



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss
Décision
Decisione

29. Nov. 1993

Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, Kairo 1994,
Länderbericht der Schweiz

Aufgrund des Antrags des EDI und des EDA vom 15. November 1993
Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Der Länderbericht der Schweiz wird gutgeheissen (revidierte Fassung).
2. Das EDA wird beauftragt, den Bericht an die Generalsekretärin der internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, Frau Dr. N. Sadik, weiterzuleiten.
3. Das EDI wird beauftragt, die Öffentlichkeit in geeigneter Form über den Bericht zu informieren.

Für getreuen Protokollauszug:

Musala Mühle

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	10	-
X		EDI	20	-
	X	EJPD	5	-
		EMD		
	X	EFD	7	-
	X	EVD	5	-
	X	EVED	5	-
	X	BK	3	-
	X	EFK	2	-
	X	Fin.Del.	2	-



EIDG. DEPARTEMENT
DES INNERN

EIDG. DEPARTEMENT FUER
AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

Bern, 15. November 1993

An den Bundesrat

Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, Kairo 1994.
Länderbericht der Schweiz

1. Ausgangslage

Die UNO hat nach den Bevölkerungskonferenzen von 1974 (Bukarest) und 1984 (Mexiko) eine dritte Weltbevölkerungskonferenz einberufen, die 1994 in Kairo stattfinden wird. Gemäss einem Beschluss des Wirtschafts- und Sozialrates der UNO (ECOSOC) wurden im Vorfeld regionale Konferenzen einberufen und abgehalten. Unter Vorsitz von Bundesrat René Felber fand die Europäische Bevölkerungskonferenz vom 23.-26. März 1993 in Genf statt. Der Gesamtbundesrat wurde mit Bericht vom 30. März 1993 über die Ergebnisse informiert.

Nachdem sich im Mai 1993 das Vorbereitungskomitee für die internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung zu seiner zweiten Sitzung getroffen hat (PrepCom II), wird vom 04.-22. April 1994 die dritte Sitzung des Vorbereitungskomitees (PrepCom III) in New York stattfinden, an der Regierungsvertreter, Vertreter internationaler Organisationen und Vertreter von Nicht-Regierungsorganisationen teilnehmen werden. Die internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung ist auf den 05.-13. September 1994 in Kairo einberufen worden.

Der vorliegende Antrag bezieht sich auf den Länderbericht der Schweiz zuhanden der Konferenz in Kairo. Ein Antrag im Februar/März 1994 wird Mandat und Zusammensetzung der Schweizer Delegation für die dritte Sitzung des Vorbereitungskomitees zum Gegenstand haben und ein weiterer Antrag Mandat und Zusammensetzung der Schweizer Delegation für Kairo.

2. Länderbericht der Schweiz

Bereits für die Europäische Bevölkerungskonferenz in Genf erarbeitete eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe unter der Federführung des Bundesamtes für Statistik eine gemeinsame Haltung zu Fragen der Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsstruktur. Zur Arbeitsgruppe gehörten Bundesämter und Direktionen aus dem Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Eidg. Departement des Innern (EDI), Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und aus dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD).

Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für die Weltbevölkerungskonferenz in Kairo sind die Regierungen der Teilnehmerländer erneut aufgefordert worden, einen nationalen Bericht vorzulegen, der Hintergrundinformationen enthält und die Haltung der Regierung darlegt. Der vorliegende Bericht übernimmt in wesentlichen Teilen die Grundhaltungen und Formulierungen des Länderberichtes für die Genfer Konferenz von 1993, doch sind verschiedene Ergänzungen

vorgenommen worden. Der Themenstruktur der Weltbevölkerungskonferenz (ECOSOC-Resolution 1991/93) wird somit besser Rechnung getragen.

Der Bericht formuliert in einem ersten Schritt die Auffassung und Haltung der Schweiz zu Fragen der Bevölkerungsentwicklung im allgemeinen und skizziert die Bereiche, in denen sich für die Schweiz mittel- und langfristig Probleme ergeben können. Da der Bund unter Berücksichtigung der Grundrechte des Einzelnen und der Grundsätze des sozialen Rechtsstaats keine direkten demographischen Massnahmen formuliert, konzentriert sich das Schwergewicht der Politik auf Konsequenzen und Anpassungsmassnahmen, welche die demographische Entwicklung in den verschiedenen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bereichen erfordert.

Der Bericht enthält in einem zweiten Schritt Aussagen zu gesetzlichen Massnahmen und Aktivitäten in Politikbereichen, die Bevölkerungsfragen berühren. Angesprochen sind die Themenbereiche Gesundheit und Bevölkerung, Empfängnisverhütung und Schwangerschaftsabbruch, Dienstleistungen in bezug auf Familienplanung und Gesundheit von Mutter und Kind, Umwelt und Bevölkerung, Migration und Entwicklung sowie Internationale Zusammenarbeit in Bevölkerungsfragen.

Die schweizerischen interessierten Kreise und Nicht-Regierungsorganisationen wurden im Rahmen einer Anhörung an den Vorbereitungsarbeiten zum Bericht beteiligt. Das Eidg. Departement des Innern beabsichtigt, den Bericht zusammen mit einer bereits vorbereiteten Publikation über die Ergebnisse der Genfer Konferenz der Öffentlichkeit vorzustellen.

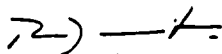
3. Konsultation

Die Bundeskanzlei (BK), das Bundesamt für Justiz (BJ), das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA), das Bundesamt für Raumplanung (BRP), das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), das Bundesamt für Konjunkturfragen (BFK) und das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) wurden in der Aemterkonsultation begrüsst. Differenzen sind keine verblieben.

4. Antrag

Wir beantragen, dem beigelegten Beschlussentwurf zuzustimmen.

EIDG. DEPARTEMENT
DES INNERN



Ruth Dreifuss

EIDG. DEPARTEMENT FUER
AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



Flavio Cotti

Beilagen:

- Entwurf des Beschlussdispositivs
- Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, Länderbericht der Schweiz

Zum Mitbericht an:

BK, EJPD, EFD, EVD, EVED

Protokollauszug an:

EDI: 20 Ex. (GS: 4, ID: 1, BFS: 3, BAK: 3, BUWAL: 3, BAG: 3, BSV: 3)
zum Vollzug

BK: 5 Ex. zur Kenntnis

EJPD: 5 Ex. zur Kenntnis

EFD: 5 Ex. zur Kenntnis

EVD: 5 Ex. zur Kenntnis

EVED: 5 Ex. zur Kenntnis

Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, Kairo 1994.
Länderbericht der Schweiz

Aufgrund des Antrags des EDI und des EDA vom 15. November 1993
Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Der Länderbericht der Schweiz wird gutgeheissen.
2. Das EDA wird beauftragt, den Bericht an die Generalsekretärin der internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, Frau Dr. N. Sadik, weiterzuleiten.
3. Das EDI wird beauftragt, die Öffentlichkeit in geeigneter Form über den Bericht zu informieren.

Für getreuen Protokollauszug:

**INTERNATIONALE KONFERENZ UEBER BEVOELKERUNG UND
ENTWICKLUNG 1994**

Länderbericht der
Schweiz

I. Demographischer Hintergrund

A. Vergangene Trends und gegenwärtige Situation

Anfang 1993 lebten in der Schweiz knapp 6,9 Millionen Menschen. Zwischen 1980 und 1990 war die Bevölkerung um 8% gewachsen, während die Veränderung zwischen 1970 und 1980 nur 2,3% betragen hatte. Das niedrige Wachstum zwischen 1970 und 1980 erklärt sich einerseits aus dem Beschluss der Regierung von 1970, den Bestand an ausländischen Arbeitskräften zu stabilisieren, andererseits aus der wirtschaftlichen Rezession 1975 und 1976. Die Schweiz wies in diesen Jahren einen negativen Wanderungssaldo aus, gleichzeitig ging der Geburtenüberschuss stark zurück.

Die günstige Wirtschaftsentwicklung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre und die damit verbundene Nachfrage nach Arbeitskräften führte zu einem deutlichen Wanderungsgewinn aus dem Ausland, der den Geburtenüberschuss bei weitem übertraf. Bezogen auf den Zeitraum von 1980 bis 1990 trug der Geburtenüberschuss nur zu einem Drittel zum Bevölkerungswachstum bei. Die durchschnittliche Kinderzahl je Frau hat sich in den 80er Jahren auf dem tiefen Niveau von unter 1,6 stabilisiert (1992 betrug der Index der Gesamtf Fruchtbarkeit 1,58). Der Geburtenüberschuss ergibt sich aus der günstigen Altersstruktur mit einer relativ hohen Zahl von Personen im heirats- und geburtsfähigen Alter und der Zunahme der Geburten bei den jungen ausländischen Familien.

Die internationalen Wanderungen erhielten durch die wachsende Zahl an Asylgesuchen aus Entwicklungsländern und dem Balkan eine neue Dimension. Zwischen 1981 und 1991 war ein starkes Wachstum bei den Asylbewerbern zu verzeichnen: Die Zahl der eingereichten Asylanträge stieg von 4'200 auf 41'300. Die asylbezogenen Einwanderungen umfassten 1991 fast ein Drittel aller Einwanderungen. 1992 trat eine deutliche Entspannung ein und die Zahl der hängigen Asylgesuche ging zurück. Die Mehrheit der Asylsuchenden stammen aus Sri Lanka (53%), Ex-Jugoslawien (19%) und der Türkei (9%).

Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist in den 80er Jahren stark gewachsen (+ 17%), doch hat sich Alterungsprozess weiter fortgesetzt. Der Gesamtlastquotient (Verhältnis der unter 20jährigen und der über 64jährigen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren) nimmt im zwar im Zeitverlauf ab, die Entwicklung der jüngeren (0-19 Jahre) und älteren (65 und mehr Jahre) Bevölkerungsgruppe ist allerdings gegenläufig: Im Zeitraum von etwa 20 Jahren ist der Jugendlastquotient von 53% auf jetzt 37% gefallen, der Alterslastquotient von 20 auf 23% gestiegen. Zudem sind gegenwärtig fast 26% der über 64jährigen älter als 79 Jahre. Eine Ursache der demographischen Alterung ist neben der niedrigen Geburtenhäufigkeit die Aussicht auf ein hohes Lebensalter: Die Lebenserwartung bei Geburt gehört zur höchsten Europas und liegt bei 74,1 Jahren für Männer und 80,9 Jahren für Frauen.

Die lange Lebenserwartung in der Schweiz sowie die im europäischen Vergleich niedrige Sterblichkeitsrate von Säuglingen im ersten Lebensjahr sind Indikatoren für das hohe Gesundheitsniveau der Schweizer Bevölkerung. Die Dienstleistungen des Gesundheitswesens werden mit etwa sieben Arztbesuchen pro Einwohner und Jahr sowie einer Spitaleinweisung auf fünf Personen oft beansprucht. Zu den häufigsten Krankheiten zählen Kreislaufprobleme und Krebs, die zusammen für rund 70% aller Todesfälle verantwortlich sind. Während die klassischen infektiösen Krankheiten in der Schweiz kein Problem mehr darstellen, zählt die Verbreitung von AIDS, trotz einer leichten Abflachung der Zuwachsraten, zur höchsten in Europa. Die Schweiz gehört international auch zu den Ländern mit der höchsten Suizidhäufigkeit bei den Jugendlichen. Drogenkonsum und eine steigende Anzahl von Drogenabhängigen, verbunden mit einer Zunahme der sozialen Verelendung, stellen eines der schwerwiegendsten sozial- und gesundheitspolitischen Probleme dar.

Der Wandel der Familienstrukturen innerhalb der letzten 20 Jahre war gekennzeichnet durch die Abnahme der durchschnittlichen Kinderzahl, begleitet sowohl von einem Anstieg der Scheidungen als auch der eheähnlichen Verbindungen. Geht man von der für das Jahr 1991 ermittelten Scheidungshäufigkeit aus, so werden 34% der Ehen geschieden werden. Die Zahl der Heiraten nimmt dagegen seit 1980 wieder langsam, aber kontinuierlich zu, wobei das mitt-

lere Heiratsalter lediger Frauen weiter ansteigt und heute 27 Jahre beträgt. Gleichzeitig erhöhte sich das Durchschnittsalter bei der Geburt des ersten Kindes auf 27,6 Jahre. Anders als in den meisten europäischen Ländern ist die Zahl ausserehelicher Geburten in der Schweiz gering: 94 von 100 Kindern werden innerhalb einer Ehe geboren. Allerdings bleibt ein wachsender Anteil der jungen Frauen kinderlos. Es bestehen keine Anzeichen dafür, dass sich die beschriebenen Trends bezüglich Heiratsverhalten, Fruchtbarkeit und Scheidungen in den nächsten Jahren grundlegend ändern werden. Auch der Trend zur Verkleinerung der Haushalte setzt sich fort und ist mit einem Wandel der Haushaltstypen verbunden: Bereits 32% aller Haushalte in der Schweiz sind Einpersonenhaushalte.

Aus der Perspektive der Siedlungsentwicklung tragen die stetige Bevölkerungszunahme, die Alterung der Bevölkerung und die Zunahme an Einpersonenhaushalte zum steigenden Flächenbedarf für Wohnung und Verkehr bei. Die Verlagerung von Wohnsiedlungen in ländliche Gebiete schreitet weiter voran, während sich das Arbeitsplatzangebot vermehrt auf das städtische Umland und die Grosszentren richtet. Der damit einhergehende Verstädterungsprozess hat dazu geführt, dass heute 69% der Schweizer Bevölkerung in einem städtischen Umfeld leben.

B. Ausblick

Gemäss der Ergebnisse der Hauptvarianten der Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik von 1991 ist innerhalb der nächsten 10 Jahre mit einem Bevölkerungswachstum von 400'000 bis 550'000 Personen zu rechnen. Bis zum Jahr 2020 werden es zwischen 550'000 und eine Million sein. Langfristig, d.h. um das Jahr 2030, beschreiben die Szenarien jedoch einen Rückgang der Bevölkerung: Geburtenüberschuss und Wanderungssaldo werden leicht negativ. Das Bevölkerungswachstum erfolgt fast ausschliesslich in den Altersgruppen über 50, vor allem aber bei den über 65jährigen. Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter wird langfristig abnehmen. Heute kommen auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter 24 Personen im Rentenalter, im Jahr 2010 werden es je nach Szenario zwischen 28 und 33 sein. Aufgrund der demographischen Alterung steigt der Gesamtlastquotient im Perspektivzeitraum um 20 bis 25% an.

II. Rahmenbedingungen der Bevölkerungspolitik und bevölkerungsbezogener Massnahmen

A. Auffassung der Schweiz in bezug auf Bevölkerungsfragen

Die Schweizer Regierung verfolgt heute keine koordinierte Bevölkerungspolitik und hat es bis jetzt nicht für notwendig erachtet, hinsichtlich des in den Bevölkerungsszenarien erwarteten Bevölkerungswachstums und der sich verändernden Altersstruktur umfassende bevölkerungspolitische Massnahmen in Betracht zu ziehen. Unter Berücksichtigung der Grundrechte des Einzelnen und der Grundsätze des sozialen Rechtsstaats formuliert die Regierung keine direkten demographischen Massnahmen, solange nicht übergeordnete Ziele in sozialer, ökologischer, ökonomischer und sicherheitspolitischer Hinsicht gefährdet sind. Zu diesen gehören ein häuslicher Umgang mit den natürlichen Ressourcen, eine ausgewogene Raum- und Siedlungsentwicklung, sozialer Frieden, das Solidaritätsprinzip unter den Generationen sowie die Gewährleistung innerer und äusserer Sicherheit. Das Schwergewicht der Politik wird sich aus heutiger Sicht auf die Konsequenzen und Anpassungsmassnahmen konzentrieren, welche die demographische Entwicklung in den verschiedenen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Bereichen erfordert. Zur besseren Beurteilung des künftigen Bevölkerungswandels ist auf Bundesebene eine regelmässige Berichterstattung über die demographische Entwicklung und ihre sektoralpolitischen Auswirkungen in Vorbereitung.

Wichtiger als die Veränderung der Bevölkerungszahl - welche mittel- oder langfristig stagnieren oder sogar abnehmen dürfte - sind die Strukturveränderungen im Altersaufbau, weil diese langfristige Anpassungen in der Gesundheits-, Sozial- und Wirtschaftspolitik verlangen und das Prinzip des Generationenvertrags in Frage stellen können. In den nächsten Jahren wird vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen die sozial- und arbeitsmarktpolitische Dis-

kussion an Bedeutung gewinnen. Kurzfristig sieht die Schweizer Regierung jedoch noch keinen Bedarf, die Krankenversicherung und die Altersvorsorge im Hinblick auf die demographischen Veränderungen zu revidieren. Hingegen erachtet sie es als wichtig, diesen Problemkreis sorgfältig zu untersuchen, um mittel- und langfristig die notwendigen Vorkehrungen treffen zu können. Auch hinsichtlich des Bildungssystems und des Arbeitsmarkts wird die Notwendigkeit von Neuerungen und Anpassungen erkannt. Neben der Modernisierung von Produktionssystemen werden vor allem verstärkte Investitionen in der Berufs- und Weiterbildung unumgänglich. Sowohl die berufliche Qualifizierung als auch die Möglichkeiten berufsbegleitender Weiterbildungen müssen an Bedeutung gewinnen.

Mit Bezug auf die demographische Entwicklung der Schweiz zeitigen einzig die Ausländer- und Flüchtlingspolitik direkte und kurzfristig wirksame Auswirkungen. Langfristig soll sich die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte nach Ansicht der Regierung positiv auf die schweizerische Wirtschaft auswirken und zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur beitragen. Bedingung ist allerdings, dass sie kontrolliert erfolgt und in geeigneter Weise auf die Anforderungen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ausgerichtet ist. Gleichzeitig muss jedoch die Politik zur Integration von Ausländern verstärkt werden, insbesondere durch Unterstützung der Ausländer in der Aus- und Weiterbildung und Erleichterung bei der Einbürgerung.

Die Schweizer Regierung hat mit ihrem Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik 1991 der veränderten innen- und aussenpolitischen Tragweite von Wanderungen Rechnung getragen. Angesichts der grösser werdenden Probleme, die sich vor allem aus dem starken Anstieg unkontrollierter Einwanderungen ergeben, wird die Schweiz eine eigentliche Migrationspolitik ausarbeiten. Die Leitlinien einer solchen Politik müssen jedoch noch genauer herausgearbeitet werden.

Die Ergebnisse der UNCED in Rio 1992 haben gezeigt, dass Bevölkerungsfragen immer auch in engem Zusammenhang mit den Ökosystemen und ihrer Belastung zu sehen sind. In den industrialisierten Ländern stehen Bevölkerungsentwicklung und Umweltproblematik in einem komplexen Zusammenhang. Im Bereich der Umweltpolitik und Raumordnung besteht ein grosser Handlungsbedarf, doch drängen sich nicht primär bevölkerungspolitische Massnahmen unter Bezug auf umweltpolitische Ziele auf. Wachsende wirtschaftliche Produktion, steigender Konsum und Energieverbrauch sowie zusätzliche verkehrstechnische Mobilität belasten die Umwelt in erster Linie. Die Schweiz ist bestrebt, ihre Verantwortung wahrzunehmen und zum Erhalt bzw. zur Wiederherstellung des notwendigen Gleichgewichts zwischen natürlichen Ressourcen, Bevölkerung und Lebensweise auf regionaler und globaler Ebene, im Norden wie im Süden aktiv beizutragen.

B. Stand der Bevölkerungspolitik und bevölkerungsbezogener Massnahmen

1. Massnahmen in bezug auf den Gesundheitsstand der Bevölkerung

Die Gesundheitspolitik hat sich in früheren Jahren weitestgehend auf eine Analyse und Bekämpfung von Krankheitsfolgen und Todesursachen beschränkt. Mittlerweile wächst auf Kantons- und Bundesebene das Verständnis für eine multidimensionale Betrachtungsweise von Gesundheit. Dies zeigt sich in verschiedenen Initiativen: Aufbau eines Gesundheitsinformationssystems, Entstehung von Gesundheitsberichten auf kantonaler und gesamtschweizerischer Ebene sowie Gründung der Schweizerischen Stiftung für Gesundheitsförderung. Ausserdem befassen sich Fachstellen auf Bundesebene mit Konzepten zum gesundheitsbezogenen Umweltschutz, die einen nachhaltigen Schutz des Menschen gegen gesundheitsschädigende Umwelteinflüsse gewährleisten sollen. Die Formulierung einer nationalen Gesundheitspolitik wird allerdings wegen der weitgehenden kantonalen Autonomie stark eingeschränkt. Da die Kantone sowohl im präventivmedizinischen als auch im kurativen Bereich autonom handeln, sind der Arbeit des Bundes bei der Durchführung nationaler Präventions- und Gesundheitskampagnen enge Grenzen gesetzt. Die gegenwärtigen gesetzlichen Bestimmungen lassen eine aktivere Gesundheitspolitik des Bundes dagegen im Hinblick auf übertragbare Krankheiten zu. So hat der Bund die Bedeutung der AIDS-Epidemie frühzeitig erkannt und fördert neben einer landeswei-

ten Informationsaktion die klinische Forschung sowie Massnahmen im Gesundheitswesen und im Versicherungsrecht.

Auf kantonaler Ebene haben einige Gesundheitsbehörden mit Unterstützung des Bundes begonnen, eine auf die WHO-Strategie ausgerichtete Gesundheitspolitik (Gesundheit für alle) einzuführen, d.h. das Schwergewicht liegt auf Prävention, Gesundbleiben und Zurückgewinnung von Gesundheit.

Zwei nationale Berichte konnten in jüngster Zeit fertiggestellt werden, welche unter Berücksichtigung multidimensionaler Aspekte und der WHO-Strategie "Gesundheit für alle bis zum Jahr 2000" die Gesundheitssituation landesweit erfassen. Im Rahmen der Gesundheitsberichterstattung liessen sich zwei Risikogruppen identifizieren: Die Adoleszenten und Personen aus unteren sozialen Schichten. Geplant sind daher weitere nationale und kantonale Programme im Bereich der AIDS- und Drogenprävention, des Alkohol- und Tabakmissbrauchs. Im Bereich der Prävention sind Gesundheitsförderung bei Jugendlichen, Krebsvorsorge und Verhinderung von Betriebs- und Arbeitsunfällen gemeinsame Tätigkeitsschwerpunkte von Bund, Kantonen und privaten Organisationen für die Jahre 1993 bis 1997. Einige Kantone sind im Bereich der Kreislaufkrankheiten aktiv geworden, nachdem eine überdurchschnittliche Mortalität und Verbreitung von Risikofaktoren festgestellt worden ist. Durch den weiteren Ausbau des Informationssystems im Gesundheitsbereich soll mittelfristig auch das Ausmass von Behinderungen und Invalidität in der Schweizer Bevölkerung erfasst werden. Dann wird es möglich sein, die Situation behinderter Menschen weiter zu verbessern und mit präventiven Massnahmen die unfallbedingte Invalidität zu reduzieren.

2. Einwanderungsgesetzgebung und Integrationspolitik

Die Ziele der Ausländerpolitik sind in der "Verordnung zur Begrenzung der Zahl der Ausländer" von 1986 festgehalten: Innenpolitisch soll ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand an Ausländern und Schweizern, sozialpolitisch die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien und wirtschaftspolitisch eine unter qualitativen und quantitativen Aspekten verbesserte Arbeitsmarktstruktur erreicht werden. Das Instrumentarium zur Umsetzung der Ziele reicht von einer differenzierten Ausgestaltung des Ausländerstatus über allgemeine Zulassungsbegrenzungen bis hin zur Kontingentierung des Bestandes ausländischer Arbeitskräfte. Um die Vorteile ihres Wirtschaftsstandortes zu bewahren und die Ausgangslage für die Integration von Ausländern verbessern zu können, soll die Schweiz auch in Zukunft für Arbeitnehmer aus den traditionellen Rekrutierungsländern der EG und EFTA offen sein. Mittelfristig soll der Zugang von Arbeitskräften aus diesen Ländern vollständig liberalisiert werden, während für die übrigen Staaten mit weniger qualifiziertem Arbeitsangebot die bisherigen Restriktionen beibehalten werden. Die Rechtsstellung von Staatsangehörigen bestimmter Länder wird auch durch bilaterale Abkommen geregelt, die u.a. auch einen erleichterten Zugang zu einem dauerhaften, rechtlich weitgehend abgesicherten Aufenthalt ermöglichen.

Demgegenüber ist die schweizerische Asylpolitik darauf ausgerichtet, jenen Menschen Aufnahme zu gewähren, die politisch verfolgt werden und/oder infolge extremer politischer oder sozialer Lebensbedingungen im Herkunftsland eine menschenunwürdige Behandlung befürchten müssen. Im Hinblick auf die hohe Zahl von Asylgesuchen wurden die Vorschriften über das Asylverfahren revidiert, der Personalbestand des zuständigen Bundesamtes für Flüchtlinge erhöht sowie eine Liste von Ländern erstellt, die als verfolgungssicher gelten (Safe country-Konzept). Die Regierung muss auch der wachsenden Abwehrhaltung in Teilen der Schweizer Bevölkerung gegenüber dem vermehrten Zustrom an Asylsuchenden Rechnung tragen. Trotzdem gehört die Schweiz zu den europäischen Ländern mit dem höchsten Anteil an Flüchtlingen und Asylsuchenden und hat zuletzt im Konflikt um das ehemalige Jugoslawien, entsprechend ihrer humanitären Tradition, vergleichsweise grosszügig Flüchtlinge aufgenommen.

Internationale Migrationspolitik

Im letzten Jahrzehnt haben verstärkt Wanderungsbewegungen von Süden nach Norden sowie von Ost nach West eingesetzt, mit dem Ziel, wirtschaftlichem Elend, politischen Krisen oder Folgen von Naturkatastrophen zu entfliehen. Vor diesem Hintergrund beteiligt sich die

Schweiz an multilateralen Bestrebungen, die sich mit den Ursachen dieser Probleme befassen und eine Strategie zur Reduzierung des Migrationsdrucks entwerfen sollen. Ziel ist insbesondere die Formulierung einer internationalen Flüchtlingspolitik, die Fragen der Menschenrechte, des Minderheitenschutzes, des Ausgleichs zwischen armen und reichen Ländern umfasst. Die Unterstützung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen, welche die Menschenrechte schützen und ein politisches, ökologisches und soziales Gleichgewicht in den entsprechenden Ländern garantieren, soll den Menschen den Verbleib in ihren Heimatländern ermöglichen. Die Schweiz sieht die Notwendigkeit, neben der Menschenrechtssituation auch die Grundlagen für Frieden, Umweltgleichgewicht und die Weltwirtschaftsordnung (insbesondere durch Abbau des Protektionismus) zu verbessern.

Massnahmen zur Integration

Die Veränderungen in der nationalen Herkunft sowie die zunehmend vielfältigen sozialen und kulturellen Prägungen von Ausländern, namentlich von Flüchtlingen, beeinflussen den Integrationsprozess. Auf nationaler Ebene müssen sowohl die Massnahmen zur Integration als auch die Informations- und Aufklärungsarbeiten für die Schweizer Bevölkerung über Ursachen und Probleme von Flüchtlings- und Migrationsströme verstärkt werden.

Mit dem Ziel der Förderung der Integration von Ausländern hat der Bund 1970 die Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme (CFE) geschaffen. Ein grosser Teil der praktischen Probleme der Integration liegt jedoch in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Ein wichtiger Teil der Schweizer Integrationspolitik ist die Verbesserung des juristischen Status der in der Schweiz lebenden Ausländer, der in erster Linie von der Länge der Aufenthaltsdauer abhängt. Die neusten Beschlüsse der Schweizer Regierung ermöglichen eine zügigere Einbürgerung von Ausländern, deren Ehepartner Schweizer sind und vereinfachen den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts für Ausländerkinder, die in der Schweiz aufgewachsen sind (die "Zweite Generation").

In jüngster Zeit zeigte sich zudem die Notwendigkeit, die Situation von Personen, denen ausserhalb völkerrechtlicher Verpflichtungen aus humanitären Gründen ein gewisses Anwesenheitsrecht gewährt werden soll, gesetzlich zu regeln. Wie allerdings die auf die Situation von Gewaltflüchtlingen ausgerichteten Regeln aussehen werden, ist noch nicht abschliessend geklärt. Die Schweiz befürwortet eine multilaterale Vorgehensweise, die auf europäischer Ebene eine gemeinsam koordinierte Migrationspolitik anstrebt.

3. Gesetzgebung im Bereich Empfängnisverhütung und Schwangerschaftsabbruch

Massnahmen, die auf eine direkte Beeinflussung der Geburtenentwicklung abzielen, sind nach Auffassung der Regierung mit den Rechten des Einzelnen und der menschlichen Würde unvereinbar. Es gibt keine gesetzlichen Bestimmungen, die die Anwendung von Methoden der Familienplanung in diesen Zusammenhang stellen und reglementieren würden. Die Verbreitung, der Zugang als auch die Wahl von Verhütungsmethoden werden von seiten der Regierung nicht kontrolliert. Der Zugang zur Sterilisation als Methode zur Empfängnisverhütung unterliegt weder für Frauen noch für Männer irgendwelchen Beschränkungen. Die Bereitstellung von Verhütungsmethoden erfolgt primär durch Aerzte und nicht-staatliche Stellen. Die Kosten für Mittel der Empfängnisverhütung werden von der sozialen Krankenversicherung jedoch nicht übernommen.

Die Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs ist im Strafgesetzbuch gesetzlich geregelt. Eine Abtreibung ist dann ohne strafrechtliche Konsequenz, wenn sie mit schriftlicher Zustimmung der Schwangeren - nach Einholung eines Gutachtens eines zweiten Arztes - durch einen Arzt vorgenommen wird, "um eine nicht anders abwendbare Lebensgefahr oder grosse Gefahr dauernden schweren Schadens an der Gesundheit von der Schwangeren abzuwenden". Diese Bestimmungen werden von Kanton zu Kanton aber unterschiedlich ausgelegt und angewendet. Auch wenn die meisten Kantone sich durch eine liberale Praxis auszeichnen, sind die Möglichkeiten einer legalen Schwangerschaftsunterbrechung kantonale ungleich verteilt. Diese Situation führt immer noch zu einem gewissen "Abtreibungstourismus" innerhalb der Schweiz. Illegale Abtreibungen sind aber kaum noch vorhanden und gemäss wissenschaftlicher Untersuchungen

ist die Zahl der Schwangerschaftsunterbrechungen dank verbesserter Beratung und Hilfe deutlich rückläufig.

Seit 1984 ist das Bundesgesetz über die Schwangerschaftsberatungsstellen in Kraft, das die Kantone verpflichtet, Beratungsstellen einzurichten, die bei Schwangerschaft den unmittelbar Beteiligten unentgeltlich Beratung und Hilfe gewähren. Für die Kantone besteht allerdings keine gesetzliche Verpflichtung, Sexualerziehung und Zentren für Familienplanung zu fördern. 1993 ist eine neue parlamentarische Initiative eingereicht worden, die eine Revision der Abtreibungsparagrafen im Strafgesetzbuch zum Ziel hat und eine Fristenlösung anstrebt. In der Vergangenheit wurden in diesem Zusammenhang bereits einige Versuche unternommen, die jedoch erfolglos geblieben sind.

C. Hilfen für Mutter und Kind, Massnahmen der Familienpolitik

1. Aktivitäten von Bund, Kantonen und Gemeinden

Der Bund ist bestrebt, zusammen mit Kantonen, Gemeinden und privaten Organisationen, eine aktive Familienpolitik zu betreiben, die den verschiedenen Familienformen, den ökonomischen Gegebenheiten des Familienlebens und den geänderten Rollenvorstellungen zwischen Mann und Frau Rechnung trägt. Seit 1945 ist im sogenannten Familienschutzartikel 34 quinquies der Bundesverfassung festgeschrieben, dass der Bund bei der Ausübung seiner Befugnisse die Bedürfnisse der Familie berücksichtigt. Der Verfassungsartikel enthält auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Familienausgleichskassen und der Mutterschaftsversicherung. Von diesen beiden Kompetenzen wurde bisher nicht in vollem Umfang Gebrauch gemacht. Eine integrierte und zielgerichtete Familienpolitik auf Bundesebene fehlt.

Noch stehen zahlreiche praktische Hindernisse einer stärkeren Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben und der partnerschaftlichen Rollenteilung in der Familie entgegen. So sind Frauen noch immer in mehrheitlich schlechter bezahlten und weniger qualifizierten Berufspositionen tätig und werden vom Sozialversicherungssystem wegen familienbedingter Berufsunterbrüche stark benachteiligt. Art und Umfang der Mutterschaftsleistungen liegen in der Schweiz unter dem Niveau der meisten europäischen Länder. Der Mutterschaftsurlaub ist nur für eine ungenügend lange Zeit garantiert und auch nicht einheitlich vom Bund geregelt. Ähnliches gilt für die Familienzulagen, die bloss einen kleinen Teil der Kinderkosten decken; für einen Elternurlaub, mit der Möglichkeit einer Rückkehr an den Arbeitsplatz, besteht kein gesetzlicher Anspruch. Das Angebot an Plätzen für die familienexterne Kinderbetreuung vermag der Nachfrage weder qualitativ noch quantitativ zu genügen. Krippen, Horte und Tagesschulen stehen kaum zur Verfügung. Zudem sind gemäss Untersuchungen traditionelle Einstellungen zur Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau in der Schweiz weiterhin stark verbreitet.

Es wurde bisher darauf verzichtet, das Konkubinat gesetzlich zu regeln oder es gar in seiner Rechtswirkung der Ehe anzugleichen. Das 1988 in Kraft getretene neue Ehegesetz sieht - neben der Gleichbehandlung von Mann und Frau - Eheberatungstellen vor, um Eheleute auch in der Trennungs- und Scheidungssituation begleiten zu können. Es bestehen zudem Bestrebungen, die Rechtsordnung den veränderten Formen des Zusammenlebens in der Weise anzupassen, dass der Zivilstand im Bereich des Steuer- und Sozialversicherungsrechts keine ungerechtfertigten Vor- und Nachteile mehr nach sich ziehen soll. Die gestiegene Zahl alleinerziehender Elternteile und von Scheidung betroffener Kinder erfordert weitere spezifische familienunterstützende Massnahmen. Auf der anderen Seite stellt die geringe Zahl ausserehelicher Geburten in der Schweiz kein Problem dar, das nach zusätzlichen Regelungen verlangt.

Weiterführende Massnahmen

Im Rahmen des geplanten Gleichstellungsgesetzes sind Massnahmen zur Verwirklichung der Lohngleichheit von Mann und Frau und zur Verbesserung der Chancen von Frauen in der Berufsbildung und auf dem Arbeitsmarkt vorgesehen. Bis 1994 wird die Regierung eine Vorlage für eine Mutterschaftsversicherung unterbreiten. Sie soll neben einem Mutterschaftsurlaub für Arbeitnehmerinnen auch Bedarfsleistungen für nichterwerbstätige und für selbständig erwerbende Frauen enthalten. Im Rahmen der laufenden Revision der Altersvorsorge wird die Aner-

kennung von Betreuungsarbeit für spätere Ansprüche diskutiert. Ausserdem steht im Parlament eine Initiative für eine gesamtschweizerische und einheitliche Regelung der Familienzulagen zur Diskussion.

2. Aktivitäten von Nicht-Regierungsorganisationen

Das politische System der Schweiz mit seiner weitgehenden kantonalen Autonomie erschwert privaten Organisationen, auf gesamtschweizerischer Ebene aktiv zu werden. Erst 1993 wurde zum Beispiel eine gesamtschweizerische Dachorganisation der Familienplanungsverbände gegründet, die es möglich machte, dass die Schweiz als assoziiertes Mitglied der 'International Planned Parenthood Federation' (IPPF) beitreten konnte. Die Trägerschaft von kantonalen und lokalen Familienplanungsstellen bzw. Gesundheitszentren liegt aber oft bei privaten Organisationen, die zum Teil von Kantonen und Gemeinden finanziell unterstützt werden. Beratungen und Dienstleistungen im Bereich der Fortpflanzung und Gesundheit werden grösstenteils auf lokaler und kantonaler Ebene durch die private Aerzteschaft, Ambulatorien und Krankenhäuser erbracht. Vom Bund werden finanzielle Mittel schwerpunktmässig der Forschung zur Verfügung gestellt.

Neben der praktischen Beratungstätigkeit nehmen die Nicht-Regierungsorganisationen auch Aufgaben auf politischer Ebene wahr. Sie nehmen Stellung zu geplanten Gesetzesentwürfen und Gesetzesänderungen auf Bundesebene und delegieren Experten und Expertinnen zu eidgenössischen Kommissionen. Sie haben auf diese Weise die Möglichkeit, direkt auf Sachgeschäfte einzuwirken.

D. Weitere bevölkerungsbezogene Massnahmen: Umwelt und Siedlungsentwicklung

Politik und Massnahmen zur Umwelt und Raumordnung

In der Schweiz sollen Umweltprobleme in erster Linie über Veränderungen bei den Produktions-, Konsum- und Mobilitätsformen gelöst werden. Als Instrumente der Umweltpolitik stehen heute vor allem technische Vorschriften zur Senkung von Emissionen zur Verfügung. Im Rahmen der Revision der Umweltschutzgesetze steht neben strengeren Vorschriften aber auch die zwingende Einführung von Lenkungsabgaben auf bestimmten organischen Verbindungen zur Diskussion. Zudem soll der Schweizer Regierung die Kompetenz eingeräumt werden, bei Bedarf auch auf Dünger und Pflanzenschutzmittel Lenkungsabgaben einzuführen. Vorbereitungen für Abgaben im Energiebereich sind im Gange. Die Schweiz will auch die Wirtschafts-, Verkehrs- und Energiepolitik, die Raumplanung und das Bodenrecht noch stärker als bisher an umweltpolitischen Zielen orientieren.

Im Bereich der Raumordnung soll der Zersiedelung durch ein dezentrales Städtesystem entgegengewirkt werden, welches gesamtschweizerisch die urbanen Wohn- und Arbeitsformen räumlich und ökologisch sinnvoll vernetzt. Die öffentlichen Verkehrsmittel spielen dabei eine Schlüsselrolle. In das dezentralisierte Siedlungsgefüge sind auch die Kleinzentren im Berggebiet einzubeziehen.

Die Förderung einer integrierten, auf nachhaltige Entwicklung ausgerichteten Politik, welche die Umwelt, den Ressourcenverbrauch, die Technologie, die Wirtschafts- und die Bevölkerungsentwicklung miteinbezieht, liegt - auch in globaler Perspektive - im unmittelbaren Interesse der Schweiz. Die Schweiz unterstützt daher voll das Aktionsprogramm der UNCED, wie es in der Agenda 21 in Rio formuliert wurde.

III. Internationale Zusammenarbeit in Bevölkerungsfragen

Grundsätzliche Haltung der Schweiz

Bei der Nord-Süd-Zusammenarbeit stützt sich die Politik der Schweiz auf das Gesetz über Entwicklungszusammenarbeit und internationale humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, wel-

ches die Schaffung und Aufrechterhaltung eines globalen ökologischen und demographischen Gleichgewichts als eine der wichtigsten Prioritäten definiert. Die Schweiz ist dabei der Ueberzeugung, dass der Wechselwirkung von Armut, Unterentwicklung und Bevölkerung besondere Beachtung zu schenken ist. Die soziale, kulturelle und religiöse Situation von Entwicklungsländern muss bei der Bewältigung von Bevölkerungsproblemen stärker als in anderen Bereichen mitberücksichtigt werden. In bezug auf Bevölkerungsfragen genügen weder einfache technische Lösungen noch ausschliesslich finanzielle Mittel. Deshalb bevorzugt die Schweizer Regierung Massnahmen, die auf die sozio-kulturelle Dimension und spezifischen Bedürfnisse dieser Länder Rücksicht nehmen und auf internationaler Ebene koordiniert sind. Alle Aktivitäten müssen die Autonomie und Selbstbestimmung des jeweiligen Landes und seiner Bewohner respektieren.

Politik und Massnahmen der Schweiz auf ausser- und innereuropäischer Ebene

Im Hinblick auf die Entwicklungsländer konzentriert die Schweiz ihre finanzielle Unterstützung auf den multilateralen Bereich der UNO, insbesondere des UNFPA. Sie bewertet die Arbeit dieser Organisation positiv und wird diese weiterhin unterstützen. Auf bilateraler Ebene erachtet die Schweiz Aktivitäten im Bereich Gesundheit, Bildung, Stellung der Frau und Arbeitsmarkt als einen wichtigen Bestandteil ihrer Hilfe. Die Haltung der Schweiz kann sich aber auch im Zuge der Oeffnung gegenüber anderen Organisationen (z.B. lokale und internationale Nicht-Regierungsorganisationen) im Bereich der Familienplanung und Frauenförderung weiterentwickeln. Aus der Sicht der Schweiz müssen die Familienplanungsaktivitäten jedoch in die Gesundheitsversorgung integriert oder zumindest mit ihr koordiniert sein. Die Hilfe zielt auf eine Verbesserung der Gesundheitssituation und eine Verbesserung des Informationsstandes sowie der Ausbildung vor allem bei den Frauen ab.

Zur Zeit (1992) gibt die Schweiz jährlich Sfr 10 Millionen - etwa 1% des gesamten Entwicklungshilfeetats - für bevölkerungsbezogene Massnahmen im engeren Sinne aus. Davon betrug allein der Beitrag an den UNFPA 1992 Sfr 8,4 Millionen. Zusätzliche Unterstützung erhalten zwei Forschungs- und Ausbildungsprogramme der WHO, die sich Bevölkerungsfragen ("Reproduktion" und "Mutterschaft ohne Risiken") widmen sowie ein Forschungsfonds der Weltbank zur Gesundheit und Fortbildung von Frauen. Die Schweiz unterstützt seit 1992 die Aktivitäten der 'International Planned Parenthood Federation' (IPPF), der international wichtigsten Nicht-Regierungsorganisation im Bereich Familienplanung. Auf der bilateralen Ebene werden einige Projekte der Familienplanung (z.B. in Nepal) gefördert. Um die Fachkompetenz im demographischen Bereich zu verstärken, hat die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe 1991 einen zusätzlichen Dienst eingerichtet, der sich neben Fragen der Bevölkerung auch mit Gesundheit, Erziehung und der Rolle der Frau im Entwicklungsprozess beschäftigt.

Auf europäischer Ebene arbeitet die Schweiz aktiv in den entsprechenden Komitees des Europarats. Die Schweiz unterstützt auch bevölkerungsbezogene Aktivitäten der UNO/ECE. Die Zusammenarbeit erstreckt sich ausserdem auf internationale Organisationen und Gremien, die sich aus eher wissenschaftlich-technischer bzw. sicherheitspolitischer Sicht mit Bevölkerungsfragen in Europa beschäftigen, insbesondere die OECD und die KSZE.

Künftige finanzielle Beteiligung der Schweiz

Die Schweiz ist sich der weitreichenden Auswirkungen des Bevölkerungswachstums auf die globalen Umwelt- und Entwicklungsprobleme bewusst. Eine der wichtigsten Forderungen der UNCED ist die Suche nach Lösungen für eine nachhaltige Entwicklung in den Ländern des Südens wie auch des Nordens. Im Zusammenhang mit den Folgearbeiten der UNCED-Konferenz in Rio 1992 prüft sie gegenwärtig eine Erhöhung ihrer Unterstützungsleistungen im Bereich der direkt bevölkerungsbezogenen Massnahmen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Kürzungen im Staatshaushalt ist aber eine Erhöhung des finanziellen Beitrags der Schweiz ungewiss. Das Schwergewicht dürfte in Zukunft auf der Verbesserung der Qualität der Entwicklungshilfe und einem effizienteren Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel liegen. Die Schweiz legt grossen Wert auf die Förderung integrierter Programme, die die demographischen Prozesse nicht isoliert, sondern im Wechselverhältnis mit der sozialen, bildungsbezogenen und wirtschaftlichen Entwicklung betrachten.

IV. Rolle und Bedeutung des Weltbevölkerungsaktionsplans

Der 'World Population Plan of Action' (WPPA), der 1974 in Bukarest verabschiedet wurde, umfasst Ziele und Empfehlungen, die als nützliche Richtlinien zur Durchführung von Aktivitäten im Bereich der Bevölkerungspolitik auf nationaler wie internationaler Ebene dienen. Der WPPA bietet aus Sicht der Schweizer Regierung immer noch einen konstruktiven Bezugs- und Handlungsrahmen für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern auf dem Gebiet der Forschung sowie für die technische und finanzielle Hilfe. Im Zuge der Ueberprüfung und Neubeurteilung des WPPA in Mexico 1984 anerkannten die meisten Staaten, dass die Kontrolle des Bevölkerungswachstums eine wesentliche Voraussetzung und Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung und den Anstieg des Lebensstandards darstellt. In den Empfehlungen ist die Forderung nach Integration der Bevölkerungspolitik als Teil langfristiger Entwicklungsstrategien auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet berücksichtigt worden. Entsprechend wird das Gewicht auf Massnahmen zur Beeinflussung von Grösse und Verteilung der Bevölkerung gelegt, unter Achtung der nationalen Selbstbestimmung und Autonomie bei der konkreten Festlegung bevölkerungspolitischer Massnahmen. Die Erklärung von Mexico und die Ergänzungen des WPPA unterstreichen die solidarische Verantwortung des Nordens und des Südens bei der Bewältigung globaler Bevölkerungsprobleme. Die Schweizer Regierung unterstützt in diesem Sinne die Ziele des WPPA im vollen Umfang.

Seit der ersten Weltbevölkerungskonferenz 1974 in Bukarest hat die Sensibilisierung für Bevölkerungsfragen, die Gefährdung der begrenzten natürlichen Ressourcen und die wachsende Armut in weiten Teilen der Welt stark zugenommen. Neue Entwicklungen haben zu einer Gewichtsverschiebung in der Beurteilung und Bedeutung von Bevölkerungsproblemen geführt. Aus Sicht der Schweiz sind es nicht in erster Linie Hemmnisse und Schwierigkeiten bei der Ausführung der Richtlinien, sondern das Aufkommen neuer Probleme und Trends, die eine Präzisierung und Neugewichtung der im WPPA angesprochenen Ziele und Aktivitäten notwendig machen.

In den letzten 20 Jahren hat sich deutlich gezeigt, dass sich Bevölkerungsfragen nicht auf demographische und technische Aspekte reduzieren lassen. Gewachsen ist die Einsicht, dass den Wechselwirkungen der Bevölkerungsdynamik mit anderen gesellschaftlichen Bereichen und den komplexen Zusammenhängen zwischen demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Faktoren Rechnung zu tragen ist. Das hohe Bevölkerungswachstum in manchen Entwicklungsländern ist eine Ursache, aber zugleich auch die Folge von Armut und Unterentwicklung. Bemühungen zur Verminderung des hohen Bevölkerungswachstums müssen verstärkt werden. Bevölkerungsbezogene Politik darf jedoch nicht auf Familienplanung und Geburtenverhütung reduziert werden. Gesundheitsprobleme wirken sich auf die Mortalität wie das Fortpflanzungsverhalten aus, ethnische und religiöse Konflikte sowie die Zerstörung der natürlichen Ressourcen führen zu Flüchtlings- und Wanderungsströmen, die internationale Arbeitsteilung und der Welthandel beeinflussen die Beschäftigungs- und Einkommenschancen in den verschiedenen Regionen der Welt. Ein zeitgemässer 'World Population Plan of Action' muss diesen Themen und Entwicklungen Rechnung tragen, ohne die bisher ausgehandelten und gemeinsam verabschiedeten Grundsätze wieder in Frage zu stellen. Themen wie Krankheiten und Sexualität, AIDS, Gesundheit und Fortpflanzung, Erwerbstätigkeit und Elternschaft, neue Familienformen, Gewaltflüchtlinge und nachhaltige Entwicklung werden gegenwärtig intensiv diskutiert und dies hat sich in vielen Ländern bereits in gesetzgeberischen Massnahmen ausgewirkt.

Aus europäischer Perspektive bilden die demographische Alterung und ihre Folgen, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, ökonomisch motivierte Zuwanderung und politisch motivierte Flucht (insbesondere aus Süden und Osten), soziale und ethnische Konflikte, ökologische Altlasten und ein Lebensstandard, welcher die natürlichen Ressourcen aus globaler Perspektive zu stark belastet, die aktuellen Hauptprobleme. Die zentral- und osteuropäischen Länder sehen sich zusätzlich vor die Herausforderung gestellt, die ökologischen, wirtschaftlichen und politischen Fehlentwicklungen in den ehemals kommunistischen Staaten zu überwinden. Hierzu gehört auch die Ueberwindung ideologisch und nationalistisch geprägter bevölkerungspolitischer Massnahmen, die ohne Rücksicht auf Menschen- und Grundrechte ergriffen wurden.

Aus den positiven wie den negativen Erfahrungen der vergangenen 20 Jahre müssen praktische Schlussfolgerungen gezogen werden. Die Herausforderung hinsichtlich der Konferenz in Kairo liegt in der Entwicklung einer ganzheitlichen Betrachtungsweise, welche Bevölkerungsprozess, wirtschaftliches Wachstum, Menschenrechte und nachhaltige Entwicklung im europäischen wie im globalen Rahmen aufeinander bezieht.

V. Zusammenfassung und Fazit

Die Schweizer Regierung verfolgt keine koordinierte Bevölkerungspolitik und erachtete es bis jetzt als nicht notwendig, hinsichtlich des erwarteten Bevölkerungswachstums und der sich verändernden Altersstruktur umfassende bevölkerungspolitische Massnahmen in Betracht zu ziehen. Unter Berücksichtigung der Grundrechte des Einzelnen und der Grundsätze des sozialen Rechtsstaats formuliert die Regierung keine direkten demographischen Massnahmen, solange nicht übergeordnete qualitative Ziele in sozialer, ökologischer, ökonomischer und sicherheitspolitischer Hinsicht gefährdet sind.

Mit Bezug auf die demographische Entwicklung der Schweiz zeitigen einzig die Ausländer- und Flüchtlingspolitik direkte und kurzfristig wirksame Auswirkungen. Langfristig hat die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte - solange sie kontrolliert ist und den qualitativen Anforderungen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik genügt - positive Auswirkungen für die schweizerische Wirtschaft und wirkt der tendenziell rückläufigen Zahl von Erwerbspersonen entgegen. Gleichzeitig muss die Politik zur Integration von Ausländern verstärkt werden, insbesondere durch Unterstützung der Ausländer in der Aus- und Weiterbildung und Erleichterung bei der Einbürgerung. Im Hinblick auf die Bekämpfung von Migrationsursachen sieht die Schweiz die Notwendigkeit, neben der Menschenrechtssituation die Grundlagen für Frieden, Umweltgleichgewicht und der internationalen Weltwirtschaftsordnung (insbesondere durch Abbau des Protektionismus) zu verbessern. Die Schweiz befürwortet eine multilaterale Vorgehensweise, die auf europäischer Ebene eine gemeinsam koordinierte Migrationspolitik anstrebt.

Es gibt in der Schweiz keine gesetzlichen Bestimmungen, die die Anwendung von Methoden der Familienplanung in einen bevölkerungspolitischen Zusammenhang stellen und reglementieren würden. Der Zugang als auch die Wahl von Verhütungsmethoden wird von seiten der Regierung nicht kontrolliert. Hingegen ist die Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs im Strafgesetzbuch geregelt. Im Rahmen des geplanten Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Mann und Frau sind Massnahmen zur Verwirklichung der Lohngleichheit von Mann und Frau und zur Verbesserung der Chancen von Frauen in der Berufsbildung und auf dem Arbeitsmarkt vorgesehen. Auf Bundesebene gibt es jedoch keine integrierte, zielgerichtete Familienpolitik.

Im Bereich der Gesundheit wächst auf Kantons- und Bundesebene das Verständnis für eine multidimensionale Betrachtungsweise von Gesundheit. Die Formulierung einer nationalen Gesundheitspolitik wird allerdings wegen der weitgehenden kantonalen Autonomie stark eingeschränkt. Auf kantonaler Ebene haben einige Gesundheitsbehörden mit Unterstützung des Bundes begonnen, eine auf die Strategie der WHO ausgerichtete Gesundheitspolitik (Gesundheit für alle) einzuführen, d.h. das Schwergewicht liegt auf Prävention, Gesundbleiben und Zurückgewinnen von Gesundheit.

Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit legt die Schweizer Regierung das Gewicht auf Massnahmen, die auf die sozio-kulturelle Dimension und spezifischen Bedürfnisse der Partnerländer Rücksicht nehmen und auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene koordiniert sind. Im Hinblick auf die Entwicklungsländer konzentriert die Schweiz ihre finanzielle Unterstützung auf den multilateralen Bereich der UNO, insbesondere des UNFPA. Auf bilateraler Ebene erachtet die Schweiz Aktivitäten im Bereich Gesundheit, Bildung, Stellung der Frau und Arbeitsmarkt als einen wichtigen Bestandteil ihrer Hilfe. Zur Zeit (1992) gibt die Schweiz jährlich Sfr 10 Millionen - etwa 1% des gesamten Entwicklungshilfeetats - für bevölkerungsbezogene Massnahmen im engeren Sinne aus.

Die Ergebnisse der UNCED in Rio 1992 haben gezeigt, dass ein ökologischer Kurswechsel primär von den Industrieländern ausgehen muss. Darüberhinaus stellen aber Massnahmen zur Begrenzung des globalen Bevölkerungswachstums, welche die Menschen- und Grundrechte achten und die in die übergeordnete Entwicklungsstrategie integriert sind, einen unverzichtbaren Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklungspolitik dar. Die Entwicklungsländer müssen hierzu stärker als bisher von den Industriestaaten unterstützt werden, ohne dass ihnen die Verantwortung für die nationale Umsetzung von Entwicklungsstrategien abgenommen werden kann.

Auch innerhalb der Schweiz besteht die Notwendigkeit, Bevölkerungsfragen bewusster als bisher zu thematisieren und auf Bundesebene koordiniert anzugehen. Dies ist eine Voraussetzung für die Bewältigung des Bevölkerungswandels, welcher im kommenden Jahrhundert die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Industriestaaten des Nordens wesentlich mitprägen wird.

**Conférence internationale de 1994
sur la population et le développement**

Rapport national de la Suisse

I. Contexte démographique

A. Tendances dans le passé et situation actuelle

Au début de 1993, la Suisse comptait près de 6,9 millions d'habitants, soit 8% de plus qu'en 1980. Entre 1970 et 1980, la population n'avait crû que de 2,3%, cet accroissement faible étant dû, d'une part, à la décision de stabiliser les effectifs de la main-d'oeuvre étrangère que le gouvernement avait prise en 1970 et, d'autre part, à la récession économique des années 1975 et 1976. Pendant ces années, la Suisse a connu un solde migratoire négatif parallèlement à un recul important de l'excédent des naissances.

L'évolution économique favorable enregistrée de 1985 à 1990 et la demande de main-d'oeuvre en résultant ont engendré un excédent des immigrations marqué et de loin supérieur à celui des naissances. Entre 1980 et 1990, l'excédent des naissances n'a contribué qu'à raison d'un tiers à l'accroissement de la population. Le nombre moyen d'enfants par femme s'est stabilisé à un niveau bas, inférieur à 1,6 (en 1992, l'indicateur conjoncturel de fécondité était de 1,58). L'excédent des naissances s'explique par la proportion relativement élevée de personnes en âge de se marier et de procréer ainsi que par l'augmentation du nombre des naissances chez les jeunes familles étrangères.

Le nombre croissant de demandes d'asile émanant des pays en développement et des Balkans a donné une nouvelle dimension aux migrations internationales. On observe entre 1981 et 1991 une forte progression du nombre de demandeurs d'asile, celui-ci ayant passé de 4'200 à 41'300. En 1991, près du tiers des migrants entrés en Suisse étaient des requérants d'asile. En 1992, on a observé une nette accalmie et un recul du nombre de demandes d'asile pendantes. Les demandeurs d'asile proviennent en majorité du Sri Lanka (53%), de l'ex-Yougoslavie (19%) et de la Turquie (9%).

Bien que la population en âge d'exercer une activité professionnelle ait fortement augmenté dans les années 80 (+17%), le processus de vieillissement s'est poursuivi. Le rapport de la population non adulte à la population adulte (rapport entre les personnes en âge de travailler, soit les 20 à 64 ans, et le reste de la population) recule au fil du temps mais la population jeune (0-19 ans) et la population âgée (65 ans et plus) évoluent en sens contraire. En l'espace de quelque vingt années en effet, le rapport de la population jeune à la population adulte a chuté de 53% à 37% tandis que le rapport de la population âgée à la population adulte est quant à lui passé de 20% à 23%. En outre, près de 26% des plus de 64 ans sont âgées de plus de 79 ans. Le vieillissement de la population est dû non seulement à une fécondité faible mais aussi à la perspective d'une espérance de vie longue. En effet, l'espérance de vie à la naissance en Suisse est l'une des plus élevées d'Europe, soit 74,1 ans pour les hommes et 80,9 ans pour les femmes.

En Suisse, l'espérance de vie est longue et le taux de mortalité infantile durant la première année de vie faible par rapport au taux enregistré dans les autres pays européens. Ce sont là des indicateurs qui attestent du bon niveau de santé de la population helvétique. Le recours aux prestations de la santé publique est fréquent puisque l'on compte en rythme annuel sept visites chez le médecin par habitant et l'hospitalisation d'une personne sur cinq. Les problèmes cardiovasculaires et le cancer font partie des maladies le plus souvent observées et sont la cause de près de 70% des décès. Alors que les maladies infectieuses classiques ne constituent désormais plus un problème en Suisse, la fréquence du SIDA est l'une des plus élevées d'Europe, et ce malgré un léger fléchissement du nombre des nouveaux cas.

En matière de suicide chez les jeunes également, la Suisse fait partie des pays qui, au plan international, connaissent les taux les plus élevés. L'un des problèmes les plus graves sur le plan social et de la santé est constitué par la consommation de stupéfiants et la progression du nombre de toxicodépendants qui s'accompagnent d'une paupérisation sociale croissante.

Le recul du nombre moyen d'enfants, l'augmentation du nombre de divorces et du nombre d'unions libres caractérisent l'évolution des structures familiales observée au cours de ces vingt dernières années. Si l'on considère la fréquence des divorces enregistrée en 1991, la proportion des couples qui divorcent se situe à 34%. En revanche, depuis 1980, le nombre de mariages progresse à nouveau de manière lente, mais continue. Cependant, l'âge moyen des femmes au premier mariage continue d'augmenter et atteint aujourd'hui 27 ans. L'âge moyen des femmes lors de la naissance du premier enfant a augmenté lui aussi (27,6 ans). Le nombre d'enfants nés hors-mariage en Suisse est faible par rapport aux autres pays européens: 94% des enfants naissent au sein d'un couple marié. Toutefois, force est de signaler que la proportion des jeunes femmes nullipares va croissant. Aucun indice ne permet d'affirmer que les tendances relevées ici à propos de la nuptialité, de la fécondité et des divorces évolueront différemment dans les années à venir. De même, la tendance à une réduction de la taille des ménages se poursuit. Elle va de pair avec une mutation des ménages en Suisse: déjà 32% d'entre eux sont constitués d'une seule personne.

En matière de développement de l'habitat, on constate que l'augmentation constante de la population, son vieillissement ainsi que l'accroissement du nombre de ménages d'une personne exigent de sacrifier toujours davantage de surface en faveur de la construction de logements et de voies de communication. La progression des zones d'habitation en milieu rural se poursuit, alors que les emplois se concentrent, eux, dans les grands centres urbains et à leur périphérie. Le processus d'urbanisation lié à cette tendance a eu pour conséquence qu'aujourd'hui, 69% de la population suisse vivent dans un environnement urbain.

B. Perspectives

D'après les résultats des principales variantes des scénarios démographiques de 1991 qui ont été publiés par l'Office fédéral de la statistique, on peut s'attendre à un accroissement de la population de 400'000 à 500'000 personnes dans les dix prochaines années. D'ici l'an 2020, la population aura crû de 550'000 personnes à 1 million de personnes. Toutefois, les scénarios prévoient un recul de la population à long terme, c.-à-d. d'ici l'an 2030 environ: l'excédent des naissances et le solde migratoires seront légèrement négatifs. L'accroissement démographique est presque exclusivement le fait des groupes d'âges au-dessus des 50 ans, et en particulier des plus de 65 ans. A long terme, le nombre des personnes en âge d'exercer une activité professionnelle va diminuer. Si l'on compte actuellement 24 retraités pour 100 personnes en âge de travailler, on en recensera en l'an 2010 de 28 à 33 suivant le scénario choisi. Le vieillissement démographique engendre pour la période explorée une baisse de 20% à 25% du rapport de la population non adulte à la population adulte.

II. Conditions générales de la politique démographique et des mesures relatives à la population

A. Position de la Suisse en matière démographique

Le gouvernement suisse ne poursuit pas de politique démographique coordonnée et, face à la croissance de la population et aux modifications de la structure par âges prévues par les scénarios démographiques, n'envisage pas pour le moment d'intervention globale en matière de politique démographique. Conformément aux droits fondamentaux de chaque individu et aux principes de l'Etat de droit social, le gouvernement ne prévoit aucune mesure à même d'infléchir directement l'évolution démographique, tant que celle-ci ne portera pas atteinte à d'autres objectifs primordiaux dans les domaines social, écologique, économique et de politique de sécurité. Citons parmi ceux-ci une utilisation mesurée des ressources naturelles, un aménagement du territoire et une politique de l'habitat équilibrés, la paix sociale, le principe de la solidarité entre les générations ainsi que le maintien de la sécurité, aussi bien au plan intérieur qu'extérieur. On conçoit aujourd'hui une politique devant en premier lieu se concentrer sur les mesures à prendre dans les domaines économique, politique et social afin de mener à bien les adaptations rendues nécessaires par l'évolution démographique. Pour permettre une meilleure appréciation des mutations démographiques futures, il est prévu de rendre compte régulièrement au niveau fédéral de l'évolution de la population et de ses répercussions politiques dans les différents domaines de la société.

L'évolution du nombre d'habitants - qui pourrait, à moyen ou long terme, stagner, voire diminuer - n'est, en soi, pas aussi déterminante que les modifications de la structure par âges qui exigent, elles, des adaptations à long terme dans les domaines de politique sanitaire, sociale et économique, et qui risquent en outre de remettre en question le principe de "contrat social" passé entre les générations. Durant les prochaines années, le débat entourant la politique en matière de marché de l'emploi et en matière sociale, se déroulant sur ce fond de mutations démographiques, gagnera en importance. Néanmoins, le gouvernement suisse juge inopportune, à court terme, toute révision de l'assurance-maladie et de la prévoyance vieillesse en raison de l'évolution démographique. Il considère cependant important d'étudier soigneusement toutes les questions qui y sont liées, afin d'adopter les mesures nécessaires à moyen et à long termes. Il reconnaît également la nécessité d'apporter au système d'éducation et au marché de l'emploi diverses modifications et améliorations. En plus de la modernisation des systèmes de production, il devient nécessaire d'investir plus massivement dans la formation professionnelle et dans la formation continue. Les qualifications professionnelles aussi bien que les possibilités de perfectionnement sont appelées à jouer un rôle accru.

La politique en matière d'asile et des étrangers est l'unique domaine ayant une influence directe et efficace à court terme sur l'évolution démographique en Suisse. Le gouvernement pense qu'à long terme, l'arrivée de la main-d'oeuvre étrangère devrait avoir un effet bénéfique pour l'économie suisse et contribuer à une amélioration de la structure du marché de l'emploi, à condition toutefois que cette arrivée soit contrôlée et qu'elle satisfasse de manière appropriée aux exigences de la politique en matière de marché de l'emploi et en matière sociale. Parallèlement, il s'agira de favoriser davantage l'intégration des étrangers, en particulier en encourageant mieux la formation de base et la formation continue de ceux-ci et en simplifiant les modalités d'acquisition de la nationalité suisse.

Dans son rapport de 1991 sur la politique en matière d'asile et des étrangers, le gouvernement suisse a tenu compte de l'importance accrue des migrations, tant sur le plan de la politique intérieure que sur celui de la politique étrangère. La Suisse adoptera une véritable politique de migration compte tenu des problèmes croissants engendrés surtout par la forte augmentation du nombre de migrations incontrôlées. Les lignes directrices d'une telle politique doivent encore être élaborées.

Les résultats de la CNUED qui s'est tenue à Rio en 1992 ont montré que les questions démographiques sont en relation étroite avec les écosystèmes et les nuisances auxquelles ils sont soumis. Dans les pays industrialisés, le lien entre l'évolution démographique et les problèmes environnementaux est complexe. Nombreuses sont les mesures à prendre en matière de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire. Cependant, les objectifs de politique environnementale n'appellent pas nécessairement des mesures de politique démographique. L'augmentation de la production, de la consommation, aussi bien énergétique qu'alimentaire et industrielle, ainsi que le progrès technique qui permet une mobilité accrue, sont les principaux facteurs qui mettent notre environnement lourdement à contribution. La Suisse s'emploie à contribuer activement au maintien ou à la restauration de l'équilibre nécessaire entre les ressources naturelles, la population et le mode de vie, tant au niveau régional que global, au Nord comme au Sud.

B. Situation de la politique démographique et des mesures en matière de population

1. Mesures concernant l'état de santé de la population

La politique sanitaire se limitait jadis, dans une large mesure, à analyser et combattre les conséquences des maladies et les causes de décès. On observe actuellement au niveau des cantons et de la Confédération un regain d'intérêt en faveur d'une approche multidimensionnelle de la santé. Plusieurs initiatives en témoignent: la mise sur pied d'un système d'information sanitaire, l'apparition d'études sur la santé au niveau des cantons et de la Confédération ainsi que la création d'une Fondation suisse pour la promotion de la santé. De plus, plusieurs organes s'emploient à élaborer, au niveau de la Confédération, de nouvelles conceptions de protection de l'environnement qui tiennent davantage compte des facteurs de santé et doivent préserver de manière efficace l'homme de toutes les nuisances. L'élaboration d'une politique nationale de la santé se heurte cependant à la large autonomie dont disposent les cantons dans ce domaine. Ces derniers agissant de manière autonome aussi bien dans le domaine de la médecine préventive que dans celui de la médecine curative, la Confédération voit sa marge de manoeuvre réduite d'autant dans l'organisation de campagnes nationales en matière de prévention et de santé. A l'inverse, le champ d'action de la Confédération en matière de maladies infectieuses, garanti par la législation actuelle, permet à celle-ci de mener une politique de santé active. C'est ainsi que l'Etat n'a pas tardé à saisir l'ampleur de la progression du SIDA et soutient dans toute la Suisse à la fois une campagne d'information, la recherche clinique et diverses mesures dans les domaines de la santé et du droit en matière d'assurances.

Au niveau des cantons, plusieurs autorités sanitaires ont entrepris, fortes du soutien de la Confédération, une politique de santé en accord avec la stratégie développée par l'OMS ("La santé pour tous d'ici l'an 2000"). Celle-ci vise avant tout à prévenir les maladies, à conserver la santé et à la recouvrer le cas échéant.

Deux rapports nationaux achevés récemment dressent, pour l'ensemble de la Suisse, un bilan de la situation sur le front de la santé, en tenant compte d'aspects multidimensionnels et de la stratégie de l'OMS "La santé pour tous d'ici l'an 2000". Ces rapports ont mis en évidence deux groupes à risque: les adolescents et les personnes issues du bas de l'échelle sociale. C'est pourquoi l'on prévoit de mener, aux niveaux cantonal et national, d'autres programmes de prévention en matière de SIDA, de drogue et de lutte contre la consommation de tabac et d'alcool. Dans le domaine de la prévention, les objectifs prioritaires communs à la Confédération, aux cantons et aux organismes privés pour les années 1993 à 1997 sont l'encouragement de la santé chez les jeunes, la prophylaxie du cancer et la prévention des accidents du travail. Plusieurs cantons sont devenus très actifs dans le domaine des maladies cardio-vasculaires après qu'aient été détectées une mortalité et une morbidité supérieures à la moyenne. Grâce à l'extension du système d'information sanitaire, il devrait être possible, à moyen terme, d'établir l'ampleur des infirmités et des invalidités au sein de la population suisse. On pourra alors améliorer encore la situation des personnes invalides et diminuer, grâce à des mesures préventives, le nombre d'infirmités dues aux accidents du travail.

2. Législation en matière d'immigration et politique d'intégration

Les objectifs de la politique des étrangers sont contenus dans l'"ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers": il s'agit d'adopter une politique intérieure instaurant une relation équilibrée entre Suisses et étrangers, une politique sociale favorisant l'intégration des travailleurs étrangers et de leur familles et une politique économique permettant d'améliorer la structure du marché du travail, tant du point de vue quantitatif que qualitatif. Les instruments prévus à cet effet vont de l'élaboration différenciée du statut d'étranger à une limitation générale du nombre d'entrées en passant par le contingentement du nombre de travailleurs étrangers. Si elle veut à la fois conserver ses atouts dans le domaine économique et améliorer les conditions susceptibles de favoriser l'intégration des étrangers, la Suisse devra rester ouverte aux travailleurs issus des pays d'apport traditionnels de la Communauté et de l'AELE. A moyen terme, l'accès des travailleurs de ces pays au marché suisse devrait être libéralisé, alors que les restrictions existant jusqu'ici subsisteront pour les pays disposant d'une main-d'oeuvre moins qualifiée. Le statut juridique de ressortissants de certains pays est réglementé au moyen d'accords bilatéraux qui permettent notamment de faciliter l'accès à un séjour de longue durée largement protégé en droit.

L'objectif de la politique suisse en matière d'asile est, lui, d'autoriser l'entrée aux personnes persécutées politiquement et/ou devant craindre d'être victimes de traitements inhumains dans leur pays d'origine en raison des conditions de vie extrêmement difficiles qui y règnent aux plans politique et social. Vu le nombre élevé de demandes d'asile, on a révisé les directives réglant les procédures d'octroi de l'asile, étoffé le personnel de l'Office fédéral des réfugiés et établi une liste des pays dont on estime qu'ils ne pratiquent pas de persécutions ("Safe country concept"). Le gouvernement doit aussi tenir compte de la méfiance accrue d'une partie de la population suisse face au flux croissant de demandeurs d'asile. Néanmoins, la Suisse compte parmi les pays européens dont la proportion de réfugiés et de demandeurs d'asile est la plus élevée. Comparativement, elle a aussi été généreuse dans l'accueil de réfugiés de l'ex-Yougoslavie, poursuivant ainsi sa tradition humanitaire.

Politique migratoire internationale

Durant la dernière décennie, on a assisté à la recrudescence de mouvements migratoires allant du Sud au Nord et d'Est en Ouest, dont le but est, pour les millions de personnes qui en sont à l'origine, d'échapper à la misère économique, aux crises politiques ou aux conséquences de catastrophes naturelles. Dans ce contexte, la Suisse prend part aux efforts multilatéraux déployés afin de mieux comprendre l'origine des problèmes et d'élaborer une stratégie permettant de réduire la pression migratoire. Ces efforts portent en particulier sur la définition d'une politique internationale en matière de réfugiés, sur les questions relatives aux droits de l'homme, sur la protection des minorités et sur une répartition plus équitable des ressources entre pays riches et pays pauvres. L'appui porté à l'élaboration et au maintien de structures constitutionnelles et démocratiques, qui garantissent à la fois le respect des droits individuels et la stabilité aux plans politique, écologique et social, devrait inciter les migrants potentiels à rester dans leur pays d'origine. La Suisse estime cependant nécessaire d'améliorer non seulement la situation sur le plan des droits de l'homme, mais encore les conditions favorisant l'essor de la paix, le respect de l'environnement et l'émergence d'un nouvel ordre économique mondial (grâce en particulier à l'élimination des barrières protectionnistes).

Mesures d'intégration

Les modifications liées à l'origine et la diversité toujours plus grande des étrangers, en particulier des requérants d'asile, sur le plan tant social que culturel, influencent le processus d'intégration. Il s'agit, au niveau national, de renforcer aussi bien les mesures d'intégration des réfugiés que les efforts d'information et d'explication à l'intention de la population suisse afin que celle-ci puisse mieux comprendre les raisons profondes qui incitent les gens à émigrer et mieux discerner les problèmes qu'ils rencontrent.

En 1970, la Confédération a créé la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers (CFE) dont l'objectif est de favoriser l'intégration des étrangers. Nombre de problèmes pratiques liés à l'intégration sont cependant du ressort des cantons et des communes. Un des points principaux de la politique d'intégration vise à améliorer le statut juridique des étrangers vivant en Suisse, qui dépend en premier lieu de la durée du séjour. Les arrêtés récents adoptés par le gouvernement suisse permettent une naturalisation plus rapide des étrangers dont le conjoint est suisse et simplifient l'acquisition de la nationalité suisse pour les enfants nés en Suisse de parents étrangers (la "deuxième génération").

De plus, on a constaté récemment la nécessité de régler, au plan légal, la situation des personnes auxquelles a été accordé, pour des raisons humanitaires, un certain droit de résidence non régi par des accords de droit international. Cependant, il est encore impossible de dire à quoi ressembleront exactement les règles qui permettront de définir la situation de ces réfugiés ayant fuit la violence. La Suisse est favorable à une approche multilatérale qui se baserait sur une politique migratoire coordonnée à l'échelle européenne.

3. Législation en matière de contraception et d'interruption de grossesse

Le gouvernement juge incompatible avec les droits individuels et la dignité humaine toute mesure visant à influencer directement l'évolution de la natalité. Il n'existe dans ce contexte aucune disposition légale instituant et réglementant l'utilisation de méthodes de planification familiale. La diffusion et le choix des méthodes contraceptives de même que l'accès à ces méthodes n'est soumis à aucun contrôle de la part du gouvernement. L'accès à la stérilisation comme moyen contraceptif ne fait l'objet d'aucune restriction, ni pour les femmes ni pour les hommes. La mise à disposition des méthodes contraceptives ressortit en premier lieu aux médecins et à des services non gouvernementaux. Les frais de contraception ne sont toutefois pas pris en charge par l'assurance-maladie.

Les conditions de la répression de l'interruption de grossesse sont réglées dans le Code pénal suisse. L'avortement n'est pas punissable lorsqu'il est réalisé par un "médecin diplômé avec le consentement écrit de la personne enceinte et sur avis conforme d'un second médecin diplômé, en vue d'écarter un danger impossible à détourner autrement et menaçant la vie de la mère ou menaçant sérieusement sa santé d'une atteinte grave et permanente". L'interprétation et l'application varient cependant selon les cantons. Même si la plupart des cantons se distinguent par une pratique libérale, les possibilités d'une interruption de grossesse légale sont inégalement réparties selon les cantons. Du fait de cette situation, on observe encore aujourd'hui que des femmes se déplacent à l'intérieur de la Suisse pour subir un avortement. Mais les avortements illégaux ne sont pratiquement plus pratiqués et des études scientifiques montrent que le nombre des interruptions de grossesse est en recul grâce à une amélioration au niveau de l'aide et des conseils.

L'année 1984 a vu l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les centres de consultation en matière de grossesse qui oblige les cantons à fournir gracieusement aide et conseils à toute personne directement concernée par une grossesse. Les cantons ne sont toutefois pas obligés par la loi à promouvoir l'éducation sexuelle et les centres de planification familiale. En 1993, il a été déposé une nouvelle initiative parlementaire visant à une révision des paragraphes concernant l'interruption de grossesse qui figurent dans le Code pénal suisse et à l'adoption d'une solution de délai. Quelques essais dans ce sens ont déjà été entrepris par le passé. Ils n'ont toutefois pas abouti.

C. Aides en faveur des mères et des enfants, mesures de politique familiale

1. Activités de la Confédération, des cantons et des communes

La Confédération, en accord avec les cantons, les communes et des organismes privés, s'emploie à mener une politique familiale active qui tient compte des diverses formes d'organisation familiale, des facteurs économiques et de l'évolution des conceptions concernant la répartition des rôles entre l'homme et la femme. Depuis 1945, l'article 34 quinquies sur la protection de la famille de la Constitution fédérale dispose que la Confédération doit, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés, tenir compte des besoins de la famille. L'article constitutionnel précise également les compétences de la Confédération en matière de législation dans les domaines des caisses de compensation familiales et de l'assurance-maternité. Jusqu'ici, l'Etat n'a pas pleinement fait l'usage de ces deux prérogatives. La politique familiale souffre, au niveau fédéral, d'un manque d'intégration et de l'absence d'objectifs bien définis.

Nombreuses sont encore les difficultés pratiques qui interdisent aux femmes de participer de manière accrue à la vie active et empêchent une distribution plus équitable des rôles entre l'homme et la femme au sein de la famille. Ainsi les femmes occupent-elles toujours, dans leur majorité, des postes moins bien rétribués et professionnellement moins qualifiés, tout en étant fortement défavorisées par un système d'assurances sociales qui ne tient pas compte de la nécessité qu'elles ont d'interrompre parfois leur activité professionnelle pour des raisons familiales. La nature et l'étendue des prestations en cas de maternité en Suisse se situent à un niveau inférieur à celui rencontré dans la plupart des pays européens. Le congé-maternité n'est garanti que pour une durée insuffisante et n'est pas réglé de façon homogène au niveau fédéral. De même, les allocations familiales ne couvrent qu'une petite partie des coûts engendrés par les enfants; un droit à un congé parental garantissant la possibilité de retrouver sa place de travail est inexistant. L'offre en matière de lieux d'accueil destinés aux enfants est insuffisante aussi bien au plan du nombre de places disponibles que de la qualité des services proposés. Il n'existe que très peu de crèches, de garderies et d'écoles pouvant garder les enfants toute une journée (écoles à horaire continu). De plus, des études montrent que les conceptions traditionnelles des Suisses face à la répartition des rôles entre hommes et femmes sont encore très répandues.

L'Etat a jusqu'ici renoncé à légiférer en matière de concubinage et n'a pas voulu le placer, du point de vue légal, sur un pied d'égalité avec le mariage. Le nouveau droit matrimonial, entré en vigueur en 1988, prévoit, en plus de l'égalité de traitement entre la femme et l'homme, la création d'offices de consultation destinés notamment à aider les époux désireux de se séparer ou de divorcer. En outre, des efforts sont entrepris en vue d'adapter la législation aux nouveaux modes de vie de manière à mettre un terme aux inégalités de traitement existantes, en raison de l'état civil, dans les domaines du droit fiscal et des assurances sociales. Le nombre croissant de parents seuls chargés de l'éducation de leurs enfants ainsi que l'augmentation du nombre d'enfants de parents divorcés rendent nécessaires de nouvelles mesures d'aide aux familles. En revanche, les naissances d'enfants hors-mariage, peu nombreuses en Suisse, ne constituent pas un problème appelant d'autres réglementations.

Mesures complémentaires

Le projet de loi sur l'égalité comprend des mesures devant permettre de réaliser l'égalité des salaires entre hommes et femmes et d'améliorer les chances des femmes aussi bien dans la formation professionnelle que sur le marché de l'emploi. Le gouvernement suisse s'apprête à soumettre à consultation d'ici à 1994 un projet d'assurance-maternité. Il devrait contenir, outre un congé-maternité pour les femmes salariées, des prestations répondant aux besoins des femmes n'exerçant aucune activité lucrative ou exerçant une activité indépendante. Dans le cadre de la révision en cours de l'assurance-vieillesse, se déroule un débat sur la reconnaissance des soins voués aux enfants qui pourrait donner droit à des prétentions ultérieures. Enfin, le parlement doit débattre d'une initiative en faveur d'une réglementation homogène des allocations familiales valable pour l'ensemble de la Suisse.

2. Activités des organisations non gouvernementales

Du fait du système politique en Suisse où prévaut une autonomie cantonale étendue, il est difficile pour des organisations privées d'être actives à l'échelle nationale. Par exemple, c'est en 1993 seulement qu'a été fondée une organisation fédérale nationale des associations de planification familiale, qui a permis à la Suisse d'adhérer en qualité de membre associé à la Fédération internationale de planification familiale (IPPF).

Aux niveaux cantonal et local toutefois, il est courant que des organisations privées soient responsables de services de planification familiale et de centres de santé et reçoivent un appui financier des cantons et des communes. Aux niveaux cantonal et local, ce sont surtout des cabinets médicaux privés, des dispensaires et des hôpitaux qui fournissent conseils et services en matière de reproduction et de santé. L'appui financier de la Confédération est axé essentiellement sur la recherche.

En plus de leurs activités de conseil, les organisations non gouvernementales assument aussi des tâches au niveau politique. Elles prennent position à l'égard des projets de lois et des projets d'amendements au niveau fédéral et délèguent des experts aux commissions fédérales. Elles ont ainsi la possibilité d'influer directement sur certaines catégories d'affaires.

D. Autres mesures en matière de démographie: environnement et évolution de l'habitat

Politique et mesures concernant l'environnement et l'aménagement du territoire

En Suisse, les solutions aux problèmes environnementaux passent essentiellement par une modification des formes de production, de consommation et de déplacement. Parmi les instruments de politique environnementale existant aujourd'hui, on trouve en premier lieu les directives techniques qui permettent de diminuer la quantité d'émissions nocives. Dans le cadre de la révision de la loi sur l'environnement, des discussions ont lieu concernant des prescriptions sévères et le prélèvement impératif de taxes de dissuasion pour certains composés organiques. En outre, il est prévu d'accorder au gouvernement suisse la compétence d'introduire, si nécessaire, des taxes de dissuasion également pour les engrais et les produits phytosanitaires. Les travaux préparatoires concernant le prélèvement de taxes dans le domaine de l'énergie sont en cours. La Suisse entend aussi tenir davantage compte de l'environnement dans les domaines économique, énergétique et des transports ainsi qu'en matière d'aménagement du territoire et de droit foncier.

En matière d'aménagement du territoire, la création de centres d'habitation situés loin du lieu de travail doit céder la place à un système d'agglomération décentralisée utilisant de manière judicieuse l'espace à disposition tout en combinant les différentes formes urbaines de travail et d'habitation de manière à préserver l'environnement. Les transports publics ont ici un rôle clé à jouer. Les centres de petite taille situés en montagne doivent également être intégrés à ce système d'agglomération décentralisée.

Le soutien apporté à une politique intégrée, axée sur un développement durable et tenant compte de l'environnement, de l'utilisation des ressources naturelles, de la technique et de l'évolution économique et démographique, le tout sous une approche globale, est dans l'intérêt direct de la Suisse. C'est la raison pour laquelle la Suisse apporte son appui massif au programme d'action de la CNUED, tel qu'il a été formulé dans l'Agenda 21 du Sommet de Rio.

III. Coopération internationale dans le domaine démographique

Fondement de la position de la Suisse

En matière de coopération Nord-Sud, la politique de la Suisse se base sur la loi du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale qui dispose que la recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique au niveau global constituent l'un des objectifs de développement prioritaires. La Suisse est convaincue qu'il y a lieu de consacrer une attention particulière à l'interdépendance entre la pauvreté, le sous-développement et la population. Dans la recherche de solutions aux problèmes touchant à la population, il est nécessaire de prendre sérieusement en compte les réalités sociales, culturelles et religieuses des pays en développement. Eu égard à ces problèmes, les questions de population ne peuvent être résolues ni par de simples solutions techniques ni par l'apport exclusif de moyens financiers accrus. C'est pourquoi le gouvernement suisse privilégie les mesures qui, tout en tenant compte de la dimension socio-culturelle, répondent aux besoins spécifiques de pays et de leurs populations, y compris aux besoins de développement, et qui sont coordonnées aux plans international, national et local. Toutes ces activités doivent respecter les principes d'autonomie et d'autodétermination de chacun des pays et de ses habitants.

Politique menée et mesures proposées par la Suisse aux plans mondial et européen

En ce qui concerne les pays en voie de développement, la Suisse concentre son aide financière sur des projets multilatéraux dans le cadre de l'ONU, et en particulier du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Elle juge positif le travail effectué par ces organisations et continuera à leur apporter son soutien. Au plan bilatéral, la Suisse appuie des activités dans les domaines de la santé, de l'éducation de base, touchant à la situation de la femme ou encore visant à la création de revenus. Cependant, la position de la Suisse à l'égard de la planification familiale et de la promotion de la femme est susceptible d'évoluer encore en fonction de son ouverture à d'autres organisations, par exemple non-gouvernementales, locales ou internationales, oeuvrant dans ces domaines. Du point de vue de la Suisse, les activités de planning familial devraient être intégrées aux programmes des services de santé ou du moins être étroitement coordonnées avec ceux-ci. L'aide fournie a pour but d'améliorer la situation sanitaire et d'améliorer l'information et l'éducation des femmes en particulier.

A l'heure actuelle (1992), la Confédération dépense chaque année environ 10 millions de francs, soit près de 1% de son aide publique au développement (APD) en faveur de mesures dans le domaine de la population au sens étroit. De ce montant, le FNUAP a reçu à lui seul 8,4 millions de francs en 1992. Par ailleurs, un appui est fourni à deux programmes de recherche et de formation de l'organisation mondiale de la santé (OMS) concernant des domaines proches des questions de population ("Programme de recherche en reproduction humaine" et "Programme pour la maternité sans risques") ainsi qu'à un programme de recherche sur la santé des femmes soutenu par la Banque mondiale. Depuis 1992, la Suisse soutient également les activités de la Fédération internationale de la planification familiale (IPPF), la plus importante organisation internationale non gouvernementale dans ce secteur. Au plan bilatéral, quelques projets ont reçu un appui dans ce domaine, par exemple au Népal. De manière à renforcer sa compétence dans le domaine démographique et de la population, la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) s'est dotée, dès 1991, d'un nouveau service qui s'occupe non seulement de questions démographiques, mais aussi de questions relatives à la santé, à l'éducation et au rôle de la femme dans le processus de développement.

Au plan européen, la Suisse s'engage activement dans divers comités du Conseil de l'Europe. La Suisse soutient également les activités de la CEE/ONU en matière de démographie. Sa collaboration s'étend aux organisations internationales et aux organismes tels que l'OCDE et la CSCE, qui envisagent les questions démographiques davantage sous des abords scientifique et technique ou du point de vue de la politique de sécurité.

Participation financière future de la Suisse

La Suisse est consciente du fait que les problèmes globaux liés à l'environnement et au développement sont partiellement influencés par la croissance démographique dans le monde. La recherche de solutions débouchant sur un développement durable dans le Sud comme dans le Nord représente l'un des objectifs fixés lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue à Rio en juin 1992. La Suisse étudie actuellement, en tant que mesure de suivi de la CNUED, la possibilité d'augmenter son aide au développement dans le domaine de la population. En cette période de restrictions budgétaires, l'augmentation du montant alloué n'est pas garantie. Sans doute l'accent sera-t-il mis à l'avenir sur l'amélioration de la qualité de l'aide au développement et sur une meilleure utilisation des moyens à disposition. La Suisse tient particulièrement à poursuivre son soutien à des programmes intégrés qui ne s'adressent pas à la seule problématique démographique, mais abordent la question de la croissance de la population en étroite interaction avec le développement social, éducatif et économique.

IV. Rôle et importance du Plan d'action mondial sur la population

Le Plan d'action mondial sur la population adopté à Bucarest en 1974 comporte des objectifs et des recommandations qui servent de directives utiles pour la réalisation d'activités dans le domaine de la politique démographique aux échelles nationale et internationale. Le gouvernement suisse considère que le Plan sert toujours de référence et reste un programme de mesures constructives pour la coopération avec les pays en développement dans le domaine de la recherche de même que pour l'aide technique et financière. Le Plan a été réexaminé à Mexico en 1984. A cette occasion, la plupart des Etats ont reconnu que le contrôle de la croissance démographique constitue la condition sine qua non d'un développement durable et d'une amélioration du niveau de vie. Les recommandations tiennent compte de la revendication concernant l'intégration de la politique démographique dans les stratégies de développement à long terme en matière sociale et économique. Ainsi, l'accent a été mis sur des mesures propres à influencer directement sur l'effectif et la répartition de la population compte tenu de l'autodétermination nationale et de l'autonomie des pays pour ce qui est de définir des mesures concrètes en matière de politique démographique. La Déclaration de Mexico et les compléments apportés au Plan d'action mondial sur la population ont fait ressortir la responsabilité solidaire du Nord et du Sud pour limiter la croissance démographique mondiale. Dans cet esprit, le gouvernement suisse soutient les objectifs du Plan d'action dans toute leur étendue.

Depuis la première conférence internationale qui s'est tenue à Bucarest en 1974, la sensibilité pour les problèmes démographiques, la mise en péril des ressources naturelles limitées et la progression de la pauvreté dans de nombreuses régions du globe s'est fortement accrue. De nouvelles évolutions ont engendré un déplacement des priorités dans l'appréciation des problèmes démographiques et l'importance qui leur est accordée.

Conformément aux droits fondamentaux de chaque individu et aux principes de l'Etat de droit social, le gouvernement ne prévoit aucune mesure à même d'infléchir directement l'évolution démographique, tant que celle-ci ne portera pas atteinte de manière directe à d'autres objectifs primordiaux d'ordre qualitatif dans les domaines social, écologique, économique et de politique de sécurité.

La politique en matière d'asile et des étrangers est l'unique domaine ayant une influence directe et efficace à court terme sur l'évolution démographique de la Suisse. A long terme, l'arrivée d'une main-d'oeuvre étrangère, pour autant qu'elle soit contrôlée et qu'elle satisfasse aux exigences élevées du marché du travail, aura un effet bénéfique pour l'économie suisse et pourrait compenser en partie la diminution du nombre de personnes en âge de travailler. Parallèlement, il s'agira de favoriser davantage l'intégration des étrangers, en particulier en encourageant mieux la formation de base et la formation continue de ceux-ci et en simplifiant les modalités d'acquisition de la nationalité suisse. Pour lutter contre les causes des migrations, la Suisse estime nécessaire d'améliorer non seulement la situation sur le plan des droits de l'homme, mais encore les conditions favorisant l'essor de la paix, le respect de l'environnement et l'émergence d'un nouvel ordre économique mondial (grâce en particulier à l'élimination des barrières protectionnistes). La Suisse est favorable à une approche multilatérale qui se baserait sur une politique migratoire coordonnée à l'échelle européenne.

En Suisse, il n'existe dans le contexte de politique démographique aucune disposition légale instituant et réglementant l'utilisation de méthodes de planification familiale. L'accès aux méthodes de contraception et le choix de celles-ci ne sont pas contrôlés par le gouvernement. En revanche, les conditions de répression de l'interruption de grossesse sont réglées dans le Code pénal suisse. Le projet de loi sur l'égalité entre l'homme et la femme comprend des mesures devant permettre de réaliser l'égalité des salaires entre hommes et femmes ainsi que d'améliorer les chances des femmes aussi bien dans la formation professionnelle que sur le marché du travail. Toutefois, il n'existe pas au niveau fédéral de politique familiale intégrée menée conformément à des objectifs bien définis.

On observe au niveau des cantons et de la Confédération un regain d'intérêt en faveur d'une approche multidimensionnelle de la santé. L'élaboration d'une politique nationale de la santé se heurte cependant à la large autonomie dont disposent les cantons dans ce domaine. Au niveau des cantons, plusieurs autorités sanitaires ont entrepris, fortes du soutien de la Confédération, une politique de santé en accord avec la stratégie développée par l'OMS ("La santé pour tous d'ici l'an 2000"). Celle-ci vise avant tout à prévenir les maladies, à conserver la santé et à la recouvrer le cas échéant.

En matière de coopération internationale, le gouvernement suisse met l'accent sur les mesures qui, tout en tenant compte de la dimension socio-culturelle, répondent aux besoins spécifiques des pays partenaires et de leurs populations, y compris aux besoins de développement, et qui sont coordonnées aux plans international, national et local. En ce qui concerne les pays en voie de développement, la Suisse concentre son aide financière sur des projets multilatéraux dans le cadre de l'ONU, et en particulier du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Au plan bilatéral, la Suisse appuie des activités dans les domaines de la santé, de l'éducation de base, touchant à la situation de la femme ou encore visant à la création de revenus. A l'heure actuelle (1992), la Confédération dépense chaque année environ 10 millions de francs, soit près de 1% de son aide publique au développement (APD) en faveur de mesures dans le domaine de la population au sens étroit.

La Suisse considère que la nécessité de préciser et de pondérer autrement les objectifs et activités ancrés dans le Plan d'action mondial sur la population n'est pas due en premier lieu aux difficultés d'exécuter les directives mais à l'apparition de problèmes et de trends nouveaux.

Au cours des vingt dernières années, il s'est avéré clairement que les problèmes de population ne se limitent pas à des aspects démographiques et techniques. On considère de plus en plus qu'il est nécessaire de tenir compte de l'interdépendance de la dynamique démographique et d'autres domaines de la société de même que des interactions complexes entre facteurs démographiques, sociaux et économiques. La forte croissance démographique dans nombre de pays en développement est non seulement une cause mais aussi la conséquence de la pauvreté et du sous-développement. Il faut redoubler d'efforts pour réduire la forte croissance démographique. Les problèmes de santé influent sur la mortalité et le comportement en matière de reproduction; des conflits ethniques et religieux de même que l'épuisement des ressources naturelles engendrent des flux de réfugiés et de migrants; la division internationale du travail et le commerce mondial influent sur les chances en matière d'emploi et de revenus dans diverses régions du globe. Un Plan d'action sur la population mondiale adapté à notre époque doit tenir compte de ces thèmes et de ces évolutions sans remettre en question les principes qui ont été jusqu'alors négociés et adoptés en commun. Maladies et sexualité, SIDA, santé et reproduction, activité professionnelle et vie familiale, nouvelles structures familiales, réfugiés fuyant la violence, développement durable sont des thèmes qui font actuellement l'objet de discussions intensives, qui se sont déjà soldées par des mesures législatives dans nombre de pays.

Actuellement, les problèmes majeurs dans l'optique européenne sont le vieillissement démographique et ses conséquences, la compatibilité entre vie familiale et activité professionnelle, l'immigration pour des raisons économiques et la fuite pour des motifs politiques (notamment en provenance du Sud et de l'Est), les conflits sociaux et ethniques, les problèmes écologiques et un niveau de vie épuisant par trop les ressources naturelles mondiales. Les pays d'Europe centrale et orientale doivent en outre relever le défi de corriger les erreurs commises aux plans écologique, économique et politique par les Etats autrefois communistes, notamment les mesures de politique démographique, marquées du sceau de l'idéologie et du nationalisme, qui ont été prises au détriment des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il s'agit de tirer les conclusions pratiques des expériences tant positives que négatives qui ont été accumulées au cours des 20 dernières années. Le défi en vue de la Conférence du Caire consiste en l'évolution d'une conception globale en matière de processus démographique, de croissance économique, de droits de l'homme et de développement durable au niveau européen comme au niveau global.

V. Résumé et Conclusions

Le gouvernement suisse n'a pas de politique démographique coordonnée et, face à la croissance de la population et aux modifications de la structure par âges prévues par les scénarios démographiques, n'envisage pas pour le moment une intervention globale en matière de politique démographique.

Les résultats de la CNUED qui s'est tenue à Rio en 1992 ont montré que le changement d'orientation au niveau écologique doit émaner en premier lieu des pays industrialisés. Précisons toutefois que l'intégration dans une stratégie de développement primordiale de mesures visant à limiter la croissance démographique globale dans le respect des droits de l'individu et des libertés fondamentales est une composante incontournable d'une politique de développement durable. Les pays en développement doivent recevoir de la part des Etats industrialisés davantage de soutien qu'ils en ont reçu jusqu'à présent sans pour autant être obligés de renoncer à leur responsabilité quant à la mise en oeuvre dans leurs pays de stratégies de développement.

A l'intérieur de la Suisse aussi, il est nécessaire de traiter en meilleure connaissance de cause que jusqu'alors les problèmes démographiques et d'agir de manière coordonnée au niveau fédéral. C'est là une condition pour maîtriser les changements démographiques qui marqueront au cours du prochain siècle l'évolution aux plans économique et social des pays industrialisés du Nord.

**INTERNATIONALE KONFERENZ UEBER BEVOELKERUNG UND
ENTWICKLUNG 1994**

Länderbericht der
Schweiz

I. Demographischer Hintergrund

A. Vergangene Trends und gegenwärtige Situation

Anfang 1993 lebten in der Schweiz knapp 6,9 Millionen Menschen. Zwischen 1980 und 1990 war die Bevölkerung um 8% gewachsen, während die Veränderung zwischen 1970 und 1980 nur 2,3% betragen hatte. Das niedrige Wachstum zwischen 1970 und 1980 erklärt sich einerseits aus dem Beschluss der Regierung von 1970, den Bestand an ausländischen Arbeitskräften zu stabilisieren, andererseits aus der wirtschaftlichen Rezession 1975 und 1976. Die Schweiz wies in diesen Jahren einen negativen Wanderungssaldo aus, gleichzeitig ging der Geburtenüberschuss stark zurück.

Die günstige Wirtschaftsentwicklung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre und die damit verbundene Nachfrage nach Arbeitskräften führte zu einem deutlichen Wanderungsgewinn aus dem Ausland, der den Geburtenüberschuss bei weitem übertraf. Bezogen auf den Zeitraum von 1980 bis 1990 trug der Geburtenüberschuss nur zu einem Drittel zum Bevölkerungswachstum bei. Die durchschnittliche Kinderzahl je Frau hat sich in den 80er Jahren auf dem tiefen Niveau von unter 1,6 stabilisiert (1992 betrug der Index der Gesamfruchtbarkeit 1,58). Der Geburtenüberschuss ergibt sich aus der günstigen Altersstruktur mit einer relativ hohen Zahl von Personen im heirats- und geburtsfähigen Alter und der Zunahme der Geburten bei den jungen ausländischen Familien.

Die internationalen Wanderungen erhielten durch die wachsende Zahl an Asylgesuchen aus Entwicklungsländern und dem Balkan eine neue Dimension. Zwischen 1981 und 1991 war ein starkes Wachstum bei den Asylbewerbern zu verzeichnen: Die Zahl der eingereichten Asylanträge stieg von 4'200 auf 41'300. Die asylbezogenen Einwanderungen umfassten 1991 fast ein Drittel aller Einwanderungen. 1992 trat eine deutliche Entspannung ein und die Zahl der hängigen Asylgesuche ging zurück. Die Mehrheit der Asylsuchenden stammen aus Ex-Jugoslawien (45%), Somalia (12%), Albanien (8%), Sri Lanka (7%) und der Türkei (4%).

Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist in den 80er Jahren stark gewachsen (+ 17%), doch hat sich der Alterungsprozess weiter fortgesetzt. Der Gesamtlastquotient (Verhältnis der unter 20jährigen und der über 64jährigen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren) nimmt im zwar im Zeitverlauf ab, die Entwicklung der jüngeren (0-19 Jahre) und älteren (65 und mehr Jahre) Bevölkerungsgruppe ist allerdings gegenläufig: Im Zeitraum von etwa 20 Jahren ist der Jugendlastquotient von 53% auf jetzt 37% gefallen, der Alterslastquotient von 20 auf 23% gestiegen. Zudem sind gegenwärtig fast 26% der über 64jährigen älter als 79 Jahre. Eine Ursache der demographischen Alterung ist neben der niedrigen Geburtenhäufigkeit die Aussicht auf ein hohes Lebensalter: Die Lebenserwartung bei Geburt gehört zur höchsten Europas und liegt bei 74,1 Jahren für Männer und 80,9 Jahren für Frauen.

Die lange Lebenserwartung in der Schweiz sowie die im europäischen Vergleich niedrige Sterblichkeitsrate von Säuglingen im ersten Lebensjahr sind Indikatoren für das hohe Gesundheitsniveau der Schweizer Bevölkerung. Die Dienstleistungen des Gesundheitswesens werden mit etwa sieben Arztbesuchen pro Einwohner und Jahr sowie einer Spitaleinweisung auf fünf Personen oft beansprucht. Zu den häufigsten Krankheiten zählen Kreislaufprobleme und Krebs, die zusammen für rund 70% aller Todesfälle verantwortlich sind. Während die klassischen infektiösen Krankheiten in der Schweiz kein Problem mehr darstellen, zählt die Verbreitung von AIDS, trotz einer leichten Abflachung der Zuwachsraten, zur höchsten in Europa. Die Schweiz gehört international auch zu den Ländern mit der höchsten Suizidhäufigkeit bei den Jugendlichen. Drogenkonsum und eine steigende Anzahl von Drogenabhängigen, verbunden mit einer Zunahme der sozialen Verelendung, stellen eines der schwerwiegendsten sozial- und gesundheitspolitischen Probleme dar.

Der Wandel der Familienstrukturen innerhalb der letzten 20 Jahre war gekennzeichnet durch die Abnahme der durchschnittlichen Kinderzahl, begleitet sowohl von einem Anstieg der Scheidungen als auch der eheähnlichen Verbindungen. Geht man von der für das Jahr 1991 ermittelten Scheidungshäufigkeit aus, so werden 34% der Ehen geschieden werden. Die Zahl der Heiraten nimmt dagegen seit 1980 wieder langsam, aber kontinuierlich zu, wobei das mitt-

lere Heiratsalter lediger Frauen weiter ansteigt und heute 27 Jahre beträgt. Gleichzeitig erhöhte sich das Durchschnittsalter bei der Geburt des ersten Kindes auf 27,6 Jahre. Anders als in den meisten europäischen Ländern ist die Zahl ausserehelicher Geburten in der Schweiz gering: 94 von 100 Kindern werden innerhalb einer Ehe geboren. Allerdings bleibt ein wachsender Anteil der jungen Frauen kinderlos. Es bestehen keine Anzeichen dafür, dass sich die beschriebenen Trends bezüglich Heiratsverhalten, Fruchtbarkeit und Scheidungen in den nächsten Jahren grundlegend ändern werden. Auch der Trend zur Verkleinerung der Haushalte setzt sich fort und ist mit einem Wandel der Haushaltstypen verbunden: Bereits 32% aller Haushalte in der Schweiz sind Einpersonenhaushalte.

Aus der Perspektive der Siedlungsentwicklung tragen die stetige Bevölkerungszunahme, die Alterung der Bevölkerung und die Zunahme an Einpersonenhaushalte zum steigenden Flächenbedarf für Wohnung und Verkehr bei. Die Verlagerung von Wohnsiedlungen in ländliche Gebiete schreitet weiter voran, während sich das Arbeitsplatzangebot vermehrt auf das städtische Umland und die Grosszentren richtet. Der damit einhergehende Verstädterungsprozess hat dazu geführt, dass heute 69% der Schweizer Bevölkerung in einem städtischen Umfeld leben.

B. Ausblick

Gemäss der Ergebnisse der Hauptvarianten der Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik von 1991 ist innerhalb der nächsten 10 Jahre mit einem Bevölkerungswachstum von 400'000 bis 550'000 Personen zu rechnen. Bis zum Jahr 2020 werden es zwischen 550'000 und eine Million sein. Langfristig, d.h. um das Jahr 2030, beschreiben die Szenarien jedoch einen Rückgang der Bevölkerung: Geburtenüberschuss und Wanderungssaldo werden leicht negativ. Das Bevölkerungswachstum erfolgt fast ausschliesslich in den Altersgruppen über 50, vor allem aber bei den über 65jährigen. Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter wird langfristig abnehmen. Heute kommen auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter 24 Personen im Rentenalter, im Jahr 2010 werden es je nach Szenario zwischen 28 und 33 sein. Aufgrund der demographischen Alterung steigt der Gesamlastquotient im Perspektivzeitraum um 20 bis 25% an.

II. Rahmenbedingungen der Bevölkerungspolitik und bevölkerungsbezogener Massnahmen

A. Auffassung der Schweiz in bezug auf Bevölkerungsfragen

Die Schweizer Regierung verfolgt heute keine koordinierte Bevölkerungspolitik und hat es bis jetzt nicht für notwendig erachtet, hinsichtlich des in den Bevölkerungsszenarien erwarteten Bevölkerungswachstums und der sich verändernden Altersstruktur umfassende bevölkerungspolitische Massnahmen in Betracht zu ziehen. Unter Berücksichtigung der Grundrechte des Einzelnen und der Grundsätze des sozialen Rechtsstaats formuliert die Regierung keine direkten demographischen Massnahmen, solange nicht übergeordnete Ziele in sozialer, ökologischer, ökonomischer und sicherheitspolitischer Hinsicht gefährdet sind. Zu diesen gehören ein haushälterischer Umgang mit den natürlichen Ressourcen, eine ausgewogene Raum- und Siedlungsentwicklung, sozialer Frieden, das Solidaritätsprinzip unter den Generationen sowie die Gewährleistung innerer und äusserer Sicherheit. Das Schwergewicht der Politik wird sich aus heutiger Sicht auf die Konsequenzen und Anpassungsmassnahmen konzentrieren, welche die demographische Entwicklung in den verschiedenen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Bereichen erfordert. Zur besseren Beurteilung des künftigen Bevölkerungswandels ist auf Bundesebene eine regelmässige Berichterstattung über die demographische Entwicklung und ihre sektoralpolitischen Auswirkungen in Vorbereitung.

Wichtiger als die Veränderung der Bevölkerungszahl - welche mittel- oder langfristig stagnieren oder sogar abnehmen dürfte - sind die Strukturveränderungen im Altersaufbau, weil diese langfristige Anpassungen in der Gesundheits-, Sozial- und Wirtschaftspolitik verlangen und das Prinzip des Generationenvertrags in Frage stellen können. In den nächsten Jahren wird vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen die sozial- und arbeitsmarktpolitische Dis-

kussion an Bedeutung gewinnen. Kurzfristig sieht die Schweizer Regierung jedoch noch keinen Bedarf, die Krankenversicherung und die Altersvorsorge im Hinblick auf die demographischen Veränderungen zu revidieren. Hingegen erachtet sie es als wichtig, diesen Problemkreis sorgfältig zu untersuchen, um mittel- und langfristig die notwendigen Vorkehrungen treffen zu können. Auch hinsichtlich des Bildungssystems und des Arbeitsmarkts wird die Notwendigkeit von Neuerungen und Anpassungen erkannt. Neben der Modernisierung von Produktionssystemen werden vor allem verstärkte Investitionen in der Berufs- und Weiterbildung unumgänglich. Sowohl die berufliche Qualifizierung als auch die Möglichkeiten berufsbegleitender Weiterbildungen müssen an Bedeutung gewinnen.

Mit Bezug auf die demographische Entwicklung der Schweiz zeitigen einzig die Ausländer- und Flüchtlingspolitik direkte und kurzfristig wirksame Auswirkungen. Langfristig soll sich die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte nach Ansicht der Regierung positiv auf die schweizerische Wirtschaft auswirken und zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur beitragen. Bedingung ist allerdings, dass sie kontrolliert erfolgt und in geeigneter Weise auf die Anforderungen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ausgerichtet ist. Gleichzeitig muss jedoch die Politik zur Integration von Ausländern verstärkt werden, insbesondere durch Unterstützung der Ausländer in der Aus- und Weiterbildung und Erleichterung bei der Einbürgerung.

Die Schweizer Regierung hat mit ihrem Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik 1991 der veränderten innen- und aussenpolitischen Tragweite von Wanderungen Rechnung getragen. Angesichts der grösser werdenden Probleme, die sich vor allem aus dem starken Anstieg unkontrollierter Einwanderungen ergeben, wird die Schweiz eine eigentliche Migrationspolitik ausarbeiten. Die Leitlinien einer solchen Politik müssen jedoch noch genauer herausgearbeitet werden.

Die Ergebnisse der UNCED in Rio 1992 haben gezeigt, dass Bevölkerungsfragen immer auch in engem Zusammenhang mit den Ökosystemen und ihrer Belastung zu sehen sind. In den industrialisierten Ländern stehen Bevölkerungsentwicklung und Umweltproblematik in einem komplexen Zusammenhang. Im Bereich der Umweltpolitik und Raumordnung besteht ein grosser Handlungsbedarf, doch drängen sich nicht primär bevölkerungspolitische Massnahmen unter Bezug auf umweltpolitische Ziele auf. Wachsende wirtschaftliche Produktion, steigender Konsum und Energieverbrauch sowie zusätzliche verkehrstechnische Mobilität belasten die Umwelt in erster Linie. Die Schweiz ist bestrebt, ihre Verantwortung wahrzunehmen und zum Erhalt bzw. zur Wiederherstellung des notwendigen Gleichgewichts zwischen natürlichen Ressourcen, Bevölkerung und Lebensweise auf regionaler und globaler Ebene, im Norden wie im Süden aktiv beizutragen.

B. Stand der Bevölkerungspolitik und bevölkerungsbezogener Massnahmen

1. Massnahmen in bezug auf den Gesundheitsstand der Bevölkerung

Die Gesundheitspolitik hat sich in früheren Jahren weitestgehend auf eine Analyse und Bekämpfung von Krankheitsfolgen und Todesursachen beschränkt. Mittlerweile wächst auf Kantons- und Bundesebene das Verständnis für eine multidimensionale Betrachtungsweise von Gesundheit. Dies zeigt sich in verschiedenen Initiativen: Aufbau eines Gesundheitsinformationssystems, Entstehung von Gesundheitsberichten auf kantonaler und gesamtschweizerischer Ebene sowie Gründung der Schweizerischen Stiftung für Gesundheitsförderung. Ausserdem befassen sich Fachstellen auf Bundesebene mit Konzepten zum gesundheitsbezogenen Umweltschutz, die einen nachhaltigen Schutz des Menschen gegen gesundheitsschädigende Umwelteinflüsse gewährleisten sollen. Die Formulierung einer nationalen Gesundheitspolitik wird allerdings wegen der weitgehenden kantonalen Autonomie stark eingeschränkt. Da die Kantone sowohl im präventivmedizinischen als auch im kurativen Bereich autonom handeln, sind der Arbeit des Bundes bei der Durchführung nationaler Präventions- und Gesundheitskampagnen enge Grenzen gesetzt. Die gegenwärtigen gesetzlichen Bestimmungen lassen eine aktivere Gesundheitspolitik des Bundes dagegen im Hinblick auf übertragbare Krankheiten zu. So hat der Bund die Bedeutung der AIDS-Epidemie frühzeitig erkannt und fördert neben einer landeswei-

ten Informationsaktion die klinische Forschung sowie Massnahmen im Gesundheitswesen und im Versicherungsrecht.

Auf kantonaler Ebene haben einige Gesundheitsbehörden mit Unterstützung des Bundes begonnen, eine auf die WHO-Strategie ausgerichtete Gesundheitspolitik (Gesundheit für alle) einzuführen, d.h. das Schwergewicht liegt auf Prävention, Gesundbleiben und Zurückgewinnung von Gesundheit.

Zwei nationale Berichte konnten in jüngster Zeit fertiggestellt werden, welche unter Berücksichtigung multidimensionaler Aspekte und der WHO-Strategie "Gesundheit für alle bis zum Jahr 2000" die Gesundheitssituation landesweit erfassen. Im Rahmen der Gesundheitsberichtserstattung liessen sich zwei Risikogruppen identifizieren: Die Adoleszenten und Personen aus unteren sozialen Schichten. Geplant sind daher weitere nationale und kantonale Programme im Bereich der AIDS- und Drogenprävention, des Alkohol- und Tabakmissbrauchs. Im Bereich der Prävention sind Gesundheitsförderung bei Jugendlichen, Krebsvorsorge und Verhinderung von Betriebs- und Arbeitsunfällen gemeinsame Tätigkeitsschwerpunkte von Bund, Kantonen und privaten Organisationen für die Jahre 1993 bis 1997. Einige Kantone sind im Bereich der Kreislaufkrankheiten aktiv geworden, nachdem eine überdurchschnittliche Mortalität und Verbreitung von Risikofaktoren festgestellt worden ist. Durch den weiteren Ausbau des Informationssystems im Gesundheitsbereich soll mittelfristig auch das Ausmass von Behinderungen und Invalidität in der Schweizer Bevölkerung erfasst werden. Dann wird es möglich sein, die Situation behinderter Menschen weiter zu verbessern und mit präventiven Massnahmen die unfallbedingte Invalidität zu reduzieren.

2. Einwanderungsgesetzgebung und Integrationspolitik

Die Ziele der Ausländerpolitik sind in der "Verordnung zur Begrenzung der Zahl der Ausländer" von 1986 festgehalten: Innenpolitisch soll ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand an Ausländern und Schweizern, sozialpolitisch die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien und wirtschaftspolitisch eine unter qualitativen und quantitativen Aspekten verbesserte Arbeitsmarktstruktur erreicht werden. Das Instrumentarium zur Umsetzung der Ziele reicht von einer differenzierten Ausgestaltung des Ausländerstatus über allgemeine Zulassungsbegrenzungen bis hin zur Kontingentierung des Bestandes ausländischer Arbeitskräfte. Um die Vorteile ihres Wirtschaftsstandortes zu bewahren und die Ausgangslage für die Integration von Ausländern verbessern zu können, soll die Schweiz auch in Zukunft für Arbeitnehmer aus den traditionellen Rekrutierungsländern der EG und EFTA offen sein. Mittelfristig soll der Zugang von Arbeitskräften aus diesen Ländern vollständig liberalisiert werden, während für die übrigen Staaten mit weniger qualifiziertem Arbeitsangebot die bisherigen Restriktionen beibehalten werden. Die Rechtsstellung von Staatsangehörigen bestimmter Länder wird auch durch bilaterale Abkommen geregelt, die u.a. auch einen erleichterten Zugang zu einem dauerhaften, rechtlich weitgehend abgesicherten Aufenthalt ermöglichen.

Demgegenüber ist die schweizerische Asylpolitik darauf ausgerichtet, jenen Menschen Aufnahme zu gewähren, die politisch verfolgt werden und/oder infolge extremer politischer oder sozialer Lebensbedingungen im Herkunftsland eine menschenunwürdige Behandlung befürchten müssen. Im Hinblick auf die hohe Zahl von Asylgesuchen wurden die Vorschriften über das Asylverfahren revidiert, der Personalbestand des zuständigen Bundesamtes für Flüchtlinge erhöht sowie eine Liste von Ländern erstellt, die als verfolgungssicher gelten (Safe country-Konzept). Die Regierung muss auch der wachsenden Abwehrhaltung in Teilen der Schweizer Bevölkerung gegenüber dem vermehrten Zustrom an Asylsuchenden Rechnung tragen. Trotzdem gehört die Schweiz zu den europäischen Ländern mit dem höchsten Anteil an Flüchtlingen und Asylsuchenden und hat zuletzt im Konflikt um das ehemalige Jugoslawien, entsprechend ihrer humanitären Tradition, vergleichsweise grosszügig Flüchtlinge aufgenommen.

Internationale Migrationspolitik

Im letzten Jahrzehnt haben verstärkt Wanderungsbewegungen von Süden nach Norden sowie von Ost nach West eingesetzt, mit dem Ziel, wirtschaftlichem Elend, politischen Krisen oder Folgen von Naturkatastrophen zu entfliehen. Vor diesem Hintergrund beteiligt sich die

Schweiz an multilateralen Bestrebungen, die sich mit den Ursachen dieser Probleme befassen und eine Strategie zur Reduzierung des Migrationsdrucks entwerfen sollen. Ziel ist insbesondere die Formulierung einer internationalen Flüchtlingspolitik, die Fragen der Menschenrechte, des Minderheitenschutzes, des Ausgleichs zwischen armen und reichen Ländern umfasst. Die Unterstützung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen, welche die Menschenrechte schützen und ein politisches, ökologisches und soziales Gleichgewicht in den entsprechenden Ländern garantieren, soll den Menschen den Verbleib in ihren Heimatländern ermöglichen. Die Schweiz sieht die Notwendigkeit, neben der Menschenrechtssituation auch die Grundlagen für Frieden, Umweltgleichgewicht und die Weltwirtschaftsordnung (insbesondere durch Abbau des Protektionismus) zu verbessern.

Massnahmen zur Integration

Die Veränderungen in der nationalen Herkunft sowie die zunehmend vielfältigen sozialen und kulturellen Prägungen von Ausländern, namentlich von Flüchtlingen, beeinflussen den Integrationsprozess. Auf nationaler Ebene müssen sowohl die Massnahmen zur Integration als auch die Informations- und Aufklärungsarbeiten für die Schweizer Bevölkerung über Ursachen und Probleme von Flüchtlings- und Migrationsströme verstärkt werden.

Mit dem Ziel der Förderung der Integration von Ausländern hat der Bund 1970 die Eidgenössische Ausländerkommission (EAK) geschaffen. Ein grosser Teil der praktischen Probleme der Integration liegt jedoch in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Ein wichtiger Teil der Schweizer Integrationspolitik ist die Verbesserung des juristischen Status der in der Schweiz lebenden Ausländer, der in erster Linie von der Länge der Aufenthaltsdauer abhängt. Die neuesten Beschlüsse der Schweizer Regierung ermöglichen eine zügigere Einbürgerung von Ausländern, deren Ehepartner Schweizer sind. Ein Gesetz liegt im Entwurf vor, das den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts für Ausländerkinder, die in der Schweiz aufgewachsen sind (die "Zweite Generation"), erleichtern wird.

In jüngster Zeit zeigte sich zudem die Notwendigkeit, die Situation von Personen, denen ausserhalb völkerrechtlicher Verpflichtungen aus humanitären Gründen ein gewisses Anwesenheitsrecht gewährt werden soll, gesetzlich zu regeln. Wie allerdings die auf die Situation von Gewaltflüchtlingen ausgerichteten Regeln aussehen werden, ist noch nicht abschliessend geklärt. Die Schweiz befürwortet eine multilaterale Vorgehensweise, die auf europäischer Ebene eine gemeinsam koordinierte Migrationspolitik anstrebt.

3. Gesetzgebung im Bereich Empfängnisverhütung und Schwangerschaftsabbruch

Massnahmen, die auf eine direkte Beeinflussung der Geburtenentwicklung abzielen, sind nach Auffassung der Regierung mit den Rechten des Einzelnen und der menschlichen Würde unvereinbar. Es gibt keine gesetzlichen Bestimmungen, die die Anwendung von Methoden der Familienplanung in diesen Zusammenhang stellen und reglementieren würden. Die Verbreitung, der Zugang als auch die Wahl von Verhütungsmethoden werden von seiten der Regierung nicht kontrolliert. Der Zugang zur Sterilisation als Methode zur Empfängnisverhütung unterliegt weder für Frauen noch für Männer irgendwelchen Beschränkungen. Die Bereitstellung von Verhütungsmethoden erfolgt primär durch Aerzte und nicht-staatliche Stellen. Die Kosten für Mittel der Empfängnisverhütung werden von der sozialen Krankenversicherung jedoch nicht übernommen.

Die Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs ist im Strafgesetzbuch gesetzlich geregelt. Eine Abtreibung ist dann ohne strafrechtliche Konsequenz, wenn sie mit schriftlicher Zustimmung der Schwangeren - nach Einholung eines Gutachtens eines zweiten Arztes - durch einen Arzt vorgenommen wird, "um eine nicht anders abwendbare Lebensgefahr oder grosse Gefahr dauernden schweren Schadens an der Gesundheit von der Schwangeren abzuwenden". Diese Bestimmungen werden von Kanton zu Kanton aber unterschiedlich ausgelegt und angewendet. Die Kosten für einen legalen Schwangerschaftsabbruch werden von der sozialen Krankenversicherung übernommen. Auch wenn die meisten Kantone sich durch eine liberale Praxis auszeichnen, sind die Möglichkeiten einer legalen Schwangerschaftsunterbrechung kantonal ungleich verteilt. Gemäss wissenschaftlicher Untersuchungen sind illegale Abtreibungen aber

kaum noch vorhanden und die Zahl der Schwangerschaftsunterbrechungen ist dank verbesserter Beratung und Hilfe deutlich rückläufig.

Seit 1984 ist das Bundesgesetz über die Schwangerschaftsberatungsstellen in Kraft, das die Kantone verpflichtet, Beratungsstellen einzurichten, die bei Schwangerschaft den unmittelbar Beteiligten unentgeltlich Beratung und Hilfe gewähren. Für die Kantone besteht allerdings keine gesetzliche Verpflichtung, Sexualerziehung und Zentren für Familienplanung zu fördern. 1993 ist eine neue parlamentarische Initiative eingereicht worden, die eine Revision der Abtreibungsparagrafen im Strafgesetzbuch zum Ziel hat und eine Fristenlösung anstrebt. In der Vergangenheit wurden in diesem Zusammenhang bereits einige Versuche unternommen, die vom Parlament und vom Volk abgelehnt wurden.

C. Hilfen für Mutter und Kind, Massnahmen der Familienpolitik

1. Aktivitäten von Bund, Kantonen und Gemeinden

Der Bund ist bestrebt, zusammen mit Kantonen, Gemeinden und privaten Organisationen, eine aktive Familienpolitik zu betreiben, die den verschiedenen Familienformen, den ökonomischen Gegebenheiten des Familienlebens und den geänderten Rollenvorstellungen zwischen Mann und Frau Rechnung trägt. Seit 1945 ist im sogenannten Familienschutzartikel 34 quinquies der Bundesverfassung festgeschrieben, dass der Bund bei der Ausübung seiner Befugnisse die Bedürfnisse der Familie berücksichtigt. Der Verfassungsartikel enthält auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Familienausgleichskassen und der Mutterschaftsversicherung. Von diesen beiden Kompetenzen wurde bisher nicht in vollem Umfang Gebrauch gemacht.

Noch stehen zahlreiche praktische Hindernisse einer stärkeren Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben und der partnerschaftlichen Rollenteilung in der Familie entgegen. So sind Frauen noch immer in mehrheitlich schlechter bezahlten und weniger qualifizierten Berufspositionen tätig und weisen oft familienbedingte Berufsunterbrüche auf. Das führt in der Folge dazu, dass sie nur geringe Ansprüche gegenüber den Sozialversicherungen geltend machen können. Art und Umfang der Mutterschaftsleistungen liegen in der Schweiz unter dem Niveau der meisten europäischen Länder. Der Mutterschaftsurlaub ist nur für eine ungenügend lange Zeit garantiert und auch nicht einheitlich vom Bund geregelt (Arbeitsverbot von acht Wochen, wobei die Lohnfortzahlung nicht in jedem Fall für die gesamte Zeit garantiert ist). Ähnliches gilt für die Familienzulagen, die bloss einen kleinen Teil der Kinderkosten decken; für einen Elternurlaub, mit der Möglichkeit einer Rückkehr an den Arbeitsplatz, besteht kein gesetzlicher Anspruch. Das Angebot an Plätzen für die familienexterne Kinderbetreuung vermag der Nachfrage weder qualitativ noch quantitativ zu genügen. Krippen, Horte und Tagesschulen stehen kaum zur Verfügung. Zudem sind gemäss Untersuchungen traditionelle Einstellungen zur Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau in der Schweiz weiterhin stark verbreitet.

Es wurde bisher darauf verzichtet, das Konkubinatsgesetzlich zu regeln oder es gar in seiner Rechtswirkung der Ehe anzugleichen. Das 1988 in Kraft getretene neue Ehegesetz sieht - neben der Gleichbehandlung von Mann und Frau - Eheberatungstellen vor, um Eheleute auch in der Trennungs- und Scheidungssituation begleiten zu können. Es bestehen zudem Bestrebungen, die Rechtsordnung den veränderten Formen des Zusammenlebens in der Weise anzupassen, dass der Zivilstand im Bereich des Steuer- und Sozialversicherungsrechts keine ungerechtfertigten Vor- und Nachteile mehr nach sich ziehen soll. Die gestiegene Zahl alleinerziehender Elternteile und von Scheidung betroffener Kinder erfordert weitere spezifische familienunterstützende Massnahmen. Auf der anderen Seite stellt die geringe Zahl ausserehelicher Geburten in der Schweiz kein Problem dar, das nach zusätzlichen Regelungen verlangt.

Weiterführende Massnahmen

Im Rahmen des geplanten Gleichstellungsgesetzes sind Massnahmen zur Verwirklichung der Lohngleichheit von Mann und Frau und zur Verbesserung der Chancen von Frauen in der Berufsbildung und auf dem Arbeitsmarkt vorgesehen. Bis 1994 wird die Regierung eine Vorlage für eine Mutterschaftsversicherung unterbreiten. Sie soll neben einem Mutterschaftsurlaub für

Arbeitnehmerinnen auch Bedarfsleistungen für nichterwerbstätige und für selbständig erwerbende Frauen enthalten. Im Rahmen der laufenden Revision der Altersvorsorge wird die Anerkennung von Betreuungsarbeit in Form eines Erziehungsbonus für spätere Ansprüche diskutiert. Ausserdem steht im Parlament eine Initiative für eine gesamtschweizerische und einheitliche Regelung der Familienzulagen zur Diskussion.

2. Aktivitäten von Nicht-Regierungsorganisationen

Das politische System der Schweiz mit seiner weitgehenden kantonalen Autonomie erschwert privaten Organisationen, auf gesamtschweizerischer Ebene aktiv zu werden. Erst 1993 wurde zum Beispiel eine gesamtschweizerische Dachorganisation der Familienplanungsverbände gegründet, die es möglich machte, dass die Schweiz als assoziiertes Mitglied der 'International Planned Parenthood Federation' (IPPF) beitreten konnte. Die Trägerschaft von kantonalen und lokalen Familienplanungsstellen bzw. Gesundheitszentren liegt aber oft bei privaten Organisationen, die zum Teil von Kantonen und Gemeinden finanziell unterstützt werden. Beratungen und Dienstleistungen im Bereich der Fortpflanzung und Gesundheit werden grösstenteils auf lokaler und kantonaler Ebene durch die private Aerzteschaft, Ambulatorien und Krankenhäuser erbracht. Vom Bund werden finanzielle Mittel schwerpunktmässig der Forschung zur Verfügung gestellt.

Neben der praktischen Beratungstätigkeit nehmen die Nicht-Regierungsorganisationen auch Aufgaben auf politischer Ebene wahr. Sie nehmen Stellung zu geplanten Gesetzesentwürfen und Gesetzesänderungen auf Bundesebene und delegieren Experten und Expertinnen zu eidgenössischen Kommissionen. Sie haben auf diese Weise die Möglichkeit, direkt auf Sachgeschäfte einzuwirken.

D. Weitere bevölkerungsbezogene Massnahmen: Umwelt und Siedlungsentwicklung

Politik und Massnahmen zur Umwelt und Raumordnung

In der Schweiz sollen Umweltprobleme in erster Linie über Veränderungen bei den Produktions-, Konsum- und Mobilitätsformen gelöst werden. Als Instrumente der Umweltpolitik stehen heute vor allem technische Vorschriften zur Senkung von Emissionen zur Verfügung. Im Rahmen der Revision der Umweltschutzgesetze steht neben strengeren Vorschriften aber auch die zwingende Einführung von Lenkungsabgaben auf bestimmten organischen Verbindungen zur Diskussion. Zudem soll der Schweizer Regierung die Kompetenz eingeräumt werden, bei Bedarf auch auf Dünger und Pflanzenschutzmittel Lenkungsabgaben einzuführen. Vorbereitungen für Abgaben im Energiebereich sind im Gange. Die Schweiz will auch die Wirtschafts-, Verkehrs- und Energiepolitik, die Raumplanung und das Bodenrecht noch stärker als bisher an umweltpolitischen Zielen orientieren.

Im Bereich der Raumordnung soll der Zersiedelung durch ein dezentrales Städtesystem entgegengewirkt werden, welches gesamtschweizerisch die urbanen Wohn- und Arbeitsformen räumlich und ökologisch sinnvoll vernetzt. Die öffentlichen Verkehrsmittel spielen dabei eine Schlüsselrolle. In das dezentralisierte Siedlungsgefüge sind auch die Kleinzentren im Berggebiet einzubeziehen.

Die Förderung einer integrierten, auf nachhaltige Entwicklung ausgerichteten Politik, welche die Umwelt, den Ressourcenverbrauch, die Technologie, die Wirtschafts- und die Bevölkerungsentwicklung miteinbezieht, liegt - auch in globaler Perspektive - im unmittelbaren Interesse der Schweiz. Die Schweiz unterstützt daher voll das Aktionsprogramm der UNCED, wie es in der Agenda 21 in Rio formuliert wurde.

III. Internationale Zusammenarbeit in Bevölkerungsfragen

Grundsätzliche Haltung der Schweiz

Bei der Nord-Süd-Zusammenarbeit stützt sich die Politik der Schweiz auf das Gesetz über Entwicklungszusammenarbeit und internationale humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, welches die Schaffung und Aufrechterhaltung eines globalen ökologischen und demographischen Gleichgewichts als eine der wichtigsten Prioritäten definiert. Die Schweiz ist dabei der Ueberzeugung, dass der Wechselwirkung von Armut, Unterentwicklung und Bevölkerung besondere Beachtung zu schenken ist. Die soziale, kulturelle und religiöse Situation von Entwicklungsländern muss bei der Bewältigung von Bevölkerungsproblemen stärker als in anderen Bereichen mitberücksichtigt werden. In bezug auf Bevölkerungsfragen genügen weder einfache technische Lösungen noch ausschliesslich finanzielle Mittel. Deshalb bevorzugt die Schweizer Regierung Massnahmen, die auf die sozio-kulturelle Dimension und spezifischen Bedürfnisse dieser Länder Rücksicht nehmen und auf internationaler Ebene koordiniert sind. Alle Aktivitäten müssen die Autonomie und Selbstbestimmung des jeweiligen Landes und seiner Bewohner respektieren.

Politik und Massnahmen der Schweiz auf ausser- und innereuropäischer Ebene

Im Hinblick auf die Entwicklungsländer konzentriert die Schweiz ihre finanzielle Unterstützung auf den multilateralen Bereich der UNO, insbesondere des UNFPA. Sie bewertet die Arbeit dieser Organisation positiv und wird diese weiterhin unterstützen. Auf bilateraler Ebene erachtet die Schweiz Aktivitäten im Bereich Gesundheit, Bildung, Stellung der Frau und Arbeitsmarkt als einen wichtigen Bestandteil ihrer Hilfe. Die Haltung der Schweiz kann sich aber auch im Zuge der Oeffnung gegenüber anderen Organisationen (z.B. lokale und internationale Nicht-Regierungsorganisationen) im Bereich der Familienplanung und Frauenförderung weiterentwickeln. Aus der Sicht der Schweiz müssen die Familienplanungsaktivitäten jedoch in die Gesundheitsversorgung integriert oder zumindest mit ihr koordiniert sein. Die Hilfe zielt auf eine Verbesserung der Gesundheitssituation und eine Verbesserung des Informationsstandes sowie der Ausbildung vor allem bei den Frauen ab.

Zur Zeit (1992) gibt die Schweiz jährlich Sfr 10 Millionen - etwa 1% des gesamten Entwicklungshilfeeats - für bevölkerungsbezogene Massnahmen im engeren Sinne aus. Davon betrug allein der Beitrag an den UNFPA 1992 Sfr 8,4 Millionen. Zusätzliche Unterstützung erhalten zwei Forschungs- und Ausbildungsprogramme der WHO, die sich Bevölkerungsfragen ("Reproduktion" und "Mutterschaft ohne Risiken") widmen sowie ein Forschungsfonds der Weltbank zur Gesundheit und Fortbildung von Frauen. Die Schweiz unterstützt seit 1992 die Aktivitäten der 'International Planned Parenthood Federation' (IPPF), der international wichtigsten Nicht-Regierungsorganisation im Bereich Familienplanung. Auf der bilateralen Ebene werden einige Projekte der Familienplanung (z.B. in Nepal) gefördert. Um die Fachkompetenz im demographischen Bereich zu verstärken, hat die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe 1991 einen zusätzlichen Dienst eingerichtet, der sich neben Fragen der Bevölkerung auch mit Gesundheit, Erziehung und der Rolle der Frau im Entwicklungsprozess beschäftigt.

Auf europäischer Ebene arbeitet die Schweiz aktiv in den entsprechenden Komitees des Europarats. Die Schweiz unterstützt auch bevölkerungsbezogene Aktivitäten der UNO/ECE. Die Zusammenarbeit erstreckt sich ausserdem auf internationale Organisationen und Gremien, die sich aus eher wissenschaftlich-technischer bzw. sicherheitspolitischer Sicht mit Bevölkerungsfragen in Europa beschäftigen, insbesondere die OECD und die KSZE.

Künftige finanzielle Beteiligung der Schweiz

Die Schweiz ist sich der weitreichenden Auswirkungen des Bevölkerungswachstums auf die globalen Umwelt- und Entwicklungsprobleme bewusst. Eine der wichtigsten Forderungen der UNCED ist die Suche nach Lösungen für eine nachhaltige Entwicklung in den Ländern des Südens wie auch des Nordens. Im Zusammenhang mit den Folgearbeiten der UNCED-Konferenz in Rio 1992 prüft sie gegenwärtig eine Erhöhung ihrer Unterstützungsleistungen im Bereich der direkt bevölkerungsbezogenen Massnahmen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Kürzungen im Staatshaushalt ist aber eine Erhöhung des finanziellen Beitrags der Schweiz ungewiss. Das Schwergewicht dürfte in Zukunft auf der Verbesserung der Qualität der Ent-

wicklungshilfe und einem effizienteren Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel liegen. Die Schweiz legt grossen Wert auf die Förderung integrierter Programme, die die demographischen Prozesse nicht isoliert, sondern im Wechselverhältnis mit der sozialen, bildungsbezogenen und wirtschaftlichen Entwicklung betrachten.

IV. Rolle und Bedeutung des Weltbevölkerungsaktionsplans

Der 'World Population Plan of Action' (WPPA), der 1974 in Bukarest verabschiedet wurde, umfasst Ziele und Empfehlungen, die als nützliche Richtlinien zur Durchführung von Aktivitäten im Bereich der Bevölkerungspolitik auf nationaler wie internationaler Ebene dienen. Der WPPA bietet aus Sicht der Schweizer Regierung immer noch einen konstruktiven Bezugs- und Handlungsrahmen für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern auf dem Gebiet der Forschung sowie für die technische und finanzielle Hilfe. Im Zuge der Ueberprüfung und Neubeurteilung des WPPA in Mexico 1984 anerkannten die meisten Staaten, dass die Kontrolle des Bevölkerungswachstums eine wesentliche Voraussetzung und Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung und den Anstieg des Lebensstandards darstellt. In den Empfehlungen ist die Forderung nach Integration der Bevölkerungspolitik als Teil langfristiger Entwicklungsstrategien auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet berücksichtigt worden. Entsprechend wird das Gewicht auf Massnahmen zur Beeinflussung von Grösse und Verteilung der Bevölkerung gelegt, unter Achtung der nationalen Selbstbestimmung und Autonomie bei der konkreten Festlegung bevölkerungspolitischer Massnahmen. Die Erklärung von Mexico und die Ergänzungen des WPPA unterstreichen die solidarische Verantwortung des Nordens und des Südens bei der Bewältigung globaler Bevölkerungsprobleme. Die Schweizer Regierung unterstützt in diesem Sinne die Ziele des WPPA im vollen Umfang.

Seit der ersten Weltbevölkerungskonferenz 1974 in Bukarest hat die Sensibilisierung für Bevölkerungsfragen, die Gefährdung der begrenzten natürlichen Ressourcen und die wachsende Armut in weiten Teilen der Welt stark zugenommen. Neue Entwicklungen haben zu einer Gewichtsverschiebung in der Beurteilung und Bedeutung von Bevölkerungsproblemen geführt. Aus Sicht der Schweiz sind es nicht in erster Linie Hemmnisse und Schwierigkeiten bei der Ausführung der Richtlinien, sondern das Aufkommen neuer Probleme und Tendenzen, die eine Präzisierung und Neugewichtung der im WPPA angesprochenen Ziele und Aktivitäten notwendig machen.

In den letzten 20 Jahren hat sich deutlich gezeigt, dass sich Bevölkerungsfragen nicht auf demographische und technische Aspekte reduzieren lassen. Gewachsen ist die Einsicht, dass den Wechselwirkungen der Bevölkerungsdynamik mit anderen gesellschaftlichen Bereichen und den komplexen Zusammenhängen zwischen demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Faktoren Rechnung zu tragen ist. Das hohe Bevölkerungswachstum in manchen Entwicklungsländern ist eine Ursache, aber zugleich auch die Folge von Armut und Unterentwicklung. Bemühungen zur Verminderung des hohen Bevölkerungswachstums müssen verstärkt werden. Bevölkerungsbezogene Politik darf jedoch nicht auf Familienplanung und Geburtenverhütung reduziert werden. Gesundheitsprobleme wirken sich auf die Mortalität wie das Fortpflanzungsverhalten aus, ethnische und religiöse Konflikte sowie die Zerstörung der natürlichen Ressourcen führen zu Flüchtlings- und Wanderungsströmen, die internationale Arbeitsteilung und der Welthandel beeinflussen die Beschäftigungs- und Einkommenschancen in den verschiedenen Regionen der Welt. Ein zeitgemässer 'World Population Plan of Action' muss diesen Themen und Entwicklungen Rechnung tragen, ohne die bisher ausgehandelten und gemeinsam verabschiedeten Grundsätze wieder in Frage zu stellen. Themen wie Krankheiten und Sexualität, AIDS, Gesundheit und Fortpflanzung, Erwerbstätigkeit und Elternschaft, neue Familienformen, Gewaltflüchtlinge und nachhaltige Entwicklung werden gegenwärtig intensiv diskutiert und dies hat sich in vielen Ländern bereits in gesetzgeberischen Massnahmen ausgewirkt.

Aus europäischer Perspektive bilden die demographische Alterung und ihre Folgen, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, ökonomisch motivierte Zuwanderung und politisch motivierte Flucht (insbesondere aus Süden und Osten), soziale und ethnische Konflikte, ökologische Altlasten und ein Lebensstandard, welcher die natürlichen Ressourcen aus globaler

Perspektive zu stark belastet, die aktuellen Hauptprobleme. Die zentral- und osteuropäischen Länder sehen sich zusätzlich vor die Herausforderung gestellt, die ökologischen, wirtschaftlichen und politischen Fehlentwicklungen in den ehemals kommunistischen Staaten zu überwinden. Hierzu gehört auch die Überwindung ideologisch und nationalistisch geprägter bevölkerungspolitischer Massnahmen, die ohne Rücksicht auf Menschen- und Grundrechte ergriffen wurden.

Aus den positiven wie den negativen Erfahrungen der vergangenen 20 Jahre müssen praktische Schlussfolgerungen gezogen werden. Die Herausforderung hinsichtlich der Konferenz in Kairo liegt in der Entwicklung einer ganzheitlichen Betrachtungsweise, welche Bevölkerungsprozess, wirtschaftliches Wachstum, Menschenrechte und nachhaltige Entwicklung im europäischen wie im globalen Rahmen aufeinander bezieht.

V. Zusammenfassung und Fazit

Die Schweizer Regierung verfolgt keine koordinierte Bevölkerungspolitik und erachtet es bis jetzt als nicht notwendig, hinsichtlich des erwarteten Bevölkerungswachstums und der sich verändernden Altersstruktur umfassende bevölkerungspolitische Massnahmen in Betracht zu ziehen. Unter Berücksichtigung der Grundrechte des Einzelnen und der Grundsätze des sozialen Rechtsstaats formuliert die Regierung keine direkten demographischen Massnahmen, solange nicht übergeordnete qualitative Ziele in sozialer, ökologischer, ökonomischer und sicherheitspolitischer Hinsicht gefährdet sind.

Mit Bezug auf die demographische Entwicklung der Schweiz zeitigen einzig die Ausländer- und Flüchtlingspolitik direkte und kurzfristig wirksame Auswirkungen. Langfristig hat die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte - solange sie kontrolliert ist und den qualitativen Anforderungen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik genügt - positive Auswirkungen für die schweizerische Wirtschaft und wirkt der tendenziell rückläufigen Zahl von Erwerbspersonen entgegen. Gleichzeitig muss die Politik zur Integration von Ausländern verstärkt werden, insbesondere durch Unterstützung der Ausländer in der Aus- und Weiterbildung und Erleichterung bei der Einbürgerung. Im Hinblick auf die Bekämpfung von Migrationsursachen sieht die Schweiz die Notwendigkeit, neben der Menschenrechtssituation die Grundlagen für Frieden, Umweltgleichgewicht und der internationalen Weltwirtschaftsordnung (insbesondere durch Abbau des Protektionismus) zu verbessern. Die Schweiz befürwortet eine multilaterale Vorgehensweise, die auf europäischer Ebene eine gemeinsam koordinierte Migrationspolitik anstrebt.

Es gibt in der Schweiz keine gesetzlichen Bestimmungen, die die Anwendung von Methoden der Familienplanung in einen bevölkerungspolitischen Zusammenhang stellen und reglementieren würden. Der Zugang als auch die Wahl von Verhütungsmethoden wird von seiten der Regierung nicht kontrolliert. Hingegen ist die Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs im Strafgesetzbuch geregelt. Im Rahmen des geplanten Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Mann und Frau sind Massnahmen zur Verwirklichung der Lohngleichheit von Mann und Frau und zur Verbesserung der Chancen von Frauen in der Berufsbildung und auf dem Arbeitsmarkt vorgesehen.

Im Bereich der Gesundheit wächst auf Kantons- und Bundesebene das Verständnis für eine multidimensionale Betrachtungsweise von Gesundheit. Die Formulierung einer nationalen Gesundheitspolitik wird allerdings wegen der weitgehenden kantonalen Autonomie stark eingeschränkt. Auf kantonaler Ebene haben einige Gesundheitsbehörden mit Unterstützung des Bundes begonnen, eine auf die Strategie der WHO ausgerichtete Gesundheitspolitik (Gesundheit für alle) einzuführen, d.h. das Schwergewicht liegt auf Prävention, Gesundbleiben und Zurückgewinnen von Gesundheit.

Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit legt die Schweizer Regierung das Gewicht auf Massnahmen, die auf die sozio-kulturelle Dimension und spezifischen Bedürfnisse der Partnerländer Rücksicht nehmen und auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene koordiniert sind. Im Hinblick auf die Entwicklungsländer konzentriert die Schweiz ihre finanzielle Unter-

stützung auf den multilateralen Bereich der UNO, insbesondere des UNFPA. Auf bilateraler Ebene erachtet die Schweiz Aktivitäten im Bereich Gesundheit, Bildung, Stellung der Frau und Arbeitsmarkt als einen wichtigen Bestandteil ihrer Hilfe. Zur Zeit (1992) gibt die Schweiz jährlich Sfr 10 Millionen - etwa 1% des gesamten Entwicklungshilfeetats - für bevölkerungsbezogene Massnahmen im engeren Sinne aus.

Die Ergebnisse der UNCED in Rio 1992 haben gezeigt, dass ein ökologischer Kurswechsel primär von den Industrieländern ausgehen muss. Darüberhinaus stellen aber Massnahmen zur Begrenzung des globalen Bevölkerungswachstums, welche die Menschen- und Grundrechte achten und die in die übergeordnete Entwicklungsstrategie integriert sind, einen unverzichtbaren Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklungspolitik dar. Die Entwicklungsländer müssen hierzu stärker als bisher von den Industriestaaten unterstützt werden, ohne dass ihnen die Verantwortung für die nationale Umsetzung von Entwicklungsstrategien abgenommen werden kann.

Auch innerhalb der Schweiz besteht die Notwendigkeit, Bevölkerungsfragen bewusster als bisher zu thematisieren und auf Bundesebene koordiniert anzugehen. Dies ist eine Voraussetzung für die Bewältigung des Bevölkerungswandels, welcher im kommenden Jahrhundert die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Industriestaaten des Nordens wesentlich mitprägen wird.

**Conférence internationale de 1994
sur la population et le développement**

Rapport national de la Suisse

I. Contexte démographique

A. Tendances dans le passé et situation actuelle

Au début de 1993, la Suisse comptait près de 6,9 millions d'habitants, soit 8% de plus qu'en 1980. Entre 1970 et 1980, la population n'avait crû que de 2,3%, cet accroissement faible étant dû, d'une part, à la décision de stabiliser les effectifs de la main-d'oeuvre étrangère que le gouvernement avait prise en 1970 et, d'autre part, à la récession économique des années 1975 et 1976. Pendant ces années, la Suisse a connu un solde migratoire négatif parallèlement à un recul important de l'excédent des naissances.

L'évolution économique favorable enregistrée de 1985 à 1990 et la demande de main-d'oeuvre en résultant ont engendré un excédent des immigrations marqué et de loin supérieur à celui des naissances. Entre 1980 et 1990, l'excédent des naissances n'a contribué qu'à raison d'un tiers à l'accroissement de la population. Le nombre moyen d'enfants par femme s'est stabilisé à un niveau bas, inférieur à 1,6 (en 1992, l'indicateur conjoncturel de fécondité était de 1,58). L'excédent des naissances s'explique par la proportion relativement élevée de personnes en âge de se marier et de procréer, ainsi que par l'augmentation du nombre des naissances chez les jeunes familles étrangères.

Le nombre croissant de demandes d'asile émanant des pays en développement et des Balkans a donné une nouvelle dimension aux migrations internationales. On observe entre 1981 et 1991 une forte progression du nombre de demandeurs d'asile, celui-ci ayant passé de 4'200 à 41'300. En 1991, près du tiers des migrants entrés en Suisse étaient des requérants d'asile. En 1992, on a observé une nette accalmie et un recul du nombre de demandes d'asile pendantes. Les demandeurs d'asile proviennent en majorité de l'ex-Yougoslavie (45%), de la Somalie (12%), de l'Albanie (8%), du Sri Lanka (7%) et de la Turquie (4%).

Bien que la population en âge d'exercer une activité professionnelle ait fortement augmenté dans les années 80 (+17%), le processus de vieillissement s'est poursuivi. Le rapport de la population non adulte à la population adulte (rapport entre les personnes en âge de travailler, soit les 20 à 64 ans, et le reste de la population) recule au fil du temps mais la population jeune (0-19 ans) et la population âgée (65 ans et plus) évoluent en sens contraire. En l'espace de quelque vingt années en effet, le rapport de la population jeune à la population adulte a chuté de 53% à 37% tandis que le rapport de la population âgée à la population adulte est quant à lui passé de 20% à 23%. En outre, près de 26% des plus de 64 ans sont âgés de plus de 79 ans. Le vieillissement de la population est dû non seulement à une fécondité faible, mais aussi à la perspective d'une espérance de vie longue. En effet, l'espérance de vie à la naissance en Suisse est l'une des plus élevées d'Europe, soit 74,1 ans pour les hommes et 80,9 ans pour les femmes.

En Suisse, l'espérance de vie est longue et le taux de mortalité infantile durant la première année de vie faible par rapport au taux enregistré dans les autres pays européens. Ce sont là des indicateurs qui attestent du bon niveau de santé de la population helvétique. Le recours aux prestations de la santé publique est fréquent puisque l'on compte en rythme annuel sept visites chez le médecin par habitant et l'hospitalisation d'une personne sur cinq. Les problèmes cardiovasculaires et le cancer font partie des maladies le plus souvent observées et sont la cause de près de 70% des décès. Alors que les maladies infectieuses classiques ne constituent désormais plus un problème en Suisse, la fréquence du SIDA est l'une des plus élevées d'Europe, et ce malgré un léger fléchissement du nombre des nouveaux cas. En matière de suicide chez les jeunes également, la Suisse fait partie des pays qui, au plan international, connaissent les taux les plus élevés. L'un des problèmes les plus graves sur le plan social et de la santé est constitué

par la consommation de stupéfiants et la progression du nombre de toxicodépendants qui s'accompagnent d'une paupérisation sociale croissante.

Le recul du nombre moyen d'enfants, l'augmentation du nombre de divorces et du nombre d'unions libres caractérisent l'évolution des structures familiales observée au cours de ces vingt dernières années. Si l'on considère la fréquence des divorces enregistrée en 1991, la proportion des couples qui divorcent se situe à 34%. En revanche, depuis 1980, le nombre de mariages progresse à nouveau, de manière lente, mais continue. Cependant, l'âge moyen des femmes au premier mariage continue d'augmenter et atteint aujourd'hui 27 ans. L'âge moyen des femmes lors de la naissance du premier enfant a augmenté lui aussi (27,6 ans). Le nombre d'enfants nés hors-mariage en Suisse est faible par rapport aux autres pays européens: 94% des enfants naissent au sein d'un couple marié. Toutefois, force est de signaler que la proportion des jeunes femmes nullipares va croissant. Aucun indice ne permet d'affirmer que les tendances relevées ici à propos de la nuptialité, de la fécondité et des divorces évolueront différemment dans les années à venir. De même, la tendance à une réduction de la taille des ménages se poursuit. Elle va de pair avec une mutation des ménages en Suisse: déjà 32% d'entre eux sont constitués d'une seule personne.

En matière de développement de l'habitat, on constate que l'augmentation constante de la population, son vieillissement ainsi que l'accroissement du nombre de ménages d'une personne exigent de sacrifier toujours davantage de surface en faveur de la construction de logements et de voies de communication. La progression des zones d'habitation en milieu rural se poursuit, alors que les emplois se concentrent, eux, dans les grands centres urbains et à leur périphérie. Le processus d'urbanisation lié à cette tendance a eu pour conséquence qu'aujourd'hui, 69% de la population suisse vit dans un environnement urbain.

B. Perspectives

D'après les résultats des principales variantes des scénarios démographiques de 1991 qui ont été publiés par l'Office fédéral de la statistique, on peut s'attendre à un accroissement de la population de 400'000 à 500'000 personnes dans les dix prochaines années. D'ici l'an 2020, la population aura crû de 550'000 personnes à 1 million de personnes. Toutefois, les scénarios prévoient un recul de la population à long terme, c.-à-d. d'ici l'an 2030 environ: l'excédent des naissances et le solde migratoires seront légèrement négatifs. L'accroissement démographique est presque exclusivement le fait des groupes d'âges au-dessus des 50 ans, et en particulier des plus de 65 ans. A long terme, le nombre des personnes en âge d'exercer une activité professionnelle va diminuer. Si l'on compte actuellement 24 retraités pour 100 personnes en âge de travailler, on en recensera en l'an 2010 de 28 à 33 suivant le scénario choisi. Le vieillissement démographique engendre pour la période explorée une baisse de 20% à 25% du rapport de la population non adulte à la population adulte.

II. Conditions générales de la politique démographique et des mesures relatives à la population

A. Position de la Suisse en matière démographique

Le gouvernement suisse ne poursuit pas de politique démographique coordonnée et, face à la croissance de la population et aux modifications de la structure par âges prévues par les scénarios démographiques, n'envisage pas pour le moment d'intervention globale en matière de

politique démographique. Conformément aux droits fondamentaux de chaque individu et aux principes de l'Etat de droit social, le gouvernement ne prévoit aucune mesure à même d'infléchir directement l'évolution démographique, tant que celle-ci ne portera pas atteinte à d'autres objectifs primordiaux dans les domaines social, écologique, économique et de politique de sécurité. Citons parmi ceux-ci une utilisation mesurée des ressources naturelles, un aménagement du territoire et une politique de l'habitat équilibrés, la paix sociale, le principe de la solidarité entre les générations ainsi que le maintien de la sécurité, aussi bien au plan intérieur qu'extérieur. On conçoit aujourd'hui une politique devant en premier lieu se concentrer sur les mesures à prendre dans les domaines économique, politique et social afin de mener à bien les adaptations rendues nécessaires par l'évolution démographique. Pour permettre une meilleure appréciation des mutations démographiques futures, il est prévu de rendre compte régulièrement au niveau fédéral de l'évolution de la population et de ses repercussions politiques dans les différents domaines de la société.

L'évolution du nombre d'habitants - qui pourrait, à moyen ou long terme, stagner, voire diminuer - n'est, en soi, pas aussi déterminante que les modifications de la structure par âges qui exigent, elles, des adaptations à long terme dans les domaines de politique sanitaire, sociale et économique, et qui risquent en outre de remettre en question le principe de "contrat social" passé entre les générations. Durant les prochaines années, le débat entourant la politique en matière de marché de l'emploi et en matière sociale, se déroulant sur ce fond de mutations démographiques, gagnera en importance. Néanmoins, le gouvernement suisse juge inopportune, à court terme, toute révision de l'assurance-maladie et de la prévoyance vieillesse en raison de l'évolution démographique. Il considère cependant important d'étudier soigneusement toutes les questions qui y sont liées, afin d'adopter les mesures nécessaires à moyen et à long termes. Il reconnaît également la nécessité d'apporter au système d'éducation et au marché de l'emploi diverses modifications et améliorations. En plus de la modernisation des systèmes de production, il devient nécessaire d'investir plus massivement dans la formation professionnelle et dans la formation continue. Les qualifications professionnelles aussi bien que les possibilités de perfectionnement sont appelées à jouer un rôle accru.

La politique en matière d'asile et des étrangers est l'unique domaine ayant une influence directe et efficace à court terme sur l'évolution démographique en Suisse. Le gouvernement pense qu'à long terme, l'arrivée de la main-d'oeuvre étrangère devrait avoir un effet bénéfique pour l'économie suisse et contribuer à une amélioration de la structure du marché de l'emploi, à condition toutefois que cette arrivée soit contrôlée et qu'elle satisfasse de manière appropriée aux exigences de la politique en matière de marché de l'emploi et en matière sociale. Parallèlement, il s'agira de favoriser davantage l'intégration des étrangers, en particulier en encourageant mieux la formation de base et la formation continue de ceux-ci et en simplifiant les modalités d'acquisition de la nationalité suisse.

Dans son rapport de 1991 sur la politique en matière d'asile et des étrangers, le gouvernement suisse a tenu compte de l'importance accrue des migrations, tant sur le plan de la politique intérieure que sur celui de la politique étrangère. La Suisse adoptera une véritable politique de migration compte tenu des problèmes croissants engendrés surtout par la forte augmentation du nombre de migrations incontrôlées. Les lignes directrices d'une telle politique doivent encore être élaborées.

Les résultats de la CNUED qui s'est tenue à Rio en 1992 ont montré que les questions démographiques sont en relation étroite avec les écosystèmes et les nuisances auxquelles ils sont soumis. Dans les pays industrialisés, le lien entre l'évolution démographique et les problèmes environnementaux est complexe. Nombreuses sont les mesures à prendre en matière

de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire. Cependant, les objectifs de politique environnementale n'appellent pas nécessairement des mesures de politique démographique. L'augmentation de la production, de la consommation, aussi bien énergétique qu'alimentaire et industrielle, ainsi que le progrès technique qui permet une mobilité accrue, sont les principaux facteurs qui mettent notre environnement lourdement à contribution. La Suisse s'emploie à contribuer activement au maintien ou à la restauration de l'équilibre nécessaire entre les ressources naturelles, la population et le mode de vie, tant au niveau régional que global, au Nord comme au Sud.

B. Situation de la politique démographique et des mesures en matière de population

1. Mesures concernant l'état de santé de la population

La politique sanitaire se limitait jadis, dans une large mesure, à analyser et combattre les conséquences des maladies et les causes de décès. On observe actuellement au niveau des cantons et de la Confédération un regain d'intérêt en faveur d'une approche multidimensionnelle de la santé. Plusieurs initiatives en témoignent: la mise sur pied d'un système d'information sanitaire, l'apparition d'études sur la santé au niveau des cantons et de la Confédération ainsi que la création d'une Fondation suisse pour la promotion de la santé. De plus, plusieurs organes s'emploient à élaborer, au niveau de la Confédération, de nouvelles conceptions de protection de l'environnement qui tiennent davantage compte des facteurs de santé et doivent préserver de manière efficace l'homme de toutes les nuisances. L'élaboration d'une politique nationale de la santé se heurte cependant à la large autonomie dont disposent les cantons dans ce domaine. Ces derniers agissant de manière autonome aussi bien dans le domaine de la médecine préventive que dans celui de la médecine curative, la Confédération voit sa marge de manoeuvre réduite d'autant dans l'organisation de campagnes nationales en matière de prévention et de santé. A l'inverse, le champ d'action de la Confédération en matière de maladies infectieuses, garanti par la législation actuelle, permet à celle-ci de mener une politique de santé active. C'est ainsi que l'Etat n'a pas tardé à saisir l'ampleur de la progression du SIDA et soutient dans toute la Suisse à la fois une campagne d'information, la recherche clinique et diverses mesures dans les domaines de la santé et du droit en matière d'assurances.

Au niveau des cantons, plusieurs autorités sanitaires ont entrepris, fortes du soutien de la Confédération, une politique de santé en accord avec la stratégie développée par l'OMS ("La santé pour tous d'ici l'an 2000"). Celle-ci vise avant tout à prévenir les maladies, à conserver la santé et à la recouvrer le cas échéant.

Deux rapports nationaux achevés récemment dressent, pour l'ensemble de la Suisse, un bilan de la situation sur le front de la santé, en tenant compte d'aspects multidimensionnels et de la stratégie de l'OMS "La santé pour tous d'ici l'an 2000". Ces rapports ont mis en évidence deux groupes à risque: les adolescents et les personnes issues du bas de l'échelle sociale. C'est pourquoi l'on prévoit de mener, aux niveaux cantonal et national, d'autres programmes de prévention en matière de SIDA, de drogue et de lutte contre la consommation de tabac et d'alcool. Dans le domaine de la prévention, les objectifs prioritaires communs à la Confédération, aux cantons et aux organismes privés pour les années 1993 à 1997 sont l'encouragement de la santé chez les jeunes, la prophylaxie du cancer et la prévention des accidents du travail. Plusieurs cantons sont devenus très actifs dans le domaine des maladies cardio-vasculaires après qu'eurent été détectées une mortalité et une morbidité supérieures à la moyenne. Grâce à l'extension du système d'information sanitaire, il devrait être possible, à moyen terme, d'établir l'ampleur des infirmités et des invalidités au sein de la population suisse.

On pourra alors améliorer encore la situation des personnes invalides et diminuer, grâce à des mesures préventives, le nombre d'infirmités dues aux accidents du travail.

2. Législation en matière d'immigration et politique d'intégration

Les objectifs de la politique des étrangers sont contenus dans l'"ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers": il s'agit d'adopter une politique intérieure instaurant une relation équilibrée entre Suisses et étrangers, une politique sociale favorisant l'intégration des travailleurs étrangers et de leurs familles et une politique économique permettant d'améliorer la structure du marché du travail, tant du point de vue quantitatif que qualitatif. Les instruments prévus à cet effet vont de l'élaboration différenciée du statut d'étranger à une limitation générale du nombre d'entrées en passant par le contingentement du nombre de travailleurs étrangers. Si elle veut à la fois conserver ses atouts dans le domaine économique et améliorer les conditions susceptibles de favoriser l'intégration des étrangers, la Suisse devra rester ouverte aux travailleurs issus des pays d'apport traditionnels de la Communauté et de l'AELE. A moyen terme, l'accès des travailleurs de ces pays au marché suisse devrait être libéralisé, alors que les restrictions existant jusqu'ici subsisteront pour les pays disposant d'une main-d'oeuvre moins qualifiée. Le statut juridique de ressortissants de certains pays est réglementé au moyen d'accords bilatéraux qui permettent notamment de faciliter l'accès à un séjour de longue durée largement protégé en droit.

L'objectif de la politique suisse en matière d'asile est, lui, d'autoriser l'entrée aux personnes persécutées politiquement et/ou devant craindre d'être victimes de traitements inhumains dans leur pays d'origine en raison des conditions de vie extrêmement difficiles qui y règnent aux plans politique et social. Vu le nombre élevé de demandes d'asile, on a révisé les directives réglant les procédures d'octroi de l'asile, étoffé le personnel de l'Office fédéral des réfugiés et établi une liste des pays dont on estime qu'ils ne pratiquent pas de persécutions ("Safe country concept"). Le gouvernement doit aussi tenir compte de la méfiance accrue d'une partie de la population suisse face au flux croissant de demandeurs d'asile. Néanmoins, la Suisse compte parmi les pays européens dont la proportion de réfugiés et de demandeurs d'asile est la plus élevée. Comparativement, elle a aussi été généreuse dans l'accueil de réfugiés de l'ex-Yougoslavie, poursuivant ainsi sa tradition humanitaire.

Politique migratoire internationale

Durant la dernière décennie, on a assisté à la recrudescence de mouvements migratoires allant du Sud au Nord et d'Est en Ouest, dont le but est, pour les millions de personnes qui en sont à l'origine, d'échapper à la misère économique, aux crises politiques ou aux conséquences de catastrophes naturelles. Dans ce contexte, la Suisse prend part aux efforts multilatéraux déployés afin de mieux comprendre l'origine des problèmes et d'élaborer une stratégie permettant de réduire la pression migratoire. Ces efforts portent en particulier sur la définition d'une politique internationale en matière de réfugiés, sur les questions relatives aux droits de l'homme, sur la protection des minorités et sur une répartition plus équitable des ressources entre pays riches et pays pauvres. L'appui porté à l'élaboration et au maintien de structures constitutionnelles et démocratiques, qui garantissent à la fois le respect des droits individuels et la stabilité aux plans politique, écologique et social, devrait inciter les migrants potentiels à rester dans leur pays d'origine. La Suisse estime cependant nécessaire d'améliorer non seulement la situation sur le plan des droits de l'homme, mais encore les conditions favorisant

l'essor de la paix, le respect de l'environnement et l'émergence d'un nouvel ordre économique mondial (grâce en particulier à l'élimination des barrières protectionnistes).

Mesures d'intégration

Les modifications liées à l'origine et la diversité toujours plus grande des étrangers, en particulier des requérants d'asile, sur le plan tant social que culturel, influencent le processus d'intégration. Il s'agit, au niveau national, de renforcer aussi bien les mesures d'intégration des réfugiés que les efforts d'information et d'explication à l'intention de la population suisse afin que celle-ci puisse mieux comprendre les raisons profondes qui incitent les gens à émigrer et mieux discerner les problèmes qu'ils rencontrent.

En 1970, la Confédération a créé la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers (CFE) dont l'objectif est de favoriser l'intégration des étrangers. Nombre de problèmes pratiques liés à l'intégration sont cependant du ressort des cantons et des communes. Un des points principaux de la politique d'intégration vise à améliorer le statut juridique des étrangers vivant en Suisse, qui dépend en premier lieu de la durée du séjour. Les arrêtés récents adoptés par le gouvernement suisse permettent une naturalisation plus rapide des étrangers dont le conjoint est suisse. Un projet de loi prévoit de faciliter l'acquisition de la nationalité suisse pour les enfants nés en Suisse de parents étrangers (la "deuxième génération").

De plus, on a constaté récemment la nécessité de régler, au plan légal, la situation des personnes auxquelles a été accordé, pour des raisons humanitaires, un certain droit de résidence non régi par des accords de droit international. Cependant, il est encore impossible de dire à quoi ressembleront exactement les règles qui permettront de définir la situation de ces réfugiés ayant fui la violence. La Suisse est favorable à une approche multilatérale qui se baserait sur une politique migratoire coordonnée à l'échelle européenne.

3. Législation en matière de contraception et d'interruption de grossesse

Le gouvernement juge incompatible avec les droits individuels et la dignité humaine toute mesure visant à influencer directement l'évolution de la natalité. Il n'existe dans ce contexte aucune disposition légale instituant et réglementant l'utilisation de méthodes de planification familiale. La diffusion et le choix des méthodes contraceptives de même que l'accès à ces méthodes n'est soumis à aucun contrôle de la part du gouvernement. L'accès à la stérilisation comme moyen contraceptif ne fait l'objet d'aucune restriction, ni pour les femmes ni pour les hommes. La mise à disposition des méthodes contraceptives ressortit en premier lieu aux médecins et à des services non gouvernementaux. Les frais de contraception ne sont toutefois pas pris en charge par l'assurance-maladie.

Les conditions de la répression de l'interruption de grossesse sont réglées dans le Code pénal suisse. L'avortement n'est pas punissable lorsqu'il est réalisé par un "médecin diplômé avec le consentement écrit de la personne enceinte et sur avis conforme d'un second médecin diplômé, en vue d'écarter un danger impossible à détourner autrement et menaçant la vie de la mère ou menaçant sérieusement sa santé d'une atteinte grave et permanente". L'interprétation et l'application varient cependant selon les cantons. L'assurance-maladie prend en charge les coûts des avortements légaux. Même si la plupart des cantons se distinguent par une pratique libérale, les possibilités d'une interruption de grossesse légale sont inégalement réparties selon les cantons. Des études scientifiques montrent que les avortements illégaux ne sont presque

plus pratiqués et que le nombre des interruptions de grossesse est en net recul grâce à une amélioration au niveau de l'aide et des conseils.

L'année 1984 a vu l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les centres de consultation en matière de grossesse qui oblige les cantons à fournir gracieusement aide et conseils à toute personne directement concernée par une grossesse. Les cantons ne sont toutefois pas obligés par la loi à promouvoir l'éducation sexuelle et les centres de planification familiale. En 1993, il a été déposé une nouvelle initiative parlementaire visant à une révision des paragraphes concernant l'interruption de grossesse qui figurent dans le Code pénal suisse et à l'adoption d'une solution de délai. Quelques essais dans ce sens ont déjà été entrepris par le passé, mais ont été rejetés par le Parlement et le peuple.

C. Aides en faveur des mères et des enfants, mesures de politique familiale

1. Activités de la Confédération, des cantons et des communes

La Confédération, en accord avec les cantons, les communes et des organismes privés, s'emploie à mener une politique familiale active qui tienne compte des diverses formes d'organisation familiale, des facteurs économiques et de l'évolution des conceptions concernant la répartition des rôles entre l'homme et la femme. Depuis 1945, l'article 34 quinquies sur la protection de la famille de la Constitution fédérale dispose que la Confédération doit, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés, tenir compte des besoins de la famille. L'article constitutionnel précise également les compétences de la Confédération en matière de législation dans les domaines des caisses de compensation familiales et de l'assurance-maternité. Jusqu'ici, l'Etat n'a pas pleinement fait usage de ces deux prérogatives.

Nombreuses sont encore les difficultés pratiques qui interdisent aux femmes de participer de manière accrue à la vie active et empêchent une distribution plus équitable des rôles entre l'homme et la femme au sein de la famille. Ainsi, la plupart des femmes occupent encore des postes moins bien rétribués et professionnellement moins qualifiés et elles sont nombreuses à interrompre leur activité professionnelle pour des raisons familiales. Par conséquent, elles ne peuvent faire valoir que des droits minimes auprès des assurances sociales. La nature et l'étendue des prestations en cas de maternité en Suisse se situent à un niveau inférieur à celui rencontré dans la plupart des pays européens. Le congé-maternité n'est garanti que pour une durée insuffisante et n'est pas réglé de façon homogène au niveau fédéral (interdiction de travailler pendant huit semaines, mais le maintien du salaire pour toute cette période n'est pas toujours garanti). De même, les allocations familiales ne couvrent qu'une petite partie des coûts engendrés par les enfants; un droit à un congé parental garantissant la possibilité de retrouver sa place de travail est inexistant. L'offre en matière de lieux d'accueil destinés aux enfants est insuffisante aussi bien au plan du nombre de places disponibles que de la qualité des services proposés. Il n'existe que très peu de crèches, de garderies et d'écoles pouvant garder les enfants toute une journée (écoles à horaire continu). De plus, des études montrent que les conceptions traditionnelles des Suisses face à la répartition des rôles entre hommes et femmes sont encore très répandues.

L'Etat a jusqu'ici renoncé à légiférer en matière de concubinage et n'a pas voulu le placer, du point de vue légal, sur un pied d'égalité avec le mariage. Le nouveau droit matrimonial, entré en vigueur en 1988, prévoit, en plus de l'égalité de traitement entre la femme et l'homme, la création d'offices de consultation destinés notamment à aider les époux désireux de se séparer ou de divorcer. En outre, des efforts sont entrepris en vue d'adapter la législation aux

nouveaux modes de vie de manière à mettre un terme aux inégalités de traitement existantes, en raison de l'état civil, dans les domaines du droit fiscal et des assurances sociales. Le nombre croissant de parents seuls chargés de l'éducation de leurs enfants ainsi que l'augmentation du nombre d'enfants de parents divorcés rendent nécessaires de nouvelles mesures d'aide aux familles. En revanche, les naissances d'enfants hors-mariage, peu nombreuses en Suisse, ne constituent pas un problème appelant d'autres réglementations.

Mesures complémentaires

Le projet de loi sur l'égalité comprend des mesures devant permettre de réaliser l'égalité des salaires entre hommes et femmes et d'améliorer les chances des femmes aussi bien dans la formation professionnelle que sur le marché de l'emploi. Le gouvernement suisse s'apprête à soumettre à consultation d'ici à 1994 un projet d'assurance-maternité. Il devrait contenir, outre un congé-maternité pour les femmes salariées, des prestations répondant aux besoins des femmes n'exerçant aucune activité lucrative ou exerçant une activité indépendante. Dans le cadre de la révision en cours de l'assurance-vieillesse, se déroule un débat sur la reconnaissance des soins voués aux enfants revêtant la forme d'une bonification pour tâches éducatives, qui pourrait donner droit à des prétentions ultérieures. Enfin, le Parlement doit débattre d'une initiative en faveur d'une réglementation homogène des allocations familiales valable pour l'ensemble de la Suisse.

2. Activités des organisations non gouvernementales

Du fait du système politique en Suisse où prévaut une autonomie cantonale étendue, il est difficile pour des organisations privées d'être actives à l'échelle nationale. Par exemple, c'est en 1993 seulement qu'a été fondée une organisation faîtière nationale des associations de planification familiale, qui a permis à la Suisse d'adhérer en qualité de membre associé à la Fédération internationale de planification familiale (IPPF). Aux niveaux cantonal et local toutefois, il est courant que des organisations privées soient responsables de services de planification familiale et de centres de santé et reçoivent un appui financier des cantons et des communes. Aux niveaux cantonal et local, ce sont surtout des cabinets médicaux privés, des dispensaires et des hôpitaux qui fournissent conseils et services en matière de reproduction et de santé. L'appui financier de la Confédération est axé essentiellement sur la recherche.

En plus de leurs activités de conseil, les organisations non gouvernementales assument aussi des tâches au niveau politique. Elles prennent position à l'égard des projets de lois et des projets d'amendements au niveau fédéral et délèguent des experts aux commissions fédérales. Elles ont ainsi la possibilité d'influer directement sur certaines catégories d'affaires.

D. Autres mesures en matière de démographie: environnement et évolution de l'habitat

Politique et mesures concernant l'environnement et l'aménagement du territoire

En Suisse, les solutions aux problèmes environnementaux passent essentiellement par une modification des formes de production, de consommation et de déplacement. Parmi les instruments de politique environnementale existant aujourd'hui, on trouve en premier lieu les directives techniques qui permettent de diminuer la quantité d'émissions nocives. Dans le cadre de la révision de la loi sur l'environnement, des discussions ont lieu concernant des prescriptions sévères et le prélèvement impératif de taxes de dissuasion pour certains composés organiques. En outre, il est prévu d'accorder au gouvernement suisse la compétence

d'introduire, si nécessaire, des taxes de dissuasion également pour les engrais et les produits phytosanitaires. Les travaux préparatoires concernant le prélèvement de taxes dans le domaine de l'énergie sont en cours. La Suisse entend aussi tenir davantage compte de l'environnement dans les domaines économique, énergétique et des transports ainsi qu'en matière d'aménagement du territoire et de droit foncier.

En matière d'aménagement du territoire, la création de centres d'habitation situés loin du lieu de travail doit céder la place à un système d'agglomération décentralisée utilisant de manière judicieuse l'espace à disposition tout en combinant les différentes formes urbaines de travail et d'habitation de manière à préserver l'environnement. Les transports publics ont ici un rôle clé à jouer. Les centres de petite taille situés en montagne doivent également être intégrés à ce système d'agglomération décentralisée.

Le soutien apporté à une politique intégrée, axée sur un développement durable et tenant compte de l'environnement, de l'utilisation des ressources naturelles, de la technique et de l'évolution économique et démographique, le tout sous une approche globale, est dans l'intérêt direct de la Suisse. C'est la raison pour laquelle la Suisse apporte son appui massif au programme d'action de la CNUED, tel qu'il a été formulé dans l'Agenda 21 du Sommet de Rio.

III. Coopération internationale dans le domaine démographique

Fondement de la position de la Suisse

En matière de coopération Nord-Sud, la politique de la Suisse se base sur la loi du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale qui dispose que la recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique au niveau global constituent l'un des objectifs de développement prioritaires. La Suisse est convaincue qu'il y a lieu de consacrer une attention particulière à l'interdépendance entre la pauvreté, le sous-développement et la population. Dans la recherche de solutions aux problèmes touchant à la population, il est nécessaire de prendre sérieusement en compte les réalités sociales, culturelles et religieuses des pays en développement. Eu égard à ces problèmes, les questions de population ne peuvent être résolues ni par de simples solutions techniques ni par l'apport exclusif de moyens financiers accrus. C'est pourquoi le gouvernement suisse privilégie les mesures qui, tout en tenant compte de la dimension socio-culturelle, répondent aux besoins spécifiques de pays et de leurs populations, y compris aux besoins de développement, et qui sont coordonnées aux plans international, national et local. Toutes ces activités doivent respecter les principes d'autonomie et d'autodétermination de chacun des pays et de ses habitants.

Politique menée et mesures proposées par la Suisse aux plans mondial et européen

En ce qui concerne les pays en développement, la Suisse concentre son aide financière sur des projets multilatéraux dans le cadre de l'ONU, et en particulier du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Elle juge positif le travail effectué par ces organisations et continuera à leur apporter son soutien. Au plan bilatéral, la Suisse appuie des activités dans les domaines de la santé, de l'éducation de base, touchant à la situation de la femme ou encore visant à la création de revenus. Cependant, la position de la Suisse à l'égard de la planification familiale et de la promotion de la femme est susceptible d'évoluer encore en fonction de son ouverture à d'autres organisations, par exemple non gouvernementales, locales ou

internationales, oeuvrant dans ces domaines. Du point de vue de la Suisse, les activités de planning familial devraient être intégrées aux programmes des services de santé ou du moins être étroitement coordonnées avec ceux-ci. L'aide fournie a pour but d'améliorer la situation sanitaire et d'améliorer l'information et l'éducation des femmes en particulier.

A l'heure actuelle (1992), la Confédération dépense chaque année environ 10 millions de francs, soit près de 1% de son aide publique au développement (APD) en faveur de mesures dans le domaine de la population au sens étroit. De ce montant, le FNUAP a reçu à lui seul 8,4 millions de francs en 1992. Par ailleurs, un appui est fourni à deux programmes de recherche et de formation de l'organisation mondiale de la santé (OMS) concernant des domaines proches des questions de population ("Programme de recherche en reproduction humaine" et "Programme pour la maternité sans risques") ainsi qu'à un programme de recherche sur la santé des femmes soutenu par la Banque mondiale. Depuis 1992, la Suisse soutient également les activités de la Fédération internationale de la planification familiale (IPPF), la plus importante organisation internationale non gouvernementale dans ce secteur. Au plan bilatéral, quelques projets ont reçu un appui dans ce domaine, par exemple au Népal. De manière à renforcer sa compétence dans le domaine démographique et de la population, la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) s'est dotée, dès 1991, d'un nouveau service qui s'occupe non seulement de questions démographiques, mais aussi de questions relatives à la santé, à l'éducation et au rôle de la femme dans le processus de développement.

Au plan européen, la Suisse s'engage activement dans divers comités du Conseil de l'Europe. La Suisse soutient également les activités de la CEE/ONU en matière de démographie. Sa collaboration s'étend aux organisations internationales et aux organismes tels que l'OCDE et la CSCE, qui envisagent les questions démographiques davantage sous des abords scientifique et technique ou du point de vue de la politique de sécurité.

Participation financière future de la Suisse

La Suisse est consciente du fait que les problèmes globaux liés à l'environnement et au développement sont partiellement influencés par la croissance démographique dans le monde. La recherche de solutions débouchant sur un développement durable dans le Sud comme dans le Nord représente l'un des objectifs fixés lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue à Rio en juin 1992. La Suisse étudie actuellement, en tant que mesure de suivi de la CNUED, la possibilité d'augmenter son aide au développement dans le domaine de la population. En cette période de restrictions budgétaires, l'augmentation du montant alloué n'est pas garantie. Sans doute l'accent sera-t-il mis à l'avenir sur l'amélioration de la qualité de l'aide au développement et sur une meilleure utilisation des moyens à disposition. La Suisse tient particulièrement à poursuivre son soutien à des programmes intégrés qui ne s'adressent pas à la seule problématique démographique, mais abordent la question de la croissance de la population en étroite interaction avec le développement social, éducatif et économique.

IV. Rôle et importance du Plan d'action mondial sur la population

Le Plan d'action mondial sur la population adopté à Bucarest en 1974 comporte des objectifs et des recommandations qui servent de directives utiles pour la réalisation d'activités dans le domaine de la politique démographique aux échelles nationale et internationale. Le gouvernement suisse considère que le Plan sert toujours de référence et reste un programme de mesures constructives pour la coopération avec les pays en développement dans le domaine de

la recherche de même que pour l'aide technique et financière. Le Plan a été réexaminé à Mexico en 1984. A cette occasion, la plupart des Etats ont reconnu que le contrôle de la croissance démographique constitue la condition sine qua non d'un développement durable et d'une amélioration du niveau de vie. Les recommandations tiennent compte de la revendication concernant l'intégration de la politique démographique dans les stratégies de développement à long terme en matière sociale et économique. Ainsi, l'accent a été mis sur des mesures propres à influencer directement sur l'effectif et la répartition de la population compte tenu de l'autodétermination nationale et de l'autonomie des pays pour ce qui est de définir des mesures concrètes en matière de politique démographique. La Déclaration de Mexico et les compléments apportés au Plan d'action mondial sur la population ont fait ressortir la responsabilité solidaire du Nord et du Sud pour limiter la croissance démographique mondiale. Dans cet esprit, le gouvernement suisse soutient les objectifs du Plan d'action dans toute leur étendue.

Depuis la première conférence internationale qui s'est tenue à Bucarest en 1974, la sensibilité pour les problèmes démographiques, la mise en péril des ressources naturelles limitées et la progression de la pauvreté dans de nombreuses régions du globe se sont fortement accrues. De nouvelles évolutions ont engendré un déplacement des priorités dans l'appréciation des problèmes démographiques et l'importance qui leur est accordée. La Suisse considère que la nécessité de préciser et de pondérer autrement les objectifs et activités ancrés dans le Plan d'action mondial sur la population n'est pas due en premier lieu aux difficultés d'exécuter les directives, mais à l'apparition de tendances et problèmes nouveaux.

Au cours des vingt dernières années, il s'est avéré clairement que les problèmes de population ne se limitent pas à des aspects démographiques et techniques. On considère de plus en plus qu'il est nécessaire de tenir compte de l'interdépendance de la dynamique démographique et d'autres domaines de la société de même que des interactions complexes entre facteurs démographiques, sociaux et économiques. La forte croissance démographique dans nombre de pays en développement est non seulement une cause mais aussi la conséquence de la pauvreté et du sous-développement. Il faut redoubler d'efforts pour réduire la forte croissance démographique. Les problèmes de santé influent sur la mortalité et le comportement en matière de reproduction; des conflits ethniques et religieux de même que l'épuisement des ressources naturelles engendrent des flux de réfugiés et de migrants; la division internationale du travail et le commerce mondial influent sur les chances en matière d'emploi et de revenus dans diverses régions du globe. Un Plan d'action sur la population mondiale adapté à notre époque doit tenir compte de ces thèmes et de ces évolutions sans remettre en question les principes qui ont été jusqu'alors négociés et adoptés en commun. Maladies et sexualité, SIDA, santé et reproduction, activité professionnelle et vie familiale, nouvelles structures familiales, réfugiés fuyant la violence, développement durable sont des thèmes qui font actuellement l'objet de discussions intensives, qui se sont déjà soldées par des mesures législatives dans nombre de pays.

Actuellement, les problèmes majeurs dans l'optique européenne sont le vieillissement démographique et ses conséquences, la compatibilité entre vie familiale et activité professionnelle, l'immigration pour des raisons économiques et la fuite pour des motifs politiques (notamment en provenance du Sud et de l'Est), les conflits sociaux et ethniques, les problèmes écologiques et un niveau de vie épuisant par trop les ressources naturelles mondiales. Les pays d'Europe centrale et orientale doivent en outre relever le défi de corriger les erreurs commises aux plans écologique, économique et politique par les Etats autrefois communistes, notamment les mesures de politique démographique, marquées du sceau de

l'idéologie et du nationalisme, qui ont été prises au détriment des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il s'agit de tirer les conclusions pratiques des expériences tant positives que négatives qui ont été accumulées au cours des 20 dernières années. Le défi en vue de la Conférence du Caire consiste en l'évolution d'une conception globale en matière de processus démographique, de croissance économique, de droits de l'homme et de développement durable au niveau européen comme au niveau global.

V. Résumé et conclusions

Le gouvernement suisse n'a pas de politique démographique coordonnée et, face à la croissance de la population et aux modifications de la structure par âges prévues par les scénarios démographiques, n'envisage pas pour le moment une intervention globale en matière de politique démographique. Conformément aux droits fondamentaux de chaque individu et aux principes de l'Etat de droit social, le gouvernement ne prévoit aucune mesure à même d'infléchir directement l'évolution démographique, tant que celle-ci ne portera pas atteinte de manière directe à d'autres objectifs primordiaux d'ordre qualitatif dans les domaines social, écologique, économique et de politique de sécurité.

La politique en matière d'asile et des étrangers est l'unique domaine ayant une influence directe et efficace à court terme sur l'évolution démographique de la Suisse. A long terme, l'arrivée d'une main-d'oeuvre étrangère, pour autant qu'elle soit contrôlée et qu'elle satisfasse aux exigences élevées du marché du travail, aura un effet bénéfique pour l'économie suisse et pourrait compenser en partie la diminution du nombre de personnes en âge de travailler. Parallèlement, il s'agira de favoriser davantage l'intégration des étrangers, en particulier en encourageant mieux la formation de base et la formation continue de ceux-ci et en simplifiant les modalités d'acquisition de la nationalité suisse. Pour lutter contre les causes des migrations, la Suisse estime nécessaire d'améliorer non seulement la situation sur le plan des droits de l'homme, mais encore les conditions favorisant l'essor de la paix, le respect de l'environnement et l'émergence d'un nouvel ordre économique mondial (grâce en particulier à l'élimination des barrières protectionnistes). La Suisse est favorable à une approche multilatérale qui se baserait sur une politique migratoire coordonnée à l'échelle européenne.

En Suisse, il n'existe dans le contexte de politique démographique aucune disposition légale instituant et réglementant l'utilisation de méthodes de planification familiale. L'accès aux méthodes de contraception et le choix de celles-ci ne sont pas contrôlés par le gouvernement. En revanche, les conditions de répression de l'interruption de grossesse sont réglées dans le Code pénal suisse. Le projet de loi sur l'égalité entre l'homme et la femme comprend des mesures devant permettre de réaliser l'égalité des salaires entre hommes et femmes, ainsi que d'améliorer les chances des femmes aussi bien dans la formation professionnelle que sur le marché du travail.

On observe au niveau des cantons et de la Confédération un regain d'intérêt en faveur d'une approche multidimensionnelle de la santé. L'élaboration d'une politique nationale de la santé se heurte cependant à la large autonomie dont disposent les cantons dans ce domaine. Au niveau des cantons, plusieurs autorités sanitaires ont entrepris, fortes du soutien de la Confédération, une politique de santé en accord avec la stratégie développée par l'OMS ("La santé pour tous d'ici l'an 2000"). Celle-ci vise avant tout à prévenir les maladies, à conserver la santé et à la recouvrer le cas échéant.

En matière de coopération internationale, le gouvernement suisse met l'accent sur les mesures qui, tout en tenant compte de la dimension socio-culturelle, répondent aux besoins spécifiques des pays partenaires et de leurs populations, y compris aux besoins de développement, et qui sont coordonnées aux plans international, national et local. En ce qui concerne les pays en voie de développement, la Suisse concentre son aide financière sur des projets multilatéraux dans le cadre de l'ONU, et en particulier du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Au plan bilatéral, la Suisse appuie des activités dans les domaines de la santé, de l'éducation de base, touchant à la situation de la femme ou encore visant à la création de revenus. A l'heure actuelle (1992), la Confédération dépense chaque année environ 10 millions de francs, soit près de 1% de son aide publique au développement (APD) en faveur de mesures dans le domaine de la population au sens étroit.

Les résultats de la CNUED qui s'est tenue à Rio en 1992 ont montré que le changement d'orientation au niveau écologique doit émaner en premier lieu des pays industrialisés. Précisons toutefois que l'intégration dans une stratégie de développement primordiale de mesures visant à limiter la croissance démographique globale dans le respect des droits de l'individu et des libertés fondamentales est une composante incontournable d'une politique de développement durable. Les pays en développement doivent recevoir de la part des Etats industrialisés davantage de soutien qu'ils en ont reçu jusqu'à présent sans pour autant être obligés de renoncer à leur responsabilité quant à la mise en oeuvre dans leurs pays de stratégies de développement.

A l'intérieur de la Suisse aussi, il est nécessaire de traiter en meilleure connaissance de cause que jusqu'alors les problèmes démographiques et d'agir de manière coordonnée au niveau fédéral. C'est là une condition pour maîtriser les changements démographiques qui marqueront au cours du prochain siècle l'évolution aux plans économique et social des pays industrialisés du Nord.