

# Demografischer Wandel – eine globale Herausforderung

1	Der demografische Übergang und die potenzielle demografische Dividende	71
2	Ansatzpunkte für die Lösung des Demografieproblems und die Bedeutung internationaler Zusammenarbeit	73
3	Länder- und regionalspezifische Beispiele	77
4	Fazit	79

Die langfristige demografische Entwicklung ist eine Herausforderung, die oft unterschätzt und häufig nur auf nationaler Ebene diskutiert wird. In der Tat ist die globale Dimension dieser Herausforderung vielleicht auch weniger offensichtlich; dennoch ist sie von großer Bedeutung. Deutschland hat deshalb als Vorsitz der G 20<sup>1</sup> in 2004 dieses Thema auf die internationale Tagesordnung gesetzt. Im Rahmen der deutschen G-20-Präsidentschaft fand daher am 1. und 2. Juli 2004 auf französische Einladung in Paris ein G-20-Seminar zu Demografie und Wachstum statt.

Durch Workshops und Seminare wird die Arbeit der G 20 mit der Wissenschaft und dem Privatsektor verbunden. Das Seminar zu Demografie und Wachstum hat zur Sensibilisierung für demografische Fragen, denen sich die G-20-Staaten gegenübersehen, beigetragen. Es hat den Dialog zwischen den Ländern über bisherige Erfahrungen bei der Bewältigung des demografischen Wandels verbessert, das Bewusstsein für die globale Dimension dieser Herausforderung geschärft und geholfen, Handlungsoptionen zu identifizieren. Dieser

Aufsatz stellt verschiedene der auf dem Seminar diskutierten Fragen vor und erörtert die Folgen wichtiger demografischer Entwicklungen auf der Ebene der Nationalstaaten wie auch im Kontext der internationalen Zusammenarbeit und der G 20.

## 1 Der demografische Übergang und die potenzielle demografische Dividende

**Der Ausdruck „demografischer Übergang“ bezeichnet einen weltweiten Prozess des demografischen Wandels und beschreibt das Zusammenspiel von Geburten- und Sterbehäufigkeiten bei ihrem Übergang von einem sehr hohen zu einem sehr niedrigen Niveau.**

Die Bevölkerungswissenschaft geht heute davon aus, dass alle Länder die einzelnen Phasen des demografischen Überganges durchlaufen, sich jedoch hinsichtlich der Dynamik des Prozesses erheblich unterscheiden. Im Verlauf des demografischen Übergangs ergeben sich bei den betroffenen Ländern signifikante Veränderungen bei Umfang und Altersaufbau der jeweiligen Bevölkerung.

In Ländern, die am Anfang des demografischen Übergangs stehen, sind die Geburten- und Sterbeziffern in der Regel recht hoch und weisen große jährliche Schwankungen auf. Dies lässt sich zum größten Teil dadurch erklären, dass aufgrund der hohen Kindersterblichkeit auch bei hoher Fertilität die Zahl der überlebenden Nachkommen einer Familie gering bleibt. Die einsetzende Transformation ist normalerweise durch einen signifikanten Rückgang der Sterblichkeit gekennzeichnet, die auf Faktoren wie bessere Ernährung, Hygiene, Gesundheitsversorgung und später die erfolgreiche Bekämpfung bestimmter

<sup>1</sup> Die G 20 ist ein informelles Forum der Finanzminister und Notenbankgouverneure bedeutender Industrie- und Schwellenländer, das die Zusammenarbeit zwischen diesen Staaten und anderen internationalen Organisationen fördern soll. Die Schwerpunkte der deutschen G-20-Präsidentschaft 2004 liegen auf Themen mit einem längerfristigen Bezug zur Entwicklung der internationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik wie beispielsweise die Förderung von Stabilität und Wachstum weltweit, Demografie und Migration sowie Institution-Building im Finanzsektor. Die Mitglieder im Einzelnen: Argentinien, Australien, Brasilien, China, Deutschland, Europäische Union, Frankreich, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Korea, Mexiko, Russland, Saudi Arabien, Südafrika, Türkei, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten Amerikas, Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank.

Krankheiten und Epidemien zurückgeführt werden kann. Mit Abnahme der Sterblichkeit, insbesondere der von Kindern und Säuglingen, wächst die Überlebenschance der Nachkommen. Nur mit starker zeitlicher Verzögerung wirken sich diese veränderten Gegebenheiten auf das generative Verhalten aus. Auch die geringere Geburtenzahl sichert den Eltern nun die Versorgung im Alter, während eine große Zahl an überlebenden Kindern zunehmend eine Belastung für die Familien darstellt.

Der Zeitraum bis zu dem Einschwenken der Fertilität auf das Niveau der Sterblichkeit ist von einem starken Bevölkerungswachstum gekennzeichnet und wird auch als Transformationsphase bezeichnet. Die Zeit, den dieser Prozess in Anspruch nimmt, ist schwer zu prognostizieren und variiert stark von Land zu Land. Die Phase des starken Bevölkerungswachstums lässt sich in Form geburtenstarker Jahrgänge im Altersaufbau der Bevölkerung klar identifizieren, die vorherigen und nachfolgenden Generationen zeigen geringere Jahrgangsstärken. Mit dem beschleunigten Bevölkerungswachstum während der Transformation kommt es auch zu einem starken Absinken des Durchschnittsalters<sup>2</sup> und einer Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung.<sup>3</sup>

**Der Ausdruck „demografische Dividende“ bezeichnet das Potenzial, diesen demografischen Trend zur Förderung des Wirtschaftswachstums zu nutzen.**

Obwohl zahlreiche Wirtschaftstheorien über den Zusammenhang zwischen Bevölkerung und Wachstum vorliegen, wird dort kaum der Standpunkt vertreten, nachhaltiges Wachstum könne über einen bloßen Anstieg der Bevölkerung erzielt werden. Dennoch haben demografische Veränderungen der Altersstruktur natürlich wirtschaftliche Auswirkungen. Sobald die geburtenstarken Jahrgänge das Erwerbsalter – im Allgemei-

nen das Alter von 15 bis 64 Jahren – erreichen und dieses durchlaufen, sind typischerweise folgende Entwicklungen zu beobachten. Das Arbeitskräftepotenzial wächst mit dem Eintritt dieser Generation in das Erwerbsalter und schrumpft entsprechend, sobald die in den Ruhestand tretenden starken Jahrgänge durch kleinere ersetzt werden. Der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung folgt diesem Muster und steigt zunächst an, um schließlich zurückzugehen, da der deutliche Anstieg des Anteils der Älteren im Vergleich zu den 15- bis 64-Jährigen den Rückgang der unter 15-Jährigen überkompensiert. Dieses Größenverhältnis zwischen erwerbsfähigen und altersbedingt abhängigen Personen ist ökonomisch sehr relevant. Wenn im demografischen Übergang die geburtenstarken Jahrgänge ins erwerbsfähige Alter kommen, entsteht eine besondere Situation: Einerseits ist dann der Bedarf für produktive Beschäftigung besonders hoch. Andererseits müssen relativ weniger junge und alte Menschen versorgt werden, so dass erheblicher Spielraum für Ersparnis und Investitionen entsteht. Für viele Entwicklungs- und Schwellenländer ist dies eine einmalige Wachstumschance, die durch die richtige Politik genutzt werden muss. Gelingt dies nicht, dann kann sich diese Chance auch umkehren und destabilisierend wirken.

Die einzelnen Länder der G 20 haben unterschiedliche Phasen des demografischen Wandels erreicht und stehen damit auch vor unterschiedlichen Herausforderungen. Einige befinden sich noch im demografischen Übergang, andere haben bereits die post-transformative Phase erreicht. Viele Industrieländer, wie beispielsweise Deutschland, Italien und Japan, haben die Phasen des ersten demografischen Übergangs durchlaufen und haben eine zweite demografische Transition vollzogen. Sie sehen sich weiterhin mit dem bevorstehenden Renteneintritt ihrer geburtenstarken Jahrgänge und einem bevorstehenden

---

<sup>2</sup> Üblicherweise durch das Medianalter der Bevölkerung gemessen, das die Bevölkerung in zwei gleich große Gruppen teilt. Dieses steigt mit der Alterung der geburtenstarken Jahrgänge der Transformationsphase wieder an.

<sup>3</sup> Zunächst steigt der Jugendquotient (unter 15-Jährige bezogen auf 15- bis 65-Jährige), sobald die geburtenstarken Jahrgänge das Erwerbsalter erreichen, sinkt der Belastungsquotient (unter 15- und über 65-Jährige bezogen auf die 15- bis 65-Jährigen).

Bevölkerungsrückgang konfrontiert. Die Bevölkerungen anderer Staaten, wie zum Beispiel Südafrika oder Brasilien, sind viel jünger und durchlaufen gerade gegenwärtig die eine Transformationsphase mit rückläufigen Geburtenzahlen. Dies führt zu unterschiedlichen Problemen. Länder mit älterer Bevölkerung müssen sicherstellen, dass ihre Renten- und Gesundheitssysteme sowie die sonstigen Staatsfinanzen dem bevorstehenden Anstieg der Zahl älterer Bürger Stand halten. Länder mit deutlich jüngerer Bevölkerung dagegen müssen Ausbildungs- und produktive Beschäftigungsmöglichkeiten für die große Zahl der künftig in das Erwerbsleben eintretenden Menschen sicherstellen, um die unzähligen, durch hohe Arbeitslosigkeit hervorgerufenen Probleme zu vermeiden. Abweichende demografische Entwicklungen bedeuten, dass politische Maßnahmen speziell auf die Situation jedes einzelnen Landes zugeschnitten sein müssen. Sie unterstreichen jedoch auch, dass zur Verbesserung der intertemporalen und interregionalen Verteilung eine internationale Zusammenarbeit erforderlich ist.



## 2 Ansatzpunkte für die Lösung des Demografieproblems und die Bedeutung internationaler Zusammenarbeit

**Wachstumschancen und -risiken sind ein bedeutender Anreiz für die Politik, demografische Fragen in einem breiteren Rahmen zu berücksichtigen.**

Angesichts der enormen Bedeutung der Demografie- und Bevölkerungsfragen für die Wirtschaftspolitik und insbesondere auch für die internationale Zusammenarbeit sind diese Aspekte in den letzten Jahren international zuneh-

mend, aber oft noch zu wenig beachtet worden. Dass für Regierungen, die mit relativ kurzen Wahlperioden und einer auch eher kurzfristig interessierten Öffentlichkeit konfrontiert sind, ein Anreiz besteht, sich auf kurzfristige Fragen zu konzentrieren und der Gegenwart mehr Gewicht beizumessen als der langfristigen Zukunft, ist allerdings ein Hindernis, das es immer wieder zu überwinden gilt. Auch die institutionellen Rahmenbedingungen sind derzeit noch nicht auf solche langfristigen Planungs- und Politikhorizonte ausgerichtet. Daraus kann sich eine ernste Bedrohung für den notwendigen Ausgleich zwischen heutigen und zukünftigen Lasten ergeben, insbesondere hinsichtlich des öffentlichen Schuldenmanagements. Zukunftsorientiertes Denken und verantwortliches Management sind erforderlich, um künftige Generationen vor einer übermäßig starken Belastung durch die Beanspruchung von Ressourcen durch frühere Generationen zu schützen. Auch haben manche Länder noch die Möglichkeit, die durch die demografische Dividende gebotenen Chancen zu nutzen. Ohne angemessene Vorbereitung könnte sie jedoch sehr leicht negativ anstatt positiv für die Wirtschaft ausfallen.

**Mit der Alterung der Bevölkerung werden politische Maßnahmen, die in der Vergangenheit möglicherweise sinnvoll erschienen, bald nicht mehr tragfähig sein.**

Gesundheitsversorgung, Sozialversicherung und Rentensysteme sind die Bereiche, die besonders anfällig für das Problem der schwindenden Tragfähigkeit sind, sobald der demografische Übergang sich seinem Ende zuneigt und die geburtenstarken Jahrgänge das Ruhestandsalter erreichen. Viele der Nationen mit den ältesten Bevölkerungen erleben bereits die Problematik der Anpassung an diese Situation und haben Reformen ihrer Alterssicherungssysteme verabschiedet, um deren Tragfähigkeit auch in Zukunft zu gewährleisten. In Japan beispielsweise lag der Altenquotient (die Zahl der über 65-Jährigen geteilt durch die Zahl der Personen im

erwerbsfähigen Alter (15 – 64 Jahre) bei 0,25. Schätzungen zufolge könnte er bis 2050 auf fast 0,6 steigen. Mit einem Durchschnitt von 0,5 bis 2050 liegen viele Staaten der Europäischen Union nicht weit hinter Japan, was den Anstieg des Altenquotienten betrifft. Dieser Anstieg ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die geburtenstarken Jahrgänge das Rentenalter erreichen und gleichzeitig immer weniger Kinder geboren werden. Zum anderen Teil trägt die bessere Gesundheitsversorgung zu dieser Entwicklung bei, da die Menschen länger leben als frühere Generationen. Angesichts der im Verhältnis zur Zahl der Leistungsempfänger sinkenden Zahl von Berufstätigen, die das Rentensystem tragen, wären umlagefinanzierte Rentensysteme in ihrer früheren Ausprägung einfach nicht mehr tragfähig und verschiedene Reformen müssten durchgeführt werden, um die finanzielle Tragfähigkeit des Rentensystems zu erhalten. Zu den potenziellen Lösungen gehörten die Anhebung der Beiträge, die Absenkung der Leistungen sowie die Anhebung des Renteneintrittsalters.

**Durch verschiedene Maßnahmen können manche Auswirkungen der Bevölkerungsalterung gemildert, aber nicht vollständig aufgefangen werden.**

Rentenreformen, die einen späteren Rentenbeginn fördern, sowie Maßnahmen zur Anhebung der Erwerbsquote und zur Förderung eines früheren Eintritts in das Erwerbsleben federn einige der Auswirkungen der Alterung ab. Da Japan eine höhere Erwerbsquote als die Europäische Union hat, kann es trotz eines höheren Altenquotienten einen niedrigeren wirtschaftlichen Belastungsquotienten (Ruheständler sowie Kinder und Jugendliche in Prozent der Erwerbstätigen) aufrechterhalten. Daran wird deutlich, dass Arbeitslosigkeit auch vor diesem Hintergrund ein ernsthaftes Problem ist – besonders in Ländern wie Deutschland, wo die Gesamtbevölkerung den meisten Modellrechnungen nach abnehmen und die Erwerbsbevölkerung schrumpfen wird. Um die Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP)

zu verringern, wäre langfristig eine Beschleunigung des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts erstrebenswert. Allerdings wäre eine sehr deutliche Steigerung der Produktivität erforderlich, um den Rückgang der Erwerbsbevölkerung vollständig aufzufangen. Eine höhere Erwerbsbeteiligung wäre ebenfalls ein geeigneter Ansatz für die angestrebte Abschwächung der Auswirkungen der Bevölkerungsalterung in einigen der alternden Industrieländer. Sie wäre primär durch eine Verlängerung des Erwerbslebens, die Verringerung der Arbeitslosigkeit und die Förderung der weiblichen Erwerbstätigkeit zu erzielen.

Ein weiterer Aspekt der Bevölkerungsalterung in bestimmten Staaten sind absehbare Verschiebungen in den Ausgaben der privaten Haushalte. Mit dem Renteneintritt eines größeren Bevölkerungsanteils sind voraussichtlich Veränderungen in der Konsumnachfrage verbunden. Vorstellbar ist eine Verschiebung auf Sektorebene mit einem Anstieg der Nachfrage in Bereichen wie Gesundheit und Wohnen und einem Rückgang in Bereichen wie Kommunikation und Transport. Dies wird eine hohe Arbeitsmobilität erforderlich machen, damit den Wachstumssektoren ausreichend Arbeitskräfte zur Verfügung stehen und eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit vermieden wird. Hindernisse, die der Arbeitsmobilität entgegenstehen, sollten beseitigt werden. Gleichzeitig sind ausreichende Bildungs- und Ausbildungskapazitäten erforderlich, um die Menschen für die Arbeitsplätze in den Wachstumssektoren zu qualifizieren.

**Viele Länder mit jüngerer Bevölkerung sind mit ganz anderen Herausforderungen konfrontiert und könnten beträchtliches Wirtschaftswachstum erzielen, wenn mit der richtigen Politik die demografische Dividende genutzt wird.**

Zahlreiche Länder, die noch am Anfang ihres demografischen Übergangs stehen, sind mit einer anderen Situation konfrontiert als Länder, deren Bevölkerung bereits rasch altert. Länder, deren

geburtstarke Jahrgänge noch nicht in das Erwerbsleben eingetreten sind, haben die Chance, beträchtliches Wirtschaftswachstum zu erzielen. Um jedoch Nutzen aus der demografischen Dividende zu ziehen, müssen mehrere Maßnahmen ergriffen werden. Zur Bestimmung dieser Maßnahmen ist eine Einschätzung wichtig, welche Chancen die demografische Dividende konkret bietet. Die politischen Maßnahmen sind so zuzuschneiden, dass diese kritischen Ziele realistisch sind.

Ein integraler Aspekt des demografischen Übergangs ist die abnehmende Geburtenziffer, der ein Rückgang der Sterblichkeit vorausgeht. Mit sinkenden Kinderzahlen ist es den Familien möglich, stärker in jedes Kind zu investieren (wie z. B. in die Bildung), anstatt die verfügbaren Ressourcen auf eine große Zahl an Nachkommen zu verteilen. Zudem ist diese Investition wegen des Rückgangs der Kindersterblichkeit nicht länger eine Sache mit ungewissem Ausgang. Mehr Bildung und Ausbildung sind wichtige Voraussetzungen für eine ausreichende Versorgung der Wirtschaft mit qualifizierten Arbeitskräften, um über ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum den gesellschaftlichen Wohlstand zu steigern.

In Ländern, die noch relativ jung sind, sollte der Bildung oberste Priorität eingeräumt werden. Damit Bildungsmaßnahmen jedoch wirksam sein können, sollte die Gesundheit einen weiteren Schwerpunkt bilden. Dies hat verschiedene Gründe. Erstens spielt der Rückgang der Sterblichkeit eine Schlüsselrolle für höhere Bildungsinvestitionen. Desgleichen spielt der Zugang zu gesundheitlicher Versorgung im Bereich der Reproduktion eine wichtige Rolle dafür, dass Paare unerwünschte Geburten vermeiden können, wodurch die Entwicklung in Richtung einer niedrigeren Zahl an Kindern je Frau beschleunigt wird. Zweitens benötigen auch Kinder eine angemessene Gesundheitsversorgung, um Bildungschancen wahrnehmen zu können. Erkrankungen und Krankheiten, die Kinder vom Schulbesuch abhalten, schmälern die Qualität der Bildungs-

maßnahme, während andere gesundheitliche Beeinträchtigungen sowie Mangelernährung auch dann zu Minderleistung führen, wenn die Kinder die Schule besuchen. Durch eine adäquate Gesundheitsversorgung neben dem Bildungsangebot kann die Regierung die umfassende Nutzung der Bildungseinrichtungen fördern und anschließend von den Erträgen dieser Investition profitieren, wenn die besser ausgebildeten Generationen in das Erwerbsleben eintreten.



Die Hauptgefahr des demografischen Übergangs liegt für Länder mit einer relativ jungen Bevölkerung darin, dass dem steigenden Arbeitskräfteangebot keine steigende Arbeitskräftenachfrage gegenübersteht. Eine hohe Arbeitslosigkeit hätte verheerende Folgen, weil ein großer Teil der Erwerbsbevölkerung dann nicht zur Produktion beiträgt. Gleichzeitig würde die Zahl der von den sozialen Sicherungsnetzen des Landes abhängigen Personen zunehmen, während die Steuereinnahmen – tendenziell – sinken. Bestimmte Probleme, wie beispielsweise die strukturelle Arbeitslosigkeit, könnten beträchtliche, vom Staat aufgelegte Ausgabenprogramme erforderlich machen. Jede dieser Folgen wäre eine Belastung für den Haushalt und würde verhindern, dass zusätzliche Einnahmen in die Ausbildung künftiger Generationen fließen, wodurch der Armutskreislauf verlängert wird und die Wachstumschancen der demografischen Dividende ungenutzt bleiben.

**In einer Zeit fortschreitender Globalisierung bedürfen die Folgen demografischer Verschiebungen und insbesondere abweichende demografische Entwicklungen internationaler Beachtung.**

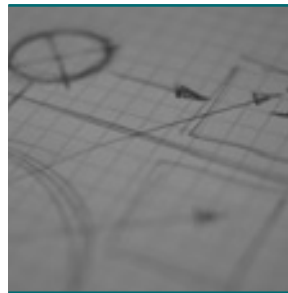
Immer wenn international unterschiedliche Entwicklungen auftreten, kann ein Potenzial für produktive Zusammenarbeit entstehen. So kann man z. B. versuchen, die Auswirkungen der Alterung in den Industrieländern durch Immigration abzumildern. Dies kann allerdings zu Schwierigkeiten führen, wenn gering qualifizierte Immigrantenfamilien sich nicht selbst versorgen können und folglich zu Empfängern staatlicher Unterstützungsleistungen werden. Davon unterscheiden sich jedoch stark die Auswirkungen eines Zustroms hoch qualifizierter Immigranten, von denen oft positive externe Effekte auf das Gastland ausgehen. Das in Deutschland verabschiedete Zuwanderungsgesetz hat zum Ziel, solche Immigranten anzuziehen.

Dennoch ist langfristig eine dauerhafte Verjüngung der Bevölkerung eines Landes allein durch Immigration fragwürdig. Tritt die Immigrantengeneration in den Ruhestand, entsteht erneut Bedarf an zusätzlichen neuen Immigranten, um für die erste Generation in deren Rentenjahren aufzukommen. Von zentraler Bedeutung ist deshalb insbesondere eine familienfreundliche Politik. Außerdem ist mit der Immigration noch ein weiteres Problem verbunden, welches oft als „brain drain“ bezeichnet wird: Fortschritte von Entwicklungsländern durch Hochschulbildung haben nur geringen Einfluss auf ihr eigenes Wirtschaftswachstum, sofern ein unverhältnismäßig großer Teil der hoch qualifizierten und gut ausgebildeten Arbeitskräfte anschließend in die Industrieländer auswandert.

**Ein besonders wichtiger Bereich, der weltweiter Beachtung und Vereinbarungen bedarf, sind die internationalen Kapitalströme.**

Obwohl Immigration keine Lösung für die durch die Bevölkerungsalterung aufgeworfenen Probleme sein kann, wird es weiterhin Immigration geben, und damit verbunden voraussichtlich auch Kapitalströme zwischen den betroffenen Ländern. Viele Immigranten unterhalten solche wirtschaftlichen Beziehungen dadurch, dass sie

Teile ihrer Einkünfte in das Heimatland überweisen, üblicherweise zur Unterstützung von Familienangehörigen. Manche Wirtschaftswissenschaftler sind jedoch nicht der Ansicht, dass diese Zahlungen in die produktive Entwicklung fließen, obwohl reichlich Bedarf an Investitionen zur Schaffung von langfristigem Wachstum und Entwicklung bestünde. Dies ist ein Problem, bei dessen Lösung die internationale Gemeinschaft einen Beitrag leisten kann – sowohl durch Maßnahmen zur Förderung von Heimatüberweisungen (durch niedrigere Überweisungsgebühren und höhere Sicherheit solcher Transaktionen) oder indem Immigranten, die nach ihrer Ausbildung im Gastland bleiben, die Möglichkeit geboten wird, einige ihrer Fähigkeiten für die Entwicklung ihres Heimatlandes zur Verfügung zu stellen.



Insgesamt werden mit der anhaltenden Bevölkerungsalterung in den Industrieländern und zunehmenden Absatzchancen in anderen Regionen der Welt wahrscheinlich die Investitionen in Schwellenländern zunehmen. Dies trifft sowohl auf Portfolioinvestitionen als auch auf ausländische Direktinvestitionen zu. Die Bedeutung eines guten Investitionsklimas und stabiler internationaler Kapitalmärkte wird daher mit Blick auf die Gewährleistung einer effizienten interregionalen Verteilung noch zunehmen. Durch Investitionen in Schwellen- und Entwicklungsländern werden Unternehmen und Investoren gleichzeitig zu Wachstum und Entwicklung in diesen Ländern beitragen können.

**Besondere Bedeutung kommt nachhaltiger nationaler Politik zu.**

Andere Überlegungen gelten dem Erfordernis, die langfristige Nachhaltigkeit der makroökonomischen Politiken der Länder, insbesondere hinsichtlich der Entwicklung des gesamtstaatlichen Schuldenstandes, sicherzustellen. Um eine übermäßige Belastung künftiger Generationen zu vermeiden, müssen die langfristigen Auswirkungen der Finanz- und Währungspolitik berücksichtigt werden. Umlagefinanzierte wie kapitalgedeckte Rentensysteme müssen so gestaltet werden, dass sie auch Phasen standhalten, in denen geburtenstarke Jahrgänge das Renteneintrittsalter erreichen. Desgleichen wird ein Schuldenstand, der bei einem geringen Altenquotienten kontrollierbar zu sein scheint, mit zunehmender Alterung der Bevölkerung möglicherweise nicht länger tragfähig sein. Die Regierungen müssen die Tragfähigkeit der Schulden und ihrer makroökonomischen Situation zunehmend berücksichtigen und rechtzeitig präventiv gegensteuern, um die Tragfähigkeit aufrechtzuerhalten.

Die internationale Zusammenarbeit kann einen wichtigen Beitrag zu nachhaltigen nationalen Politiken leisten: Indem der Dialog und die Analyse dieser langfristigen Themen institutionalisiert werden, kann die internationale Zusammenarbeit das Verständnis für die Probleme verbessern und dadurch, ebenso wie durch Dialog, das Bewusstsein für Reformbedarf stärken. So werden auf EU-Ebene die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die öffentlichen Finanzen alle drei bis fünf Jahre durch Modellrechnungen abgebildet und auf dieser Basis politische Handlungsempfehlungen für die Mitgliedstaaten abgeleitet. Auf globaler Ebene fehlt jedoch noch ein solcher Mechanismus. Ziel der deutschen G-20-Präsidentschaft ist es, die G 20 zu einem Forum für die regelmäßige Diskussion langfristiger finanzpolitischer Herausforderungen zu entwickeln. Weiterhin könnte der Internationale Währungsfonds (IWF) mit seiner globalen Mitgliedschaft und seiner finanzpolitischen Kompetenz künftig in regelmäßigen Abständen die langfristige Tragfähigkeit der Politik in den Mitgliedsländern analysieren, z. B. im Rahmen der Artikel-IV-Konsultationen.

### 3 Länder- und regionalspezifische Beispiele

**Zahlreiche Länder haben in den letzten Jahren von sehr raschen demografischen Übergängen profitiert und die demografische Dividende für starkes Wachstum genutzt.**

Ostasien und Irland werden häufig als zwei markante Beispiele für Länder bzw. Regionen genannt, die erfolgreich Nutzen aus den Wachstumschancen der demografischen Dividende ziehen. Sowohl Ostasien als auch Irland haben vor recht kurzer Zeit einen sehr raschen demografischen Übergang erlebt. Die Geschwindigkeit des demografischen Übergangs in Ostasien war, wie in vielen anderen Ländern auch, besonders auf den Import gesundheitsspezifischen Fortschritts zurückzuführen. In Irland wurde der zeitliche Ablauf des Übergangs neben soziokulturellen Faktoren auch durch die Regierungspolitik im Bereich der Empfängnisverhütung beeinflusst. Verhütungsmittel waren illegal, bis sie 1979 kraft eines neuen Gesetzes auf ärztliches Rezept verfügbar waren. Erst 1985 wurden sie für den freien Verkauf an Personen über 18 Jahren zugelassen. Bis zur Einführung von Verhütungsmitteln blieb die Geburtenrate in Irland trotz der seit einigen Jahrzehnten sinkenden Sterblichkeit hoch. Danach sank die Geburtenrate. Irland konnte die demografische Dividende aufgrund einer guten Wirtschaftspolitik, verstärkt durch europäische Unterstützung, nutzen und erzielte eine beträchtliche Steigerung seines durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens.

Die Regierungspolitik spielte eine bedeutende Rolle dafür, dass den Vorteilen der demografischen Dividende jeweils Rechnung getragen wurde. Größte Bedeutung hatten Maßnahmen, die Investitionen in die Bildung der Kinder förderten. Zum Zeitpunkt des Rückgangs der Fruchtbarkeitsziffern bot Irland bereits seit einigen Jahrzehnten die Sekundarbildung kostenfrei an. Damit war bereits eine beachtliche Bildungsinfrastruktur zur Nutzung der demografischen Dividende vorhanden. In

beiden Regionen wurde das Wachstum zudem durch Regierungsmaßnahmen erleichtert, die den Export förderten, in Irland kamen die positiven Wirkungen seiner Integration in den europäischen Binnenmarkt hinzu. Durch die in diesem Sektor neu geschaffenen Arbeitsplätze konnte die neue Generation eine produktive Erwerbstätigkeit aufnehmen. Der Aspekt der Schaffung von Arbeitsplätzen ist in diesem Fall besonders wichtig, da mit dem Rückgang der Geburten mehr Frauen in das Erwerbsleben eintraten. Die finanziellen Lasten des Staates sanken folglich aufgrund der gut ausgebildeten Arbeitskräfte und des Anstiegs der weiblichen Erwerbsbeteiligung.



**Die jüngere Geschichte bietet auch Beispiele dafür, dass Länder zwar den demografischen Übergangprozess durchliefen, das Wachstumspotenzial jedoch nicht nutzen konnten.**

In Lateinamerika begann der demografische Übergang recht ähnlich wie in Ostasien, da die Innovationen im Bereich Gesundheit und Hygiene beide Regionen innerhalb eines ähnlichen Zeitrahmens erreichten. Lateinamerika gelang es jedoch nicht, das Wachstumspotenzial der demografischen Dividende zu nutzen. Obwohl keine konkrete Einzelursache für diese Entwicklung herausgehoben werden kann, waren in Ostasien einige Schlüsselfaktoren gegeben, die in Lateinamerika im maßgeblichen Zeitraum fehlten. Zum einen war die Bildungssituation in Lateinamerika schlechter, denn obwohl hier mehr Kinder als zuvor eingeschult wurden, beendete nur ein kleiner Teil davon die Primärbildung. Dieser Mangel an Bildung und Ausbildung führte zusammen mit einer relativ ausgeprägten Abgeschnittenheit vom Welthandel zu einer Situation, in der wirtschaftliches Wachstum ohne Weiteres durch geburtenstarke Jahrgänge beeinträchtigt

werden könnte, die mehr zu einer Belastung für die Sozialversicherungssysteme als zu einem Segen für die wirtschaftliche Produktivität würde. Lateinamerika bleibt noch eine gewisse Frist, die demografische Dividende zu nutzen, da die Sterblichkeits- und Fruchtbarkeitsziffern sinken.

Die Situation in Südafrika unterscheidet sich stark von der Situation in den anderen bereits erörterten Regionen, da das Land sich noch immer mitten in seinem demografischen Übergangsprozess befindet. Leider steht Südafrika vor zahlreichen Herausforderungen, welche es trotz einer sehr jungen Bevölkerung und der wachsenden Zahl an Menschen im Erwerbsalter daran hindern könnten, die demografische Dividende voll zu nutzen. Erstens liegt das Bildungs- und Ausbildungsniveau unter den Anforderungen des Arbeitsmarkts, obwohl die Bildungsanstrengungen in den letzten Jahren erhöht wurden und die jüngeren Arbeitskräfte im Allgemeinen besser ausgebildet sind als ihre älteren Kollegen. Der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften wird nicht gedeckt, während ein Überangebot an ungelerten Arbeitskräften besteht. Zweitens werden die Wachstumsaussichten Südafrikas durch die HIV/AIDS-Epidemie gedämpft. Die zunehmende Unsicherheit in Bezug auf Sterblichkeit und Tod bremst die Investitionen in Bildung und Ausbildung. Und selbst wenn solche Investitionen getätigt werden, geht ihr Ertrag unwiederbringlich verloren, wenn die Person stirbt, bevor sie ein produktiver Teil der Erwerbsbevölkerung werden konnte. Die HIV/AIDS-Epidemie stellt zudem in der Kette des demografischen Übergangs eine beträchtliche Schwachstelle dar. Während demografische Verschiebungen sich im Verlauf des Übergangs im Allgemeinen recht allmählich vollziehen, könnte die hohe Sterblichkeit der jungen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter potenziell zu einer Verflüchtigung der demografischen Dividende führen, da ein größerer Teil dieser Generation wahrscheinlich zu einem frühen Zeitpunkt im Erwerbsleben sterben wird. Südafrika befindet sich heute in einer Situation, in der es Gesundheit und Bildung stark fördern muss, wenn es den derzeitigen Standard halten möchte. Die

Aussicht auf eine Nutzung der demografischen Dividende wird durch die mangelnde Vorbereitung auf die geburtenstarken Jahrgänge, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung, verringert.

**Die deutlichen Unterschiede zwischen den demografischen Situationen in zahlreichen Industrie- und Entwicklungsländern verstärken die globale Relevanz dieses Themas.**

Abschließend bieten einige der am schnellsten alternden Länder (z. B. Japan, Italien und Deutschland), die den ersten und zweiten demografischen Übergang durchlaufen haben, wichtige Erkenntnisse für Länder in weniger fortgeschrittenen Phasen des Übergangs. Diese Länder sind mit zahlreichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Alterung ihrer Bevölkerungen konfrontiert, einschließlich Fragen der Tragfähigkeit ihrer Finanzpolitik und der Aussichten für ihren künftigen gesellschaftlichen Wohlstand. Mit soliden Maßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums lassen sich die Folgen der Alterung abfedern. Japan beispielsweise wird wegen der hohen Erwerbsbeteiligung einen im Vergleich zu seinem Altenquotienten recht niedrigen wirtschaftlichen Belastungsquotienten haben. Wie das Beispiel Irlands zeigt, kann die zunehmende weibliche Erwerbsbeteiligung tief greifende Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben. Ein schnellerer Produktivitätsfortschritt kann – neben positiven Wanderungssalden – dazu beitragen, die wachstumsmindernden Effekte des erwarteten Rückgangs der heimischen Erwerbsbevölkerung auszugleichen; auch müssen ausländische Direktinvestitionen und Kapitalströme vermehrt werden, um den wirtschaftlichen Status quo beizubehalten. Die Situation dieser Länder zeigt, dass die Alterung zwar ein ernster Grund für Besorgnis ist, jedoch Maßnahmen ergriffen werden können, um einen großen Teil der negativen Auswirkungen der Alterung auf ein Minimum zu reduzieren. Gleichzeitig unterstreicht sie, welche Schwierigkeiten vermieden werden können,

wenn diese politischen Anpassungen lange vor Eintreten einer Problemsituation vorbeugend durchgeführt werden, anstatt eine Eskalation der Situation abzuwarten.

## 4 Fazit

Der demografische Übergang ist ein beinahe universaler Vorgang, auch wenn hinsichtlich seines zeitlichen Rahmens große Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern und Regionen der Welt bestehen. Da die einzelnen Länder sich in unterschiedliche Stadien ihrer demografischen Entwicklung befinden, steigt das Potenzial für eine internationale Zusammenarbeit. Das G-20-Seminar in Paris konnte in einem ersten Schritt zu einer verstärkten Wahrnehmung und Erörterung demografischer Trends auf einzelstaatlicher wie auf globaler Ebene beitragen.

Die Erfahrungen zahlreicher Industrieländer in aller Welt, die tendenziell auch am stärksten von alternden Bevölkerungen betroffen sind, zeigen, dass ein langfristig ausgelegter politischer Rahmen zur Vermeidung nicht tragfähiger Politiken nötig ist. Die Regierungen tragen die Verantwortung für eine ausgeglichene Belastung der Generationen und sollten keine finanzpolitischen Maßnahmen ergreifen, die künftigen Generationen eine übermäßig hohe Belastung auferlegen. Ein derartiger Wandel der politischen Meinung ist ein ehrgeiziges Ziel, aber die Alterung von Gesellschaften unterstreicht die Notwendigkeit eines solchen langfristigen Denkens. Von nationalen oder internationalen Institutionen bereitgestellte Bewertungen der langfristigen Tragfähigkeit der Finanzpolitik wären ein brauchbarer Ausgangspunkt für eine globale Zusammenarbeit, auch wenn Projektionen mit extrem langem Zeithorizont besonderen Unwägbarkeiten unterliegen.

Mit dem unvermeidlichen Renteneintritt der geburtenstarken Jahrgänge in Industrie- wie Schwellenländern ist auch die internationale

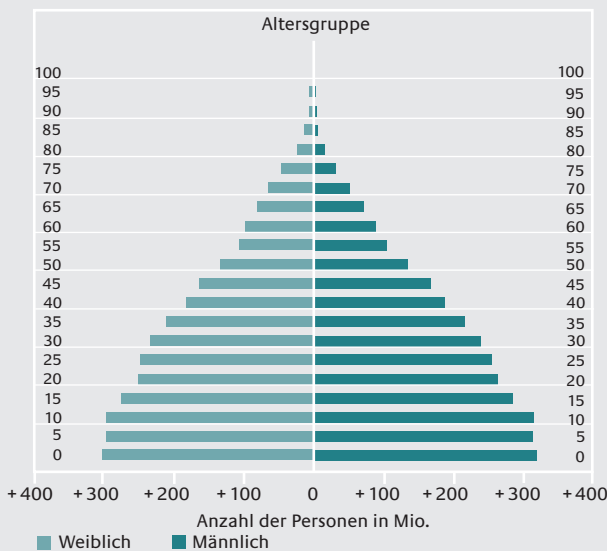
Zusammenarbeit wichtig, um sicherzustellen, dass Wachstum und Entwicklung in einem Land nicht auf Kosten eines anderen Landes erfolgt. Während zahlreiche Industrieländer ohne Zweifel die Immigration als eine Komponente ihrer Bemühungen um eine Abschwächung der Auswirkungen des Renteneintritts der geburtenstarken Jahrgänge betrachten werden, wird dieser Immigrationsstrom, wenn er nur unilateral ver-

läuft, negative Auswirkungen auf die Heimatländer der Immigranten haben. Fließen Direktinvestitionen auch in diese Länder, steigen dort die Möglichkeiten zur Ausschöpfung der demografischen Dividende mit dem Anstieg der für Produktion verfügbaren Ressourcen.

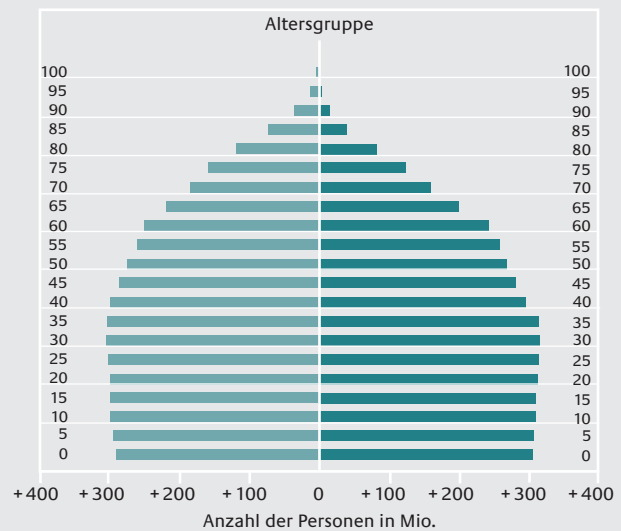
Demografische Trends und Verschiebungen haben Auswirkungen auf annähernd alle Bereiche

### Alterspyramide weltweit

im Jahr 2000

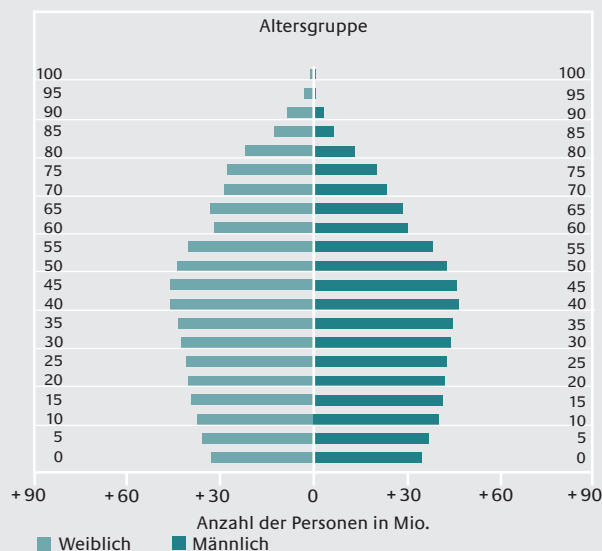


im Jahr 2050

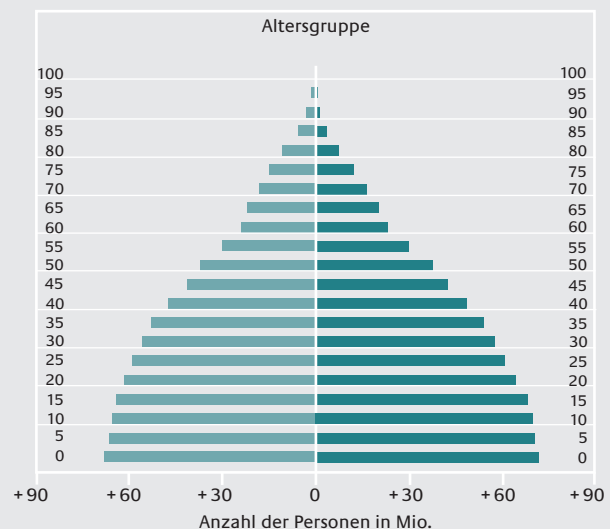


### Alterspyramide in den Industrieländern

im Jahr 2000



im Jahr 2050

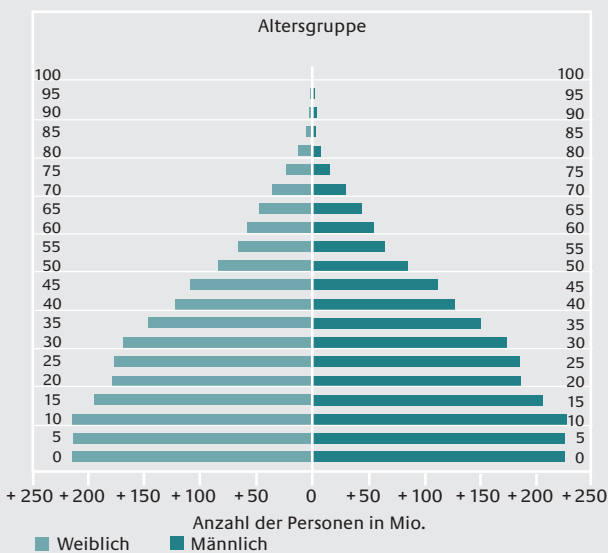


Quelle: United Nations Population Division: Online Database, <http://www.un.org/popin/data.html>

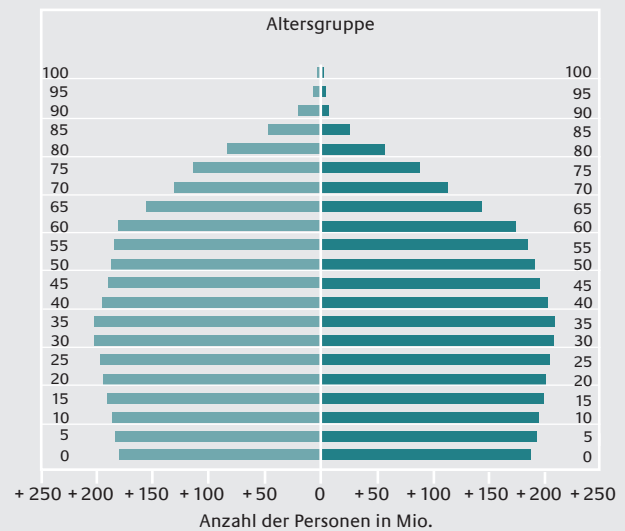
der Wirtschaft. Daher werden ein Verständnis dieser demografischen Verschiebungen sowie die Gestaltung einer Politik, die demografische Faktoren berücksichtigt, zunehmend wichtiger. Ein großer Teil der erforderlichen Maßnahmen wird auf nationaler Ebene umzusetzen sein. Angesichts der unterschiedlichen Stadien des demografischen Übergangs wird die Bedeutung eines globalen Herangehens an diese Herausfor-

derung jedoch nicht geringer. Dies betrifft vor allem Aspekte wie die Stabilität des internationalen Finanzsystems und grenzüberschreitende Migration. Demografische Verschiebungen verändern nicht die Notwendigkeit verantwortlicher und tragfähiger Politik. Sie haben vielmehr das Potenzial, die Auswirkungen politischer Entscheidungen positiv oder negativ zu verstärken.

### Alterspyramide in den Schwellenländern im Jahr 2000

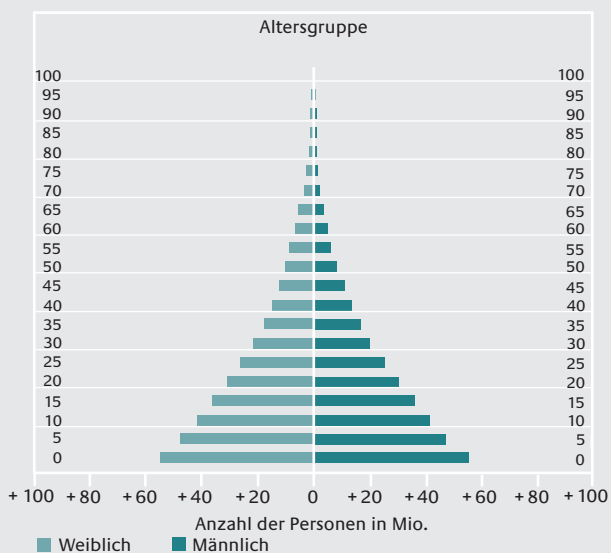


### Alterspyramide in den Schwellenländern im Jahr 2050

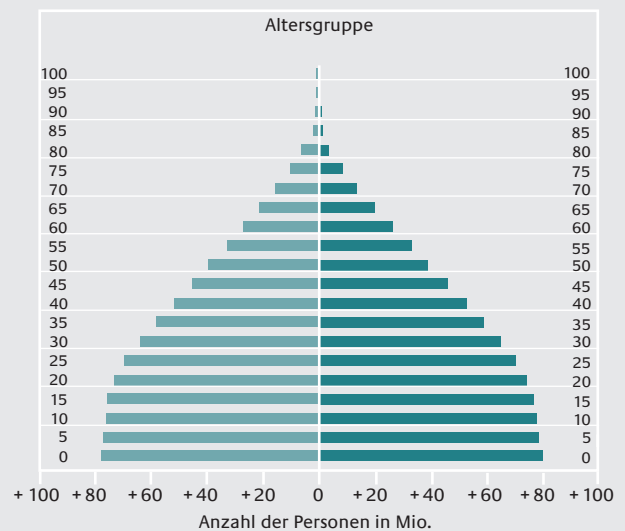


### Alterspyramide in den Entwicklungsländern

#### im Jahr 2000



#### im Jahr 2050



Quelle: United Nations Population Division: Online Database, <http://www.un.org/popin/data.html>