

## Warum nicht Bevölkerungspolitik?

Es war im Herbst 1972: *Hermann Schubnell* und ich fuhren nach einer Sitzung gegen Süden, und das Gespräch kam auf den Geburtenrückgang, zu dem *Schubnell* damals seine für die spätere Diskussion wegweisende Publikation vorbereitete (*Schubnell*, 1973). Ich vertrat die Auffassung, daß dabei stärker auf die zu erwartenden und von mir negativ bewerteten Konsequenzen eines andauernden Geburtenrückgangs hingewiesen werden sollte, was bei meinem Gesprächspartner auf eine – wie mir schien – primär emotionale Ablehnung stieß. Der Fortgang des Gesprächs ließ erkennen, daß für *Schubnell* die Möglichkeit bevölkerungspolitischer Konsequenzen aus einer negativen Diagnose der Bevölkerungsentwicklung in Erinnerung an die nationalsozialistische Bevölkerungspolitik bedrohlich erschien. Zwar lassen seine Beiträge zum Dritten Familienbericht der Bundesregierung erkennen, daß er inzwischen – wohl nicht zuletzt aufgrund seiner internationalen Expertentätigkeit – bevölkerungspolitischen Überlegungen keineswegs mehr so ablehnend gegenübersteht. Für viele Menschen in der Bundesrepublik scheint jedoch jede bevölkerungspolitische Argumentation nach wie vor durch die Erinnerung an den nationalsozialistischen Unrechtsstaat diskreditiert.

In dieser Konstellation hat der Begriff ‚Bevölkerungspolitik‘ parteipolitische Dimensionen angenommen: Es wird die Meinung verbreitet, die CDU/CSU sei dafür, die SPD dagegen, während die FDP keine Flagge zeige. Teile der CDU/CSU versuchten in den letzten Jahren, die Familienpolitik der Bundesregierung für den Geburtenrückgang verantwortlich zu machen, während umgekehrt diejenigen, die den Geburtenrückgang negativ beurteilen, von Sprechern der SPD nationalkonservative Tendenzen unterstellt wurden. Dabei wird Bevölkerungspolitik wie selbstverständlich nur auf die Geburtenfrage bezogen und beispielsweise übersehen, daß die ja hochaktuelle Ausländerpolitik selbstverständlich auch eine eminent bevölkerungspolitische Komponente hat.

Aber nicht nur der Begriff Bevölkerungspolitik, auch die *Bevölkerungswissenschaft* selbst scheint diskreditiert: So erinnerten beispielsweise engagierte Frauen kürzlich im Senat der Universität Bielefeld an die Hexenverbrennungen im Mittelalter und die Judenvernichtung im Dritten Reich, um die Errichtung eines Instituts für Bevölkerungsforschung an dieser Universität zu bekämpfen und statt dessen eine Förderung der Frauenforschung zu fordern.

Das Gespräch mit *Hermann Schubnell* aus dem Jahre 1972 ist mir in Erinnerung geblieben, weil es mich als Schweizer erstmals mit der bis dahin fremden historischen Erfahrung konfrontierte. In meiner vorwiegend im Kontext schweizerischer und französischer Erfahrung verfaßten Dissertation hatte ich dazu geschrieben: „Das Wort ‚Bevölkerungspolitik‘ ist durch die ‚rassehygienischen‘ Maßnahmen des Dritten Reiches in vielen Kreisen in zwar verständlichen, aber nicht gerechtfertigten Mißkredit geraten. Demgegenüber muß betont werden, daß das grundsätzliche Anliegen einer Bevölkerungspolitik, die Beeinflussung der Bevölkerungsentwicklung im Hinblick auf allgemein angenommene gesellschaftliche Zielsetzungen, ebenso legitim ist, wie dasjenige der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die durchaus diskussionswürdige Frage ist allein, nach welchen Zielen eine Bevölkerungspolitik ausgerichtet sein soll und welcher Mittel sie sich bedienen soll und darf, um diese Ziele zu

erreichen". (Kaufmann, 1960). Ähnlich argumentierte ich auch vor dem Senat der Universität Bielefeld, um das in Frage stehende Institut ‚durchzubringen‘.

Aber die Antwort befriedigt mich nicht mehr ganz. Sind es wirklich nur biographisch oder historisch bedingte Hemmungen, ein bundesdeutsches Tabu, die die Vorbehalte gegen Bevölkerungspolitik prägen, oder können wir aus der historischen Erfahrung Einsichten gewinnen, die auch für die heutige Bevölkerungsforschung noch von Bedeutung sein sollten? Ist das Problem der Bevölkerungspolitik einfach durch eine normative Abgrenzung von akzeptablen und inakzeptablen Zielsetzungen bzw. Maßnahmen zu lösen, wie mir das im Anschluß an gängige Theoretisierungen des wirtschaftspolitischen Problems schien? Die damit verknüpfte normative Argumentation prägt auch das heutige Denken von Bevölkerungswissenschaftlern, die für eine explizite Bevölkerungspolitik plädieren. Die nachfolgenden Ausführungen sollen zum einen zeigen, daß von Befürwortern und Gegnern der ‚Bevölkerungspolitik‘ unter diesem Wort Verschiedenes verstanden wird und daß zum anderen eine ausschließlich bevölkerungswissenschaftliche Reflexion der Bevölkerungspolitik tatsächlich politische Kurzschlüssigkeiten nahelegt, die zwar gewiß nicht beabsichtigt sind, aber dennoch historisch wirksam werden können. Diese Gefahr hängt mit bestimmten Eigenarten des herrschenden bevölkerungswissenschaftlichen Denkens zusammen, da es noch allzu ausschließlich an demographischen Zusammenhängen orientiert ist. Nur die Entwicklung komplexerer theoretischer Modelle, welche die Interdependenz demographischer, sozialer und ökonomischer Variablen berücksichtigen, vermag einer kurzschlüssigen bevölkerungspolitischen Argumentation den Riegel vorzuschieben. Derartige Modelle sind aber politisch unplausibler und damit unattraktiver. Die Bevölkerungswissenschaft, deren bisherige Institutionalisierung ihren Schwerpunkt im politiknahen Bereich hat, wird sich ihren Grundlagenproblemen ernsthafter als bisher stellen müssen, wenn sie den Verdacht, sie leiste politisch kurzschlüssiger Verwertung Vorschub, ausräumen will.

### **1. Bevölkerungspolitik als rationaler Handlungsentwurf**

Nach ihrem Ursprung in der politischen Arithmetik können wir die Bevölkerungswissenschaft als eine politische Wissenschaft bezeichnen. Die Beschäftigung mit den Problemen der Erfassung und Messung von Bevölkerungsvorgängen erfolgte im 17. und 18. Jahrhundert dem Zeitgeist entsprechend auf der Suche nach *Gesetzen* des sozialen und wirtschaftlichen Lebens, die der ‚große Uhrmacher‘ dem Weltlauf eingebaut haben sollte. Die Kenntnis dieser Gesetze sollte die jeweilige Regierung instand setzen, besser als bis anhin für das Wohl ihres Landes zu sorgen. Im Programm der politischen Arithmetik – wie übrigens auch demjenigen der gleichzeitigen politischen Ökonomie des Merkantilismus – finden wir bereits die wesentlichen Elemente des *Modells rationaler Politik*: Erkenntnis – Voraussicht – Handeln. Das Ziel der Wissenschaft ist es, so wird in diesem Modell unterstellt, eine Kenntnis der gesetzmäßigen oder zumindest regelhaften Zusammenhänge der sozialen Wirklichkeit zu vermitteln, um auf diese Weise Prognosen über zukünftige Entwicklungsverläufe zu gewinnen, auf die, wenn sie zu unerwünschten Konsequenzen führen sollten, Politik dann im Sinne einer zielgerechten Einflußnahme einzuwirken hat.

Dem Modell rationaler Politik entspricht auch die *handlungstheoretische* Formulierung politischer Probleme in den angewandten Sozialwissenschaften durch die Unterscheidung von politischen Zielen und politischen Maßnahmen, welche unter Berücksichtigung einer gegebenen Lage zur Zielerreichung eingesetzt werden sollen. Die vornehmliche Aufgabe der Wissenschaft besteht sodann in der Prüfung der Tauglichkeit von Maßnahmen zur Erreichung bestimmter Ziele.

Von *Adam Smith's* ‚Unsichtbarer Hand‘ über *Hegel's* ‚List der Vernunft‘, über das ‚falsche Bewußtsein‘ bei *Marx* bis zu den von der modernen Systemtheorie hervorgehobenen kontraintuitiven Effekten reichen die Einwände gegen ein allzu billiges Modell rationaler Politik, ohne daß doch die menschliche Vernunft den Anspruch aufgegeben hätte, menschlichem Handeln – und zumal politischen Entscheidungen – hilfreich zu sein. *Gunnar Myrdal* hatte bereits 1933 auf die fragwürdigen Prämissen des Zweck-Mittel-Denkens in der Nationalökonomie hingewiesen, das stets eine Einheit von Theorie und Praxis voraussetzt, die in der Wirklichkeit nicht gegeben ist. Vor allem im letzten Jahrzehnt haben Ökonomen, Politikwissenschaftler und Soziologen versucht, komplexere Modelle des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik sowie des politischen Prozesses selbst zu entwickeln, die die Rationalität des alten Zweck-Mittel-Schemas in Frage stellen und vor allem den Eigenarten der Träger von Politik sowie den Restriktionen ihres Handelns Beachtung schenken. Natürlich ist es im Rahmen eines kurzen Beitrages nicht möglich, diese neuen Konzeptionen zu entwickeln. Es können nur die Reduktionen des bisherigen bevölkerungspolitischen Denkens sozusagen objektnah aufgezeigt werden.

In keinem Bereich der Sozialwissenschaften scheint das handlungstheoretische Modell rationaler Politik stärker verankert als in der Bevölkerungswissenschaft. Kein anderer Gesellschaftsbereich kennt auch nur annähernd so stringente mathematische Formulierungen der in ihm wirkenden Zusammenhänge, nirgends sonst werden längerfristige Prognosen so ernst genommen – und nirgends sonst kamen bisher vernünftige Menschen auf die Idee, einen ‚Welt-Aktionsplan‘ zu entwerfen, als eben im Bereich der Bevölkerung (vgl. *Feichtinger*, 1975). Zwar werden in diesem, von der Weltbevölkerungskonferenz in Bukarest (1974) durch Akklamation angenommenen Weltbevölkerungsplan entgegen ursprünglichen Absichten keine festen Ziele der Bevölkerungsentwicklung formuliert, sondern es wird die Autonomie der Nationalstaaten bei der Setzung solcher Ziele anerkannt. Der Weltbevölkerungs-Aktionsplan enthält vielmehr eine Reihe von Maximen, an denen sich nationale Bevölkerungspolitiken ausrichten sollen<sup>1</sup>). Für die einzelnen Nationen oder überregionale Zusammenschlüsse wird dagegen auch hier die Möglichkeit einer Steuerung der Bevölkerungsentwicklung nach gesetzten Zielen als selbstverständlich vorausgesetzt. So wird denn auch in der Bundesrepublik Bevölkerungspolitik verstanden: „Unter dem Begriff ‚Bevölkerungspolitik‘ versteht man zielgerichtetes begründetes Handeln zum Zwecke der planmäßigen Beeinflussung demographischer Tatbestände wie Größe, Altersaufbau, regionale Verteilung und Wachstumsintensität der Bevölkerung. Die strategischen Zielkomponenten für bevölkerungspolitische Maßnahmen sind Fruchtbarkeit, Wanderungen und Sterblichkeit. Maßnahmen, die die Eheschließung beeinflussen, sind ebenfalls Teil bevölkerungspolitischen Handelns“ (*Dritter Familienbericht*, 1979).

An dieser Definition scheint viererlei bemerkenswert:

a) Bevölkerungspolitik wird als „bevölkerungspolitisches Handeln“ thematisiert. Das Subjekt dieses Handelns bleibt unausgesprochen, doch ist implizit vermutlich ‚der Staat‘ gemeint. Da moderne Staaten nicht mehr in der Form eines souveränen Monarchen gedacht werden können (wie dies die politische Arithmetik noch tun konnte) sondern als durch Gewaltenteilung und repräsentative Demokratie sowie im Falle der Bundesrepublik durch die Dualität von Bund und Ländern sowie durch die Mitwirkung autonomer Körperschaften des öffentlichen Rechts zu kennzeichnende politische Gebilde existieren, greift die Vorstellung eines einheitlichen Handlungsträgers hier offensichtlich zu kurz; wir müssen vielmehr von einer *Mehrzahl von Trägern politischer Maßnahmen* ausgehen, die ihrerseits unterschiedliche Prioritäten setzen und Zwecke verfolgen können. Politische Wirkungen resultieren

daher typischerweise nicht aus einem einheitlichen Handlungsentwurf, sondern aus einem mehrstufigen politischen Prozeß.

b) Bevölkerungspolitik ist zielgerichtet und begründet. Diese Eigenschaften sollen offensichtlich ihre Rationalität verbürgen, wobei offen bleibt, wer über die Ziele aufgrund welcher Gründe entscheiden soll. Vor allem *Max Wingen* (1975; 1977) vertritt mit Nachdruck die Auffassung, daß die Setzung von bevölkerungspolitischen Zielen eine wesentliche Vorbedingung des rationalen Umgangs mit Bevölkerungsproblemen sei. Nun sind selbstverständlich zahlreiche derartige Ziele denkbar, aber praktisch konzentriert sich die bevölkerungspolitische Diskussion vor allem auf die Frage nach der wünschenswerten Gesamtentwicklung der Bevölkerung im Sinne eines positiven oder negativen Wachstums<sup>2</sup>). Auf weltgesellschaftlicher wie auf bundesrepublikanischer Ebene hat die Frage nach der Wünschbarkeit einer wachsenden, stationären oder schrumpfenden Bevölkerung weit mehr Aufmerksamkeit erregt als beispielsweise die Frage nach dem tragbaren Ausländeranteil, der regionalen Verteilung der Bevölkerung oder der Verstetigung demographischer Prozesse. Die Begründung der bevölkerungspolitischen Zielsetzungen wird offensichtlich von der Bevölkerungswissenschaft erwartet, die jedoch in dieser Hinsicht überzeugende Argumentationen noch weitgehend schuldig bleibt. Dies ist auf mangelhaftes Wissen über die Zusammenhänge zwischen demographischen und sozio-ökonomischen Prozessen zurückzuführen. *Es gibt in unserer Kultur keine Wertgesichtspunkte, die sich unmittelbar auf Bevölkerungsprozesse beziehen.* Demographische Entwicklungen lassen sich nur aufgrund ihrer Wirkungen auf andere, unmittelbar bewertete Entwicklungen (z. B. das Wirtschaftswachstum, die Einkommensverteilung oder den Bildungsstand) bewerten. Gerade solche Zusammenhänge wurden jedoch von der Bevölkerungswissenschaft bisher nur ungenügend erforscht.

c) Bevölkerungspolitik bedeutet „planmäßige Beeinflussung demographischer Tatbestände“. Hiermit wird nicht nur eine klare und allgemein anerkannte Zielsetzung, sondern gleichzeitig die Kenntnis von politisch beeinflussbaren Wirkungszusammenhängen vorausgesetzt, die – ‚planmäßig‘ eingesetzt, der Zielerreichung dienlich sind. Wie zu zeigen sein wird, *besteht jedoch ein Konflikt zwischen der voraussehbaren Wirksamkeit und der normativen Wünschbarkeit des Einsatzes bevölkerungspolitischer Instrumente.*

d) Fruchtbarkeit, Wanderungen und Sterblichkeit werden als „strategische Zielkomponenten für bevölkerungspolitische Maßnahmen“ gehalten. Sie also sollen durch entsprechende Maßnahmen ‚planmäßig‘ beeinflußt werden. Diese Zielkomponenten sind – worauf sogleich zurückzukommen sein wird – ihrerseits unmittelbar demographischer Art, d. h. sie bestimmen unmittelbar die Wachstumsrate einer Bevölkerung. *Außerdemographische Gesichtspunkte sind in der Definition von Bevölkerungspolitik nicht berücksichtigt.*

Wir können also festhalten, daß die gängigen Kategorien des bevölkerungspolitischen Denkens ausschließlich an demographischen Sachverhalten orientiert sind und Bevölkerungsvorgänge als sozusagen gesellschaftsunabhängiges System voraussetzen, das es mit ‚bevölkerungspolitischen‘ Maßnahmen zu beeinflussen gilt. Wenn wissenschaftlich sinnvolle Abstraktionen in Handeln umschlagen, zeitigen sie jedoch leicht unbeabsichtigte Konsequenzen.

## 2. Die Vorbehalte gegen das Konzept „Bevölkerungspolitik“

In diesem Umstand ist auch der berechtigte Kern der Vorbehalte begründet, die sich gegen eine Propagierung des Begriffs „Bevölkerungspolitik“ richten: „Bevölkerung“ wird hier als ein selbständiges Zielfeld von Politik gedacht, dessen Beeinflussung durch einen speziellen

politischen Maßnahmenbereich angestrebt werden soll. So zumindest wird der Begriff „Politik“ aus der Perspektive der politischen Praxis nahezu zwangsläufig verstanden. Soweit hier nicht der Kampf um Macht und Einfluß, sondern „Sachfragen“ zur Debatte stehen, geht es stets um die Frage nach der Durchführbarkeit bestimmter Maßnahmen und nach der Erreichbarkeit bestimmter Ziele bzw. genauer: der Lösbarkeit bestimmter Probleme. Die Perspektive der praktischen Politik ist also notwendigerweise handlungsorientiert und neigt von daher grundsätzlich dazu, rationale Handlungsmodelle der Wissenschaft ernst zu nehmen. Diese werden als wissenschaftliche Ratschläge im Hinblick auf die Lösung konkreter Probleme mit politischen Mitteln verstanden, bzw. sofern sich eine sachliche Erwartung an Wissenschaftler richtet, so geht sie auf eben solche Ratschläge.

Natürlich sind derartige Erwartungen der praktischen Politik häufig unrealistisch und berücksichtigen die spezifischen Produktionsbedingungen wissenschaftlichen Wissens nicht ausreichend. Aber ebenso gilt für die (Sozial-)Wissenschaftler in ihrem Verhältnis zur Politik, daß sie die spezifischen Produktionsbedingungen politischer Entscheidungen nicht ausreichend in Rechnung stellen, wenn sie von „Politik“ sprechen. Sie verstehen unter „Politik“ nicht etwa das praktische Handeln der Politiker, sondern eine angewandte Wissenschaft, die sich mit möglichst allgemeingültigen rationalen Konstrukten politischen Handelns beschäftigt. Diese Konstrukte können nun mehr oder weniger praxisadäquat sein, was keineswegs identisch mit ihrer wissenschaftlichen Prüfbarkeit ist. Sieht man von zahlreichen institutionellen und kommunikativen Bedingungen ab, scheint die praktisch-politische Relevanz anwendungsbezogener wissenschaftlicher Aussagesysteme *inhaltlich* vor allem von ihrer Problemadäquanz und ihrer Maßnahmenorientierung abzuhängen.

#### a) Problemadäquanz:<sup>3)</sup>

Das Bezugsproblem rationaler Handlungskonstrukte muß so konzipiert sein, daß die politischen Praktiker ihre eigenen Sachprobleme darin wieder erkennen können. Es sei also nicht für eine naive Übernahme praktischer Problemformulierungen plädiert. Diese sind häufig vordergründig und widersprüchlich und eignen sich daher nicht zum Ausgangspunkt rationaler Konstruktionen. Aber der Bezug muß herstellbar sein, und dies ist um so leichter möglich, je weiter die Verwissenschaftlichung eines bestimmten Praxisbereichs bereits fortgeschritten ist (Kaufmann, 1977). – Eine Propagierung von „Bevölkerungspolitik“ seitens der Wissenschaft bedeutet also nicht nur, auf problematische Aspekte der gegenwärtigen Bevölkerungsentwicklung – z. B. Geburtenrückgang, die Entvölkerung des flachen Landes oder die Probleme eines hohen Ausländeranteils – hinzuweisen, sondern die Definition derartiger Probleme als *bevölkerungspolitische*, legt nahe, daß ihre Lösung *primär* unter den Gesichtspunkten einer Beeinflussung der Bevölkerungsentwicklung angegangen werden soll.

#### b) Maßnahmenorientierung:

Die meisten wissenschaftlichen Handlungsmodelle entstehen bisher durch die Umformulierung von Kausalmodellen. Die analytischen Modelle der Bevölkerungswissenschaft bilden ein gutes Beispiel: Sie erhellen den Zusammenhang der verschiedenen Determinanten der Bevölkerungsentwicklung und gestatten in der Anwendung auf konkrete Bevölkerungen eine kausale Erklärung der jeweiligen Entwicklung. In diesen Modellen sind jedoch keine „Ursachen“ (bzw. „unabhängige“ oder „erklärende Variablen“) enthalten, die durch politische Maßnahmen unmittelbar beeinflussbar erscheinen. Was H. J. Gans (1976) für die akademische Soziologie festgestellt hat, gilt auch für die Bevölkerungswissenschaft: Sie

produziert ein zu abstraktes Wissen und beschäftigt sich weit mehr „mit weitläufigen und unpersönlichen Kausalkräften, die den Ereignissen zugrundeliegen“, als mit Faktoren, die für das gestaltende Eingreifen in gesellschaftliche Zusammenhänge unmittelbar von Bedeutung sind. Eine bevölkerungspolitische Reflexion, die sich nicht konkret auf die Frage einläßt, *wie* Bevölkerungsvorgänge mit politischen Maßnahmen zu beeinflussen sind, erscheint der politischen Praxis wertlos. Gleichzeitig ist sie jedoch geneigt, eine solche Reflexion – auch wenn sie bloß akademisch gemeint ist – als Aufforderung zu bevölkerungspolitischem Handeln (miß)zuverstehen und zu fragen, welche Maßnahmen denn hier wohl gemeint sein könnten.

In diesem Zusammenhang muß an den wohl kaum zu bestreitenden Umstand erinnert werden, daß unter dem Aspekt der kurzfristigen Wirksamkeit Bevölkerungsvorgänge politisch am ehesten mit *repressiven* Maßnahmen beeinflusst werden können: Durch das Abschieben von Ausländern, durch Zwangssterilisierung bzw. die Behinderung des Zugangs zu antikonzeptionellen Mitteln, oder gar durch verbrecherische, aber auch heute noch durchaus praktizierte Maßnahmen, die zur Vernichtung unerwünschter Volksgruppen führen. Die Wirksamkeit von Maßnahmen, welche die Entscheidungsfreiheit der Individuen respektieren und im wesentlichen durch die Veränderung von Rahmenbedingungen des individuellen Handelns wirksam werden („bevölkerungsrelevante Maßnahmen“), ist unberechenbarer und erscheint daher unsicher. Es kann daher nicht überraschen, daß Politiker das Ansinnen, Bevölkerungspolitik zu treiben, in der Bundesrepublik als eine Zumutung empfinden, selbst wenn sie zuzugestehen bereit wären, daß die gegenwärtige Bevölkerungsentwicklung problematische Aspekte aufweise.

*Weder in der Ziel- noch in der Maßnahmendimension treffen die Empfehlungen der Wissenschaft das Problembewußtsein der Politiker.*

Allerdings scheinen zahlreiche Politiker – und nicht zuletzt der amtierende Bundeskanzler – von der Kurzschlüssigkeit des bevölkerungspolitischen Handlungsmodells so fasziniert, daß sie dazu neigen, die vorhandenen Bevölkerungsprobleme zu verharmlosen. Die Fragwürdigkeit von Bevölkerungspolitik schlägt daher auf die Bevölkerungsforschung zurück, deren Vernachlässigung auf Bundesebene offenkundig ist. Das jedoch ist ein Kurzschluß, dem allerdings durch ein reduktives Verständnis der Bevölkerungswissenschaft Vorschub geleistet wird. *Hermann Schubnell* hat bereits 1959 in einem immer noch beispielhaften Artikel Entwicklungsstand und Aufgaben der Demographie in Deutschland beschrieben und dabei auf die Notwendigkeit ihrer interdisziplinären Erweiterung hingewiesen, um einer „Überschätzung arithmetischer Verfahrensweisen“ entgegenzuwirken. Welche Bedeutung eine Erweiterung demographischer Fragestellungen in den Bereich der Ökonomie und Soziologie hinein für eine adäquatere politische Problemformulierung zukommt, sei daher abschließend angedeutet.

### **3. Merkmale für eine politisch relevante Bevölkerungsforschung**

Demographische Phänomene gehören mit den räumlich-morphologischen zu den selbstverständlichsten, aber gerade darum wissenschaftlich oft vernachlässigten Komponenten der sozialen Wirklichkeit. Sie sind jedoch nicht für bestimmte Wirklichkeitsbereiche und Politiksektoren spezifisch, sondern sozusagen allgegenwärtig. Sucht man nach dominierenden Einflußfaktoren für die Erklärung *spezifischer* Zusammenhänge, wird man sie regelmäßig übersehen. Von daher liegt es wissenschaftlich nahe, das „Querschnittsproblem“ Bevölkerung zum Gegenstand eigenständiger politischer Überlegungen zu machen, um ihm einen ausreichenden Stellenwert zu sichern. Aber gleichzeitig fehlt hierfür der

adäquate Ansprechpartner im politischen System. Politik ist in einem demokratischen Rechtsstaat zwangsläufig sektoral organisiert, dem Staat ist die „totale Politik“ verwehrt, seine Maßnahmen sind an Recht und Gesetz gebunden und erhalten allein schon dadurch einen fragmentierten und inkrementalistischen Charakter. Bevölkerungs„politik“ ist nur als gedankliches System möglich, in das regional-, wirtschafts-, gesundheits-, familien-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingehen, um nur die wahrscheinlich wichtigsten Politiksektoren zu nennen, deren Wirksamkeit mit demographischen Entwicklungen – als Bedingung und als Folge – eng verflochten ist.

Auch wenn man von der sektoralen Verflochtenheit bevölkerungspolitisch wirksamer Maßnahmen absieht und sich auf die Zielproblematik konzentriert, gelangt man nicht zu wissenschaftlich eindeutigen Ergebnissen. Das theoretische Äquivalent zur bevölkerungspolitischen Zielfrage stellt die Frage nach der optimalen Bevölkerungsentwicklung dar, welche bekanntlich eine reiche und kontroverse demographische Tradition besitzt. Wie jedoch schon *Sauvy* (1953) gezeigt hat, lassen sich je nach den zugrundegelegten Kriterien *unterschiedliche* Optima bestimmen: Aus verteidigungspolitischer Perspektive mag ein weiteres Bevölkerungswachstum, aus ökologischer eine Bevölkerungsschrumpfung, und aus umverteilungspolitischer Perspektive eine stationäre Bevölkerungsentwicklung erwünscht sein. *Die Definition eines allgemeinen Bevölkerungsoptimums setzte sowohl ein kohärentes gesellschaftspolitisches Ziel- oder Wertesystem als auch eine valide Theorie aller wichtigen Interdependenzen zwischen demographischen, ökonomischen, sozialen, politischen und kulturellen Entwicklungen voraus.* Beide Bedingungen sind jedoch unerfüllbar, die erste aufgrund der pluralistischen Struktur demokratisch verfaßter Gesellschaften, die zweite aufgrund der historischen Wandelbarkeit der Struktur derartiger Interdependenzen. „(Bevölkerung“ ist wie „Gesellschaft“ ein zu abstrakter und schillernder Begriff, als daß sie sinnvollerweise zum Gegenstand von Politik gemacht werden könnte.)

Aus dem Zusammenhang gerissen, mag diese Feststellung als erneutes Alibi für die *Strategie der Problemverweigerung* dienen, welche die politische Diskussion um Bevölkerungsfragen der Bundesrepublik prägt. Aber es kann kein Zweifel bestehen, daß die gegenwärtige demographische Situation zu Besorgnissen Anlaß gibt: Mit Bezug auf nahezu alle relevanten Politikbereiche und Zielsetzungen dürfte eine langfristige Nettofortpflanzungsrate um 0,65 als suboptimal erscheinen<sup>4</sup>). Eine Kompensation des Geburten„defizits“ durch eine Liberalisierung der Einwanderungspolitik nach 1990 – die wirtschaftspolitisch naheliegendste Lösung – würde ihrerseits zu bereits heute absehbaren innenpolitischen Konflikten und zu einer Verschärfung der sozialen Ausländerproblematik führen. Brauchen wir also – wenn schon keine Bevölkerungspolitik – so doch eine aktive Politik zur Geburtenvermehrung?

Diese Schlußfolgerung bliebe wiederum im demographischen Denkmodell befangen, welches das *Makroproblem der Nachwuchssicherung* mit dem Mikroproblem des generativen Verhaltens verknüpft und die Indikatoren der Fertilitätsstatistik für eine ausreichende wissenschaftliche Operationalisierung des Problems hält. Solange wir jedoch davon ausgehen dürfen, daß die „Produktion von Kindern“ keine politische oder privatwirtschaftliche Aufgabe ist, bleibt diese Perspektive politisch irrelevant. Dies liegt nicht an der technischen Unmöglichkeit politisch induzierter Geburtensteigerungen, sondern an dem Umstand, daß das Makroproblem der Nachwuchssicherung nicht nur eine Frage des generativen Verhaltens, sondern ebenso eine Frage der Pflege, Erziehung, Betreuung und Ausbildung, kurzum des Aufbringens von Kindern ist, wofür nach Grundgesetz und herrschender Auffassung im Regelfall die leiblichen Eltern eine nur in Freiheit zu

übernehmende Verantwortung tragen. *Gesellschaftspolitisch relevant ist also gar nicht das generative Verhalten selbst, sondern seine Verknüpfung mit den Prozessen der Pflege und Erziehung, was in unserer Gesellschaft durch Ehe und Familie institutionalisiert und vor direkten politischen Eingriffen geschützt ist.* Politisches Interesse hat sich demzufolge nicht auf Geburtenraten und Nettoreproduktionsziffern, sondern auf die *Bedingungen der Familienentwicklung* zu richten: Die Geburtenstatistik ist nur ein sehr einseitiger Indikator für den Zustand und die Entwicklungstendenzen im familialen Bereich.

Eine dem politisch bearbeitbaren Problem angemessene wissenschaftliche Reflexion der mit dem „Geburtendefizit“ angezeigten Problemlage wird also die Phänomene der Familiengründung der Familienerweiterung und des mit dem allmählichen Heranwachsen der Kinder einhergehenden Strukturwandels der familialen Beziehungen ins Auge zu fassen haben. Die Familiensoziologie spricht in diesem Zusammenhang von verschiedenen Phasen des *Familienzyklus*. Aus der Sicht derjenigen, von deren Lebensentscheidungen die Zahl ihrer heranwachsenden Kinder abhängt, stellt sich das, was dem außenstehenden Beobachter als Familienzyklus erscheint, eher als eine „familiale Karriere“ dar, deren Gewicht und Nutzen gegenüber anderen Karrieren bzw. im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit anderen Karrieren abgewogen wird. Der Begriff „Familienentwicklung“ scheint am ehesten geeignet, die Doppelperspektive der vor der Entscheidung für oder gegen eine familiale Karriere stehenden prospektiven Eltern und der an der Erleichterung bestimmter Phasen des Familienzyklus orientierten Wissenschaftler und Politiker gleichzeitig einzufangen, und auf diese Weise einen Gegenstand zu konstituieren, über den privat *und* öffentlich-politisch vorbehaltlos gesprochen werden kann: Es geht bei dem Problem, das *heute* unter dem Namen „Bevölkerungspolitik“ vergeblich an die Oberfläche politischer Legitimität tritt, im Kern um die *Frage der Entwicklungschancen von Familie in unserer Gesellschaft*, bzw. um die Attraktivität familialer Karrieren für junge Frauen und Männer. Denn es handelt sich hier in der Tat um Karriereentscheidungen, die ebensowenig beliebig geändert oder ohne Nachteile rückgängig gemacht werden können, wie eine berufliche, politische oder sonstige Laufbahn. Wer sich für Kinder entschließt, muß die sich über Jahre hinziehenden Konsequenzen tragen, ob sie nun erfreulich oder unerfreulich sind. Es geht also nicht nur um kurzfristig änderbare alternative Zeitverwendungen, wie große Teile einer ökonomischen Theorie des generativen Verhaltens unterstellen, sondern um Entscheidungen für oder gegen bzw. über die Dauer einer familialen Lebensform, welche heute weit weniger als je zuvor durch Tradition und die „Natürlichkeit“ der Fortpflanzung gesichert ist. Aus dieser Perspektive erscheint dann – um nur eine Konsequenz anzudeuten – eine eigenständige soziale Sicherung der „Familienfrau“ weit relevanter als eine wie auch immer nach der Kinderzahl differenzierte Anhebung des Kindergeldes.

Wenn wir also das Problem der gesellschaftlichen Nachwuchssicherung nicht als Frage der „Rationalisierung der Menschenvermehrung“ auffassen wollen, wie dies bereits *Mohnheim* (1928) ohne jeden Bezug auf nationalsozialistisches Gedankengut postulierte, so bleibt uns nichts anderes übrig, als die Einfachheit der demographisch formulierten Problemstellungen hinter uns zu lassen und uns auf Formen einer Bevölkerungsforschung einzustellen, deren Problemstellungen zwar komplizierter, aber in den durch sie nahegelegten praktischen Schlußfolgerungen auch humaner sind. Den Politikern mögen sie angesichts der damit nahegelegten Einkommensumverteilungen zugunsten einer bisher als unproduktiv definierten Bevölkerungsgruppe in Zeiten knapper Haushalte ebenso unwillkommen erscheinen, wie die Forderung nach „Bevölkerungspolitik“. Doch das sind aus der Sicht der Bevölkerungswissenschaft keine Sachgesichtspunkte, um die sie sich zu kümmern hätte.

Ihre Verantwortung kann es nur sein, die für die Politiker relevanten Sachfragen richtig zu formulieren.

### Anmerkungen

- 1) Insoweit handelt es sich gerade nicht mehr um einen ‚Aktionsplan‘, sondern eher um eine Charta der Bevölkerungspolitik, welche die ethischen Prämissen und normativen Restriktionen bevölkerungspolitischen Handelns sowie die Berücksichtigung von Nebenzielen außerhalb der im engeren Sinne bevölkerungspolitischen Ziele statuiert. Gleichzeitig ist er jedoch in seinen Empfehlungen recht inkohärent und entspricht damit keineswegs den Erfordernissen wissenschaftlicher Stringenz sondern weit eher dem Bedürfnis von Praktikern, sich von Fall zu Fall auf diese oder jene Einzelmaxime berufen zu können. Seine Bezeichnung als ‚Aktionsplan‘ macht deutlich, daß die hier hinterfragte bevölkerungspolitische Perspektive auch ihm zugrundeliegt.
- 2) Als beliebte Kompromißformel gilt dann angesichts der Gründe, die gegen ein starkes Bevölkerungswachstum wie gegen eine starke Bevölkerungsschrumpfung vorgebracht werden können, das sogenannte Nullwachstum oder eine langfristig stationäre Bevölkerungsentwicklung.
- 3) Nur am Rande sei darauf verwiesen, daß das Ausgehen von bestimmten *Problemen* die Akzeptanz eines Handlungsmodells in der Praxis vermutlich leichter macht als das Ausgehen von bestimmten *Zielen*. Ziele haben meist einen zu hohen normativen Konsensbedarf und sind zudem entweder zu abstrakt oder zu eng. Über Problemdefinitionen kann man sich effektiver streiten und einigen, da in sie das aktuelle und situative Moment (die „Lage“) bereits mit eingeht.
- 4) Eine gründliche Klärung dieser Zusammenhänge steht allerdings noch aus. Selbstverständlich bedeutet ‚Suboptimalität‘ nicht, daß ein entsprechender Bevölkerungsrückgang ein „Aussterben der Deutschen“ oder sonstige katastrophale Folgen nach sich ziehen müsse. Anpassungs-Vorgänge sind angesichts der Langsamkeit demographischer Veränderungen durchaus möglich. (Vgl. Bevölkerungsentwicklung und nachwachsende Generation, 1980.) Aber ein Bevölkerungsrückgang vergrößert den infolge technischer Fortschritte ohnehin erheblichen Anpassungsbedarf und reduziert gleichzeitig den Anteil der besonders anpassungsfähigen jungen Bevölkerung. Vgl. Kaufmann, 1975.

### Literaturverzeichnis

- Die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland.* – Dritter Familienbericht. BT-Drucksache 8/3121; Bonn, 1979
- Bevölkerungsentwicklung und nachwachsende Generation.* Bericht eines Arbeitskreises der Gesellschaft für sozialen Fortschritt; Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 93; Stuttgart, 1980
- Feichtinger, G.: Weltbevölkerungsjahr. Konferenz und Aktionsplan 1974,* in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 26; 1975 – S. 123–137
- Gans, H. J.: Sozialwissenschaft für Sozialpolitik,* in: *Badura B.* (Hrsg.): Seminar Angewandte Sozialforschung. Studien über Voraussetzungen und Bedingungen der Produktion, Diffusion und Verwertung sozialwissenschaftlichen Wissens – Frankfurt, 1976 – S. 232–252
- Kaufmann, F.-X.: Die Überalterung. Ursachen, Verlauf, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen des demographischen Alterungsprozesses* – Zürich und St. Gallen, 1960
- Kaufmann, F.-X.: Sozialpolitisches Erkenntnisinteresse und Soziologie* – Ein Beitrag zur Pragmatik der Sozialwissenschaften, in: *v. Ferber, C.; Kaufmann, F.-X.* (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik; Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19, Opladen, 1977 – S. 35–75
- Kaufmann, F.-X.: Makrosoziologische Überlegungen zu den Folgen eines Bevölkerungsrückgangs in industriellen Gesellschaften,* in: *Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität; Kaufmann, F.-X.* (Hrsg.); Stuttgart, 1975 – S. 45–71
- Mohnheim, M.: Rationalisierung der Menschenvermehrung. Eine Studie zur praktischen Bevölkerungspolitik* – Jena, 1928
- Myrdal, KG.: Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie (1933),* in: *Das Wertproblem in der Sozialwissenschaft; Myrdal, G.* (Hrsg.); Hannover, 1958 – S. 213–233
- Sauvy, A.: Théorie Générale de la Population, 2 Bde.* – Paris, 1953

- Schubnell, H.:* Die Entwicklung der Demographie in Deutschland, ihr gegenwärtiger Stand und ihre Aufgaben, in: *Studium Generale* 12, 1959 – S. 255–273
- Schubnell, H.:* Der Geburtenrückgang in der Bundesrepublik Deutschland – Stuttgart, 1973
- Wingen, M.:* Grundfragen der Bevölkerungspolitik – Stuttgart, 1975
- Wingen, M.:* Bevölkerungspolitische Leitvorstellungen in der gegenwärtigen wissenschaftlichen und politischen Diskussion, in: *Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft; Kulp, B.; Haas, H. B. (Hrsg.); Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF, Band 92/1, 1977 – S. 435–473*