 Zeitschrift für Soziologie, Jg. 32, Heft 3, Juni 2003, S. 226–236

Die Abkehr vom politischen Ziel Vollbeschäftigung

The Abandonment of the Political Aim of Full Employment

Jana Lantzsch

Universität Leipzig, Institut für Soziologie, Beethovenstraße 15, D-04107 Leipzig

Zusammenfassung: In den 1960er und frühen 70er Jahren bestand über Parteigrenzen hinweg Einigkeit darüber, dass es eine zentrale Aufgabe des Staates sei, Vollbeschäftigung zu gewährleisten. Für Vollbeschäftigung war man bereit, hohe finanzielle Aufwendungen zu tätigen und Inflation hinzunehmen. Mit der seit Mitte der 1970er anhaltenden Massenarbeitslosigkeit mehren sich nun die Zweifel, ob mit politischen Mitteln Vollbeschäftigung überhaupt wiederhergestellt werden kann. Aber nicht nur das: Auch das Ziel selbst hat nicht mehr die gleiche Bedeutung wie noch vor 30 Jahren. In diesem Artikel wird eine Inhaltsanalyse politischer Reden aus dem Zeitraum von 1973 bis 1999 vorgestellt, deren Ergebnisse zeigen, dass der Begriff Vollbeschäftigung aus dem Sprachgebrauch von Regierungsmitgliedern verschwunden ist. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die dem Vollbeschäftigungsziel entgegenstehenden Ziele Haushaltskonsolidierung und bei der vorigen unionsgeführten Regierung auch Preisstabilität Vorrang erlangten.

1. Einleitung

In wissenschaftlichen Diskussionen um Arbeitslosigkeit und die möglichen Strategien zu ihrer Bewältigung wird oft ungeprüft davon ausgegangen, dass es das Ziel des Staates sei, Arbeitslosigkeit bis hin zur Wiederherstellung von Vollbeschäftigung abzubauen (vgl. z. B. Grabow 2002). Das ist jedoch keineswegs selbstverständlich. So wurde in der Bundesrepublik Deutschland ein „hoher Beschäftigungsstand“ erst in den 1960er Jahren zum Staatsziel erhoben. Und die nun seit fast dreißig Jahren anhaltende, massive Verfehlung dieses Ziels kann durchaus unterschiedlich gedeutet werden: Einerseits könnten sich die Chancen verschlechtert haben, Vollbeschäftigung mit politischen Mitteln wiederherzustellen. Andererseits ist aber auch denkbar, dass die Bereitschaft, das Ziel zu verfolgen, wieder zurückgegangen ist. Dafür gibt es Anhaltspunkte: Bleses und Rose (1998) stellten bei einer Untersuchung von Parlamentsdebatten fest, dass der in den 60er Jahren von beiden großen Volksparteien formulierte Anspruch, Vollbeschäftigung mit staatlichen Mitteln zu gewährleisten, bereits unter der sozial-liberalen Regierung nach der Beschäftigungskrise Mitte der 1970er Jahre wieder zurückgenommen wurde und demgegenüber die Konsolidierung der Staatsfinanzen Vorrang gewann (Bleses/Rose 1998: 220f.). Und neben den hohen fiskalischen Kosten, die einer Beschäftigungsförderung potenziell entgegenstehen, können die lohn- und preistreibenden Wirkungen von Vollbeschäftigung bei einigen gesellschaftspolitischen Akteuren sogar ein Interesse an einem gewissen Ausmaß an Arbeitslosigkeit hervorrufen (vgl. z. B. Scharpf 1988).

Der wesentliche Grund für die politische Verpflichtung auf das Vollbeschäftigungsziel war die aus der Erfahrung mit dem Ende der Weimarer Republik gespeiste Befürchtung, Arbeitslosigkeit größeren Ausmaßes könne politische Folgen bis hin zu einer Gefährdung des demokratischen Systems haben. Die These vom Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Radikalisierung der Wähler ist jedoch in der sozialwissenschaftlichen Literatur umstritten. Vermutlich hat Arbeitslosigkeit, wenn überhaupt, nur indirekt und nur unter bestimmten Umständen politisch radikalisierende Auswirkungen (Abschnitt 2). Dieser Umstand und der Zielkonflikt zwischen Vollbeschäftigung und Preisstabilität geben Anlass zu der Frage, ob Vollbeschäftigung heute wirklich noch als ein vorrangiges Ziel verfolgt wird.

Ich werde diese Frage mittels einer Inhaltsanalyse politischer Reden aus dem Zeitraum von 1973 bis 1999 zu beantworten versuchen. Die Ergebnisse der Analyse stelle ich nach einigen Anmerkungen zur Methode (Abschnitt 3) im vierten Abschnitt des Artikels vor. Es stellt sich dabei heraus, dass der Vollbeschäftigungsbegriff aus dem Sprachgebrauch von Regierungsmitgliedern – gleich welcher Parteizugehörigkeit – verschwunden ist. Gleichzeitig erlangten die Ziele Preisstabilität und Konsolidierung des Staatshaushaltes für die konservativ-liberale Regierung Vorrang, während für die derzeitige „rot-grüne“ Regierung allein eine Priorität des Ziels Haushaltskonsolidierung festzustellen ist.

2. Notwendigkeit und Machbarkeit von Vollbeschäftigung

In der Bundesrepublik der 1960er Jahre hatte Vollbeschäftigung als staatliches Handlungsziel Vorrang vor Preisstabilität. Dafür gab es mehrere Gründe.

Ein Vollbeschäftigungsversprechen setzt zunächst voraus, dass diejenigen, die es abgeben, meinen, es auch erfüllen zu können. Vor dem Zweiten Weltkrieg dominierte die Vorstellung eines sich selbst regulierenden (Arbeits-)Marktes, auf dem Vollbeschäftigung herrscht, solange keine staatlichen Eingriffe dieses Gleichgewicht stören. Die angemessene Antwort auf hohe Arbeitslosigkeit wäre demzufolge nicht Staatsintervention, sondern der Rückzug des Staates aus der Wirtschaft (Pankoke 1990: 147). Erst mit der Verbreitung und allgemeinen Anerkennung der Keynesschen Theorie der Globalsteuerung setzte sich unter politischen Akteuren die Auffassung durch, der Staat könne Konjunkturschwankungen ausgleichen und Vollbeschäftigung gewährleisten, indem er in Zeiten schwachen Wirtschaftswachstums durch vermehrte Staatsausgaben die Nachfrage und damit auch die Beschäftigung ankurbelt (Scharpf 1987: 43).

Aber nicht nur, dass Vollbeschäftigung damit politisch machbar schien, gleichzeitig hielt man sie in der jungen Bundesrepublik Deutschland auch für zwingend notwendig, um die Stabilität des demokratischen Systems nicht zu gefährden. Zum einen befürchtete man, eine hohe Arbeitslosigkeit könnte zum Wiedererstarken rechtsradikaler Kräfte führen. Diese Befürchtung speiste sich aus der damals dominierenden Auffassung, dass die Weltwirtschaftskrise, die damit verbundene Massenarbeitslosigkeit und die Verarmung großer Teile der Bevölkerung verantwortlich für das Scheitern der Weimarer Republik und den Aufstieg des Nationalsozialismus gewesen seien (vgl. z.B. Kaltefleiter 1966, Frey/Weck 1981; kritisch dazu: Klönne 1984, Falter 1987).[1] Zum anderen galt es, eine attraktive Alternative zu dem sozialistischen Konkurrenzmodell im anderen Teil Deutschlands mit seiner verfassungsrechtlich verankerten und faktisch eingelösten Arbeitsplatzgarantie zu bieten (Offe 1995: 242f.). Darum sah man es damals als eine selbstverständliche Aufgabe des Staates an, Vollbeschäftigung zu sichern.

Mit dem Arbeitskräftemangel Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre war das Thema zwar zunächst von der politischen Tagesordnung verschwunden, aber bereits die aus heutiger Sicht kleine Beschäftigungskrise von 1966/67 – die Arbeitslosenzahlen stiegen vorübergehend von 161.000 auf 459.000 – löste Befürchtungen hinsichtlich einer ernsthaften Gefährdung der demokratischen Ordnung aus. Arbeitslosigkeit galt als „Sprengstoff erster Ordnung“ (Schmidt 1993: 42), eine Auffassung, die durch die Wahlerfolge der NPD bestätigt zu werden schien (Bonß/Heinze 1984: 9).

In der Folge verabschiedete die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD 1967 das Stabilitätsgesetz, in dem die Ziele hoher Beschäftigungsstand, Preisstabilität, wirtschaftliches Wachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht festgeschrieben wurden. „Hoher Beschäftigungsstand“ meinte dabei eindeutig Vollbeschäftigung: Maximal 0,8 Prozent Arbeitslosigkeit galten als mit diesem Ziel vereinbar (Sachverständigenrat 1967: 128).[2]

Mit der seit den 70er Jahren anhaltenden Massenarbeitslosigkeit mehren sich allerdings wieder die Zweifel, ob Vollbeschäftigung mit politischen Mitteln gewährleistet werden kann. Die Erfahrungen mit der Stagflation, stetig steigende Haushaltsdefizite und vor allem die Globalisierung der Märkte trugen dazu bei (Scharpf 1987: 301f., Spahn/Vobruba 1989).

Überdies spricht einiges dafür, dass Vollbeschäftigung politisch nicht (mehr) als zwingend notwendig angesehen wird, ja in Anbetracht ihrer lohn- und preistreibenden Wirkungen für manche gesellschaftspolitischen Akteure sogar als kaum erstrebenswert erscheinen kann. Es kann an dieser Stelle nicht ausführlich auf die umfangreiche Literatur zu den verschiedenen Interessenlagen in Bezug auf das Vollbeschäftigungsziel eingegangen werden. Analysen der Interessen beschäftigungspolitisch relevanter Akteure – Kapitaleigner, Unternehmer und deren Verbände, Arbeitnehmer und Gewerkschaften – zeigen jedoch ein klares Übergewicht zugunsten der Preisstabilität gegenüber der Vollbeschäfti-

[1] Dass die Annahme vom Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und politischer Radikalisierung in der Weimarer Republik später in Frage gestellt wurde, spielt hier keine Rolle. Es kommt allein darauf an, dass diese Meinung in den 1960er Jahren unbestritten war.

[2] Es gibt keine allgemein anerkannte Definition von Vollbeschäftigung. Vielmehr bestehen große Unterschiede im internationalen Vergleich (Berger 1996: 568). Zudem scheinen in den letzten Jahrzehnten generell die Ansprüche zurückgegangen zu sein, von welcher Arbeitslosenquote an von Vollbeschäftigung gesprochen werden kann; so sprach man in den 1990er Jahren in den USA schon von Vollbeschäftigung als die Arbeitslosenrate knapp unter 5 Prozent lag.

gung. Selbst Arbeitnehmer und Gewerkschaften räumen zwar der Vollbeschäftigung prinzipiell Vorrang ein, können aber nicht alle potenziell wirksamen Maßnahmen zur Verfolgung dieses Zieles akzeptieren – wie zum Beispiel eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich (Kalecki 1974 [1943], Scharpf 1988, Berger 1996, Urban 1998, Vobruba 1998, Bleses/Vetterlein 2002).

Hier soll zunächst nur die Frage erörtert werden, ob und unter welchen Umständen Arbeitslosigkeit tatsächlich (noch) als Bedrohung für die jeweilige Regierungsmehrheit oder gar für die Stabilität der Demokratie angesehen wird. Diese Gefahr scheint heute geringer zu sein, denn erstens spielt die Konkurrenz zum sozialistischen System spätestens seit dem Fall der Berliner Mauer keine Rolle mehr (Offe 1995: 242f.). Und zweitens: Abgesehen davon, dass es umstritten ist, ob tatsächlich die hohe Arbeitslosigkeit eine unmittelbare Ursache für den Aufstieg der NSDAP war (vgl. z.B. Klönne 1984, Falter 1987),[3] ist die derzeitige wirtschaftliche Situation in der Bundesrepublik mit der am Ende der Weimarer Republik nicht vergleichbar.

Anfang der 30er Jahre gab es einen beträchtlichen *Beschäftigungsrückgang* (Preller 1978: 166f.), und der Verlust des Arbeitsplatzes bedeutete für die damals Betroffenen eine massive Verarmung: Die durchschnittliche Höhe der Leistungen der Arbeitslosenversicherung wurde zwischen 1927 und 1932 um fast die Hälfte gekürzt. Gleichzeitig sank der Anteil der Arbeitslosen, die überhaupt noch Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung hatten, auf weniger als ein Fünftel, und ein weiteres Fünftel aller Arbeitslosen erhielt überhaupt keine staatlichen oder kommunalen Unterstützungsleistungen mehr (Adamy/Steffen 1982: 285). In diesem allgemeinen Klima des wirtschaftlichen Niedergangs und der massenhaften Verelendung fühlten sich auch diejenigen bedroht, die selbst nicht unmittelbar davon betroffen waren.

Die seit den 70er Jahren anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik ist dagegen *nicht auf einen Rückgang der Beschäftigung* zurückzuführen, denn die Zahl der Erwerbstätigen stieg parallel zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit weitgehend kontinuierlich an. Die Ursache des Anwachsens der Arbeitslosenzahlen war also eine Zunahme des Angebotes an Arbeitskräften, welche das Ausmaß der gestiegenen Nachfrage übertraf. Selbst die vorübergehenden Einbrüche der Beschäftigtenzahlen während der beiden Ölkrisen und zu Anfang der 90er Jahre erreichten bei weitem nicht das Ausmaß der großen Depression (vgl. Sachverständigenrat 2002: 386). Deshalb mussten große Teile der Bevölkerung in den alten Bundesländern den Verlust ihres Arbeitsplatzes kaum fürchten, weshalb das Thema Arbeitslosigkeit bei ihren Wahlentscheidungen keine entscheidende Rolle gespielt haben dürfte (Scharpf 1988: 24f., Vobruba 2000: 52).

Nicht einmal die Arbeitslosen selbst zeigen eine ausgeprägte Oppositionsneigung. In einer Studie konnte nur für die kleine, unter Wahlgesichtspunkten kaum relevante Gruppe der Langzeitarbeitslosen festgestellt werden, dass sie signifikant häufiger einer Oppositionspartei ihre Stimme geben (Büchel/Falter 1994). Ein Grund hierfür ist sicherlich, dass vorübergehend Arbeitslose heute relativ gut durch die Leistungen der Arbeitslosenversicherung abgesichert sind.

Wann wären also politische Auswirkungen von hoher Arbeitslosigkeit zu erwarten? Wenn, wie zur Zeit der großen Depression, weite Teile der Bevölkerung vom Verlust ihres Arbeitsplatzes und, damit verbunden, von Verarmung betroffen oder bedroht wären oder aber, wenn die Zahl der Langzeitarbeitslosen dramatische Ausmaße annehmen würde. Beides trat während der letzten 30 Jahren nicht ein.

Inflation dagegen betrifft immer die gesamte Bevölkerung, weshalb angenommen wird, dass eine Inflation unter Umständen eher Auswirkungen auf Wahlentscheidungen haben könnte (Spahn/Vobruba 1989: 62, Schmidt 1993: 43).

Eine andere Frage ist, ob derart differenzierte Annahmen über die Art des Zusammenhangs zwischen Arbeitslosigkeit und Wahlentscheidungen auch von den politischen Akteuren so wahrgenommen werden. Aber allein die Erfahrung, dass die seit Jahrzehnten anhaltend hohe Arbeitslosigkeit keine systemsprengenden Effekte zeigte und es sogar

[3] Falter (1987) konnte anhand von Daten auf einer weniger hoch aggregierten Ebene als bei Frey und Weck (1981) zeigen, dass in Kreisen mit einer besonders hohen Arbeitslosigkeit die Wahlergebnisse für die NSDAP besonders niedrig ausfielen. Gewählt wurde die NSDAP vor allem in ländlichen, eher konservativ geprägten Kreisen mit niedrigen Arbeitslosenzahlen. So hatte die damalige Massenarbeitslosigkeit, wenn überhaupt, wahrscheinlich nur einen indirekten Effekt auf die Wahlergebnisse: Vielleicht wählten verstärkt diejenigen die NSDAP, die zwar nicht selbst arbeitslos waren, sich aber vor Arbeitslosigkeit und Verarmung fürchteten. Das kann jedoch nur eine Vermutung bleiben. Das Problem aller Studien zum Einfluss der Arbeitslosigkeit auf die Wahlerfolge der NSDAP ist, dass aus dieser Zeit keine Daten auf Individualebene vorliegen, somit alle Kausalaussagen die Gefahr eines ökologischen Fehlschlusses in sich bergen.

möglich war, trotz des Misserfolgs bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mehrfach wiedergewählt zu werden, dürfte zu der Erkenntnis bei den politischen Eliten geführt haben: Vollbeschäftigung ist keine zwingende Voraussetzung für den Erhalt der Regierungsmacht (Vobruba 2000: 47). Im Folgenden möchte ich empirische Evidenz dafür beibringen, dass im Laufe der letzten 30 Jahre die Regierungen der Bundesrepublik tatsächlich vom Vollbeschäftigungsziel Abstand genommen haben. Zunächst werde ich das methodische Vorgehen bei der Inhaltsanalyse politischer Reden erläutern und die Frage diskutieren, ob aus den Inhalten dieser Reden überhaupt auf politische Absichten rückgeschlossen werden kann.

3. Inhaltsanalyse politischer Reden: Anmerkungen zur Methode

3.1 Das Inferenzproblem

Bei Inhaltsanalysen stellt sich immer die Frage, inwieweit aus Merkmalen des jeweiligen Textes auf Merkmale des Kontextes geschlossen werden kann. Für die hier vorzustellende Untersuchung heißt das konkret: Kann man aus den Reden von Politikern auf die tatsächlich von ihnen verfolgten Ziele, wie Vollbeschäftigung oder Preisstabilität, schließen?

Der Rückschluss von den Inhalten eines Textes auf dessen Kontext ist zwar prinzipiell möglich, da Textinhalte durch den Kontext mitbestimmt sind. Allerdings können die Beziehungen zwischen dem Text und dem Kontext unterschiedlich gestaltet sein, weshalb der Schluss von manifesten Inhalten eines Textes auf den Kontext zusätzliche Annahmen über die Art dieser Beziehungen erfordert (Früh 1998: 43). Mindestens zwei Arten von Beziehungen sind vorstellbar: Ein Text kann die soziale Wirklichkeit außerhalb des Textes widerspiegeln (*Repräsentationsmodell*). Möglich ist aber auch, dass der Kommunikator mit seinen Aussagen die Absicht verfolgt, sein Publikum in einer bestimmten Richtung zu beeinflussen (*Instrumentalmodell*) (Merten 1995: 15, 110ff.). Das schließt die Möglichkeit einer bewussten Täuschung des Publikums mit ein.

Im Folgenden werde ich die Annahmen erläutern, welche, wie ich meine, den Schluss von den Aussagen in den untersuchten Reden auf die tatsächlich von den politischen Akteuren angestrebten Ziele erlauben.

Reden politischer Akteure haben vor allem zwei bedeutsame Merkmale: Sie sind öffentlich, und man kann grundsätzlich annehmen, dass es sich nicht um spontane Äußerungen handelt, sondern häufig um im Voraus verfasste Texte, in denen die Inhalte, die Form und die rhetorischen Stilmittel gut durchdacht sind. Man kann also, im Gegensatz zu spontanen und privaten Äußerungen, relativ sicher davon ausgehen, dass die Redner „wissen, was sie sagen“. Das ist für diese Untersuchung zur Abgrenzung von unterschiedlich ambitionierten beschäftigungspolitischen Zielformulierungen von Bedeutung. In alltäglichen Unterhaltungen ist den Kommunizierenden sicherlich kaum bewusst, dass zwischen den Redewendungen „Arbeitslosigkeit senken“, „Beschäftigung erhöhen“ und „Arbeitsplätze schaffen“ ein Unterschied bestehen kann. Diese Aussagen bezeichnen aber klar unterscheidbare Sachverhalte: Steigende Beschäftigung kann einen Abbau der Arbeitslosigkeit bedeuten, die Beschäftigung kann aber auch zunehmen, ohne dass die Arbeitslosigkeit sinkt. Das ist dann der Fall, wenn das Angebot an Arbeitskräften genauso stark zunimmt wie die Nachfrage. Steigt das Angebot stärker als die Nachfrage, wird trotz steigender Beschäftigtenzahlen die Arbeitslosigkeit zunehmen. Bei Politikern und mehr noch bei ihren Beratern und Redenschreibern kann man mit großer Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass sie sich dieses Unterschiedes bewusst sind und deshalb die Begriffe überlegt und trennscharf einsetzen.

Diese Feststellung reicht aber noch nicht aus, um aus einer bestimmten Zielformulierung zu schließen, dass sie tatsächlich politisch folgenreich ist. Insbesondere könnte man der Vollbeschäftigung Vorrang einräumen, gleichwohl aber ein explizites Vollbeschäftigungsversprechen vermeiden, um nicht unglaubwürdig zu erscheinen, wenn man es nicht einlösen kann (vgl. Bleses/Rose 1998: 226). Wird das Vollbeschäftigungsziel nicht mehr geäußert, kann deshalb noch keine Ablehnung dieses Ziels unterstellt werden. Diese Schlussfolgerung ist erst dann möglich, wenn Vollbeschäftigung als Ziel entweder explizit abgelehnt wird oder wenn politischen Zielen ein Vorrang eingeräumt wird, die im Konflikt zum Vollbeschäftigungsziel stehen. Aus diesem Grund habe ich bei der Analyse der Reden neben positiven und negativen beschäftigungspolitischen Zielaussagen auch alle Äußerungen über die Priorität anderer Ziele erfasst, die mit dem Vollbeschäftigungsziel im Konflikt stehen. Welche Ziele sind das?

Dem Vollbeschäftigungsziel können die Ziele Haushaltskonsolidierung und Geldwertstabilität entgegenstehen. Allerdings gilt dies nicht uneingeschränkt: So könnte zum einen das Ziel Vollbeschäftigung auch

ohne eine Belastung für den Staatshaushalt verfolgt werden, etwa indem man versucht, das Angebot an Arbeitskräften durch eine restriktivere Zuwanderungspolitik oder durch eine Familienpolitik, die Frauen den Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert, zu beeinflussen. Zum anderen ist der mit der Phillipskurve beschriebene Zusammenhang zwischen Vollbeschäftigung und Inflation in der wissenschaftlichen Diskussion nicht unbestritten geblieben (vgl. z. B. Rothschild 1974, Kromphardt 1998). Es ist nicht notwendig, an dieser Stelle ausführlich auf diese Diskussion einzugehen.[4] Denn im vorliegenden Zusammenhang ist allein ausschlaggebend, ob *die politischen Akteure* die Ziele Haushaltskonsolidierung und Preisstabilität mit dem Ziel Vollbeschäftigung in Konflikt stehend betrachten. Davon gehe ich aus, wenn Politiker die Begriffe „Vorrang" und „Priorität" mit Bezug auf die beiden erstgenannten Ziele verwenden, wie noch gezeigt werden wird. Schließlich setzt man nur dann Prioritäten, wenn man glaubt, zwei Ziele nicht gleichzeitig erreichen zu können.

3.2 Stichprobe

Der Zeitraum der Untersuchung erstreckt sich von 1973 – als Vollbeschäftigung noch selbstverständlich schien und darüber als politisches Ziel weitgehender Konsens bestand – bis 1999. Die Grundgesamtheit der Untersuchungsobjekte umfasst alle öffentlichen Reden des jeweiligen Bundeskanzlers, des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Die Auswahlgesamtheit wiederum setzt sich aus allen im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (PIA) veröffentlichten Reden der oben genannten Regierungsmitglieder zusammen.[5] In diesen Bulletins wurde zwar schon eine Vorauswahl darüber getroffen, was gedruckt wird und was nicht. Dies stellt aber für die mit dieser Untersuchung verfolgten Zwecke kein Problem dar: Es interessiert schließlich gerade das, was der Regierung und damit dem für diese arbeitenden Presseamt wichtig erscheint.

Die Auswahlgesamtheit wäre zu groß für eine Vollerhebung gewesen, so dass eine Stichprobe gezogen werden musste. Zunächst wurde ein Fünf-Jahres-Rhythmus gewählt (d. h. die Jahrgänge 1973, 1978, 1983, 1988, 1993 und 1998).[6] Zusätzlich wurden das letzte Jahr der sozialdemokratisch-liberalen Koalition (1.10.1981 bis 31.9.1982) sowie das erste Jahr der Regierung aus SPD und Bündnis90/Die Grünen (1999) einbezogen. Im zweiten Schritt wurde für jedes der gewählten Jahrgänge eine weitere Stichprobe nach dem Zufallsprinzip – jede vierte Rede – gezogen. Die so ermittelte Stichprobe bestand aus 199 Reden.

3.3 Kategorien

Die erste Oberkategorie umfasst alle beschäftigungspolitischen Ziele. Eine Unterkategorie betrifft die explizite Äußerung des Ziels „Vollbeschäftigung". Die Zielformulierung „Hoher Beschäftigungsstand" war zunächst getrennt erhoben worden, sie konnte allerdings der Kategorie „Vollbeschäftigung" zugeordnet werden, da aus dem Kontext jeweils eindeutig hervorging, dass damit Vollbeschäftigung gemeint war. Bereits weniger eindeutig sind Aussagen wie „Senkung der Arbeitslosigkeit" beziehungsweise deren „Abbau" oder „Bekämpfung" (zweite Kategorie). Denn damit kann auch gemeint sein, dass man zwar eine geringere Arbeitslosigkeit anstrebt, aber nicht unbedingt Vollbeschäftigung. Gar keinen Abbau der Arbeitslosigkeit müssen die Aussagen der dritten Kategorie wie „Mehr Beschäftigung" und „Schaffung von Arbeitsplätzen" bedeuten. Eine vierte Kategorie enthält die Aussagen, in denen die „Sicherung von Arbeitsplätzen" als Ziel genannt wurde. Unter die fünfte fallen alle übrigen Äußerungen, die Arbeits-

[4] Die gegenwärtige Skepsis an der Phillipskurve resultiert vor allem aus der empirischen Feststellung, dass in den 1990er Jahren in manchen Staaten, insbesondere in den USA und in Großbritannien, Vollbeschäftigung und Preisstabilität nebeneinander existieren konnten. Dies kann jedoch recht gut damit erklärt werden, dass die lohn- und preissteigernden Effekte von Vollbeschäftigung in diesen Staaten durch vorteilhafte Angebotsbedingungen (niedrige Importpreise infolge der Stärke von Dollar und Pfund) ausgeglichen wurden (Richardson et al. 2000: 10). Weiterhin ist anzunehmen, dass institutionelle Variablen wie die Struktur des Arbeitsmarktes oder die Stärke der Gewerkschaften einen Einfluss auf die Stärke des Zusammenhangs zwischen Vollbeschäftigung und Inflation haben. Berücksichtigt man also den Effekt zusätzlicher Variablen, hat dieser Trade-off „nach wie vor seinen fixen Platz in der Wirtschaftswissenschaft" (Mankiw 2001: 453).

[5] Die Festlegung einer Auswahlgesamtheit ist bei inhaltsanalytischen Verfahren häufig notwendig, weil die Größe der Grundgesamtheit nicht bekannt ist und auch nicht erhoben werden kann (vgl. Lisch/Kriz 1978: 57).

[6] Da während des Jahres 1998 ein Regierungswechsel stattfand, wurde hier die Stichprobe nicht aus dem Zeitraum vom 1.1. bis 31.12., sondern vom 27.9.1997 bis 26.9.1998 gezogen.

losigkeit und Beschäftigung als Problem thematisieren, ohne damit eine Zielformulierung zu verbinden (zum Beispiel: „Arbeitslosigkeit ist unsere größte Sorge“ oder „Dies ist gut für Wachstum und Arbeitsplätze“).

Dem Vollbeschäftigungsziel oder einer expansiven Beschäftigungspolitik entgegenstehende finanz- und geldpolitische Ziele wurden unter den Kategorien „Preisstabilität“ und „Konsolidierung des Staatshaushaltes“ erfasst. Von Preisstabilität wurde das Ziel „Senkung der Inflationsrate“ unterschieden, weil dieses weniger ambitioniert als das Ziel Preisstabilität und deshalb eher mit dem Vollbeschäftigungsziel vereinbar erscheint. Zusätzlich wurde das Ziel „Erfüllung der Konvergenzkriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zum Maastrichter Vertrag“ erhoben, weil dazu auch Preis- und Haushaltsstabilität gehören. Wurden Ziele explizit zurückgewiesen oder Aussagen über die Priorität eines Zieles getroffen, so wurde das gesondert vermerkt. Im Folgenden werden solche Aussagen, weil sie von zentraler Bedeutung sind und nicht sehr häufig vorkommen, wörtlich wiedergegeben.

Auswertungseinheiten waren Abschnitte in den veröffentlichten Reden. Wurde innerhalb eines Abschnittes ein Begriff zweimal geäußert, wurde er nur einmal gezählt. Damit sollte vermieden werden, dass die Bedeutung eines Zieles durch reine Wortwiederholungen überschätzt wird. Wurde ein Ziel allerdings in mehreren Abschnitten einer Rede genannt, ist davon auszugehen, dass es eine besondere Bedeutung für den Redner hatte. Demzufolge wurde es auch mehrfach gezählt.

Die Anzahl und die Länge der abgedruckten Reden variierten im Laufe der Jahre sehr stark, weshalb es kaum sinnvoll gewesen wäre, die absoluten Häufigkeiten der Nennung von Zielsetzungen zu interpretieren. Es werden daher im Folgenden die Häufigkeiten von Zielaussagen im Verhältnis zur Summe der Seiten der im jeweiligen Jahr im PIA-Bulletin veröffentlichten Reden oben genannter Politiker dargestellt (rH).[7] Die absoluten Häufigkeiten werden in den Tabellen (in Klammern) zusätzlich zur Illustration angegeben.

[7] Diese relativen Häufigkeiten sind folgendermaßen zu interpretieren: Der Wert 1 zum Beispiel für das Ziel Vollbeschäftigung im Jahr 19xx würde bedeuten, dass 19xx das Vollbeschäftigungsziel durchschnittlich einmal pro Seite geäußert wurde, der Wert 0,5 hieße entsprechend, es wurde im Durchschnitt aller zwei Seiten genannt.

4. Ergebnisse der Inhaltsanalyse: Die Abkehr vom Vollbeschäftigungsziel

Die Tabelle 1 zeigt die relativen (und absoluten) Häufigkeiten beschäftigungspolitischer Ziele im Trend.

Explizite Zurückweisungen beschäftigungspolitischer Ziele sind nicht in der Tabelle aufgeführt. Davon gab es insgesamt 4, welche alle aus der Regierungszeit der Koalition von CDU/CSU und FDP stammen. Konkret wurde 1988 einmal explizit eine Vollbeschäftigungsgarantie abgelehnt (PIA 136/1988: 1227, siehe unten);[8] 1993 gab es eine Aussage, dass man in Bezug auf die neuen Bundesländer nicht die Absicht habe, Arbeitsplatzgarantien abzugeben (PIA 9/1993: 68);[9] und im Zeitraum 1997/98 fanden sich zwei gleichlautende Aussagen, dass man nicht allen Absolventen einer Ausbildung einen Arbeitsplatz garantieren könne (PIA 86/1997: 991, 89/1997: 1024).[10]

In der Tabelle 2 sind die Häufigkeiten der Nennung finanz- und geldpolitischer Ziele dargestellt. Explizit abgelehnt wurden solche Ziele im gesamten Untersuchungszeitraum keinmal.

4.1 1973–1982: Regierungskoalition von SPD und FDP

Bei Betrachtung der Tabelle 1 zu den beschäftigungspolitischen Zielsetzungen kann man zunächst feststellen, dass das Ziel Vollbeschäftigung insgesamt eher selten geäußert wurde – am häufigsten 1978 und nach 1983 gar nicht mehr.

Warum 1973 der Begriff Vollbeschäftigung (rH = 0,08) und die anderen beschäftigungspolitischen

[8] Zitierweise des Bulletins des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung: (PIA Nummer der Ausgabe/Jahr: Seitenzahl).

[9] Helmut Kohl anlässlich des Jahresempfangs der Industrie- und Handelskammer Münster am 18. Januar 1993 in Münster: „Wir haben nicht die Absicht, wenn wir vom Erhalt von Industriekernen sprechen, Arbeitsplatzgarantien abzugeben oder gar einen generellen Entlassungsstopp durchzuführen“ (PIA 9/1993: 68).

[10] Helmut Kohl zur Eröffnung des Verwaltungsgebäudes der Bayerischen Vereinsbank am 3. November 1997 in Leipzig sowie zur Mitgliederversammlung des Verbandes der Chemieindustrie am 10. November 1997 in Baden-Baden: „Aber wir müssen auch klar und ehrlich sagen: Weder können wir jedem Bewerber eine Ausbildung in seinem Traumberuf ermöglichen, noch können wir einen Arbeitsplatz nach Ende der Ausbildung garantieren“ (PIA 86/1997: 991, 89/1997: 1024).

Tabelle 1 Beschäftigungspolitische Ziele 1973–1999, relative und absolute Häufigkeiten

	Vollbeschäftigung		Senkung der Arbeitslosigkeit		Mehr Beschäftigung		Sicherung von Arbeitsplätzen		Sonstige*		Summe	
	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut
1973	0,08	(5)	0	(0)	0	(0)	0,07	(4)	0,02	(1)	0,17	(10)
1978	0,14	(8)	0,05	(3)	0,10	(6)	0,02	(1)	0,23	(13)	0,54	(31)
1981/82	0	(0)	0,07	(4)	0,06	(3)	0,06	(3)	0,37	(20)	0,56	(30)
1983	0,02	(1)	0,15	(6)	0,07	(3)	0	(0)	0,12	(5)	0,37	(15)
1988	0	(0)	0,09	(8)	0,24	(22)	0,02	(2)	0,19	(17)	0,54	(49)
1993	0	(0)	0,03	(2)	0,35	(26)	0,10	(7)	0,42	(31)	0,90	(66)
1997/98	0	(0)	0,17	(13)	0,61	(47)	0,08	(6)	0,71	(55)	1,57	(121)
1999	0	(0)	0,21	(9)	0,18	(8)	0,09	(4)	0,25	(11)	0,73	(32)

* Thematisierung von Arbeitslosigkeit als Problem, ohne dass eine Zielaussage getroffen wird

Tabelle 2 Finanz- und geldpolitische Zielaussagen 1973–1999, relative und absolute Häufigkeiten

	Senkung der Inflationsrate		Preisstabilität		Haushaltskonsolidierung		Konvergenzkriterien*		Summe	
	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut
1973	0,56	(34)	0,02	(1)	0,02	(1)	0	(0)	0,59	(36)
1978	0,19	(11)	0,05	(3)	0,09	(5)	0	(0)	0,33	(19)
1981/82	0,13	(7)	0,07	(4)	0,06	(3)	0	(0)	0,26	(14)
1983	0	(0)	0,02	(1)	0,27	(11)	0	(0)	0,30	(12)
1988	0	(0)	0,10	(9)	0,07	(6)	0	(0)	0,17	(15)
1993	0	(0)	0,01	(1)	0,42	(31)	0,03	(2)	0,46	(34)
1997/98	0	(0)	0,23	(18)	0,35	(27)	0,34	(26)	0,92	(71)
1999	0	(0)	0,05	(2)	0,62	(27)	0	(0)	0,67	(29)

* Konvergenzkriterien für die Aufnahme in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion

Zielaussagen (zusammen rH = 0,08) nur eine geringe Rolle spielten, lässt sich einfach erklären: Damals herrschte noch Vollbeschäftigung und es gab deshalb keinen Anlass, sie sich zum Ziel zu setzen. So ging es in diesem Jahr, soweit das Thema überhaupt angesprochen wurde, um den Erhalt dieses Zustandes: Vier der fünf anspruchsloseren Aussagen bezogen sich auf das Ziel der „Sicherung von Arbeitsplätzen".

Das Problem waren in dieser Zeit die hohen Inflationsraten, weshalb nicht verwunderlich ist, dass sich viele Aussagen auf diese Problematik bezogen, wie in Tabelle 2 zu sehen ist. Auffällig ist allerdings, dass 1973 das Ziel „Preisstabilität" fast überhaupt nicht genannt wurde (rH = 0,02), dafür ausgesprochen häufig das anspruchslosere Ziel „Senkung der Inflationsrate" (rH = 0,56). Das könnte einmal so gedeutet werden, dass es damals unmöglich erschien, in nächster Zukunft Preisstabilität zu erreichen und deshalb dieses anspruchsvollere Ziel nicht geäußert wurde. Zum anderen könnte es aber auch darauf zurückgeführt werden, dass man bereit war, eine gewisse Inflationsrate zu akzeptieren, weil man der Vollbeschäftigung Vorrang einräumte.[11]

Im Jahr 1978 wurde das Vollbeschäftigungsziel im Vergleich zu den anderen Jahren am häufigsten ge-

[11] Für letztere Interpretation spricht eine Aussage Willy Brandts in einer Rundfunk- und Fernsehansprache zum 1. Mai am 30. April 1973, welche nicht in die Stichprobe der Untersuchung fiel: „Ich bin zuversichtlich, daß es uns … nach und nach gelingt, wieder *mehr* Preisstabilität zu erreichen, ohne Vollbeschäftigung in Frage zu stellen" (PIA 48/1973: 447, Hervorhebung v. Verf.). Der Zusatz „*mehr*" vor dem Wort Preisstabilität relativiert dieses Ziel, so dass es genauso wie die Zielsetzung „*Senkung der Inflationsrate*" eine Annäherung an, aber nicht unbedingt das Erreichen von Preisstabilität implizieren muss.

nannt (rH = 0,14). Allerdings fiel bei einer Betrachtung des weiteren Kontextes dieser Aussagen Folgendes auf:[12] Das Vollbeschäftigungsziel wurde zumeist dahingehend relativiert, dass man es mit Hilfe von expansiven Konjunkturmaßnahmen derzeit nicht erreichen *könne* (vgl. z. B. PIA 41/1978: 394ff., PIA 71/1978: 665). Im letzten Jahr der Regierungskoalition aus SPD und FDP, 1981/82, fällt der Begriff Vollbeschäftigung überhaupt nicht mehr. Selbst eine Senkung der Arbeitslosigkeit wird eher selten als Ziel genannt (rH = 0,07). Dafür gibt es aber wie auch schon 1978 (rH = 0,35) häufiger anspruchslosere Aussagen: Im Durchschnitt auf jeder zweiten Seite werden 1981/82 Beschäftigung und Arbeitslosigkeit thematisiert, ohne dass der Abbau der Arbeitslosigkeit oder gar Vollbeschäftigung als ausdrückliches Ziel formuliert wird (rH = 0,49).

In keiner der analysierten Reden der sozialdemokratisch-liberalen Regierung wurde jedoch das Vollbeschäftigungsziel explizit aufgegeben, auch wurde, anders als Bleses und Rose (1998: 235ff.) in ihrer Untersuchung von Bundestagsprotokollen feststellten, kein Vorrang anderer Ziele betont. 1978 wie 1981/82 wurden die Ziele Haushaltskonsolidierung (1978: rH = 0,09, 1981/82: rH = 0,06) und Preisstabilität (1978: rH = 0,05, 1981/82: rH = 0,07) insgesamt selten genannt. Selbst das Ziel, die Inflationsrate zu senken, wurde immer seltener ausgesprochen (1978: rH = 0,19, 1981/82: rH = 0,13), obwohl die Inflationsrate während der zweiten Ölkrise Anfang der 80er Jahre zeitweise auf über 6 Prozent anstieg (Statistisches Bundesamt 2000: 6.9). Genau das ist der im Abschnitt 3.1 erwähnte Fall: Ohne Betonung eines konkurrierenden Zieles lässt sich nicht eindeutig beurteilen, ob das Ziel Vollbeschäftigung fallengelassen wird oder ob es etwa aus Vorsicht nicht mehr erwähnt wird. Aus diesem Grund muss hier offen bleiben, ob das Vollbeschäftigungsziel zu dieser Zeit nur deswegen nicht mehr postuliert wurde, weil man glaubte, es in näherer Zukunft nicht erreichen zu können, oder weil man es nicht mehr anstrebte.

4.2 1983 – 1998: Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP

Ein eindeutiges Bild ergibt sich dagegen bei der darauffolgenden Regierung aus CDU/CSU und FDP. Nicht nur, dass nach dem Regierungswechsel Vollbeschäftigung nur noch einmal, im Jahre 1983, als Ziel genannt wurde (rH = 0,02) und danach überhaupt nicht mehr. 1988 lehnt der damalige Bundeskanzler Kohl Vollbeschäftigung als staatliches Ziel *explizit* ab:

„Es reicht jedenfalls nicht, wenn manche immer noch unter den ‚Spätfolgen' der *fatalen Vollbeschäftigungsgarantie* früherer Jahre leiden und die Illusion verbreiten, als könne der Staat von sich aus eine willkürlich bestimmte Zahl von Arbeitsplätzen schaffen" (PIA 136/1988: 1227, Hervorhebung v. Verf.).[13]

Hier ist zwar noch die Rede davon, Vollbeschäftigung nicht herstellen zu können. Aber die Betrachtung der geld- und finanzpolitischen Ziele der konservativ-liberalen Regierung zeigt eine Abkehr vom Vollbeschäftigungsziel auch in der Hinsicht, dass Vollbeschäftigung überhaupt nicht angestrebt wird. So fällt vor allem in den 90er Jahren die häufige Nennung des Ziels der Haushaltskonsolidierung auf. 1993 wird es sogar auf fast jeder zweiten Seite genannt (1993: rH = 0,42, 1997/98: rH = 0,35). Hinzu kommen 1997/98 insgesamt 26 Aussagen zum Ziel „Einhaltung der Konvergenzkriterien", welche der Staatsverschuldung und der Inflation Grenzen setzen (rH = 0,34).[14]

Besonders auffällig ist, wie häufig 1997/98 das Ziel Preisstabilität genannt wird (rH = 0,23). Die Inflationsrate war seit einigen Jahren ausgesprochen niedrig, 1998 lag sie sogar bei nur einem Prozent (Statistisches Bundesamt 2000: 6.9).

Mehrere Aussagen betonen den Vorrang dieses Zieles vor dem Vollbeschäftigungsziel. So postuliert Finanzminister Waigel 1993 eine Priorität von Haushaltsstabilität gegenüber dem Verlust „einzelner Arbeitsplätze":

„Wer Konsolidierung und Privatisierung mit Beschäftigungsabbau gleichsetzt, muß sich der grundsätzlichen Frage stellen: Ist es moralisch zu rechtfertigen, zugunsten der Erhaltung einzelner Arbeitsplätze gesamtwirtschaftliche und ordnungspolitische Fehlsteuerungen in Kauf zu nehmen?" (PIA 72/1993: 755).[15]

Genauso wird von ihm 1998 dem Ziel der Geldwertstabilität größte Bedeutung beigemessen:

„Eine … Sorge der Menschen in Deutschland beruht auf ei-

[12] Da diese Untersuchung quantitativ angelegt war, wurde der weitere Kontext nicht systematisch in die Analyse einbezogen. Hier wird also nur wiedergegeben, was beim Lesen der Texte subjektiv auffiel.

[13] Helmut Kohl, Jahresversammlung des Bundesverbandes Junger Unternehmer am 15. Oktober 1988 in München

[14] Dieses Ziel wird zum ersten Mal 1993 erwähnt (rH = 0,03), verständlicherweise, da der Maastrichter Vertrag in diesem Jahr erst in Kraft getreten ist.

[15] Theo Waigel, Einbringungsrede zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 1994 in der 171. Sitzung des Bundestages am 7. September 1993.

ner begreiflichen, heute aber unbegründeten Angst vor Inflation. … *Inflationspolitik ist deshalb die ungerechteste Politik überhaupt.* … Keiner der Verantwortlichen hätte jemals dem Vertrag von Maastricht zugestimmt, enthielte er nicht die notwendigen Voraussetzungen für *ein Höchstmaß an Geldwertstabilität*" (PIA 24/1998: 276, Hervorhebungen v. Verf.).[16]

Und auch Bundeskanzler Kohl betont in einer Bundesratsrede über den Beitritt zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion die Wichtigkeit der Kriterien Preisstabilität und Haushaltskonsolidierung:

„Es gibt Ängste und Sorgen in der Bevölkerung. Es ist unsere selbstverständliche Pflicht, diese Ängste und Sorgen ernst zu nehmen … Deshalb haben wir in der Bundesregierung bei unserer Politik dem Thema „Stabilität" stets *allerhöchste Priorität* eingeräumt" (PIA 27/1998: 319, Hervorhebung v. Verf.).[17]

Hier ging es nicht mehr um Zweifel, das Ziel Vollbeschäftigung mit gegebenen Mitteln erreichen zu können. Vielmehr wurde unter der konservativ-liberalen Regierung vom Ziel selbst Abstand genommen.

Sogar das Ziel, die Arbeitslosigkeit zu senken, wurde immer seltener genannt (1983: rH = 0,15, 1988: rH = 0,09, 1993: rH = 0,03), obwohl die Arbeitslosenquote in diesen drei Jahren immer bei 9 Prozent lag (Statistisches Bundesamt 2000: 2.10). Nur im Wahljahr 1997/98 taucht dieses Ziel wieder etwas häufiger auf (rH = 0,17).

Alle noch anspruchsloseren Ziele wurden dagegen immer häufiger genannt, in den 1990ern sogar ausgesprochen oft (Summe der Aussagen „Mehr Beschäftigung", „Sicherung von Arbeitsplätzen" und „Sonstige": 1983: rH = 0,19, 1988: 0,45, 1993: 0,87, 1998: 1,40). Die Häufigkeit dieser Aussagen in den Jahren 1993 und 1997/98 mag vor allem darauf zurückzuführen sein, dass es sich um Wahljahre handelte. Dies bestätigt noch einmal den Befund von der Abkehr vom Vollbeschäftigungsziel unter der konservativ-liberalen Regierung. Denn obwohl bevorstehende Wahlen eigentlich ein starkes Motiv darstellen, das Beschäftigungsproblem häufiger zu thematisieren, wird der Begriff Vollbeschäftigung weiterhin vermieden und stattdessen bekommen die Themen Preisstabilität, Haushaltskonsolidierung und Konvergenzkriterien eine überragende Bedeutung.

4.3 1999: Regierungskoalition von SPD und Bündnis90/Die Grünen

Auch die Politiker der 1998 gewählten Regierung aus SPD und Bündnis90/Die Grünen vermeiden es in ihren Reden von 1999, vom Vollbeschäftigungsziel zu sprechen. Das Ziel „Senkung der Arbeitslosigkeit" wird etwas öfter (rH = 0,21) und die anspruchsloseren Aussagen zur Beschäftigungsproblematik (zusammen rH = 0,52) werden im Vergleich zur Vorgängerregierung seltener genannt. Gleichzeitig fällt die sehr hohe Zahl von Äußerungen zur Konsolidierung des Staatshaushaltes (rH = 0,62) auf. Sie ist höher als unter der konservativ-liberalen Regierung selbst in den Wahljahren (z. B. 1997/98 rH = 0,35) und auch weit höher als unter der SPD-geführten Regierung Anfang der 1980er (1981/82: rH = 0,06).[18] Betrachtet man den Kontext der entsprechenden Stellen in den Reden, findet sich dabei häufig ein Argumentationsmuster, von dem Bleses und Rose feststellten, dass es auch von der unionsgeführten Regierung Kohl gern verwendet wurde (Bleses/Rose 1998: 228): Die Sanierung des Staatshaushaltes sei eine Voraussetzung, wieder politische Handlungsfähigkeit zu erlangen, und damit auch eine Voraussetzung für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. So erklärte zum Beispiel Bundeskanzler Schröder in einer Bundestagsrede:

„Wir müssen sehen, dass wir diese Schulden abtragen. Staatliche Handlungsfähigkeit ist dabei kein Selbstzweck. Aber sie ist Mittel zum Zweck, um Solidarität in unserer Gesellschaft durch Politik zu organisieren, um Massenarbeitslosigkeit zu bekämpfen. … Klar wird: Nur die Konsolidierung des Haushaltes, nur der Abtrag der Schulden erlaubt das Setzen von politischen Prioritäten in der Zukunft" (PIA 80/1999: 619).[19]

Hier wird also dem Ziel der Konsolidierung des Staatshaushaltes keine unbedingte, sondern nur eine bedingte Priorität eingeräumt: *Zuerst* muss gespart werden, *danach* kann man – wenn man will – wieder kostenaufwändige Beschäftigungsmaßnahmen durchführen. Ob das zukünftige Ziel Vollbeschäftigung sein wird, wird allerdings in den Reden nicht deutlich. Wie schon erwähnt, findet dieser Begriff in den Reden keine Erwähnung. Da das Ziel Preisstabilität 1999 jedoch kaum eine Rolle spielt (rH = 0,05) und die Einhaltung der Konvergenzkriterien in diesem Jahr überhaupt nicht thematisiert

[16] Theo Waigel, Thüringer Unternehmertage am 30. März 1998 auf der Wartburg bei Eisenach.

[17] Helmut Kohl, 724. Sitzung des Bundesrates am 24. April 1998 zur Festlegung des Teilnehmerkreises an der Dritten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.

[18] Damals war allerdings auch die Staatsverschuldung weitaus niedriger. 1982 lag sie bei 607,8 Mrd. DM, während sie 1998 2.256,4 Mrd. DM betrug (Statistisches Bundesamt 2000: 1.27).

[19] Gerhard Schröder, 55. Sitzung des XIV. Bundestages am 16. September 1999, Haushaltsdebatte.

wurde (rH = 0), wird sehr wahrscheinlich das Vollbeschäftigungsziel anders als unter der konservativ-liberalen Regierung nicht ausdrücklich negiert. Aber als unbedingt notwendig erscheint die Verfolgung dieses Ziels auch nicht; zumindest wird die Konsolidierung des Staatshaushaltes als wichtiger angesehen.

5. Zusammenfassung der Ergebnisse

Meine Inhaltsanalyse politischer Reden von Regierungsmitgliedern ergab, dass seit den 1980er Jahren das Vollbeschäftigungsziel nicht mehr postuliert wird. Dies hatte in verschiedenen Regierungskonstellationen unterschiedliche Hintergründe.

Für die bis 1982 bestehende sozial-liberale Regierung konnte den analysierten Reden nicht eindeutig entnommen werden, welchen Grund das Vermeiden des Vollbeschäftigungsbegriffes hatte. Da keine mit dem Vollbeschäftigungsziel konfligierenden Ziele formuliert wurden, sind zwei Interpretationen möglich: Entweder man strebte Vollbeschäftigung tatsächlich nicht mehr an, oder aber man vermied das Vollbeschäftigungsversprechen, weil man bezweifelte, es einlösen zu können.

Anders verhält es sich mit der konservativ-liberalen Regierung von 1982 bis 1998. Von dieser wurde den Zielen Preisstabilität und Konsolidierung des Staatshaushaltes eindeutig Vorrang beigemessen. Das impliziert eine Absage an Vollbeschäftigung, sofern die politischen Akteure von einem Zielkonflikt zwischen Vollbeschäftigung und Inflation ausgehen.

Für die derzeitige „rot-grüne“ Regierung hat die Konsolidierung des Staatshaushaltes ebenfalls Vorrang vor Vollbeschäftigung, ein Vorrang von Preisstabilität ist dagegen nicht festzustellen. Eine Priorität zugunsten der Haushaltskonsolidierung bedeutet keine prinzipielle Absage an das Ziel der Vollbeschäftigung. Denkbar ist auch, dass nach einer Reduktion der Staatsschulden wieder verstärkt kostenintensive Beschäftigungsprogramme zur Wiedererlangung von Vollbeschäftigung durchgeführt werden sollen.

Trotz der zu beobachtenden Abkehr vom Vollbeschäftigungsziel spielen weniger anspruchsvolle Ziele wie der Abbau der Arbeitslosigkeit oder die Erhöhung der Beschäftigung im politischen Diskurs weiterhin eine überragende Rolle. Die Massenarbeitslosigkeit ist also in diesem Diskurs (noch) nicht zum unproblematisiert hingenommenen Normalzustand geworden.

Literatur

Adamy, W. / Steffen, J., 1982: „Arbeitsmarktpolitik“ in der Depression. Sanierungsstrategien der Arbeitslosenversicherung 1927–1933. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 17: 276–291.

Berger, J., 1996: Vollbeschäftigung als Staatsaufgabe? Der Aufstieg und Niedergang des Vollbeschäftigungsversprechens. S. 317–352 in: D. Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Bleses, P. / Rose, E., 1998: Deutungswandel der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs. Frankfurt/Main, New York: Campus.

Bleses, P. / Vetterlein, A., 2002: Gewerkschaften ohne Vollbeschäftigung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Bonß, W. / Heinze, R.G., 1984: Arbeit, Lohnarbeit, ohne Arbeit. Zur Soziologie der Arbeitslosigkeit. S. 7–49 in: dies. (Hrsg.), Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Büchel, F. / Falter, J.W., 1994: Der Einfluß der Langzeitarbeitslosigkeit auf die Parteibindung in der Bundesrepublik Deutschland. Zeitschrift für Parlamentsfragen 24: 186–202.

Falter, J.W., 1987: Pitfalls in Scientific Model Building: Unemployment, the Unemployed, and the Nazi Vote 1930-1933. S. 183–200 in: H. Wold (Hrsg.), Theoretical Empiricism: A General Rationale for Scientific Model Building. New York: Peragon House.

Frey, B.S. / Weck, H., 1981: Hat Arbeitslosigkeit den Aufstieg des Nationalsozialismus bewirkt? Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik 196: 1–31.

Früh, W., 1998: Inhaltsanalyse: Theorie und Praxis. Konstanz: UVK Medien.

Grabow, K., 2002: Der Weg zur Vollbeschäftigung. Berliner Journal für Soziologie 12: 365–388.

Kalecki, M., 1974: Politische Theorie der Vollbeschäftigung [1943]. S. 176–185 in: B.S. Frey / W. Meißner (Hrsg.), Zwei Ansätze der Politischen Ökonomie. Marxismus und ökonomische Theorie der Politik. Frankfurt/Main: Athenäum-Fischer.

Kaltefleiter, W., 1966: Wirtschaft und Politik in Deutschland. Konjunktur als Bestimmungsfaktor des Parteiensystems. Köln, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Klönne, A., 1984: Arbeitslosigkeit und politische Systemkrise. Ein Rückblick auf die Weimarer Republik. S. 191–213 in: W. Bonß / R.G. Heinze (Hrsg.), Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Kromphardt, J., 1998: Arbeitslosigkeit und Inflation. Eine Einführung in die makroökonomischen Kontroversen. Stuttgart: UTB Vandenhoeck.

Lisch, R. / Kriz, J., 1978: Grundlagen und Modelle der Inhaltsanalyse. Reinbeck: Rowohlt.

Mankiw, N.G., 2001: Inflation und Arbeitslosigkeit. Über den unerbittlichen und mysteriösen Zusammenhang. Wirtschaftspolitische Blätter 48: 446–455.

Merten, K., 1995: Inhaltsanalyse. Einführung in Theorie, Methode und Praxis. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Offe, C., 1995: Vollbeschäftigung? Zur Kritik einer falsch gestellten Frage. S. 240–249 in: K. Bentele / B. Reissert / R. Schettkat (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Frankfurt/Main, New York: Campus.

Pankoke, E. 1990: Die Arbeitsfrage. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

PIA – Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Bulletin. Bonn.

Preller, L., 1978: Sozialpolitik in der Weimarer Republik [1949]. Frankfurt/Main: Athenäum.

Richardson, P./ Boone, L. / Giorno, C. / Meacci, M. / Rae, D. / Turner, D., 2000: The Concept, Policy Use and Measurement of Structural Unemployment: Estimating a Time Varying NAIRU across 21 OECD Countries. OECD: Economics Department Working Papers No. 250.

Rothschild, K.W., 1974: Die Phillipskurven-Diskussion. Eine Übersicht. S. 15–59 in: E. Nowotny (Hrsg.), Löhne, Preise, Beschäftigung: die Phillips-Kurve und ihre Alternativen. Frankfurt/Main: Athenäum-Fischer.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1968: Stabilität im Wachstum. Jahresgutachten 1967/68.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2002: Jahresgutachten 2002/03.

Scharpf, F.W., 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt/Main, New York: Campus.

Scharpf, F.W., 1988: Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation. Politische Vierteljahresschrift 29: 6–41.

Schmidt, M.G., 1993: Arbeitslosigkeit und Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik. Eine vergleichende Analyse. S. 25–45 in: H.-D. Klingemann / W. Luthardt (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse: Jürgen Fijalkowski zum 60. Geburtstag. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Spahn, H.-P. / Vobruba, G. (1989): Das Beschäftigungsproblem. Die ökonomische Sonderstellung des Arbeitsmarktes und die Grenzen der Wirtschaftspolitik. S. 43–71 in: G. Vobruba, Arbeiten und Essen. Politik an den Grenzen des Arbeitsmarktes. Wien: Passagen.

Statistisches Bundesamt, 2000: Statistisches Taschenbuch. Arbeits- und Sozialstatistik. Herausgegeben vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.

Urban, H.-J., 1998: Ein neues „Bündnis für Arbeit"? Über Interessenlagen und Verhandlungsstrategien in einem neokorporatistischen Beschäftigungspakt. Zeitschrift für Sozialreform 44: 613–637.

Vobruba, G., 1998: Ende der Vollbeschäftigungsgesellschaft. S. 21–51 in: K. Eicker-Wolf / R. Käpernick / T. Niechoj / S. Reiner / J. Weiß (Hrsg.): Die arbeitslose Gesellschaft und ihr Sozialstaat. Marburg: Metropolis.

Vobruba, G., 2000: Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Summary: During the 1960s and the early 1970s there was a consensus among the major German parties that it is a central political task to preserve full employment. The governments of the time were willing to spend a lot of money to achieve this aim and to accept a higher level of inflation. However, because of the persistently high unemployment rates since the middle of the 1970s doubts began to arise as to whether it is possible to restore full employment by political means. Furthermore, this political aim itself is today not of the same importance as it was thirty years ago. This article presents the results of a content analysis of political speeches from 1973 to 1999. It is shown that the term "full employment" has vanished from the speeches of the members of the Government. At the same time the aims of a consolidated budget and, for the former conservative-liberal government, of stable prices have priority over full employment.