

## Internationale Bevölkerungspolitik

HERWIG BIRG

**Neben den Einzelstaaten engagieren sich auf internationaler Ebene auch die Vereinten Nationen und eine Vielzahl nichtstaatlicher Akteure. Der Lebensstandard der Dritten Welt soll verbessert und das Wachstum der Weltbevölkerung verlangsamt werden.**

**W**enn auf nationaler und internationaler Ebene jegliche Art von Politik stets auf eine sozialverträgliche Weise betrieben werden könnte, bräuchte es keine Sozialpolitik, um die Fehlentwicklungen nachträglich zu korrigieren. Ebenso wenig bedürfte es in diesem Fall wahrscheinlich einer Bevölkerungspolitik. Die Menschen würden sich vielleicht mehrheitlich die von ihnen als ideal angesehene Zahl von durchschnittlich zwei Kindern pro Frau/Mann nicht nur wünschen, sondern sie auch verwirklichen, so dass die Bevölkerung konstant und die Altersstruktur optimal wäre. Die wachstums- oder schrumpfungsbedingten wirtschaftlichen und sozialen Probleme träten dann gar nicht erst auf. Wird die internationale Staatenwelt jedoch nicht von einem idealen, sondern von einem realistischen Standpunkt betrachtet, dann sind zwei Kinder pro Frau nur für die Industrieländer mit niedri-

ger Sterblichkeit optimal, während die bestandserhaltende und die für die Altersstruktur optimale Kinderzahl pro Frau in den Ländern mit hoher Sterblichkeit über zwei liegt. Demographen in den Entwicklungsländern, beispielsweise in Indonesien, lehnen deshalb das von ihrer Regierung und von internationalen Organisationen propagierte Ziel einer Kinderzahl von zwei als zu niedrig ab. Wenn infolge der hohen Säuglings- und Kindersterblichkeit jedes dritte Kind vor Erreichen des Erwachsenenalters stirbt, ist es aus der Sicht der Eltern rational, mindestens drei, vier oder noch mehr Kinder anzustreben, um die erhoffte Unterstützung aus der eigenen Familie als einer Art von sozialem Sicherungssystem von unten erhalten zu können.

In den Industrieländern ist die Vorstellung verbreitet, dass Bevölkerungspolitik nur etwas für Entwicklungsländer sei, während in den reichen Län-



**Belebter Markt  
in Zaire.**

Foto: Herbert Stich

den sozialpolitische Korrekturmaßnahmen zur Beherrschung der Auswirkungen einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung reichten. Diese Sichtweise ist vordergründig, denn auch die demokratischen Gesellschaften der Wohlfahrtsstaaten können ihre sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Ziele um so eher verwirklichen, je besser sie den demographisch bedingten, von der Alterung hervorgeru-

fenen sozialen Verteilungsstress zwischen den Generationen und zwischen den Bevölkerungsgruppen ohne und mit Kindern beherrschen und gestalten. Deshalb betreiben auch demokratische Gesellschaften eine Art von Bevölkerungspolitik in den Bereichen Familie, Gesundheit, Arbeitsmarkt und Zuwanderung, um ihre Ziele in der Sozial- und Wohlfahrtspolitik zu erreichen.

### Folgen der Übervölkerung

Im Jahre 1921 zählte Indien in seinen heutigen Grenzen 251 Millionen Einwohner, und es gab neben diesen genug Platz, Wasser und Nahrung auch für Tiger und Elefanten. 80 Jahre später lebten auf dem gleichen Gebiet eine Milliarde Menschen, und es war für alle Bewohner der Halbkontinents eng geworden. Pakistan war 1948 mit 32,5 Millionen Einwohnern in die Unabhängigkeit gestartet und musste zur Jahrtausendwende bereits 140 Millionen Mägen sättigen. Das ist es, was man unter einer Bevölkerungsexplosion versteht. Hätten sich die Deutschen ähnlich schnell vermehrt, müsste unser Land heute 320 Millionen Menschen – mehr Einwohner als ganz Nordamerika – beherbergen, und wir steckten in demselben qualvollen Gedränge, das in den Megastädten der Dritten Welt von Mexiko City bis nach Schanghai leidvoller Alltag ist. [...] Die Vervierfachung der Weltbevölkerung im 20. Jahrhundert von 1,6 auf 6,1 Milliarden Köpfe ist in der Geschichte der Menschheit ohne Beispiel. Und noch immer ist ein sanftes Ausschwingen dieser stürmischen Entwicklung nicht absehbar. [...]

Übervölkerung ist beinahe ausschließlich ein Drittweltproblem, denn die voraussehende rasante Vermehrung der Menschheit in den nächsten 50 Jahren findet zu 99 Prozent in den heute so genannten Entwicklungsländern statt. Hier werden sich alle damit verbundenen Probleme ballen und in Megastädten nie gekannten Ausmaßes, den neuen Babylons, gesteigerten Ausdruck finden. 1975 gab es nur fünf Megastädte mit jeweils mehr als zehn Millionen Einwohnern auf der Welt, im Jahr 2000 waren es schon 19 und im Jahre 2015 dürfte ihre Zahl auf 23 steigen, darunter mit Tokio, New York, Los Angeles und Osaka nur vier Metropolen der so genannten Ersten Welt.

Heute schon wird fast keine der Ballungen in der Dritten Welt mit ihren Abfällen und Abwässern fertig. Die Luft in Mexiko City, Bom-

bay oder Jakarta ist atemverschlappend schmutzig, zusammen mit Lärm, Gestank und der Hässlichkeit der Armut ein Anschlag auf alle Sinne. Allerdings haben die meisten dieser Drittwelt-Metropolen auch eine glänzende Seite: Himmelwärts strebende Hochhäuser und luxuriöse Einkaufspaläste stellen kleinere westliche Großstädte leicht in den Schatten. [...]

Slums, oft zwischen Müll und Fäkalien eingezwängt, sind für lange Zeit das Zuhause der vielen Millionen Zuzügler, ob in Rio oder Lagos, die sich in der Stadt ein besseres Leben als auf dem Lande erhoffen. Trinkwasser wird – ob in Dehli, Santiago de Chile oder Mexiko City – über immer längere Leitungen aus der weiteren Umgebung abgesaugt oder in solchen Mengen aus dem städtischen Boden heraufgepumpt, dass sich gewaltige Trichter im Grundwasserspiegel unter den großen Städten auftun. Liegen die Städte an der Küste, bricht wie in Bangkok oder Jakarta Salzwasser in die leeren Grundwasserleiter ein. [...]

Nord und Süd essen den Schöpfungskuchen von zwei Seiten her auf. Die Reichen zehren mit ihrem Überkonsum stark an den natürlichen Gemeinschaftsgütern der Menschheit wie dem Klima oder dem Reichtum der Meere. Alles, was die Welt zu bieten hat – an pflanzlichen und mineralischen Rohstoffen, an exotischen Früchten oder Genussmitteln –, können sie mit ihrem Geld aus jedem Winkel der Erde beziehen. Die Armen aber knabbern, für sie selbst viel bedrohlicher, an den ihnen nahe liegenden Grundlagen ihrer eigenen Ernährung und Gesundheit; sie ziehen sich sozusagen selbst den grünen Teppich unter ihren Füßen weg. Sie pressen Boden, Wasser, Wald in ihrer Umgebung so weit aus, bis diese immer weniger hergeben und schließlich, im schlimmsten Fall, eine unbrauchbare Mondlandschaft zurückbleibt. [...]

Dietrich Jörn Weder, *Umwelt. Bedrohung und Bewahrung*, Bonn 2003, S. 59 ff.

## Akteure und Hauptzielsetzungen

Zu den Akteuren der Bevölkerungspolitik auf internationaler und globaler Ebene gehören neben den Ländern als den souveränen Trägern der Politik auch die Vereinten Nationen und die nichtstaatlichen Akteure (NGO, engl.: *Non-Governmental Organizations*). Zu letzteren zählen die großen privaten Stiftungen, vor allem in den USA, die durch ihre Öffentlichkeitsarbeit und durch Hilfsprojekte in einer Vielzahl von Ländern de facto eine kaum mehr überschaubare Parallel-Bevölkerungspolitik betreiben. Aber auch die Nationalstaaten sind über ihre Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen hinaus Träger einer eigenständigen internationalen Bevölkerungspolitik, die sie in der Regel in ihre Entwicklungspolitik integrieren.

Alle supranationalen, nationalen und privaten Akteure verfolgen mit ihren Plänen, Programmen und Kampagnen das Ziel, die Geburtenrate und die Wachstumsrate der Bevölkerung in den Entwicklungsländern bzw. in der Welt als Ganzes so rasch wie möglich zu senken. Differenziert nach den Ursachen der hohen Geburten- und Bevölkerungswachstumsraten lassen sich vier Ansätze unterscheiden:

- Für Länder, in denen die Zahl der ungeplanten Geburten hoch ist, wurde die klassische Familienplanungs-Politik konzipiert. Ihre Mittel sind unter anderem Sexualaufklärung, Basis-Gesundheitsversorgung für Mütter und Kinder sowie die flächendeckende Versorgung mit empfängnisverhütenden Mitteln.
- Staaten, in denen die Eltern viele Kinder planen und aktiv anstreben, um die hohe Säuglings- und Kindersterblichkeit zu kompensieren, benötigen eher eine gesundheitsorientierte Entwicklungspolitik, vor allem Maßnahmen zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten von Müttern, Säuglingen und Kindern sowie solche zur Verbesserung der allgemeinen Hygiene.

- Wenn eine hohe Kinderzahl aus ökonomischen und sozialen Gründen angestrebt wird, weil Kinder von den Eltern als Arbeitskräfte in der Landwirtschaft oder als familienbasiertes Sozialversicherungssystem benötigt werden, sind die Maßnahmen der klassischen Entwicklungspolitik besonders wichtig, vor allem die Bildungspolitik, insbesondere für Mädchen, die Wirtschaftspolitik und die Politik der Gleichstellung der Geschlechter auf allen Gebieten des Lebens.
- Wird eine möglichst hohe Kinderzahl von der Bevölkerung aus religiösen, kulturellen oder traditionellen Gründen (Sohnespräferenz) angestrebt, wie in hinduistischen, islamischen und teilweise noch in katholischen Bevölkerungsgruppen, kann die auf eine Verringerung des Bevölkerungswachstums zielende Bevölkerungspolitik mit dem Recht der souveränen Länder und der Menschen auf „demographische Selbstbestimmung“, das 1984 auf der UN-Weltbevölkerungskonferenz in Mexiko proklamiert wurde, in Konflikt geraten.



Bildung und ökonomische Selbständigkeit der Frauen sind ein wirksames Mittel gegen Unterentwicklung. Udaipur, Indien 2001.

Foto: Herbert Stich



Ein Plakat in Ruanda gibt Hinweise zur Familienplanung. Solche Aufklärungskampagnen sind Teil der Bevölkerungspolitik.

Foto: Herbert Stich

## Aktionsprogramme der UN

Seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro hat sich das Bewusstsein dafür geschärft, dass Umwelt- und Entwicklungspolitik sowie Bevölkerungspolitik (die in Rio nicht unmittelbar auf der Agenda stand), Querschnittsaufgaben sind. Die Wechselwirkungen zwischen der Bevölkerungsentwicklung, der gesellschaftlichen und der wirtschaftlichen Entwicklung und der Umwelt müssen durch aufeinander abgestimmte Maßnahmen gesteuert und gestaltet werden. Dies kann nur gelingen, wenn eine integrierte Gesamtkonzeption unter Einbeziehung der Gesellschaftspolitik erarbeitet wird. Für diese integrierte Gesamtkonzeption wird häufig der Begriff „Weltinnenpolitik“ verwendet, so wie zunehmend auch von einer „Weltgesellschaft“ gesprochen wird.

Das Zusammenwachsen der Welt durch die wirtschaftliche Globalisierung beruht heute noch weniger auf politischen Konzeptionen wie einer „Weltinnenpolitik“, sondern auf der Tatsache, dass der Welthandel wesentlich schneller wächst als das Welt-Sozialprodukt – ein Ausdruck der immer differenzierteren internationalen weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, durch die sich die Abhängigkeit zwischen den Nationen erhöht. Deshalb stellt sich die Frage, ob sich als Folge der dynamischen Weltwirtschaft eine Weltgesellschaft herausbildet, bei der

**Die Vereinten Nationen sind ein wichtiger Schrittmacher auf dem Weg zu größerer Gemeinsamkeit, die auf die Interessen der Menschheit als Ganzes zielt**

die Populationen, Nationen und Kulturen dieser Welt nicht nur de facto durch den wirtschaftlichen Austausch und durch Abhängigkeiten, sondern durch den Willen zur Gemeinsamkeit miteinander verbunden sind. Wie die Entwicklung auch immer verläuft – die Vereinten Nationen sind ein wichtiger Schrittmacher auf dem Weg zu größerer Gemeinsamkeit und zu einer Weltinnenpolitik, die auf die Interessen der Menschheit als Ganzes zielt.

Die Vereinten Nationen haben sich für dieses Ziel durch ihre Weltbevölkerungskonferenzen von Bukarest (1974), Mexiko (1984) und Kairo (1994) auf eine wirkungsvolle, vorbildliche Weise engagiert. Darüber hinaus führen die UN mit mehr als zwei Dutzend Organisationen ständig direkt oder indirekt bevölkerungspolitische Aufgaben durch. Zu den wichtigsten gehören der *United Nations Population Fund* (UNFPA), der den jährlichen Weltbevölkerungsbericht herausgibt (in deutscher Übersetzung vertrieben durch die Deutsche Stiftung Weltbevölkerung), die *World Health Organization* (WHO), das *Joint UN Programme on HIV/AIDS* (UNAIDS) und der *UN Children's Fund* (UNICEF). Hinzu kommen eine Reihe von Organisationen, deren Tätigkeit auf mittelba-

re Weise mit Aufgaben der Bevölkerungspolitik zusammenhängt, beispielsweise der *Economic and Social Council* (ECOSOC), das *UN Development Programme* (UNDP), die *UN Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), der *UN Development Fund for Women* (UNIFEM) sowie der *UN High Commissioner for Refugees* (UNHCR).

Als besonders öffentlichkeitswirksam erweist sich das 1994 auf der Weltbevölkerungskonferenz in Kairo verabschiedete Aktionsprogramm (*International Conference on Population and Development, ICPD*), bei dem vielfältige Maßnahmen empfohlen wurden, die die Bevölkerungsentwicklung beeinflussen, ohne dass sich das ICPD als ein bevölkerungspolitisches Programm versteht. Das Aktionsprogramm der Kairoer Konferenz hat für die Staaten der Welt allerdings keine bindende Wirkung, es soll sie zur Selbstverpflichtung sowie zu eigenen Programmen und Planungen anregen. Dies ist teilweise in erstaunlichem Ausmaß gelungen, wozu auch die nach Kairo durchgeführten Folgekonferenzen beitragen, mit denen Bilanz gezogen wird, zum Beispiel in dem so genannten Kairo + 5-Bericht über die Verwirklichung der Ziele der Gleichstellung der Geschlechter.

Unter den zahllosen, katalogartig aufgelisteten Zielen und Grundsätzen des Kairoer Aktionsprogramms sind die meisten unstrittig. Propagiert werden das „Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person“, das „Recht auf angemessenen Lebensstandard“, die „Gewährleistung der Eigenentscheidung der Frau über ihre Geburtenhäufigkeit“, die „Beseitigung jeder Form von Diskriminierung auf Grund des Geschlechts“, der Grundsatz der „nachhaltigen Entwicklung“, der „Grundsatz der Beseitigung der Armut“ sowie das „Recht auf den höchsten erreichbaren Standard körperlicher und geistiger Gesundheit“. Aufgeführt ist auch die Maxime „Alle Paare und Einzelpersonen haben das Grundrecht, frei und eigenverantwortlich über die Anzahl und den Geburtenabstand ihrer Kinder zu entscheiden und die dafür nötigen Informationen, Aufklärung und Mittel zu haben“.

Ein weiteres Ziel, das „Recht auf Reproduktive Gesundheit“, ist seit der Kairoer Konferenz be-



Eröffnung der Weltbevölkerungskonferenz am 5. September 1994 in Kairo.

Foto: picture-alliance/dpa

sonders öffentlichkeitswirksam geworden. Es wird so definiert: „Reproduktive Rechte umfassen bestimmte Menschenrechte, die in nationalen Gesetzen, internationalen Menschenrechtsdokumenten und in einschlägigen Konventionen der Vereinten Nationen bereits verankert sind. Diese Rechte beruhen auf der Anerkennung des Grundrechts aller Paare und Individuen, frei und eigenverantwortlich über die Anzahl, den Abstand und den Zeitpunkt von Geburten zu entscheiden und die dafür erforderlichen Informationen und Mittel zu erhal-

ten, sowie auf der Anerkennung des Rechts, den höchsten Standard sexueller und reproduktiver Gesundheit zu erlangen. Sie beinhalten auch das Recht aller Menschen, ihre Entscheidung hinsichtlich der Fortpflanzung frei von Diskriminierung, Zwang und Gewalt zu treffen“ (UNFPA, Weltbevölkerungsbericht 2000, S. 66). Die „reproduktive Gesundheit“ enthält keine unmittelbare demographische Zielsetzung, sie spricht aber die einzelne Frau an und führt deshalb mittelbar zur Geburtenbeschränkung.