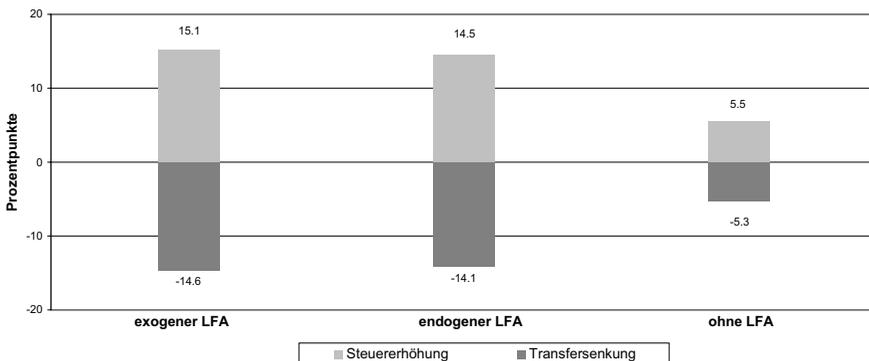
<sup>38</sup> Auch bei diesem Szenario werden Sekundäreffekte nicht berücksichtigt. Das entstehende größere Nachhaltigkeitsdefizit könnte z.B. durch Verkaufserlöse aus ungenutzter Infrastruktur wieder deutlich geschmälert werden.

theoretisch beschrieben, geben diese sogenannten *Belastungsindikatoren* Auskunft über die prozentuale Mehrbelastung der Generationen, die zur Finanzierung herangezogen werden. In Tabelle 9 und Abbildung 12 werden die Konsequenzen für jede Variante des Länderfinanzausgleichs im Jahr 2001 für Baden-Württemberg zusammengefasst.<sup>39</sup>

**Tabelle 9: Nachhaltigkeitslücken für alternative Szenarien des LFA**

<b>Basisjahr 2001 r = 3%, g = 1.5%</b>	<b>Exogener LFA</b>	<b>Endogener LFA</b>	<b>Ohne LFA</b>
Nachhaltigkeitslücke in Prozent des BIP	65,8	63,4	23,8
Steuererhöhungen für zukünftige Generationen	40,4	38,9	14,6
Steuererhöhungen für alle Generationen	15,1	14,5	5,5
Transfersenkungen für alle Generationen	-14,6	-14,1	-5,3

**Abbildung 12: Steuer- und Transferänderungen bei gegebenen Nachhaltigkeitslücken in Baden-Württemberg  
Basisjahr 2001, r=3%, g=1.5%**



<sup>39</sup> Für die Projektion der Versorgungsausgaben als auch hinsichtlich der gewählten Projektionsmethode wird im Folgenden jeweils auf das Status Quo Szenario abgestellt. Die Anpassung der Belastungsindikatoren verläuft bei diesen Szenarien proportional zur Änderung der beschriebenen Nachhaltigkeitsdefizite.

Der Vergleich der verschiedenen Finanzausgleichsszenarien macht deutlich, dass höheren Finanzierungsdefiziten auch höhere Anpassungen von Steuern und Transfers folgen müssen. So erfolgt beim endogenen Ausgleich für die Bürger in Baden-Württemberg erst bei einer Steueranhebung um 14,5 Prozent für alle Generationen ein intertemporaler Budgetausgleich. Umgekehrt könnten aber auch alle Transferleistungen wie z.B. die Bereitstellung von Bildungsgütern oder Gesundheitsleistungen um 14,1 Prozent gekürzt werden, um die bestehende Lücke zu schließen. In einer Situation ohne Länderfinanzausgleich fielen die Belastungen der Bevölkerung Baden-Württembergs für alle Generationen entsprechend niedriger aus. Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass das Defizit selbstverständlich auch mittels eines moderaten Mix aus einzelnen Steuererhöhungen und selektiven Ausgabenkürzungen ausgeglichen werden kann. In jedem Fall bedarf es zum Budgetausgleich jedoch weitreichender Budgetvollmachten, die für die Bundesländer heute nur in sehr eingeschränktem Ausmaß bestehen.

Um die Robustheit der dargestellten Ergebnisse hinsichtlich ihrer Abhängigkeit von der Höhe der unterliegenden Parameter zu überprüfen, werden im Folgenden Sensitivitätsanalysen durchgeführt. Tabelle 10 weist die Nachhaltigkeitsindikatoren bei alternativen Zins-Wachstumsratenvariationen aus.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Da nur die Differenz zwischen Zinssatz und Wachstumsrate entscheidend ist, wird nur der Zinssatz bei konstanter Wachstumsrate variiert.

**Tabelle 10: Sensitivitätsanalyse**

Bevölkerungsentwicklung Szenario 1 g=1.5%	Diskontsatz			
	2,5%	3%	3,5%	4%
<b>Endogener LFA</b>				
Nachhaltigkeitslücke	96,3	63,4	47,5	38,4
Steuererhöhungen für alle Generationen	16,4	14,5	13,6	13,2
Transfersenkungen für alle Generationen	-15,6	-14,1	-13,4	-13,1
<b>Ohne LFA</b>				
Nachhaltigkeitslücke	41,7	23,8	16,2	12,4
Steuererhöhungen für alle Generationen	7,1	5,5	4,6	4,2
Transfersenkungen für alle Generationen	-6,7	-5,3	-4,6	-4,2

Für die Varianten *endogener Länderfinanzausgleich* und *ohne Länderfinanzausgleich* bleibt bei alternativen Zinsannahmen die Grundtendenz der Nachhaltigkeitslücken bestehen. Je höher die Zins-Wachstumsratendifferenz gewählt wird, umso stärker werden die in der Zukunft liegenden hohen jährlichen Defizite diskontiert und umso geringer fallen dementsprechend die Nachhaltigkeitslücken aus. Selbst im fiktiven Szenario ohne Finanzausgleich und der unrealistischen Zins-Wachstumsspanne von 2,5 Prozent, dies entspricht einer Wachstumsrate in Höhe von 1,5 Prozent und einem Diskontsatz in Höhe von 4 Prozent, akkumuliert sich noch eine Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 12,4 Prozent des Landes-BIP von 2001. Die qualitativen Ergebnisse sind damit nicht von den gewählten Parametern abhängig, sondern nur von den Basisjahrdaten und der Modellierung besonderer Budgetkomponenten.

Im Folgenden sollen die Ergebnisse für Baden-Württemberg noch einmal zusammengefasst werden. Bei gegebener demographischer Entwicklung wird eine alternde Bevölkerung, deren Zahlungsströme an das Land, wie durch die Generationenkonto beschrieben, in der Regel negativ sind, ein langfristiges Finanzierungsdefizit in Höhe von über 60 Prozent des BIP von Baden-Württemberg des Jahres 2001 entstehen lassen. Zwei Elemente führen die Anspan-

nungen in der Haushaltslage in besonderem Maße herbei: die Pensionszahlungen für Landesbeamte und der Beitrag zum Länderfinanzausgleich. Die zukünftigen Versorgungsausgaben der Beamten werden zwar erst in den kommenden 30 bis 50 Jahren ihre volle Durchschlagskraft entfalten, sie tragen aber im Rahmen einer Barwertbetrachtung bereits heute zum Finanzierungsdefizit bei. Bei der Modellierung der Versorgungsausgaben lässt sich die Bedeutung des Einstellungsverhaltens auf die Anzahl der späteren Pensionäre und die daraus abzuleitenden Kosten zeigen. Hierbei wird die Annahme, ein konstantes Verhältnis der Landesbediensteten zur Wohnbevölkerung zu unterstellen, als realistisch eingestuft. Damit wird die Höhe der Versorgungsausgaben noch als sehr konservativ eingeschätzt, zumal weitere Triebkräfte der Ausgaben, wie steigende Qualifikationen der Beamten und frühere Ruhestandseintritte, vernachlässigt werden. Würde man diese Aspekte noch eingehender als hier bereits durchgeführt untersuchen, so resultierten definitiv noch höhere Nachhaltigkeitsdefizite für Baden-Württemberg. Daher sind die in die Berechnung eingehenden Versorgungskosten für den öffentlichen Dienst eher als Untergrenze zu verstehen.

Die aus der Beamtenversorgung resultierende zukünftige Mehrbelastung der Bevölkerung ist allerdings problematischer einzustufen als die durch das System der gesetzlichen Rentenversicherung hervorgerufenen Wohlfahrtseinbußen. So werden Landesbeamte, im Gegensatz zu der zum Großteil paritätisch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragenen Beitragslast in der gesetzlichen Rentenversicherung, allein auf Kosten ihres Dienstherrn, also dem Land und damit der gesamten Bevölkerung Baden-Württembergs, versorgt. Dadurch entsteht aus der Entwicklung der Versorgungsausgaben nicht nur eine Ungleichbehandlung in intergenerationaler Hinsicht, sondern auch zwischen den lebenden Bevölkerungsgruppen. Das bestehende System der Beamtenversorgung schließt eine Beitragssatzerhöhung bei zunehmender Anzahl von Versorgungsempfängern bei gleichbleibender empfangener Leistung aus und bevorzugt damit einseitig die Beamten. Gekoppelt mit der gegebenen beschränkten Haushaltsautonomie der Bundesländer ist davon auszugehen, dass zunehmende Anteile der Länderhaushalte für Versorgungsausgaben reserviert werden müssen – zu Lasten der anderen Landesaufgaben und mit allen einhergehenden negativen Konsequenzen für das wirtschaftliche Wachstum.

Der negative Einfluss der Pensionszusagen fällt weitaus gravierender aus als der des jährlichen Beitrags zum Länderfinanzausgleich, dennoch trägt auch letzterer zur Anspannung in der langfristigen

Haushaltslage Baden-Württembergs bei. Unter verschiedenen Kombinationen der Parameter ergeben sich in der realistischsten Variante des Länderfinanzausgleichs, und der Realität damit am nächsten kommenden Formulierung des Landeshaushaltes, deutliche Nachhaltigkeitsdefizite. Doch selbst bei Abschaffung des Transfersystems und unter der Annahme eines Diskontsatzes von 4 Prozent lassen sich Finanzierungsdefizite aufdecken, die auf eine insgesamt zu kurzfristig ausgerichtete Finanzierungsplanung des Budgets hindeuten. Nach Identifikation aller Komponenten des Länderhaushaltes und der Überprüfung ihrer Relevanz für die Nachhaltigkeitsmessung sowie der umfangreichen Modellierung des Landeshaushaltes kann Baden-Württemberg keine nachhaltige Fiskalpolitik bescheinigt werden.

## 5 Zusammenfassung und Ausblick

In vorliegendem Gutachten wurde der Landeshaushalt Baden-Württembergs auf seine fiskalische Nachhaltigkeit hin untersucht. Methodische Grundlage liefert die Methodik der Generationenbilanzierung, deren Kernelemente die Verknüpfung der Bevölkerungsentwicklung mit dem Staatshaushalt und der Ausgleich der intertemporalen Budgetrestriktion darstellen. In einem Landeshaushalt liegen Besonderheiten auf der Ausgabenseite insbesondere bei der Versorgung der ehemaligen Landesbeamten und in den Beiträgen in den, bzw. Transfers aus dem Länderfinanzausgleich. Unter Einbettung dieser besonderen Aspekte in das Projektionsmodell lassen sich Nachhaltigkeitsdefizite für Baden-Württemberg und eine damit einhergehende wenig zukunftsorientierte Fiskalpolitik aufzeigen.

Ursache der Finanzierungslücke ist vorrangig der doppelte Altersprozess, der trotz positiven Wanderungssaldos auch in Baden-Württemberg vonstatten geht und damit bei altersbedingten Ausgaben zu starken Anstiegen führt. Mehr noch als die Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg sind allerdings die Versorgungsausgaben für das ehemalige Personal des öffentlichen Dienstes als Hauptursache der kritischen langfristigen Haushaltslage zu benennen. Die Projektion der Pensionszahlungen und die Simulation eines Szenarios ohne Beamte und Versorgungsausgaben verdeutlicht die Größenordnung des Problems.

Ein weiterer Faktor, der den Landeshaushalt Baden-Württembergs stark belastet, ist der Beitrag zum Länderfinanzausgleich. Es konnte gezeigt werden, dass dessen Existenz im Fall von Baden-Württemberg zu deutlich höheren Nachhaltigkeitsdefiziten führt. Die Mechanik der Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg als auch in den anderen Bundesländern wird an dieser Stelle zu keiner Entlastung für Baden-Württemberg führen. Die im Modell berücksichtigten Reformmaßnahmen des Länderfinanzausgleichs ab dem Jahr 2005 reduzieren die Zahlungslast der Geberländer zwar, jedoch bleiben die jeweils anreizmindernden Wirkungen sowohl für die finanzstarken als auch die finanzschwachen Bundesländer bestehen. Bundesländer wie Baden-Württemberg, Bayern und Hessen werden weiterhin hohen Grenzbelastungen durch die darin festgelegten Abschöpfungsquoten unterliegen; Zahlungsempfänger wie z.B. Bremen, das Saarland oder Berlin werden auch in Zukunft keine ökonomischen Ambitionen zur Haushaltskonsolidierung entwickeln, wenn die Sanktionierung einer unsoliden Haushaltspolitik mit Zuweisungen und Haushaltssanierungs-

Bundesergänzungszuweisungen konterkariert wird. Schließlich liegt die Hauptproblematik des Finanzausgleichs im Zielkonflikt zwischen Distribution und Allokation. So mag es aus verteilungspolitischen Gründen erstrebenswert sein, nahezu einheitliche Lebensverhältnisse in den verschiedenen Gebietskörperschaften zu erzielen. Andererseits dürfen durch den Transferautomatismus keine Anreizeffekte zur Verbesserung der Finanzkraft zunichte gemacht werden und intertemporale Über-  
subventionierungen finanzschwacher Jurisdiktionen erfolgen, die mitunter zur Erhöhung der eigenen Nachhaltigkeitslücke führen können.<sup>41</sup>

In diesem Zusammenhang wird nicht nur die Frage der intergenerationalen Gleichbehandlung, sondern auch der intragenerationalen Fairness aufgeworfen. Nach Darstellung der verschiedenen Szenarien zum Länderfinanzausgleich wird deutlich, dass sich bei Abschaffung des Ausgleichssystems die Position des Landeshaushaltes in Baden-Württemberg nachhaltig verbessern würde. Ob eine Abschaffung oder zumindest deutliche Reform des Finanzausgleichs realistisch ist sei dahingestellt. Das Denkmodell macht aber deutlich, dass durch die Beiträge zum Länderfinanzausgleich finanzielle Ressourcen aus Baden-Württemberg umgeleitet werden, die das Land selbst zur Schaffung eines intertemporalen Budgetausgleichs dringend benötigt. Selbst wenn in einem solchen Modell die Nachhaltigkeitslücke nicht geschlossen werden könnte, so würde das niedrigere Finanzierungsdefizit den finanziellen Spielraum erweitern, mit welchem beispielsweise Rücklagen für die anstehenden eigenen Versorgungsausgaben gebildet werden könnten. Alternativ wären weitere Mittel vorhanden, um Ausgaben zu tätigen, die Baden-Württemberg unter gegebenen Umständen nicht tätigen kann, z.B. Investitionsausgaben zur Verbesserung der Bildungsmöglichkeiten und Infrastruktur. Würden die Beiträge zum Finanzausgleich entfallen, könnten sich also neue Möglichkeiten in der Bereitstellung öffentlicher Güter offenbaren, oder attraktivere Steuerausgestaltungen entstehen, die den wirtschaftlichen Standort und die Lebensverhältnisse für die Bevölkerung in Baden-Württemberg weiter verbessern und in eine nachhaltige Richtung lenken könnten. Die Relevanz des Finanzausgleichs wird damit nicht nur für die Nivellierung der Steuereinnahmen und die Höhe der Nachhaltigkeitslücke deutlich, sondern weist auch auf die damit verbundene Belastung prosperierender Länder hin, die womöglich in der Lage wären, eine nachhaltige Fiskalpolitik zu gestalten, wenn man sie ließe. Eine solche intertemporale Betrachtungsweise fehlt in der momentanen Ausgestaltung des Finanzausgleichs vollkommen.

<sup>41</sup> Zu den Anreizwirkungen vgl. Fehr (2003) und Geske (1999). Besendorfer (2004) konnte zeigen, dass sich bei intertemporaler Betrachtungsweise die Position von Geber- und Nehmerländern sogar umkehren kann. Vgl. dazu auch Baretta, Huber und Lichtblau (2001), Peffekoven (1999).

Die Schließung vorliegender Nachhaltigkeitslücken erfordert Ausgabensenkungen oder Steuererhöhungen, wobei beide Optionen unter gegebener Rechtslage als kaum praktikabel erscheinen. So stellt sich die Einnahmenseite für die Länder aufgrund ihrer relativ begrenzten Steuerkompetenz als ein ungeeigneter Anknüpfungspunkt für die Haushaltskonsolidierung heraus. Da die Bundesländer nur die Autonomie über die Landessteuern besitzen, diese aber nur etwa 10 bis 15 Prozent der gesamten Steuereinnahmen eines Landes ausmachen, während der Hauptanteil aus den Gemeinschaftssteuern fließt, erweisen sich Steuererhöhungen als reines Denkmotiv. Weiterführendes Ziel der derzeit diskutierten Föderalismusreformansätze muss daher eine Erhöhung der Steuerkompetenz auf Länderebene sein, um diese in die Lage zu versetzen, eventuelle budgetäre Probleme in Eigenverantwortung zu beheben und eine langfristig tragfähige Fiskalpolitik zu verfolgen.

Im Vergleich zu den Einnahmen ist dem Handlungsspielraum auf der Ausgabenseite mit Hilfe von Kürzungen mehr Freiheit geboten. Allerdings stellt sich hier die Frage, inwiefern solche Maßnahmen zu befürworten sind, zumal gerade Kürzungen im Bildungsbereich, dem momentan größten Ausgabenposten der Bundesländer, negative Rückkopplungseffekte in der wirtschaftlichen Entwicklung auslösen können und damit ihren Sinn vollends verfehlen würden.

Einen weiteren Ansatz zur Ausgabensenkung liefert die Disziplinierung des Einstellungsverhaltens des öffentlichen Dienstes. Strikte Verschlinkung der Verwaltungen und Behörden, Senkung der Anzahl der Einstellungen von Beamten hin zu Angestellten sind Möglichkeiten, Teile der Ausgabenseite langfristig unter Kontrolle zu bringen. Reformenbemühungen bezüglich des Besoldungsniveaus, den Versorgungsbezügen oder anderweitiger Regelungen zur Beamtenversorgung unterliegen der Bundesebene und bieten dagegen nur geringe Handlungsoptionen. Es sei an dieser Stelle aber noch einmal auf die ausgeprägte Langfristigkeit dieser Maßnahmen hingewiesen. Keinesfalls sind diese dazu geeignet, kurzfristige fiskalische Defizite auszugleichen.

Zusammengefasst konnte im Rahmen des vorliegenden Gutachtens aufgezeigt werden, dass die Haushaltssituation in Baden-Württemberg intertemporal unausgeglichen ausfällt und Maßnahmen zur langfristigen Haushaltskonsolidierung dringend erforderlich sind. Wird die derzeitige unausgewogene Fiskalpolitik in dieser Weise fortgeführt, stehen zukünftige Wohlfahrtsverluste, für gegenwärtig lebende wie für zukünftige Generationen, außer Frage.

# Literaturverzeichnis

**Auerbach, A. (1997)**, Quantifying the current US fiscal imbalance, *National Tax Journal*, 50, S. 387 – 398.

**Auerbach, A., J. Gokhale, und L. J. Kotlikoff (1991)**, Generational Accounting: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, in: D. Bradford (ed.), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 5, Cambridge: MIT Press, S. 55-110.

**Auerbach, A., J. Gokhale, und L. J. Kotlikoff (1992)**, Generational Accounting: A New Approach to Understand the Effects of Fiscal Policy on Saving, *Scandinavian Journal of Economics*, 94, S. 303-318.

**Auerbach, A., J. Gokhale, und L. J. Kotlikoff (1994)**, Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives*, 8, S. 73-94.

**Baker, B., D. Besendorfer und L. Kotlikoff (2001)**, Intertemporal State Budgeting, Working Paper 9061, NBER, Cambridge, MA.

**Baretti, C., B. Huber und K. Lichtblau (2001)**, Das Maßstäbegesetz auf dem Prüfstand, *IFO-Schnelldienst*, 54, S. 12-20.

**Barro, R. (1974)**, Are Government Bonds Net Wealth?, in: *Journal of Political Economy*, 8, S. 1095-1117.

**Benz, U. und S. Fetzer (2004)**, Was sind gute Nachhaltigkeitsindikatoren? OECD-Methode und Generationenbilanzierung im empirischen Vergleich, Diskussionsbeitrag 117, Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

**Besendorfer, D., H. Bonin und B. Raffelhüschen (2000)**, Reformbedarf der sozialen Alterssicherung bei alternativen demographischen Prognosen, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 45, S.105-122.

**Besendorfer, D. (2004)**, Sustainable Federalism – Theory and Application, Dissertation, Albert - Ludwigs - Universität Freiburg, mimeo.

**Besendorfer, D., C. Borgmann und B. Raffelhüschen (1998)**, Ein Plädoyer für intergenerative Ausgewogenheit: Rentenreformvorschläge auf dem Prüfstand, *Ifo-Studien*, 44, S. 209-231.

- Blanchard, O. J. (1990)**, The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, OECD Economic Studies, 15, S. 7-36.
- Blanchard, O. J. (1993)**, Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, in: Verbon, H. A. A. und F. A. A. M. van Winden (Hrsg.), The Political Economy of Government Debt, S. 307-325.
- Bonin, H. (2001)**, Generational Accounting – Theory and Application, Berlin.
- Bonin, H., B. Raffelhüschen und J. Walliser (2000)**, Can Immigration Alleviate the Demographic Burden?, Finanzarchiv, 57 (1), S. 1-21.
- CBO (1995)** – Congressional Budget Office, Who pays and when? An assessment of generational accounting, Washington D.C.
- Diamond, P. (1996)**, Generational Accounts and Generational Balance: An Assessment, National Tax Journal, 49, S. 597-607.
- Färber, G. (1995)**, Revision der Personalausgaben – Projektion der Gebietskörperschaften bis 2030 - unter Berücksichtigung neuerer Bevölkerungsvorausschätzungen, der deutschen Einigung und der Beamtenversorgungsreform, 4. Auflage, Speyer.
- Fehr, H. (2003)**, Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, DIW, 72, S. 391-406.
- Fehr, H. und L. Kotlikoff (1997)**, Generational Accounting in General Equilibrium, Finanzarchiv, 53, S. 1-27.
- Feist, K. und B. Raffelhüschen (2000)**, Möglichkeiten und Grenzen der Generationenbilanzierung, Wirtschaftsdienst, 80, S. 440-447.
- Flöthmann, E. – J. (2002)**, Binnenmigration und regionale Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld.
- Geske, O.-E. (1999)**, Worüber entscheidet das Bundesverfassungsgericht beim Länderfinanzausgleich?, Wirtschaftsdienst, 79, S.487-496.
- Grobosch, M. und W. Krahwinkel (1996)**, Die Pensionslawine, Schriften des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V., 67, Stuttgart.

**Grobosch, M. und W. Krahwinkel (1998)**, Der Finanzausgleich, Schriften des Finanzwissenschaftlichen Instituts des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V., 1, Stuttgart.

**Häcker, J. und M. Heidler (2004)**, Intergenerational Fairness During Demographic Transition, Diskussionsbeitrag 121, Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

**Hamilton, J. und M. Flavin (1986)**, On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing, American Economic Review, 76 (3), S. 808-819.

**Haveman, R. (1994)**, Should Generational Accounts Replace Public Budgets and Deficits?, Journal of Economic Perspectives, 8 (1), S. 95-111.

**Jensen, S. und B. Raffelhüschen (1997)**, Generational and gender-specific aspects of the tax and transfer system in Denmark, Empirical Economics, 22, S. 615-635.

**Kotlikoff, L. (2002)**, Generational Policy, in Auerbach, A. und M. Feldstein (Hrsg.), Handbook of Public Economics (4), Kapitel 26. Elsevier, Amsterdam.

**Krimmer, P. und B. Raffelhüschen (2003)**, Intergenerative Umverteilung und Wachstumsimpulse der Steuerreformen 1999 bis 2005 – Die Perspektive der Generationenbilanz, Diskussionsbeitrag 115, Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

**Kitterer, W. (2002)**, Indikatoren für eine nachhaltige Finanzpolitik, Wirtschaftsdienst, 82, S.67-73.

**Kotlikoff, L. und B. Raffelhüschen (1999)**, Generational Accounting Around the Globe, American Economic Review, 89 (2), S. 161-166.

**Peffekoven, R. (1999)**, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, Wirtschaftsdienst, 79, S. 709-715.

**Raffelhüschen, B. (1999a)**, Generational accounting: method, data and limitations, European Economy, Reports and Studies, 6, S. 17-28.

**Raffelhüschen, B. (1999b)**, Generational Accounting in Europe, American Economic Review, 89 (2), S. 167-170.

**Raffelhüschen, B. (2001)**, Ageing, Fiscal Policy and Social Insurance: A European Perspective, in: Auerbach, A. und R. Lee (Hrsg.), Demographic Change and Fiscal Policy, Cambridge: Cambridge University Press.

**Raffelhüschen, B. (2002)**, Ein Plädoyer für ein flexibles Instrument zur Analyse nachhaltiger Finanzpolitik, Wirtschaftsdienst, 82, S.73-76.

**Raffelhüschen, B. und A. Risa (1997)**, Generational Accounting and Intergenerational Welfare, Public Choice, 93, S. 149-163.

**Statistisches Bundesamt (2003)**, Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050 - Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

**Steiner, U. (2002)**, Das Personal im Landeshaushalt, Schriften des Finanzwissenschaftlichen Instituts des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V., 4, Stuttgart.

# Quellenverzeichnis

**Beamtenversorgungsgesetz**, BeamtenVG vom 24. August 1976, neugefasst durch die Bekanntmachung vom 16.3.1999 I,322 847, 2033; zuletzt geändert durch Art. 6 G v. 10. 9.2003, I, 1798.

**Bundesinnenministerium (2001)**, Zweiter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin.

**Bundesministerium der Finanzen (2003a)**, Dokumentation: Bund – Länder Finanzbeziehungen auf Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung, Berlin.

**Bundesministerium der Finanzen (2003b)**, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen: Die Neuordnung des bundesstaatlichen Länderfinanzausgleichs, Band 73, Berlin.

**Finanzausgleichsgesetz**, Finanzausgleichsgesetz vom 23. Juni 1993, BGBl 1, S. 944, S. 977; zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 20. Dezember 2001, BGBl. I., S. 3955.

**Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2003)**, Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

**Grundgesetz**, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. S.1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002, BGBl. I, 2863.

**Maßstäbengesetz (2001)**, Maßstäbengesetz vom 09.09.2001, BGBl. I, S. 2302.

**Solidarpaktfortführungsgesetz**, Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001, BGBl. I, S.3955.

**Statistisches Bundesamt (2001)**, Finanzen und Steuern – Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe, 3.1, Tabelle 8, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt (2002)**, Statistisches Jahrbuch – Für die Bundesrepublik Deutschland, Tabelle 20.6, Wiesbaden.

**Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2001)**, Personal im öffentlichen Dienst 2000, Band 564, Stuttgart.

**Zerlegungsgesetz**, Zerlegungsgesetz vom 6. August, 1998, BGBl. I, S.1998.

**Bisher erschienene Schriften des Finanzwissenschaftlichen Instituts  
des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V.**

- Nr. 1 Der Finanzausgleich, Juni 1998
- Nr. 2 Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg,  
März 2002
- Nr. 3 Neue Steuerungsmodelle, September 2002
- Nr. 4 Das Personal im Landeshaushalt, Oktober 2002

