

## Ökonomisch-politischer Orientierungsrahmen für die Jahre 1975-1985 in der vom Mannheimer Parteitag der SPD am 14. November 1975 beschlossenen Fassung:

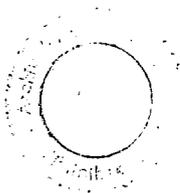
„Die Idee des Sozialismus umfaßt  
das Ziel einer neuen besseren Gesellschafts-  
ordnung und den Weg dorthin. Die konkrete  
Gestaltung von Ziel und Weg muß unter gesell-  
schaftlichen Bedingungen, die sich unaufhörlich  
verändern, stets aufs neue bestimmt werden:  
Der Sozialismus ist eine dauernde Aufgabe.“



DIN 19 051



**SPD**  
Sozialdemokraten



A 88-5564

## Geleitwort

*Was hat es mit dem „OR '85“ auf sich, der viele in der SPD – und auch manche außerhalb – so intensiv beschäftigte, bevor er am 14. November 1975 auf dem Mannheimer Parteitag beschlossen wurde? Na, die Beteiligten wissen es, anderen schadet es auch nicht, wenn sie zur Kenntnis nehmen: Hier hat die größte Partei in der Bundesrepublik den Versuch unternommen, das Zwischenstück zwischen Tagespolitik und Grundsatzprogramm zu schaffen und damit die in das kommende Jahrzehnt hineinreichenden Aufgaben zu beschreiben. Mit der Beschlußfassung in Mannheim ist hinter eine fast zehnjährige Diskussion, in einem guten Sinn, ein Punkt gesetzt worden. Die vorausgegangenen lebhaften Diskussionen mündeten in eine neue Geschlossenheit der sozialdemokratischen Politik.*

*Die Diskussion über mittel- und langfristige politische Planung begann, als die SPD Ende 1966 nach fast 20jähriger Oppositionszeit erstmals Regierungverantwortung im Bund übernahm. Die Sozialdemokraten nahmen die Pflicht zu einer vorausschauenden, verantwortungsvollen Politik ernst: im Jahre 1968 wurden die „Perspektiven – sozialdemokratische Politik im Übergang zu den siebziger Jahren“ vorgelegt, und im Frühjahr 1970 setzte der Parteitag in Saarbrücken eine Kommission ein, die den Auftrag erhielt, „auf der Grundlage des Godesberger Grundsatzprogramms ein langfristiges gesellschaftspolitisches Programm“ zu erarbeiten, das „konkretisiert“ und „quantifiziert“ sein müsse. Die Kommission unter Leitung von Helmut Schmidt, Hans Apel und Jochen Steffen legte 1972 den ersten Entwurf eines „Orientierungsrahmens '85“ vor. Er wurde nach lebhafter Dis-*

kussion im Frühjahr 1973 vom Parteitag in Hannover einer neuen Kommission zur Überarbeitung und Ergänzung überwiesen. Wir haben in dieser Diskussion viel gelernt; auch dies, daß unser Vorhaben ein langfristiges politisches Programm zu qualifizieren, nicht im ursprünglich gedachten Sinne zu verwirklichen war, wenn wir uns verantwortungsvoll äußern wollten.

Der Hannoversche „Beschl. zum Orientierungsrahmen 1985“ versah die zweite Kommission daher mit neuen Aufträgen und empfahl die Aufteilung in einen grundsätzlichen „Allgemeinen Teil“ und einen „Besonderen Teil“ detaillierter Sachaussagen, der jeweils fortgeschrieben werden sollte.

Die zweite Kommission „Orientierungsrahmen '85“ – unter dem Vorsitz Peter von Oertzens, mit Horst Ehlnke und (nach dem Tod Klaus Dieter Arnds) Herbert Ehrenberg – legte dem Parteivorstand am 14. Januar 1975 ihren Entwurf vor. Er führte, wie ich schon anmerkte, innerhalb und außerhalb der SPD zu einer regen und überwiegend fruchtbaren Diskussion.

Die zur Bearbeitung der Anträge zum Orientierungsrahmen eingesetzte Antragskommission hat für den Mannheimer Parteitag unter Berücksichtigung der vorliegenden 1007 Anträge aus den Parteigliederungen sowie der Anregungen von Fachkommissionen und Arbeitsgemeinschaften eine Neufassung des Allgemeinen Teils erarbeitet, die der Parteitag nach weiteren Änderungen und Ergänzungen verabschiedete. (Der Besondere Teil und die dazu gehörenden Anträge wurden zur weiteren Bearbeitung zunächst an die Fachkommissionen des Parteivorstandes überwiesen.)

Der Orientierungsrahmen ist kein Ersatz für das Godesberger Grundsatzprogramm. Er bestätigt die grundsätzlichen Positionen von Godesberg nicht nur, er ergänzt sie in wesentlichen Bereichen, und er formuliert Lösungen für Probleme, die im Zeitraum bis 1985 voraussichtlich auf uns zukommen.

Der Orientierungsrahmen '85 hat zum Beispiel herausgearbeitet, daß Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland nur bei Fortsetzung der Reformpolitik den Aufgaben der kommenden Jahre gewachsen sein werden. Er macht deutlich, daß die SPD nicht nur schwierige wirtschaftliche Probleme erfolgreich anpackt, sondern im Unterschied zu anderen Parteien in unserem Land den Versuch unternimmt, gerade auch in Zeiten weltwirtschaftlichen Umbruchs Antworten auf die Fragen aufzuzeigen, vor denen die Bundesrepublik steht. Voraussetzungen für den Erfolg unserer Wirtschaftspolitik und für die dauerhafte Sicherung der Arbeitsplätze sind längerfristige politische Perspektiven und eine darauf abgestimmte aktive Strukturpolitik.

Die Unionsparteien sind bisher nicht in der Lage gewesen, ihre Ziele für einen längeren Zeitraum klar darzulegen. Ebensowenig können sie sagen, mit welchen konkreten Instrumenten und in welcher Prioritätenfolge sie solche Ziele erreichen würden. Wegen der inneren Widersprüchlichkeiten konnten sie auch nicht annähernd zu einer solchen Skizzierung der gesellschaftspolitischen Aufgaben gelangen, wie sie im OR '85 erfolgt ist.

Die SPD kann sich einen Verzicht auf inhaltliche Begründung und langfristige Orientierung ihrer Politik nicht leisten. Deshalb präzisiert sie – für eine

Zehnjahresperiode – den Inhalt ihrer politischen Konzeption und erläutert, wie sie ihre Ziele erreichen will. Ich halte es für einen großen Vorteil des nunmehr verabschiedeten Orientierungsrahmens, daß der Versuch unternommen wird, die Aufgaben sozialdemokratischer Politik so präzise wie unter den heutigen Bedingungen möglich zu beschreiben, während bei der Frage nach den wirtschaftspolitischen Mitteln verschiedene Möglichkeiten realistisch und flexibel offengehalten werden. Meinem Rat, daß wir uns bei der Formulierung unseres wirtschaftspolitischen Instrumentariums nicht übernehmen sollten, ist der Mannheimer Parteitag gefolgt.

Mir liegt daran, all denen herzlich zu danken, die dieses wichtige Dokument deutscher sozialdemokratischer Politik zustandegebracht haben. Dies gilt für die Mitglieder der Kommission und ihre sachkundigen Mitarbeiter. Es gilt für diejenigen, die sich um Änderungen und Ergänzungen bemüht haben, auch wenn sie natürlich bei weitem nicht alle mit ihren Wünschen durchbringen konnten. Und es gilt nicht zuletzt für solche, die aus ihrer spezifischen, nicht parteigebundnen Verantwortung in der Gesellschaft wertvolle Anregungen vermitteln.

Es kommt jetzt darauf an, den Orientierungsrahmen '85 in der eigenen Partei und in der interessierten Öffentlichkeit „umzusetzen“. Die Bürger sollen wissen, mit welchem Beitrag die Sozialdemokratische Partei die vor uns liegenden Probleme zu lösen beabsichtigt. Sie sollen sehen, welche Ziele wir verfolgen, wie wir die Ausgangslage beurteilen, welche Mittel wir für geeignet halten und auf welchen demokratischen Wegen wir unsere Politik durchsetzen wollen.

Die Diskussion vor und in Mannheim hat bestätigt: die deutschen Sozialdemokraten sind fähig, nicht nur freimütig zu diskutieren, sondern auch realistische, zukunftsweisende Beschlüsse zu fassen und gemeinsam danach zu handeln.



Willy Brandt

Bonn, im November 1975

# Inhalt

<b>Vorbemerkung</b>			
6			
<b>1.</b>		<b>3.</b>	<b>4.</b>
<b>Die Ziele des demokratischen Sozialismus</b>		<b>Die Durchsetzung einer Politik des demokratischen Sozialismus als Aufgabe der Sozialdemokratischen Partei</b>	<b>Schwerpunktbereiche</b>
7		51	61
<b>2.</b>		<b>3.1</b>	<b>4.1</b>
<b>Bedingungen und Bezugsrahmen</b>		Das Bewußtsein der Bürger	Modernisierung unserer Wirtschaft als Grundvoraussetzung langfristiger Arbeitsplatzsicherung
19		52	63
<b>2.1</b>		<b>3.2</b>	<b>4.2</b>
Weltpolitik, Weltwirtschaftspolitik.		Die Vertrauensarbeit der Partei	Reform der Berufsbildung
Europa		54	72
20		<b>3.3</b>	<b>4.3</b>
<b>2.2</b>		Folgerungen für die Sozialdemokratische Partei und ihre Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Gruppen und befreundeten Organisationen, vor allem mit den Gewerkschaften	Humanisierung der Arbeitswelt
Probleme moderner Industriegesellschaften		57	77
23			<b>4.4</b>
<b>2.3</b>			Reform des Gesundheitswesens
Bedingungen und Aufgaben der Reformpolitik in der Bundesrepublik			81
25			<b>4.5</b>
<b>2.4</b>			Städteplanung und Stadtentwicklung
Die Rolle des Staates			86
29			<b>4.6</b>
<b>2.5</b>			Die Gleichstellung der Frauen
Wachstum und Reformen			91
36			
<b>2.6</b>			
Markt und Lenkung			
41			

## Vorbemerkung

Der Hannoveraner Parteitag 1973 hat eine Kommission eingesetzt, die den 1970 in Auftrag gegebenen und 1972 vorgelegten „Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens 1973 bis 1985“ auf Grund der in der Parteidiskussion vorgebrachten Kritik und zusätzlicher Vorschläge ergänzen und verändern soll.

Im Mittelpunkt des Auftrags von Hannover steht die Aufgabe, auf der Grundlage des Godesberger Programms die Grundwerte des demokratischen Sozialismus zu präzisieren und zu konkretisieren, eingetretene und zu erwartende gesellschaftliche Entwicklungen zu analysieren und aufzuzeigen, wie durch Reformen die Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland in Richtung auf mehr Freiheit, mehr Gerechtigkeit und mehr Solidarität verändert werden kann. In den Worten des Hannoveraner Parteitags:

„Der Orientierungsrahmen hat nicht die Aufgabe, das Godesberger Programm zu ersetzen. Er soll der Partei und der Öffentlichkeit mehr Klarheit über das verschaffen, was insgesamt an Problemen vor uns liegt und welche Lösungsmöglichkeiten erkannt und angestrebt werden.“

## 1. Die Ziele des demokratischen Sozialismus

## 1.1

Der demokratische Sozialismus erstrebt eine „neue und bessere Ordnung der Gesellschaft“. „eine Gesellschaft, in der jeder Mensch seine Persönlichkeit in Freiheit entfalten und als dienendes Glied der Gemeinschaft verantwortlich am politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben der Menschheit mitwirken kann.“ (Godesberger Programm)

Die Idee des Sozialismus umfaßt das Ziel einer neuen, besseren Gesellschaftsordnung und den Weg dorthin. Die konkrete Gestaltung von Ziel und Weg muß unter gesellschaftlichen Bedingungen, die sich unaufhörlich verändern, stets aufs neue bestimmt werden: „Der Sozialismus ist eine dauernde Aufgabe.“

Die Entscheidung für den Sozialismus kann unterschiedlich begründet werden. Die Übereinstimmung demokratischer Sozialisten wurzelt nicht in einer einheitlichen religiösen, philosophischen oder wissenschaftlichen Anschauung, sondern in gleichen politischen Zielen, die auf gemeinsamen sittlichen Grundwerten beruhen. Diese Grundwerte sind: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Die politisch-gesellschaftlichen Grundforderungen des demokratischen Sozialismus ergeben sich aus der Entscheidung für diese Grundwerte.

## 1.2

Freiheit bedeutet das Freisein von entwürdigenden Abhängigkeiten und die Möglichkeit, die eigene Persönlichkeit in den Grenzen, die durch die Forderungen der Gerechtigkeit und der Solidarität gezogen werden, frei zu entfalten. Freiheit ist jedoch nur dann gesellschaftliche Wirklichkeit und nicht bloß Illusion oder

Vorrecht für wenige, wenn alle Menschen die tatsächliche (wirtschaftliche, politische, soziale, kulturelle) Möglichkeit der freien Entfaltung besitzen.

Gerechtigkeit verwirklicht die Freiheit jedes einzelnen, indem sie ihm gleiche Rechte und gleichwertige Lebenschancen in der Gesellschaft eröffnet.

Solidarität hat in der Geschichte der Arbeiterbewegung und des demokratischen Sozialismus eine entscheidende Rolle gespielt und ist auch heute im Kampf für eine menschlichere Gesellschaft von zentraler Bedeutung. Ökonomisch-soziale Grundlage der Solidarität ist die Notwendigkeit gesellschaftlicher Arbeitsteilung und Zusammenarbeit sowie die Nützlichkeit gemeinsamen Handelns. Solidarität kommt besonders im Zusammenhalt von Gruppen zum Ausdruck, deren Angehörige gemeinsam gegen Abhängigkeiten und Benachteiligungen zu kämpfen haben. Solidarität ist jedoch mehr als die Summe von Einzelinteressen und auch nicht nur eine Waffe im sozialen Kampf. Solidarität drückt die Erfahrung und die Einsicht aus, daß wir als Freie und Gleiche nur dann menschlich miteinander leben können, wenn wir uns füreinander verantwortlich fühlen und einander helfen. Solidarität hat für uns eine allgemeine menschliche Bedeutung; sie darf daher auch nicht an den nationalen Grenzen aufhören. Aus dem Grundwert Solidarität erwachsen für jeden Pflichten gegenüber seinen Mitmenschen und gegenüber der Gesellschaft. Im Gegensatz zu den Forderungen totalitärer, autoritärer oder pseudorevolutionärer Gemeinschaftsideologien beruht die verpflichtende Kraft unserer Idee der Solidarität nicht auf blindem Autoritäts-

glauben, sondern auf dem bewußten, vernünftigen Einverständnis freier Menschen.

Wei den notwendigen Zusammenhang der drei Grundwerte und ihre Gleichrangigkeit verkennt, engt sie ein, höhlt sie aus und läuft schließlich Gefahr, sie – wie im Falle der totalitären Bewegungen – zu zerstören.

– Es ist der Irrtum des Liberalismus, Freiheit und Gerechtigkeit könnten in einer Gesellschaft krasser Ungleichheit und des Kampfes aller gegen alle ohne eine die ganze Gesellschaft umfassende menschliche Solidarität geschaffen und bewahrt werden.

– Es ist der Irrtum des Konservatismus, es könne zwischen Reichen und Armen, Mächtigen und Machtlosen, Wisenden und Unmündigen wirkliche Solidarität geben und man könne die rechtlich-politische Freiheit für alle bewahren, wenn man die ökonomische, soziale und kulturelle Freiheit einer Minderheit vorbehält.

– Es ist ein Irrtum der antiautoritären Romantiker, eine freiheitliche und gerechte Ordnung sei ohne bewußte und verbindliche Anerkennung gesellschaftlicher Pflichten und solidarischer Zusammengehörigkeit möglich und nur das notwendige Ergebnis uneingeschränkter individueller Freiheit.

– Es ist der Irrtum der kommunistischen, marxistisch-leninistischen Bewegungen, es gäbe Gleichberechtigung ohne Freiheit und man könne Solidarität erzwingen.

– Es ist der Irrtum des Faschismus, man könne eine solidarische Volksgemeinschaft auf der Grundlage prinzipieller Ungleichheit der Menschen und ohne Freiheit der einzelnen errichten.

Die Grundwerte und Grundforderungen des demokratischen Sozialismus haben über die Gestaltung der ökonomisch-politischen Verhältnisse hinaus Bedeutung. Sie beziehen sich auf die gesamte gesellschaftliche Lebenswirklichkeit der Menschen. Sie stützen sich auf humanistische und christliche Tradition. Deshalb sehen wir in den Kirchen, den religiösen Gemeinschaften und den weltanschaulichen Gruppen nicht nur willkommene Partner des staatlichen oder sozialen Handelns, sondern wir erhoffen uns aus ihren Reihen auch Unterstützung im Kampf um eine menschlichere Gesellschaft.

## 1.3

Die Grundforderungen des demokratischen Sozialismus müssen in einer Welt durchgesetzt werden, die den Anforderungen unserer Grundwerte nicht entspricht. Gewiß sind die Unterschiede zwischen den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verfassungen der Erdteile und Länder tiefgreifend. Privatkapitalistische, staatswirtschaftliche und gemischtwirtschaftliche ökonomische Systeme, hochentwickelte Industriegesellschaft und primitive Agrarwirtschaft, relativer Wohlstand und drückender Mangel bestehen mit- und nebeneinander. Während auf einem kleinen Teil der Erde ein verhältnismäßig stabiles System politischer Freiheit und sozialer Sicherheit erreicht wurde, herrschen in vielen Ländern offene Unterdrückung und krasse Elend. Trotzdem ist nirgendwo das Maß an Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität in gesellschaftlichen Leben verwirklicht, das unter den gegebenen Verhältnissen möglich wäre.

Selbst in den reichen Industrieländern entwickeln sich neue Formen der Armut, der Ausbeutung, der Zerstörung des Menschen und der ihn umgebenden Natur.

Die gesellschaftliche Ordnung der Gegenwart ist in allen Ländern durch den Widerspruch gekennzeichnet zwischen dem, was den Menschen wirtschaftlich, sozial, politisch und geistig möglich wäre und dem, was sie aus diesen Möglichkeiten machen.

Aus der Erkenntnis dieses Widerspruchs ist die Idee des Sozialismus geschichtlich erwachsen, aus der Möglichkeit der Auflösung dieses Widerspruchs schöpft er die Hoffnung, daß Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität im gesellschaftlichen Leben mehr sind als Utopie.

#### 1.4

Widersprüche in der Wirklichkeit des menschlichen Lebens lassen sich auf der ganzen Erde nachweisen, in Demokratien und Diktaturen, in Industriegesellschaften und in Entwicklungsländern, im Weltmaßstab und im nationalen Rahmen, in der Gemeinde und im Leben der kleinen Gruppen.

Der Wunsch der meisten Menschen nach Frieden steht im Widerspruch zu der andauernden Kriegsgefahr an vielen Stellen der Erde. Diese Gefahr wird dadurch verschärft, daß das Gefälle zwischen reichen und armen Ländern bisher nicht abgebaut wurde, sondern sich teilweise noch vergrößert.

Die Einsicht in die Unproduktivität von Rüstungsausgaben ist weit verbreitet, dennoch halten Furcht, Mißtrauen, wirtschaftliche Interessen und Streben nach Macht einen kräftezehrenden Rüstungswettlauf in Gang.

Wenn auch Armut und Mangel in der Bundesrepublik kein Massenproblem darstellen, so sind sie doch bis in entwickelte Industriegesellschaften hinein über die ganze Welt verbreitet; auf der anderen Seite werden jährlich riesige Produktionskapazitäten vergeudet.

Der Hunger in einem großen Teil der Erde steht in schreiendem Gegensatz zu der Überproduktion, dem Überverbrauch und sogar der Vernichtung von Lebensmitteln in einigen Ländern.

Obwohl wir wissen, daß Demokratie und Freiheit nur dort wirklich bestehen können, wo jeder grundsätzlich die gleiche Chance hat, seine Meinung und seine Interessen in die gesellschaftlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einzubringen, wird im Namen von Freiheit und Demokratie zugelassen, daß riesige wirtschaftliche und damit politisch wirksame Macht in wenigen Händen ansammelt. Zugleich beobachten wir, daß in den sogenannten sozialistischen Ländern die Beseitigung privater Wirtschaftsmacht statt zur Befreiung der Arbeitenden zu ungeheuren politisch-ökonomischen Machtzusammenballungen in den Händen einer unkontrollierten Bürokratie und zur Diktatur geführt hat.

Obgleich unter allen Einsichtigen erkannt wird, daß mehr Freiheit und Sicherheit im Arbeitsleben humaner und produktiver zugleich sein würden, arbeiten Abermillionen von Menschen immer noch an gesundheitsschädlichen, abstupfenden Arbeitsplätzen und in einer Abhängigkeit, die dem Grundsatz der Menschenwürde nicht entspricht.

Trotz fortgeschrittener wissenschaftlicher Einsicht und entwickelter ökonomisch-technischer Möglichkeiten

werden immer wieder häßliche, unwirtschaftliche und kinderfeindliche Städte oder Siedlungen errichtet.

Die meisten Menschen erstreben ein friedliches Zusammenleben mit ihren Mitmenschen; ungeachtet dessen erzeugen Vorurteil und mangelnde Einsicht immer aufs neue Spannungen und Konflikte.

Obwohl die Gleichberechtigung von Männern und Frauen schon lange gefordert wird und in vielen Ländern rechtlich verbrieft ist, besteht nach wie vor eine Benachteiligung der Frau in der Arbeitswelt, im Bereich der Familie und des Haushalts sowie im Bildungs- und Erziehungssystem.

#### 1.5

Diese Probleme sind nicht naturgegeben, sondern von Menschen selbst erzeugt und daher auch grundsätzlich lösbar. Sie sind weitgehend Ausdruck eines grundlegenden Problems unserer Gesellschaft: Die gesellschaftlichen Lebensverhältnisse, die sich die Menschen im arbeitsteiligen Zusammenwirken in ihrer Geschichte selbst geschaffen haben und täglich aufs neue schaffen, haben sich gegenüber den Menschen verselbständigt. Sie stehen ihnen als eine übermächtige und scheinbar kaum zu verändernde Wirklichkeit gegenüber. Darüber hinaus durchkreuzen die Handlungen der arbeitsteilig zusammenwirkenden Menschen ihre eigenen Absichten. Die Ergebnisse ihres gemeinsamen Handelns gewinnen den Charakter objektiver Entwicklungen, die sich mit scheinbar naturgesetzlicher Notwendigkeit, wie von einer fremden Macht bestimmt, über die Köpfe der Menschen hinweg vollziehen.

Wer die Probleme unserer Gesellschaft lösen will, muß daher diese Fremdbestimmung überwinden und die gesellschaftlichen Lebensverhältnisse soweit wie möglich der freien Selbstbestimmung der in Gesellschaft zusammenlebenden Menschen unterwerfen. Soll dies kein Traumbild bleiben, dann müssen die Möglichkeiten und Grenzen der Selbstbestimmung nüchtern und illusionslos betrachtet werden.

#### 1.6

In diesem Zusammenhang sind folgende gesellschaftliche Probleme von grundlegender Bedeutung:

Eine Wirtschaftsordnung, die auf der einzelwirtschaftlichen Verfügung über die Produktionsmittel und auf der Marktkonkurrenz beruht, orientiert ihre Produktion nicht unmittelbar an den Bedürfnissen der Menschen nach bestimmten Gütern oder Dienstleistungen, sondern prinzipiell an der gewinnbringenden Verwendung des eingesetzten Kapitals durch Befriedigung der vorhandenen kaufkräftigen Nachfrage. Individuelle oder soziale Bedürfnisse, die nicht oder nicht in hinreichendem Maße als kaufkräftige Nachfrage auftreten können, werden deshalb in dieser Wirtschaftsordnung so lange durch den Markt nicht ausreichend befriedigt, wie die Produktion sich ausschließlich oder überwiegend am Gewinn orientiert.

Eine solche Wirtschaftsordnung führt zwar in der Regel zu hoher Produktivität, steht jedoch in der Gefahr, an den Bedürfnissen der Menschen vorbeizuproduzieren. Ihre Ersetzung durch staatliche Planung bringt jedoch die andere Gefahr mit sich, daß herrschende Minderheiten

(Bürokratien) unkontrollierbar über die Bedürfnisbefriedigung der Menschen entscheiden.

– In undemokratischen, nicht rechtsstaatlich verfaßten politischen Systemen gibt es überhaupt keine Garantie dafür, daß die herrschenden Gruppen im Interesse der Bürger regieren. Aber auch unter demokratisch-rechtsstaatlichen politischen Verfassungen müssen die Bürger immer wieder besondere Anstrengungen unternehmen, damit ihre Interessen angemessen berücksichtigt werden und sich nicht von der Gesamtheit nur unzulänglich kontrollierte und beeinflusste Machteffiten bilden.

– Die gesellschaftlich herrschenden Systeme der Moral, des Rechts und des erwünschten sozialen Verhaltens, insbesondere die sozialen Einrichtungen, durch die der einzelne Mensch erzogen und in die Gesellschaft eingeordnet wird, orientieren sich zwar in einem freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat – wie dem unseren – stärker an den Werten der Freiheit und Selbstbestimmung, der Gerechtigkeit und Solidarität. Trotzdem wirken in ihnen auch autoritäre und inhumane Einstellungen oder Verhaltensweisen weiter. Sie stehen immer in der Gefahr, daß sie die Menschen auch zur Anpassung an solche politische, soziale oder wirtschaftliche Verhältnisse erziehen, die nicht human sind.

## 1.7

Die menschliche Persönlichkeit verwirklicht sich auch in ihren Leistungen. Es kommt jedoch entscheidend darauf an, welcher Leistungsbegriff in Wirtschaft und Gesellschaft vorherrscht. Auch eine sich in Richtung des demokratischen

Sozialismus entwickelnde Gesellschaft muß – besonders im Wirtschaftsleben – an ihre Mitglieder bestimmte und nicht geringe Leistungsanforderungen stellen, auf ihre Erfüllung achten und die jungen Menschen in diesem Sinne erziehen. Die gegenwärtig weit verbreitete Rede von der „Leistungsgesellschaft“ dient jedoch nicht selten dazu, soziale Ungerechtigkeiten zu verschleiern oder sogar zu rechtfertigen. Die Behauptung, Macht, Prestige und Einkommen würden in unserer Gesellschaft leistungsgerecht verteilt, ist weitgehend unzutreffend. Es gibt in erheblichem Umfang leistungsloses Einkommen; große Unterschiede in Einkommen oder Status werden unberechtigterweise und ohne kritische Prüfung mit angeblichen Leistungsunterschieden begründet. Der herkömmliche Leistungsbegriff selbst ist zu eng:

– Der herkömmliche Leistungsbegriff orientiert sich fast ausschließlich an Intelligenzleistung, technischer Fertigkeit und sozialem Durchsetzungsvermögen. Menschlich wertvolle und gesellschaftlich wichtige Fähigkeiten wie Phantasie, Originalität, gesellschaftlich-politisches Verantwortungsgefühl, Kooperationsfähigkeit, moralische und soziale Empfindsamkeit werden zuwenig oder gar nicht berücksichtigt.

– Der herkömmliche Leistungsbegriff vernachlässigt fast vollständig den sozialen Zusammenhang menschlicher Tätigkeit. Er bewertet vorwiegend die individuelle Leistung, die lediglich an anderen individuellen Leistungen gemessen wird. Er ist Ausdruck eines auf die Spitze getriebenen Konkurrenzprinzips, d. h. des Kampfes aller gegen alle. Das Bedürfnis der Gesellschaft und der in ihr

lebenden einzelnen nach Zusammenarbeit und gegenseitiger Hilfe bleibt unberücksichtigt.

– Der herkömmliche Leistungsbegriff engt die Möglichkeiten menschlicher Selbstverwirklichung und Lebenserfüllung ein. Er berücksichtigt ausschließlich ziel- und zweckgerichtetes Verhalten, insbesondere das Streben nach sozialem Aufstieg, Mehr Macht, mehr Prestige oder mehr Geld allein verbürgen aber weder ein sinnvolles Leben des einzelnen noch der Gesellschaft insgesamt. Materielle Sicherheit ist zwar die notwendige Voraussetzung eines menschenwürdigen Daseins, aber nicht dieses selbst. Ohne Lebensgenuß und Bildung, ohne Freundschaft und Liebe, ohne das Streben nach Wahrheit und ohne jene innere Befriedigung, die aus Quellen wie der philosophischen Einsicht oder dem religiösen Glauben erwächst, ist menschliches Leben sinnlos.

Die Enge des herkömmlichen Leistungsbegriffs wirkt sich nicht nur im ökonomischen und politischen Bereich aus, sondern auch in der Erziehung und im geistig-kulturellen Leben. Einseitige und überspitzte Leistungsanforderungen können – gerade bei Kindern und Jugendlichen – einen seelischen Druck erzeugen, der die Leistungsfähigkeit eher mindert als fördert.

## 1.8

Der materielle Wohlstand ist weder das einzige noch das höchste Ziel menschlicher Existenz. Unbestreitbar ist aber, daß die politische, soziale und kulturelle Entwicklung einer Gesellschaft in erheblichem Umfang von ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft abhängt. In al-

len Gesellschaftsformen, die den Gesellschaften mit industrieller Produktionsweise vorangegangen sind, war die Herausbildung bevorrechteter Minderheiten und damit die Existenz von wirtschaftlicher Ungleichheit, politischer Unfreiheit und geistiger Unmündigkeit eine unvermeidbare materielle Voraussetzung für jede differenzierte Zivilisation.

In den meisten Agrargesellschaften war die Produktivität der menschlichen Arbeit derart gering, daß Hunderttausende von Sklaven, Leibeigenen oder Bauern angestrengt arbeiten mußten, um wenige Tausende von Fürsten und anderen Privilegierten zu unterhalten. Am Wohlstand und an der Macht, an dem Wissen und an dem Können dieser herrschenden und kulturtragenden Minderheiten hatten sie keinen Anteil. Darüber hinaus nutzten die bevorrechteten Minderheiten ihre gesellschaftliche Position in der Regel dazu aus, den arbeitenden Massen auch jene Lebenschancen zu beschneiden, die im Rahmen der wirtschaftlichen Möglichkeiten gelegen hätten.

Erst die vom Kapitalismus eingeleitete und von den nichtkapitalistischen Staatswirtschaften nach- und mitvollzogene industrielle Revolution hat die Produktivität der menschlichen Arbeit so gesteigert, die Fülle der Güter und das Angebot an freier Zeit derart vermehrt, daß zumindest in den industriell fortgeschrittenen Gesellschaften heute grundsätzlich jeder zu Wohlstand, intensiverer Bildung und höherer Beteiligung am politisch-sozialen Leben gelangen könnte. Die reale Freiheit und Gleichheit der Menschen ist – von ihren materiellen Voraussetzungen her gesehen – zum ersten Mal in der menschlichen Geschichte

möglich geworden. Freilich nur für die Völker mit industriell entwickelter Wirtschaft ist bisher die Forderung nach bewußter freier Selbstbestimmung in der menschlichen Gesellschaft ein realisierbares Programm und teilweise Wirklichkeit. Die große Mehrheit der Menschen lebt nach wie vor unter industriell unterentwickelten wirtschaftlichen Verhältnissen. Dieser Umstand wirkt zunehmend auch auf die Industriegesellschaften zurück. Wir müssen fragen, auch wenn wir diese Fragen derzeit noch nicht abschließend zu beantworten vermögen:

– Können die weniger industrialisierten Länder ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung rasch genug vorantreiben, um der Bevölkerungsentwicklung Herr zu werden?

– Können und sollen die weniger industrialisierten Länder für ihre wirtschaftlich-soziale Entwicklung denselben oder einen ähnlichen Weg beschreiten wie die Industriestaaten oder bietet sich ihnen ein anderer Weg?

– Kann überhaupt die bisherige industrielle Entwicklung und die damit verbundene Wohlstandssteigerung unbegrenzt fortgesetzt werden, ohne die Energie- und Rohstoffvorräte der Erde zu erschöpfen und die natürliche Umwelt des Menschen zu zerstören, und was bedeutet dies für die weltweite Verteilung der Wachstumschancen?

– Kann das bestehende System der internationalen Arbeitsteilung und der weltwirtschaftlichen Zusammenarbeit die anstehenden Probleme lösen oder müssen Funktion und Beitrag der entwickelten Länder, der Rohstoffe und Nahrungsmittel exportierenden und der weniger entwickelten Länder in der Weltwirtschaft neu bestimmt werden?

## 1.9

Über diese wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme hinaus stößt das Streben der Menschen nach Selbstbestimmung an Grenzen, die grundsätzlich überhaupt nicht überschritten werden können:

– Irrtum und Schuld, Schmerz und Verzweiflung, Krankheit und Unglück werden auch in einer freieren, gerechteren und humaneren Gesellschaftsordnung zum Leben der Menschen gehören.

– Die materielle Existenz der Menschheit kann nur durch Arbeit erhalten werden, und dies erfordert eine hochentwickelte, durch die Technik vermittelte gesellschaftliche Arbeitsteilung. Auch in einer Gesellschaftsordnung, die ihre gemeinsamen Angelegenheiten mit einem Höchstmaß an Vernunft, Mitbestimmung und Respekt vor dem einzelnen regelt, wird nicht jeder einzelne alle seine Wünsche und Hoffnungen verwirklichen können, sondern er wird sich materiellen Notwendigkeiten, sozialen Bindungen und moralischen Pflichten unterwerfen müssen.

– Jedes politisch-gesellschaftliche Handeln ist dem Irrtum unterworfen und an Bedingungen gebunden. Grundvoraussetzungen freier Selbstbestimmung wie angemessener Lebensstandard, gesicherte politische Freiheit, entwickeltes Bildungssystem sind vorerst nur für eine Minderheit aller Menschen vorhanden. Dort, wo es sie gibt, sind sie weder mit Sicherheit gegen ihren Verfall geschützt noch werden sie immer sinnvoll genutzt.

Der demokratische Sozialismus verspricht also weder ein Paradies auf Erden und die Lösung aller menschlichen Probleme, noch ist er der fertige Plan ei-

ner neuen Gesellschaftsordnung. Er verwirklicht sich vielmehr darin, Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität zu erkämpfen, zu bewahren und sich in ihnen zu bewähren. Hierin liegt der tiefere Grund dafür, daß der Sozialismus eine dauernde Aufgabe ist und bleiben wird.

## 1.10

Für die in den Grundwerten und Grundforderungen ihres Programms formulierten Ziele des demokratischen Sozialismus hat die deutsche Sozialdemokratie seit ihrer Entstehung gekämpft. Sie weiß, daß das Ziel freier Selbstbestimmung der Menschen nur im Frieden und nur im Rahmen eines freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates erreicht werden kann. An dieser Einsicht hat die Sozialdemokratie während ihrer gesamten Geschichte über Irrtümer und Niederlagen hinweg stets festgehalten.

– Die deutsche Sozialdemokratie hat seit jeher eine Politik der aktiven Friedenssicherung befürwortet. Sie hat das deutsche Volk, Europa und die Welt nie in einen Krieg gestürzt.

– Die deutsche Sozialdemokratie hat seit jeher in Solidarität mit den Unterdrückten und Benachteiligten für politische Freiheit und Gerechtigkeit gestritten und die heutige rechtsstaatliche Demokratie erkämpft.

Für die deutsche Sozialdemokratie ist der demokratische Rechtsstaat des Grundgesetzes ein unverzichtbarer Bestandteil der politischen Ordnung unseres Landes. Die Verteidigung der demokratischen Verfassungsordnung gegen Versuche, sie zu beseitigen, aber auch gegen reaktionäre Einengung und revolutionäre Relativierung ist für sie eine prinzipielle Aufgabe.

– Die deutsche Sozialdemokratie ist seit jeher für die Gleichberechtigung der Frau eingetreten. Sie hat das Wahlrecht für die Frau erstritten und durch Sozial- und Rechtsreformen den gesellschaftlichen Status der Frauen verbessert. Sie wird sich in Zukunft verstärkt für die tatsächliche Gleichstellung der Frau in allen Lebensbereichen einsetzen.

– Die deutsche Sozialdemokratie hat seit jeher in Übereinstimmung mit den arbeitenden Menschen unseres Landes, zusammen mit den Gewerkschaften, für soziale Freiheit und soziale Gerechtigkeit, besonders für die abhängig Beschäftigten in unserer Industriegesellschaft gekämpft. Vieles ist bereits erreicht worden, von der Er kämpfung des 8-Stunden-Tages bis zur Einführung der 5-Tage-Woche, vom Erlaß des ersten Arbeitsschutzgesetzes bis zum neuen Betriebsverfassungsgesetz und Personalvertretungsgesetz und dem erfolgreichen Ausbau der sozialen Sicherung. Aber vieles bleibt noch zu tun.

Der demokratische Sozialstaat des Grundgesetzes ist für die deutsche Sozialdemokratie Grundlage und Ausgangspunkt für den weiteren Ausbau unserer Gesellschaft im Sinne des demokratischen Sozialismus.

Das Godesberger Programm sagt: „Das Leben des Menschen, seine Würde und sein Gewissen sind dem Staate vorzugeben.“ „Der Staat ist verpflichtet, die Freiheit des Glaubens und des Gewissens zu sichern. Der Staat soll Vorbedingungen dafür schaffen, daß der einzelne sich in freier Selbstverantwortung und gesellschaftlicher Verpflichtung entfalten kann.“ Dies zeigt, daß sich die Sozialdemokratie der Grenzen staatlicher Macht und staatlichen Handelns bewußt ist.

## 1.11

In der Bundesrepublik Deutschland kämpft die Sozialdemokratische Partei in Bund, Ländern und Gemeinden vor allem darum:

- den erreichten Stand geistiger und politischer Freiheit, sozialer Sicherheit und wirtschaftlichen Wohlstands zu bewahren, gegen alle Angriffe zu verteidigen und auf mehr Mitmenschlichkeit hin weiterzuentwickeln;
- den Raubbau der Natur und die zunehmende Belastung des Menschen abzubauen;
- eine stetige, von Schwankungen freiere Entwicklung der Wirtschaft bei steigender Qualität der Güter und Dienstleistungen zu bewirken;
- die Wirtschaft zu modernisieren, sektorale und regionale Strukturschwächen zu beheben und insbesondere die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Benachteiligungen ländlicher Räume auszugleichen;
- wegen der politischen Bedeutung wirtschaftlicher Macht die Verfügungsgewalt in der Wirtschaft demokratisch legitimierter öffentlicher Kontrolle zu unterwerfen;
- die Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf allen Ebenen der Wirtschaft zu verwirklichen, um damit sowohl zur demokratischen Kontrolle wirtschaftlicher Verfügungsmacht als auch zur Überwindung der Fremdbestimmung in der Gesellschaft beizutragen;
- Einkommen, Vermögen und Teilhabe an den Gemeinschaftsleistungen ohne Rücksicht auf Herkunft, soziale Stellung oder Geschlecht gerechter und gleichmäßiger zu verteilen;

- allen Menschen – ungeachtet ihrer unterschiedlichen Herkunft und sozialen Stellung – durch Ausbau, Fortentwicklung und Reform des Schul-, Ausbildungs- und Fortbildungswesens die gleiche Möglichkeit der freien Entwicklung und gesellschaftlich-politischen Selbstbestimmung zu geben;
  - jedem Menschen einen seinen Fähigkeiten angemessenen Arbeitsplatz zu sichern und die Arbeitsbedingungen humaner zu gestalten;
  - die überlieferte gesellschaftliche Benachteiligung der Frauen abzubauen und beiden Geschlechtern gleichwertige Möglichkeiten zur Selbstverwirklichung in Beruf, Familie und in der Wahrnehmung öffentlicher Ämter und Funktionen zu sichern;
  - für alle in der Gesellschaft benachteiligten Gruppen gleiche Lebenschancen und eine gleichberechtigte Stellung in der gesellschaftlichen Arbeitsteilung zu erreichen;
  - den Schwächsten in unserer Gesellschaft, insbesondere den Kindern, den Alten und den Behinderten einen menschenwürdigen Entwicklungs- und Lebensraum zu schaffen;
  - für alle Bürger die erforderliche Gesundheitsvorsorge und eine gleichwertige Versorgung im Falle der Krankheit zu garantieren;
  - die Lebensbedingungen in unseren Gemeinden und Verdichtungsgebieten menschlicher zu machen.
- Um diese Ziele zu erreichen, kämpft die Sozialdemokratische Partei auf friedlichem, gesetzmäßigem, demokratischem Wege, durch offene Diskussion und freie Wahlen um die politische Macht in Bund, Ländern und Gemein-

den. Sie verteidigt die Institutionen des Rechtsstaates und der parlamentarischen Demokratie. Sie wirkt für ihren Ausbau, um mehr Selbstbestimmung aller Bürger zu ermöglichen.

Gesellschaftliche Selbstbestimmung läßt sich freilich ohne aktive Anteilnahme und Selbstverantwortung der Menschen nicht verwirklichen. Die Politik des demokratischen Sozialismus ist durch staatliche Maßnahmen und durch die Partei allein nicht durchzusetzen. Sie bedarf einer breiten Bewegung in der gesamten Gesellschaft.

## **2. Bedingungen und Bezugsrahmen**

## 2.1 Weltpolitik, Weltwirtschaftspolitik, Europa 2.1.1

Dauerhafter und gesicherter Frieden gehört zu den unerläßlichen Vorbedingungen, ohne die die Ziele des demokratischen Sozialismus nicht zu verwirklichen sind.

Unsere gemeinsam mit den westlichen Verbündeten geführte Entspannungs- und Friedenspolitik hat die Gefahr eines Krieges in Europa wesentlich vermindert. Aber Konflikte wie die im Nahen Osten oder in Südostasien zeigen, daß der Frieden ständig in Gefahr ist.

Durch zunehmende Zusammenarbeit zwischen den Staaten und durch Verbindungen zwischen den Völkern müssen die Gegensätze in Europa und in der Welt überwunden werden; Ziel ist ein System internationaler Sicherheit und Zusammenarbeit auf der Grundlage gerechterer Verteilung.

Aber unsere Einwirkungsmöglichkeiten sind begrenzt. Wir allein können den Ausbruch von Kriegen, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen oder die Ausbreitung von Terrorismus nicht verhindern. Der Rüstungswettlauf, weit entfernt davon, den Frieden zu garantieren, stellt vielmehr eine ungeheure Vergeudung von Produktionskapazitäten dar. Ein Staat allein ist auch nicht in der Lage, die Probleme zu lösen, die sich aus dem Gefälle zwischen hochentwickelten Industriestaaten, rohstoffexportierenden Staaten und der übrigen Staaten, dem gewaltigen Bevölkerungszuwachs und den Hungerkatastrophen in vielen Staaten ergeben. Das darf und wird uns nicht hin-

dern, unsere politischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten nach besten Kräften überall dort einzusetzen, wo wir zu weltweiter Entspannung und zu Überwindung von Hunger, Not und Unterdrückung beitragen können.

Nur das Zusammenwirken aller Staaten, unabhängig von ihrer Gesellschaftsordnung, kann den Frieden sichern. Wir wollen daher in der internationalen Politik mit allen Kräften zusammenwirken, die wie wir den Frieden wünschen.

### 2.1.2

Die allgemeine Weltpolitik, besonders die Weltwirtschaftspolitik, zeigt die Beschränkung unserer politischen Handlungsmöglichkeiten und unsere Abhängigkeit vom Verhalten anderer und von äußeren Bedingungen.

Die ökonomischen und damit auch die politischen Gewichte haben sich in den vergangenen Jahren erheblich verschoben, ohne daß dies zu einer insgesamt gerechteren Verteilung im Weltmaßstab geführt hätte oder zu führen verspräche. Das bisher eindeutige Übergewicht der Vereinigten Staaten ist verringert worden. Westeuropa konnte seine wirtschaftliche Bedeutung steigern. Die rohstoffproduzierenden Staaten sind in teilweise dramatischer Form dazu übergegangen, ihre starke Stellung politisch zu nutzen und die realen Austauschverhältnisse zu ihren Gunsten zu verschieben.

Rohstoffknappheit, besonders die Ölverteuerung, aber auch die Intensivierung und Veränderung der internationalen Produktions- und Handelsbeziehungen, zwingen viele Staaten zu einer Um-

orientierung ihrer Produktions- und Beschäftigungsstrukturen. Diese Umorientierung birgt die Gefahr von Konflikten, die zu einer Rückkehr einzelner Länder in den Protektionismus führen könnten. Niemand darf sich jedoch davon anhaltende Vorteile versprechen.

Die abschbare Erschöpfung vieler Naturschätze und natürlicher Produktivkräfte kann das expansive Wirtschaftswachstum der Nachkriegszeit, das auf ihre scheinbar unbegrenzte Verfügbarkeit und Regenerierbarkeit gegründet war, ernsthaft gefährden. Die Verseuchung der natürlichen Umwelt mit den Abfallprodukten dieses Wachstums, der fortschreitende Abbau der erschöpflichen und der Raubbau an den an sich unerschöpflichen Ressourcen der Erde stellen die Welt heute vor eine beispiellose Aufgabe. Sie kann auf die Dauer nur durch sparsamste Verwendung der Rohstoffe gelöst werden. Darüber hinaus müssen Verfahren entwickelt werden, durch die industrielle Abfälle entgiftet und in den Kreislauf der Natur zurückgeführt oder wiederverwandt werden können.

Die Tatsache, daß heute mehr Menschen auf der Welt hungern müssen, als je zuvor, zeigt, daß es weder gelungen ist, die Produktion hinreichend zu steigern, noch die vorhandenen Nahrungsmittel, besonders das Eiweiß, besser zu verteilen.

Die menschenunwürdigen Lebensbedingungen in vielen Entwicklungsländern, die wachsenden Nord-Süd-Spannungen und die zunehmende internationale Arbeitsteilung erfordern eine intensivere, quantitativ und qualitativ bessere Entwicklungspolitik. Partnerschaftliche Zusammenarbeit soll diese Länder aus

der Position von Hilfeempfängern herausführen.

Die Strukturen internationaler staatlicher Zusammenarbeit konnten bisher weder an die veränderte Verteilung der Wirtschaftskraft noch an die rasch zunehmende wirtschaftliche Verflechtung in ausreichendem Maße angepaßt werden. Dies wird beispielsweise deutlich an der schwierigen Situation des Weltwährungssystems, das in seinem ursprünglichen Entwurf die einseitige Verteilung wirtschaftlicher Kraft widerspiegelt, das heute aber nicht mehr funktionsfähig ist. Dies wird auch deutlich an den fehlenden staatlichen Möglichkeiten zur Kontrolle und Lenkung der weltweit handelnden multinationalen Unternehmen, die in den hochentwickelten Industriestaaten und in den weniger industrialisierten Staaten bestimmte Strategien gegen den Willen der Regierungen durchsetzen können.

Folgerungen aus diesen Schwierigkeiten dürfen aber nicht in vornehmlich verbalen Kraftakten gegen die „Multis“ oder im Anstreben eines neuen „Isolationismus“ bestehen, sondern in der ständigen Bemühung um Verbesserung der Funktionsfähigkeit und um den geeigneten Ausbau der politischen internationalen Organisationen. Vielmehr ist es unsere Aufgabe, durch Stärkung der Funktionsfähigkeit internationaler Organisationen und durch Zusammenarbeit mit Regierungen, Parteien und Gewerkschaften die Voraussetzungen für eine wirksame Kontrolle internationaler Konzerne zu verbessern. Durch zwischenstaatliche Vereinbarungen ist der bei wirtschaftlichen Beziehungen zum Teil dominierende Einfluß internationaler Konzerne so einzuschränken, daß ihre

wirtschaftlichen und finanziellen Entscheidungen den zwischenstaatlich abgestimmten nationalen Interessen entsprechen.

— Unter äußerlich verschiedenen Bedingungen sind in vielen Teilen der Welt wirtschaftlich und sozial instabile Situationen entstanden. Ungleichgewichte und Mangelercheinungen, Ungerechtigkeit und soziale Gegensätze werden nicht beseitigt, sondern nehmen zu. Dies gilt für die innere Entwicklung vieler Staaten und für das Verhältnis zwischen Staaten und Staatengruppen.

## 2.1.3

In der Welt nehmen also zur Zeit die Probleme schneller zu als die Bereitschaft und die Fähigkeit, die vorhandenen Lösungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Wir müssen uns daher freihalten von jedem dogmatischen Fortschrittsglauben, gleichgültig ob er auf traditionellen Überzeugungen oder aber nur auf der Gewöhnung an die stetige Erhöhung des materiellen Lebensniveaus in der Nachkriegszeit beruht; freilich besteht auch kein Anlaß zu Untergangs-Pessimismus, wenn wir bereit sind, die politischen Gestaltungsmöglichkeiten wahrzunehmen.

Wir dürfen allerdings die Bundesrepublik nicht mehr als eine wirtschaftliche und politische Handlungseinheit verstehen, die im übrigen auch Außenbeziehungen hat. Der erreichte Grad der internationalen, vor allem aber der europäischen Verflechtung gebietet es vielmehr, die Beschränkungen unserer eigenen Gestaltungsmöglichkeiten — von der Rohstoff- und Energiepolitik über die europäischen und weltweiten Währungs- und Strukturprobleme bis hin zu der Kontrolle multinationaler Unternehmen —

zum Ausgangspunkt einer realistischen und langfristig orientierten internationalen Wirtschaftspolitik zu machen.

## 2.1.4

Von diesem Ausgangspunkt her müssen wir für die Lösung national nicht mehr zu bewältigender Fragen systematischer und intensiver als bisher Instrumente der internationalen Kooperation und Koordination entwickeln.

Vor allem aber müssen wir den Prozeß der politischen Einigung Europas mit Nachdruck und Ausdauer weiterführen. Die Notwendigkeit europäischer Lösungen besteht auch hinsichtlich der gerechteren Gestaltung der inneren Gesellschaftsordnung im Sinne des demokratischen Sozialismus. Unsere Politik der Reformen muß daher auch auf Europa ausgerichtet sein. Dies setzt zugleich voraus, daß die Kräfte des demokratischen Sozialismus in Europa und ihre Verbündeten endlich eine gemeinsame Politik für Europa entwickeln. Die deutsche Sozialdemokratie hat dabei eine besondere Verpflichtung.

Trotz aller Schwächen und Mängel gewinnen die Vereinten Nationen zunehmend an Bedeutung. Die weniger industrialisierten Länder nutzen sie immer mehr als Forum für die Diskussion der Probleme, die aus dem Gefälle zwischen Nord und Süd entstanden sind. Die Bundesrepublik als einer der größten Industriestaaten muß ihren Beitrag zur Lösung der Probleme leisten, zumal die weltweiten gegenseitigen Abhängigkeiten in den letzten Jahren immer deutlicher zutage treten. Im Rahmen unserer auswärtigen Beziehungen erhöht sich damit der Stellenwert einer umfassenden Entwicklungspolitik.

## 2.2 Probleme moderner Industriegesellschaften

Hochentwickelte Industriegesellschaften, gleich welcher Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, sind bis heute krisenanfällig geblieben. Wegen der starken europäischen und internationalen Verflechtung können bereits verhältnismäßig geringe Störungen zu einer Lähmung der Wirtschaftstätigkeit mit schweren Folgen für die betroffene Volkswirtschaft und die Weltwirtschaft führen.

Die hocharbeitsteiligen Volkswirtschaften stehen dabei vor einer Reihe grundsätzlicher Probleme, die ihre soziale und wirtschaftliche Stabilität gefährden:

— Weder die Lenkungsmöglichkeiten in den überwiegend marktwirtschaftlichen Volkswirtschaften noch die zentralistische Planung reichen bisher aus, Größen und Strukturen innerhalb der Gesamtwirtschaft so zu beeinflussen, daß gesellschaftlich erwünschte Ergebnisse bei vertretbaren gesellschaftlichen Kosten erreicht werden. Konjunkturschwankungen sowie regionale und sektorale Strukturprobleme machen dies immer erneut deutlich.

— Erhöhte Anforderungen an die Wirtschaftspolitik der Industrienationen werden durch das Problem der weltweiten Inflation gestellt, die verschiedene Ursachen hat:

Die mangelnde Elastizität der Preise, die Vermachtung von Märkten und die überproportionale Ausdehnung der wirksamen Nachfrage auf Grund konkurrierender Ansprüche an das Sozialprodukt, der kein entsprechendes Güterangebot gegenübersteht, müssen hier

im Zusammenhang gesehen werden mit starkem Kostendruck.

Die moderne Inflationsproblematik ist vor allem dadurch gekennzeichnet, daß sich zunehmend inflationäre Preissteigerungen auch in der Rezession fortsetzen, also mit Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Stagnation oder gar schrumpfendem Sozialprodukt einhergehen.

Eine Rolle spielt zweifellos das unternehmerische Preisverhalten auf zunehmend vermachteten Märkten, auf denen die Großunternehmen ihre Gewinnspannen selbst bei rückläufiger Nachfrage durch Preiserhöhungen zu verteidigen versuchen, die wiederum die Gewerkschaften zu entsprechenden Lohnforderungen zwingen. Die herkömmlichen, auf Nachfragedämpfung abzielenden Mittel der geld- und finanzpolitischen Globalsteuerung reichen gegenüber der Inflation neuen Typs nicht aus.

Die Analyse der Ursachen dieses neuen Inflationstyps und die Entwicklung von wirksamen Instrumenten zu ihrer Bekämpfung gehören zu den vordringlichen Aufgaben der Wirtschaftsforschung und der Wirtschaftspolitik.

In überwiegend marktwirtschaftlichen Volkswirtschaften finden inflationäre Entwicklungen im Anstieg des Preisniveaus ihren unmittelbaren Ausdruck. In planwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften ergeben sich auch bei Preisstopp partielle Mangelercheinungen, steigende Subventionskosten, rapide Kostensteigerungen der Investitionen und verdeckte Preiserhöhungen in Gestalt von Qualitätsveränderungen sowie ein allgemeiner Kaufkraftüberhang, also ein für die Nachfrage nicht ausreichendes Angebot an Konsumgütern.

– Probleme eines quantitativ und qualitativ ausgewogenen Wachstums und die Möglichkeiten seiner Beeinflussung kennzeichnen zunehmend die wirtschaftspolitische Diskussion. Unabhängig von der Art des Wirtschaftssystems zeigt sich, daß die Wirkung politischer Maßnahmen auf das Tempo des Wachstums kaum abzuschätzen ist. Strukturelle Veränderungen im Bereich von Produktionstechnik oder Nachfrage wie z. B. die zunehmende Bedeutung des Dienstleistungssektors, der wachsende Bedarf an Infrastrukturvorleistungen, Begrenzung der Umweltbelastung können Einfluß auf Höhe und Zusammensetzung des Wachstums haben.

Wachstumspolitik kann nicht vorrangig darin bestehen, bestimmte festgelegte Wachstumsraten anzustreben, sondern sie muß zunächst die Bedingungen feststellen, unter denen dieses Wachstum erreicht werden soll. Das beinhaltet auch Entscheidungen über die Aufteilung des Volkseinkommens für Verbrauch und Investitionen.

Bei geringer werdendem Wachstum treten Verteilungsfragen verstärkt in den Vordergrund, da konkurrierende Ansprüche nicht mehr im bisherigen Umfang aus den Zuwächsen befriedigt werden können. Gerade in einer solchen Situation ist es notwendig, daß sich die Einkommens- und Vermögenspolitik und die Ausgestaltung der staatlichen Leistungen stärker am Ziel der Verteilungsgerechtigkeit orientieren. Der Grundsatz der Verteilungsgerechtigkeit gilt auch international, vor allem bezogen auf die sich zunehmend verschlechternde Situation der Entwicklungsländer, die keine Rohstoffe besitzen. Hier sind neue Finanzierungsformen der Entwicklungshilfe

zu erarbeiten (die Mobilisierung der Goldreserven des Internationalen Währungsfonds ist hierzu ein erster Schritt).

– Die Steuerbarkeit ökonomischer und politischer Systeme hängt in entwickelten Industriegesellschaften entscheidend vom Grad der Konzentration wirtschaftlicher Macht und der damit verbundenen politischen Macht ab. Die Kontrolle wirtschaftlicher und politischer Macht mit dem Ziel der Verhinderung ökonomisch unerwünschter und demokratiegefährdender „Ballungen“ bleibt ein Problem, unabhängig von der Eigentumsordnung.

Diese Aufgabe stellt sich heute mit besonderer Dringlichkeit bezüglich multinationaler Organisationsformen der Wirtschaft.

Für die Bundesrepublik stellen sich in diesem Zusammenhang zwei Probleme mit besonderer Schärfe:

– Mehr als 20 Prozent der bei uns produzierten Güter und Dienstleistungen – in wichtigen Industriezweigen sogar mehr als 50 Prozent – gehen heute in den Export. Hohe und anhaltende Exportüberschüsse führen bei anderen Ländern zu fortgesetzten Defiziten. Wenn diese Handelspartner deshalb den freien Warenverkehr einschränken müssen, kann dies die Funktionsfähigkeit des europäischen Marktes und über diesen die Sicherheit unserer Arbeitsplätze nachhaltig beeinträchtigen.

– Die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte in Europa haben zu einer Wanderung von Arbeitskräften in die Bundesrepublik geführt, die vordergründig sowohl ihr als auch den Auswandererländern zu nützen schien. Langfristig würde eine solche Wanderung aber erhebliche Strukturprobleme zur Folge ha-

ben und hat dies teilweise auch schon: Mangelnde Strukturentwicklung in den Auswandererländern, weitere Konzentration der Produktion und der Menschen in unseren industriellen Ballungsgebieten mit der Folge einer weiteren Konzentration besonders kostenintensiver, öffentlicher Infrastrukturinvestitionen auf diese Gebiete, Gefahr der Entstehung eines Ausländerproletariats minderer sozialer Stellung in der Bundesrepublik.

## 2.3 Bedingungen und Aufgaben der Reformpolitik in der Bundesrepublik

### 2.3.1

Bei der Erfüllung des Verfassungsauftrags zum Ausbau des sozialen Rechtsstaates und unter den Bedingungen einer modernen arbeitsteiligen Volkswirtschaft kann der Staat die Wirtschaft nicht sich selbst überlassen oder sich auf die Beseitigung der Folgen wirtschaftlicher Fehlentscheidungen beschränken.

Trotzdem ist die bewußte Gestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nach den Interessen der Mehrheit der Bevölkerung nach dem Kriege bis zum Ende der sechziger Jahre nur zögernd oder gar nicht in Angriff genommen worden.

Die Sozialdemokratie stand vor einer schwierigen Aufgabe, zumal das Ausbleiben von Reformen bereits zu ernsthaften strukturellen Ungerechtigkeiten und Problemen geführt hatte.

Heute ist in vielen Bereichen Beachtliches erreicht worden. Gerade die verstärkten ökonomischen Belastungen,

denen sich die Bundesrepublik – wie die anderen westlichen Industrieländer – gegenwärtig ausgesetzt sieht, machen jedoch die Notwendigkeit einer konsequenten Fortsetzung der Reformpolitik erneut deutlich. Die „Globalsteuerung“, die von der SPD in die deutsche Politik eingeführt wurde, als mit der Rezession von 1966 die Nachkriegsjahre eines scheinbar ebenso stetigen wie unproblematischen Wachstums ihr Ende fanden, bietet ebenso wenig ausreichende Antwort auf die Strukturprobleme der kommenden Jahre wie irgendeine Form einer zentral verwalteten Wirtschaft. In vielen Industriestaaten werden da, um gegenwärtig neue Möglichkeiten einer gemischten Wirtschaftsordnung diskutiert und teilweise schon angewendet.

Für eine erfolgreiche Gesellschaftspolitik müssen Sozialdemokraten hinwirken auf

- stetiges, qualitativ sinnvolles Wirtschaftswachstum
- Modernisierung der Wirtschaft durch langfristige Strukturpolitik
- wirksame demokratische Kontrolle wirtschaftlicher Verfügungsgewalt und
- wirksame parlamentarische Kontrolle der öffentlichen Planungsträger.

Eine solche Wirtschaftspolitik muß mit inneren Reformen im Sinne des demokratischen Sozialismus Hand in Hand gehen. Qualifiziertes Wirtschaftswachstum liefert eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Reformpolitik und umgekehrt. Wir dürfen die Menschen nicht der Unmenschlichkeit technischer oder wirtschaftlicher Sachzwänge ausliefern, sondern müssen Technik und Wirtschaft in den Dienst einer humanen Gesellschaft stellen.

### 2.3.2

Aus den Grundwerten des Godesberger Programms ergibt sich die Verpflichtung, Demokratie nicht nur als Staatsform, sondern als Lebensform für alle Bereiche der Gesellschaft, einschließlich des Arbeitslebens, durchzusetzen.

Bei der hochgradigen zunehmenden Arbeitsteilung und Spezialisierung in allen Bereichen unseres wirtschaftlichen und sozialen Lebens nimmt auch die Gefahr zu, daß der einzelne sich immer weniger mit dem Inhalt seiner Arbeit identifizieren und über den Arbeitsprozeß mitbestimmen kann.

Die Forderung nach Mitbestimmung ist der Ausdruck des Strebens der Menschen nach mehr Freiheit und Selbstverantwortung. Durch die Mitbestimmung sollen überall dort, wo Herrschaft über Menschen ausgeübt wird, die Betroffenen an der Ausübung und Kontrolle dieser Herrschaft in sinnvoller Weise beteiligt werden. Dieses Prinzip gilt auch und vor allem für das Arbeitsleben. Es konkretisiert sich hier in doppelter Weise: Einmal erhalten die Arbeitnehmer oder ihre Repräsentanten Mitberatungs- und Mitgestaltungsrecht am Arbeitsplatz und in den sonstigen Fragen des betrieblichen Alltags und zum anderen werden die Arbeitnehmer gleichberechtigt neben den Kapitaleignern an der Legitimation und Kontrolle der Unternehmensleistung beteiligt.

Arbeitnehmer und Anteilseigner sind gleichermaßen daran interessiert, die Stellung ihres Unternehmens am Markt zu erhalten und zu verbessern. Trotzdem gibt es in unternehmenspolitischen Fragen Interessengegensätze. Diese sollen weder gelegentlich noch unterdrückt werden. Die Mitbestimmung will jedoch er-

reichen, daß die gegensätzlichen Interessen offen und fair ausgetragen werden. Eine so verstandene Mitbestimmung wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen nicht beeinträchtigen, sondern kann sie durch die Verminderung innerer Widerstände erhöhen.

Die SPD tritt für eine Verwirklichung der paritätischen Mitbestimmung ein. Sie hat nachdrücklich die Reform des Betriebsverfassungs- und des Personalvertretungsrechts vorangetrieben; diese Fortschritte haben jedoch die Unternehmensverfassung mit Ausnahme des Montanbereichs noch nicht erreicht. Die Erfahrungen mit der Montan-Mitbestimmung zeigen, daß zur vollen Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes die gleichberechtigte und gleichgewichtige Mitbestimmung auf Unternehmensebene notwendig ist.

Die Unternehmensverfassung durch Gesetze umzugestalten, ist unser Ziel. Dabei geht es darum, in der Unternehmensordnung die Arbeitnehmer neben den Anteilseignern gleichberechtigt zu beteiligen. Zu diesem Zweck sind die Aufsichtsräte, durch die die Unternehmensleitungen eingesetzt, kontrolliert und abberufen werden, paritätisch mit Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu besetzen. Darüber hinaus muß in den Unternehmensleitungen das Sozial- und Personalressort seiner Bedeutung entsprechend eigenständig vertreten sein.

Der Verbund von Arbeitsplatz, Betrieb und Unternehmen erfordert einen möglichst gleichzeitigen Ausbau der Mitbestimmung auf allen Ebenen. Zugleich wird daraus die zentrale Bedeutung der Mitbestimmung auf Unternehmensebene deutlich.

Mitbestimmung im Unternehmen bedeutet, die alleinige Kapitalorientierung unternehmerischer Entscheidungen abzulösen durch die gleichberechtigte Einbeziehung von Arbeitnehmerinteressen in die Unternehmenspolitik. Die Unternehmerfunktion wird dadurch keinesfalls abgeschafft; sie wird nunmehr durch Kapital und Arbeit gleichermaßen legitimiert und kontrolliert und hat personelle und soziale Probleme in die Unternehmensplanung einzubeziehen.

Institutionell findet diese Auffassung vom Unternehmen als einem gleichermaßen ökonomischen und sozialen Gebilde ihren Ausdruck in der paritätischen Besetzung der Aufsichtsräte mit Arbeitnehmer- und Anteilseignervertretern. Die Einheitlichkeit der Arbeitnehmervertretung und die ausgewogene Berücksichtigung betrieblicher und außerbetrieblicher Vertreter sind dabei entscheidende Elemente einer wirksamen Interessenvertretung der Arbeitnehmer.

In die Mitbestimmung sind die gewerkschaftlichen Organisationen einzubeziehen. Sie haben als die Interessenvertretung der abhängig Beschäftigten infolge ihrer Unabhängigkeit von unternehmensbezogenen Einzelinteressen und vor allem wegen der Verbindung von Mitbestimmung im einzelnen Unternehmen mit der Gesamtsolidarität der Arbeitnehmer eine zentrale Aufgabe in der Mitbestimmung zu erfüllen. Die außerbetrieblichen Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten müssen – ebenso wie die betrieblichen Arbeitnehmervertreter – das Vertrauen der Belegschaft haben.

Die Forderung nach Mitbestimmung in den Unternehmensorganen erstreckt sich auf alle Wirtschaftsunter-

nehmen von einer bestimmten Größe an. Diese Mitbestimmung ist nicht geeignet für kleine und mittlere Unternehmen.

Das Godesberger Programm sagt, es sei „der Widerspruch unserer Zeit, daß der Mensch die Produktivkräfte auf Höchste entwickelte, ungeheure Reichtümer ansammelt, ohne allen einen gerechten Anteil an dieser gemeinsamen Leistung zu verschaffen“.

Die Verteilung von Einkommen und Vermögen sowie die teilweise damit verbundene Verteilung von Lebenschancen führen noch immer zu krassen Ungerechtigkeiten. Dies gilt auch immer noch für die Bewertung von Erziehungs- und Pflegeleistungen in Familien. Die außerordentlich unterschiedliche Bewertung von Arbeit in unserer Gesellschaft schafft ständig neue Konflikte, beeinträchtigt Verantwortungsbereitschaft und fördert den Einzel- und Gruppenegoismus. Je größer die Ungleichheit in der Teilhabe der Bürger an den Gütern und Leistungen unserer Gesellschaft und an der ökonomischen Verfügungsmacht ist, desto größere Interessengegensätze trennen sie und desto weniger Verständnis und Solidarität ist ihnen möglich. In diesem Sinne ist die Bundesrepublik eine Klassengesellschaft geblieben. Ohne Solidarität wird die Möglichkeit der Selbstbestimmung denen vorbehalten bleiben, die sie gegen andere durchsetzen, indem sie deren Chancen der Selbstbestimmung verteilen.

In diesem Zusammenhang ist besonders die enge Verbindung zwischen der Verteilung der Einkommen und Vermögen zu beachten. Die ungleiche Einkommensverteilung verstärkt noch die Ungleichheit in der Vermögensverteilung

und diese wiederum ist die Quelle neuer Unterschiede in der Einkommensverteilung.

Der vermögenspolitische Beschluß des Parteitag von Hannover zeigt einen Weg, schrittweise mehr Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen und gleichzeitig zur Verstärkung der wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen. Seine Verwirklichung würde die Rahmenbedingungen sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik entscheidend verbessern.

Ähnliches wie für die Einkommensverteilung gilt für die nicht in erster Linie vom Geldeinkommen abhängigen, für die Lebensqualität des einzelnen jedoch nicht minder wichtigen Chancen des Zugangs zu Ausbildungsmöglichkeiten und kulturellen Gütern, der Gesundheits-sicherung und medizinischen Versorgung und der erreichbaren Befriedigung im Arbeitsleben. Tatsächlich kommen heute auch die öffentlichen Leistungen, die dem Ausgleich bestehender Unterschiede im Geldeinkommen dienen könnten, vielfach nicht den einkommenschwachen Schichten zugute. Deswegen müssen die Aufklärung verbessert und die der angemessenen Nutzung entgegenstehenden Hemmnisse abgebaut werden.

Größere Verteilungsgerechtigkeit ist nicht nur ein Wert in sich selbst, sie trägt auch zu größerer sozialer Stabilität und einer besseren demokratischen Entwicklung bei und schafft damit notwendige Bedingungen für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Dies gilt insbesondere in Zeiten verminderter Wirtschaftswachstums.

Soziale Sicherheit ist eine Grundvoraussetzung für Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung. Auf diesem Gebiet sind wir in den vergangenen Jahren ein

gutes Stück vorangekommen. Umfassende soziale Sicherung gehört zur solidarischen Gesellschaft. Ein freies und lebenswertes Leben darf auch denen nicht vorenthalten werden, die noch nicht oder nicht mehr im Arbeitsleben stehen. Gesellschaftliche Solidarität muß sich nicht nur im Arbeitsleben bewähren, sondern vor allem auch gegenüber den Kindern, den Kranken, den Alten und den Behinderten.

### 2.3.3

Vollbeschäftigung ist vorrangiges Ziel sozialdemokratischer Politik.

Vollbeschäftigung bedeutet in einer dynamischen Wirtschaft für den einzelnen Arbeitnehmer im Rahmen einer vorausschauenden Strukturpolitik die Sicherung eines, aber nicht immer eines bestimmten Arbeitsplatzes. Dies setzt eine zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik voraus, die nicht nur auf Fehlentwicklungen reagiert, sondern bewußt den sozialen und ökonomischen Wandel mitgestaltet. Arbeitsmarktpolitik muß deshalb hinsichtlich längerfristiger Planung und gezielter finanzieller Förderung einen hohen Stellenwert erhalten.

Die Stärkung der Stellung des einzelnen Arbeitnehmers durch Ausbau der Mitbestimmung und des Arbeitsrechts ist gerade im Prozeß der wirtschaftlichen Umstrukturierung von besonderer Bedeutung.

Die Politik der Arbeitsplatzsicherung darf sich nicht diskriminierend auf die bei uns beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer auswirken. Wir sehen in ihnen Mitbürger und Partner, für die wir auch in schlechteren Zeiten solidarisch einzustehen haben.

### 2.3.4

Die sich aus der geschilderten Situation unserer Gesellschaft ergebenden Veränderungsbestrebungen stoßen auf den Widerstand von Gruppen, die um ihre gesellschaftliche Stellung fürchten und nun mit der verstärkten Ausnutzung ihrer Machtpositionen in Wirtschaft, Politik und Meinungsbildung antworten. Sie suchen und finden Unterstützung in Teilen der mittleren Gesellschaftsschichten, die objektiv ohne Grund ihre Freiheit, ihr Eigentum oder Recht und Ordnung bedroht sehen. Diese Abwehrhaltung reicht auch in die Reihen der Arbeitnehmer hinein. Aber auch diejenigen, die ihre wirtschaftlich beengte und sozial abhängige Stellung erkannt haben, zweifeln oft an den Durchsetzungsmöglichkeiten der auch von ihnen gewünschten Reformen und helfen so denen, die den bestehenden Zustand verteidigen. Um so wichtiger ist es, daß sozialdemokratische Reformpolitik nüchtern unter Vermeidung von Verbalradikalismus und in Anknüpfung an die konkreten Bedürfnisse der Bürger vertreten wird.

### 2.3.5

Die Sozialdemokraten bemühen sich um eine auf vernünftiger Auseinandersetzung beruhende Übereinstimmung über die relative Berechtigung konkurrierender Ansprüche an das Sozialprodukt. Für dieses Bemühen haben sie 1969 und 1972 zusammen mit ihrem Koalitionspartner die Mehrheit der Wähler gewonnen.

Die konservativen und reaktionären Kräfte in der Bundesrepublik versuchen mit ihren publizistischen Möglichkeiten, an die Eigensucht und die be-

grenzten Interessen der verschiedenen gesellschaftlich bevorrechteten oder sich zumindest bedroht fühlenden Gruppen zu appellieren. Die objektive Unvereinbarkeit der unterschiedlichen Gruppenwünsche im Lager der Reformgegner wird hinter irrationalen, aber den gefühlsmäßigen Vorurteilen der Zielgruppen entsprechenden Kampfidologien verborgen.

So versuchen die konservativen und reaktionären Kräfte eine auf mehr soziale Gerechtigkeit und mehr Demokratie in unserer Gesellschaft zielende Politik dadurch zu verdächtigen, daß sie sie für undurchführbar, politisch gefährlich oder gar rechtlich unerlaubt erklären. So behaupten sie, eine sozialdemokratische Reformpolitik gefährde das wirtschaftliche Wachstum, die Stabilität und die Arbeitsplätze, oder sie behaupten, die Korrektur unsozialer Folgen der Marktwirtschaft durch planmäßige staatliche Wirtschaftspolitik gefährde die Freiheit, sei undemokratisch oder gar verfassungswidrig.

Diese falschen Behauptungen zielen darauf, Reformpolitik im Ansatz zu verhindern. Dagegen ist festzuhalten: Sicherheit und Stabilität können nur durch eine Politik bewußter Veränderungen gewährleistet werden.

## 2.4

### Die Rolle des Staates

#### 2.4.1

Der Staat hat seit dem vergangenen Jahrhundert auch in kapitalistisch organisierten Ordnungen über die traditionellen Gebiete des Schutzes von Frieden und Sicherheit im Innern und nach außen hinaus in immer weiteren, zuvor

privaten Bereichen Verantwortung übernehmen müssen. Gleichzeitig ist die Bedeutung und der Einfluß gesellschaftlicher Gruppen und organisierter Interessengewachsen und wächst weiter. Ihre gegenseitige Konkurrenz und ihre Konflikte prägen und beeinflussen staatliches Handeln. Neue staatliche Aufgaben entstehen, wo die zunehmend komplizierte Struktur der Industriegesellschaft es notwendig macht, einzelnen oder Gruppen Verpflichtungen aufzuerlegen, die nicht freiwillig eingegangen würden, oder wo nur durch staatliche Aktivitäten die für die Wohlfahrt des Gemeinwesens notwendigen Leistungen erbracht werden können.

Staatliche Entscheidungen sind vielfach notwendig mit öffentlichem Zwang verbunden und können sich insofern vom Standpunkt des einzelnen als Fremdbestimmung darstellen. Diese Art von Fremdbestimmung ist prinzipiell nicht aufhebbar. Sie kann und muß aber dadurch legitimiert werden, daß die staatlichen Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip, unter Sicherung von Minderheitsrechten und unter Kontrolle durch die Parlamente sowie die Öffentlichkeit getroffen werden. Um dies sicherzustellen, muß die öffentliche und parlamentarische Kontrolle parallel mit den neuen Aufgaben und Zuständigkeiten erweitert werden.

Das Bekenntnis der Sozialdemokraten zum demokratischen Rechts- und Sozialstaat als menschenwürdiger Ordnung umfaßt die Bejahung der aktiven Rolle des Staates in der Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse zum Wohle des Bürgers. Für uns Sozialdemokraten ist – über die Einschränkung und

Kontrolle „privater“ wirtschaftlicher Macht hinaus – die Entwicklung der gesellschaftlichen Ordnung in Richtung auf mehr Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität eine, wenn auch nicht die alleinige Aufgabe des demokratischen Staates. Wir haben deshalb die Zunahme der öffentlichen Verantwortung in Bereichen wie Bildung, Gesundheitsvorsorge, Umweltschutz, vor allem aber in Fragen der sozialen Sicherheit und der Gesamtentwicklung der Wirtschaft von jeher gefördert und begrüßt.

Mit der zunehmenden Verantwortung des Staates für gesellschaftliche und wirtschaftliche Probleme, einschließlich der Verteilungskämpfe, haben die Möglichkeiten politischer Steuerung allerdings oft nicht Schritt gehalten. Es gibt heute kaum einen wichtigen gesellschaftlichen Bereich mehr, für den der Staat nicht zuständig geworden wäre oder zumindest verantwortlich gemacht würde. Dies gilt auch für Inflation und Rezession, für Arbeitslosigkeit und Strukturkrisen. Die Möglichkeiten staatlicher Politik, gesellschaftliche, insbesondere wirtschaftliche Abläufe zu beeinflussen und zu steuern sind dagegen – gemessen an der Verantwortung des Staates in der modernen Industriegesellschaft – in einer Reihe von Bereichen zu spät, nicht hinreichend oder überhaupt nicht entwickelt bzw. nicht genutzt worden.

Neben dem Problem der Abhängigkeit staatlicher Politik von den Entscheidungen der privaten Wirtschaft kommen für die Bundesrepublik Probleme hinzu, die sich aus ihren besonderen internationalen Abhängigkeiten ergeben.

Bei hoher Exportquote und großer Abhängigkeit von Rohstoff- und Ener-

gieimporten, bei zunehmender internationaler Verflechtung auf den Waren- und Kapitalmärkten, bei internationaler Mobilität der Arbeitskräfte, bei zunehmendem Gewicht der multinationalen Unternehmen, die ihre Investitionsentscheidungen ohne Rücksicht auf die Zielsetzungen nationaler Regierungen weltweit planen und verwirklichen können, und bei zunehmender Inanspruchnahme wirtschaftspolitischer Entscheidungskompetenzen durch internationale, insbesondere aber durch europäische Institutionen, muß der Versuch einer bloßen „Globalsteuerung“ des Wirtschaftsaufbaus im nationalen Rahmen immer problematischer, wenn nicht undurchführbar werden.

#### 2.4.2

Angesichts dieser Probleme ist die Vorstellung von einem neutralen, über allen Interessengegensätzen schwebenden autonomen Staat, der verfassungsmäßig aufgebundene oder politisch frei gesetzte Ziele unabhängig verwirklicht, mit der staatlichen Wirklichkeit der Bundesrepublik unvereinbar.

Die Auseinandersetzungen der organisierten gesellschaftlichen Gruppen um den Inhalt der staatlichen Entscheidungen und die Schwierigkeit ihrer praktischen Durchsetzung zeigen deutlich, daß der Staat kein unabhängig über der Gesellschaft stehender neutraler Schiedsrichter, kein Vertreter eines „objektiven“ Gemeinwohls gegenüber den Interessen der konkreten gesellschaftlichen Gruppen ist, wie es in bürgerlich-idealistischen Staatstheorien besonders in Deutschland oft dargestellt wird. Er ist vielmehr von den Interessen und dem Durchsetzungs-

kampf dieser Gruppen abhängig – einmal weil sie den Ausgang der Wahlkämpfe mitbestimmen und über die Parteien der Regierung Aufträge zu erteilen suchen, zum anderen, weil der direkte Druck solcher Gruppen den Plänen der Regierung Grenzen setzen oder deren Durchführung verhindern kann. Dennoch ist staatliche Politik niemals nur ein Ergebnis des Drucks entgegengesetzter Teilinteressen: Vielmehr entwickeln die großen politischen Parteien, und insbesondere die Sozialdemokratie, auf der Grundlage von Überzeugungen und Interessen, auf die sie sich zu stützen und die sie zu mobilisieren suchen, alternative Konzepte vom Gemeinwohl oder Gesamtinteresse der Gesellschaft. Entsprechend steht jede demokratische Regierung vor der Aufgabe, ihr eigenes Konzept von dem, was das Gemeinwohl erfordert, zu formulieren und es, soweit mit demokratischen und rechtsstaatlichen Mitteln möglich, gegen alle entgegenstehenden Teilinteressen durchzusetzen.

Die bürgerlich-idealistische Theorie vom freischwebenden Staat als dem Schiedsrichter zwischen und über den gesellschaftlichen Interessen, wie sie heute vor allem von Verfechtern des Konservatismus vertreten wird, läßt aber auch die bestehenden Abhängigkeiten staatlicher Handlungsmöglichkeiten von den Strukturen und Leistungen des Wirtschaftssektors außer acht. Der überwiegende Teil des Sozialprodukts, von dem das Steuerkommen und damit die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte abhängt, wird im privatwirtschaftlichen Sektor erzeugt. Dieser stellt die Mehrheit der Arbeitsplätze. Privatwirtschaftliche Forschungs- und Entwicklungsentschei-

dungen bestimmen weitgehend die Richtung und das Tempo des technischen Fortschritts. Privatwirtschaftliche Investitions- und Preisentscheidungen sowie die Lohn- und Gehaltsentscheidungen der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sind wesentliche Bestimmungsfaktoren für regionales und gesamtwirtschaftliches Wachstum, für Konjunkturschwankungen und für Preissteigerungen. Zwar können privatwirtschaftliche Entscheidungen durch staatliche Infrastrukturleistungen, Subventionen, Steuern, Direktregulierungen und durch die Instrumente der Konjunktursteuerung auch heute schon in erheblichem Maße beeinflusst werden. Die staatlichen Handlungsmöglichkeiten erschöpfen sich aber noch zu sehr in der nachträglichen Korrektur von Folgen privater Entscheidungen.

### 2.4.3

Die Arbeiterbewegung, die politischen, gewerkschaftlichen und genossenschaftlichen Selbstorganisationen haben große Erfolge erzielt. Zu Recht sagt das Godesberger Programm, der Arbeitnehmer, „der einst das bloße Ausbeutungsobjekt der herrschenden Klasse war, nimmt jetzt seinen Platz ein als Staatsbürger mit anerkannten gleichen Rechten und Pflichten“. Wir sind durch das Arbeitsrecht, durch eine Politik, die dem Ziel der Vollbeschäftigung hohe Priorität einräumt, sowie durch Mitbestimmung auf dem Weg zur Einschränkung wirtschaftlicher Macht ein Stück vorangekommen.

Eine demokratische Bestimmung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird aber auch heute noch durch privatwirtschaftliche Macht vielfach durchkreuzt.

Dies gilt nicht nur für die multinationalen Unternehmen. Aufgrund eines kaum aufhaltbaren und vielfach ökonomisch notwendigen Konzentrationsprozesses wächst allgemein die Vermachtung der Märkte. Hierdurch wird es den Unternehmen möglich, ihre Preispolitik entgegen den Interessen der Verbraucher von der Entwicklung der Nachfrage zumindest teilweise unabhängig zu machen.

Die reformbedürftige Struktur des deutschen Bankensystems begünstigt gleichfalls eine Konzentration wirtschaftlicher Macht. Schließlich nehmen finanzkräftige konservative Interessengruppen durch gezielte Beeinflussung der öffentlichen Meinung Einfluß auf die demokratische Willensbildung des Volkes. Politischer Einsatz der Werbemittel der Großindustrie und die Existenz von Pressemonopolen bewirken faktisch eine Einschränkung der Pressefreiheit und sind mit einer freien öffentlichen Meinungsbildung nicht vereinbar.

Es gelten heute also nach wie vor die Aussagen des Godesberger Programms: „Wer in den Großorganisationen der Wirtschaft die Verfügung über Millionenwerte und über Zehntausende von Arbeitnehmern hat, der wirtschaftet nicht nur, er übt Herrschaftsmacht über Menschen aus; die Abhängigkeit der Arbeiter und Angestellten geht weit über das Ökonomisch-Materielle hinaus.“ Und weiter: „Mit ihrer durch Kartelle und Verbände noch gesteigerten Macht gewinnen die führenden Männer der Großwirtschaft einen Einfluß auf Staat und Politik, der mit demokratischen Grundsätzen nicht vereinbar ist. Sie usurpieren Staatsgewalt. Wirtschaftliche Macht wird zur politischen Macht.“

### 2.4.4

Aus den geschilderten Tatsachen leiten einige im Gegensatz zur bürgerlich-idealistischen Staatsauffassung die Behauptung ab, daß der Staat entweder nur als unbewußt funktionierendes „Vollzugsorgan der nach wie vor spontan wirksamen Gesetze des Kapitalismus“ oder aber als planmäßig handelnder „Agent der vereinigten Monopolkapitalisten“ begriffen werden könne. Im ersten Fall wäre der Versuch, über den Staat eine Reformpolitik friedlicher schrittweiser Demokratisierung der Gesellschaft zu verwirklichen, prinzipiell illusionär und daher sinnlos. Im zweiten Fall würde eine Politik gesellschaftlicher Veränderungen einen Frontalangriff auf den sogenannten „Staat der Monopole“ und umfassende schlagartige Eingriffe in die private Wirtschaft erfordern.

Diese Behauptungen widersprechen einmal der Tatsache, daß in der Demokratie staatliche Entscheidungen in erheblichem Maße vom Wählerwillen und damit vom Willen der arbeitenden Mehrheit abhängig sind: Keine demokratische Regierung kann auf die Dauer Politik gegen die vitalen Interessen der Bevölkerungsmehrheit, insbesondere nicht der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmerschaft, betreiben. Zum anderen übersehen sie das Ausmaß, in dem die privatkapitalistische Wirtschaft ihrerseits heute von staatlichen Entscheidungen abhängig ist: Der Staat schafft und erhält die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Existenzbedingungen der privaten Unternehmen, sorgt für die Einrichtungen der Infrastruktur und der sozialen Versorgung und verringert das konjunkturelle Risiko durch seine auf

Vollbeschäftigung und stetiges Wachstum gerichtete Steuerungspolitik. Ausdruck dieses Sachverhalts ist u. a. die Tatsache, daß rund 40 Prozent des Sozialprodukts durch die Haushalte der öffentlichen Hand gehen. Damit wird die Abhängigkeit von Staat und Privatwirtschaft eine gegenseitige, in der die am Wählerauftrag orientierte Regierung und Parlamentsmehrheit als selbständig aktiver Faktor auftreten kann.

### 2.4.5

Nach sozialdemokratischer Auffassung kommt es darauf an, daß Staat und Gesellschaft „nicht zur Beute mächtiger Interessengruppen werden“ (Godesberger Programm). Die Unabhängigkeit des Staates von den Interessen der Großwirtschaft muß erstritten, seine Handlungsfähigkeit im Interesse der freien, gerechten und solidarischen Gestaltung unserer Gesellschaft verstärkt werden. Die Politik des demokratischen Sozialismus muß daher zugleich die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer verstärken, die „Gegenmacht“ der Gewerkschaften gegenüber der Kapitalsseite sichern und den Handlungsspielraum des Staates gegenüber privater Wirtschaftsmacht erweitern.

Sozialdemokratische Politik für eine demokratische und sozial gerechte Gesellschaftsordnung braucht das Vertrauen der Bevölkerungsmehrheit. Sie muß Vollbeschäftigung und stabile Wirtschaftsentwicklung sichern und gleichzeitig Reformen zügig vorantreiben. Die demokratische Vertrauensgrundlage für eine solche Politik kann ebenso durch die Enttäuschung über das Ausbleiben der versprochenen Reformen wie über die

Gefährdung des wirtschaftlichen Fortschritts erschüttert werden. Zu dieser Vertrauensgrundlage gehört auch die Erhaltung des sozialstaatlichen Schutzes, vor allem der wirtschaftlich und sozial Schwachen.

Um die Strategie einer solchen Politik und um die dafür erforderlichen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Instrumente geht es. Wenn sie fehlen, besteht die Gefahr, daß sich die Schere zwischen den politischen Notwendigkeiten und den staatlichen Handlungsmöglichkeiten immer weiter öffnet.

## 2.4.6

In der Bundesrepublik schöpfen die staatlichen Institutionen die vorhandenen Steuerungs- und Handlungsmöglichkeiten gegenüber dem wirtschaftlichen Bereich nicht aus. Die Ursache dafür liegt u. a. in der Zersplitterung staatlicher Zuständigkeiten.

Die verfügbaren Einfluß-<sup>1</sup> Steuerungsinstrumente sind auf eine Vielzahl von verfassungsrechtlich oder faktisch selbständigen Institutionen verteilt: z. B. die einzelnen Bundesressorts mit ihren speziellen Zielsetzungen, die Bundesländer, die Gemeinden, die Kammern, die Sozialversicherungsträger, die Bundesanstalt für Arbeit, die Bundesbank, die öffentlichen Kreditanstalten und die öffentlichen Unternehmen. Die Wahrscheinlichkeit, daß zwischen diesen Trägern gegenüber der Wirtschaft die gleiche oder wenigstens eine inhaltlich abgestimmte Politik verfolgt wird, ist selbst im Bereich der fiskalischen und monetären Konjunktursteuerung gering. Bei der Wissenschafts- und Technologiepolitik, der regionalen und sektoralen

Strukturpolitik, der Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik, der Wettbewerbspolitik und der Außenwirtschaftspolitik sind die Koordinierungsprobleme noch erheblich größer.

Nicht koordinierte und darum auch oft nicht wirksame staatliche Lenkungsmaßnahmen sind dabei zugleich eine Quelle zunehmender Klagen über die Verbürokratisierung und Verplanung unseres Lebens.

Angesichts der Bedeutung der Staatsfunktionen in der hochindustrialisierten Gesellschaft und der Probleme der Koordinierung und Verbesserung staatlichen Handelns müssen Sozialdemokraten Regierungsverantwortung in Bund, Ländern und Gemeinden erringen und erhalten. Dies ist Voraussetzung einer wirksamen sozialdemokratischen Strategie. Sie allein schafft jedoch noch keineswegs jene Handlungsmöglichkeiten, die den Erfolg sozialdemokratischer Politik sichern können. Verstärkte internationale Zusammenarbeit, Zusammenarbeit des Staates mit den gesellschaftlichen Kräften und Gruppen und eine breite Vertrauensarbeit der Partei in der Bevölkerung müssen hinzutreten.

## 2.4.7

Bei dem hohen Grad der internationalen Wirtschaftsverflechtung lassen sich die Probleme der ökonomischen Entwicklung durch Maßnahmen allein auf nationalstaatlicher Ebene nicht mehr lösen. Ein Verzicht auf die internationale Verflechtung würde verheerende wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen. Deshalb muß die Einflußmöglichkeit der Politik gegenüber der Wirtschaft vor allem auch durch eine Stärkung der europä-

ischen Entscheidungsinstanzen, der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und durch Internationalisierung der Steuerungsinstrumente gesteigert werden.

Dies setzt unter anderem eine verstärkte Zusammenarbeit der Parteien des demokratischen Sozialismus und der Gewerkschaften voraus. Eine Internationalisierung von Steuerungsinstrumenten ist dann positiv zu beurteilen, wenn sie das der Bundesrepublik mögliche Niveau der Durchsetzung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen nicht unterschreitet und die Abhängigkeit der demokratischen Staaten von internationaler Wirtschaftsmacht schrittweise abbaut. In jedem Fall können staatliche Handlungsmöglichkeiten nur über schwierige Prozesse der Zusammenarbeit und Koordination nach außen und im Innern wahrgenommen werden.

## 2.4.8

Die Durchsetzung sozialdemokratischer Politik hängt nicht nur von der Koordinierung und dem Ausbau des staatlichen Instrumentariums ab. Die Zusammenarbeit des Staates mit den gesellschaftlichen Gruppen und Kräften muß hinzutreten.

Gruppen und Verbände sind eine notwendige vermittelnde Instanz zwischen dem einzelnen und der Gesellschaft, die ihm zugleich seinen besonderen Standort in dieser verdeutlicht, ihm den Rückhalt der Gruppe gibt und ihn in die Ordnung der gesamten Gesellschaft einbezieht. Der einzelne Staatsbürger hat oft nur als Mitglied eines Verbandes eine reale Chance, seine verschiedenen Interessen wirksam zu vertreten. Gerade darum darf er Gruppen und Verbänden

aber auch nicht ausgeliefert werden. Deren wachsende Bedeutung macht die Demokratisierung – Mehrheitsprinzip, Minderheitenschutz, öffentliche Kontrolle – ihrer inneren Ordnung notwendig. Dies gilt um so mehr, je mehr wir begreifen, daß wir über eine bloße Gegenüberstellung von gesellschaftlichen Kräften und Staat hinaus zu einer neuen kooperativen Aufgabenverteilung finden müssen.

Die wachsenden Anforderungen der Gesellschaft an den Staat bergen die Gefahr in sich, die Leistungsfähigkeit des Staates zu überfordern und eine bürokratische Ausweitung des Staatsapparates zu erzeugen, dessen Kosten unerträglich wachsen und dessen Effektivität doch immer weit hinter den gesellschaftlichen Anforderungen zurückbleibt. Die verbreitete These, der Druck der gesellschaftlichen Probleme wachse stärker als unsere Fähigkeiten, sie zu meistern, trifft dann sicherlich zu, wenn die Lösung dieser Probleme immer mehr der staatlichen Bürokratie zugemutet wird.

Ohne gesellschaftliche Strukturformen, die die Fähigkeiten und Bereitschaft der Gesellschaft zur Selbstregulierung und zur Selbsthilfe nutzen und stärken, droht uns eine Entwicklung, in der wachsende, lähmende soziale Konflikte nur noch durch den Staat reguliert werden können, der zur Durchsetzung seiner Ziele eines wachsenden Apparats bedarf. Einem zunehmenden Versorgungsdenken und abnehmender Fähigkeit und Bereitschaft zu solidarischer Selbsthilfe stünde eine abnehmende Leistungsfähigkeit des Staatsapparates gegenüber. Sozialdemokratische Gesellschaftspolitik bejaht auch in dieser Hinsicht die aktive Rolle des Staates in der Gestaltung unserer gesell-

schaftlichen Ordnung. Sie lehnt aber jede „Verstaatlichung“ der Gesellschaft mit Nachdruck ab.

Das Verhältnis von Staat und gesellschaftlichen Gruppen muß auch in seinen möglichen negativen Aspekten gesehen werden. Die Aktionen verschiedener Interessenverbände der Wirtschaft gegen eine längst überfällige Reform der beruflichen Bildung zeigen zum Beispiel, wie unerträglich ein Verhalten ist, das sich allein an den egoistischen Gruppenzielen orientiert und aus Engstirnigkeit die gesamtgesellschaftlichen Interessen mißachtet.

Die Aktion der Fluglotsen zum Beispiel hat darüber hinaus nicht nur die Gefahr deutlich gemacht, daß die integrative Kraft der Gewerkschaften von derartigen berufsständischen Interessengruppen ausgehöhlt wird, sondern hat auch aufgezeigt, in welchem Ausmaß mit der Komplexität unserer Industriegesellschaft auch deren Störanfälligkeit gegenüber der Leistungsverweigerung selbst kleiner Gruppen gewachsen ist.

Von daher gewinnt der Grundwert der Solidarität besondere Bedeutung. Staatliches und ganz allgemein politisches Handeln erhalten ihre tiefere Rechtfertigung erst dann, wenn die demokratische Zustimmung vom Geist solidarischer Verpflichtung erfüllt ist. Erst auf einer solchen Vertrauensgrundlage gewinnt eine Regierung die Autorität, gruppenegoistischen Erpressungsversuchen kraftvoll zu begegnen und ohne Einbuße an moralischer Glaubwürdigkeit – Sicherheit statt Härte zeigend – auch im Detail harte Maßnahmen zu ergreifen.

## 2.4.9

Die traditionellen Autoritätsansprüche bürokratischer Obrigkeiten oder auch nationalistischer Gemeinschaftsideologien können von kritischen und mündigen Bürgern einer Demokratie freilich nicht akzeptiert werden. Die Bereitschaft des Bürgers, getroffene Entscheidungen solidarisch zu tragen, wird um so größer sein, je durchsichtiger die Prozesse der Willensbildung und Entscheidung für ihn sind und je mehr Möglichkeiten der Mitwirkung er am Zustandekommen der Entscheidung hat. Eine solche Mitwirkung ist aber ihrerseits eine Frage der Erziehung und der praktischen Erfahrung. Nur durch bewußte soziale Erziehung und freiwillig gewonnene praktische Erfahrungen können solidarisches Verhalten und nicht auf Zwang beruhende Autorität neu entstehen. Ohne beide kann eine bessere Gesellschaftsordnung nicht geschaffen werden. Hierin wurzelt die Notwendigkeit einer Erziehungs- und Bildungsreform ebenso wie die einer breit und langfristig angelegten Vertrauensarbeit der Partei in der Bevölkerung (dazu unten unter 3.).

## 2.5 Wachstum und Reformen

### 2.5.1

Wir können uns künftig nicht mehr an einem Wachstum ausrichten, das nur in seiner globalen Veränderung betrachtet wird, ohne Rücksicht darauf, wie es sich zusammensetzt und unter welchen Bedingungen es zustande kommt. Unser Ziel muß ein gesamtwirtschaftlich sinnvoll differenziertes, auch an qualitativen

Maßstäben ausgerichtetes Wachstum sein.

Aufgrund der Unvollkommenheit des einseitigen Wachstumsmaßstabes und der vielen Verzerrungen in der statistischen Messung des Wachstums geht es darum, mit Hilfe von Sozialindikatoren der Lebensqualität differenzierte Maßstäbe zu entwickeln, die es erlauben, wirkliches Wachstum von jenem Scheinwachstum zu unterscheiden, das mehr Werte vernichtet als es schafft, und die unsere globalen Maßgrößen ergänzen können. An dieser schwierigen Aufgabe wird an vielen Stellen der Welt gearbeitet. Unser Ziel: Ein gesamtwirtschaftlich sinnvoll differenziertes, auch an qualitativen Maßstäben ausgerichtetes Wachstum soll an die Stelle einer wildwüchsigen Entwicklung treten.

Neue Techniken der Produktion, Verbesserung der Vorschriften für den Umweltschutz, gezielte Veränderungen der Wirtschaftsstruktur bieten auch bei geringer werdenden Zuwachsraten Ansatzpunkte, um die Qualität des Wachstumsprozesses und die Struktur des Wirtschaftsergebnisses zu gestalten. Diesen Spielraum für Reformpolitik müssen wir nutzen.

Qualifiziertes Wirtschaftswachstum dient nicht nur der Erhaltung und Steigerung des allgemeinen materiellen Lebensniveaus, es ist auch mitbestimmend für Art und Umfang gesellschaftlicher Reformen. Deshalb muß es gefördert werden.

Es können jedoch Situationen eintreten, die einen ernsthaften Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums befürchten lassen. Sozialdemokratische Politik ist darauf gerichtet, dies zu verhindern.

Trotzdem müssen wir auch auf solche Situationen vorbereitet sein.

Verringerter Wirtschaftswachstum ändert die Bedingungen für Reformpolitik:

– Der langsamer wachsende materielle Spielraum erschwert Reformen, die zusätzliche materielle Mittel erfordern, und verzögert sie unter Umständen.

– Gleichzeitig wächst die Notwendigkeit struktureller Reformen, weil die verfügbaren Mittel sparsamer und gezielter eingesetzt und u. U. einschneidendere Prioritäten gesetzt werden müssen, um das Erreichte in seiner Substanz zu bewahren und gleichzeitig die Bedingungen für den künftigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt zu verbessern.

Bei verringertem Wirtschaftswachstum, das mit Beschäftigungseinbußen und einem Rückgang der Nachfrage verbunden ist, bieten die dann notwendigen staatlichen Maßnahmen, vor allem die Verstärkung und Erweiterung der öffentlichen Investitionen, die Chance, stärkeren Einfluß auf die Auswahl der zu fördernden Objekte und Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Reformpolitik zu nehmen.

Dabei können Probleme der Durchsetzung entstehen. Der Widerstand der Privilegierten wird um so erbitterter sein, je weniger Maßnahmen aus einer Neuverteilung von Zuwächsen finanziert werden können, je mehr sie also aus einer Umverteilung von Besitzständen finanziert werden müssen.

### 2.5.2

Das künftige Wachstum des Sozialprodukts wurde bis 1973 in allen In-

dustrielländern recht optimistisch eingeschätzt. Aus der Entwicklung von Wachstum und Produktivität in der Vergangenheit konnte in der Tat auf ein künftig geringeres Wachstum nicht geschlossen werden. Angesichts der Auswirkungen der seit 1973 eingetretenen weltwirtschaftlichen Entwicklung werden wir jedoch zunächst mit einem geringeren Wachstum rechnen müssen als bisher. Eine zuverlässige Projektion ist vor allem aufgrund der in der Weltwirtschaft bestehenden Unsicherheit im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich.

Auf der binnenwirtschaftlichen Seite bestimmen insbesondere die folgenden Faktoren das künftige Wachstum:

– Entscheidend für die mittel- bis langfristigen Wachstumsaussichten ist die Entwicklung der gewerblichen Investitionen und der öffentlichen Infrastrukturausstattung. Eine angemessene Wachstumsrate verlangt ausreichende Mittel für die Modernisierung und Erweiterung der Produktionsanlagen. Dies gewinnt in den nächsten Jahren besondere Bedeutung, weil sich nach Abschluß der Aufbauphase unserer Wirtschaft naturgemäß die Altersstruktur unseres Kapitalstocks verschlechtert und damit Ersatzinvestitionen, die das Produktionspotential der Wirtschaft nicht erhöhen, bedeutsamer werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß durch die dringend notwendigen Investitionen für Umweltschutz und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Spielraum für Investitionen, die unmittelbar die Produktionskapazitäten erweitern, zusätzlich begrenzt wird.

Um eine angemessene Wachstumsrate zu sichern, ist in den nächsten Jahren eine überdurchschnittliche Zu-

nahme der realen gewerblichen Bruttoanlageinvestitionen erforderlich. Wirtschaftspolitische Maßnahmen müssen verhindern, daß dabei sektorale und regionale Ungleichgewichte verstärkt werden, die überstarke Exportorientierung unsere außenwirtschaftliche Abhängigkeit noch erhöht und die Konzentration der Verfügungsgewalt über das Produktivvermögen weiter fortschreitet.

– Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen (Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden) wird, wie auch in den sechziger Jahren, weiterhin leicht sinken. Ein leichter Anstieg der Anzahl der deutschen Erwerbspersonen, bedingt durch den Eintritt geburtenstarker Jahrgänge in das Erwerbsleben, wird voraussichtlich durch einen entsprechenden Rückgang der Anzahl der ausländischen Erwerbspersonen in der Bundesrepublik kompensiert werden, so daß das Ausmaß im Rückgang des Arbeitsvolumens von den zu erwartenden weiteren Verkürzungen der Arbeitszeit abhängt.

– Zureichendes Wachstum wird nur möglich sein, wenn wir in Zukunft den Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung von unkontrollierbaren Störungen, insbesondere auch von Einbrüchen oder Übersteigerungen in der inländischen Nachfrage freihalten können.

Das künftige Wachstum ist zumindest teilweise „machbar“ und damit Gegenstand politischer Entscheidungen. Andererseits ist Wachstum auch das Resultat anderer politisch nur schwer oder gar nicht beeinflussbarer Faktoren. Hier sind insbesondere die technologische und weltwirtschaftliche Entwicklung von Bedeutung, die gegenwärtig nur unter großer Unsicherheit prognostizierbar sind.

Ein ausreichendes Wirtschaftswachstum hängt insbesondere von den folgenden weltwirtschaftlichen Bedingungen ab:

– Es treten keine weiteren abrupten Preissteigerungen und Versorgungskrisen bei Öl und anderen Rohstoffen ein, die die kurzfristige strukturelle Anpassungs-fähigkeit einer jeden Stelle in der Weltwirtschaft verflochtenen Volkswirtschaft überfordern würden. Langfristige allmähliche Verschiebungen in den realen Austauschverhältnissen (Terms of Trade) zwischen Rohstoffen und industriellen Produkten müssen dagegen keineswegs wachstumsmindernde Wirkungen haben.

– Unsere wichtigen Handelspartner verzichten auf handelsbeschränkende Maßnahmen zur Bereinigung ihrer defizitären Handelsbilanzen. Ein „Handelskrieg“ hätte auf unsere Volkswirtschaft unverhörbare Auswirkungen.

– Eine Reform des Weltwährungssystems stützt auf mittlere Sicht den Ausgleich der Zahlungsbilanzen. Es muß bei einer solchen Reform gelingen, die Anpassungsfähigkeit der Wechselkurse zu gewährleisten, ohne daß ständig starke Kursschwankungen auftreten. Hierzu ist auch die Bewältigung und wirksame Kontrolle der internationalen Liquiditätsüberschüsse nötig, deren Entstehung künftig weitgehend schon im Ansatz verhindert werden sollte.

– Es gelingt, die hohen Handelsbilanzüberschüsse der Bundesrepublik Deutschland, die für die Defizite unserer Handelspartner mitverantwortlich sind, abzubauen. Die Verringerung unseres Außenbeitrages ist allerdings nur mittelfristig möglich und muß mit einer allmählichen Veränderung unserer Produktionsstruktur Hand in Hand gehen.

– Es gelingt, die internationale Inflation einzudämmen. Das hängt ursächlich zusammen mit der Lösung der oben angeführten Probleme. Neben politischen Faktoren (z. B. künftige Entwicklung der Rohstoffe, insbesondere der Ölpreise) spielt die Begrenzung des internationalen Liquiditätszuwachses hier eine wichtige Rolle.

Es ist zwar nicht möglich, die Entwicklung entscheidender Rahmenbedingungen, die durch die Weltwirtschaft gesetzt werden, zuverlässig voraussehen, aber geplante Handlungsalternativen verbessern die wirtschaftspolitische Aktionsfähigkeit.

## 2.5.3

Das voraussichtlich geringere Wachstum begrenzt zwar den finanziellen Spielraum für staatliche Reformen sowie für die öffentlichen Investitionen und damit für eine kontinuierliche Verbesserung des öffentlichen Leistungsangebots. Im Interesse sozialdemokratischer Reformpolitik, eines qualifizierten Wirtschaftswachstums und der Verstärkung der konjunkturellen Entwicklung ist aber eine weitere Steigerung der öffentlichen Investitionen und eine Verbesserung und Umstrukturierung der öffentlichen Leistungen erforderlich. Dabei ist zu beachten:

– Der seit einigen Jahren zu beobachtende Geburtenrückgang führt zu einer stagnierenden Bevölkerungszahl und infolgedessen langfristig auch zu einer verringerten Zunahme des Bedarfs an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen für die verschiedenen Altersgruppen der Bevölkerung.

– Von unzureichender Infrastrukturausstattung kann nicht mehr: allgemein

gesprochen werden. Der Nachholbedarf an öffentlicher Infrastruktur ist vielmehr inzwischen in einigen Bereichen und Regionen abgebaut worden oder wird in absehbarer Zeit weiter abgebaut werden.

In den Vordergrund tritt jetzt zunehmend die Notwendigkeit, die vorhandenen öffentlichen Einrichtungen auch umfassend zu nutzen und die hier noch vorhandenen großen Kapazitätsreserven zu erschließen.

Da künftig bestimmte Bereiche öffentlicher Investitionen zumindest mittelfristig nur noch unterdurchschnittliche reale Wachstumsraten aufweisen müssen, werde bei angemessenem Wachstum der realen Gesamtleistung Mittel für eine überdurchschnittliche reale Steigerung der investiven Ausgaben in anderen Bereichen frei, vor allem für Energieversorgung und Umweltschutz.

## 2.5.4

Für unsere Politik ergibt sich als dringlichste Forderung aus dem enger gewordenen finanziellen Spielraum, daß die zur Verfügung stehenden Mittel künftig sparsamer und gezielter eingesetzt werden. Dabei müssen alle Arten von Staatsausgaben einbezogen werden. Dies setzt voraus, daß die öffentlichen Aufgaben daraufhin überprüft werden, ob ihnen noch ein gültiger sozialer Anspruch zugrunde liegt.

Der Staatsverbrauch umfaßt in seiner statistischen Abgrenzung keineswegs nur konsumptive Ausgaben. Vielmehr haben viele laufende Ausgaben des Staates investiven Charakter (z. B. Bildungsausgaben, Forschungsförderung usw.). Man muß künftig öffentliche Aufwendungen – unabhängig von der statisti-

schen Zuordnung – stärker als bisher auf die investiven Wirkungen hin ausrichten.

Den weitaus größten Teil der konsumptiven Staatsausgaben beanspruchen die Personalkosten im öffentlichen Dienst, deren Anteil an den gesamten Staatsausgaben in der Vergangenheit ständig gestiegen ist. Diese Steigerung steht allerdings häufig in unmittelbarem Zusammenhang mit der laufenden Zunahme öffentlicher Aufgaben. Notwendige neue Leistungen des Staates werden gesetzlich verankert, bestehende Aufgaben aber nicht abgebaut, und die Einnahmen des Staates wachsen nicht entsprechend mit. Eine Stabilisierung des Anteils der Personalkosten an den gesamten Staatsausgaben hat für die Sicherung des künftigen finanziellen Reformspielraums höchste Priorität. Mittelfristig müssen die gesamten Personalausgaben des Staates deutlich langsamer steigen als bisher. Dies setzt der Personalvermehrung und der Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst Grenzen und verstärkt die Notwendigkeit, die im öffentlichen Dienst vorhandenen Produktivitätsreserven auszuschöpfen. Eine wichtige Voraussetzung ist hierfür die immer dringlicher werdende Reform des öffentlichen Dienstes.

Die der Umverteilung dienenden öffentlichen Sozialleistungen sind künftig konsequenter auf die Personenkreise zu beschränken, denen sie im Interesse sozialer Gerechtigkeit tatsächlich zugute kommen sollen. Dabei wird der Umfang der staatlichen Umverteilungsleistungen um so geringer sein, je mehr es gelingt, die Ungerechtigkeiten der primären Einkommensverteilung zwischen sozialen Gruppen abzubauen und schwerwiegende

Unterschiede in der Einkommensverteilung innerhalb sozialer Gruppen zu vermindern. In der Nachkriegszeit wurde zwar das allgemeine Einkommensniveau angehoben – bis vor kurzem ist jedoch nicht genügend geschehen, um Ungerechtigkeiten in der Einkommensverteilung und in der Ansammlung von Produktivvermögen zu verringern. Solche nicht zu rechtfertigenden Unterschiede gibt es nicht nur zwischen Beziehern von Kapitaleinkommen und abhängigen Lohn- und Einkommensbeziehern sowie zwischen Mann und Frau, sondern z. B. auch zwischen akademisch ausgebildeten und allgemein ausgebildeten Arbeitnehmern, innerhalb der industriellen Arbeitnehmerschaft und innerhalb des öffentlichen Dienstes. Deshalb wird künftig neben der weiteren Anhebung des allgemeinen Einkommensniveaus vor allem die Verminderung dieser schwerwiegenden Unterschiede wichtig sein. Erste Schritte in diese Richtung müssen im öffentlichen Dienst unternommen werden. Durch solche Förderung unmittelbarer sozialer Gerechtigkeit könnte der Staat von Anforderungen der Umverteilungspolitik zugunsten struktureller Reformpolitik in wachsendem Maße entlastet werden. Das Maß sozialdemokratischer Reformpolitik bestimmt sich nicht einfach nach dem Umfang der Staatsausgaben, sondern zugleich am jeweils erforderlichen Maß der Umverteilungsleistungen. Entsprechend haben Reformen, die zum Abbau der Ungerechtigkeiten bei der Verteilung der Primäreinkommen beitragen, Vorrang vor staatlichen Umverteilungsmaßnahmen, die den öffentlichen Haushalt belasten.

Soweit dies gesellschaftspolitisch und ökonomisch sinnvoll ist, sind die lau-

fenden Kosten von Gemeinschaftsleistungen vorrangig durch Gebühren und Abgaben aufzubringen. Bei der Gestaltung der Tarife müssen sozialpolitische Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Ebenso ist in Zukunft mehr als bisher darauf zu achten, daß der gesamte Katalog an staatlichen Hilfen für die private Wirtschaft ständig auf seine Berechtigung und Effizienz hin überprüft wird. Insbesondere soll die indirekte Förderung zugunsten direkter und damit besser kontrollierbarer Zuschüsse abgebaut werden. Schließlich sollen geeignete Verfahren entwickelt werden, die den Staat stärker als bisher an den Erfolgen der von ihm geförderten Projekte teilhaben lassen.

Infrastrukturinvestitionen müssen auch künftig über den Kapitalmarkt mitfinanziert werden. Dies ist insbesondere dann sinnvoll, wenn Kapitaldienst und Unterhaltungskosten durch Gebühren und Beiträge aufgebracht werden können.

## 2.6 Markt und Lenkung 2.6.1

Unsere Wirtschaftsordnung ist – wie die aller westlichen Industrieländer – eine gemischte Wirtschaftsordnung, in der sowohl autonome Marktmechanismen als auch staatliche Planung und Lenkung ihren Platz haben. Die einzelwirtschaftliche Verfügung über die Produktionsmittel und die Marktkonkurrenz sind weitgehend unentbehrlich. Gleichzeitig bedarf es aber geeigneter Instrumente staatlicher Beeinflussung und Förderung, Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses, um die Ziele sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik zu erreichen.

Es sind besonders folgende Probleme und Bereiche, für die das Steuerungsinstrument „Markt“ ohne Planung und Lenkung national wie international nicht ausreicht:

– Der sich selbst überlassene Markt neigt zur Aufhebung des Wettbewerbs, wie die zunehmende Vermachtung zahlreicher Märkte durch Konzerne und Kartelle zeigt.

– Der Markt kann nur Bedürfnisse befriedigen, die sich in kaufkräftiger Nachfrage ausdrücken. Die Verteilung der Güter durch den Markt ist nur insoweit gerecht, als die Einkommensverteilung gerecht ist.

– Der Markt versagt bei der Bereitstellung von Infrastrukturleistungen, denen heute eine steigende Bedeutung zur Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse zukommt.

– Der Markt verstärkt vorhandene regionale Ungleichgewichte. Hier bedarf es des koordinierten Eingriffs der staatlichen Regionalpolitik, insbesondere durch entsprechenden Ausbau der regionalen Infrastruktur.

– Oft kann eine ökonomisch sinnvolle Produktion aus technischen Gründen nicht in konkurrierenden Unternehmen hergestellt werden. In anderen Fällen führt ein ungesteuerter Wettbewerb zu instabilen oder ruinösen Marktverhältnissen.

– Der Markt ist ein gegenwartsbezogenes Instrument der Produktionsabstimmung; auf zukünftige Entwicklungen stellt er sich nur insofern ein, als sich diese schon in der absehbaren Nachfrageentwicklung niederschlagen. Deshalb kann die Entwicklung zukunfts-träger Branchen oder die Schrumpfung be-

stimmter Produktionen nicht allein den Marktkräften überlassen bleiben.

– Der Markt löst von sich aus gesellschaftlich wichtigere Aufgaben wie die Sicherung von Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und stetigem Wachstum, die Sicherung des sozialen Ausgleichs oder den Schutz unserer Umwelt nicht.

Unbestreitbar gibt es in der BRD und den übrigen westlichen Industriestaaten seit Kriegsende eine sich stets verstärkende Unternehmens- und Vermögenskonzentration mit der Folge, daß in weiten Bereichen der Wirtschaft von einem auch nur leidlich funktionierenden Wettbewerb nicht mehr gesprochen werden kann. Dabei wird der Konkurrenzmechanismus nicht nur durch Fusionen und Kartellbildung, sondern auch durch verbandsmäßige Absprachen über Muster-, Mischkalkulationen, Preisempfehlungen, abgestimmtes Preisverhalten usw. ausgeschaltet.

Die Unvollkommenheit der Marktwirtschaft erfordert nicht ihre Ersetzung, wohl aber eine Ergänzung und Korrektur durch staatliche Lenkungsmaßnahmen.

Das Prinzip der Marktkonkurrenz steht und fällt mit der Antwort auf die Frage, ob, wie und in welchem Umfang es gelingen kann, durch Wettbewerbsförderung und durch die Kontrolle vermachteter Märkte den Vorrang der Nachfrage bei der Bestimmung der einzelwirtschaftlichen Entscheidungen durchzusetzen.

Die Sozialdemokratische Partei „bejaht . . . den freien Markt, wo immer wirklich Wettbewerb herrscht. Wo aber Märkte unter die Vorherrschaft von einzelnen oder von Gruppen geraten, bedarf es vielfältiger Maßnahmen um die Frei-

heit in der Wirtschaft zu erhalten.“ (Godesberger Programm.) Mittel sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik ist daher marktwirtschaftliche Ordnung mit rigoroser gesetzlicher Regelung des Wettbewerbs und strikter Sozialbindung. Wie weit dies gelingen kann, läßt sich gegenwärtig nicht mit genügender Sicherheit beantworten, auch deshalb nicht, weil die Bundesrepublik von einem konsequenten Einsatz der möglichen Instrumente staatlicher Wettbewerbspolitik und Monopolkontrollen noch weit entfernt ist.

Mit der Beantwortung dieser Frage nach der Durchsetzbarkeit ausreichenden Wettbewerbs entscheidet sich zugleich die Frage, in welchem Maße die öffentliche Wirtschaftspolitik sich auf die Mittel einer Marktbeeinflussung beschränken kann. Je mehr sich die Entwicklung des Sozialprodukts nach den Interessen der privaten und der staatlichen Endnachfrage richtet, desto mehr reicht eine Globalsteuerung, verbunden mit einer mittel- und langfristig orientierten Strukturpolitik, aus. Je mehr dagegen das Prinzip des Wettbewerbs an Boden verliert, desto mehr wird die staatliche Wirtschaftspolitik gezwungen sein, die Steuerung über die Nachfrage durch unmittelbare Einflußnahme auf die wirtschaftlichen Entscheidungen großer Unternehmen zu ergänzen.

Da der gegenwärtige Erkenntnisstand eine ausreichende Urteilssicherheit nicht zuläßt, verbietet es sich, die richtigen Formen und Dimensionen öffentlicher Wirtschaftslenkung abschließend zu bestimmen. Der angemessene Weg zur Klärung dieser Frage sozialdemokratischer Politik ist vielmehr eine politische Praxis als gemeinsamer Lernprozeß, die

sich unter konsequenter Nutzung aller geeigneten Instrumente auf die Bekämpfung unternehmerischer Marktbeherrschung konzentriert, zugleich das System mittelbarer Wirtschaftslenkung ausbaut und die planerische Kapazität des Staates verbessert.

## 2.6.2

Die Steuerung der Produktion nach der Rentabilität des eingesetzten Kapitals führt vielfach zu Ergebnissen, die gesellschaftlich nicht hingenommen werden können. Hier muß ein gewandelter Rentabilitätsbegriff angewendet werden, der die gesellschaftlichen Wirkungen und Interessen angemessen berücksichtigt. Das bedeutet, daß auf der einen Seite das Prinzip der Produktion unter Minimalkosten auf jeden Fall gesichert wird, daß andererseits aber die vom Staat zu setzenden Rahmenbedingungen privater Produktion die sozialen Kosten berücksichtigen müssen. Gleichzeitig muß durch wirksamen Wettbewerb deren Überwältzbarkeit in Grenzen gehalten werden.

Öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen sollen dort tätig werden, wo die Prinzipien der Gerechtigkeit oder der Gemeinwirtschaftlichkeit dies gebieten, private Initiative fehlt oder übergroße Risiken bei anerkanntem gesellschaftlichen Bedarf vorliegen. Ihre Aktivitäten sollen nicht auf unprofitable Unternehmen und Branchen beschränkt werden, sie sollen sich vielmehr am gesellschaftlichen Bedarf orientieren. Dabei sind die Ziele eindeutig festzulegen. Auch wenn auf Gewinnerzielung verzichtet wird, muß das Prinzip der Kostenminimierung gelten.

### 2.6.3

Wie das Godesberger Programm sagt, kann die Überführung von Produktionsmitteln in Gemeineigentum ein notwendiges Mittel zur Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen sein. „Wo mit anderen Mitteln eine gesunde Ordnung der wirtschaftlichen Machtverhältnisse nicht gewährleistet werden kann, ist Gemeineigentum zweckmäßig und notwendig.“

Gleichzeitig aber gilt die Feststellung des Godesberger Programms: „Jede Zusammenballung wirtschaftlicher Macht, auch die in Staatshand, birgt Gefahren in sich. Deshalb soll das Gemeineigentum nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung und der Dezentralisierung geordnet werden.“ Wir dürfen aber nicht der Selbsttäuschung erliegen, daß mit der bloßen Überführung bestimmter Unternehmen oder Unternehmensbereiche in Gemeineigentum die Fragen einer dem gesamtgesellschaftlichen Interesse dienenden Politik gelöst würden. Durch Änderung des Eigentumstitels wird an dem Problem der mangelnden Übereinstimmung zwischen gesellschaftlichen Bedürfnissen und autonomen Entscheidungen der einzelnen Wirtschaftseinheiten nichts geändert, wie die Erfahrungen anderer Wirtschaftsordnungen zeigen. Die Konkurrenz oder aber die Kartellierung vergesellschafteter Wirtschaftseinheiten würde ebenso wenig gesellschaftliche Rationalität erzeugen, wie die Eigendynamik der privaten Marktkräfte in ihrer internationalen Verflechtung sie bisher erzeugt hat.

Das gilt auch für mitbestimmte Unternehmen. Die Mitwirkung von Arbeitnehmervertretern, insbesondere auch von nichtunternehmensangehörigen Ar-

beitnehmervertretern im Aufsichtsrat, wird zwar zu einer Einschränkung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht beitragen. Sie kann aber nicht die Funktion wirtschaftspolitischer Koordinierung und Lenkung durch den Staat überflüssig machen.

### 2.6.4

Die Mitbestimmung im Unternehmen sowie darüber hinaus das Gemeineigentum an Unternehmen – wenn nach den Kriterien des Grundsatzprogramms „zweckmäßig und notwendig“ – können jedoch das Problem einer vernünftigen Koordinierung und Lenkung der Volkswirtschaft vereinfachen. Außerdem kann durch diese Veränderungen in den einzelnen Wirtschaftseinheiten ein gewandelter Rentabilitätsbegriff als Erfolgskriterium wirksam werden. Hierdurch kann das Verhalten der einzelnen Wirtschaftseinheiten leichter und ohne ein Übermaß an Geboten und Verboten mit dem Interesse an einer vernünftigen Abstimmung der volkswirtschaftlichen Gesamtentwicklung in Übereinstimmung gebracht werden. Die Bedeutung der Mitbestimmung für die Demokratisierung der Entscheidungsstrukturen im Unternehmen und im Betrieb im Sinne der Selbstbestimmung der in Betrieb und Unternehmen arbeitenden Menschen bleibt von diesen Feststellungen unberührt.

### 2.6.5

Unter dem Stichwort „Investitionslenkung“ werden mit zunehmender Intensität Möglichkeiten diskutiert, die Investitionsentscheidungen der Unternehmen zum Zwecke der gesamtwirt-

schaftlich erwünschten Steuerung stärker als bisher zu beeinflussen. Für alle in diese Richtung zielenden Maßnahmen gelten die Aussagen des Godesberger Programms:

„Es ist . . . nicht die Frage, ob in der Wirtschaft Disposition und Planung zweckmäßig sind, sondern wer diese Disposition trifft und zu wessen Gunsten sie wirkt. Dieser Verantwortung für den Wirtschaftsablauf kann sich der Staat nicht entziehen. Er ist verantwortlich für eine vorausschauende Konjunkturpolitik und soll sich im wesentlichen auf Methoden der mittelbaren Beeinflussung der Wirtschaft beschränken.“

Freie Konsumwahl und freie Arbeitsplatzwahl sind entscheidende Grundlagen, freier Wettbewerb und freie Unternehmerinitiative sind wichtige Elemente sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik. Die Autonomie der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände bei Abschluß von Tarifverträgen ist ein wesentlicher Bestandteil freiheitlicher Ordnung. Totalitäre Zwangswirtschaft zerstört die Freiheit.“

Außerdem sagt das Godesberger Programm: „Wirksame öffentliche Kontrolle muß Machtmißbrauch der Wirtschaft verhindern. Ihre wichtigsten Mittel sind Investitionskontrolle und Kontrolle marktbeherrschender Kräfte.“

Die realistische Beurteilung der staatlichen Handlungsmöglichkeiten und Handlungskapazitäten zwingt uns dazu, beim Ausbau des staatlichen Steuerungspotentials ebenso realistisch vorzugehen, d. h. uns auf das Notwendige und Machbare zu beschränken, aber auch die Grenzen des Machbaren durch politische Aufklärungsarbeit und strukturelle Reformen zu erweitern.

Die bislang sehr beschränkte Fähigkeit von Politik und Verwaltung zur Informations- und Problemverarbeitung und die Unsicherheiten der Diagnose und Prognose haben dazu geführt, daß das bereits vorhandene Instrumentarium nur in oft unzureichender Weise eingesetzt wurde und daß die öffentlichen Planungsträger mit den ihnen übertragenen Aufgaben häufig überfordert sind (mittelfristige Finanzplanung, langfristige Infrastrukturplanung).

Es ist daher eine vordringliche Aufgabe sozialdemokratischer Politik, durch Verbesserung von Organisation, Verfahren und Koordination die Planungsfähigkeit des Staates systematisch zu erhöhen. Fachübergreifende Aufgaben (Umwelt, Raumordnung, Wirtschaftsstruktur, Einkommensverteilung usw.) sollen dabei stärker berücksichtigt werden. Die Verwaltung braucht dafür vorrangig eine bessere – und zum Teil neue – Qualifizierung der Mitarbeiter.

Die wichtigste Voraussetzung für eine Verbesserung der staatlichen Planungsfähigkeit ist ein systematischer Ausbau des Instrumentariums zur wirtschaftlichen Diagnose und Prognose. Mit Hilfe besserer und stark differenzierter Prognosen der mittel- und langfristigen Entwicklung werden das schon bestehende Instrumentarium erfolgreicher eingesetzt und Voraussetzungen für den sinnvollen Einsatz neuer Instrumente geschaffen.

Besonders wichtig – sowohl als Grundlage für fundierte Prognosen wie als aktuelle Entscheidungshilfe – ist ein differenzierter Überblick über die geplanten gesamtwirtschaftlichen Investitionen. Künftige Angebots- und Nachfrage-

lücken und drohende regionale oder sektorale Ungleichgewichte könnten eher erkannt und abgeschätzt werden. Ausgleichende wirtschaftspolitische Maßnahmen hätten bessere Erfolgchancen; fehlgeleitete Eingriffe könnten vermieden werden. Aus diesem Grunde ist die Einführung einer Meldepflicht für geplante gewerbliche und öffentliche Investitionen von einer bestimmten Größenordnung an zu befürworten. Mit der Durchführung einer entsprechenden Statistik sollte eine bereits bestehende Einrichtung betraut werden. Um Wettbewerbsverzerrungen und Kartellierungstendenzen zu verhindern, darf diese Statistik, soweit veröffentlicht, keine Rückschlüsse auf die Investitionsplanungen einzelner Unternehmen zulassen.

Zugleich müssen wir uns darauf konzentrieren – nicht zuletzt im Interesse unserer Glaubwürdigkeit – praktikable Anwendungskriterien und -maximen für den Einsatz vorhandener Instrumente zu entwickeln und auf deren Anwendung zu achten. Hierbei muß berücksichtigt werden, daß die Unternehmen selbst den Datenrahmen beeinflussen und staatlichem Handeln Daten vorgeben können.

Bei der häufig verwandten Unterscheidung zwischen „indirekter“ und „direkter“ Investitionslenkung handelt es sich um eine Scheinalternative. In Wahrheit geht es um eine abgestufte Skala von Instrumenten, deren dosierter Einsatz zeitlich, sachlich und in der Eingriffstiefe in jedem Einzelfall sorgfältig geprüft werden muß. Im Rahmen einer so verstandenen zielorientierten Wirtschaftspolitik werden den einzelwirtschaftlichen Entscheidungen Daten gesetzt durch Steuern, Anreize, Bereitstellung oder

Verweigerung öffentlicher Leistungen, wobei diese Datensetzung den einzelwirtschaftlichen Entscheidungsspielraum u. U. erheblich einengen kann (etwa Investitionsverbote in Form von Ansiedlungsverboten, Produktionsverboten, Umweltschutzaufgaben, Qualitätsnormen usw.). Die letztverantwortliche Investitionsentscheidung innerhalb des gesetzten Rahmens verbleibt aber beim Unternehmen.

Besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang der Ausbau der Landesentwicklungspläne und des Bundesraumordnungsprogramms zu einem langfristigen staatlichen Infrastrukturkonzept. Die Beeinflussung der privaten Investitionen in der gesamtwirtschaftlich erwünschten Richtung erfordert vorweg eine planvolle und umfassend koordinierte Ausrichtung der öffentlichen Investitionen. Die Zusammenfassung aller Anstrengungen zum Ausbau der Infrastruktur in einem langfristigen Infrastrukturkonzept, das die einzelnen Sektoren der Infrastruktur miteinander verzahnt und Rück- und Wechselwirkungen aufzeigt, ist eine vordringliche Aufgabe der Wirtschaftspolitik.

Von einem solchen – zwischen Bund, Ländern und Gemeinden abgestimmten – Infrastrukturkonzept würden zahlreiche Orientierungshilfen für die einzelwirtschaftlichen Investitionsentscheidungen ausgehen. Ein so erarbeitetes langfristiges Infrastrukturkonzept wäre das Kernstück einer mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Projektion, deren Globalgrößen für die öffentlichen Hände verbindlich, für die gewerblichen Investitionsentscheidungen aber orientierende Richtgrößen wären. Diese Zielprojektion wäre gleichzeitig die Grundlage für

– die Anwendung des zu komplettierenden konjunkturnpolitischen Instrumentariums, das über die Globalsteuerung hinaus sektorale und regionale Differenzierungen ebenso ermöglichen muß wie die kontinuierliche Durchführung der öffentlichen Investitionen.

– ein vorausschauendes, die individuellen Berufswünsche mit den arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeiten verbindendes Konzept zukunftsorientierter Arbeitsmarktpolitik und

– Maßnahmen der regionalen und sektoralen Strukturpolitik einschließlich der Forschungs-, Innovations-, Berufsbildungs-, Rohstoff- und Energiepolitik.

Im übrigen kann der Staat mit entsprechenden Veränderungen des Datenkranzes Richtung und Qualität der gewerblichen Produktion beeinflussen (von Umweltschutz- und Standortauflagen bis zur Arbeitsschutzgesetzgebung). Werden z. B. Umweltschutzaufgaben mit gezielter Zurechnung der sozialen Folgekosten kombiniert, ergibt sich hieraus über die Qualitätsverbesserung der einzelnen Produktionsbedingungen hinaus ein regulierendes Element für die regionale Verteilung der Produktionsstätten.

Der an einer gesamtwirtschaftlichen Projektion orientierte konjunkturn- und strukturpolitische Maßnahmenkatalog wäre generell auch für eine Verstärkung des Wirtschaftswachstums und die Abstimmung zwischen öffentlichen und privaten Investitionen einzusetzen. Das langfristige Infrastrukturkonzept würde damit zu einem Bundesentwicklungsplan erweitert, der auch Daten für die gewerblichen Investitionen enthalten würde. Dieser gesamtwirtschaftliche Rahmen, an dessen Erarbeitung auch die

Gewerkschaften und die Unternehmensverbände zu beteiligen wären, würde Umfang, Richtung und Qualität der Produktionsströme beeinflussen, der einzelwirtschaftlichen Entscheidung aber den für die wirtschaftliche Dynamik unentbehrlichen Freiheitsspielraum belassen. Anders ausgedrückt: Es würde dem Markt überlassen, was er besser leisten kann als staatliche Planung, gleichzeitig aber die Grundrichtung der Produktion im erwünschten Sinne beeinflußt. „Wettbewerb soweit wie möglich – Planung soweit wie nötig!“ (Godesberger Programm).

Die Abstimmung von öffentlicher und privater Investitionstätigkeit in einer solchen langfristigen Projektion könnte verhindern, daß die öffentlichen Investitionen lediglich reaktiv und ausgleichend zu den privaten Investitionen erfolgen.

Gleichzeitig gibt ein solches Konzept die Möglichkeit, die Verklammerung zwischen (kurzfristigen) konjunkturnpolitischen Maßnahmen und (langfristigen) strukturpolitischen Notwendigkeiten wesentlich zu verbessern. Der Bundesentwicklungsplan würde Kriterien für die Auswahl konjunkturnpolitischer Maßnahmen unter strukturpolitischen Gesichtspunkten bieten.

Wir müssen beachten, daß bei einer mit Anreizen arbeitenden Investitionslenkung mit großer Wahrscheinlichkeit zwei Zielkonflikte auftreten: Einmal engt eine finanzielle Förderung privater Investitionen den Spielraum öffentlicher Haushalte für die anderen wichtigen gesellschaftlichen Ziele finanziell ein; zum anderen fördert sie in der Regel die Konzentration der Einkommen und Vermögen.

Die wirtschaftspolitische Rahmensezung kann strukturelle Fehlentwicklungen und unerwünschte Wirkungen nicht völlig verhindern; auch dann nicht, wenn sie konsequent angewandt wird und auf systematischer Diagnose der wirtschaftlichen Abläufe beruht. In diesem Fall ist der Einsatz weiterer Instrumente wie zu e. proben. Eine Reihe von Instrumenten steht bereits zur Verfügung:

— Anzeigepflicht für Investitionen bestimmten Umfangs, bestimmter Art oder an bestimmten Standorten (wie z. B. im Baurecht);

— Feststellungen autorisierter öffentlicher Planungsträger gegenüber einzelnen privaten Unternehmungen, ob und inwieweit Investitionen unerwünschte oder schädliche Folgen hervorrufen könnten;

— Investitionsauflagen als einschränkende Bedingungen, ohne deren Beachtung eine Investition nicht zugelassen wird (bau-, gemeinde- und umweltrechtliche Genehmigungsvorbehalte);

— Investitionsverbote (etwa in Form von Ansiedlungsverboten, Produktionsverboten, Umweltschutzaufgaben, Qualitätsnormen usw.).

Sollen Instrumente dieser Art in einer konkreten Situation angewendet werden, muß eine eingehende Analyse vorausgehen, die die Ausrichtung der jeweiligen Maßnahmen vor allem an folgenden Grundsätzen gewährleistet:

— Ersatzlösungen für bisher dezentrale, insbesondere marktmäßig organisierte Regelsteuerungen dürfen nicht nur theoretisch entworfen und ihre Anwendung gefordert werden. Wir müssen auch dafür sorgen, daß sie mit unseren organisatorischen Kapazitäten nach operationa-

len Zielsetzungen tatsächlich politisch gesteuert werden können. Andererseits müssen wir uns Instrumente schaffen und anwenden, um dezentrale Prozesse neu zu organisieren und ihren Ablauf innerhalb des gewünschten Rahmens zu sichern. Zu diesem Zweck muß die bislang beschränkte Handlungsfähigkeit der schwerfälligen staatlichen Verwaltung verbessert werden.

— Ausgehend von der beschränkten Handlungsfähigkeit der staatlichen Verwaltung müssen wir uns auf die Probleme konzentrieren, die mit überschaubarem Einsatz der Mittel in überschaubaren Zeiträumen sinnvoll in Angriff genommen werden können.

— Nur solche dezentralen Regelungsmechanismen dürfen ersetzt werden, die sich eindeutig nicht bewährt haben, die zu nicht annehmbaren Ergebnissen führen und auch durch Veränderung der Rahmenbedingungen und indirekte Kontrolle nicht wirksam gesteuert werden können. Umgekehrt muß ebenso gelten, daß auch zentralgesteuerte Prozesse nicht ohne den Nachweis ihrer Funktionsuntüchtigkeit und der Ersetzbarkeit durch zweckmäßigere Lenkungsinstrumente dezentralisiert werden.

Die begrenzten Steuerungskapazitäten unserer staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung zwingen uns dazu, über den Einsatz von Instrumenten zur Beeinflussung privater Investitionstätigkeit nach nüchterner Zweckmäßigkeit zu entscheiden. Dies unterstreicht auch den instrumentellen Charakter der marktwirtschaftlichen Steuerung.

Instrumente kann man nicht als Glaubensbekenntnis behandeln, sie müssen vielmehr nüchtern ausgelotet, erprobt und gegeneinander abgewogen werden.

Wir müssen uns darum bemühen, die Steuerungsmechanismen schrittweise fortzuentwickeln.

## 2.6.6

In hochentwickelten Wirtschaftssystemen, wie dem der Bundesrepublik Deutschland, besitzt das Bankwesen wesentliche Bedeutung für die Durchsetzung wirtschaftspolitischer Ziele.

Eine den Zielen sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik verpflichtete Konjunkturpolitik kann nur in dem Maße erfolgreich sein, wie die staatliche Geld- und Währungspolitik in den Bankgeschäften sich rasch fortsetzt. Die staatliche Geld- und Währungspolitik darf durch die Banken nicht unterlaufen werden. Es bedarf deshalb einer Neuordnung des Bankwesens:

— Die Bundesbank ist gesetzlich auf alle Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes festzulegen. In diesem gesetzlichen Rahmen bleibt sie autonom.

— Die Bankaufsicht ist wesentlich zu verschärfen. Dies gilt insbesondere für spekulative Anlagegeschäfte wie den Devisenterminhandel. Das System der Universalbank sollte abgeschafft werden. Die Neugliederung des Bankensektors erfolgt nach Funktionen, wobei besonders auf die Trennung von Kredit- und Anlagegeschäft zu achten ist.

— Künftig soll die Haltung oder der Erwerb von Schachtelbeteiligungen an Unternehmen melde- und genehmigungspflichtig sein, wobei die Genehmigung widerruflich ist.

— Banken darf es nicht gestattet sein, einzeln oder gemeinsam mit Hilfe des Einzelstimmrechts und eigenem Aktienbesitz ein Unternehmen zu beherrschen.

— Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, gemeinwirtschaftliche und genossenschaftliche Unternehmen haben heute bereits 60 Prozent des Geschäftsvolumens der deutschen Banken. Hier sind die Steuerungsmöglichkeiten auszubauen und konsequenter als bisher wahrzunehmen.

## 2.6.7

Eine vorausschauende und mit Maßnahmen der Investitionslenkung verbundene Strukturpolitik muß durch eine Konjunktursteuerung vornehmlich über die Einnahmen- und nicht nur über die Ausgabenseite wirtschaftlich und finanziell abgesichert werden.

Eine Konjunktursteuerung über die Ausgaben hat in der aufsteigenden Phase von Konjunkturzyklen nur begrenzte Wirkung, vor allem aber verhindert oder beeinträchtigt sie ausgerechnet jene öffentlichen Investitionen (z. B. Infrastrukturinvestitionen), die für die längerfristige Zukunftssicherung ausschlaggebend sind.

Die Verstetigung des wirtschaftlichen Wachstums und die Sicherung der Vollbeschäftigung durch globale Wirtschaftspolitik und differenzierte Strukturpolitik setzen eine erfolgreiche Bewältigung des Inflationsproblems durch konsequente Bekämpfung seiner Ursachen voraus. Dabei ist die Bekämpfung von Wettbewerbsbeschränkungen von entscheidender Bedeutung.

Zugleich erfordert eine solche Politik eine verbundene Aufgaben- und Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden. Dieser Ausbau der Planungs-, Lenkungs- und Koordinierungs- sowie Kooperations-Kapazität muß aber

begleitet sein von einer Reform überholter Strukturen im Staatsapparat und im öffentlichen Dienst und von einem Ausbau der demokratischen Planungskontrolle, die eine Verselbständigung der Planungsapparaturen gegenüber der Politik verhindert.

### **3. Die Durchsetzung einer Politik des demokratischen Sozialismus als Aufgabe der Sozialdemokratischen Partei**