

Dieter Koop

Zur Verbesserung des „demographischen Klimas“. Volk zwischen Repräsentation und Reproduktion

Im folgenden Beitrag sollen nicht die verschiedenen Komposita mit *Volk* aufgezeigt und ihre semantische Verwendung in der sprachlichen Praxis der DDR analysiert werden. Vielmehr besteht die Absicht darin, den Begriff *Volk* zwischen staatsrechtlichen Erörterungen und der Rationalisierung des Sozialen zu fixieren. Als staatsrechtlicher Begriff umfasst *Volk* sowohl das Subjekt der Staatsgewalt als auch das Objekt staatlicher Tätigkeit. Letzteres führt dazu, dass das Volk zum Gegenstand des Regierens und Verwaltens und normativ zum Maßstab erfolgreicher staatlicher Intervention wird. Das empirische Volk, verstanden als Anzahl der Einwohner eines bestimmten Territoriums, wird zur Bevölkerung, indem Regierung und Sozialwissenschaften mit ihrem eingeübten „Tatsachenblick“ es zu ihrem Gegenstand machen, analysieren, bearbeiten, in Form bringen. Diese Techniken der Macht folgen einer Logik, die sich konsequent im Rahmen des neuzeitlichen Verständnisses von Politik, Staat und Regierung bewegt und entsprechen einer Rationalität der Herrschaft an den Schnittstellen von Macht, Wissen und Subjektivität.

Die Argumentation wird in drei Schritten vorgetragen. Ausgehend von der Bestimmung der „Kunst des Regierens“ bei Foucault erfolgt eine begriffliche Differenzierung von *Volk* und *Bevölkerung* durch Verweise auf Jean-Jacques Rousseau und Robert von Mohl (1), dem schließt sich eine Betrachtung der verfassungsrechtlichen Einordnung von *Volk* bei Karl Polak, dem „Verfassungsvater“ der ersten DDR-Verfassung an (2), um dann *Bevölkerung* als Leitbegriff in den Debatten zur Sozial- und Bevölkerungspolitik, der Soziologie und Demografie der siebziger und achtziger Jahre zu analysieren (3).

I.

Nach Foucault besteht in der Neuzeit die „Kunst des Regierens“ darin, „die Macht in der Form und nach dem Vorbild der Ökonomie auszuüben.“¹ Dem gehen eine Veränderung im Gebrauch des Begriffs *Ökonomie* und eine neue Bestimmung des Verhältnisses von Politik und Ökonomie voraus, die sich

1 Michel Foucault, Die Gouvernementalität, in: Thomas Lemke/Susanne Krasemann/ Ulrich Bröckling, Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen, Frankfurt a. M. 2000, 49.

beide zwischen dem 16. und 18. Jahrhundert vollzogen haben.² Bezeichnet der Ausdruck *Ökonomie* zunächst eine „Regierungsform“, so charakterisiert er im folgenden „ein Realitätsniveau“ und „ein Interventionsfeld“ für das Regieren. Parallel zu diesen Veränderungen findet ein grundlegender Wandel im Modell und Gegenstand des Regierens statt – von der Familie hin zur Bevölkerung.³ Die Regierung von Menschen tritt an die Stelle der „Pastoralmacht“; ihre Ziele, Mittel und Gegenstände lösen sich von der Souveränität des Fürsten und weiten sich auf alle denkbaren Aktivitäten und Handlungsfelder aus.⁴ Der „Blick auf die Bevölkerung“ mit ihren „eigenen Regelmäßigkeiten“ führt zu einer Aufhebung der „Blockierung der Regierungskunst“.⁵ Am deutlichsten wird dieser Sachverhalt in der Ausrichtung des Regierungszwecks auf das Wohlergehen der Bevölkerung, was zu einer Pluralisierung „spezifischer Ziele“ des Regierens führt. „Statt als Ausdruck der Macht des Souveräns tritt die Bevölkerung vielmehr als Zweck und Instrument der Regierung hervor“, als „Subjekt von Bedürfnissen und Bestrebungen“ aber auch als „Objekt in den Händen der Regierung“.⁶ Resultat dieser Entwicklung ist die klare Differenzierung zwischen dem Ziel der Souveränität, Gehorsam vor dem Gesetz und absolute Unterwerfung zu erlangen und dem der Regierungskunst, die „richtige Verfügung über die Dinge“ für „angemessene Zwecke“ zu realisieren. Damit besteht für Foucault die Möglichkeit, dass „das Problem der Regierung endlich außerhalb des juristischen Rahmens der Souveränität gedacht, reflektiert und erwogen werden konnte.“⁷ Politik kann so als ein eigenständiges, prospektives Feld ohne rechtliche Normierung, aber mit einer Vielzahl von Handlungsalternativen konstituiert werden, Handlungen, die sich auf beliebige Gegenstände, auf unterschiedliche Reichweiten und auf verschiedene Praktiken beziehen. Foucault illustriert das Auseinandertreten von Souveräni-

2 Zum begriffsgeschichtlichen Wandel von „Ökonomik“ als die geschlossene Wirtschaft des „ganzen Hauses“ und der „Ökonomie“ als neuzeitliche Verkehrswirtschaft und der Betrachtung des Staates als „Superoikos“ mit einer Neujustierung des Verhältnisses von Ökonomie und Politik vgl. auch die Arbeiten von Brunner und Landshut. Otto Brunner, *Das „ganze Haus“ und die alteuropäische Ökonomik*, in: ders., *Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte*, Göttingen 1968, 103ff.; Sigfried Landshut, *Der Begriff des Ökonomischen*, in: ders., *Kritik der Soziologie und andere Schriften zur Politik*, Neuwied 1969, 131ff.

3 „Der Blick auf die Bevölkerung und die Wirklichkeit der für die Bevölkerung eigentümlichen Phänomene erlauben es, das Modell der Familie endgültig beiseite zu schieben und jenes Verständnis auf etwas anderes hin neu auszurichten.“ Foucault, *Gouvernementalität* (Anm. 1), 60

4 Vgl. Thomas Lemke/Susanne Krasmann/ Ulrich Bröckling *Gouvernementalität, Neoliberalismus und Selbsttechnologie. Eine Einleitung*, in: dies., *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt a. M. 2000, 12.

5 Foucault, *Gouvernementalität* (Anm. 1), 60.

6 Ebenda, 61.

7 Ebenda, 59.

tät und Regierung in den Arbeiten von Rousseau, besonders anhand des Enzyklopädie-Artikels *Abhandlungen über die Politische Ökonomie* und des *Contrat sociale*. Rousseau zeigt, wie man „mit Begriffen wie ‚Natur‘, ‚Vertrag‘ und ‚allgemeiner Wille‘ ein allgemeines Prinzip des Regierens aufstellen kann, das sowohl dem juridischen Prinzip der Souveränität als auch den Elementen, durch die man eine Regierungskunst definieren und charakterisieren kann, einen Platz lässt.“⁸

An dieser Stelle kommt wieder die Differenzierung von Volk und Bevölkerung ins Spiel. Es geht um die These, dass die Betrachtung der Regierung außerhalb des ‚juridischen Rahmens‘, eine begriffliche Unterscheidung von Volk und Bevölkerung ermöglicht und zugleich erzwingt, gerade auch angesichts der Versuche, die Souveränität des Monarchen durch die des Volkes zu ersetzen.

Volk und Volkssouveränität als verfassungs- und staatsrechtliche Begriffe, formal oder material bestimmt, begründen den institutionellen Aufbau und vor allem die Legitimation des Staates. Indem der Begriff durch Mythenbildung symbolisch aufgeladen und überhöht wird, steht *Volk* für Ursprung, Einheit, Homogenität, Totalität und bietet erst dadurch die Voraussetzung für den Gedanken der Repräsentation. Als *Bevölkerung* gerät Volk zum „Adressaten“⁹ des Staatsapparats zu einem Gegenstand des Interventionsstaates, der nicht nur Bevölkerung zum Objekt des Regierens macht, sondern gleichzeitig durch eine aktive Bevölkerungspolitik sich seine Bevölkerung schaffen möchte und dazu „politisches Wissen“ benötigt. Bevölkerung wird hier in der Heterogenität von Gruppen, Vermögen, Positionen, Alter und Geschlechterdifferenz wahrgenommen und erst dann unter dem Aspekt der Vereinheitlichung, Gleichartigkeit, des Ein- oder Ausschlusses. Die analytische Trennung der beiden Begriffe kann in dieser Strenge nicht aufrecht erhalten werden. Die ihnen zugrunde liegenden Prinzipien des Regierens lösen sich nicht ab, sondern bleiben aufeinander bezogen. „Somit wird die Souveränität durch das Auftauchen einer neuartigen Kunst des Regierens ... keineswegs eliminiert; das Problem der Souveränität ist... im Gegenteil akuter geworden denn je.“¹⁰

Als Beispiel für diese Überlagerung von Souveränität und Regierungskunst greifen wir auf eine Argumentation von Rousseau zurück. Im *Contrat sociale* stellt er die Frage nach den Merkmalen einer guten Regierung. Moralische Maßstäbe verwirft er, da sie kein „genaues Maß“ enthalten und damit subjektiv beliebig bleiben. Über den Zweck der „politischen Assoziation“, der in Erhaltung und dem Wohl der Mitglieder bestehe, kommt er zur Bestimmung

8 Ebenda, 63.

9 Friedrich Müller, *Wer ist das Volk? Die Grundfragen der Demokratie – Elemente einer Verfassungstheorie VI*, Berlin 1997, 27.

10 Foucault, *Die Gouvernementalität* (Anm. 1), 63.

eines messbaren Kriteriums, das er in „Anzahl und Zunahme der Bevölkerung“ findet. „Bei Gleichheit aller übrigen Dinge ist unfehlbar die Regierung die beste, unter der sich ohne fremde Mittel, ohne Einbürgerungen und ohne Kolonien die Zahl der Bürger am stärksten vermehrt. Die Regierung dagegen, unter der ein Volk abnimmt und dahinschwindet, ist die schlechteste.“¹¹ In dem Enzyklopädie-Artikel über *Politische Ökonomie* von 1755 war ursprünglich am Ende eine kurze Abhandlung über die Bevölkerung vorgesehen. Rousseau entwickelt hier den Gedanken, den er dann später im *Gesellschaftsvertrag* wiederholen wird. Die politische Ökonomie ist „öffentliche Ökonomie“, ist Regierung und Verwaltung. Eine „gute Verwaltung“ ist auf das „Gemeinwohl der menschlichen Gattung“ gerichtet und hat „die Vermehrung des Volkes, die unerlässliche Folge seiner Wohlfahrt“ zum Zweck.¹²

„Bei Gleichheit aller übrigen Dinge ist es offensichtlich, dass die Menschen sich in dem Land am wohlsten fühlen, das eine verhältnismäßig größere Zahl von ihnen ernährt und am Leben erhält, denn zu Recht beurteilt man die Sorgfalt des Schäfers nach dem Anwachsen der Herde.“¹³

Die Unterscheidung zwischen politischer Ökonomie und Souveränität zwischen Regierung bzw. Verwaltung und gesetzgebender Macht führt dazu, dass das Volk unterschiedlich in den Blick kommt. Die „Schäfer-Herde“-Metapher ist nicht geeignet, die Bildung der *volonté générale* zu beschreiben, wohl aber das administrative Verhältnis von Regierung und Bevölkerung.¹⁴ Rousseau unterscheidet zwischen dem „ganzen Volk“ im Kontext des legislativen Rechts und dem Volk als Adressaten der exekutiven Gewalt, das sich auch auf unterschiedliche „Privatpersonen“ und damit auf Bevölkerung bezieht.¹⁵ In

11 Jean-Jacques Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechts, in: ders., Kulturkritische und politische Schriften in zwei Bänden, hrsg. von Martin Fontius, 1. Band, Berlin 1989, 453. Dort findet sich auch die Aufforderung an die Statistiker: „Jetzt ihr Rechenkünstler, macht euch ans Werk; zählt, messt und vergleicht!“

12 „Dann wird der Staat so reich wie möglich sein, denn er wird die kostbarste Ware, nämlich Menschen, im Überfluß besitzen, und die Menschen, die er haben wird, wird er ganz und gar besitzen.“ Jean-Jacques Rousseau, Politische Fragmente, in: ders., Kulturkritische und politische Schriften in zwei Bänden, hrsg. von Martin Fontius, 1. Band, Berlin 1989, 563.

13 Ebenda.

14 „Wenn das Volk also einfach zu gehorchen verspricht, löst es sich mit diesem Akt selbst auf und verliert die Qualität eines Volkes; sobald ein Herrscher da ist, gibt es keinen Souverän mehr, und damit ist der politische Körper vernichtet.“ Jean-Jacques Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag (Anm. 11), 401.

15 Jean-Jacques Rousseau, Abhandlung über die Politische Ökonomie, in: ders., Kulturkritische und politische Schriften in zwei Bänden, hrsg. von Martin Fontius, 1. Band, Berlin 1989, 338f. Dort heißt es: „Ich bitte meine Leser des weiteren, wohl zu unterscheiden zwischen der öffentlichen Ökonomie, von der ich zu sprechen habe und die ich Regierung nenne, und der höchsten Autorität, die ich Souveränität nenne; die Unterscheidung besteht darin, dass die eine das legislative Recht besitzt und in bestimmten

der Wahrnehmung der Differenziertheit von Menschen mit ihren unterschiedlichen partikularen Interessen kann Bevölkerung aber auch wieder zum Gegenstand staatsrechtlicher Erörterungen werden, die damit der Bildung des allgemeinen Willens unterworfen sind und der Regierung etwa eine erzieherische Dimension zubilligen. Die Formung des Staates als *corps politique* macht in der Maschinenmetapher den Gesetzgeber zum „Mechaniker, der die Maschine erfindet“ und die Einzelteile formt, d.h. die „menschliche Natur“ umwandelt, ihr die „eigenen Kräfte“ nimmt und durch „fremde“ ersetzt, die die Menschen aber nur kollektiv gebrauchen können, um der Verfassung Vollkommenheit und Stabilität zu geben.¹⁶

Bei Robert von Mohl wird die *Bevölkerung* zu einem eigenständigen Bereich des Regierens und zu einem disziplinären Gegenstand der Wissenschaften. Er resümiert damit in seinen Arbeiten die zurückliegende Praxis des merkantilistischen Staates und der „guten“ *Policey*, die begonnen hatten „ein als Taktik des Regierens einsetzbares Wissen vom Staat aufzubauen.“¹⁷ In seiner *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, die ab 1855 publiziert wird, behandelt er auch die „Geschichte und Literatur der Bevölkerungslehre“, die er in *Bevölkerungsstatistik*, *Populationistik* und *Bevölkerungspolitik* gliedert.

„Erstens in die Aufsuchung, gründliche Erforschung und übersichtliche Ordnung der Thatsachen, also der Erscheinungen, welche eine gewisse Menschenmenge hinsichtlich des Verlaufs des Lebensprocesses darbietet. [Bevölkerungsstatistik] – Zweitens, in die Erforschung und Formulierung der allgemeinen Naturgesetze, durch welche die verschiedenen Erscheinungen der menschlichen Bevölkerung hervorgerufen werden; Gesetze, welche allein oder doch am richtigsten durch Induction aus den Erscheinungen selbst zu finden sind. [Populationistik] – Endlich, drittens, in der Darlegung der Verhältnisse, welche in der bürgerlichen Gesellschaft und im Staate durch die natürlichen Gesetze der Bevölkerung entstehen, und in der Entwicklung derselben Massregeln, welche zur Erlangung wünschenswerther und zur Beseitigung schädlicher Zustände erforderlich erscheinen. [Bevölkerungspolitik]“¹⁸

Die Bevölkerungsstatistik erfasst Stand und Bewegung der Bevölkerung und befasst sich mit deren Schätzung. Im Zentrum steht dabei immer „die Kraft des Staates“. Mohl argumentiert in eine Richtung, die den politischen Nutzen der theoretischen Arbeit hervorhebt. Die Berechnung der „natürlichen Gesetze der Bevölkerung“ ist nicht eine Aufgabe für „müßigen wissenschaftlichen

Fällen dem ganzen Volk Pflichten auferlegt, während die andere nur die exekutive Gewalt besitzt und nur Privatpersonen Pflichten auferlegen kann.“

16 Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag (Anm. 11), 413f.

17 Foucault, Die Gouvernamentalität (Anm. 1), 57.

18 Robert von Mohl, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, in Monographien dargestellt, Dritter Band, Erlangen 1858, 414.

Scharfsinn“, sondern unerlässlich für staatliches Handeln. Vom Auffinden und Anwenden der Gesetze „hängt eine Menge nützlicher und einflussreicher Einrichtungen ab, wie z. B. die Einrichtung der Lebensversicherung, Pensions- und Wittwenkassen, Leibrenten u. dgl.“¹⁹ Bevölkerungsstatistik dient dem Staatszweck und hat Beziehungen zu einer Vielzahl staatlicher Aktivitäten und Institutionen, wie Lebensmittelproduktion, Heer, Wahlen, Wahlbezirke, Räumlichkeiten der Schule, Steuer, Aus- und Einwanderung, Land- und Stadtbevölkerung. Allein die Erkenntnis der Tatsachen über Stand und Bewegung der Bevölkerung reiche nicht aus. Ihre „wissenschaftliche Bearbeitung“ sei notwendig,

„nämlich eine Auffindung der natürlichen Gesetze, nach welchen sich die Bevölkerungsverhältnisse gestalten, und welche, entdeckt, als kürzester Ausdruck der Thatsachen benützt und als deren regelmässiges Vorkommen betrachtet werden können.“²⁰

Es handele sich dabei um Gesetze im Sinne des Auffindens „regelmässig, d. h. durchschnittlich zu Tage tretende Erscheinung“. Für die Staatswissenschaften genüge es, dass

„ein bestimmter Zustand in den Bevölkerungsverhältnissen als Regel betrachtet werden kann; und ein Gesetz ist diese Erscheinung für sie in so ferne, als dieselbe unwandelbar und durch menschliche Willkür nicht bestimmbar ist.“²¹

Das Auffinden natürlicher Gesetze der menschlichen Bevölkerung sei notwendig, wenn der Staat regeln will und er will es, wie die Geschichte zeigt. Es handele sich also nicht um ein „für das tägliche Leben unfruchtbares Wissen“, sondern es gehe darum „Übel“ zu vermeiden und „wirklichen Nutzen“ zu schaffen. Das Wechselverhältnis zwischen Wohlstand und Menschenzahl lasse zwei Betrachtungen zu,

„entweder erzeugt der vorhandene Reichthum eine entsprechende grosse Bevölkerung; oder aber rief, umgekehrt, die Bevölkerungsgrösse ein gleichlaufendes Reichthumsmaass hervor.“²²

Diese Erkenntnis galt nach dem Bevölkerungsgesetz von Malthus so nicht mehr. Die Bevölkerungslehre wird nach seinen Veröffentlichungen zu einem Paradebeispiel der Diskussion um die Anwendung von Sozialwissenschaften und die Gestaltung der Bevölkerungspolitik in Abhängigkeit von diesem Wissen.²³ Die Auseinandersetzung betrifft solche Topoi wie gesellschaftliches Gleich-

19 Ebenda, 421.

20 Ebenda, 443.

21 Ebenda, 442.

22 Ebenda, 463.

23 Die Behandlung von Malthus erfolgt daher nicht zufällig im Abschnitt Bevölkerungspolitik. Ebenda, 480ff.

gewicht, natürliche Harmonie und menschlicher Fortschritt, die plötzlich als problematisch galten, und führt im Kern zur Frage nach der Rationalisierung gesellschaftlicher Prozesse und der Rationalität des Staates. Es sind dies keine rein intellektuellen Fragestellungen, sondern Probleme, die zu einem integralen Bestandteil des Regierens geworden waren oder werden sollten.

Mohl sieht sich mit sozialen Tatsachen konfrontiert, die nicht mehr in Bezug zur Moral, Tugend und freiem Willen stehen, aber deren Kenntnis gerade deshalb in einer Weise wichtig werde, da sie zur Grundlage für erfolgreiches staatliches Handeln gehöre.²⁴ Die Lehre von der Bevölkerung im Staate findet er hauptsächlich aus gesellschaftstheoretischen, wirtschaftlichen und politischen Gründen „ansprechend und durchgreifend“. Es sei keine Übertreibung, „wenn man in den Bevölkerungsgesetzen und ihren Folgen den eigentlichen Mittelpunkt der Volks- und Staatswirtschaft“, also der politischen Ökonomie, finde. Auch bestehe ein großes Interesse festzustellen, welche Folgen der Wohlstand für die Bevölkerung habe und umgekehrt wie die Bevölkerung auf die Wirtschaft zurückwirke, wie also „der Zustand der Bevölkerung im

24 Es gehöre „zu jener merkwürdigen Gattung von Verhältnissen, in welchen sich die Naturgesetze und freies menschliches Handeln auf eine geheimnisvolle Weise zu regelmässigen und sich beständig wiederholenden Ergebnissen verbinden.“ Obwohl der Mensch „nach seinem Belieben zu handeln...glaubt“, ist er in Wahrheit doch lediglich „ein bewusstloses Werkzeug der Naturkraft“. Die Betrachtung „lange[r] Zeitfolgen“ führe zu einer größten „Gleichförmigkeit des Handelns“ und zu beständigen Zahlenverhältnissen. „Ebenso ist es mit der Zahl der Kinder in den Ehen. Obgleich deren Erzeugung lediglich ein freier Willensakt der Eltern zu sein scheint; und obgleich im einzelnen dieser Wille auch anormale Folgen wirklich hat: bleibt sich doch im grossen Ganzen bei jedem Volksstamme diese Zahl vollkommen gleich, so dass also im schliesslichen Ergebnisse die gesammte verheirathete Bevölkerung eines Landes doch nur einem Naturgesetze zur Erscheinung verhilft.“ Mohl hält diese Tatsachen für „fast erschreckend“, das ganze für ein „grosses Räthsel unseres Daseins“. Und er verstärkt diesen Eindruck. Sofern man die „Gleichförmigkeit“ in Verhältnissen findet, die sich auf den physischen Organismus des Menschen zurückführen lassen, kann dies noch als ein bemerkenswertes Phänomen der Naturgeschichte angesehen werden, nicht aber wenn es um die geistigen Qualitäten des Menschen geht. Allein „das eigentlich Räthelhafte, um nicht zu sagen, Grauenvolle, tritt da ein, wo nach dem Bewusstsein jedes Einzelnen freier Wille ist und wirkt, und dessen Folge doch mit einem ausser und über dem Menschen stehenden Gesetze vollständig zusammenfällt. Hier ist doppelter Anlass zum ernstesten Nachdenken.“ Zunächst einmal gilt das Interesse dem Menschenbild. Handeln, das auf dem freien Willen beruht aber zu Ergebnissen führt, die scheinbar völlig davon abweichen, Gesetze, die sich hinter dem Rücken der Handelnden reproduzieren, aber um zu wirken der individuellen Handlungen bedürfen, all das wirft neue Fragen nach dem Verhältnis von Staat und bürgerlicher Gesellschaft auf und damit Fragen, die die politische Ordnung als Ganzes, ihre Gestaltbarkeit im Hinblick auf Zukünftiges betreffen. Mohl spricht vom „Verhältnis des Menschen zum Kosmos“ und seinen „geistigen und sittlichen Kräften“ in ihrer Bedeutung für das „allgemeine System der Weltordnung“. Es geht um den „Einfluss auf das künftige Dasein“, zumal der Staat „durch absichtliche Bestimmungen auf die Bevölkerungsverhältnisse einwirkt“, er sich zu diesem „grossen Räthsel in unmittelbare Beziehung“ setzt. Ebenda, 412f.

Vortheile des öffentlichen Wohlstandes gewünscht, vielleicht gestaltet werden muss.“²⁵ Kenntnisse der Tatsachen und Naturgesetze sind die Voraussetzung für die „Ziehung richtiger Schlüsse“. Dagegen können

„Unwissenheit oder falsche Auffassung ... zu sehr üblen Folgen führen, indem sie leicht weitgreifende falsche Massregeln veranlassen. Glücklich noch, wenn der Fehler nur das Güterwesen trifft, und nicht auch unmittelbar menschliches Leben in unrichtiger Weise hervorruft oder abkürzt.“²⁶

Bevölkerungspolitik und deren Verwissenschaftlichung, verstanden als Reflexion über Ziele, Mittel und Methoden der Bevölkerungspolitik, deren Voraussetzungen und Bedingungen, konstituieren *Bevölkerung*. Als „Interventionsfeld“ von Regierung und Wissenschaft bestimmt sie wiederum den „Inhalt und die Form mancher und wichtiger Staatseinrichtungen“. Bevölkerung ist zu einem „Hauptinhalt“ des Staates und der Macht geworden. Die Feststellung etwa von „Untervölkerung“ oder „Uebervölkerung“ und deren Auswirkungen, die sich in ökonomischen Kategorien beschreiben lassen, zeigen, wie sensibel alle Phänomene miteinander verbunden sind.²⁷ Richtige oder falsche Bevölkerungspolitik findet nicht mehr im Kontext naturrechtlicher Betrachtungen statt, sondern folgt den „Naturgesetzen“ der Bevölkerung und der adäquaten instrumentellen Handhabung derselben. Dabei geht das Machbare so weit, dass Leben selbst zur Disposition stehen kann.

II.

Volk und Bevölkerung sind nicht deckungsgleiche Begriffe. Volk beansprucht eine gewisse Exklusivität und kann Teile der Bevölkerung vom „Status“ Volk ausschließen. Das korrespondiert zum Teil auch mit der Konnotation der Begriffe im juristischen oder sozial-ökonomischen Kontext. Dabei gibt es eine Vielzahl von Methoden, *Volk* ungleich *Bevölkerung* zu setzen.

In der SBZ/DDR hatte der Gebrauch von Wortverbindungen mit *Volk* durchaus Konjunktur, trotz der inflationären Verwendung in der nationalsozialistischen Ideologie. Die Begriffe *Volk*, *Nation* und *Staat* wurden teilweise synonym gebraucht, zum Teil aus Verlegenheit, um der Situation nach dem Ende des II. Weltkriegs irgendwie gerecht zu werden: Besatzungsstatus, Verlust der staatlichen Souveränität, Teilung Deutschlands, Neuordnung der politischen Landschaft. Daneben war *Volk* als Appellationsinstanz bzw. als Adressat unverzichtbar, zumal in der Unübersichtlichkeit und Unbestimmtheit der damaligen Öffentlichkeit. Insofern sind Titel wie *Manifest an das deut-*

²⁵ Ebenda, 413.

²⁶ Ebenda, 413.

²⁷ Ebenda, 514.

sche Volk gängige Sprachpraxis.²⁸ Das *Volk* wird zur Ikone²⁹ und erfährt eine voluntaristische „Aufladung“: „das deutsche Volk wünscht“, „es ist der Wille des deutschen Volkes“, Ereignisse „erfüllen das deutsche Volk mit großer Besorgnis“. Gleichzeitig ist es um die Artikulationsfähigkeit des Volkes nicht weit bestellt. Denn „antifaschistisch-demokratische Parteien, Gewerkschaften und Massenorganisationen“ sollen „ihre Stimme gemeinsam für das deutsche Volk erheben.“³⁰ Daraus werden Repräsentationsvorstellungen abgeleitet und damit die Praxis der Legitimation sichtbar. Parteien – und zwar bestimmte – seien geeignet, als „berufenste Vertreter“ den „Willen des Volkes“ zu repräsentieren. Und gleichzeitig wird gegenüber gegnerischen Parteien argumentiert: „Es geht nicht um Parteien, sondern um unser Volk!“

Inhaltlich ist der Begriff *Volk* zunächst unbestimmt, und funktional dient er zur Begründung von politischen Ansprüchen. Ihm kommt aber auch eine selektive Funktion zu. Politisch aufgeladen wird er zu einem Kampfbegriff. Das *Manifest an das deutsche Volk* wendet sich nicht an *das Volk* sondern an das „gesamte schaffende Volk“, an „alle gesunden demokratischen Kräfte unseres Volkes“, es geht um ein Bündnis „mit allen fortschrittlichen Deutschen“. Je mehr die politische Macht der SED gefestigt schien, um so energischer die Ausgrenzung. Unter dem Stichwort Volkssouveränität bietet das „Wörterbuch zum sozialistischen Staat“ eine Definition von *Volk*.

„Der Begriff Volk als politisch-soziale Kategorie umfasst alle jene Klassen und sozialen Schichten der Gesellschaft, die daran interessiert und (oder) objektiv dazu fähig sind, den gesellschaftlichen Fortschritt zu verwirklichen. Die Klassen und Schichten, deren Interessen sich gegen den gesellschaftlichen Fortschritt richten, sind Feinde des Volkes; daher ist die Volkssouveränität stets gegen sie und ihre Herrschaft gerichtet.“³¹

Daneben gibt es weitere Bedeutungen, als „vornationale menschliche Gemeinschaftsbildung“ und als „Gesamtbevölkerung“ eines Staates, einer Nation.³² *Volk* wird hier nicht als ein formal staatsrechtlicher Begriff verwendet, sondern als Kategorie des Historischen Materialismus. Das Fortschrittskriterium, das aus der Dialektik von Produktivkräften und Produktionsverhältnissen und damit aus den ökonomischen Bewegungsgesetzen abgeleitet wird, dient der Feststellung des Antagonismus zwischen dem Volk und den Volksfeinden. Die Arbeiterklasse im Bündnis mit den Bauern und befreundeten Schichten steht den Volksfeinden „unversöhnlich“ gegenüber. Damit ist der Weg

28 Vgl. Dokumente der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, Band I, Berlin 1952, 24ff., 254ff.

29 Müller, Wer ist das Volk? (Anm. 9), 31ff.

30 Dokumente (Anm. 28), 260.

31 Wörterbuch zum sozialistischen Staat, Berlin 1974, 397.

32 Kleines politisches Wörterbuch, Berlin 1973, 908.

frei, den Begriff *Volk* nach den Vorstellungen der SED und des Marxismus-Leninismus inhaltlich aufzuladen, ihn zur Stigmatisierung der politischen Gegner als Volksfeinde zu benutzen und nach dieser Exklusion das Volk zum Träger der Souveränität zu machen.

In der Diskussion zur ersten Verfassung der DDR bekam der Begriff verfassungsrechtliche Konturen. „Alles durch das Volk! – Alles für das Volk! – Des Volkes Wille sei oberstes Gesetz!“³³ Der Jurist Karl Polak³⁴ hatte wesentlichen Anteil am Verfassungstext³⁵, und sein Konzept von Volk und seine Interpretation der Verfassung erscheinen deshalb für eine Analyse besonders geeignet. Im Artikel 3 wird ein Bekenntnis zur Volkssouveränität abgegeben und die Feststellung: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus ... und hat dem Wohl des Volkes zu dienen“, begründet einen „Kreislauf von Legitimationsakten“, die nicht, oder nur durch Verweis auf das Volk unterbrochen werden dürfen.³⁶ Das Volk zeichne sich durch das „lebendige Streben nach Freiheit und nach Abschüttelung aller fremden Mächte“ aus und wirke dadurch identitätsstiftend. Im Sozialismus käme es dazu, dass „Staat und Volk, Gesellschaft und Individuum eins“ werden.³⁷ Insofern bedarf es keiner vermittelnden Institutionen zwischen Staat und Gesellschaft und keiner Gewaltenteilung, die nach Polak immer Ausdruck der Entfremdung von der Macht ist. Rousseau erhält den Vorzug vor Montesquieu, der mit seiner Theorie „das Volk nicht in die Staatsmacht“ führt, sondern es „vor den Toren des Staates halt machen“ lässt.³⁸

Polak bindet die Diagnose der deutschen Fehlentwicklung seit der gescheiterten Revolution von 1848 an die nicht eingelöste Rolle des Volkes als politisches Subjekt. „Das Volk wurde nicht Subjekt seiner Politik, es wurde nicht Träger der Staatsgewalt, sondern es blieb willenloses Objekt der Politik der Machthaber im Staate, ein Volk staatsunterworfenen Untertanen.“³⁹

Diese Konstellation ordnet Polak ideengeschichtlich ein und weist ihr politische Vorbilder zu. Man folgte eher, so sein Urteil, Montesquieu und den Girondisten als Rousseau und den Jakobinern.

Bei Montesquieu wird die Macht zwar zugunsten des Volkes beschränkt, es hat aber über die Gesetzgebung Einfluss auf den Staat, dagegen existiert keine

33 Dokumente (Anm. 28), 97.

34 Michael Stolleis (Hrsg.), Juristen. Ein biographisches Lexikon. Von der Antike bis zum 20. Jahrhundert, München 1995, 491f.

35 Horst Hildebrandt (Hrsg.), Die deutschen Verfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts. 14. Auflage, Paderborn 1992, 198ff.

36 Vgl. Müller, Wer ist das Volk? (Anm. 9), 27.

37 Karl Polak, Zur Dialektik in der Staatslehre, Berlin 1963, 252.

38 Karl Polak, Volk und Verfassung, in: ders., Zur Entwicklung der Arbeiter- und Bauernmacht. Reden und Aufsätze, Berlin 1968, 239.

39 Ebenda, 236.

unmittelbare Volksherrschaft. Anders bei Rousseau, dort ist die Entfremdung des Staates vom Volk durch die Durchsetzung des Volkswillens in Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung und Justiz aufgehoben.⁴⁰ Die Zusammenführung der drei Gewalten entspreche dem „Grundsatz der Parlamentsherrschaft“ und sei der verfassungsrechtliche Ausdruck der Volkssouveränität. Das Volk muss sich als politisches Subjekt konstituieren, um als „deutsches“ Volk überleben zu können. Demokratie und Nation sind existenziell aufeinander bezogen. Die „staats- und wirtschaftsgestaltenden Kräfte in unserem Volk zu wecken“ und ein Gemeinwesen in „demokratischer Selbstbestimmung“ aufzubauen, sei zugleich die einzige Chance auch als Nation zu überleben. Daher müssen die „breiten Schichten unseres Volke, die Staatsgeschäfte selbst in die Hand“ nehmen und „sich zu Herren der Verwaltung, der Rechtspflege und der Wirtschaft“ machen. Der Verfassungsentwurf „baut die Staatsgewalt ganz neu von unten aus dem Volk selbst auf.“⁴¹ Daher lehnt Polak auch das Berufsbeamtentum und bürokratische Strukturen ab. „Der Wille des Volkes wird in den Volksvertretungen zum staatsgestaltenden Willen. Nur so können Staatswille und Wille des Volkes eins werden.“⁴² Die Überführung des Volkswillens in Staatswillen beruht auf Verfahren und auf die Qualifikation des Volkes zu Staatsbürgern. Dazu gehören neben der Aufhebung der Gewaltenteilung, die Unterordnung, Überwachung und Kontrolle der Regierung, Verwaltung, Justiz und Wirtschaft durch die Volksvertretung und der Volksentscheid. Keine Partei in bestimmter Fraktionsstärke darf in „billige und verantwortungslose Opposition verfallen“. Deshalb besteht die „Verpflichtung zur Mitarbeit in der Regierung“.⁴³

Über die Grundrechte, die in Freiheitsrechte zum Schutz des Bürgers gegen staatliche Willkür und Gestaltungsrechte unterschieden werden, erfolgt ein Argumentationswechsel.⁴⁴

Der bestehende Zustand der staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse wird also nicht als der unabdingbare Rahmen des staatlichen Zusammenlebens hingenommen. Die Bürger können vielmehr die Verhältnisse nach ihren Bedürfnissen gestalten; Staat, Gesellschaft und Wirtschaft haben „im Dienst des Volksganzen“ zu stehen. „Formale Gesetzlichkeit“ und „juristische Gleichheit“ sagen noch nichts über reale Unterschiede der Menschen über ihre gesellschaftliche und wirtschaftliche Lage aus. Daher müsse

40 Ebenda, 241.

41 Ebenda, 257.

42 Ebenda, 259.

43 Ebenda, 261.

44 Grundrechte besitzen für Polak transitorischen Charakter, da sie Ausdruck der Differenz von Volk und Staat sind und nach Aufhebung dieses Gegensatzes selbst überflüssig werden.

es das Ziel der Menschen sein, „auch die Ökonomie zu beherrschen und ihren Bedürfnissen zu unterwerfen.“⁴⁵ Dazu gehört auch „der Schutz des wertvollsten, über das ein Volk verfügt, die Arbeitskraft seiner Bürger“.⁴⁶ Artikel 16 der Verfassung erklärt ausdrücklich die „arbeitende Bevölkerung“ zu einem Interventionsfeld des Regierens. Begriffe wie Alter, Krankheit, Gesundheit, Arbeitsfähigkeit, Invalidität, Vorsorge, Arbeitslosigkeit, Schutz der Mutterschaft, die im Verfassungstext stehen, erzwingen eine Staatsintervention und erfordern eine differenzierte Sicht auf das Volk, das als Adressat von Maßnahmen eben zur „arbeitenden Bevölkerung“ wird.

Dieses Interventionsfeld vergrößert sich durch die enge Verbindung von Staat und Wirtschaft und der dadurch entstehenden Regelungsdichte der Politik. So heißt es im Artikel 16: „Der Staat sichert durch Wirtschaftslenkung jedem Bürger Arbeit und Lebensunterhalt“. Menschen sollen nicht „unter die Herrschaft der bestehenden Zustände“ gestellt werden, sondern diese Zustände entsprechend ihren Bedürfnissen verändern. „Darum kann und darf die Berufung auf die bestehenden Zustände als die Grenzen der Rechte und Freiheiten der Bürger und die Wirkungsmöglichkeiten des Volkes keinen Platz haben. Eine solche Berufung ist nichts anderes als die Verneinung des Rechts eines Volkes, die Verhältnisse nach seinem Willen und seinen Notwendigkeiten zu gestalten. Staat, Gesellschaft und Wirtschaft müssen für das Volk da sein und nicht umgekehrt. Ohne das Recht und die Macht der Gestaltung des Ganzen der staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse kann keine Demokratie sein. Denn was heißt Volksherrschaft anderes als das Recht und die Macht des Volkes, sein Haus, in dem es lebt, so auszubauen, wie es seinen Interessen und Bedürfnissen, seinem Willen und seinen Wünschen entspricht.“⁴⁷

Der allgemeine Wille des Volkes lässt sich nicht vollständig verfassungsrechtlich normieren. Als Instrument gesellschaftlicher Veränderungen muss das Recht offen gegenüber zukünftigen Entwicklungen sein, d. h. aber in Wirklichkeit offen gegenüber den voluntaristischen Zugriffen der SED, die diese Entwicklung bestimmt. Polak argumentiert mit der Unterordnung des Staates unter das Volk und entwickelt daraus seine Angriffe gegen den Rechtsformalismus, gegen eine Unterscheidung von Staat und Recht und gegen die Konstituierung von Individualrechten als Grundlage des Staatsrechts.⁴⁸ Die Suche nach „festen juristischen Formen“ waren für ihn Ausdruck einer rechtspositivistischen Haltung, die er bekämpfte. Der gesellschaftliche Entwicklungsprozess dürfe sich durch ein Rechtssystem nicht binden lassen.

45 Polak, Volk und Verfassung (Anm. 38), 268.

46 Ebenda, 269.

47 Ebenda, 271.

48 Polak, Zur Dialektik in der Staatslehre (Anm. 37), 252.

„Es geht in der sozialistischen Leitungstätigkeit – wie im Recht – um den gesellschaftlichen Entwicklungsprozeß“ und „nicht um ein entworfenes und akzeptiertes System von Rechtsnormen und Rechtsbeziehungen, die von diesem Entwicklungsprozeß selbst verschieden wären.“⁴⁹ Damit „verflüssigt“ sich das Recht, und da Recht durch die ökonomischen Verhältnisse determiniert sei, bedeutet dies in Wirklichkeit seine Ersetzung durch die ökonomischen Entwicklungszusammenhänge, die im Sozialismus zu einer Identität von individuellen und gesellschaftlichen Interessen führen. Auf diese Weise wird „das Denken und Handeln auf den Boden der objektiven Gesetzmäßigkeit gestellt“ und „der enge Kerker der Individualität, der Subjektivität gesprengt.“⁵⁰ Der „Sprengmeister“ entstammt aber, solange das Volk durch Parteien im Parlament organisiert ist, nicht der Sphäre des Rechts, sondern der Ökonomie. Er ist der „pädagogische Staat“.

III.

In den sechziger Jahren finden wir neben der Sprache des Klassenkampfes eine Sprache der Verwissenschaftlichung der Politik. Der Sozialismus soll als „Gesamtsystem“ betrachtet werden, die ökonomische Politik beruht auf „Gesellschaftsprognostik“ und „planmäßiger Strukturpolitik“. Wissenschaftlich-technische Revolution und das gesellschaftliche System des Sozialismus „setzen auch für das ‚Regieren‘ neue Maßstäbe“.⁵¹ Gleichzeitig blickt die Parteilührung auf ein sich veränderndes Volk.

„Ich habe vorhin gesagt, daß sich das Volk der DDR gewandelt hat. Also haben sich auch seine einzelnen Glieder gewandelt. In der Tat, die Bürger der DDR, besonders die Werktätigen, sind reifer, klüger, erfahrener, selbständiger und selbstbewußter geworden. Arbeitskollektive, die aus solchen Menschen bestehen, kann man nicht mit den alten Methoden leiten.“⁵²

Mit der Fixierung der Politik auf die „wachsende Komplexität von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ verstärkt die Tendenz zur Rationalisierung. Es werden sozialwissenschaftliche Forschungseinrichtungen und Koordinierungsstellen gegründet, die die Politik wissenschaftlich begleiten und beraten. Ohne Statistik, Soziologie und verwandte Disziplinen ist eine moderne staatliche Sozialpolitik undenkbar. Das gilt ebenso für die Demografie, deren erste Lehrstühle an der Hochschule für Ökonomie 1969 und der Humboldt-Universität 1972 in Ost-Berlin entstehen.⁵³ Im Tätigkeitsbericht des „Wissen-

49 Zitiert nach Uwe-Jens Heuer, *Marxismus und Demokratie*, Berlin 1989, 451

50 Polak, *Zur Dialektik in der Staatslehre* (Anm. 37), 256.

51 Walter Ulbricht, *Zum ökonomischen System des Sozialismus in der Deutschen Demokratischen Republik*, Band 1, Berlin 1968, 9ff.

52 Ebenda, 607.

schaftlichen Rats für Sozialpolitik und Demografie“ wird auf die Bedingungen für die „Sicherung der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ hingewiesen und daraus die Ansprüche an die Forschung abgeleitet, die sich auf die Bevölkerungsentwicklung zu konzentrieren habe.

„Die Bevölkerungsentwicklung ist für die weitere Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft von grundsätzlicher Bedeutung. Demographische Verhältnisse, Prozesse und Strukturen sind ein entwickelter Bestandteil gesellschaftlicher Komplexität, Proportionalität und Optimalität. Sie sind zugleich ein entscheidender Ausgangspunkt aller auf die Herstellung und Sicherung dieser Erfordernisse ... gerichteten Aktivitäten der Gesellschaft.“⁵⁴

Es geht um die „wissenschaftlichen Grundlagen“ der Sozialpolitik im einzelnen. Die Aufgabe der Sozialwissenschaften bestehe in der „weiteren Erforschung der Bedingungen zur Durchsetzung der sozialen Strategie unserer Partei, zur weiteren Gestaltung der Leitung und Planung sozialer Prozesse.“⁵⁵ Die Entwicklung der wissenschaftlichen Disziplinen und die Formierung von Forschungspotenzialen stehen hier ganz im Dienst der Verwissenschaftlichung des Sozialen; die Gesellschaft wird zur Experimentierfläche und nimmt den Charakter eines soziologischen Großlabors an. Die Bevölkerungswissenschaft in der DDR begreift sich als Teil der marxistisch-leninistischen Gesellschaftswissenschaften, ist methodologisch dem Historischen Materialismus verpflichtet, das heißt sie versteht sich als Gesetzeswissenschaft und folgt einem bestimmten Verständnis von Theorie und Praxis. Bereits in den siebziger Jahren macht Jürgen Kuczynski auf das Dilemma der marxistisch-leninistischen Demografie aufmerksam. Sozialismus verlange „Planung auf lange Sicht“. Dem stehe unsere Unfähigkeit, die Entwicklung der Bevölkerung eine Generation vorauszusehen, entgegen.

„Eine planmäßige Bevölkerungspolitik, eine ihr zugrunde liegende Bevölkerungsprognose verlangen vor allem eine Theorie. Eine marxistische Theorie ... der Politischen Demographie... gibt es noch nicht... Und solange ... werden wir pragmatisch handwerkeln müssen.“⁵⁶

53 Parviz Khalatbari (Hrsg.), Zu Problemen der Demographie. Materialien des Internationalen Demographischen Symposiums Berlin, 16. bis 18. Dezember 1974, Berlin 1975, 9ff. Zur Gründung des Instituts für Soziologie und Sozialpolitik an der Akademie der Wissenschaften mit dem „Bereich Frauen/Familie/Demographie“ kommt es 1978, später entsteht noch der „Wissenschaftliche Rat für Soziologie und Demografie“.

54 Reinhard Liebscher, Aus der Tätigkeit des Wissenschaftlichen Rates für Fragen der Sozialpolitik und Demografie, in: Jahrbuch für Soziologie und Sozialpolitik, Berlin 1983, 228.

55 Gunnar Winkler, Soziale Entwicklung – Soziologie – Sozialpolitik, in: Jahrbuch für Soziologie und Sozialpolitik, Berlin 1987, 27.

56 Jürgen Kuczynski, Prognosen der Bevölkerungsentwicklung, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, Teil I, Berlin 1974, 18.

Bevölkerungspolitik bedurfte in der DDR keiner besonderen Legitimation. In einer Gesellschaft, in der alles Gegenstand von Politik und Planung sein konnte, stellt sich nicht die Fragen nach Grenzbereichen, die davon ausgenommen werden sollten und existiert auch keine rechtliche Trennlinie zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten. Das „Hauptanliegen des Systems der Bevölkerungswissenschaften ist es, eine Bevölkerungspolitik auszuarbeiten und zu begründen“, die in der „Steuerung der Reproduktion und Entwicklung der Bevölkerung“ besteht.⁵⁷ Diese Steuerung bezieht sich nicht auf Strukturen, sondern auf Verhalten und zwar im Kern auf sehr individuelles Verhalten.

„Ohne gesellschaftliche Regulierung der Produktion läßt sich keine Form menschlicher Tätigkeit steuern, auch nicht die ‚Produktion des Menschen selbst‘.“⁵⁸ Gleichzeitig muss auch anerkannt werden, dass sich noch „wesentliche Teile der Bevölkerungsproduktion“ der gesellschaftlichen Regulierung entziehen. In diesem Dilemma stellt sich überhaupt die Frage nach dem „Objekt der Steuerung“ und der Möglichkeit zu steuern, bei gleichzeitiger Betonung, dass es keine Prozesse gebe, „die im Prinzip nicht steuerbar sind.“ Trotz nicht eindeutiger rechtlicher Normierungen sei klar, dass die Bevölkerungsentwicklung „nicht Objekt direkter, unmittelbarer, ‚frontaler‘ Eingriffe sein“ könne.⁵⁹

Stößt man hier an die Grenzen politischer Steuerung, bleibt nur die Hoffnung auf Selbstregulierungspotenziale der Individuen. „Eine hocheffektive Regulierung der Prozesse der Bevölkerungsentwicklung besteht darin, dass ständig die Bedingungen hergestellt werden, unter denen sich jedes Individuum allseitig entfalten, in allen Sphären frei und in völliger Übereinstimmung mit seinen Interessen wirken kann, die zugleich auch die Interessen der Gesellschaft sind.“⁶⁰

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Bevölkerungswissenschaft und dem Auffinden von demografischen Gesetzen des Sozialismus erhält die Bestimmung der Kategorie Bevölkerung eine Schlüsselfunktion. Diese erweist sich als nicht unproblematisch, da eine Abgrenzung zwischen „Einwohner“ und „Bevölkerung“ hinsichtlich eines Territoriums und den ihnen bzw. ihr zukommenden biologischen und sozialen Aspekten erfolgen muss. „Unter ‚Bevölkerung‘ ist in der allgemeinen Bevölkerungstheorie eine sich selbst reproduzierende, selbst entwickelnde Gesamtheit von Menschen, von Subjekten der sozialen Bindungen zu verstehen. ‚Einwohner‘ ist ein Terminus, der den

57 Das System der Wissenschaften von der Bevölkerung, Autorenkollektiv unter Leitung von D. I. Valentej, Berlin 1979, 105.

58 Ebenda, 106.

59 Ebenda, 108f.

60 Ebenda, 110.

Begriff ‚Bevölkerung‘ auf der Ebene des Sichtbaren, der Erscheinungsform wiedergibt. Sie bildet eine nach einem bestimmten (nicht unbedingt wesentlichen) Merkmal ausgewählte Gesamtheit von Menschen (hier kann auch das Territorium Hauptmerkmal sein).⁶¹ Die begriffliche Unterscheidung von Einwohner und Bevölkerung dient dazu, *Bevölkerung* als etwas qualitatives hervorzuheben. Die Bevölkerungsforschung soll sich orientieren an der Bevölkerung als „Hauptproduktivkraft der Gesellschaft“ und die Bevölkerungspolitik an ihrer ökonomischen Funktion. „Die Bevölkerungsqualität drückt sich darin aus, wie die Arbeitsfähigkeiten des Menschen in Übereinstimmung gebracht werden mit den Bedingungen für ihre Wirksamkeit und Entwicklung.“⁶² Bevölkerungsqualität umfasst ein „ganzes System von Merkmalen der Bevölkerung und ihres wichtigsten Teils – der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter.“ Sie „umfasst bestimmte Eigenschaften der Bevölkerung“, die aber nicht „gleichmäßig“ verteilt sind, „sondern sich auf bestimmte Individuen konzentrieren, so dass man nach entsprechenden typologischen Gruppen unterscheiden muß.“ Bevölkerungsentwicklung bezieht sich auf die „Verbesserung der qualitativen Merkmale der Bevölkerung“.⁶³

Alle wissenschaftlichen Betrachtungen erscheinen hier nur unter dem Aspekt des Machbaren und der Umsetzung. Die Politik wäre auf dem Feld der Bevölkerungspolitik ohne dieses Wissen nahezu handlungsunfähig. Auf der anderen Seite verdankt es der Politik seine Existenz. Eine wichtige Frage bezog sich auf das Verhältnis von Bevölkerungspolitik und Sozialpolitik. Rational sei „demographische Politik“ nur, wenn sie die Lenkung der Geburtenrate zum Ziel hat.⁶⁴ Damit erfolgt eine spezifische Ausrichtung auf volkswirtschaftliche Belange. Das Einwirken auf die Entwicklung der Bevölkerung erweist sich als eine „komplexe Aufgabe“ und zeigt sich besonders bei der Frage nach der Geburtenrate. Spezielle Konzepte und Kategorien waren notwendig, um ein breites Untersuchungsfeld abstecken zu können.

Mit dem Begriff „demographisches Klima“ soll die in einer Gesellschaft „herrschende soziale Atmosphäre zur Zeugung und Geburt von Kindern sowie zum Zusammenleben mit ihnen in der Familie“ charakterisiert werden.⁶⁵ Die Feststellung des Grades der Kinderfreundlichkeit⁶⁶ drückt sich in „gesell-

61 Ebenda, 63.

62 Ebenda, 65.

63 Ebenda, 66.

64 Jakob I. Rubin, Zu theoretischen Grundlagen der Bevölkerungspolitik, in: P. Khalatbari, Zu Problemen der Demographie, Berlin 1975, 39.

65 Kind und Gesellschaft, Autorenkollektiv unter der Leitung von Wulfram Speigner, Berlin 1987, 166.

66 „Eine Gesellschaft ist kinderfreundlich, wenn die Bedingungen zur Erfüllung des Kinderwunsches ein Niveau erreicht haben, das es den Frauen bzw. Familien ermöglicht, ihr Bedürfnis, Kinder zu haben, in Vereinbarung mit allen anderen sozialen

schaftlichen Werten und Leitbildern“ aus, an denen sich das reproduktive Verhalten orientiert. Es ist damit ein „geistiges Produkt der sozialen Aneignung der Wirklichkeit“ und ein Zusammenspiel von Lebensbedingungen, Bedürfnissen, Wertorientierungen und Motivationen, also objektiven und subjektiven Faktoren. Um Einfluss auf das reproduktive Verhalten der Bevölkerung zu erhalten, sind ökonomistische und monokausale Betrachtungen ungeeignet und müssen einem differenzierenden Blick weichen. Die „Reproduktion des kollektiven Subjekts Bevölkerung“ erfolgt durch das individuell-reproduktive Verhalten der Mitglieder der Gesamtpopulation. Um einen Einfluss auf die Geburtenrate ausüben zu können, kann man an unterschiedlichen Stellschrauben ansetzen.

Ausgehend von der Situation, dass die einfache demografische Reproduktion der Bevölkerung in den siebziger Jahren nicht mehr gesichert war, wurde das bevölkerungspolitische Ziel propagiert, „das Ersatzniveau langfristig wieder zu erreichen.“⁶⁷ Das ginge nur, wenn über einen längeren Zeitraum die Erhöhung der Geburtenrate und eine weitere Stabilisierung des Bedürfnisses nach Kindern erreicht werde. Die Effekte der Sozialpolitik führten dazu, dass eine große Übereinstimmung zwischen Kinderwunsch und seiner Realisierung da war. Der Kinderwunsch, der als „Hauptdeterminante des Fertilitätsniveaus“ betrachtet wird, orientiert als Durchschnittsgröße auf die Geburt von 1,9 Kindern.⁶⁸ Soziologische Erhebungen Anfang der achtziger Jahre zeigten, dass zwischen Kinderzahl und -wunsch ein Erfüllungsgrad von 93 Prozent und damit ein hohes Grundniveau bestand.⁶⁹ Damit war aber die einfache Reproduktion zum Erreichen des Ersatzniveaus der Bevölkerung, das zugleich ein Optimum darstellte, nicht gegeben. Die dem entsprechende Nettoerproduktionsrate von 1,0 wird in den achtziger Jahren um 15 Prozent unterschritten. Seit 1971 war die einfache Reproduktion der Bevölkerung in der DDR nicht mehr gesichert.⁷⁰

Eine wirkungsvolle Bevölkerungspolitik müsse auf einer stärkeren Differenzierung der Sozialstruktur und auf einem mikroskopischen Erfassen des reproduktiven Verhaltens der Menschen beruhen. Der soziologische Forschungsschwerpunkt habe daher „verstärkt den tatsächlichen Motiven zur Geburt von Kindern unterschiedlicher Ordnungszahl oder aber zur Unterbre-

ihr Bedürfnis, Kinder zu haben, in Vereinbarung mit allen anderen sozialen Grundbedürfnissen zu erfüllen.“ Ebenda, 167f.

67 Thomas Büttner, Erstes internationales Demographie-Seminar, in: Jahrbuch für Soziologie und Sozialpolitik, Berlin 1985, 324.

68 Jürgen Dorbritz, Sozialpolitik in der DDR und ihre Widerspiegelung in der Reproduktion der Bevölkerung, in: Jahrbuch für Soziologie und Sozialpolitik, Berlin 1987, 195.

69 Ebenda, 193.

70 Kind und Gesellschaft (Anm. 65), 156.

chung von Schwangerschaften“ zu gelten.⁷¹ Unter anderem wurde die Forschung auf die Frage orientiert, was denn ein „Wunschkind“ sei.

Gleichzeitig erfolgt eine Rückbindung an die Familie. Es müsse die „komplizierte Dialektik zwischen bewußtem Handeln in der Familie und Bewußtheit der sozialistischen Gesellschaft auf dem Gebiet der demographischen Reproduktion“ beachtet werden.⁷² Das familiäre Interesse nach Kindern muss dem gesellschaftlichen nicht entsprechen. Die Ein- oder Zwei-Kind-Familie sichert eben nicht die einfache Reproduktion, und die Orientierung auf eine Drei-Kind-Familie war realistischerweise nicht durchzusetzen. Den Kinderwunsch höherer Ordnungszahl kann man aber nicht erzwingen. Kuczynski meinte bereits in den siebziger Jahren mit ironischem Unterton, dass man mit Sicherheit annehmen könne, dass die Menschen im allgemeinen nicht sterben wollen und diese berechnete Abneigung gegen den Tod auch in Zukunft stabil bleibe, dagegen das Bedürfnis nach ein, zwei oder mehreren Kindern, Geburtenverhütung vorausgesetzt, von Zeit zu Zeit schwanke und auch keine gravierenden Unterschiede zwischen sozialistischen und kapitalistischen Ländern festzustellen seien.⁷³

Wer die Bevölkerungsreproduktion beeinflussen will, entdeckt zwangsläufig die Familie.

„Eine wirklich wissenschaftliche Grundlage für eine effektive Sozialpolitik erreichen wir nur dann, wenn wir uns kleinere Elemente der Sozialstruktur zuwenden, als es die sozialen Gruppen und Klassen sind.“⁷⁴ Familie zu stärken heißt – neben den sozialpolitischen Maßnahmen⁷⁵ –, auf die „Denkweisen der Jugend in Schule und Elternhaus, Jugendverband, Berufsausbildung und Studium Einfluß“ zu nehmen. Am Ende möchte man Zugriff auf die Motivationsstruktur erlangen, die Kinderwünsche beeinflussen.⁷⁶ Die Zusammenführung von Bevölkerungs- und Familienpolitik ist aus dieser Sicht nur konsequent. Familie wird so, trotz aller Beteuerungen ihres Eigenwerts als Teil der sozialistischen Lebensweise, zu einem Instrument der Bevölkerungsentwicklung, die ökonomischen Parametern verpflichtet bleibt. Bezogen auf unser Beispiel erweist sich das Regieren im sozialistischen Staat als eine Ensemble subtiler, keinen Bereich menschlicher Bedürfnisse auslassender Strategien und Techniken, die auf der Ebene von Großstrukturen und Ideologien nicht

71 Büttner, Erstes internationales Demographie-Seminar (Anm. 67), 325.

72 Gerhard Manz/Gunnar Winkler (Hrsg.), Sozialpolitik, Berlin 1985, 79.

73 Kuczynski, Prognosen (Anm. 56), 11.

74 Kind und Gesellschaft (Anm. 65), 78.

75 Ebenda, 159ff.

76 Dagmar Meyer/Wulfram Speigner, Bedürfnisse und Lebensbedingungen in der Entscheidung der Frau über ein drittes Kind, in: Jahrbuch für Soziologie und Sozialpolitik, Berlin 1981, 139.

hinreichend erfasst werden können, da die in diesem Kraftfeld der Macht produzierte Subjektivität nicht gesehen oder aber als bloßes Anpassungs- oder Widerstandspotenzial zur Kenntnis genommen wird. Die Intensivierung der Bevölkerungspolitik führte zu einer Ausweitung der Lenkung, Leitung und Kontrolle der Individuen und der Familien und zu einer detaillierten Beschreibung der Bevölkerung in einer Vielzahl von Regungen und Lebensäußerungen, alles zum Zweck einer „guten“ Regierung des Volkes. Sie wurde begleitet von differenzierten sozialpolitischen Maßnahmen, die am Ende aber auch nicht ausreichten, um als „Kunst des Regierens“ bestehen zu können. Die Bevölkerung der DDR nahm für kurze Zeit wieder die souveräne Rolle des Volkes an.