

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
und humanitäre Hilfe

Uebersicht über die Politik der
Entwicklungszusammenarbeit 1984

DEMOGRAPHISCHE PERSPEKTIVEN
UND BEVOELKERUNGSPOLITIK

Bern, 22. Oktober 1984

t.011-1 - GL/wu



DEMOGRAPHISCHE PERSPEKTIVEN
UND BEVOELKERUNGSPOLITIK

1. Gegenwärtige Lage und Aussichten für die Entwicklung der Weltbevölkerung

1.1 Ein in der Geschichte der Menschheit beispielloses Wachstum

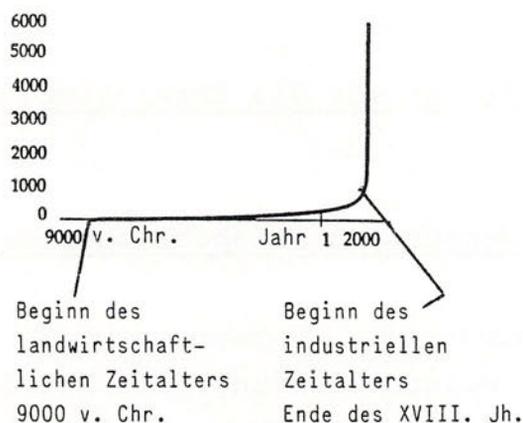
Die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts ist gekennzeichnet durch ein nie dagewesenes Wachstum der Weltbevölkerung. Sie betrug 1950 zweieinhalb Milliarden Menschen, stieg bis 1980 auf 4,4 Milliarden an und wird zweifellos vor dem Ende dieses Jahrhunderts die Sechs-Milliarden-Schwelle überschreiten. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen wird sie sich erst in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts bei ungefähr zehn Milliarden stabilisieren. Andere Prognosen rechnen mit einer Fortdauer der gegenwärtigen Wachstumsraten während einiger Jahrzehnte, so dass die Schwelle von 10 Milliarden Einwohnern früher erreicht würde (ungefähr im Jahr 2030).

Vom Beginn unserer Zeitrechnung an brauchte es für eine erste Verdoppelung der Weltbevölkerung grob geschätzt 17 Jahrhunderte. Die zweite Verdoppelung geschah innerhalb von rund 150 Jahren; so betrug die Weltbevölkerung Ende des 19. Jahrhunderts eineinhalb Milliarden Einwohner. Für die dritte Verdoppelung brauchte es nur noch ca. 70 Jahre und für die vierte, welche die Bevölkerung von 3 auf 6 Milliarden Einwohner ansteigen lassen wird, werden knapp 40 Jahre ausreichen (von 1960 bis 1995-2000). Die nachfolgenden Graphiken ¹⁾ - sie stellen diese jüngste Entwicklung in einem grösseren geschichtlichen Rahmen dar - illustrieren die gewaltige Beschleunigung, welche die Entwicklung der Weltbevölkerung seit 1950 erfahren hat; diese enorme Zunahme wird indessen von einem noch grösseren Wachstum der Produktion von Gütern und Dienstleistungen sowie des Welthandels begleitet.

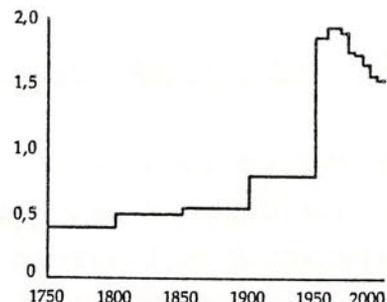
1) Weltbank: Weltentwicklungsbericht 1984, S. 85

Weltbevölkerung
9000 v. Chr., 2000 n. Chr.

Millionen Einwohner



Weltbevölkerung
1750 - 2000
Zuwachsrates (in %)



Der Bevölkerungszuwachs der kommenden Jahrzehnte wird beinahe vollumfänglich auf die heutigen Entwicklungsländer entfallen, die gegen Ende des 21. Jahrhunderts schätzungsweise 87 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen werden, während ihr gegenwärtiger Anteil 75 Prozent beträgt.

1.2. Der demographische Uebergang

In den Entwicklungsländern erklärt sich die Beschleunigung des Bevölkerungswachstums heute wie früher in den Industriestaaten aus einem zeitlichen Nachhinken der Abnahme der Sterblichkeit - vor allem bei Kindern - hinter dem Rückgang der Fruchtbarkeit. Der Begriff "demographischer Uebergang" bezeichnet dieses Phänomen der Anpassung der Fruchtbarkeit an eine erhöhte Lebenserwartung bei der Geburt, an höhere Einkommen und ein verbessertes sozio-kulturelles Niveau sowie an die Lebensweise und die soziale Organisation der Industriegesellschaft. Der demographische Uebergang erstreckte sich in Europa über ungefähr 150 Jahre, von ca. 1800 bis 1950; er war eine Folge der allgemeinen Entwicklung der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Mentalität und ist nicht auf eine konsequente, zielgerichtete Politik zurückzuführen. Doch zu keinem Zeitpunkt ihrer Geschichte hatten die Industriestaaten

so hohe Bevölkerungs-Wachstumsraten zu verzeichnen, wie sie die Entwicklungsländer seit 1950 kennen ¹⁾.

Der Grund dafür liegt einerseits darin, dass bei den Entwicklungsländern die Sterberaten rascher abnahmen (insbesondere wegen der weltweiten Kampagnen zur Ausrottung gewisser Infektionskrankheiten und des Ausbaus des Gesundheitswesens); darüber hinaus lag die Fruchtbarkeitsrate von Anfang an erheblich höher, und sie ist es auch heute noch in vielen Ländern (sie lag im Jahre 1950 bei über 40/1000, während sie in den industrialisierten Ländern zu Beginn des demographischen Uebergangs rund 30/1000 betrug). Andererseits übernahm in Europa die Auswanderung die Funktion eines Sicherheitsventils, so dass dieser Kontinent nie im selben Ausmass mit Bevölkerungsproblemen zu kämpfen hatte wie die Entwicklungsländer heute.

1.3. Eine rückläufige Zuwachsrates, aber ein nach wie vor beträchtliches Wachstumspotential

Zwischen 1960 und 1965 erreichte die jährliche Wachstumsrate der Bevölkerung in den Entwicklungsländern den Spitzenwert von 2,6 Prozent; bis heute ist sie auf rund 2 Prozent zurückgegangen. Die meisten dieser Länder - wir kommen später auf die regionalen Unterschiede zurück - sind somit in die Phase des demographischen Uebergangs eingetreten. Es lässt sich indessen feststellen, dass sich der Rückgang in vielen Fällen verlangsamt oder sich auf einem nach wie vor hohen Niveau stabilisiert. Auch wurde die Entwicklung der weiter oben angegebenen durchschnittlichen Wachstumsrate in hohem Masse durch die unvermittelte, starke Senkung der Geburtenziffer in China beeinflusst, das ein Viertel der Bevölkerung der Dritten Welt zählt.

Die Hochrechnungen für die letzten fünfzehn Jahre dieses Jahrhunderts variieren leicht: die Vereinten Nationen sagen eine Abnahme

1) Auch zur Zeit ihres stärksten Bevölkerungszuwachses verzeichneten England und Wales Wachstumsraten von lediglich 1,5% pro Jahr.

von 2 auf 1,8 Prozent voraus, während der Bericht "Global 2000" mit einer jährlichen Zuwachsrate von 2,4 Prozent (hohe Variante) und 1,9 Prozent (tiefe Variante) rechnet. Wie dem auch sei: das Wachstumspotential, in absoluten Zahlen ausgedrückt, ist immer noch beträchtlich. Die während der Zeitspanne des raschen Bevölkerungswachstums geborenen jungen Leute erreichen jetzt das zeugungsfähige Alter. Selbst unter der unwahrscheinlichen Hypothese, dass sämtliche Paare auf der Welt von heute an nur mehr eines oder zwei Kinder hätten, würde die Weltbevölkerung im Lauf des ersten Viertel des kommenden Jahrhunderts auf sechs Milliarden steigen. Im Jahr 2000 werden 1,6 Milliarden Frauen im gebärfähigen Alter sein. Der jährliche Zuwachs der Weltbevölkerung, der heute 78 Millionen Menschen beträgt, wird dann 90 Millionen erreichen.

1.4. Grosse regionale Unterschiede

Die hier aufgeführten durchschnittlichen Wachstumsraten verwischen die gewaltigen Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen. Der augenfälligste Kontrast ist derjenige zwischen den Entwicklungsländern und den Industriestaaten, deren Bevölkerung im Lauf der nächsten Jahrzehnte praktisch nicht mehr zunehmen wird. In mehreren von ihnen - zum Beispiel in der Schweiz - ist die Fruchtbarkeitsrate unter den für die Erneuerung nötigen Wert gefallen. Aber auch innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer sind sehr unterschiedliche Tendenzen festzustellen, wie aus der nachfolgenden Tabelle hervorgeht:

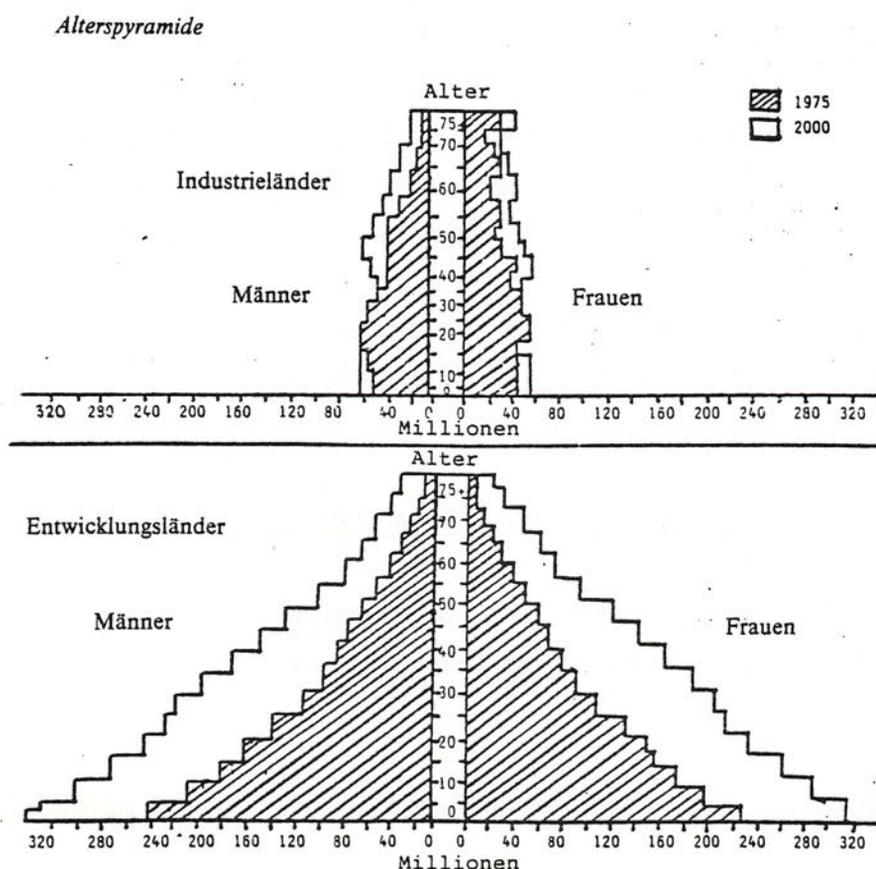
Natürliche Bevölkerungszuwachsraten nach Regionen

	<u>1950</u>	<u>1965</u>	<u>1980</u>
Afrika südlich der Sahara	2,1%	2,7%	3,1%
Mittlerer Orient und Nordafrika	2,5%	2,8%	2,7%
Südasien	1,7%	2,5%	2,2%
Ostasien (ohne China)	1,5%	2,6%	2,3%
China	1,7%	2,7%	1,1%
Lateinamerika und Karibik	2,6%	2,8%	2,5%

Afrika südlich der Sahara ist die einzige Region, in der die Fruchtbarkeit noch nicht im Abnehmen begriffen ist und bei der damit zu rechnen ist, dass sich das Bevölkerungswachstum in den nächsten zehn Jahren noch beschleunigt. Nach Hochrechnungen der Vereinten Nationen könnte dieser Kontinent die beinahe unglaubliche Entwicklung einer Verzehnfachung seiner Bevölkerung vollziehen, von 220 Millionen Menschen im Jahr 1950 auf 470 Millionen 1980, 830 Millionen im Jahr 2000 und 2,2 Milliarden gegen Ende des 21. Jahrhunderts! Diese Entwicklung ist umso besorgniserregender, als Afrika südlich der Sahara das ärmste Gebiet der Welt und dasjenige mit dem niedrigsten Wirtschaftswachstum ist (sieht man von Nigeria ab, ist das reale Pro-Kopf-Einkommen seit Anfang der siebziger Jahre ständig gesunken).

1.5. Entwicklung der Alterspyramide

Als Folge der grossen Diskrepanz bei den Geburtenziffern ist die Aufteilung der Bevölkerung nach Altersklassen vollständig verschieden, je nachdem, ob es sich um ein Entwicklungsland oder um ein industrialisiertes Land handelt. Dieser Sachverhalt ist in den zwei folgenden Alterspyramiden dargestellt.



Der Prozess der Alterung von Bevölkerungen, der in erster Linie auf das Sinken der Fruchtbarkeit und nur in geringem Mass auf die Zunahme der Lebenserwartung bei der Geburt zurückzuführen ist, erregt heute in zahlreichen Industrieländern grosse Besorgnis. Er verändert das Verhältnis zwischen der aktiven und nichtaktiven Bevölkerung und kann die Innovations- und Kreativefähigkeit der ihm unterworfenen Gesellschaften reduzieren. Falls die Fruchtbarkeit in der Schweiz auf dem gegenwärtigen Niveau verharren sollte (1980: 15/1000), wären im Jahre 2040 35 Prozent der Bevölkerung über 60 Jahre alt. Dieser Anteil betrüge 25 Prozent, wenn die Fruchtbarkeitsrate auf den für den Ersatz der Abgänge notwendigen Wert (21/1000) ¹⁾ ansteigen würde.

Die Entwicklungsländer ihrerseits sehen sich im Augenblick noch einer sehr grossen Zahl von jungen Menschen gegenüber, die erhebliche Infrastrukturinvestitionen im Bereich der Erziehung und des Sozialwesens nötig machen. Erreichen diese jungen Leute das Erwachsenenalter, stellt sich das zentrale Problem der Schaffung von Arbeitsplätzen. In Afrika zum Beispiel nimmt die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter um mehr als 3 Prozent pro Jahr zu, was zu einer Verdoppelung der Arbeitskräfte nach jeweils zwanzig Jahren führt. Aber auch mit dem Problem des Alterns werden die Entwicklungsländer mittelfristig konfrontiert sein: Die Anzahl der Menschen von 65 Jahren und mehr, welche sich zwischen 1950 und 1980 bereits verdoppelt hat, soll sich von 32 Millionen im Jahre 1980 auf 416 Millionen im Jahr 2100 erhöhen, d.h. um den Faktor 13. Der traditionelle Brauch, wonach die Familie für den Unterhalt der alten Leute sorgt, wird sich angesichts der zusätzlichen Belastung zunehmend verlieren, und dies in Ländern, in welchen staatliche Altersversicherungs- und Pensionskassensysteme sozusagen unbekannt sind.

1.6. Schnell fortschreitende Verstädterung

Die räumliche Verteilung der Bevölkerung wird durch das starke demographische Wachstum weiterhin tiefgreifend verändert. Die

1) 1980 waren 18 % der Schweizer Bevölkerung mehr als 60 Jahre alt.

Verstädterung in den Entwicklungsländern schreitet rasch voran, wie dies in einer früheren Epoche auch in den Industrieländern der Fall war. Ihre in städtischen Agglomerationen lebende Bevölkerung wird sich bis zum Jahr 2025 vervierfachen. 60 Prozent der Einwohner werden dann in Städten wohnen, während dieser Anteil 1980 nur 30 Prozent betrug. Im Jahr 2000 werden weltweit 25 Städte die Zehn-Millionen-Grenze überschritten haben; davon werden 20 in der Dritten Welt liegen. Mexiko Stadt wird voraussichtlich 31 Millionen Einwohner zählen, Sao Paulo 26 Millionen, Shanghai 23 Millionen und Peking deren 20.

1.7. Einige mögliche Folgen

Die Folgen einer derartigen Bevölkerungsentwicklung werden zweifellos sehr weitreichend sein, auch wenn sie zum jetzigen Zeitpunkt wegen ihrer Vielschichtigkeit, welche durch die gegenseitige Beeinflussung noch erhöht wird, schwer abzuschätzen sind. Heute, gegen Ende des 20. Jahrhunderts, ist das globale Gleichgewicht (weisen wir einmal mehr darauf hin, dass dieses sich ständig verändert) zwischen Bevölkerung, Ressourcen, Umwelt und Entwicklung bedroht. Es ist bedroht durch das rasche Bevölkerungswachstum, das angesichts einer Situation der allgemeinen Armut zur Folge hat, dass die Bewohner der Entwicklungsländer die ihnen zur Verfügung stehenden, dürftigen Ressourcen erschöpfen, um überhaupt überleben zu können. Doch dieses Gleichgewicht ist auch und vor allen Dingen durch die Lebens- und Produktionsweise der Industriegesellschaft gefährdet, in der die Belastung des Ökosystems pro Einwohner viel grösser ist als in den Entwicklungsländern.

Im allgemeinen erschwert ein starkes Bevölkerungswachstum den Kampf gegen die Armut. In den einkommensschwachen Ländern sind die vorhandenen menschlichen und materiellen Mittel völlig unzureichend; daher sind die Regierungen nicht in der Lage, dem Einzelnen gegenüber auch nur halbwegs angemessene Leistungen zu erbringen. Die Folge ist ein Teufelskreis, da der Zugang zu den Leistungen des Erziehungs- und Gesundheitswesens zusammen mit der Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen die wichtigste Voraussetzung für eine Verminderung der Geburtenrate wäre.

Unser Planet scheint in der Lage zu sein, alle seine Bewohner zu ernähren, selbst wenn wir von einer Weltbevölkerung von 10 Milliarden Menschen ausgehen; dennoch wird eine zunehmend grössere Zahl von Ländern für die Befriedigung ihrer Bedürfnisse Nahrungsmittel importieren oder um Nahrungsmittelhilfe bitten müssen. Der Rückgang des Selbstversorgungsgrads bei Nahrungsmitteln - eine Quelle von Abhängigkeit für jene, welche die für Nahrungsmittelimporte notwendigen Devisen nicht in anderen Sektoren erwirtschaften können - ist besonders in Afrika sehr ausgeprägt. Häufig ist dabei das Nahrungsmitteldefizit auf eine verfehlte Landwirtschaftspolitik zurückzuführen. Laut einer Studie über die Situation in 40 afrikanischen Staaten werden aller Wahrscheinlichkeit nach Ende dieses Jahrhunderts nur vier von ihnen Agrarüberschüsse produzieren. Dagegen werden etwa 30 dieser Länder gegen die Hälfte ihres Bedarfs an Getreide durch Einfuhren decken müssen.

Die dynamische Bevölkerungsentwicklung zerrüttet die traditionellen Gesellschaften. Als Folge insbesondere der Abwanderung in die Städte erlahmt die Solidarität, verändern sich die Wertvorstellungen und die Verhaltensweisen. Da die in die Stadt gezogenen Landbewohner weder eine Arbeit noch eine Wohnung finden, schliessen sie sich dem Heer der Unterprivilegierten in den Slums an, die am Rande der grossen Zentren wie Pilze aus dem Boden schiessen. Als Abglanz der Konsumgesellschaft kann die städtische Umgebung bei den Zuwanderern ein Gefühl der Frustration und der Ungerechtigkeit hervorrufen, was wiederum ein Klima der politischen Instabilität schafft.

Schliesslich begünstigt die wachsende Kluft zwischen den reichen Ländern mit stagnierender Bevölkerungszahl und den einem grossen Bevölkerungsdruck ausgesetzten armen Ländern in hohem Masse die internationalen Wanderbewegungen, seien sie legal oder illegal. Diese Bevölkerungsbewegungen bringen dem Gastland wie dem Ursprungsland Vorteile: Sie führen einerseits dem Arbeitsmarkt des Gastlandes in gewissen Sektoren, in denen die einheimischen Erwerbstätigen nur ungern arbeiten, die fehlenden Arbeitskräfte zu; auf der anderen Seite stellt das von den Fremdarbeitern nach Hause geschickte Geld für das betreffende Land eine nicht zu

vernachlässigende Devisen-Einnahmequelle dar. Wird jedoch eine bestimmte Grenze überschritten, kann die Einwanderung zu sozialen Spannungen führen, die in gewissen Fällen in rassistischen Ausbrüchen gipfeln.

2. Die Bevölkerungsstrategien von Bukarest bis Mexiko-City

2.1. Ist Bevölkerungspolitik notwendig?

Wie wir bereits weiter oben dargelegt haben, wickelte sich der demographische Uebergang in den Industrieländern ohne jeglichen Eingriff von seiten der Regierungen ab. Wenn sie in diesem Bereich Einfluss zu nehmen versuchten, taten sie es im Gegenteil mit dem Ziel, die Geburtenraten zu steigern (vgl. Frankreich zwischen den zwei Weltkriegen oder Rumänien heute). Aus diesem Präzedenzfall leiten gewisse Leute die These ab, wonach es überflüssig sei, auf die Fruchtbarkeit einzuwirken, da man ja nur die automatischen Mechanismen spielen zu lassen brauche, welche die Geburtenraten langfristig der erhöhten Lebenserwartung und dem gestiegenen Einkommensniveau anpassen würden. Dies ist - grob skizziert - die These, die an der jüngsten Weltbevölkerungskonferenz von der amerikanischen Delegation vertreten wurde.

Doch die vermeintliche Analogie erweist sich als ein Irrtum, wie wir schon oben gesehen haben: Das Bevölkerungswachstum der industrialisierten Länder war nie auch nur annähernd so stark wie jenes der Entwicklungsländer. Ferner führt zwar ein Ansteigen der Einkommen zu einer automatischen Anpassung der Fruchtbarkeit; dieser Anpassungsprozess kann jedoch von gewissen Regierungen als zu langsam erachtet werden, wenn die Gefahr besteht, dass das Ungleichgewicht zwischen Bevölkerung und verfügbaren Ressourcen zu einer Erschöpfung letzterer führt. Was soll im übrigen mit denjenigen Ländern geschehen, in denen seit Jahren keine Verbesserung der Lebenslage festzustellen ist?

In einer wachsenden Zahl von Ländern setzt sich das Bewusstsein durch, dass staatliche Massnahmen zur Beeinflussung des Bevölkerungswachstums unerlässlich sind. Die zwei internationalen

Konferenzen zu diesem Thema, die 1974 in Bukarest und dieses Jahr in Mexiko-City stattfanden, haben zu dieser Bewusstwerdung beigetragen.

2.2 Von Bukarest bis Mexiko-City

Bei der Konferenz von Bukarest öffnete sich ein tiefer Graben zwischen der Mehrheit der Länder des Südens, welche die Entwicklung als Ersatz für jegliche Bevölkerungspolitik propagierten (vgl. den Slogan "Entwicklung ist die beste Pille"), und gewissen Industriestaaten, die die Auffassung vertraten, eine Verminderung der Geburtenziffern sei die Voraussetzung für jede Entwicklung. Trotz dieser Meinungsverschiedenheiten konnte an der Konferenz ein weltweiter Aktionsplan zu Bevölkerungsfragen verabschiedet werden, in dem die Grundsätze und die vorrangigen Ziele der Massnahmen in diesem Bereich festgelegt waren. In dem Plan wurde namentlich eine Tatsache unterstrichen, welche die vorherigen Erfahrungen offenbar gemacht hatten: Die Massnahmen zur Beeinflussung der Fruchtbarkeit müssen sich in den weitgefassten Rahmen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung einfügen, wenn sie Erfolg zeitigen sollen.

Der Aktionsplan von Bukarest war gewiss nicht der Ausgangspunkt von Bevölkerungsstrategien in den Entwicklungsländern. Dennoch hat er in dem sich abzeichnenden Bewusstwerdungsprozess die Rolle eines Katalysators gespielt und die Regierungen dazu gebracht, ihre Absichten zu präzisieren oder gar aktiv zu werden. Zwischen 1974 und 1984 hat die Zahl der Entwicklungsländer, die Bevölkerungsstrategien ausgearbeitet haben, stark zugenommen: 1980 erklärten drei Viertel aller Entwicklungsländer, sie verfolgten direkt oder indirekt eine Politik, die den Gebrauch von modernen Verhütungsmitteln fördert. Aber auch hier verwischen die Durchschnittswerte grosse regionale Unterschiede. In den asiatischen Ländern ist das Engagement der Regierungen auf dem Gebiet der Familienplanung im allgemeinen am stärksten; China ist hier das extremste Beispiel. Im südlich der Sahara gelegenen Teil Afrikas hingegen finden sich nur wenige Staaten, die eine ausdrücklich auf die Eindämmung des starken Bevölkerungswachstums ausgerich-

tete Politik betreiben. Verschiedene frankophone Staaten Afrikas besitzen immer noch Gesetze aus der Kolonialzeit, welche die Empfängnisverhütung unter Strafe stellen.

Die Weltbevölkerungskonferenz, die vom 6. bis zum 14. August 1984 in Mexiko-City stattgefunden hat, bot einen Ueberblick über die Strategien der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft sowie über die in der Anwendung des weltweiten Aktionsplans von 1974 erzielten Fortschritte. Ein grosser Erfolg muss gleich zu Beginn erwähnt werden: Von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, fanden sich keine Entwicklungsländer mehr, welche die Geburtenkontrolle verurteilt und die Entwicklung als einziges Mittel zur Eindämmung des Bevölkerungswachstums angepriesen hätten. Die überwiegende Mehrheit der Regierungen der Drittweltländer anerkennt somit die Notwendigkeit, in der Entwicklungspolitik eingebettete Bevölkerungsstrategien in die Tat umzusetzen. Es bestehen indessen grosse Meinungsverschiedenheiten über die Art dieser Strategien und das Engagement der Regierungen in diesem Bereich. Für zahlreiche Länder muss sich die Rolle des Staates strikte darauf beschränken, jedem Paar die Informationen und Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen, die ihm erlauben, die gewünschte Anzahl Kinder zu haben. Diese Staaten lehnen es ab, sich in bezug auf das Bevölkerungswachstum bestimmte Ziele zu setzen; sie sind der Ansicht - wie dies der brasilianische Delegierte zum Ausdruck brachte -, dass die optimale Bevölkerungswachstumsrate jene ist, die sich aus der Summe der von jedem Paar getroffenen freien Entscheidungen ergibt. Andere Abgeordnete, zum Beispiel der Vertreter Sri Lankas, betonten demgegenüber die Wichtigkeit des politischen Willens der Regierung und die Bedeutung der aktiven staatlichen Unterstützung der Familienplanungs-Programme, wenn eine ins Gewicht fallende Verminderung der Geburtenzahlen erreicht werden soll.

Die Industriestaaten ihrerseits haben - in ihrer Gesamtheit gesehen - eine entgegengesetzte Entwicklung durchgemacht: In Bukarest hatten einige unter ihnen noch erklärt, die Verlangsamung des Bevölkerungszuwachses sei eine unabdingbare Voraussetzung für jegliche Entwicklung; dies erklärt ihre massive Unterstützung der aktiven Strategien zur Geburtenkontrolle. Als

Folge der amerikanischen Kehrtwendung, die schon vor ein paar Jahren vollzogen worden war, aber erst in Mexico-City einige Aufmerksamkeit erregte, bemerkt man in den Reihen der westlichen Länder kaum mehr Verfechter malthusianischer Thesen. Verschiedene Delegierte von bedeutenden Geberländern betonten, dass es für sie nicht in Frage komme, ihre Hilfe von geburtenbeschränkenden Massnahmen abhängig zu machen. Es herrscht heute weitgehend die Ueberzeugung vor, dass es kontraproduktiv ist, schneller ans Werk gehen zu wollen als die Behörden des betreffenden Landes, und dass man nur Erfolge verbuchen kann, wenn sich die Anstrengungen gleichzeitig auf die Geburtenkontrolle und die Entwicklung konzentrieren.

Die beiden von der Konferenz verabschiedeten Dokumente illustrieren die im Lauf der Verhandlungen erreichte Annäherung der Positionen. Am bedeutungsvollsten sind die 88 Empfehlungen betreffend die Weiterführung des Welt-Aktionsplans zur Bekämpfung der Bevölkerungsprobleme. Die Empfehlungen nehmen die im Aktionsplan festgelegten Ziele auf und versuchen, sie in operationelle Vorschläge umzusetzen. Damit stellen sie ohne jeden Zweifel ein nützliches Instrument für die Ausarbeitung von Bevölkerungsstrategien und für die dazugehörigen Ausführungs- und Hilfsprogramme dar. Wir führen im folgenden einige wesentliche Punkte auf, ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben:

- die Massnahmen zur Senkung der Geburtenrate müssen in die Gesundheits- und Erziehungsprogramme integriert werden;
- jedes Paar hat ein grundlegendes Recht auf die Informationen und Hilfsmittel, die es ihm erlauben, die gewünschte Anzahl Kinder zu haben;
- jede Bevölkerungspolitik muss die individuellen Freiheiten und die persönliche Würde achten;
- die Förderung der Rolle der Frau, die Verbesserung ihrer Stellung und ihres Zugangs zum Ausbildungswesen und zum Arbeitsmarkt sind an sich schon wichtige Ziele; sie müssen aber auch im Hinblick auf ihre günstigen Auswirkungen auf die Geburtenrate angestrebt werden;

- um die rasche Verstärkung einzudämmen, müssen Strategien für die ländliche und städtische Entwicklung in die Bevölkerungspolitik einbezogen werden;
- den legal oder illegal Zugewanderten müssen die grundlegenden Menschenrechte garantiert werden;
- die internationale Gemeinschaft ist aufgerufen, für Massnahmen im Bereich der Bevölkerungspolitik zusätzliche Mittel bereitzustellen, insbesondere über den UNFPA, dessen zentrale Bedeutung hervorgehoben worden ist.

Was die Erklärung von Mexico-City zu Bevölkerungs- und Entwicklungsfragen (vgl. Anhang 1) betrifft, so hat sie lediglich die Funktion, einer breiten Öffentlichkeit die wesentlichen Ergebnisse der Konferenz zugänglich zu machen.

3. Warum es nicht einfach ist, das Bevölkerungswachstum zu bremsen

Wie erklärt es sich, dass der Bewusstwerdungsprozess, der in den meisten Entwicklungsländern stattgefunden hat, und der energischere Einsatz zahlreicher Regierungen für die Familienplanung nicht einen bedeutenderen Rückgang der Fruchtbarkeit bewirkt hat? Um diese Frage beantworten zu können, müssen wir versuchen, uns vorzustellen, wie sich das Problem auf der Stufe der Bauernfamilie oder der dörflichen Gemeinschaft konkret stellt.

Warum hat ein Paar viele Kinder? In erster Linie darum, weil dies einer Notwendigkeit entspricht. Kinder bedeuten Arbeitskräfte, die für das Funktionieren der familiären Produktionseinheit unerlässlich sind: sie helfen bei der Feldarbeit mit, hüten Tiere, suchen Holz, holen Wasser oder verdienen in der Stadt Geld, das sie zum Teil der Familie zukommen lassen. Ebenso brauchen die Eltern mehrere Kinder, die sich im Alter ihrer annehmen, da es keinerlei öffentliche Altersvorsorgesysteme gibt. Da ferner die Kindersterblichkeit nach wie vor hoch ist, namentlich in den am wenigsten entwickelten Ländern, sind die Eltern auf eine grosse Zahl von Kindern angewiesen, damit einige mit

Sicherheit überleben (hier stossen wir erneut auf einen Teufelskreis: Je kürzer die Abstände zwischen den einzelnen Geburten sind, desto stärker wird die Gesundheit und die Ernährung der Mutter und des Kindes beeinträchtigt und desto höher ist die Krankheitsziffer und die Sterblichkeit). Daher ist es von vorrangiger Bedeutung - dies wird von der UNICEF seit vielen Jahren unterstrichen -, gegen die Kindersterblichkeit anzukämpfen, denn: die Paare werden eine Reduktion der Geburtenzahl oder längere Abstände zwischen den Geburten erst ins Auge fassen, wenn sie festgestellt haben, dass ihre Kinder grössere Ueberlebenschancen haben dank einer besseren Hygiene und Ernährung sowie aufgrund eines erleichterten Zugangs zu den Gesundheitsdiensten und wegen Erfolgen in der Krankheitsbekämpfung (beispielsweise durch die Verbreitung von Methoden der oralen Flüssigkeitszufuhr bei Durchfall, die von jeder Mutter selbst durchgeführt werden können).

Die kulturellen Werte üben einen unbestreitbaren Einfluss aus. Eine zahlreiche Nachkommenschaft ist manchmal mit einem besonderen Ansehen verbunden oder gilt als Beweis der Männlichkeit. Der Vorzug, der einer männlichen Nachkommenschaft gegeben wird, kann den Vater oder das Paar veranlassen, mehr Kinder zu wünschen, wenn die Erstgeborenen Mädchen sind. Auch religiöse Ueberzeugungen spielen in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle.

Daneben sollte man sich auch in die Denkweise der Menschen einfühlen, die man zur Anwendung von modernen Empfängnisverhütungsmethoden anhalten möchte. Für viele Menschen hängt die Empfängnis, genau wie das Leben an sich, wie die Krankheit und der Tod, mit Magie oder mit dem göttlichen Willen zusammen. In Bangladesh zum Beispiel werden Komplikationen bei der Geburt oder der Tod der Mutter oder des Kindes im allgemeinen nicht mit Unterernährung, mit zu kurz aufeinanderfolgenden Schwangerschaften oder schwierigen Bedingungen bei der Niederkunft in Zusammenhang gebracht: Vielmehr sucht man den Grund dafür in der Einwirkung von bösen Geistern, die besonders schwangere Frauen befallen, da diese unrein sind. Wie soll man unter diesen Umständen eine Frau, die zweifellos nicht lesen kann, an die tägliche Einnahme der Pille oder an Temperaturmessungen gewöhnen, die ihr ihre fruchtbaren Tage anzeigen? Es gibt praktisch keine Verhü-

tungsmethode, die, soll sie wirksam sein, nicht einen erhöhten Bildungsstand der betreffenden Bevölkerung, und insbesondere ihres weiblichen Teils, voraussetzt. Eine wirkungsvolle Familienplanung bedingt ebenfalls ein dichtes Netz von Kommunikationswegen und Gesundheitspflegestellen; die Frauen, welche diese Dienste beanspruchen, sollten sich bei ausgebildetem Personal periodischen Kontrollen unterziehen können, ohne jedesmal stundenlange Märsche auf sich nehmen zu müssen.

Ein weiterer Gesichtspunkt: Demographische Untersuchungen haben gezeigt, dass es sozusagen in allen Regionen im allgemeinen die Frauen sind, die in der Lage wären, die Dynamik des Bevölkerungswachstums zu brechen. Sehr oft erklären sie, sie hätten sich weniger Kinder gewünscht, als sie tatsächlich hatten. Doch wie kann dieser Wunsch in die Wirklichkeit umgesetzt werden angesichts der untergeordneten Stellung der Frauen gegenüber ihren Männern? Die Verbesserung der Stellung der Frau muss daher ein fester Bestandteil jeder Bevölkerungspolitik sein.

Diese wenigen Elemente untermauern alle die These, die an der Konferenz von Mexico-City bei den Teilnehmern einhellige Zustimmung fand: Es ist illusorisch, auf eine nennenswerte Verminderung der Fruchtbarkeit zu hoffen, wenn nicht ein globaler Entwicklungsprozess eingeleitet wird und sich das allgemeine Befinden nicht verbessert. Denn nur diese Veränderungen schaffen das Bedürfnis und den Willen, weniger Kinder zu haben. Die Familienplanungs-Dienste dürfen lediglich die Funktion haben, ein unbefriedigtes Bedürfnis nach Empfängnisverhütung zu erfüllen und zu einer Erweiterung des Kreises jener Menschen beizutragen, die dieses Bedürfnis verspüren. Die indische Regierung z.B. hat zweifellos zeitweilig die Grenze zwischen dem hartnäckigen Versuch zu überzeugen und dem offenen Zwang überschritten; sie hat jedoch die Sinnlosigkeit einer solchen Politik (am statistischen Erfolg gemessen) und das sich daraus ergebende Risiko einer ablehnenden Reaktion gegenüber jeder Familienplanung bald eingesehen. Natürlich könnten wir das spektakuläre Beispiel China nennen, ein Staat, der seine Geburtenziffer innerhalb von rund zehn Jahren um über 50 Prozent senken konnte. Man muss sich hier jedoch der Bedingungen bewusst sein, die diesen "Erfolg" erst ermöglichten: die sehr strenge Einordnung der Bevölkerung und der

von der Gemeinschaft auf das Individuum ausgeübte unwiderstehliche Druck. Auch die Folgen sind bei einem solchen Vorgehen zu akzeptieren: z.B. die Zunahme von Tötungen von weiblichen Kleinkindern durch Bauern, die sich nicht damit abfinden können, dass das einzige ihnen zugebilligte Kind kein Knabe ist.

In Mexico-City hat man sich nicht für diesen Weg entschieden. In den von der Konferenz genehmigten Dokumenten wird darauf hingewiesen, dass die Bevölkerungspolitik zwar Sache jedes einzelnen Staates ist; dabei wird jedoch verschiedentlich unterstrichen, dass die individuelle Freiheit unter allen Umständen zu wahren ist.

4. Die schweizerische Politik bei der Unterstützung der Bevölkerungsprogramme

4.1 Vergangenheit und Gegenwart

Aus den vorstehenden Ausführungen sollte eigentlich klar hervorgehen, dass sich die Bevölkerungsstrategien nicht auf die Geburtenkontrolle beschränken und dass sie untrennbar mit den Entwicklungsprogrammen verbunden sind. Die Errichtung von Systemen der primären Gesundheitsversorgung und der Ausbau des Bildungswesens sind zwei Hauptbestandteile der Bevölkerungspolitik. Wenn diese die Verteilung der Bevölkerung beeinflussen soll (Eindämmung der Landflucht, Beschränkung des Wachstums der Millionenstädte), muss sie sich auf eine geeignete Strategie der ländlichen Entwicklung stützen können: Die Produzenten müssen gewinnbringende Preise erhalten, es muss ihnen der Zugang zu den Produktionsmitteln garantiert werden, sie müssen die wichtigsten öffentlichen Dienstleistungen erhalten können usw. ...

Die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) stützt sich auf diese sehr weit gefasste Interpretation der Bevölkerungspolitik, um ihre Tätigkeiten auf das Ziel der "Herstellung und Wahrung des demographischen Gleichgewichts" - eine der Hauptaufgaben, die unserer Entwicklungshilfe vom Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenar-

beit und humanitäre Hilfe ¹⁾ zugewiesen werden - auszurichten. Sie will die Bevölkerungssituation in den Entwicklungsländern hauptsächlich durch die Unterstützung von Entwicklungsprojekten und -programmen auf bilateraler wie auch auf multilateraler Ebene beeinflussen. Gewisse Schwerpunkte unserer Entwicklungspolitik haben dabei, wenn auch indirekt, ihre Auswirkungen: die Bedeutung, die einer Verbesserung der Stellung der Frau beigemessen wird ²⁾, die der Förderung der ländlichen Entwicklung sowie den Projekten der primären Gesundheitsversorgung und der Grundausbildung eingeräumte Priorität.

Wir haben uns indessen bemüht, auch auf direkterem Weg demographische Ziele anzuvisieren. Dabei haben wir uns vorwiegend für den multilateralen Weg entschieden. Da es sich um einen Bereich handelt, in dem die religiösen und moralischen Traditionen und Ueberzeugungen einen Eingriff heikel erscheinen lassen, haben wir uns auf bilateraler Ebene eine gewisse Zurückhaltung auferlegen müssen. Die meisten Schwerpunktländer unserer bilateralen Hilfe haben im übrigen kein Familienplanungs-Programm durchgeführt oder haben die Schweiz nicht um Unterstützung in diesem Bereich ersucht. Die wichtigste von den Entwicklungsländern in Anspruch genommene Hilfsquelle ist der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA). Dieser Fonds wurde 1967 geschaffen und hat heute auf seinem Tätigkeitsgebiet eine Erfahrung ohnegleichen. Als eine multilaterale Institution ist der UNFPA viel besser in der Lage, ein Entwicklungsland in einer derart delikaten Materie wie der Bevölkerungspolitik zu beraten, als dies ein bilaterales Geberland wäre. Aus diesen Gründen und angesichts einer weitgehenden Uebereinstimmung hinsichtlich der Grundsätze, nach denen sich eine Tätigkeit in diesem Bereich richten sollte, richtet die Schweiz seit ungefähr zehn Jahren namhafte Beiträge an den UNFPA aus. Anhang 2 enthält weitergehende Informationen über das Programm des UNFPA, seine Prioritäten, die ihm zur Verfügung stehenden Mittel sowie die von der Schweiz geleisteten Beiträge.

1) SR 974.0, Art. 5 Ziff.1 Bst. e

2) Siehe in diesem Zusammenhang den Bericht des Bundesrates über die Hilfe für Frauen in Entwicklungsländern, vom 30. September 1983

Der Kinderhilfsfonds der Vereinten Nationen (UNICEF) ist zwar nicht speziell auf Bevölkerungsprobleme ausgerichtet; dennoch hat seine Tätigkeit unbestreitbare Auswirkungen auf die Geburtenrate. Denken wir nur an seine Kampagnen zur Verbesserung der Gesundheit von Mutter und Kind, zur Förderung des Stillens sowie der Bildung der Frau und seit kurzem die Beratung von Paaren im Bereich der Geburtenplanung. Unser Land gehört zu den wichtigsten Geldgebern dieser Organisation.

Obwohl wir in diesem Bereich die multilaterale Zusammenarbeit bevorzugen, haben wir in einigen Ländern auch auf bilateraler Ebene Familienplanungs-Aktivitäten unterstützt. Diese Tätigkeiten wurden nie als eigenständige Programme durchgeführt, sondern waren Bestandteil von Projekten der Gesundheitsversorgung oder der integrierten ländlichen Entwicklung, und zwar im Rahmen der vom Gastland festgelegten Politik.

Als Beispiel möchten wir die Einführung einer neuen, natürlichen Methode der Geburtenkontrolle im Rahmen des integrierten Entwicklungsprojekts im Hügelgebiet Nepals erwähnen; die nepalesische Regierung beabsichtigt nun die Verbreitung dieser Methode im ganzen Land zu fördern. In Indien leistet die DEH Beiträge an verschiedene nichtstaatliche Organisationen (z.B. Indian Social Institute, Voluntary Health Association of India), die insbesondere durch die Ausbildung von Gesundheitsverantwortlichen in den Dörfern zur Verbreitung von natürlichen Methoden der Fruchtbarkeitskontrolle beitragen. Das auf Java in Zusammenarbeit mit der UNICEF (assoziierte Hilfe) verwirklichte Ernährungsprojekt hat - was den von der Schweiz finanzierten Teil betrifft - die bessere Ernährung der Familie zum Ziel; es fügt sich indessen in ein Gesamtprogramm ein, bei dem die indonesische Regierung selbst aktiv die Familienplanung fördert. Ebenfalls in Indonesien unterstützt die DEH - durch die Vermittlung der "Schweizerischen Ostasien-Mission" - den Aufbau eines Netzes von Diensten der primären Gesundheitsversorgung in Nord-Sulawesi. Angesichts des Erfolgs dieses mit einheimischen Ärzten arbeitenden Projekts im Bereich der Geburtenkontrolle hat die DEH für das nächste Jahr die Durchführung einer Evaluation geplant. Diese wird die Rahmenbedingungen prüfen (Fortschritte in der Erziehung, bessere medizinische Versorgung, höhere Einkommen usw.), welche diese

Verbesserung in der Handhabung der Fruchtbarkeit begünstigt haben. In Lateinamerika sieht das Projekt "Action médicale dans le Département de Puno" (Peru), mit dem die Bemühungen der peruanischen Regierung zur Verbesserung der medizinischen Versorgung in einer der am meisten benachteiligten Regionen des Landes unterstützt werden sollen, eine Informationskampagne über Geburtenkontrollmethoden vor.

Diese Aufzählung ist nicht vollständig; verschiedene andere bilaterale Projekte umfassen einen - im allgemeinen gegenüber den Hauptzielen der Aktion zweitrangigen - Teil, der eine bevölkerungsspezifische Aufgabe hat.

4.2. Die Zukunft

Die Konferenz von Mexico-City hat dazu beigetragen, einigen Entwicklungsländern die Bevölkerungsproblematik noch bewusster zu machen; sie hat einmal mehr die Vielschichtigkeit des Prozesses aufgezeigt, der zu einer Reduktion der Fruchtbarkeit führt; sie hat schliesslich zu Handen der Entwicklungsländer wie der Geberländer und -institutionen praktische Empfehlungen formuliert. In dieser Weise hat sie der Zusammenarbeit zwischen den Ländern des Nordens und des Südens in Bevölkerungsfragen vielleicht neue Perspektiven eröffnet.

Diese etwas günstigere Ausgangslage sowie die Dringlichkeit der Bevölkerungsprobleme in den ärmsten Ländern unseres Planeten veranlassen uns, unsere Anstrengungen in diesem Bereich zu verstärken.

1. Angesichts des engen Zusammenhangs zwischen Entwicklung und Bevölkerungswachstum ist es auch unter diesem Aspekt von grösster Bedeutung, die Politik der stufenweisen Erhöhung unserer öffentlichen Entwicklungshilfe weiterzuführen.
2. Die multilateralen Beiträge an Institutionen, die in der Bevölkerungspolitik tätig sind, werden erhöht werden. Die Verwaltung wird dem Bundesrat beantragen, den Beitrag an den UNFPA für 1985 von 4 auf 5 Millionen Franken anzuheben.

3. Wie ihre Delegation zum Ausdruck gebracht hat (vgl. Wortlaut der Erklärung in Anhang 3), ist die Schweiz bereit, Gesuche um Unterstützung von Bevölkerungsstrategien auch auf bilateraler Ebene zu prüfen. Der Wille der betreffenden Regierung, auf diesem Gebiet zu handeln, bleibt eine unabdingbare Voraussetzung für eine schweizerische Beteiligung. Die Integrierung der Familienplanung in die Programme der Gesundheitsversorgung und in jene zur Verbesserung des Bildungswesens oder zur Förderung der Frau ist für den Erfolg unerlässlich. Ferner können auch lokale oder Schweizerische NGO in ihrer Tätigkeit unterstützt werden, soweit sie mit unseren Grundsätzen in Einklang stehen und vorausgesetzt, dass ihre Ziele der von der Regierung des Empfängerlandes festgelegten Politik nicht widersprechen.
4. Auf bilateraler Ebene soll ferner auch systematisch abgeklärt werden, ob die Projekte der integrierten ländlichen Entwicklung, der Gesundheitsversorgung, der Grundschulung oder der Berufsausbildung durch zusätzliche Informations- und Sensibilisierungsanstrengungen im Bereich des Bevölkerungswachstums und der Familienplanung zu ergänzen sind. Die Voraussetzung für einen positiven Entscheid wäre, dass die Politik des Empfängerlandes eine solche Tätigkeit zulässt und dass die Massnahmen der betreffenden Regierungsstellen und anderer Hilfsquellen zur Deckung der Bedürfnisse nicht ausreichen.

Mehr als auf jedem anderen Gebiet ist es in der Bevölkerungspolitik für eine Entwicklungshilfe-Organisation schwierig, eine aktive Rolle zu spielen, ohne kontraproduktiv zu wirken. Es darf auf keinen Fall das Gefühl erweckt werden, dass wir, die Industrieländer, das Bevölkerungswachstum der Entwicklungsländer begrenzen wollen. Die Grundregel der Entwicklungszusammenarbeit hat hier eine ganz besondere Bedeutung: die Unterstützung der eigenen Bemühungen der Entwicklungsländer. Diese Haltung der Bereitschaft ist nicht mit Passivität gleichzusetzen: Das wird die DEH in den kommenden Jahren zeigen, indem sie unablässig nach den wirksamsten Mitteln suchen wird, um ihren Partnern bei der Lösung ihrer Bevölkerungsprobleme zur Seite zu stehen.

Anhang

1. Erklärung von Mexico-City zu Bevölkerungs-
und Entwicklungsfragen
2. Der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen
3. Schweizerische Erklärung an der Weltbevölkerungskonferenz
(Mexico-City, August 1984)