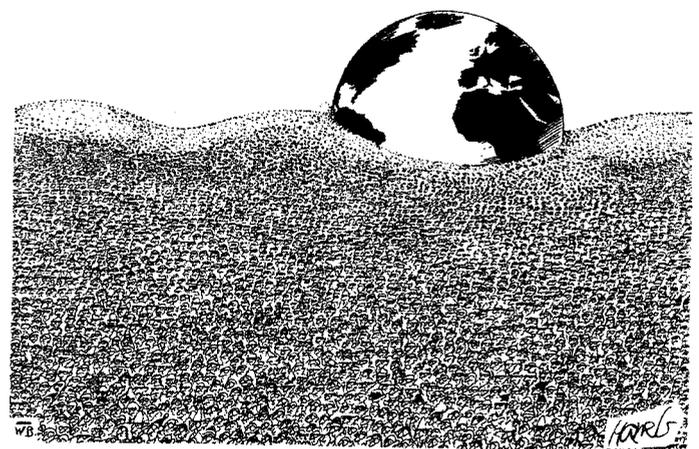


Herwig Birg

Internationale Bevölkerungspolitik

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

Wenn 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, sodass die Bevölkerungszahl 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 niedriger Sterblichkeit optimal, während die bestandserhaltende und die für die Altersstruktur optimale Kinderzahl pro Frau in den Ländern mit hoher Sterblichkeit über zwei liegt. Demografen 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 eine Art von sozialem Sicherungssystem von unten erhalten zu können.



Walter Hanel / Baaske Cartoons

In den Industrieländern ist die Vorstellung verbreitet, dass Bevölkerungspolitik nur etwas für Entwicklungsländer sei, während in den reichen Ländern 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 demografisch bedingten, von der Alterung hervorgerufenen 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.

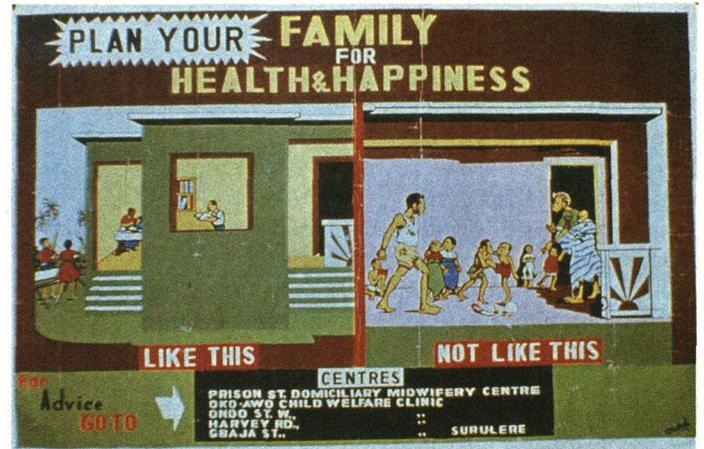
Akteure und Hauptzielsetzungen

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 Stif-

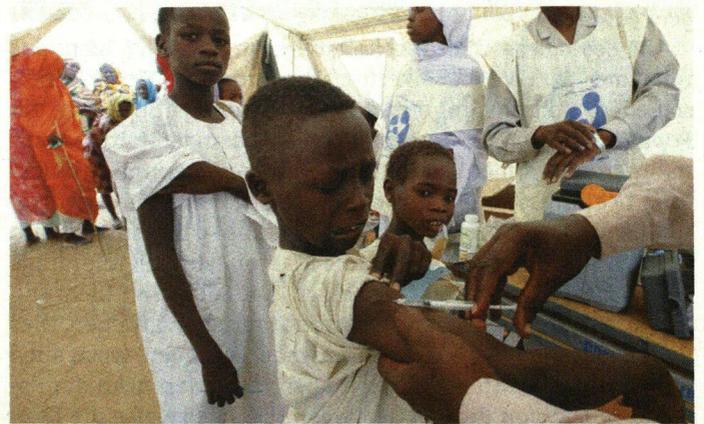
tungen, vor allem in den USA, die durch ihre Öffentlichkeitsarbeit und durch Hilfsprojekte in einer Vielzahl von Ländern de facto eine kaum mehr überschaubare Parallelbevölkerungspolitik betreiben. Aber auch die Nationalstaaten sind über ihre Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen hinaus Träger einer 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 dabei vier Ansätze unterscheiden:

- Für Länder, in denen die Zahl der ungeplanten Geburten hoch ist, wurde die klassische Familienplanungspolitik konzipiert. Ihre Mittel sind unter anderem Sexuaufklärung, 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



Klassische Familienplanungspolitik: Das Plakat in Nigeria 2008 will die Vorteile einer kleineren Familie für Wohlstand und Zufriedenheit veranschaulichen.



Gesundheitsorientierte Entwicklungspolitik: Impfstation in Darfur, Sudan, 2004 eingerichtet durch UNICEF, das sudanesisches Gesundheitsministerium, die WHO und andere Gruppen.

der souveränen Länder und der Menschen auf „demografische Selbstbestimmung“, das 1984 auf der UN-Weltbevölkerungskonferenz in Mexiko proklamiert wurde, in Konflikt geraten.

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 Weltsozialprodukt – ein Ausdruck der immer differenzierteren internationalen wirtschaftlichen 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 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 mittelbare 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 über 20 Konferenzen der *Population Division* der UN beitrugen (beispielsweise die Konferenzen *Population, Environment and Development 2001*, *International Migration and Development 2006*, *Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development 2008* und *Health, Morbidity, Mortality and Development 2010*), darüber hinaus auch die Konferenzen, mit denen Bilanz gezogen wird, zum Beispiel im sogenannten „Kairo + 5-Bericht“ und „Kairo +10-Bericht“.



Eröffnung der UN-Weltbevölkerungskonferenz 1994 in Kairo. Die Ziele und Aktionsprogramme der Staatengemeinschaft, die dort initiiert wurden, sind auch in die Millenniumserklärung von 2000 eingeflossen.

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.“

UN-Millenniumsziele im Realitätscheck

Im September 2000 verabschiedeten die UN-Mitgliedstaaten die „Millenniumserklärung“, in die viele wichtige Ergebnisse der bisherigen Weltkonferenzen einfließen. Im September 2001 wurden auf dieser Grundlage acht Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) formuliert, weltweit akzeptierte Vorgaben, die nach damaliger Absichtserklärung bis 2015 verwirklicht sein sollten. Der Zwischenstandsbericht verdeutlicht die Schwierigkeiten bei der Umsetzung.

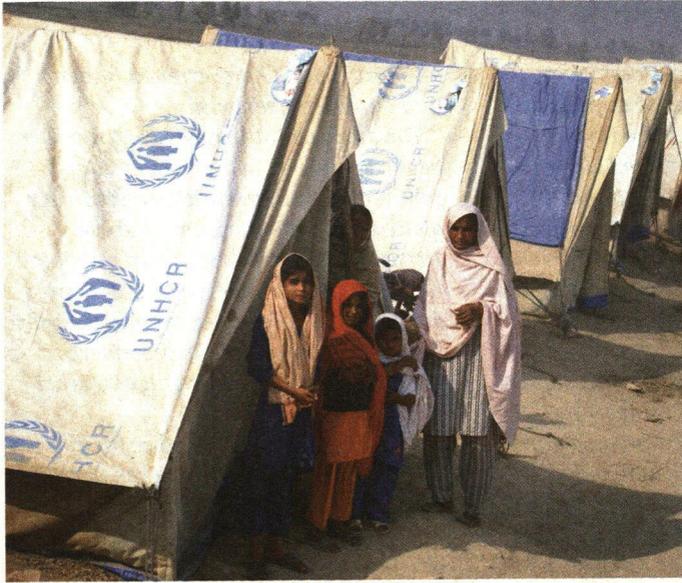
Armut und Hunger: Die Zahl der extrem armen Menschen, die von weniger als 1,25 Dollar (knapp ein Euro) am Tag leben, soll bis 2015 halbiert werden, ebenso die Zahl der Hungernden.

Die Umsetzung dieser Ziele ist zweifelhaft. Etwa 1,4 Milliarden Menschen weltweit sind immer noch extrem arm, [...] 830 Millionen Menschen leiden immer noch Hunger.

Kindersterblichkeit: Die Sterberate von Kindern unter fünf Jahren soll bis 2015 um zwei Drittel sinken. Hier sieht die UN Teilerfolge: Starben 1990 noch 100 von 1000 Lebendgeborenen vor dem fünften Lebensjahr, sind es inzwischen nur noch 72 von 1000. Das bedeutet täglich 10 000 weniger Todesfälle von Kleinkindern. Nach derzeitigem Stand könnten aber nur zehn von 67 Ländern mit hoher Kindersterblichkeit bis 2015 das UN-Ziel erreichen.

Müttersterblichkeit: Die Zahl der Mütter, die während Schwangerschaft oder Geburt sterben, soll bis 2015 um drei Viertel sinken. Doch noch immer sterben jährlich Hunderttausende Frauen an Komplikationen, die Zahl hat sich seit 2000 kaum verringert.

Bildung: Alle Jungen und Mädchen sollen bis 2015 mindestens eine Grundschulausbildung erhalten. Inzwischen gehen 89 Prozent aller Kinder zur Grundschule, im Jahr 2000 waren es 83 Prozent. Angesichts des langsamen Fortschritts halten die Vereinten Nationen ein Erreichen des Ziels für unwahrscheinlich. Derzeit gehen immer noch 69 Millionen Kinder im schulpflichtigen Alter nicht in einen geregelten Unterricht.



picture alliance / dpa - Nadeem Khawer

Nach schweren Überschwemmungen im Dezember 2010 benötigte Pakistan Unterkünfte und Versorgung für die Flutopfer. Zeltstation der UN-Flüchtlingschutzorganisation UNHCR



Jörg Böthling / agenda

Das World Food Programme der UN unterstützt die Versorgung mit Nahrungsmitteln in Krisengebieten und bei Naturkatastrophen. Verteilung von Mais und Speiseöl an Bürgerkriegsflüchtlinge 2008 in Kitgum, Norduganda

Ein weiteres Ziel, das „Recht auf Reproduktive Gesundheit“, ist seit der Kairoer Konferenz besonders 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 erhalten, 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 demografische Zielsetzung, sie spricht aber die einzelne Frau an und führt deshalb mittelbar zur Geburtenbeschränkung.

Krankheitsbekämpfung: Die Ausbreitung von Aids soll gestoppt, Krankheiten wie Malaria sollen ausgerottet werden. Hier gibt es Nachholbedarf: Immer noch stecken sich jeden Tag weltweit etwa 7000 Menschen mit dem HI-Virus an. Die Zahl der HIV-Neuinfektionen sank aber von 3,5 Millionen im Jahr 1996 auf 2,2 Millionen im Jahr 2008. Die Zahl der Infizierten mit Zugang zu HIV-Medikamenten in armen Ländern hat sich binnen fünf Jahren verzehnfacht.

Lebensbedingungen: Die Zahl der Menschen ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser soll bis 2015 halbiert werden. Seit 1990 haben 2,7 Milliarden Menschen zusätzlich Zugang zu sauberem Trinkwasser bekommen. 884 Millionen haben

ihn derzeit nicht. Weniger gut läuft die Entwicklung bei hygienischen Sanitäranlagen: Derzeit haben 2,6 Milliarden Menschen keinen Zugang dazu, bis 2015 wird diese Zahl nach UN-Schätzungen sogar leicht ansteigen.

Gleichberechtigung: Die Benachteiligung von Mädchen in der Schule soll bis 2015 beseitigt werden. Weltweit kommen jedoch auf 100 Grundschüler immer noch nur 96 Grundschülerinnen. Als Erfolg verbucht es die UN, dass der Anteil der weiblichen Parlamentsabgeordneten von 1990 bis 2010 von elf auf 19 Prozent gestiegen ist.

Globale Entwicklungspartnerschaft: Die Exporte aus armen Ländern in Industrieländer nehmen laut den

Vereinten Nationen stark zu, der Verschuldungsgrad armer Länder sinkt. Allerdings sind die reichen Länder noch weit vom UN-Ziel entfernt, 0,7 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung für die Entwicklungshilfe zu geben; derzeit liegt die Quote bei 0,31 Prozent.

Die Zeit, Nr. 38 vom 16. September 2010, afp

Mit Bildung gegen Überbevölkerung

[...] Man muss vielleicht in einer Stadt wie Lagos leben, um zu verstehen, was eine exponentiell wachsende Bevölkerung bedeutet. Lagos ist die schnellstwachsende Stadt in einem der am schnellsten wachsenden Länder der Welt. Der erst vor wenigen Jahren entstandene Stadtteil Mushin zählt heute zu den am dichtesten besiedelten Orten des Planeten. 34 000 Menschen leben dort auf einem Quadratkilometer. [...]

Nichts von dem, was einem hierzulande als Grundversorgung unverzichtbar erscheinen würde, ist in Mushin gegeben. Niemand lebt freiwillig dort, und doch beherbergt ein Zimmer durchschnittlich sechs Menschen. [...] Laut „Economist“ [...] ist Lagos unter den fünf Städten des Planeten, in denen man am schlechtesten lebt. Die Menschen dort leiden unter Abgasen, Wohnungsnot, schlechter Versorgung, unter Müll, geschundener Gesundheit, Kriminalität, verseuchtem Wasser, unter Ärztemangel und hoher Kindersterblichkeit.

Ohne Zweifel sind das alles multikausale Phänomene. Es steht jedoch fest, dass sie durch die Bevölkerungsexplosion mindestens drastisch verschärft werden – wenn in ihr nicht sogar der maßgebliche Grund gesehen werden sollte. Die Infrastruktur der Stadt kann den Ansturm der Landbevölkerung und den Kinderreichtum ihrer Einwohner nicht tragen.

Das katastrophale Wachstum der Weltbevölkerung kommt uns selbst dann nicht mehr in den Sinn, wenn es uns unmittelbar vor Augen geführt wird. Dafür ist die Flutkatastrophe in Pakistan ein gutes Beispiel. Sicher ist die Überbevölkerung Pakistans nicht der Grund gewesen für den vielen Regen dort. [...] Wir können uns [...] [aber] vollkommen sicher sein, dass dieselben Regenfälle – und es hat in der Vergangenheit über Pakistan ähnliche Monsunfälle gegeben – vor wenigen Jahrzehnten nicht ansatzweise so desaströs ausgefallen wären, und zwar schlicht deswegen, weil die Anzahl der möglichen Betroffenen um ein Vielfaches geringer gewesen wäre. 1950 lebten in Pakistan etwa 33 Millionen Menschen, heute sind es etwa 170. Die Bevölkerung hat sich in fünfzig Jahren verfünffacht.

Die Flutkatastrophe in Pakistan ist im Übrigen auch deswegen so furchtbar gewesen, weil explodierende Bevölkerungen zu Modifikationen der Natur führen, die die Konsequenzen von Unglücken verschlimmern. In Pakistan wurden

Wälder abgeholzt, deren Boden die Wassermassen besser hätte aufnehmen können. Der Indus und seine Nebenflüsse wurden begradigt, um Fläche zu schaffen, bessere Wasserversorgung zu ermöglichen und den Transport von zunehmenden Warenmengen zu bewerkstelligen, was den Fluss leichter über seine Ufer hat treten lassen. [...]

Was den Klimawandel angeht, steht zwar außer Zweifel, dass die Emissionen durch eine wachsende Bevölkerung nicht geringer werden können. Es gibt sogar Berechnungen, nach denen der Kohlendioxidausstoß des Planeten auch dann konstant bleiben würde, wenn die Industrienationen ihre Klimaziele weitestgehend erfüllen und ihre Emissionen um vierzig Prozent reduzieren sollten: Die neuen Menschen auf der Erde machen diese Bemühungen zur Makulatur. Umgekehrt sind es nach wie vor die wenigsten, die das meiste Kohlendioxid ausstoßen. Afrika, der Mittlere Osten und Südamerika produzieren zusammen gerade einmal zehn Prozent der Treibhausgase. Es braucht keine Masse an Konsumenten, um den Planeten zu ruinieren. [...] Wir erleben allerdings bereits jetzt, wie alle technischen Neuerungen nichts an der Begrenztheit der Erdkapazitäten ändern können. [...]

Trost im Angesicht des zukünftigen Katastrophenpotentials findet man ausgerechnet bei den Demographen. [...] In der Demographie herrscht [...] weitestgehend Konsens darüber, dass die Weltbevölkerung gegen Ende des Jahr-

hunderts ihren Gipfel erreicht haben und danach sinken wird.

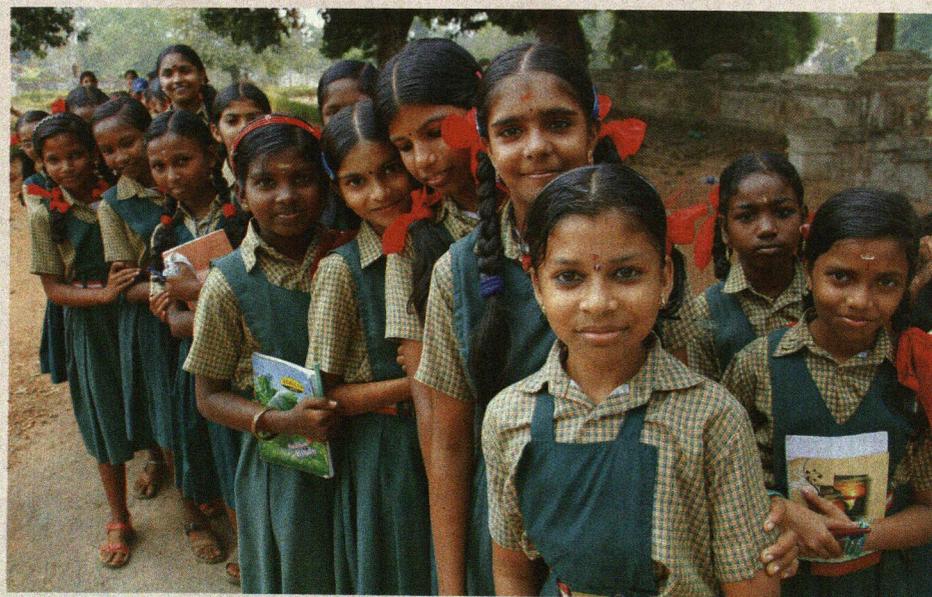
Die durchschnittliche Bildung der Weltbevölkerung hat in den letzten Jahrzehnten große Fortschritte erlebt. In der gleichen Zeit hat die Demographie feststellen können, dass Geburtsraten mit nichts stärker korrelieren als mit dem Faktor Bildung. Je höher der durchschnittliche Bildungsgrad ist, insbesondere jener der Frauen, desto weniger wächst die Bevölkerung.

Das lässt sich beispielsweise im indischen Bundesstaat Kerala sehen. Während die Bevölkerung des Subkontinents überall rasant wächst, weist Kerala ein niedrigeres Bevölkerungswachstum auf als die Vereinigten Staaten. Der große Unterschied Keralas zum Rest Indiens liegt in einer Alphabetisierungsrate von fast neunzig Prozent. Dass Bildung hilft, sieht man auch an Zahlen aus Tansania: Dort kriegt eine Frau ohne Bildung im Durchschnitt sechs Kinder, eine Tansanierin mit Universitätsabschluss zwei. [...] Die Tatsache, dass die Quote der Schulbesucher in Afrika in den letzten Jahren rückläufig ist, muss vor diesem Hintergrund aber im höchsten Maße alarmieren.

Wenn die Entwicklungshilfe sich ein einziges Ziel setzen sollte, so wäre das eine Reduktion des Bevölkerungswachstums. Für dieses Ziel aber ist die Marschroute eindeutig vorgegeben: Die Kinder müssen in Schulen. [...]

Alard von Kittlitz, „Viele Kinder, viele Sorgen“, in Faz.Net vom 11. Oktober 2010

Der südindische Bundesstaat Kerala mit einer landesweit einzigartigen Alphabetisierungsrate von 90 Prozent belegt den Zusammenhang zwischen Bildung und niedrigen Geburtenraten.



Hans Blossy / Imagebroker / Okapia