



Bevölkerungspolitik auf Irrwegen

Caritas zur Initiative «Stopp der Überbevölkerung» von Ecopop

Die Anliegen der Initiative

In Kürze: Die Ecopop-Initiative «Stopp der Überbevölkerung» trägt weder zur Lösung der demografischen und migrationspolitischen Herausforderungen der Schweiz bei, noch dient sie einer menschenwürdigen Armutsbekämpfung in den ärmsten Entwicklungsländern:

→ **Innenpolitisch** will sie eine rigide Beschränkung der Zuwanderung und hat eine Kündigung der Personenfreizügigkeit zur Folge. Strukturelle Probleme hinsichtlich der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen hingegen geht sie nicht an. Richtig wäre es, den Ressourcenverschleiss zu bremsen, an der Personenfreizügigkeit festzuhalten und gleichzeitig das inländische Potenzial durch bessere berufliche Rahmenbedingungen für Frauen, Berufsbildungsefforts und Anerkennung der Ausbildungen von Migrantinnen und Migranten optimal zu nutzen.

→ **Entwicklungspolitisch** untergräbt sie die Anstrengungen der Entwicklungszusammenarbeit für Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung, indem sie zur Senkung des Bevölkerungswachstums in den ärmsten Ländern Afrikas zehn Prozent der Entwicklungsgelder auf freiwillige Familienplanung lenken will. Richtig wäre es, gezielt in Bildung, Gesundheit und Beschäftigung zu investieren und Familienplanung dort ergänzend einzusetzen, wo dies dringend nötig ist.

Caritas setzt sich ein für eine nachhaltige Entwicklung, in der Schweiz ebenso wie in Entwicklungsländern. Anstelle der unsinnigen Forderung nach isolierter Zuwanderungsbeschränkung und einseitiger Familienplanung braucht es Massnahmen, welche die Herausforderungen von Grund auf angehen und strukturellen Lösungen den Weg ebnen.

Im November 2012 reichte die Vereinigung Ecopop ihre Initiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» ein. Die Initianten nehmen eine Belastungsgrenze der «natürlichen Lebensgrundlagen» an und leiten daraus eine Obergrenze der Bevölkerungszahl ab, die es einzuhalten gelte. In der Schweiz soll dies dank rigider Begrenzung der Einwanderung, in Entwicklungsländern dank freiwilliger Familienplanung erreicht werden.

Ecopop-Anliegen 1: Bevölkerungswachstum der Schweiz bremsen

Ecopop will die «natürlichen Lebensgrundlagen» der Schweiz dauerhaft sicherstellen und daher deren Einwohnerzahl beschränken. Um dies zu erreichen, soll der Zuwanderungssaldo, das heisst die Differenz zwischen Ein- und Auswanderung, derart begrenzt werden, dass er höchstens 0,2 Prozent jährliches Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung zur Folge hat. Zur Herkunft einwandernder Personen äussert sich Ecopop nicht, da es ihr nur um der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen geht. Ausgehend von der Bevölkerungsstatistik per 31.12.2012 hätte dies bedeutet, dass der Zuwanderungssaldo auf 16 100 Personen begrenzt worden wäre, tatsächlich betrug er 64 800 Personen. Die Begrenzung der Zuwanderung ist das Hauptanliegen der Initiative. Dabei hat Ecopop eine national-ökologische Sichtweise, was sich auch daran zeigt, dass der neue Artikel «Bevölkerungszahl» im Abschnitt «Umwelt und Raumplanung» der Bundesverfassung eingefügt werden soll.

Auswirkung der Initiative auf die Zuwanderung am Beispiel der Bevölkerungsstatistik 2012

Bevölkerungszahl per 31.12.2012: 8 036 900 Personen	Reales Wachstum		Gemäss Ecopop-Initiative	
	Personen	in Prozent	Personen	in Prozent
Bevölkerungswachstum 2012	82 300	1,03%	33 600	0,42%
davon im Inland	17 500	0,22%	17 500	0,22%
davon durch Zuwanderung	64 800	0,81%	16 100	0,20%

Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen

Ecopop-Anliegen 2: Völkerrechtliche Verträge aufkündigen

Ecopop verlangt im vorgeschlagenen Verfassungsartikel, dass die Schweiz keine völkerrechtlichen Verträge abschliessen darf, welche «gegen die Bestimmungen dieses Artikels verstossen oder Massnahmen verhindern oder erschweren, die zur Erreichung der Ziele dieses Artikels geeignet sind» – also keine Vertragsabschlüsse, die eine Zuwanderung ohne feste Kontingentierung erlauben. Gemäss Übergangsbestimmung müssen bestehende völkerrechtliche Verträge innert vier Jahren angepasst, nötigenfalls gekündigt werden. Damit stellen sich die Initianten explizit gegen die Weiterführung und Erweiterung der bilateralen Verträge mit der EU. Das Personenfreizügigkeitsabkommen wäre zu kündigen.

Es gibt keinen «sachlichen Zusammenhang» zwischen Familienplanung in Afrika und Zuwanderungsbegrenzung in die Schweiz.

lionen Franken für Familienplanung aufzuwenden, wenn man den Rahmenkredit 2013–2016 für Internationale Zusammenarbeit als Grundlage nimmt. Ecopop argumentiert, dass damit die gesundheitliche, wirtschaftliche und soziale

Entwicklung in Entwicklungsländern gefördert und gleichzeitig die Natur geschont werden solle. Dahinter steht das Bild einer «Bevölkerungsexplosion», wonach in den ärmsten Ländern vor allem das Bevölkerungswachstum für Armut und Entwicklungsdefizite verant-

wortlich sei. Im Fokus haben die Initianten nach eigenen Angaben die ärmsten Länder Afrikas.

Ecopop-Anliegen 3: Entwicklungszusammenarbeit auf Familienplanung kanalisieren

Ergänzend will Ecopop schliesslich vorschreiben, mindestens 10 Prozent der Schweizer Entwicklungsgelder seien für eine «würdige Förderung von freiwilliger Familienplanung» in Entwicklungsländern mit hohen Fruchtbarkeitsraten, der durchschnittlichen Anzahl Kinder pro Frau, einzusetzen. Demnach hätte die Schweiz jährlich über 200 Mil-

Keine Einheit der Materie

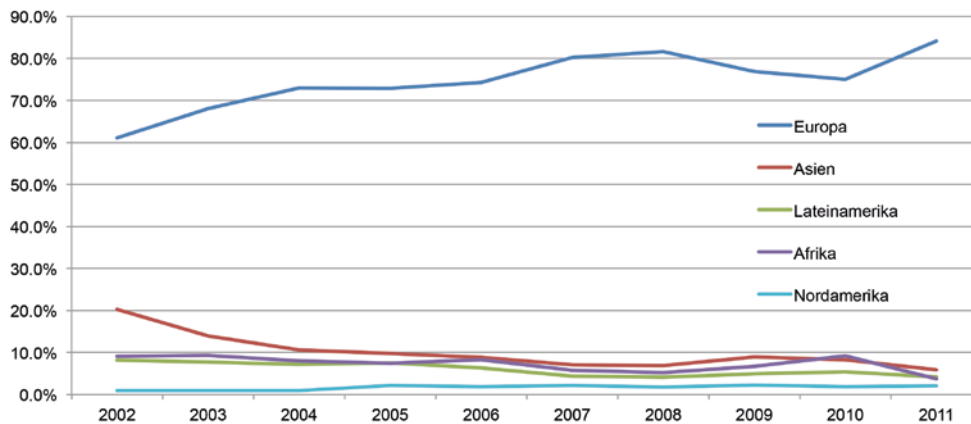
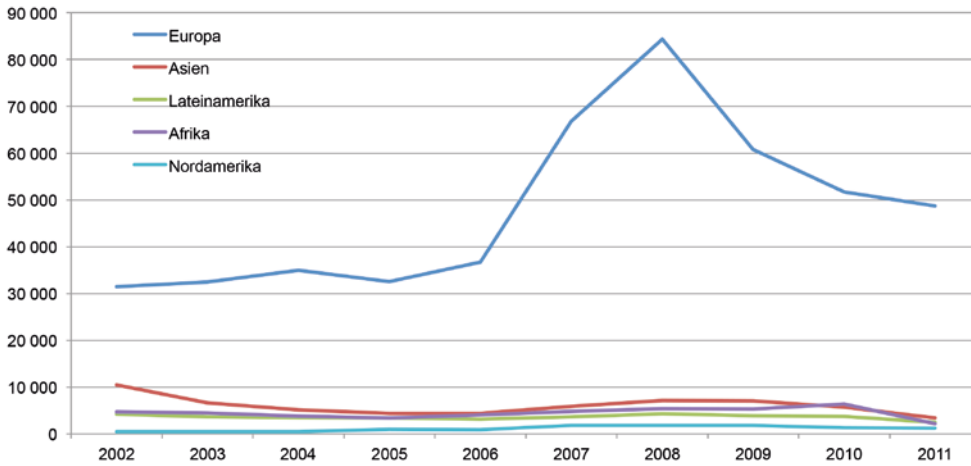
Am 29. Mai 2013 hat der Bundesrat substantiell zur Initiative Stellung genommen: Er lehnt deren Anliegen ab, anerkennt aber ihre Gültigkeit. Dies überzeugt nicht, gibt es doch keinen «sachlichen Zusammenhang» zwischen Familienplanung in Afrika und Zuwanderungsbegrenzung in die Schweiz. Dass die Migration aus den ärmsten Ländern Afrikas gewichtig zum Bevölkerungswachstum der Schweiz beitrage, wie Ecopop suggeriert, ist falsch. In den letzten zehn Jahren erfolgte die Zuwanderung grösstenteils aus europäischen Ländern. 2011 betrug der Anteil Europas am Zuwanderungssaldo 84 Prozent, jener Afrikas gerade einmal 3,7 Prozent oder 2200 Personen. Freiwillige Familien-

Entwicklungsgelder für Familienplanung gemäss Ecopop-Initiative in Millionen CHF

	Rahmenkredit 2013–2016	davon 10% (Ecopop)	pro Jahr
Entwicklungszusammenarbeit DEZA	6920	692	173
Entwicklungszusammenarbeit SECO	1280	128	32
Humanitäre Hilfe DEZA	2025	--	--
Transitionszusammenarbeit Osteuropa/GUS	1125	--	--
Total	11 350	820	205

Quelle: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, eigene Berechnungen

Zuwanderungssaldo 2002–2011 nach Kontinenten in Zahlen und Prozent



Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Darstellung

planung in Afrika hat also mit «Überbevölkerung» und «Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» der Schweiz nichts zu tun. Der populistische Titel «Stopp der Überbevölkerung» kann darüber ebenso wenig hinwegtäuschen wie der vage Hinweis, beide Anliegen trügen zur Schonung der natürlichen Grundlagen bei.

Bis November 2013 wird der Bundesrat dem Parlament seine Botschaft zur Initiative vorlegen. Die Bundesversammlung wird dann über deren Gültigkeit zu entscheiden haben. Caritas fordert sie auf, dem Wortlaut der Bundesverfassung Rechnung zu tragen und die Initiative aufgrund der fehlenden «Einheit der Materie» ungültig zu erklären.

Zuwanderungsbegrenzung – der falsche Weg für die Schweiz

Ecopop will, dass die Bevölkerung der Schweiz nicht weiter wächst, um so Natur und Umwelt zu schützen. Deshalb sollen möglichst wenig Menschen einwandern. Das ist der falsche, weil kurzsichtige und nicht nachhaltige Weg.

Bevölkerungswachstum und Wanderungssaldo

Die Schweiz ist seit über 100 Jahren ein Einwanderungsland. Ihre Bevölkerung hat sich seit Beginn des 20. Jahrhunderts von 3,3 Millionen auf heute 8,04 Millionen mehr als verdoppelt. Die Zunahme erreichte ihren Höhepunkt 1961 bis 1963 mit Wachstumsraten von durchschnittlich 2,4 Prozent. Zwischen 1980 und 2007 lag sie bei durchschnittlich 0,8 Prozent. 2012 betrug das Wachstum 1,03 Prozent.

Aktuelle Berechnungen besagen, dass die Bevölkerung der Schweiz bis 2040 auf rund 9,5 Millionen anwachsen und danach stagnieren dürfte. Der Altersquotient (Anteil Rentnerinnen und Rentner im Verhältnis zu den Aktiven) wird von heute 29 Prozent bis 2060 auf rund 56 Prozent ansteigen. Gemäss einer Studie des Bundesamts für Sozialversicherungen hat die «Babyboom-Generation» – die geburtenstarken Jahrgänge von 1942 bis 1973 – massgeblich Anteil an dieser Entwicklung. Ohne Babyboom würde sich die Bevölkerung bis 2040 wahrscheinlich bei gut 9 Millionen einpendeln.

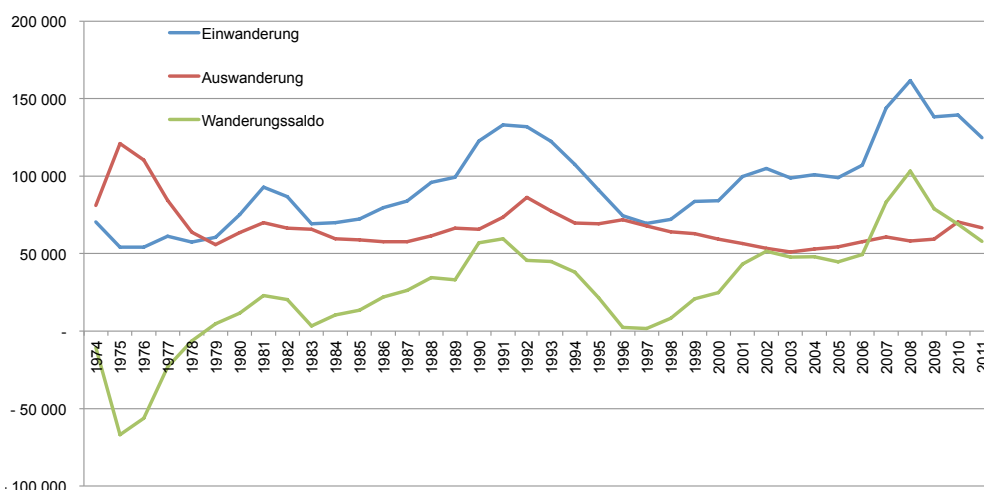
Das Bevölkerungswachstum war und ist eng verknüpft mit der Einwanderung. Der Wanderungssaldo ist seit 15 Jahren immer positiv. Hauptgründe dafür sind die Nachfrage der Wirtschaft nach Arbeitskräften sowie Familienzusammenführungen. Konjunkturelle Schwankungen wirkten sich jeweils direkt auf die Zuwanderung aus, beispielsweise ab 1973 als Folge der Erdölkrise. Den grössten Teil macht die Zuwanderung aus europäischen Ländern aus.

War vor zehn Jahren das Bevölkerungswachstum fast ausschliesslich auf die Zuwanderung zurückzuführen, geht der Anteil des Zuwanderungssaldos seit einigen Jahren langsam zurück, das inländische Wachstum gewinnt an Bedeutung. Eine Begrenzung der Zuwanderung wird daher das Wachstum nur teilweise bremsen können.

Nachfrage nach Arbeitskräften

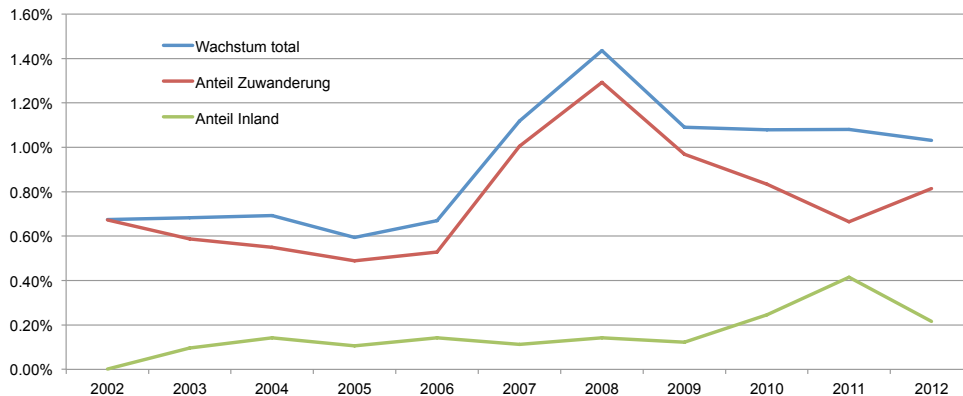
Die Volkswirtschaft der Schweiz ist auf ausländische Arbeitskräfte beziehungsweise auf deren Zuwanderung angewiesen und profitiert von ihr. 2012 waren die grössten eingewanderten Berufsgruppen: Gastgewerbe, Hauswirtschaft, Reinigung (18 Prozent), Unternehmer, Kader (17 Prozent), Baugewerbe (13 Prozent), Industrie (10 Prozent), Landwirtschaft (6 Prozent) sowie Gesundheits- und Sozialwesen (5 Prozent). Die Personenfreizügigkeit in Verbindung mit den flankierenden Massnahmen ist für verschiedene Branchen von existenzieller Bedeutung:

Wanderungssaldo der Schweiz 1974–2011



Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Darstellung

Wachstumsrate Schweiz 2002–2012, Anteile Zuwanderung und Inland



Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Darstellung

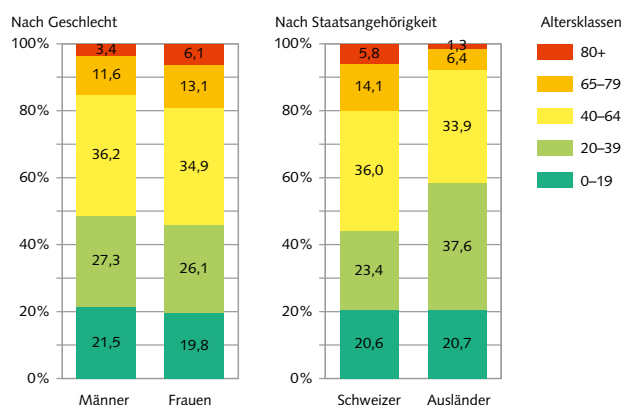
- Im **Gesundheitswesen** arbeiten über 130 000 Migrantinnen und Migranten, was etwa einem Viertel aller beschäftigten Personen entspricht. In den Spitälern liegt der Anteil ausländischer Arbeitnehmender mit 36 Prozent noch deutlich höher.
- Bei der **Forschung und Entwicklung** sind gemäss Eidgenössischer Betriebszählung knapp 20 000 Personen beschäftigt, davon haben 39 Prozent keinen Schweizer Pass. An universitären Hochschulen haben ungefähr 66 Prozent der Beschäftigten einen Migrationshintergrund.
- Im **Gastgewerbe** leisteten Migrantinnen und Migranten in den letzten Jahren konstant über die Hälfte des gesamten Arbeitsvolumens.
- In der **Reinigungsbranche** arbeiten gemäss Eidgenössischer Betriebszählung knapp 102 000 Personen. Davon sind rund 54 Prozent Migrantinnen oder Migranten. Nicht mitgezählt sind hier die Beschäftigten betriebsinterner Reinigungsdienste und privater Haushalte, welche zum grössten Teil Migrantinnen und Migranten sind, sowie Sans-Papiers.
- Im ganzen **Baugewerbe** machen die Migrantinnen und Migranten 36 Prozent aller Beschäftigten aus (etwa 113 500 Personen). Auf den Baustellen sind es knapp zwei Drittel des Personals. Dabei sind die regionalen Unterschiede gross: Im Tessin sind 90 Prozent des Baustellenpersonals ausländischer Herkunft, in der Zentralschweiz hingegen nur rund 40 Prozent.

- Die **Landwirtschaft** ist stark auf saisonale Arbeitskräfte aus dem Ausland angewiesen: 2010 arbeiteten dort über 13 000 meldepflichtige (Personen, die weniger als drei Monate in der Schweiz arbeiten). Mit den 4000 Kurzaufenthaltern und 9000 Migrantinnen und Migranten in der Schweiz beträgt der Anteil ausländischer Arbeitskräfte rund 16 Prozent.
- Im **Detailhandel** schliesslich gehört ein erheblicher Teil des Personals zur zweiten oder dritten Ausländergeneration.

Alternde Gesellschaft und soziale Sicherung

Die Schweiz gehört zu den Staaten mit der höchsten Lebenserwartung. Sie beträgt heute über 82 Jahre. Knapp 18 Prozent der Bevölkerung ist im Rentenalter. Gleichzeitig weist die Schweiz seit 35 Jahren mit durchschnittlich 1,5 Kindern pro Frau eine sehr tiefe Fruchtbarkeitsrate auf (2011: 1,52, bei Schweizerinnen 1,42, bei Ausländerinnen 1,84); für eine stabile Bevölkerungszahl müsste sie bei 2,1 liegen. Ohne die Zuwanderung würde die Bevölkerungszahl sukzessive zurückgehen und wäre die Gesellschaft der Schweiz noch älter: Das Durchschnittsalter betrug 2011 in der Schweiz 41,5 Jahre, wobei die ausländische Bevölkerung im Schnitt knapp sieben Jahre jünger war als die einheimische.

Altersverteilung in der Schweiz nach Geschlecht und Nationalität 2011



Quelle: Bundesamt für Statistik, STATPOP

Die Zuwanderung von Arbeitskräften ist ein relevanter Faktor für die Sicherung der Sozialwerke, ein Stopp würde deren Finanzierung in Schieflage bringen: Gemäss einer Simulationsrechnung des Bundesamtes für Sozialversicherungen hätte die AHV 2010 anstelle des realen Überschusses von 640 Millionen ohne Zuwanderung ein Defizit von nahezu 3 Milliarden Franken verzeichnet. Diese Differenz ist stetig gewachsen und beträgt aktuell mehr als ein Mehrwertsteuerprozent. 2009 beispielsweise bezahlten EU/EFTA-Staatsangehörige laut Economiesuisse 21,2 Prozent der AHV-Beiträge, während sie im Gegenzug lediglich 15 Prozent der Gesamtsumme bezogen.

Ökologischer Fussabdruck

Das Konzept von Biokapazität und ökologischem Fussabdruck ermöglicht Aussagen zur Nutzung der natürli-

chen Lebensgrundlagen. *Biokapazität* meint die Fähigkeit eines Ökosystems, den von Menschen produzierten Abfall aufzunehmen, die regenerative Kapazität der Natur also. Sie umfasst Acker- und Grasland, Waldfläche und Fischgründe. *Ökologischer Fussabdruck* steht für die biologisch produktive Land- und Wasserfläche, die notwendig wäre, um den tatsächlichen Konsum durch die Bevölkerung und deren Aktivitäten zu decken und das freigesetzte CO₂ zu absorbieren. Die Differenz beider Werte ist ein Mass für die (Über-)Nutzung der natürlichen Reserven durch den Menschen oder eine Volkswirtschaft: die ökologische Reserve respektive das Defizit. Die Werte werden in Hektar pro Person und Jahr angegeben.

Weltweit fallen die Werte sehr unterschiedlich aus. Die Industrieländer übernützen durch übermässigen Konsum die natürlichen Reserven besonders stark, Schwellenländer wie China und Indien weisen zwar tiefere, aber ebenfalls kritische Werte auf. Mit ihren heutigen Produktions- und Konsummustern lebt die Welt gesamthaft gesehen auf zu grossem ökologischen Fuss, heute wären 1,5 Erden nötig, um die jährlich verbrauchten Reserven zu regenerieren.

Für die Schweiz ist der Wert noch weit alarmierender: Verbraucht sie 1960 knapp 3,5 Hektar pro Person, liegt der «ökologische Fussabdruck» heute bei 5,0 Hektar; es stehen aber nur 1,2 Hektar zur Verfügung. Das Defizit der Schweiz beträgt mittlerweile 3,8 Hektar. Würde also die Weltbevölkerung so leben wie die Schweiz, es bräuchte vier Erden. Dies macht deutlich, dass die Schweiz riesige Anstrengungen unternehmen muss, um die Nutzung ihrer natürlichen Lebensgrundlagen auf ein langfristig tragfähiges Niveau zu bringen. Doch es wäre ein Trugschluss zu glauben, dass dies mittels Begrenzung des Bevölkerungswachstums gelingen kann – der Fussabdruck der Schweiz würde sich damit nicht erheblich ändern.

Biokapazität und ökologischer Fussabdruck 2012: Welt, Schweiz, Afrika

	Biokapazität Hektar pro Kopf	Ökologischer Fussabdruck Hektar pro Kopf	Defizit (-) bzw. Reserve (+) Hektar pro Kopf
Welt	1,8	2,7	-0,9
Schweiz	1,2	5,0	-3,8
Afrika	1,5	1,4	+0,1

Quelle: www.footprintnetwork.org, eigene Darstellung

Antwort: Bildung, Ressourceneffizienz und Raumplanung

Die «natürlichen Lebensgrundlagen» der Schweiz langfristig sicherzustellen, ist ein berechtigtes Anliegen. Doch auch wenn das Bevölkerungswachstum dabei eine gesellschaftliche Herausforderung darstellt: einfach eine numerische Begrenzung der Zuwanderung festzuschreiben, löst keine Probleme, sondern verschärft sie.

1980 beanspruchte eine Person durchschnittlich 34 Quadratmeter Wohnfläche, heute sind es etwa 50.

Damit sich die Schweiz in eine wirklich nachhaltige Richtung weiterentwickeln kann, braucht es politische Anstrengungen verschiedenster Art: So müssen die Ressourcen effizienter genutzt und deren Verbrauch eingedämmt werden, in der Produktion und im Dienstleistungssektor, beim Wohnen, im Luxuskonsum und im Alltagsverhalten. Dann braucht es Massnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit und Stärkung der sozialen Sicherung. Schliesslich muss verstärkt in eine bedarfsgerechte berufliche Aus- und Weiterbildung investiert werden, um mittelfristig der Nachfrage nach Fachkräften vermehrt auch innerhalb der Schweiz begegnen zu können. Einige Ansatzpunkte seien genannt:

Nachhaltige Ressourcennutzung fördern

In Ressourceneffizienz investieren: Die Förderung erneuerbarer Energien und Reduktion von fossilen Energieträgern muss einhergehen mit verstärkten Investitionen in Energieeffizienz. Die Notwendigkeit zur grösseren Effizienz gilt für private und staatliche Unternehmen ebenso wie für private Haushalte. Dies verlangt Investitionen. Dort, wo die ärmere Bevölkerung erhebliche Ressourcen verbraucht, tut sie dies aus der Armut heraus. So können sich arme Haushalte keine teuren, energieeffizienten Wohnungen und Geräte leisten. Immobilienbesitzer investieren kaum in die Energieeffizienz und Isolation von billigem Wohnraum. Billige Konsum- und Haushaltsgüter, auf welche arme Haushalte angewiesen sind, sind oft auch jene Güter, deren Herstellung die Umwelt besonders belasten.

Luxuskonsum bremsen: Die Ressourcennutzung ist einseitig verteilt. Die «natürlichen Lebensgrundlagen» werden zu einem grossen Teil vom reichsten Teil der Gesellschaft verbraucht, mittels grossräumigen Immobilien und

energieverschlingendem materiellem Luxus. Jene zehn Prozent der Bevölkerung der Schweiz, welche über 74 Prozent des Vermögens verfügen, schöpfen materiell aus dem Vollen, ihr Ressourcenverbrauch ist an keine Einkommensgrenzen gebunden. Zwei Beispiele: Knapp ein Prozent der Bevölkerung spielt Golf – auf etwa 100 Plätzen an besten Lagen in der Schweiz, welche knapp 50 Quadratkilometer

Kulturland beanspruchen, was der Grösse des Thunersees entspricht. Trotz des grossen Angebots öffentlicher Freizeitanlagen gibt es ungezählte private Schwimmbäder wohlhabender Hausbesitzer, welche Unmengen von Energie und aufbereitetem Wasser verschlingen.

Raumplanung umwelt- und sozialgerecht ausrichten: Einfamilienhaus- und Zweitwohnungsbau haben zu einer starken Zersiedelung geführt. Insbesondere an den Rändern der (klein-)städtischen Agglomerationen wuchern die Einfamilienhaus-Siedlungen ungebremst weiter – auf Kosten der Kulturlandfläche: In den vergangenen Jahrzehnten hat das Siedlungswachstum durchschnittlich jede Sekunde einen Quadratmeter Kulturland verzehrt. Der individuelle Anspruch nach Wohnraum nimmt zu. 1980 beanspruchte eine Person durchschnittlich 34 Quadratmeter Wohnfläche, heute sind es etwa 50 – mit grossen sozialen Unterschieden. Schätzungen zufolge wird die Wohnflächennutzung bis 2030 auf rund 55 Quadratmeter pro Person ansteigen. Hauptgrund ist das gewachsene Wohlstandsniveau, gekoppelt mit individueller Lebensgestaltung. Hinzu kommt die Abnahme der Haushaltsgrössen aufgrund der Alterung der Bevölkerung, veränderter Formen des Zusammenlebens und vermehrter Einpersonenhaushalte. Die Folge davon ist unter anderem ein höherer Energie- und Ressourcenverbrauch pro Kopf. Dank der Annahme des Raumplanungsgesetzes durch das Stimmvolk im März 2013 können Bund, Kantone und Kommunen die Weiterentwicklung einer modernen Raum- und Städteplanungspolitik fördern, welche den verdichteten Wohnungsbau anstrebt, eine gute gesellschaftliche Durchmischung zum Ziel hat und Raum schafft für neue Formen des sozialen Zusammenlebens. Gleichzeitig sind Wege zu suchen, wie der Zunahme des individuellen Raumanpruchs entgegengewirkt werden kann.

Personenfreizügigkeit weiterführen

Die Personenfreizügigkeit als Teil der bilateralen Verträge mit der Europäischen Union ist eine Errungenschaft für die Schweiz, an der es festzuhalten gilt. Dank der Zuwanderung von Fachkräften kann sich die Volkswirtschaft der Schweiz auf hohem Niveau halten. Denn die Schweiz leidet in einigen Bereichen an akutem Fachkräftemangel. Ein Viertel der Erwerbstätigen der Schweiz sind Migrantinnen oder Migranten. Da Teilzeitarbeit bei ihnen weniger verbreitet ist als bei schweizerischen Erwerbstätigen, leisten sie bei einem Bevölkerungsanteil von 22 Prozent einen überproportionalen Anteil, nämlich fast ein Drittel des gesamten Arbeitsvolumens. Verschiedene Branchen sind – wie oben ausgeführt – zu einem grossen Teil auf Migrantinnen und Migranten als Arbeitskräfte angewiesen.

Das Potenzial im Inland optimal nutzen

Die Schweizer Volkswirtschaft kann auf Dauer nicht nur auf den Zuzug von im Ausland ausgebildeten Fachkräften setzen. Parallel dazu soll das Potenzial der hiesigen Bevölkerung besser genutzt werden. Verschiedene bildungs- und arbeitspolitische Massnahmen drängen sich dabei aus Sicht von Caritas auf:

Berufsbildungseffort leisten: Die Aus- und Weiterbildung in der Schweiz muss verstärkt bedarfsgerecht gefördert werden. In diese Richtung geht auch die Initiative «Fachkräfte für die Schweiz» des Staatsekretariats für Wirtschaft (SECO), die über 40 Massnahmen auflistet, mit denen die Fachkräftesituation in der Schweiz über arbeitsmarktliche und bildungspolitische Massnahmen wirkungsvoll verbessert und Potenziale besser ausgeschöpft werden können: beispielsweise bei erwerbslosen Jugendlichen, nichterwerbstätigen Erwachsenen ohne Berufsbildung durch Nachholbildung, Eltern – insbesondere Frauen – mit Erziehungsaufgaben oder älteren Erwerbstätigen. Ein solcher umfassender Bildungseffort würde mittelfristig dem Anliegen, das Bevölkerungswachstum der Schweiz in vernünftige Bahnen zu lenken, deutlich besser dienen als eine kurzfristige numerische Begrenzung.

Berufliche Rahmenbedingungen für Frauen verbessern:

Doch müssen dazu die Rahmenbedingungen verbessert werden. Arbeitgeber sind dringend gefordert, neue Arbeitsmodelle zugunsten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu schaffen; dies in Form von bezahlten oder unbezahlten Urlauben, flexiblen Arbeitszeiten und Teilzeit vermehrt auch für Männer. Dazu muss zudem ausdrücklich Sensibilisierungsarbeit für veränderte Geschlechterrollen beispielsweise bei der Aufteilung der Sorgearbeit geleistet werden. Im Weiteren sind bezahlbare familienexterne Betreuungsangebote deutlich auszubauen.

Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Berufstätigkeit von Frauen würde den Bedarf an zugewanderten qualifizierten Arbeitskräften schrittweise verkleinern. Heute sind es zu siebzig Prozent Frauen, welche die Betreuung von Familienmitgliedern übernehmen. Wohl wächst die Erwerbsquote der Frauen in der Schweiz (2011: 76,5 Prozent), doch arbeiten nach wie vor beinahe 60 Prozent der Frauen teilzeitlich, um Familienarbeit leisten zu können (der Teilzeitanteil bei Männern beträgt lediglich 13 Prozent). Und sie reduzieren bei Bedarf ihr Arbeitspensum, um Angehörige zu pflegen.

Diplome und Bildungsleistungen von Migrantinnen und Migranten anerkennen:

Ein Potenzial für den Werkplatz Schweiz, das nicht ausgeschöpft ist, sind die in der Schweiz lebenden, gut ausgebildeten Migrantinnen und Migranten, die keinen ihrer Ausbildung entsprechenden Beruf ausüben können, weil ihre Bildungsleistungen oder Abschlüsse in der Schweiz nicht anerkannt werden. Eine Studie von Travail Suisse schätzt dieses Potenzial gegenwärtig auf 50 000 Personen. Diese wertvollen, nicht voll anerkannten Arbeitskräfte könnten durch eine ihnen gemässe Berufsausübung ihre Situation entscheidend verbessern und einen wichtigen Beitrag zur Volkswirtschaft leisten.

Familienplanung – der falsche Weg für Entwicklungsländer

Um die natürlichen Lebensgrundlagen in den ärmsten Ländern sicherzustellen, will Ecopop mindestens zehn Prozent der Schweizer Entwicklungsgelder (über 200 Millionen Franken jährlich) für freiwillige Familienplanung einsetzen. Statt die Ursachen des Bevölkerungswachstums anzupacken, setzt Ecopop auf Symptombehandlung und bedient dabei das Vorurteil einer «Bevölkerungsexplosion» in Afrika. Das ist eine verengte Sicht der Dinge. Bestehende, langfristig angelegte Entwicklungsbemühungen würden so untergraben.

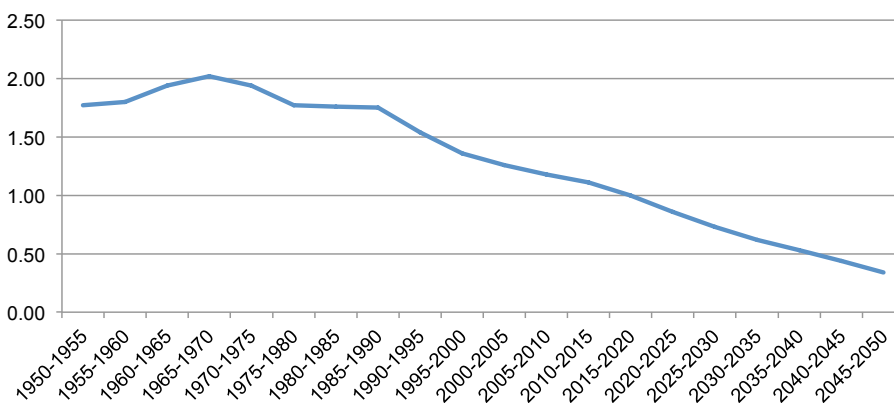
Die Stärkung der «sexuellen und reproduktiven Rechte» der Frauen, wie sie in der Charta der *International Planned Parenthood Federation* von 1997 festgeschrieben sind, kann insbesondere in afrikanischen Ländern mit hohen Fruchtbarkeitsraten wichtige Entwicklungsimpulse auslösen. Dazu gehört auch die freiwillige Familienplanung. Sie wird daher von Entwicklungsakteuren bei Bedarf als ergänzende Massnahme im Rahmen von Basisgesundheitsprogrammen gefördert. Innerhalb des UNO-Systems befasst sich der UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA) mit Bevölkerungsfragen. Zu seinen Tätigkeitsbereichen gehören der allgemeine Zugang zu sexueller und reproduktiver Gesundheit, einschliesslich Familienplanung, und die Stabilisierung der Bevölkerung. Letztes Jahr stellte der UNFPA seinen Weltbevölkerungsbericht 2012 unter das Motto «Das Recht auf Entscheidung. Familienplanung, Menschenrechte und Entwicklung». Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) leistet seit Jahren finanzielle Beiträge an den UNFPA, für 2012 und 2013 belaufen sich diese auf knapp 29 Millionen Franken.

Weltweite demografische Entwicklung

Die demografische Entwicklung ist eine globale Herausforderung. Die Weltbevölkerung umfasst heute 7,2 Milliarden Menschen und wächst weiter um jährlich gut 80 Millionen. Dieser Zuwachs findet fast ausschliesslich in wenig entwickelten Ländern statt. Das bei der UNO zuständige *Department of Economic and Social Affairs* (DESA) rechnet in seiner Prognose von Juni 2013 mit einer Zunahme auf 8,1 Milliarden Menschen bis 2025 bzw. 9,6 Milliarden bis 2050. Während die Industrieländer unverändert bei 1,3 Milliarden verharren (wobei Europa um 14 Prozent zurückgehen wird), wird sich die Bevölkerung der 49 «am wenigsten entwickelten Länder» (LDC) bis 2050 auf 1,8 Milliarden verdoppeln. Einschränkend muss gesagt werden, dass solche Prognosen mit grosser Vorsicht aufzunehmen sind und regelmässig – meist nach unten – korrigiert werden müssen.

Seit 1970 sinkt die globale durchschnittliche Wachstumsrate kontinuierlich, von damals 2 auf aktuell 1,1 Prozent. Gemäss mittlerem Szenario wird sie 2050 bei 0,34 Prozent liegen. Ausgenommen das subsaharische Afrika ist das Bevölkerungswachstum für Entwicklungsprozesse eher von sekundärer Bedeutung. Das mindert aber nicht die Relevanz von demografischen Entwicklungen, beispielsweise von regionalen Wanderungs- und Alterungsprozessen. Die Land-Stadt-Migration der jungen Generationen hat bei der zurückbleibenden ländlichen Gesellschaft tiefgreifende Folgen: Überalterung, wirtschaftlicher Zerfall, ökologische Schäden, familiäre Desintegration und soziale Unsicherheit.

Globale Wachstumsraten ab 1950 in Prozent



Quelle: UN/DESA, eigene Darstellung

Aussagekräftig für die demografische Entwicklung ist das globale Durchschnittsalter. Dieses lag 1950 bei 24 Jahren, beträgt heute dank verbesserter Gesundheitsinfrastruktur und Armutsrückgang knapp 30 Jahre und wird gemäss Hochrechnungen bis 2050 auf 38 Jahre ansteigen. Dadurch wächst die Bevölkerung auch bei tiefen Fruchtbarkeitsraten.

Faktoren des Bevölkerungswachstums

Beim Bevölkerungswachstum sind verschiedene Faktoren massgeblich. Dabei geht es keinesfalls nur um die Fruchtbarkeitsrate, wie Ecopop suggeriert, wenn sie auf populistische Art die freiwillige Familienplanung als Wundermittel gegen die «Überbevölkerung» anpreist. Entscheidend sind vier Faktoren:

- **Lebenserwartung:** Diese steigt dank verbesserter Gesundheitsversorgung und Ernährungssicherheit auch in armen Regionen kontinuierlich an. Sie liegt aber in Entwicklungsländern mit knapp 66 Jahren um mehr als 10 Jahre tiefer als in Industrieländern (79 Jahre). In Afrika beträgt sie etwa 58 Jahre, in Westafrika nur 54 Jahre.
- **Säuglingssterblichkeit:** Diese ist seit 50 Jahren überall gesunken: in Industrieländern auf 5, in Entwicklungsländern auf 54 von 1000 Geburten, dort vor allem dank der Bekämpfung epidemischer Krankheiten (Malaria, Cholera, Pocken). In den 49 «am wenigsten entwickelten Ländern» (LDC) sterben 90, in Afrika 82 von 1000 Säuglingen.

- **Fruchtbarkeitsrate:** Die durchschnittliche Anzahl Kinder pro Frau ist in den Industrieländern mit 1,59 mittlerweile so tief, dass ihre Gesellschaften zu schrumpfen drohen, während sie in den Entwicklungsländern moderate 3,0 beträgt. In Afrika liegt sie bei 4,7, enger gefasst in der subsaharischen Region bei 5,1, wobei fünf afrikanische Staaten eine Rate von über 6,0 aufweisen.

- **Junge Bevölkerung:** Die Bevölkerung in Entwicklungsländern ist aufgrund hoher Geburtenraten im Schnitt sehr jung, das heisst die Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter ist hoch und wird künftig noch steigen.

Die Faktoren sind unterschiedlich zu gewichten: Dank der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) konnten die Säuglings- und Müttersterblichkeit schrittweise gesenkt und die Gesundheitsversorgung verbessert werden, was eine erhöhte Lebenserwartung zur Folge hat (MDGs 4 und 5). Die MDGs tragen somit direkt zum Bevölkerungswachstum bei. Vielerorts wurde dieser Wachstumseffekt in den vergangenen Jahren durch das gleichzeitige Sinken der Fruchtbarkeitsrate gebremst. Der Anteil der jungen Bevölkerung schliesslich wächst vorübergehend, bis höhere Lebenserwartung und tiefere Fruchtbarkeitsraten die Alterspyramide verändern.

Herausforderung Afrika

Wenn Ecopop die «Überbevölkerung» stoppen will, zielt sie auf das Bevölkerungswachstum in Afrika. Heute weisen die afrikanischen Länder südlich der Sahara mit durch-

Faktoren des Bevölkerungswachstums nach Ländergruppen

	Industrieländer	Entwicklungs-länder	Afrika	Am wenigsten entwickelte Länder (LDC)
Lebenserwartung bei Geburt	79	66	58	55
Fruchtbarkeitsrate*	1,6	3,0	4,7	5,0
Säuglingssterblichkeit (< 1 Jahr)**	5	54	82	90
Kindersterblichkeit (< 5 Jahre)**	6	79	119	142
Müttersterblichkeit***	9	450	920	870

* Anzahl Kinder pro Frau ** Todesfälle pro 1000 Geburten *** Todesfälle pro 100 000 Lebendgeburten

Quellen: Deutsche Stiftung Weltbevölkerung, UNICEF, eigene Darstellung

schnittlich 2,53 Prozent tatsächlich eine übermässige Wachstumsrate auf, wobei dieser Wert aber seit 1975 kontinuierlich sinkt. Die Fruchtbarkeitsrate liegt bei 5,1: durchschnittlich empfängt eine Frau im subsaharischen Afrika in ihrem Leben fünf Kinder, am meisten in Westafrika (5,4). Die junge Bevölkerungsstruktur Afrikas sowie Erfolge bei der Gesundheitsversorgung verstärken das Wachstum zusätzlich. Obwohl das Bevölkerungswachstum auch in Afrika zurückgeht, wird sich seine Einwohnerzahl von aktuell 1,07 Milliarden bis 2050 gemäss Prognosen auf etwa 2,3 Milliarden verdoppeln.

Dennoch kann, auch unter Berücksichtigung der klimatischen und geografischen Bedingungen, von Überbevölkerung nicht gesprochen werden. Denn die Bevölkerungsdichte Afrikas liegt durchschnittlich bei gerade einmal 28 Personen pro Quadratkilometer, deutlich tiefer als der weltweite Durchschnitt (53 Personen). Im subsaharischen Afrika erreicht sie durchschnittlich 36 Personen pro Quadratkilometer. Die Bevölkerung konzentriert sich weltweit auf ein paar kleine Ballungszentren (mit eher tiefen Fruchtbarkeitsraten) und die Kontinente sind im ländlichen Raum weitgehend menschenleer. Dies gilt auch für den grössten Teil Afrikas.

Der neueste DESA-Bericht von Juni 2013 zeigt auf, wie sich die Fruchtbarkeitsrate in jedem Land seit 1975 entwickelt hat. Dabei wird deutlich, dass in vielen Ländern mit hoher Rate dieser Wert seither deutlich gesunken ist. Die ärmsten Länder weisen aber vielfach weiterhin hohe Fruchtbarkeitsraten auf. Bei 16 afrikanischen Staaten liegt die Rate in der Periode 2010–2015 über fünf. Fünf Länder haben gar einen Wert von über sechs Kindern pro Frau: Niger, Mali, Somalia, Tschad und Burundi. Diese sind aber bevölkerungsmässig mit acht bis 16 Millionen Menschen klein und deren Bevölkerungsdichte ist zudem mit Ausnahme von Burundi (298) sehr tief. Sie liegt zwischen neun und 16 Personen pro Quadratkilometer.

Für das Bevölkerungswachstum Afrikas wird mittelfristig die junge Bevölkerungsstruktur, in Verbindung mit dem Ansteigen der Lebenserwartung dank Erfolgen bei Gesundheitsversorgung und Bildung, viel stärker ins Gewicht fallen

als die Fruchtbarkeitsrate, welche gemäss den neuesten Zahlen des DESA in den kommenden Jahrzehnten drastisch zurückgehen wird. Heute sind über 40 Prozent der Bevölkerung Afrikas unter 15 Jahre und nur 3 Prozent über 65 Jahre alt (zum Vergleich: weltweit sind 27 Prozent unter 15 Jahre und 7 Prozent über 65 Jahre).

Risiken des raschen Bevölkerungswachstums

Auch wenn in den meisten subsaharischen Ländern die Bevölkerungsdichte sehr tief ist, bestehen doch erhebliche Probleme, denn das rasche Bevölkerungswachstum beeinträchtigt die Entwicklungsperspektiven dieser Länder, welche fast alle zu den «am wenigsten entwickelten Ländern» (*Least Developed Countries*, LDC) gehören: LDC sind gekennzeichnet durch ein tiefes Durchschnittseinkommen (weniger als 700 US-Dollar pro Kopf und Jahr), durch schwache menschliche Ressourcen, gemessen an Ernährung, Gesundheit, Bildung und Alphabetisierungsrate, sowie durch wirtschaftliche Verletzbarkeit.

Das rasche Bevölkerungswachstum birgt verschiedene Risiken, insbesondere mangelnde Ernährungssicherheit, Druck auf die Gesundheits- und Bildungssysteme, Überlastung der Infrastruktur und Ressourcenknappheit. Daraus ergibt sich auch ein erhebliches Konfliktpotenzial. Gleichzeitig ist das Bevölkerungswachstum wiederum Folge dieser Defizite: Fehlende soziale Infrastrukturen und wirtschaftliche Perspektiven bringen arme Familien dazu, ihre Hoffnungen für die Zukunft in eine grosse Anzahl Kinder zu setzen. Verstärkt wird dies durch traditionelle Wertvorstellungen und fehlende Aufklärung über die sexuellen und reproduktiven Rechte der Frauen.

Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung hat 103 heutige und ehemalige Entwicklungsländer untersucht. Es kommt zum Schluss, dass kein einziges Land sich sozioökonomisch entwickelt hat, ohne dass parallel dazu die Geburtenrate zurückgegangen ist. Das bedeutet: Entwicklungsstand und Bevölkerungsstruktur eines Landes hängen eng zusammen.

Die Bevölkerungsdichte Afrikas beträgt durchschnittlich gerade einmal 28 Personen pro Quadratkilometer.

Antwort: Bildung, Gesundheit und Beschäftigung vor Familienplanung

Hohe Fruchtbarkeitsraten tragen zu einem starken Bevölkerungswachstum bei, was für die nachhaltige Entwicklung zum Hemmschuh werden kann. Doch ist es völlig verfehlt anzunehmen, dass freiwillige Familienplanung diesem Wachstum tiefgreifend entgegenwirken kann. Sie ist vielmehr ein ergänzender Baustein einer umfassenden Strategie zur Senkung des Bevölkerungswachstums in armen Ländern.

Um dies zu erreichen, muss in erster Linie die gesellschaftliche Stellung der Frauen in Richtung Mitsprache und Eigeninitiative gestärkt werden. Dazu braucht es insbesondere Anstrengungen im Gesundheits- und Bildungssektor, bei der Beschäftigung und bei der sozialen Sicherheit. Sie sind die Hebel zur Überwindung von Armut und gesellschaftlicher Benachteiligung und schaffen die strukturellen Voraussetzungen für eine sozial gerechte und umweltverträgliche, nachhaltige Entwicklung. Dann gehen auch die Kinderzahlen dem Wunsch der Menschen entsprechend deutlich zurück.

Die Stellung der Frauen stärken

Starkes Bevölkerungswachstum und hohe Fruchtbarkeitsraten sind keineswegs einfach Resultat des Wunsches nach grossen Familien. Vielmehr fehlt es an wichtigen Voraussetzungen, dass Frauen und Paare die Anzahl Kinder selbst bestimmen können. Die wichtigste Voraussetzung für dieses selbstbestimmte Handeln und damit für eine Senkung der Geburtenraten in jenen afrikanischen Ländern, welche besonders hohe Fruchtbarkeitsraten aufweisen, ist aus Sicht der Caritas die Stärkung der Stellung der Frauen. Sie müssen mehr Mitsprache in der Gesellschaft ebenso wie in der Familie erhalten und gleichzeitig realistische Alternativen zur reinen Mutterrolle kennen.

Die wichtigste Voraussetzung für die Senkung der Geburtenraten in Afrika ist die Stärkung der Stellung der Frauen.

Erste Voraussetzung für die Überwindung traditioneller Rollenbilder ist dabei die Schulbildung von Frauen und Mädchen (siehe unten). Daneben müssen Frauen die Möglichkeit haben, mittels Veränderung des traditionellen Alltags neue Lebensperspektiven zu entfalten, welche die Fixierung auf eine grosse Anzahl eigener Kinder in den Hintergrund drängen. Zu denken ist an bessere Verdienstmöglichkeiten ebenso

wie an eigene ökonomische Aktivitäten, an Migration vom Land in die Stadt oder an die Vermittlung neuer Familienbilder.

Den Gesundheitssektor ausbauen

Der Zusammenhang zwischen ungenügender Gesundheitsversorgung, sozialem Ausschluss, grosser Kindersterblichkeit und hohen Fruchtbarkeitsraten ist unbestritten. Ein Rückgang der Kindersterblichkeit hat tiefere Fruchtbarkeitsraten zur Folge. Denn bei hoher Kindersterblichkeit sichert eine grosse Kinderzahl den Nachwuchs, umgekehrt führt eine höhere Überlebenschance der Kinder zur Bereitschaft, weniger Kinder zu bekommen. Statistiken zeigen, dass Länder mit hohen Fruchtbarkeitsraten auch hohe Kindersterblichkeitsraten aufweisen.

Für Caritas ist es daher unabdingbar, dass betroffene Regierungen mit Unterstützung der Entwicklungszusammenarbeit in die Gesundheitsversorgung investieren müssen. Dazu sind verschiedene Massnahmen zu zählen, insbesondere der Auf- und Ausbau der medizinischen Grundversorgung für alle Menschen, die Befähigung des Gesundheitspersonals zur kompetenten Beratung und Behandlung mittels Weiterbildung, die Prävention von Krankheiten mit einfachen Mitteln, die Durchführung von Impfkampagnen für Kinder und die Verbesserung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit. Ergänzend braucht es in vielen Ländern verstärkte Familienberatung und -planung, wozu der ungehinderte Zugang zu Sexualaufklärung, zu Gesundheits- und Beratungsangeboten und zu Verhütungsmitteln für Mädchen und Frauen gehört. Mittels Informationskampagnen sollen das Wissen über Gesundheitsthemen verstärkt und gleichzeitig kulturell bedingte Vorurteile und Tabuisierungen überwunden werden.

In Bildung investieren

Bildung ist der zentrale Hebel für Entwicklung. Weltweit sind Mortalität und Fruchtbarkeit mit einer Steigerung des Bildungsstandes gesunken, wobei sich die stärksten Effekte bei einer Ausweitung der Sekundarbildung für Frauen beobachten lassen. Denn der Besuch einer weiterführenden Schule führt dazu, dass Frauen später Kinder bekommen und Familienplanung aktiver betreiben. Zudem wachsen so die gesellschaftlichen Kapazitäten, die nachhaltige Entwicklung des Landes auf verschiedenen Ebenen voranzutreiben. Dabei geht es um Schulbildung ebenso wie um angepasste berufliche Bildung.

Besonders wichtig ist es folglich – auch im Interesse einer vernünftigen demografischen Entwicklung –, Chancengleichheit für Mädchen in der Schul- und Berufsbildung herzustellen, den Zugang zur Sekundarbildung zu erleichtern sowie die berufliche Bildung bedarfsgerecht auszurichten und als Scharnier zwischen Schule und Arbeitswelt zu etablieren. Indem erwachsene Frauen Zugang zu Mikrokrediten zu günstigen Konditionen erhalten, können sie ihre Bildung verbessern und damit ihre gesellschaftliche Position stärken, was wiederum das lokale Unternehmertum fördern kann.

Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen

Die gesellschaftlichen Kapazitäten, die sich durch Bildung und geringere Kinderzahlen deutlich verbessern, müssen auch volkswirtschaftlich nutzbar gemacht werden. Dafür braucht es Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere auch in ländlichen Gebieten, wo traditionelle Verhaltensmuster noch stark vorherrschen und die Kinderzahlen besonders hoch sind.

Im Interesse einer möglichst breiten und tiefgreifenden Wirkung muss bei der Schaffung von Arbeitsplätzen darauf geachtet werden, dass es sich um produktive Beschäftigungsmöglichkeiten für Männer und Frauen handelt, dass zunächst vor allem in Branchen mit einem hohen Bedarf an gering qualifizierten Arbeitskräften und nicht in kapitalintensive Exportindustrien investiert wird und dass erst in einem späteren Schritt, wenn Bildungsstand und Beschäftigungsgrad insgesamt gestiegen sind, Arbeitsstellen in wissensintensiven Bereichen mit grösserer Wertschöpfung geschaffen werden sollen.

Soziale Sicherheit aufbauen

Wenn der formale Beschäftigungssektor wächst, ist es angebracht, soziale Sicherungssysteme aufzubauen. Dadurch sinken zum einen die Geburtenraten weiter, weil etwa Kinder als Alterssicherung weniger wichtig werden, zum anderen ist dies ein erster Schritt, um sich auf die langfristige Alterung der Bevölkerung vorzubereiten.

Autor/Autorin: Geert van Dok, Fachstelle Entwicklungspolitik,
gvandok@caritas.ch, Telefon 041 419 23 95
Marianne Hochuli, Leiterin Bereich Grundlagen,
mhochuli@caritas.ch, Telefon 041 419 23 20

Dieses Positionspapier steht unter
www.caritas.ch/positionspapiere zum Download bereit

Wir helfen Menschen.

Löwenstrasse 3
Postfach
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22
Telefax: +41 41 419 24 24
E-Mail: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Postkonto: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075
NPO-Label, Reg.-Nr. 22116

