

9 Die Entwicklung der Weltbevölkerung im Zeitalter der Globalisierung

9.1 Einleitende Bemerkung

Die Themen Globalisierung und Bevölkerungsentwicklung haben viele Berührungspunkte. Fragen der Bevölkerungsentwicklung beeinflussen alle von der Kommission behandelten Themengruppen, von dem selbstverständlichen Zusammenhang zu Beschäftigungs-, Finanzierungs- oder Ressourcenproblemen bis hin zur Global Governance-Problematik. Deshalb lag es nahe, dass sich die Enquete-Kommission mit der weiteren Entwicklung der Weltbevölkerung intensiv auseinandersetze. Im Folgenden sind, im Wesentlichen auf der Basis eines Gutachtens, die Haupttrends dargestellt.¹ Es wird die Frage untersucht, ob die sich abzeichnenden Entwicklungen gestaltbar sind und welche politischen Schlussfolgerungen gezogen werden können. Vor allem wegen anderer Schwerpunkte und wegen besonderen Zeitmangels konnte dies nicht in ausreichendem Maße geschehen. Es muss in geeigneter Form nachgeholt werden.

9.2 Die globale demographische Entwicklung

Die demographische Entwicklung gehört zu den gravierendsten globalen Herausforderungen. Dynamisches Wachstum der Weltbevölkerung in bisher ungekannten Größenordnungen, zugleich eine historisch einmalige Zunahme des Anteils alter Menschen, weiter wachsende Migration und rapide Verstädterung werden das 21. Jahrhundert in allen Bereichen prägen und eine Reihe globaler Probleme verstärken. Das 20. Jahrhundert nimmt auch in demographischer Hinsicht eine Ausnahmestellung in der Weltgeschichte ein. Nie zuvor wuchs die Erdbevölkerung so schnell und um so viele Menschen. Die demographische Entwicklung wird durch politische Entscheidungen massiv beeinflusst, ist also – begrenzt – gestaltbar. Diese Gestaltbarkeit der Weltbevölkerungsentwicklung birgt Chancen für die gesamte wirtschaftliche, politische, soziale und ökologische Entwicklung der Welt.

9.2.1 Fortgesetzt dynamisches Wachstum der Weltbevölkerung

9.2.1.1 Regional ungleiche Verteilung

Das globale Weltbevölkerungswachstum ist regional höchst ungleich verteilt. Der Anteil der Entwicklungsländer am Weltbevölkerungswachstum nahm in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stetig zu. Im 21. Jahrhundert findet das Bevölkerungswachstum, anders als im 20. Jahrhundert, praktisch ausschließlich in den Entwicklungsländern² statt.

Dabei sind mittlerweile die Wachstumsunterschiede innerhalb der Entwicklungsregionen und -länder größer als die zwischen der Gesamtheit der Entwicklungsländer und der sog. entwickelten Nationen.

In Folge der ungleichen Bevölkerungsentwicklung wächst auch der Anteil der Menschen, die in Entwicklungsländern leben; das „demographische Gewicht“ der Industrienationen nimmt stetig ab.

9.2.1.2 Indirekte Einflussfaktoren auf das Bevölkerungswachstum

Indirekte Faktoren

Die Verwirklichung der vorgenannten Potenziale hängt von den indirekten Einflussfaktoren ab, zu denen u. a. Armut im weitesten Sinne – insbes. geringe formale Bildung und Gesundheitsversorgung –, Kultur, Religion, rechtliche und politische Rahmenbedingungen, Grad der Urbanisierung sowie Diskriminierung von Mädchen und Frauen gehören. Der Einfluss dieser indirekten Faktoren auf die Bevölkerungsentwicklung lässt sich schon im Hinblick auf ihre komplexe Interdependenz schwerlich quantifizieren. Der Stand der Forschung lässt sich folgendermaßen zusammenfassen:

Die besondere Bedeutung von Familienplanungsdiensten

In den letzten Jahrzehnten ist die durchschnittliche Kinderzahl in allen Entwicklungsregionen gefallen, wobei diese Entwicklung in Afrika nur sehr viel langsamer verläuft. Parallel dazu greifen immer mehr Frauen und Männer auf moderne Verhütungsmittel zurück. Diese beiden Entwicklungen hängen kausal zusammen. Verschiedene umfangreiche Analysen kommen gleichermaßen zu dem Ergebnis: das Sinken der Geburtenrate in Entwicklungsländern ist allen verfügbaren Untersuchungen zufolge fast ausschließlich auf erhöhte Anwendung von Familienplanungsmethoden zurückzuführen (z. T. geht die verringerte Fertilität auch auf erhöhte Abtreibungszahlen zurück).

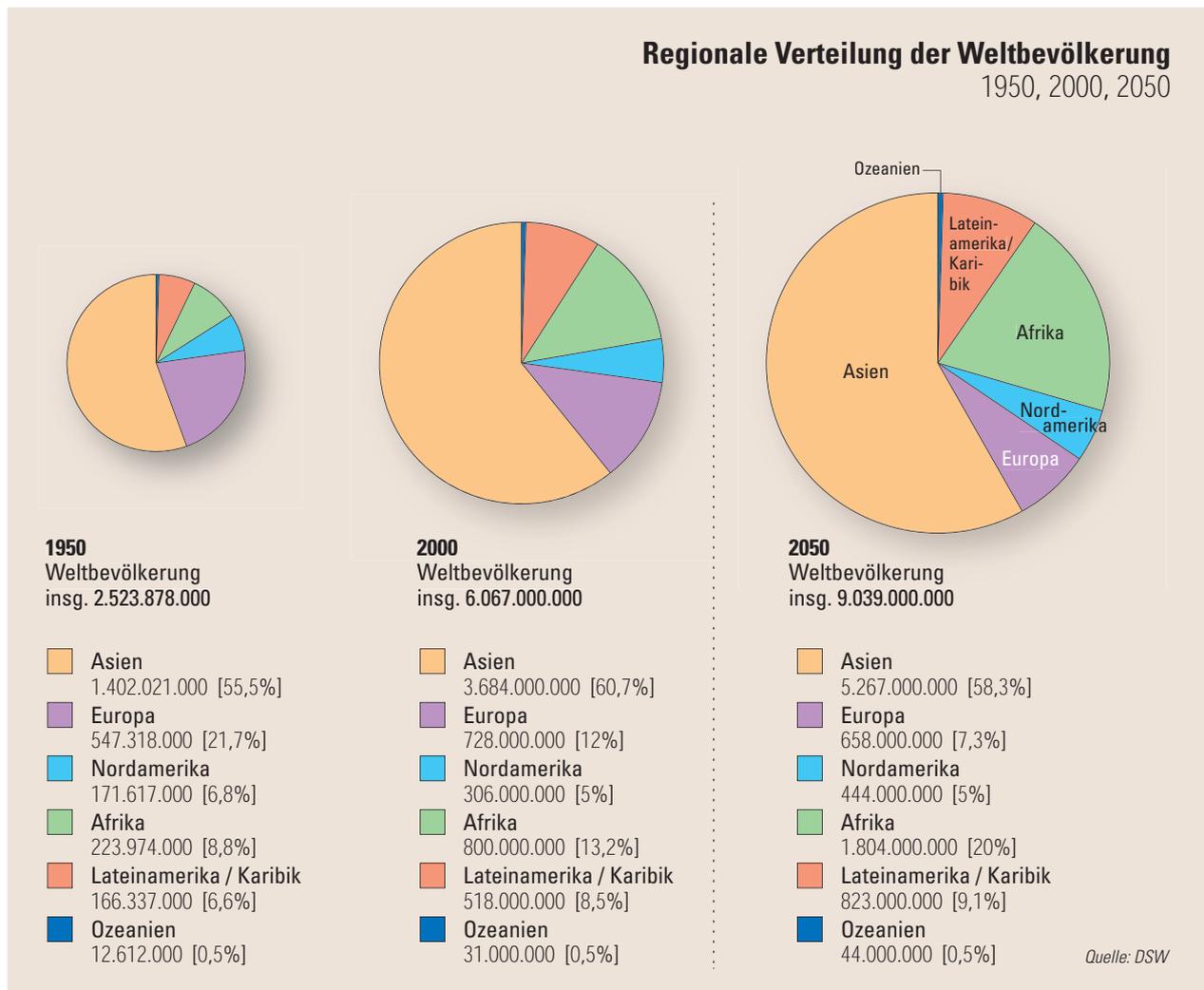
Änderung der Fertilitätspräferenzen

Eine qualitative und quantitative Verbesserung des entsprechenden Angebots und Zugangs zu Familienplanung reicht nicht aus, um eine Stabilisierung der Bevölkerungszahl zu erreichen, da Familienplanungsangebote hauptsächlich auf die Verringerung der Zahl ungewollter Schwangerschaften und Zeitpunkt sowie Abstand zwischen den Geburten („spacing“) wirken. Erst bei durchschnittlich zwei Kindern je Paar (Ersatzniveau der Fertilität 2,1) ist eine Stabilisierung der Weltbevölkerungszahl langfristig möglich. Die von den Eltern gewünschte Kinderzahl liegt in zahlreichen Entwicklungsländern (noch) oberhalb dieses Niveaus. Darum ist für eine Verwirklichung der mittleren UN-Projektion und

¹ Dieses Kapitel basiert auf einem Gutachten von Fleisch (2002).

² Zu den Entwicklungsländern werden hier alle Länder gemäß einer UN-Definition gezählt, die nicht zu Europa, Nordamerika, Australien, Japan und Neuseeland gehören.

Abbildung 9-1



eine Stabilisierung der Weltbevölkerungszahl zusätzlich eine weitere Veränderung der Fertilitätspräferenzen Voraussetzung, die nur begrenzt durch Familienplanungsprogramme erreicht werden kann.

Sinkende Fertilitätspräferenzen beeinflussen nicht nur die Nachfrage nach Familienplanung und, soweit Familienplanung nicht verfügbar ist, nach Abtreibung; vielmehr hat umgekehrt erhöhte Familienplanungspraxis offenbar (Rück-) Wirkungen auf die durchschnittlichen Fertilitätspräferenzen (Cleland 2002: 8f.). Das hängt auch damit zusammen, dass mehr Familienplanung auch unmittelbar Verbesserungen der Gesundheit und eine Reihe anderer sozioökonomischer Indikatoren bewirkt.³

„Die Bereitstellung flächendeckender Familienplanungsangebote stellt eine der vielversprechendsten Investitionen in das gegenwärtige und zukünftige Wohlergehen der Menschen dar.“ UNICEF

³ Dazu Shane 1997: 21.

Bildung

Formal weniger gebildete Menschen haben nicht nur in Entwicklungsländern in der Regel mehr Kinder. Dabei steht ein höherer Bildungsgrad der Mutter stärker in Zusammenhang mit geringerer Kinderzahl als ein höheres Bildungsniveau des Vaters (Cleland 2002: 8f.). Darum wurde lange Zeit meist als erwiesen unterstellt, dass sich die Verbesserung des Bildungsniveaus – insbesondere dasjenige von Frauen – auch stark fertilitätsmindernd auswirkt (Gelbard, Haub 1999: 25), und dies prägt bis heute die entwicklungspolitische Debatte. Mehrere neuere empirische Untersuchungen hingegen belegen, dass die Verbesserung der statistisch erfassbaren Bildung keineswegs generell und überall unabdingbare Vorbedingung für einen starken Rückgang der Fertilität ist und dass die Wirkung vermehrter Bildung stark kontextabhängig ist. Die engste nachweisbare Verbindung zwischen Grad der Bildung und der Fertilität ist die Nutzungsquote von Kontrazeptiva: höher gebildete Frauen nutzen häufiger Verhütungsmethoden und haben i. d. R. weniger Kinder. Dabei ist die Verbindung zwischen Bildung und Verhütung nicht

monokausal, sondern interdependent verknüpft und von weiteren Faktoren beeinflusst. Höhere Bildung geht in der Regel mit höherem Einkommen einher. Menschen mit höherem Bildungsniveau wohnen überproportional oft in Städten, wo der Zugang zu Mitteln und Maßnahmen für Familienplanung einfacher ist. Dort haben Menschen in Entwicklungsländern schon bei niedrigerem Bildungs- und Einkommensniveau durchschnittlich geringere Kinderzahlen als Menschen mit vergleichbarem Einkommens- und Bildungsniveau im ländlichen Raum. Selbst wenn wegen der Komplexität der Zusammenhänge die kausale Beziehung zwischen Bildung und Kinderzahl in der Bevölkerungswissenschaft hinterfragt wird, ist eine bessere Bildung von Mädchen und Frauen auch bevölkerungspolitisch geboten.

Heiratsalter

Aus welchen Gründen auch immer – je später im Leben ein Mädchen/eine junge Frau ihr erstes Kind bekommt, umso weniger Kinder bekommt sie im Laufe ihres Lebens insgesamt (Deutsche Stiftung Weltbevölkerung 1998b: 25). Dem entspricht, dass kulturelle Traditionen, die eine frühe Heirat begünstigen, einer Verringerung der Geburtenrate entgegenwirken. (Vermutlich ist der Zusammenhang jedoch komplizierter und keine monokausale Verbindung. Lebendige kulturelle Traditionen sind oft Ausdruck einer insgesamt geringeren „Modernisierung“ im westlichen Sinn, die sich auch in Fertilitätspräferenzen, Situation von Frauen usw. ausdrückt und in der Summe Einfluss auf Fertilitätspräferenzen und Zugang zu Familienplanung haben kann.) Die Bedeutsamkeit des Faktors frühe Heirat ist jedenfalls gut belegbar, z. B. im arabischen Raum, wo die durchschnittlichen Kinderzahlen von ungefähr sechs in den letzten Jahrzehnten in einigen Ländern auf unter drei, in anderen jedoch fast überhaupt nicht gefallen sind: der vollkommen unterschiedliche Rückgang korreliert stark mit Unterschieden bei der Heraufsetzung des Heiratalters im Zusammenwirken mit anderen bevölkerungspolitischen Maßnahmen (Gelbard, Haub 1999: 22f.). Im Übrigen ist der Einfluss kultureller Traditionen zu komplex, als dass sich zu ihrer Bedeutung für die Bevölkerungsentwicklung quantitative Aussagen belegen ließen. Es ist jedoch kaum bestreitbar, dass traditionelle Wertvorstellungen in Entwicklungsländern die Fertilitätspräferenzen und die Möglichkeiten von Frauen, ihr Recht auf reproduktive Selbstbestimmung auszuüben, beeinflussen.

Wirkungen auf Familienebene

Je höher die Anzahl der Kinder in einer Familie, umso schlechter ist auch der Gesundheitszustand der Kinder, wobei diese negativen Folgen Mädchen infolge ihrer Diskriminierung i. d. R. überproportional treffen (O'Neill, MacKellar, Lutz 2001: 101). Bei späterem Gebäralter, größerem Abstand zwischen den Geburten und geringerer Kinderzahl je Familie sind die Mütter-, Kinder- und Säuglingssterblichkeit in Entwicklungsländern geringer, und dies gilt unabhängig von der Versorgung mit sauberem Trinkwasser, Bildungsgrad der Eltern, dem Wohnort (Stadt oder Land) usw. (Leisinger 1999: 101). Darum besteht weitgehende Einigkeit, dass eine Ausdehnung der

Familienplanung von herausragender Bedeutung für die Verbesserung der Gesundheitssituation in Entwicklungsländern und für die Situation von Frauen und Mädchen in allgemeiner Hinsicht ist (O'Neill, MacKellar, Lutz 2001: 101, Global Health Commission 2001: 16, Leisinger 1999: 101).

In den meisten Ländern, in denen sich hohes Bevölkerungswachstum mit anderen Erscheinungsformen von Armut paart, ist das öffentliche Gesundheitswesen bereits heute überfordert. In einer zunehmenden Zahl afrikanischer Länder ist zudem in Folge der Ausbreitung von HIV/AIDS ein Zusammenbruch des Gesundheitswesens absehbar; mittelfristig ist auch für andere Weltregionen wie z. B. Asien eine rapide Ausbreitung der Pandemie zumindest nicht auszuschließen.⁴ Die fürchterlichen Folgen für alle gesellschaftlichen Bereiche sind in immer mehr der am stärksten von HIV/AIDS betroffenen Länder bereits ersichtlich. Die Belastungen des Gesundheitswesens durch HIV/AIDS summieren sich in immer mehr Ländern mit den durch hohes Bevölkerungswachstum steigenden Belastungen und mit weiteren Erschwernissen für eine Verbesserung der Gesundheitssituation. Hinzu kommt der steigende Anteil alter Menschen an der Weltbevölkerung; auch diese demographische Veränderung hat global weitreichende belastende Folgen für das Gesundheitswesen.

9.2.1.3 Projektionen

Für die künftige Weltbevölkerungsentwicklung gibt es unterschiedliche Projektionen (Wenn-dann-Berechnungen), die aus unterschiedlichen Basisannahmen resultieren. Allen von den Vereinten Nationen üblicherweise publizierten alternativen Projektionen liegt die Annahme zugrunde, dass die Fertilität in Entwicklungsländern weiter stark sinken wird. Vielfach wird die so genannte mittlere der UN-Projektionsvarianten als die wahrscheinlichste angesehen. Dieser Variante zufolge wird die Weltbevölkerung bis Mitte des 21. Jahrhunderts auf 9,3 Milliarden Menschen wachsen.

9.2.2 Umkehrung der Altersstruktur: Alterung und abnehmende Fertilität

Alterung

Die Abnahme der durchschnittlichen Kinderzahl pro Frau und die Steigerung der Lebenserwartung führten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht nur in Industrieländern zu einem schnell wachsenden Anteil der alten Menschen an der Bevölkerung. Dieser Trend wird sich fortsetzen und alle Lebensbereiche tangieren. Die Zuwachsraten der älteren Bevölkerung dürften in den nächsten fünfzig Jahren mehr als doppelt so hoch liegen wie diejenige der Gesamtbevölkerung.

In den letzten fünfzig Jahren ist der Anteil der Menschen über 60 Jahre an der Weltbevölkerung von acht auf heute

⁴ Vgl. dazu u. a. Garrett 2000: 475; vgl. ferner UNAIDS 2001: 13f.

ungefähr zehn Prozent der Weltbevölkerung gestiegen; für die nächsten fünfzig Jahre wird mit einem Anstieg auf 21 Prozent der wachsenden Weltbevölkerung gerechnet und ihre absolute Zahl wird von heute ungefähr 600 Millionen auf etwas mehr als das Dreifache steigen (Vereinte Nationen, Population Division 2001a, Executive Summary: xxvii).⁵ Die Zunahme der Zahl älterer Menschen läuft in Entwicklungsländern erheblich schneller ab als in Industrienationen, und der weit überwiegende Teil der Menschen über 60 wird in Entwicklungsländern leben. Dort erodieren groß-familiäre und rurale Solidarstrukturen im Zuge von Verstädterung und Industrialisierung. Privatwirtschaftliche oder sozialstaatliche Altersversorgungssysteme sind aber für einen großen Teil der Bevölkerung auf absehbare Zeit faktisch unerreichbar. Es steht zu befürchten, dass aufgrund dessen die Zahl der absolut Armen in der Welt nicht sinken, sondern sogar steigen wird. Wegen der höheren Lebenserwartung von Frauen und ihrem höheren Anteil an der älteren Bevölkerung sowie im Hinblick auf den zunehmenden Anteil „alter Armer“ dürfte die „Feminisierung der Armut“ zunehmen (Vereinte Nationen, Population Division 2001a, Executive Summary: xxx; Leisinger 1999: 41).

9.2.3 Wachsende Migration und Urbanisierung

9.2.3.1 Wachsende Migration

Zu den großen demografischen Trends, deren Ausmaß bisherige Menschheitserfahrungen übersteigt und das Bemühen um eine zukunftsfähige Entwicklung erheblich erschwert, gehört die anhaltend wachsende Migration. Während in den Industrienationen die internationale Migration höchste Aufmerksamkeit genießt, wird häufig übersehen, dass die Bevölkerungsbewegungen innerhalb von Ländern erheblich größer sind und auch die internationale Migration überwiegend ein Phänomen zwischen Entwicklungsländern ist. Allein innerhalb Chinas dürften mit einer „floating population“ von z. T. über 100 Millionen Menschen fast ebenso viele Menschen unterwegs sein wie weltweit zwischen Staaten. Genauere zahlenmäßige Angaben und Differenzierungen sind indes schwierig, da Definitionen und Statistiken stark variieren und nur unvollständiges Datenmaterial zur Migration innerhalb von Ländern vorliegt.

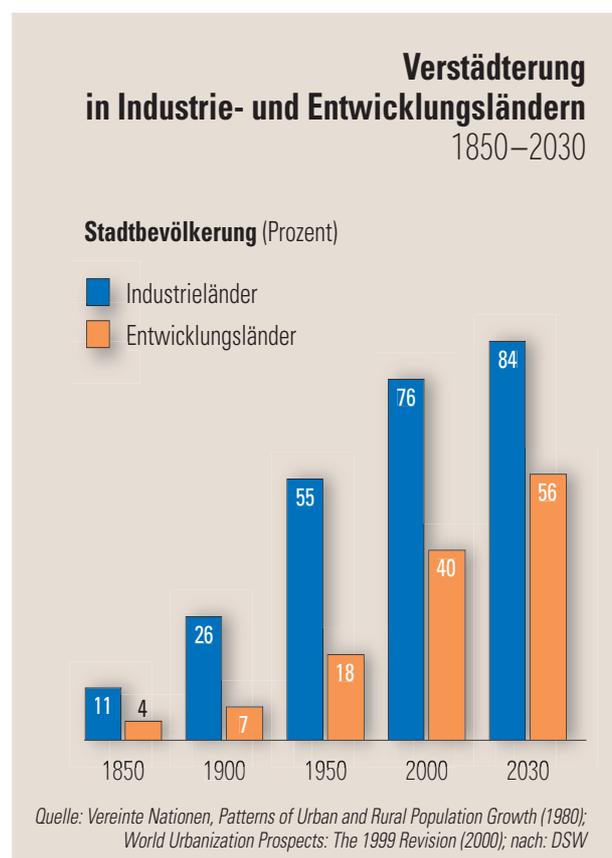
Trotz der hohen Unsicherheit über das globale Ausmaß der internationalen und Binnen-Wanderungen ist jedenfalls unbestritten, dass viele hunderte Millionen Menschen sich in der Situation freiwilliger oder erzwungener Migration befinden, dass ihre Zahl und der Anteil weiblicher Migranten steigt und dass sich diese Bevölkerungsbewegungen auf jene Regionen konzentrieren, die mit dem ungenauen Begriff des „Südens“ bezeichnet werden (Fleisch 2001).

⁵ Vgl. auch Zahlen für 2100 in O’Neill, Balk 2001: 33 und Leisinger 1999: 40f.

9.2.3.2 Jahrtausend der Städte

Mit dem 21. Jahrhundert hat das „Jahrtausend der Städte“ (Kofi Annan) begonnen. Die Stadtbevölkerung der Erde wächst prozentual erheblich schneller als die Weltbevölkerung. Dies ist unstrittig, auch wenn sich keine einheitliche Definition des Begriffes „Stadt“ durchgesetzt hat. Nach UN-Angaben hat sich in den letzten fünfzig Jahren die Zahl der Menschen, die in Städten leben, von 740 Millionen auf 2,9 Milliarden mehr als verdreifacht, der Urbanisierungsgrad – also Anteil der Städter/innen an der wachsenden Weltbevölkerung – ist damit von 30 auf 47 Prozent hochgeschwungen. Im Jahr 2007 wird UN-Schätzungen zufolge die Mehrzahl der Menschen in einer Stadt leben, zwei Drittel von ihnen in Entwicklungsländern. Es besteht Einigkeit, dass der Trend der rapiden Verstädterung, also der Zunahme des städtischen Bevölkerungsanteils an der Gesamtbevölkerung, mit nur leichter Abschwächung anhalten wird. In den nächsten zwanzig Jahren werden weltweit voraussichtlich über 50 Prozent mehr Menschen zur Stadtbevölkerung hinzukommen als in den letzten 25 Jahren, insofern kann man von einem „Wachstum des Städtewachstums“ sprechen. Im Jahre 2050 werden, so schätzen die UN, über sechs Milliarden Menschen in Städten leben, – das sind ebenso viele, wie heute insgesamt den Globus bevölkern. Weltweit werden dann zwei von drei Menschen Städter/in sein.

Abbildung 9-2



Diese enorme Dynamik hat keine historischen Vorbilder. Das bereits schwierig zu bewältigende Wachstum der Industriestädte des 19. Jahrhunderts verlief geradezu gemächlich, verglichen mit dem heutigen Städtewachstum in Entwicklungsländern. Mexiko City wuchs in nur 30 Jahren von einer auf acht Millionen Menschen, London brauchte dafür 130 Jahre.

In den nächsten 15 Jahren wird die Zahl der Megastädte von heute 19 auf 23 wachsen, davon die überwiegende Zahl in Entwicklungsländern. Es wird erwartet, dass Bombay bis 2020 mit dann 28,5 Millionen Einwohnern (heute 18 Millionen) Tokio (26 Millionen) vom ersten Platz verdrängt haben wird. Lagos wird den dritten Platz einnehmen (1950: 300 000 Einwohner, 2000: 13,4 Millionen, 2015: 23,2 Millionen).

Neun der zehn bevölkerungsreichsten Städte der Welt werden vermutlich bereits im Jahr 2020 Städte in Entwicklungsländern sein. Davon werden allein drei in Indien liegen.

9.3 Weltbevölkerungswachstum und Aspekte nachhaltiger Entwicklung

Der Zusammenhang zwischen den demographischen Entwicklungen und anderen Variablen nachhaltiger Entwicklung ist als solcher weitgehend unbestritten und auch in der Agenda 21 des Umweltgipfels in Rio 1992 anerkannt worden. Er ist jedoch von hoher Komplexität geprägt und darum in vielerlei Hinsicht unklar und umstritten.

Die Diskussion konzentriert sich dabei zumeist auf die Frage der ökologischen Tragfähigkeit. Indes dürfte der Zusammenhang zwischen starken demographischen Veränderungen einerseits und sozialen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen andererseits nicht minder bedeutsam sein.

9.3.1 Menschenzahl und „natürliche“ Tragfähigkeit

Die Frage, wie viel Menschen die Erde „ertrage“, ist nicht mit einer bestimmten Zahl beantwortbar. Die Bevölkerungszahl ist einer von zahlreichen Faktoren, die die Möglichkeiten menschenwürdigen Lebens bei gleichzeitiger ökologischer Nachhaltigkeit (sustainability) mitbestimmen. Insbesondere setzt die „carrying capacity“ der Erde der Versorgung einer wachsenden Menschenzahl bei gleichzeitiger ökologischer Nachhaltigkeit auf absehbare Zeit keine dauerhaft unverrückbare Grenze; vielmehr hängt es wesentlich auch von der Art und Weise der Nutzung natürlicher Ressourcen ab, wie viele Menschen unter welchen Bedingungen leben können. Auf der anderen Seite ist offensichtlich, dass eine größere Menschenzahl bei ansonsten konstanten Variablen eine größere Belastung der natürlichen Umwelt darstellt.

Die ökologische Belastung ist zur Zeit eng gekoppelt an das jeweilige Wohlstandsniveau; das wohlhabendste Fünftel der Menschheit ist auch an den ökologischen Belastungen der Erde weit überproportional beteiligt. Allerdings zeigt bereits der Vergleich der USA mit z. B. europäischen Staaten, dass ein vergleichbares Wohlstandsniveau mit

höchst unterschiedlichen ökologischen Belastungen gekoppelt sein kann. Gleichwohl ist der geringere durchschnittliche Pro-Kopf Ressourcenverbrauch der Entwicklungsländer vor allem Ausdruck weit verbreiteter Armut. Soweit eine Verlangsamung des Bevölkerungswachstums mit Verringerung der Armut und wirtschaftlicher Entwicklung einhergeht, kann dies im Ergebnis zu einer höheren ökologischen Gesamtbelastung der natürlichen Umwelt führen (sog. „Demographische Falle“).

Global betrachtet ist der wachsende Druck auf Ökosysteme heute überwiegend eine Frage der Art und Weise und der Quantität des Konsums.⁶ Das macht die Bevölkerungsentwicklung aber nicht bedeutungslos. Bevölkerungswachstum erhöht den Gesamtverbrauch und die sonstige Belastung der Umwelt. Dies kommt in der Formel zum Ausdruck, die die Umweltwirkung vereinfachend folgendermaßen darstellt:

Umweltwirkung = Bevölkerungszahl x Pro-Kopf-Konsum x Umweltverbrauch je Konsumeinheit.⁷

Die globale Betrachtung von Tragfähigkeitsfragen birgt die Gefahr unausgewogener Schlussfolgerungen, wenn sie nicht durch regionale Perspektiven ergänzt wird. Wichtige ökologische Ressourcen sind regional ungleich verteilt. Auch bei vergleichsweise niedrigem Konsumniveau kann erheblicher Druck auf die lokalen und regionalen natürlichen Ressourcen ausgeübt werden – mit Konsequenzen auch für globale Umweltfragen.

9.3.2 Bevölkerungswachstum und natürliche Ressourcen am Beispiel Wasser

Der Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Variablen nachhaltiger Entwicklung tritt bei einigen begrenzten natürlichen Ressourcen etwas klarer zutage. Gleichwohl sind die Prozesse tief miteinander verflochten; der im Folgenden unternommene Versuch der Darstellung einzelner kausaler Zusammenhänge ist darum in seiner Aussagefähigkeit immer beschränkt. Verallgemeinern lässt sich indes, dass die belastende Wirkung von Bevölkerungsveränderungen wie Wachstum oder Migration auf natürliche Ressourcen als solche unbestritten ist, dass aber diese Wirkung jeweils von einer Reihe anderer Faktoren abhängt und darum höchst unterschiedlich und von komplexer Interdependenz geprägt ist (O'Neill, MacKellar, Lutz 2001: 89ff.).

9.3.2.1 Das Weltbevölkerungswachstum verschärft die globale Wasserkrise

Wasser ist eine Schlüsselressource für fast alle Entwicklungsfragen. Die Gesamtproblematik der Süßwasserknappheit und deren Folgen werden an anderer Stelle dargestellt (Vgl. hierzu Kapitel 7.5). Die folgenden Ausführungen beschränken sich darum auf einige Aspekte des Zusammenhangs mit dem Weltbevölkerungswachstum.

⁶ Dies dürfte unbestritten sein; nähere Ausführungen dazu u. a. in: UNDP, UNEP, World Bank, World Resources Institute 2000: 23 ff.

⁷ Dazu im einzelnen: O'Neill, MacKellar, Lutz 2001: 117 ff.

Nach einer weithin anerkannten Definition von Wasserknappheit und -mangel⁸ leben heute mindestens 500 Millionen Menschen in 31 Ländern mit Wasserknappheit oder -mangel. Je nachdem, wie sich die Bevölkerungszahl entwickelt, werden bis zum Jahr 2025 zwischen 39 und 48 Länder in eine dieser beiden Kategorien fallen mit einer Gesamtbevölkerung von 2,4 bzw. 3,3 Milliarden Menschen (Engelman, Dye, LeRoy 2000: 30).⁹

Eine Definition der Vereinten Nationen geht von einem Mindestsüßwasser-Bedarf pro Person (MWB) von 50 Litern täglich aus, dessen Befriedigung wiederum als Verwirklichung des Grundrechts auf sauberes Wasser angesehen wird. Bis zum Jahr 2050 wird nach UN-Schätzungen nahezu jeder zweite Mensch in Ländern leben, die den MWB-Standard nicht erfüllen; und diese Schätzung beruht auf der mittleren UN-Bevölkerungsprojektion, die eine Verringerung der durchschnittlichen Kinderzahl auf ungefähr zwei pro Frau im Weltdurchschnitt zugrundelegt. Dabei berücksichtigt der genannte MWB nur den Süßwasserbedarf für die individuell-persönliche Nutzung und nicht auch für andere Formen der Wassernutzung wie Landwirtschaft, Industrie und Schutz von Ökosystemen.

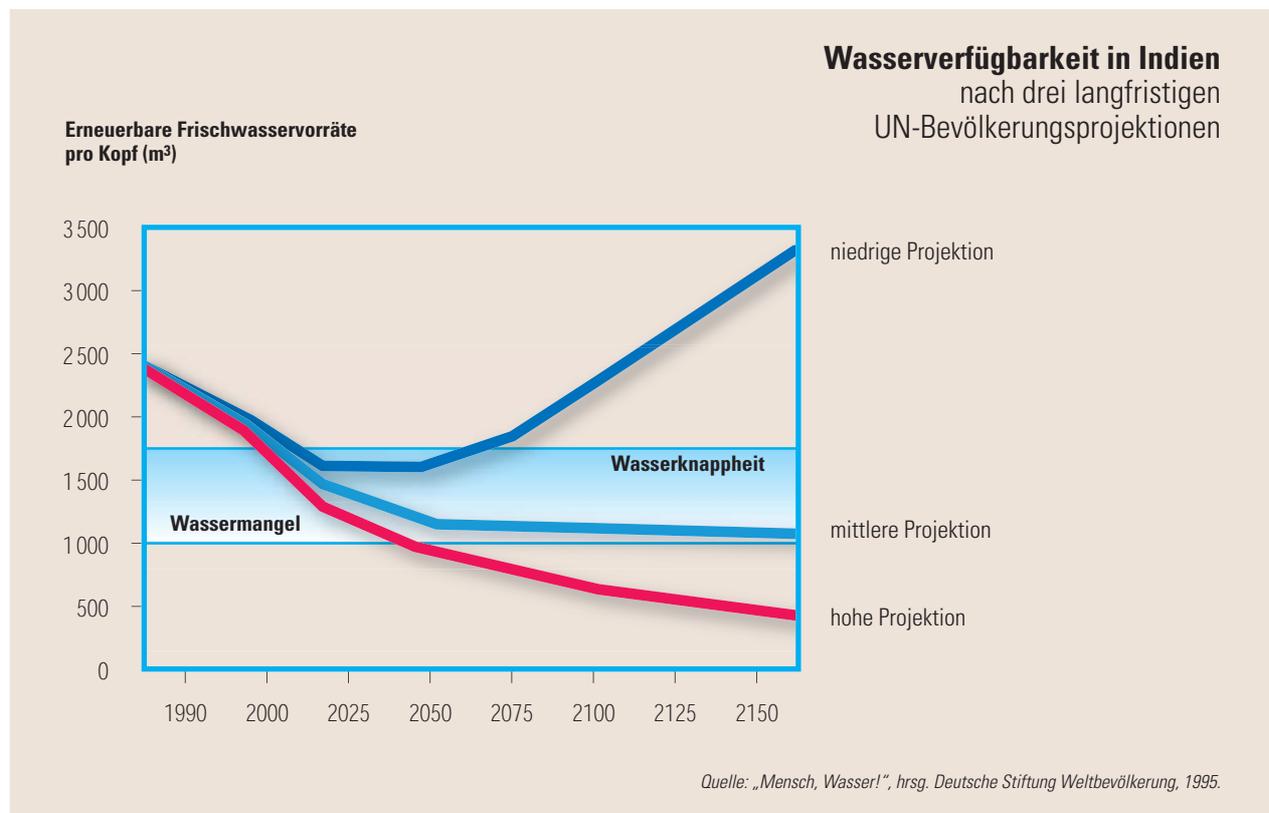
Die Differenz macht deutlich, welche hohe Bedeutung einer Verlangsamung des Bevölkerungswachstums für die Frage ausreichender Verfügbarkeit von sauberem Wasser zukommt.

Die Wasserqualität lässt in weiten Teilen der Welt zu wünschen übrig. Mehr als eine Milliarde Menschen haben bereits heute – unabhängig von der verfügbaren Wassermenge – keinen Zugang zu sauberem Wasser (UNFPA 2001: 15, Enquete-Kommission „Globalisierung“ 2001c: 87). Wassermangel, Wasserknappheit und schlechte Wasserqualität haben erhebliche negative Auswirkungen u. a. auf die Volksgesundheit (Enquete-Kommission „Globalisierung“ 2001c: 87) und damit auch auf die volkswirtschaftliche und sonstige Entwicklung. Indem Bevölkerungswachstum dies verschärft, unterminiert es eine nachhaltige Entwicklung.

Bevölkerungspolitik und Wasserkrise

Die Verfügbarkeit von Süßwasser lässt sich auf absehbare Zeit nur begrenzt durch technische Lösungen wie z. B. Entsalzung und nur mit hohen finanziellen – und in der Praxis auch ökologischen – Kosten steigern. Enorme

Abbildung 9-3



⁸ Vgl. Engelman, Dye, LeRoy 2000: 25f.; UNFPA 2001: 14.

⁹ Vgl. mit höheren Zahlen zur aktuell von Wasserknappheit betroffenen Menschen: UNDP, UNEP, World Bank, World Resources Institute 2000: 110 ff.

Potenziale bergen jedoch Möglichkeiten, den Effizienzgrad der Wassernutzung zu steigern. Dies erfordert jedoch Zeit, erhebliche Investitionen, „good governance“ und die Überwindung tradierter kultureller Hürden für Verhaltensänderungen. Eine Verlangsamung des Bevölkerungswachstums bringt Zeitgewinne auch für die Entschärfung des Süßwasserproblems mit sonstigen Maßnahmen und erleichtert damit die Schaffung der übrigen Voraussetzungen für eine gesteigerte Wassereffizienz. Nach einer weithin anerkannten Studie von Engelmann und Le Roy können spezifisch bevölkerungs-politische Entwicklungsmaßnahmen, insbesondere die Verwirklichung des „Menschenrechts auf Familienplanung“, zur Entschärfung der Süßwasserkrise in Entwicklungsländern mindestens ebensoviel beitragen wie alle anderen Maßnahmen zusammen (Engelman, LeRoy 1995: 56). Diese Einschätzung mag als übertrieben einzustufen sein. Vor dem Hintergrund der Bedeutung der Bevölkerungsentwicklung ist aber bedenklich, dass etwa 30 Prozent des deutschen Entwicklungshaushalts in Vorhaben auf dem Wassersektor gehen, während für spezifisch bevölkerungspolitische Entwicklungsmaßnahmen wie Förderung der Familienplanung nur jeweils zwei bis drei Prozent aufgewendet werden und bevölkerungspolitische Maßnahmen in diese Programme zur Verbesserung der Wasserversorgung häufig nicht integriert sind.

Eine Verbesserung der effizienten Nutzung des Rohstoffes Wasser trägt auch zu sozioökonomischen Verbesserungen und damit indirekt zur Verlangsamung des Weltbevölkerungswachstums bei. Ohne eine Verringerung der globalen demographischen Dynamik ist eine Lösung der globalen Wasserkrise auf absehbare Zeit unrealistisch.

9.3.3 Wirtschaftliche und soziale Aspekte

9.3.3.1 Verschärfter Kampf um bezahlte Beschäftigung

Schnell wachsende Erwerbsbevölkerung

Die Weltbevölkerung befindet sich seit einigen Jahrzehnten in einer Phase historisch einmalig hohen Wachstums der Zahl der Menschen im Erwerbsalter (15 bis 64 Jahre).¹⁰ Dieses Wachstum ist heute fast ausschließlich (über 90 Prozent) (Farooq, Ofosu 1992: 6) die Folge des Weltbevölkerungswachstums und der pyramidenförmigen Altersstruktur. Die Zahl der erwerbsfähigen Menschen wird in den nächsten zehn Jahren um mehr als 450 Millionen Menschen (Konrad-Adenauer-Stiftung & Deutsche Stiftung Weltbevölkerung 2000: 7) wachsen. Bis zur Mitte des Jahrhunderts kommen, je nach Bevölkerungsentwicklung, schätzungsweise zwischen 1,7 und über zwei Milliarden Menschen hinzu (Leisinger 1999: 107); der Unterschied entspricht der Gesamtzahl der heutigen Erwerbsbevölkerung Lateinamerikas und der Karibik zusammen und illustriert die Bedeutung der Beeinflussung der Bevölkerungsentwicklung.

In Phasen, in denen die Erwerbsbevölkerung schneller wächst als die Gesamtbevölkerung, bietet sich die Chance, diesen „demographischen Bonus“ für eine Steigerung der Wirtschaftskraft zu nutzen. Die Nutzung der theoretischen Vorteile einer überproportional wachsenden Erwerbsbevölkerung setzt jedoch Investitionen insbesondere in das Humankapital, andere öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur voraus. In Ländern mit rasch wachsender Bevölkerung ist dies tendenziell schwieriger, weil sich die Investitionssumme auf eine stetig wachsende Kopffzahl verteilt. In einer Weltwirtschaft, die sich zunehmend auf Technik und Information stützt, besteht die Gefahr, dass Nationen mit rasch wachsender Bevölkerung wirtschaftlich zurückfallen.

Wachstum des informellen Sektors

Weltweit – mit sehr wenigen Ausnahmen – verschiebt sich die Beschäftigung vom Agrarsektor hin zum Dienstleistungssektor. In den Entwicklungsländern ist heute nach wie vor der überwiegende Teil der Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt. Dieser Anteil sinkt jedoch laufend, wozu – im Zusammenwirken mit anderen Faktoren wie z. B. extrem ungleiche Landverteilung – die durch Bevölkerungswachstum beschleunigte Verstädterung beiträgt. In der Zeit zwischen 1950 und 1990 sank in Entwicklungsländern der Anteil der in der Landwirtschaft tätigen von über 80 auf ungefähr 60 Prozent, während die entsprechenden Anteile des Dienstleistungssektors von zwölf auf 23 Prozent und der Industrie von sieben auf 16 Prozent der Beschäftigten stieg (Konrad-Adenauer-Stiftung & Deutsche Stiftung Weltbevölkerung 2000: 12). Das absolute Wachstum der formellen Arbeitsplätze des industriellen und des Dienstleistungssektors in Entwicklungsländern – ganz überwiegend in Städten verortet – ist dabei offenbar (die Datenlage ist für ein Großteil der Entwicklungsländer vollkommen unzureichend) geringer gewachsen als die Zahl der Menschen im Erwerbsalter in den Städten (ILO 1996b: 157). Dem entspricht, dass ein immer größerer Anteil der Menschen der Entwicklungsländer im informellen Bereich tätig ist (ILO 1996b: 157). Das überproportionale Wachstum des in den informellen Sektor der Städte strömenden Arbeitskräfteangebots zusammen mit anderen Faktoren wirkt negativ auf das Lohnniveau der unteren Schichten und die soziale Sicherung.¹¹

Verschärfung von Einkommensungleichheiten

Dem entspricht, dass nach Studien z. B. der Weltbank und der ILO der Anteil der unteren Schichten am Gesamteinkommen eines Landes umso geringer ist, je höher das Bevölkerungswachstum ist (Leisinger 1999: 107).

Gleichwohl ist fraglich, ob das Bevölkerungswachstum hier der ausschlaggebende oder jedenfalls ein signifikanter Verstärkungs-Faktor der innerstaatlichen Einkommensungleichheit ist. Dem weltweit zu beobachtenden Wachstum der Einkommensungleichheit innerhalb von Ländern liegen eine Reihe von Faktoren zugrunde: in Entwicklungsländern summieren sich „traditionelle“ Ursachen,

¹⁰ Zur Definition vgl. Weltbank 2001d: 51.

¹¹ Vgl. u. a. ILO 1996b: 151 ff.

wie z. B. extrem ungleiche Verteilung von Land mit neuen, wie z. B. Strukturanpassungsprogrammen oder Privatisierung maroder Staatsbetriebe. Die verfügbaren Daten (vgl. Cornia, Court 2001) sind zu unvollständig und bieten deshalb bislang keinen Beleg für oder gegen die These, dass das hohe Bevölkerungswachstum ein wesentlicher Verstärkungsfaktor der wachsenden Einkommensungleichheiten innerhalb von Ländern ist.

Für eine solche Wirkung des Bevölkerungswachstums dürfte jedoch u. a. die Erschwerung verbesserter Bildungsversorgung durch starkes Bevölkerungswachstum sprechen. Die Verbesserung des allgemeinen Niveaus z. B. der Bildung – insbesondere von Mädchen – ist von besonderer Bedeutung für die Begrenzung von Einkommensungleichheiten (Vgl. Cornia, Court 2001). Hohes Bevölkerungswachstum ist nicht das wesentliche Hindernis. Aber im Zusammenspiel mit der pyramidenförmigen Altersstruktur ein zusätzliches Erschwernis für eine Verbesserung der Bildungsversorgung (UNFPA 1991a: 7). Insofern hat hohes Bevölkerungswachstum eine indirekte Verstärkungswirkung auf die innerstaatliche Einkommensungleichheit, die jedoch nicht zahlenmäßig erfassbar ist. Entsprechendes gilt für andere Bereiche, in denen eine verbesserte Pro-Kopf-Versorgung durch starkes Bevölkerungswachstum erschwert wird und die für die Entwicklung des Inlandsprodukts bedeutsam sind, z. B. im öffentlichen Gesundheitswesen und der sonstigen Infrastruktur.

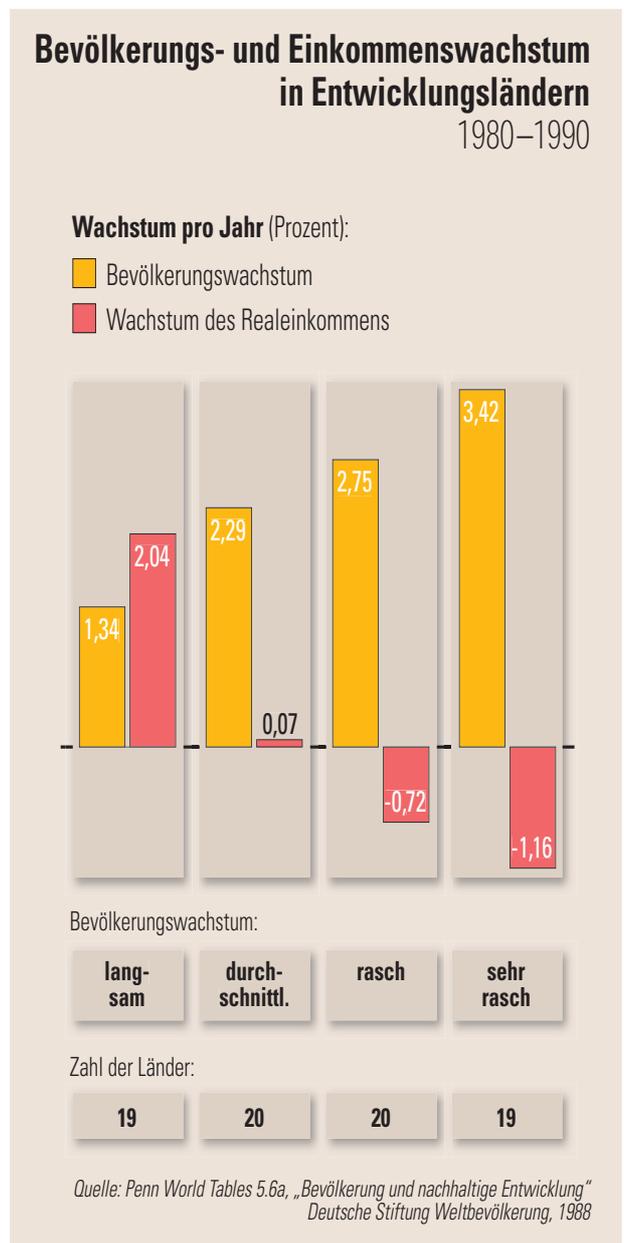
Verstärkung der internationalen Einkommensluft

In den Entwicklungsländern mit hohem Bevölkerungswachstum verteilt sich das Bruttoinlandsprodukt auf eine schnell wachsende Menschenzahl; das hat zur Folge, dass das Pro-Kopf Bruttoinlandsprodukt erheblich langsamer wächst als die Wirtschaft oder sogar trotz wachsendem Bruttoinlandsprodukt sinkt. Je geringer infolge höheren Bevölkerungswachstums das durchschnittliche Pro-Kopf-Wachstum des Inlandsprodukts ist, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass große Bevölkerungsteile reale Einkommenseinbußen in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums hinnehmen müssen. Das Inlandsprodukt Afrikas wuchs in den neunziger Jahren jährlich um rund 2,3 Prozent und im letzten Jahrzehnt um rund 2,6 Prozent. Infolge des Bevölkerungswachstums sank jedoch das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt in den neunziger Jahren, und im letzten Jahrzehnt stagnierte es nahezu, trotz Wirtschaftswachstums.

Da am Wachstum des Bruttoinlandsprodukts die verschiedenen Bevölkerungsschichten unterschiedlich partizipieren, läuft ein Wachstum des durchschnittlichen Pro-Kopf-Inlandsprodukts nicht automatisch für die Mehrzahl der Bevölkerung auf reale Einkommenszuwächse hinaus. Je geringer infolge höheren Bevölkerungswachstums das durchschnittliche Pro-Kopf-Wachstum des Inlandsprodukts ist, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass große Bevölkerungsteile reale Einkommenseinbußen in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums hinnehmen müssen. Die ist besonders deutlich am Beispiel Afrikas. Selbst wenn in Afrika die Wirtschaft in den nächsten Jahren ungefähr mit derselben Prozentzahl wächst wie die Bevöl-

kerung und damit das durchschnittliche Pro-Kopf-Inlandsprodukt in etwa konstant bleibt, wird dort die Zahl der Menschen in absoluter Armut (Einkommen unter einem Dollar pro Tag) deutlich wachsen (Weltbank 2000a: 29ff.). Mit überproportionaler Beteiligung wohlhabenderer Schichten an Einkommenszuwächsen und konstantem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen ist zwangsläufig ein Realeinkommensverlust der ärmeren Schichten und, bei Wachstum der Bevölkerung, ein Anwachsen der Zahl der in Armut lebenden Menschen verbunden. Da sich, wie ausgeführt, Bevölkerungswachstum, Einkommensungleichheit und Armut gegenseitig verstärken, wächst schon darum mit höherem Bevölkerungswachstum die Gefahr einer Negativspirale.

Abbildung 9-4



Da dieser demographisch bedingte Effekt in den Industrienationen nicht oder allenfalls sehr viel geringer auftritt, bedeutet dies auf internationaler Ebene, dass damit eine Vergrößerung der Einkommenskluft zwischen dem ärmsten und wohlhabendsten Fünftel der Menschheit einhergeht (Eberlei 2001a: 77).

9.3.3.2 Wirtschaftliches Wachstum

Mittlerweile geht die wohl überwiegende Meinung der Wirtschaftswissenschaftler dahin, dass rasches Bevölkerungswachstum dem Wirtschaftswachstum eines Landes im Zeitalter der Globalisierung abträglich ist (Deutsche Stiftung Weltbevölkerung 1998a: 12). Wirtschaftswachstum hängt aber von einer Reihe weiterer Faktoren mit ab. Umfangreiche Korrelationsanalysen¹² sprechen aber zumindest dafür, dass ein niedrigeres Bevölkerungswachstum tendenziell günstigere Bedingungen für ein Wirtschaftswachstum im Rahmen der Weltwirtschaft schafft. Dies scheint u.a. damit zusammenzuhängen, dass in einer globalisierten Weltwirtschaft am ehesten und mit dem größten Erfolg in den Entwicklungsländern mit einer besser (aus-)gebildeten und gesünderen Bevölkerung investiert wird. Ein weiterer Faktor dürfte sein, dass Familien mit geringerer Kinderzahl in Entwicklungsländern meist – aber keineswegs durchgängig – eine höhere Sparrate aufweisen und mehr in die Bildung und Ausbildung ihrer Kinder investieren.

9.3.3.3 Erschwerung ausreichender Bildungsversorgung

Die Verbesserung des allgemeinen Bildungsniveaus – insbesondere von Mädchen – spielt für eine Reihe von Fragen eine Schlüsselrolle. Umgekehrt hat auch das Bevölkerungswachstum Einfluss auf die Bildungsversorgung.

Wirkungen auf Familienebene

Auf Familienebene sinken unter Armutsbedingungen die „Investitionen“ in die Entwicklung eines Kindes mit wachsender Familiengröße (Leisinger 1999: 101). Die Vermeidung ungewollter Schwangerschaften hat einen unmittelbar positiven Effekt innerhalb einer Familie auch auf die Bildung und Ausbildung der nachwachsenden Generation. Dies illustrieren auch Untersuchungen, wonach die Wahrscheinlichkeit des Schulbesuchs der Kinder erheblich höher ist, wenn die jeweilige Mutter Familienplanung anwendet – auch wenn hier verschiedene Faktoren zusammenwirken und darum keine monokausale Erklärung angemessen ist.

Verbesserung der (Aus-)Bildungsversorgung und andere Maßnahmen zur Verlangsamung des Weltbevölkerungswachstums verstärken sich gegenseitig.

Schnelles Bevölkerungswachstum hat, wie beschrieben, negative Effekte auf die Einkommensentwicklung und erschwert auch dadurch in Entwicklungsländern Investitionen der ohnehin einkommensschwachen Eltern in Bildung und Ausbildung ihrer Kinder. Auch hier ist die Wirkung wechselseitig.

Wachsende Zahl der Kinder im Schulalter

Auf gesellschaftlicher Ebene bedeutet rapides Bevölkerungswachstum im Zusammenspiel mit der pyramidenförmigen Altersstruktur ein rapides Wachstum der Zahl der Kinder und Jugendlichen. In der Folge verteilt sich der Bildungsetat auf eine immer größere Kopfzahl. Eine Verbesserung der Bildungsversorgung ist aber im Zeichen der globalisierten Weltwirtschaft mehr denn je *conditio sine qua non* dafür, dass Entwicklungsländer nicht von der weltwirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt bleiben oder werden.

Kasten 9-1

Bedeutung des Bevölkerungswachstums für die Unterrichtsversorgung am Beispiel Uganda

Welche Bedeutung das Bevölkerungswachstum für die Unterrichtsversorgung haben kann, macht das Beispiel Ugandas deutlich. In Uganda wird sich allein in den nächsten 25 Jahren die Zahl der Kinder im Primärschulalter von heute 6,6 Millionen knapp verdoppeln, wenn im selben Zeitraum die durchschnittliche Kinderzahl pro Familie „nur“ um ein Kind sinkt. D. h.: bei gleichbleibenden Einschulungsraten und konstanter personeller und sachlicher Schulausstattung pro Schüler verdoppeln sich in diesem Fall die finanziellen Aufwendungen im Lande für die Primärschulbildung. Entsprechendes gilt für Sekundarbildung und Ausbildung. Wenn im selben Zeitraum das Schüler-Lehrer-Verhältnis in den Grundschulen von heute 1 zu 60 auf 1 zu 40 gesenkt werden soll, bedeutet dies, dass zur Versorgung einer wachsenden Schülerzahl die Zahl der aktiven Lehrer in Uganda innerhalb von nur 25 Jahren verdreifacht werden muss (Population Secretariat, Uganda 2001: 29).

¹² Siehe O'Neill, MacKellar, Lutz 2001: 84 f.

Hohes Bevölkerungswachstum ist kein unüberwindbares Hindernis für eine Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit Bildungs- und Ausbildungsangeboten, wie positive Trends in diesem Bereich in der Vergangenheit zeigten (Nachweise bei O'Neill, MacKellar, Lutz 2001: 89); jedoch erschwert das hohe Bevölkerungswachstum im Zusammenspiel mit anderen Faktoren die Bildungsversorgung auf mehreren Ebenen.

Geschlechtsspezifische Diskriminierung in der Bildungsversorgung

Nach wie vor besuchen erheblich weniger Mädchen als Jungen Grund- und weiterführende Schulen, auch wenn in einer Reihe von Ländern diese geschlechtsspezifische Diskriminierung verringert wurde. Der Fortschritt der Geschlechtergerechtigkeit in der Bildung, der für vorangegangene Jahrzehnte festgestellt werden konnte, ist in den letzten Jahren ins Stocken gekommen, in zahlreichen Ländern gab es sogar Rückschritte (Ruppert 2001a: 112, 120f.).

Allgemeine Rückschlüsse auf das Verhältnis zwischen Veränderung der Diskriminierung im Bildungswesen und der Bevölkerungsentwicklung lassen die verfügbaren Daten jedoch nicht ohne weiteres zu. Es lässt sich aber belegen, dass auf Familienebene eine hohe Kinderzahl die bestehende Diskriminierung von Mädchen in mehrfacher Hinsicht verstärkt; unter Armutbedingungen wird bei ihnen in der Regel zuallererst gespart. Das betrifft sowohl den Schulbesuch wie auch die Ernährung, die für den Lernerfolg nachweislich von großem Einfluss ist. Zudem wirkt sich auf Familienebene eine hohe Kinderzahl in Kombination mit Armut und bestehender Diskriminierung in der Weise aus, dass die älteren Geschwister – und hier überproportional die Mädchen – für die Betreuung der jüngeren eingesetzt werden, statt dass sie zur Schule gehen. Damit erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass sie ein geringeres Einkommen und schlechteren Zugang zu Familienplanung haben werden (O'Neill, MacKellar, Lutz 2001: 99ff u. ö.).

Die ohnehin zu fordernde Beseitigung der geschlechtsspezifischen Diskriminierung (auch) im Bildungsbereich ist auch bevölkerungspolitisch wünschenswert, weil eine Erhöhung des Bildungsniveaus der Mutter für verschiedene Determinanten der Fertilität einflussreicher ist als die des Vaters.

9.3.3.4 Weitere politische Aspekte

Gefährdung des Friedens

Aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt sich bereits, dass das Weltbevölkerungswachstum als krisenverschärfender Entwicklungsfaktor an Bedeutung gewinnen wird und damit auch die globale Sicherheitsfrage stellt.

Mit der Verknappung natürlicher Ressourcen, der Vertiefung sozialer Fehlentwicklungen, der Migration und der ungeordneten Stadtentwicklung geht die Gefahr der Destabilisierung sozialer und politischer Systeme einher. Dies er-

höht das Potenzial für Krisen und Konflikte. Verstärkend kommt hinzu, dass durch hohes Bevölkerungswachstum im Verbund mit „bad governance“ und anderen Faktoren die Chancen für religiösen Fundamentalismus und Extremismus wachsen.

Veränderung der sicherheitspolitischen Gewichtungen?

Auf die globalen politischen Wirkungen des Bevölkerungswachstum hat die Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen in einer Studie hingewiesen (Wöhlcke 1997: 35f., 39f.). Darin werden erhebliche Konsequenzen des Weltbevölkerungswachstums für die bisherigen globalen sicherheitspolitischen Gewichtungen hervorgehoben. Das – regional höchst unterschiedliche – Bevölkerungswachstum werde, so die Studie, die Hierarchie und die Gewichte im internationalen System geradezu umschichten. Außerdem wird eine zusätzliche Gefährdung der Stabilität in Regionen befürchtet, die bereits heute von erheblichen Migrationsbewegungen und/oder Knappheiten geprägt sind.

Verteilungskonflikte

Absoluter Wassermangel (d.h. weniger als 1000 Kubikmeter verfügbares Süßwasser pro Kopf und Jahr) herrscht schon heute in weiten Teilen Afrikas, Nordchinas, Indiens und des Mittleren Ostens, und die Problematik nimmt nicht zuletzt infolge des Bevölkerungswachstums zu.

Damit verschärft sich die Frage der Verteilung begrenzter Ressourcen. Verteilungskonflikte um Süßwasserreserven können an zahlreichen Fronten aufbrechen: zwischen Stadt und Land, Arm und Reich, zwischen verschiedenen Wirtschaftssektoren (Landwirtschaft versus Industrie) sowie zwischen Staaten, die gemeinsame Wasserquellen nutzen. Während die erstgenannten Gegensätze von Interessensgruppen vor allem den sozialen Frieden bedrohen, wird in letzterem von der internationalen Friedensforschung zunehmend der Grund für bewaffnete Konflikte in der Zukunft gesehen (Wöhlcke 1997: 98)¹³. Um solchen Konflikten vorzubeugen, bedarf es einerseits einer maximalen Ausnutzung des immensen Ersparnispotenzials, das z.B. in einer verbesserten Bewässerungstechnik, effektiveren landwirtschaftlichen Produktionsweisen, modernen industriellen Techniken und drastisch reduzierter Wasserverschmutzung liegt. Dafür muss zunächst der politische Wille mobilisiert werden, um die weitgehend bekannten Lösungen zur nachhaltigen Nutzung der Wasservorräte in die Tat umzusetzen (Postel 1998: 629–637). Das bedeutet beispielsweise, Wasser in integrierte Entwicklungs- und Raumplanung einzubeziehen. Konfliktvermeidung auf internationaler Ebene erfordert zudem internationale Absprachen in wasserknappen Regionen zur optimalen gemeinsamen Nutzung vorhandener Wasserreserven (Postel 1998: 101ff.). In allen Ansätzen zur Sicherung der Wasserversorgung kommt aber auch der Reduzierung des Bevölkerungswachstums mit

¹³ Siehe auch International Federation of the Red Cross and the Red Crescent Societies 1999: 13.

humanitären Maßnahmen inkl. Familienplanung eine Schlüsselrolle zu.

Desintegration und innere Spannungen

Die Zunahme der regionalen und internationalen Migration, die oben bereits dargestellt wurde, und zu der die wachsende Zahl von Umweltflüchtlingen immer mehr beiträgt, hat u.a. zur Folge, dass die jeweilige nationale Infrastruktur und Basisversorgung überlastet und der Prozess der schnell wachsenden informellen Randsiedlungen der Städte (Slumbildung) mit all seinen Folgen, wie Krankheiten, Kriminalität und Extremismus, beschleunigt wird. Die staatliche Ordnung und Verwaltung in einer Reihe von Entwicklungsregionen wird dadurch zunehmend überfordert. Ferner können große Migrationsströme auch die innere Integrationskraft einer Gesellschaft überfordern. Die daraus resultierende Segmentierung nationaler und kultureller Identitäten kann erhebliche Spannungen erzeugen, die auch in der Innen- und Außenpolitik immer stärker an Einfluss gewinnen werden (Wöhlecke 1997: 41), und die als Rebound-Effekt die Popularität religiös-fundamentalistisch geprägter politischer Gruppierungen erhöhen können.

Veränderte Konflikte

Insgesamt lässt sich beobachten, dass sich die Natur moderner Konflikte, insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges, grundlegend verändert hat: an die Stelle von politischen Rivalitäten großer Mächte tritt eine Summe unterschiedlicher Belastungsfaktoren und Instabilitäten, welche die Grundlagen sozialer und politischer Strukturen bedrohen (Fleisch 2000: 95)¹⁴. Statt als internationale Konflikte spielen sich heute die meisten kriegerischen Auseinandersetzungen in Form von bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen ab. Unter diesen Voraussetzungen verändern sich, national wie international, auch die politischen Gestaltungsmöglichkeiten und Steuerungsinstrumente für Frieden und Sicherheit (Fleisch 2000: 96).

In vielen Ländern paart sich das hohe Bevölkerungswachstum zudem mit einer strukturellen Ineffizienz, sei es in der Verwaltung, Wirtschaftspolitik oder Infrastruktur. Das steht dem Ausgleich von Konflikten und einer balancierten Verteilung vorhandener Ressourcen vielfach im Wege (Fleisch 2000, Wöhlecke 1997: 30f.).

In einer zunehmend globalisierten Welt bleiben diese Effekte nicht mehr auf ein Land oder eine Region beschränkt, sondern wirken überregional destabilisierend.

9.4 Weltbevölkerungspolitik

9.4.1 Die Kairoer Konferenz zu Bevölkerung und Entwicklung 1994

Heute besteht international weitreichend Einigkeit, dass und wie eine weltbevölkerungspolitische Entwicklungsstrategie auszusehen hat. Denn mit der UN-Konferenz zu

Weltbevölkerung und Entwicklung in Kairo 1994 konnte erstmalig seit dem Zweiten Weltkrieg ein weitreichender internationaler Konsens über die Notwendigkeit und Gestaltung bevölkerungspolitischer Strategien und Politiken erreicht werden, der bis heute anhält.

9.4.1.1 Kairo 1994: Paradigmenwechsel und internationaler Konsens

Mit der Kairoer UN-Konferenz zu Bevölkerung und Entwicklung 1994 wurde ein Paradigmenwechsel eingeleitet: zum einen wurde nach jahrzehntelangem Streit ein weitreichender internationaler Konsens¹⁵ zu Weltbevölkerungsentwicklung und diesbezüglicher Politik im Kontext nachhaltiger Entwicklung erreicht. Vor allem aber löste eine von individuellen Bedürfnissen ausgehende Sichtweise und diesbezügliche Handlungsempfehlungen die zuvor dominierende Auffassung ab, welche Bevölkerungspolitik hauptsächlich als ein Instrument zur kontrollierenden Steuerung „von oben“ zum Inhalt hatte. Die alte Sichtweise von Bevölkerungspolitik war einer der wesentlichen Gründe für eine Ablehnung durch Frauen- und Menschenrechtsgruppen gewesen; dieser Grund entfiel mit den Kairoer Beschlüssen weitgehend. Und der Streit, ob „Entwicklung die beste Pille“ oder Verhütung notwendige Vorbedingung von Entwicklung sei, wurde in dem Sinne aufgelöst, dass Verbesserung des Zugangs zu Familienplanung weder vor- noch nachrangig, sondern ein notwendiger Bestandteil von anderen Entwicklungsanstrengungen und in diesen zu integrieren sei.

Der Konsens von Kairo ist nachfolgend auf weiteren UN-Konferenzen der neunziger Jahre, insbesondere auf der Weltfrauenkonferenz 1995 (Beijing), in verschiedener Hinsicht bestätigt worden und wurde auf der Kairo-Folgekonferenz 1999 trotz entsprechender Versuche des Vatikans von der internationalen Gemeinschaft nicht mehr infrage gestellt.

¹⁵ Zwar waren Vorbereitung und Durchführung auch der Kairoer Konferenz von heftigem Streit geprägt.

Dies ging jedoch zum Großteil auf ein den Verlauf stark behinderndes Widerstreben des Vatikans und einiger kleinerer Länder aus; die Vorbehalte des „Heiligen Stuhls“ richteten sich vor allem gegen den Einsatz von Kondomen zur Eindämmung der HIV/AIDS-Pandemie sowie von „künstlichen“ Verhütungsmitteln insgesamt, gegen Sexuaufklärung und von Verhütungsmöglichkeiten für Jugendliche und unverheiratete Menschen sowie gegen eine Anerkennung des Menschenrechts auf Familienplanung als Individualrecht. Andere Streitpunkte z. B. zur Bewertung von Migration, zur Gleichstellung der Frau usw. konnten mit den übrigen Konferenzteilnehmern weitestgehend beigelegt werden. Im Übrigen hat aber die internationale Gemeinschaft mit dem Kairoer Abschlussdokument eine Konsensleistung zustande gebracht, die ihresgleichen sucht; und zwar nicht nur zwischen nahezu allen Regierungen weltweit, sondern auch zwischen verschiedenen Gruppierungen der Nichtregierungsorganisationen auf den Feldern der Bevölkerungs-, Frauen-, Umwelt- und sonstigen Entwicklungspolitik, den Akademien der Wissenschaften auf der ganzen Welt und zahlreichen weltweiten Verbänden. Gegen den Kairoer Konsens wurden auch vom Vatikan nur teilweise (siehe oben) sowie, was die Gleichberechtigung von Frauen angeht, von einigen islamisch geprägten Ländern Vorbehalte geltend gemacht.

¹⁴ Vgl. auch Soysa, Gleditsch 1999: 12f.

Kasten 9-2

Die zentralen Botschaften des Abschlussdokuments von Kairo

Die zentralen Botschaften des Abschlussdokuments von Kairo in Form eines Aktionsprogramms beinhalten,

- dass sich die Verwirklichung der Freiheits-, Gleichheits- und sozialen Menschenrechte und andere Maßnahmen nachhaltiger Entwicklung gegenseitig bedingen,
- dass nachhaltige Entwicklung ohne Verlangsamung des Weltbevölkerungswachstums kaum möglich sein dürfte und umgekehrt,
- dass die ohnehin zu fordernde Verwirklichung individueller Freiheits-, Gleichheits- und Anspruchs- und Teilhabe-Rechte der Schlüssel auch zur Verlangsamung des Bevölkerungswachstums ist,
- das erstmalige Anerkenntnis der Bedürfnisse und Rechte von Jugendlichen insbesondere auf dem Gebiet der Sexualaufklärung und der Versorgung mit Dienstleistungen der reproduktiven Gesundheit.

Dreh- und Angelpunkte der Kairoer Beschlüsse sind dabei erstens ein ganzheitliches Konzept der „reproduktiven Gesundheit“ einschließlich Familienplanung, und – damit zusammenhängend – zweitens Gleichberechtigung und Gleichstellung von Frauen und Mädchen und „empowerment“ von Frauen. Neben Forderungen und Empfehlungen zu einer Vielzahl von Fragen enthält der Kairoer Aktionsplan ein „Kernpaket“ von Maßnahmen der Familienplanung und reproduktiver Gesundheit mit konkreten Aussagen zur Finanzierung.

9.4.1.2 Einhellige nachhaltige Unterstützung der Kairoer Beschlüsse in Deutschland

Der Deutsche Bundestag hat sich bereits im Jahre 1994 fraktionsübergreifend hinter die Beschlüsse von Kairo – ausdrücklich auch in Fragen der Finanzierung von Maßnahmen des „Kernpakets“ – gestellt und die Bundesregierung u. a. aufgefordert, im Wege der Umschichtung einen größeren Anteil des Entwicklungshaushalts für die Umsetzung des Kairoer Aktionsplans bereitzustellen; ferner wurde mit dem Beschluss die „zentrale“ Bedeutung des UN-Bevölkerungsfonds UNFPA hervorgehoben und das anhaltende Bevölkerungswachstum als bedeutendes Entwicklungshindernis für die meisten Entwicklungsländer eingestuft (Deutscher Bundestag 1994: 12/8162 und 1998: 13/9608).

Seither ist dies im politischen Raum in Deutschland immer wieder und von allen Seiten bekräftigt worden und kann als stabiler parteienübergreifender Konsens in Deutschland bezeichnet werden. Ferner hat der Verband der deutschen Nichtregierungs-Organisationen VENRO die Beschlüsse von Kairo 1994 begrüßt und in den Folgejahren mehrfach ein verstärktes Engagement der Bundesregierung bei der Umsetzung angemahnt; Zustimmung kam auch aus den Umweltverbänden, den Gewerkschaften, von Seiten der Wirtschaft und den Medien. Von Seiten der Wissenschaft in Deutschland werden ebenfalls seit langem und, soweit ersichtlich weitestgehend einhellig, verstärkte Bemühungen entsprechend den Kairoer Beschlüssen als unbedingt erforderlich für die menschliche Entwicklung eingestuft.

Die deutsche Bevölkerung stuft das Weltbevölkerungswachstum, wie umfangreiche Befragungen z. B. durch EMNID wiederholt bestätigten, als eines der größten globalen Probleme ein und befürwortet eine finanzielle Verstärkung des Entwicklungsengagements der Bundesrepublik, obwohl das gegenwärtige Niveau dieses Engagements von der Bevölkerung den Umfragen zufolge vollkommen überschätzt wird.

Die finanziellen Zielsetzungen des Kairoer Aktionsprogramms wurden im Kairo-Folgeprozess weder für die Verwirklichung des „Kernpakets“ bis zum Zieljahr 2000 noch für andere Bereiche auch nur annähernd erreicht.

Bei der Finanzierung des Kernpakets sind die wohlhabenden OECD-Staaten, die ein Drittel der Kostenlast tragen sollten, stärker hinter dem Aktionsplan zurückgeblieben als die Entwicklungsländer. Nach Schätzungen des UN-Bevölkerungsfonds und von Nichtregierungsorganisationen wurden im Jahre 2000 von den so genannten Geberländern nur rund zwei Milliarden US-Dollar statt der vereinbarten 5,7 Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestellt und damit kaum mehr als im Jahre der Kairo-Konferenz (UNFPA 2000: 77)¹⁶. Innerhalb der OECD-Staaten gibt es insofern beträchtliche Unterschiede. Für die Entwicklungsländer, denen in Kairo zwei Drittel der Kostenlast zugeordnet wurde, wird geschätzt, dass sie etwas mehr als die Hälfte des in Kairo beschlossenen Finanzierungsniveaus erreicht hatten.

¹⁶ Vgl. auch Conly, de Silva 1998.

Das so genannte Kairo-Kernpaket

Eine bestimmte zahlenmäßige Zielvorstellung hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung wird im Kairoer Aktionsplan nicht als Ziel formuliert, und zwar auch vor dem Hintergrund, dass solche quantitativen demographischen Zielvorgaben häufig in gravierende Menschenrechtsverletzungen mündeten. Mit dem Aktionsplan betont aber die internationale Gemeinschaft ausdrücklich, dass die Umsetzung der Beschlüsse, insbesondere des „Kernpakets“, unabdingbare Voraussetzung dafür sind, dass die Weltbevölkerung nicht schneller als entsprechend der mittleren UN-Projektion wächst.

Zum „Kernpaket“ gehören folgende Komponenten: Befriedigung des ungedeckten Bedarfs an Familienplanungsdienstleistungen, HIV/AIDS-Prävention, sonstige reproduktive Basisgesundheitsversorgung und Investitionen in bevölkerungswissenschaftliche Forschung. Die Aufwendungen dafür sollen nach den Beschlüssen von Kairo rund 17 Mrd. US-Dollar jährlich im Jahr 2000 betragen und nachfolgend im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung laufend auf ein Jahresbudget von 22 Milliarden US-Dollar (in Preisen von 1993) gesteigert werden. Der größte Teil davon soll in die Verhinderung ungewollter Schwangerschaften durch Familienplanungsdienstleistungen i. w. S. (inklusive Aufklärung) investiert werden.

Auf der Kairoer Konferenz kamen die Regierungen aller Nationen überein, dass die so genannten Geberländer von öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit – im Wesentlichen die OECD-Staaten – ein Drittel des 17-Milliardenpakets bereitstellen würden und die Entwicklungsländer zwei Drittel.

Mit dem Ziel von 17 Milliarden US-Dollar Jahresbudget für das Kernpaket im Jahr 2000 hat die internationale Gemeinschaft eine Verdreifachung der entsprechenden globalen Aufwendungen im Jahr 1994 innerhalb von sieben Jahren beschlossen.

9.4.1.3 Die Beiträge Deutschlands

Die genannten Beschlüsse des Bundestages sind nicht nur nicht verwirklicht worden, im Bereich der bevölkerungspolitischen Entwicklungszusammenarbeit sind erhebliche Kürzungen vorgenommen worden. Zwar sind die Zahlen zu den deutschen Finanzbeiträgen für die Implementierung des Kairoer Kernpakets im Einzelnen strittig, da es widersprüchliche Darstellungen seitens der Bundesregierung, unterschiedliche Einstufungen und insgesamt keine Transparenz gibt.

Unstrittig dürfte aber sein, dass Deutschland seinen Anteil zur Finanzierung des Kairo-Kernpakets – berechnet nach Maßgabe des Bruttosozialprodukts – nicht einmal zur Hälfte aufbringt und dass die entsprechenden Budgets gesunken sind. Dabei hat sich der Akzent auf Kosten der Förderung der Familienplanung hin zur AIDS-Prävention verschoben, d. h. die Förderung der Familienplanungsdienste wurde überproportional gekürzt. Dieser Effekt ist noch durch Fokussierung auf weniger Förderschwerpunkte je Entwicklungsland verstärkt worden; Familienplanung fiel häufiger aus dem jeweiligen Förderkonzept heraus als etwa Investitionen in Infrastruktur.

Auch die multilateralen Mittel für die bevölkerungspolitische Entwicklungszusammenarbeit sind gekürzt worden, obwohl die zentrale Bedeutung von UNFPA unstrittig ist.

In neuerer Zeit ist seitens der Bundesregierung versucht worden, im Rahmen der Entschuldungsinitiative Finanzressourcen für die reproduktive Gesundheit zu generieren; inwieweit das von Erfolg gekrönt sein wird, bleibt abzuwarten.

9.4.2 Weltbevölkerungspolitik als chancenreiche politische Herausforderung im Zeitalter der Globalisierung

Die zur Jahrtausendwende nachlassende Bereitschaft insbesondere der Industrienationen, die Weltbevölkerungsentwicklung als zentrale globale politische Gestaltungsaufgabe nachhaltiger Entwicklung anzunehmen, steht im krassen Kontrast zu den großen Erfolgen, die mit entsprechenden humanitären Maßnahmen erzielt wurden, und den mit solchen Maßnahmen verbundenen Vorteilen.

Doch selbst wenn es gelingen sollte, die spezifisch bevölkerungspolitischen Beschlüsse der Kairo-Konferenz umzusetzen und eine Verlangsamung des Weltbevölkerungswachstums entsprechend der mittleren UN-Projektion zu erreichen, dürfte die Bewältigung des Weltbevölkerungswachstums in den nächsten Jahrzehnten schwieriger werden als in der Vergangenheit. Zum einen kommen, wie ausgeführt, in den meisten Entwicklungsländern in den nächsten Jahrzehnten mehr Menschen hinzu als in dem Vergleichszeitraum der Vergangenheit, und zwar auch bei drastisch verringerter Fertilität und langsamerem Bevölkerungswachstum entsprechend der mittleren UN-Projektion. Und dieses Wachstum trifft auf vergleichsweise ungünstigere Bedingungen als früher. Die Schädigung und der Verbrauch natürlicher Ressourcen wie z. B. Wasser führt in den nächsten Jahrzehnten für immer mehr Länder zur Unterschreitung kritischer Grenzwerte. Dasselbe gilt für die landwirtschaftliche Nutzfläche pro Kopf und die

Bodenverschlechterung. Ganze Ökosysteme sind schwerer geschädigt als vor einigen Jahrzehnten, die Meere überfischt und der Artenverlust hat sich beschleunigt. Die Folgen des Klimawandels sind heute deutlicher zu spüren als vor einigen Jahrzehnten, vor allem in Entwicklungsländern, und die Wüstenbildung ist erheblich weiter fortgeschritten. Migration und Urbanisierung sind dynamischer als je zuvor und kommen als Belastung der Gesellschaften hinzu. Die Zahl der Arbeitslosen oder Unterbeschäftigten ist höher denn je und steigt, und immer mehr Menschen finden nur noch im informellen Sektor eine Beschäftigung. Die Schere bei den Einkommen klafft immer weiter auseinander. Innerhalb der Entwicklungsländer und -regionen ist auch die demographische Entwicklung von zunehmender Divergenz geprägt. Die Entwicklungsländer sind mit Waffen überflutet. In einer zunehmend vernetzten Welt treffen Krisen immer mehr Menschen auch in anderen Regionen.

Dies sind nur einige der Bedingungen, die es heute gegenüber den letzten vier Dekaden erschweren, die absehbare Wiederholung des Bevölkerungswachstums um drei Milliarden Menschen zu bewältigen.

Die vergangenen Jahrzehnte brachten enorme Fortschritte für den Zugang zu Familienplanung und anderen unmittelbar fertilitätsrelevanten Dienstleistungen. Sie waren aber auch geprägt von Menschenrechtsverletzungen bei der Durchsetzung demographischer Zielsetzungen nicht nur in Indien und China. Auch die Qualität der Familienplanungsdienste entspricht in zahlreichen Entwicklungsländern nicht dem als Minimum anerkannten Niveau. Und nach wie vor haben über 300 Millionen Paare im reproduktiven Alter (allgemein zwischen 15 und 40 Jahren) keinen Zugang zu Familienplanung und zugehörigen reproduktiven Gesundheitsdienstleistungen. Über 100 Millionen davon möchten die nächste Schwangerschaft hinausschieben oder keine weitere Schwangerschaft mehr, jedoch haben sie keinen Zugang zu moderner Kontrazeption. Dass ungewollte Schwangerschaften einer der beiden Hauptfaktoren des heutigen Weltbevölkerungswachstums sind, wurde bereits dargelegt.

Betrachtet man die Gesundheitssituation insgesamt, ist das Bild noch düsterer auch im Bereich der Reproduktionsmedizin. Dies gilt sowohl bei der medizinischen Betreuung von Schwangerschaft und Geburt wie auch beispielsweise der weit verbreiteten Praxis von Genitalverstümmelungen (in Ländern wie Äthiopien und Ägypten sind davon mehr als 80 Prozent der Mädchen betroffen).

Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass die Nutzung der Basisgesundheitsdienstleistung Familienplanung seit den frühen sechziger Jahren in allen Entwicklungsregionen außer Afrika erheblich gestiegen ist – von zehn auf über 50 Prozent der maßgeblichen Altersgruppe, woran die Entwicklungszusammenarbeit einen erheblichen Anteil hat. Dies hat u. a. zu einem historisch einmaligen Rückgang der Fertilität geführt und war für eine Reihe anderer Entwicklungserfolge eine wichtige Voraussetzung.

Nach Schätzungen sind in den Entwicklungsländern allein mit Familienplanungsprogrammen der letzten Jahrzehnte 700 Millionen unerwünschte Geburten verhütet worden (Cincotta, Engelmann 2001: 139), und die Zahl der verhüteten Abtreibungen dürfte in ähnlicher Größenordnung liegen.

Hochrechnungen zufolge werden bis zum Jahr 2050 weitere 3,1 Milliarden ungewollte Schwangerschaften nicht stattfinden, wenn die in Kairo beschlossenen Investitionen in Familienplanung i. w. S. getätigt werden (Bongaarts 1990: 299ff.). Noch größer ist der demographische und humanitäre Effekt, wenn dies mit Grundbedürfnisbefriedigung auf anderen Gebieten, insbesondere auch der Bildung, kombiniert wird.

Der Unterschied zwischen mittlerer und hoher Projektionsvariante – fast zwei Milliarden Menschen zusätzlich bis 2050 – und die evidenten negativen Folgen sehr schnellen Bevölkerungswachstums für die ganze Welt sollten Grund genug sein, die Chancen zu nutzen, die sich mit der Verwirklichung des Kairoer Plans verbinden.

Es hätte nur Vorteile, weltweit und für Generationen. Kurzum: Bevölkerungspolitik ist erfolgversprechende Politik nachhaltiger Entwicklung.