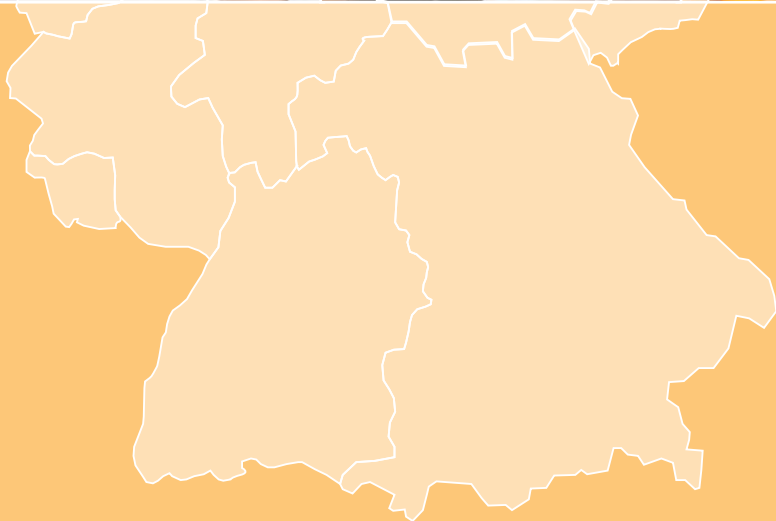


Dienstleistungen in Deutschland besser als ihr Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig

Anregungen für eine
zukunftsfähige Dienstleistungspolitik



ARBEITSKREIS DIENSTLEISTUNGEN



Friedrich-Ebert-Stiftung

Wirtschaftspolitik

Arbeitskreis Dienstleistungen

Dienstleistungen in Deutschland: Besser als ihr Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig!

Anregungen für eine zukunftsfähige Dienstleistungspolitik
aus dem Arbeitskreis Dienstleistungen der Friedrich-Ebert-Stiftung und der
Dienstleistungsgewerkschaft ver.di.

zusammengestellt von
Josef Hilbert und Rolf Brandel*

*PD Dr. Josef Hilbert ist Forschungsdirektor des Forschungsschwerpunktes „Gesundheitswirtschaft und Lebensqualität“ am Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen.
Dr. Rolf Brandel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsschwerpunkt „Bildung und Erziehung im Strukturwandel“ desselben Instituts.*

Herausgegeben vom
Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und
Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Wirtschaftspolitik
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn
<http://www.fes.de/wirtschaftspolitik>
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn
März 2006
ISBN 3-89892-485-8

Inhalt:	Seite
auf einen Blick	5
Zusammenfassung	7
„Es wurde Zeit, darüber zu reden!“ Der Arbeitskreis Dienstleistungen: Hintergründe, Ziele, Vorgehensweise	12
„Stark und verbesserungsbedürftig!“ Dienstleistungen in Deutschland – ein dynamischer Wachstumsträger bleibt unter seinen Möglichkeiten	14
„Denn sie wissen nicht, was sie tun!“ Eckpunkte der Diskussion um die Zukunft der Dienstleistungen in Deutschland	20
„Es gibt nichts gutes, außer man tut es!“ Anregungen für eine zukunftsfähige Dienstleistungspolitik für Deutschland	29
Anhang	35
Der Arbeitskreis Dienstleistungen	38

auf einen Blick...

- Dienstleistungen leisten heute mit gut 70% auch in Deutschland mit Abstand den größten Beitrag zu Wertschöpfung und Beschäftigung. Sie sind Wachstumsmotor, bleiben aber weit hinter ihren Möglichkeiten zurück. Nicht zuletzt soziale und gesellschaftsbezogene Dienstleistungen weisen im internationalen Vergleich mit angelsächsischen und skandinavischen Ländern noch Entwicklungspotentiale auf. Um die Chancen, die im Dienstleistungsbereich stecken, auch in Deutschland zu nutzen, brauchen wir eine zielgerichtete und wirksame Dienstleistungspolitik.
- Eine moderne Dienstleistungspolitik muss die in Deutschland häufig unstrukturierten Debatten über die Zukunft der Arbeit und über Wege zu mehr Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung bündeln und machbare und sozial verträgliche Ansätze aufgreifen. Die spezifischen Herausforderungen einzelner Dienstleistungsfelder erfordern branchenspezifische Konzepte, um das Potential einer ausbaufähigen Dienstleistungswirtschaft und zukunftsgerechter öffentlicher Dienstleistungsangebote für die Bewältigung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Aufgaben nutzbar zu machen. Dies gilt heute vor allem für Schlüsselbereiche wie Gesundheit, Soziales, Erziehung und Bildung.
- Dienstleistungen schaffen Lebensqualität. „Arbeit, Arbeit, Arbeit“ greift daher als Leitbild einer modernen Dienstleistungspolitik zu kurz. Vielmehr geht es darum, neue und veränderte Dienstleistungsnachfrage so zu erschließen, dass attraktive Arbeitsbedingungen mit einem Mehrwert an Lebensqualität und einer verbesserten Umweltverträglichkeit des Wirtschaftens verbunden werden.
- Das Humankapital als wichtige Ressource ist in der industriellen Produktion seit langem anerkannt. Das gilt auch für einen expandierenden Dienstleistungssektor. Die Zukunft kann nur mit steigender Innovationsfähigkeit, Produktivität, Qualität und dafür auch in der Breite gut qualifiziertem Personal gewonnen werden. Hier liegt noch vieles im Argen, denn um die Arbeitsbedingungen im Dienstleistungssektor ist es häufig schlecht bestellt. Dienstleistungspolitik muss hier klar Position beziehen, denn Deutschlands Zukunft kann nicht in einem ausufernden Niedriglohnsektor liegen. Was wir brauchen sind anspruchsvolle und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze - nicht nur in der Industrie, sondern gerade auch im Dienstleistungsbereich.
- Dienstleistungspolitik muss Kräfte bündeln, Perspektiven aufzeigen und auch mit manchen Vorurteilen aufräumen. Das kann sie nur, wenn sie ein eigenständiges Profil gewinnt und nicht zum Anhängsel einer einseitig industrieorientierten Wirtschaftspolitik gemacht wird. Ein gründlicher Anpassungsprozess in der politischen und administrativen Verantwortung ist dazu die unbedingte Voraussetzung.

- Politik und Gesellschaft müssen verstärkt Verantwortung für die Perspektiven des Dienstleistungssektors übernehmen. Trotz seiner immensen wirtschaftlichen, beschäftigungs- und gesellschaftspolitischen Bedeutung ist diese Verantwortung vielen Entscheidungsträgern heute noch nicht ausreichend bewusst. Dienstleistungspolitik braucht deshalb nicht nur eine feste politische Verankerung, sondern auch fundierte Grundlagen, um frühzeitig Perspektiven für Wirtschaft und Beschäftigung zu erkennen und nutzbar zu machen.

Zusammenfassung

1. Dienstleistungen in Deutschland – ein dynamischer Wachstumsträger bleibt unter seinen Möglichkeiten

Dienstleistungen sind etwa seit Beginn der 80-er Jahre der größte Sektor der Wirtschaft in Deutschland. Auch aktuell sind Dienstleistungen in Deutschland auf Wachstumskurs: Gleichwohl gehen viele Beobachter der Entwicklungen im Dienstleistungssektor davon aus, dass Deutschland in der Dienstleistungswirtschaft unter seinen Möglichkeiten bleibt und dass das Wachstum noch kräftiger sein könnte als es derzeit ist. Der Arbeitskreis Dienstleistungen, der von der Friedrich-Ebert-Stiftung sowie von der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di gemeinsam eingerichtet wurde, hatte zur Aufgabe,

- die Entwicklungstrends im Dienstleistungssektor zu verstehen und zu erörtern und
- Anregungen dafür zu geben, wie durch eine offensive Dienstleistungspolitik die Potentiale dieses Sektors für mehr Wachstums und für ein Mehr an attraktiven Arbeitsplätzen besser genutzt werden können.

Der Blick aus der internationalen Perspektiven auf die Entwicklungstrends in der deutschen Dienstleistungswirtschaft legt insbesondere drei Besonderheiten offen:

- Bei technologie- und wissensintensiven Diensten, die sich auf das produzierende Gewerbe beziehen, sind Deutschlands Dienstleister einigermaßen gut am Ball. Gleichwohl bestehen auch hier noch Verbesserungsmöglichkeiten.
- Sowohl im Vergleich mit den starken angelsächsischen Ländern als auch mit starken skandinavischen Ländern fällt auf, dass Deutschlands Dienstleister bei sozialen und gesellschaftsbezogenen Dienstleistungen vergleichsweise schwach dastehen. Hier deutet sich eine große Gestaltungsherausforderung für die Zukunft an. Ein großer Teil der hier zu Tage tretenden Defizite geht auf die in Deutschland schlecht ausgebaute Kinderbetreuung zurück.
- Bei Dienstleistungen hat Deutschland ein großes Außenhandelsdefizit. Eine ganz wichtige Ursache hierfür ist der Tourismus. Hier exportiert Deutschland in großem Stil Dienstleistungsnachfrage. Wenn es gelänge, Deutschland als Reisedestination für ausländische Touristen zu stärken, ist hiervon ein kräftiger Impuls für den Dienstleistungssektor zu erwarten.

2. Eckpunkte der Diskussion um die Zukunft der Dienstleistungen in Deutschland

In Deutschland wird heftig und intensiv über die Zukunft der Arbeit im Dienstleistungssektor debattiert. Allerdings ist diese Debatte völlig unstrukturiert, extrem unübersichtlich und sehr stark von Modetrends abhängig. Aus der Vielfalt der Beiträge lassen sich einige zentrale Botschaften herleiten:

- Wegen der Größe und Vielschichtigkeit des Dienstleistungssektors ist es schwer, eine einheitliche Dienstleistungspolitik für alle Dienstleistungsbranchen zu formulieren. Hier gilt: „*There is no one that fits all*“. Querschnittsthemen, die mehr oder weniger alle Branchen betreffen, sind vor allem eine Vereinfachung von Vorgaben und Verfahren bei den rechtlichen Rahmenbedingungen, finanzielle, ggf. steuerliche Anreize für einfache Dienstleistungen, Service Engineering und Exportsteigerung. Darüber hinausgehend gibt es kaum weitere Ansatzpunkte für eine den gesamten Sektor umfassende Dienstleistungspolitik. Gefordert sind vielmehr branchenspezifische Konzepte.
- Mit Blick auf branchenspezifische Konzepte gelten heute insbesondere die Bereiche Gesundheit, Soziales, Erziehung, Bildung und Wissen als zentrale Herausforderungen. Sie sind wirtschaftlich und beschäftigungsmäßig besonders bedeutsam und aussichtsreich und haben gleichzeitig auch eine hohe Bedeutung für die Lebensqualität der Menschen in Deutschland. Spezifische Qualitäts- und Wachstumskonzepte für diese Dienstleistungsbranchen sind ein unerlässliches Muss. Weitere wichtige Dienstleistungsbranchen, für die Entwicklungskonzepte Erfolg versprechen, sind u.a. Mobilität und Logistik, Energiewirtschaft sowie der Bereich Medien und Telekommunikation.
- Die Diskussion um die Zukunft der Dienstleistungen in Deutschland muss dringend arbeitspolitisch aufgeladen werden. Arbeitsgestaltung und Arbeitsbedingungen spielen in den Debatten nur eine kleine Nebenrolle. Thematisiert werden sie nur, wenn über Einfacharbeit für Geringqualifizierte gestritten wird. Aber auch hier bleibt unklar, wo und unter welchen Bedingungen Förderungen – etwa über Kombilöhne - sinnvoll sind.

3. Anregungen für eine zukunftsfähige Dienstleistungspolitik für Deutschland

Aus der Analyse von Entwicklungstrends und aus der Auseinandersetzung mit den in Deutschland laufenden Debatten um die Zukunft der Dienstleistungen sind im Arbeitskreis Anregungen für eine auf Aktivierung setzende Dienstleistungspolitik entwickelt worden. Sie lassen sich mit den folgenden Stichworten umreißen:

- Dienstleistungspolitik in Deutschland braucht ein Leitbild: Es geht nicht nur um „Arbeit, Arbeit, Arbeit“, sondern Dienstleistungspolitik gewinnt auch dadurch, dass sie auf mehr Lebensqualität, auf attraktive Arbeitsbedingungen sowie auf mehr Umweltverträglichkeit des Wirtschaftens zielt.
- Bessere Betreuungsangebote für Kinder sind das oberste Gebot für Dienstleistungspolitik in Deutschland. Deutschland ist eine Diaspora was das Betreuungsangebot für Kinder angeht. Bessere Betreuungsangebote sind eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Frauenerwerbstätigkeit in Deutschland steigen kann. Gleichzeitig werden bei der Kinderbetreuung zahlreiche neue Arbeitsplätze entstehen.
- Zukunftsfähige Ansätze zur weiteren Entwicklung des Dienstleistungssektors in Deutschland müssen viel stärker als in der Vergangenheit branchenspezifisch angelegt sein. Besondere Aufmerksamkeit ist dabei auf Branchen mit großen Wachstumschancen zu legen, etwa Gesundheit, Soziales, Senioren, Bildung und Wissen, unternehmensnahe Dienste. Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang, dass mehr und mehr Regionen in Deutschland Gesundheit und Soziales nicht mehr als Last, sondern als wirtschaftliche Chance begreifen und deshalb Gesundheitswirtschaft oder Seniorenwirtschaft als Kompetenzfelder entwickeln.
- In Deutschland herrscht kein Mangel an Ideen für die Zukunft der Dienstleistungen. Was allerdings fehlt, ist ein systematisches Monitoring darüber, was konkret an Pilotierungs- und Umsetzungsaktivitäten begonnen wurde, wie deren Wirksamkeit und Erfolge einzuschätzen sind und wo Korrektur- oder Nachsteuerungsnotwendigkeiten bestehen. Ein systematisches und öffentlichkeitswirksames Monitoring ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Dienstleistungspolitik einen langen Atem bekommt und nachhaltig wirksam wird. Durch ein solches Monitoring kann auch die Transparenz und der Erfahrungsaustausch zwischen den Ansätzen der Dienstleistungspolitik, die bereits in einigen Regionen und Bundesländern gestartet worden ist, erhöht werden.
- In den allermeisten Dienstleistungsbranchen kann die Zukunft nur mit besser qualifiziertem Personal und nicht mit geringeren Qualifikationen gewonnen werden. Allerdings bieten sich in einigen Branchen (etwa bei haushaltsnahen Diensten) in begrenztem Maße

Einsatzmöglichkeiten. Jedoch ist auch hier damit zu rechnen, dass der Wettbewerb mittel- und langfristig auf ein anspruchsvolleres Service-Design setzt, das nur mit gut qualifizierten Arbeitskräften zu realisieren ist. Aus diesem Grund ist es zwar sinnvoll, dass in Branchen, in denen zurzeit Einsatzmöglichkeiten für Geringqualifizierte bestehen, Kombilöhne zur Anwendung kommen. Allerdings kann dies keine Lösung für die gesamte Breite des Dienstleistungssektors, sondern nur für ausgewählte Teilbranchen sein. Und darüber hinaus ist es im Interesse der Zukunftsfähigkeit dieser Branchen und Arbeitsplätze unerlässlich, dass die Einsatzmöglichkeiten eng umrissen sind und zeitlich befristet und dass des Weiteren den Betroffenen weitergehende berufliche Qualifizierungs- und Entwicklungsmöglichkeiten geboten werden, die über aktuelle betriebliche Bedarfe hinausgehen und den Beschäftigten einen echten Zusatznutzen bringen (v. a. anerkannte Schul- und Ausbildungsabschlüsse). Eine solche Perspektive bietet im Übrigen auch die Chance, dass das größte Problem des Kombilohns – nämlich, dass es auf breiter Front zu Mitnahmeeffekten kommt – vermieden wird.

- Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die internationale Konkurrenz auch im Dienstleistungsbereich steigt. Da Deutschland im Handel mit Dienstleistungen ein kräftiges Minus aufweist, ergibt sich für die Dienstleistungswirtschaft in diesem Land in ganz besonderem Maße die Herausforderung, dass Dienstleister im internationalen Wettbewerb ihre Position stärken. Wichtige Impulse sind diesbezüglich etwa durch den Forschungstitel „Innovative Dienstleistungen“ sowie durch den Schwerpunkt „Export“ im Rahmen des Zukunftsprogramms „dl2100“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung auf den Weg gebracht worden. Allerdings ist unbestritten, dass die bisherigen Anstrengungen noch nicht ausreichen, um die Potentiale Deutschlands auszuschöpfen. Weitere wichtige Impulse für die Internationalisierung der Dienstleistungen werden von der derzeit debattierten Europäischen Dienstleistungsrichtlinie erwartet. Zwar teilt der Arbeitskreis die Hoffnung, dass durch eine stärkere Integration des europäischen Binnenmarktes für Dienstleistungen ein deutlicher Zugewinn an Arbeitsplätzen entsteht. Jedoch darf dies nicht auf Kosten der Dienstleistungsqualität, des Verbraucherschutzes sowie der Qualität der Beschäftigungsverhältnisse gehen. Der jetzt diskutierte Entwurf zur Europäischen Dienstleistungsrichtlinie lässt bei einer Umsetzung gravierende Einbußen beim Verbraucherschutz und bei der Dienstleistungsqualität befürchten und würde für die Arbeit in vielen Dienstleistungsbranchen Sozialdumping zur Folge haben. Der Entwurf bedarf daher einer gründlichen Überarbeitung.
- Um die Arbeitsbedingungen ist es in vielen Teilen des Dienstleistungssektors schlecht bestellt. Um hier Verbesserungen zu erzielen, ist es sinnvoll, die Erfahrungen aus den Arbeitswissenschaften, die sich u. a. mit Fragen zur Motivation, Arbeitszufriedenheit, Entlohnung und mit Anforderungen an den betrieblichen Gesundheitsschutzes vornehmlich im produzierenden Bereich auseinandergesetzt haben, stärker auch im Dienstleistungssektor zu berücksichtigen. Dann muss es darum gehen, wie durch eine verbesserte Gestaltung des Technikeinsatzes, der Organisation der Arbeit, der Arbeitszeiten, durch

einen optimierten Gesundheitsschutz, ggf. auch durch höhere Löhne die Arbeit attraktiver und zukunftsfähiger gemacht werden kann. Auch hier ist ein spezifisch branchenbezogenes Vorgehen sinnvoll. Ganz dringlich ist, dass für die Gesundheitswirtschaft eine Innovationsoffensive zu moderner Arbeit in Medizin und Pflege zustande kommt.

- Die Mittel der regionalen Strukturpolitik sollen besser für Dienstleistungen fruchtbar gemacht werden. Bislang lag der Schwerpunkt der regionalen Strukturpolitik eindeutig bei Fragestellungen, Projekten und Initiativen, die sich auf Branchen des produzierenden Gewerbes bezogen. In den Bundesländern, in denen explizit Dienstleistungspolitik betrieben wird, ist jedoch erkennbar, dass eine größere Offenheit der Strukturpolitik für den Dienstleistungssektor Erfolge bringen kann. Von daher kann der regionalen Strukturpolitik nur mit Nachdruck geraten werden, Dienstleistungsbranchen verstärkt Aufmerksamkeit zu schenken und dafür zu sorgen, dass die Förderinstrumente für Dienstleister voll geöffnet werden.

„Es wurde Zeit, darüber zu reden!“**Der Arbeitskreis Dienstleistungen: Hintergründe, Ziele, Vorgehensweise**

In Deutschland wird sehr intensiv über nachhaltige Wege in die Zukunft geforscht, debattiert und gestritten. Im Mittelpunkt steht dabei, wie es gelingen kann, die Beschäftigungslage zu verbessern und die Wirtschaft auf einen zuverlässigen Wachstumskurs zurück zu bringen.

Deutschland ist in der Welt für seine industriellen Produkte „made in Germany“ bekannt. Auch nach innen versteht sich Deutschland als Industrienation. Dementsprechend konzentriert sich die Suche nach der Zukunft von Wirtschaft und Arbeit auch vorwiegend auf das produzierende Gewerbe.

Neue Akzente bei Autos, Maschinen, chemischen Erzeugnissen oder auch bei Nahrungs- und Genussmitteln werden für die Zukunft des Standorts von hoher Bedeutung sein. Gleichwohl führt der starke Fokus auf die Industrie die Zukunftsdebatte in die Irre. Denn spätestens seit Anfang der 80er Jahre wird die Mehrheit der Arbeitsplätze in Deutschland – wie in allen anderen entwickelten Ländern – von Branchen gestellt, die zum Dienstleistungssektor gehören. Und es sind dort keineswegs nur die unternehmens- bzw. produktionsnahen Dienste, die für Dynamik sorgen. Ganz zentrale Beiträge für Wachstum und Beschäftigung waren gerade auch bei personenbezogenen und sozialen Diensten – also etwa bei Kultur und Freizeit, Bildung und Wissen sowie bei Gesundheit und Soziales – zu verzeichnen.

Zwar ist der Dienstleistungssektor in Deutschland in den letzten 20-30 Jahren sehr stark gewachsen, dennoch gehen viele Beobachter der Entwicklungen im Dienstleistungssektor davon aus, dass Deutschland in der Dienstleistungswirtschaft unter seinen Möglichkeiten bleibt und dass das Wachstum noch kräftiger sein könnte als es derzeit ist.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung und die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di haben im Jahre 2003 einen Arbeitskreis Dienstleistungen einberufen. Seine Aufgaben lassen sich mit folgenden Stichworten umreißen:

- Die Entwicklungstrends und Entwicklungspotentiale des Dienstleistungssektors in Deutschland analysieren
- Die Aufmerksamkeit und das Verständnis für Fragen der Zukunft der Dienstleistungen im Rahmen der Zukunftsdebatte verbessern
- Potentiale für mehr Arbeit und Wachstum im Dienstleistungssektor identifizieren
- Ansätze und Perspektiven für eine systematische Aktivierung der vorhandenen Potentiale herausarbeiten (Stichwort: Aktivierende Dienstleistungspolitik)
- Eckpunkte dafür formulieren, dass die Zukunft des Dienstleistungssektors für die Menschen mehr Lebensqualität bringen kann, für die Beschäftigten attraktive und sozialverträgliche Arbeitsplätze bietet und umweltverträglich ist.

Der Arbeitskreis Dienstleistungen hat sich insgesamt sechsmal getroffen. Bei diesen Treffen wurden von einzelnen Mitgliedern inhaltliche Beiträge vorgestellt, erörtert und anschließend – soweit der notwendige Konsens herrschte – zu Perspektivaussagen verdichtet. Zusätzlich wurden für den Arbeitskreis zu verschiedenen Fragestellungen Expertisen erstellt, die ebenfalls eingehend erörtert und ausgewertet wurden. Eine Übersicht über die Themen der Sitzungen und die der erstellten Expertisen findet sich in der Anlage.

Die folgenden Ausführungen verdichten die Debatten des Arbeitskreises Dienstleistungen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf einer Übersicht über Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten.

Ausgehend von

- einem kurzen *Überblick über Merkmale und Entwicklungen des Dienstleistungssektors* in Deutschland und
- einem *Überblick über die wichtigsten Facetten der Debatte* um die Zukunft der Dienstleistungen

werden zentrale *Anregungen für eine zukunftsfähige Dienstleistungspolitik* vorgestellt, die in den Debatten des Arbeitskreises eine Rolle gespielt haben.

Im Arbeitskreis Dienstleistungen waren Fachleute aus der Praxis, Praktiker aus Politik und Verwaltung sowie wissenschaftliche Experten vertreten. Der Arbeitskreis war weder verpflichtet, auf politische oder gewerkschaftliche Beschlusslagen der Veranstalter Rücksicht zu nehmen, noch konnte er beanspruchen, für die Friedrich-Ebert-Stiftung oder für die Dienstleistungsgewerkschaft

ver.di eine Beschlusslage vorweg zu nehmen. Gleichwohl sind aber Ideen und Anregungen aus dem Arbeitskreis bereits für konkrete Projekte und Initiativen fruchtbar geworden.

Die nachstehenden Ergebnisse des Arbeitskreises sind dort nicht abschließend erörtert und verabschiedet worden. Die Friedrich-Ebert-Stiftung und die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di haben die Autoren gebeten, aus ihrer Sicht wichtige Erkenntnisse und Ergebnisse zusammen zu stellen. Trotz aller Bemühungen, die zentralen Botschaften aus den Diskussionen aufzugreifen und wiederzugeben, kann eine Interpretation von intensiven und z. T. kontroversen Debatten nicht vollständig und ohne Verkürzungen und Verdichtungen auskommen. Insofern tragen die Autoren die Verantwortung für den Inhalt der folgenden Seiten und nicht die Friedrich-Ebert-Stiftung oder die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di.

**„Stark und verbesserungsbedürftig!“
Dienstleistungen in Deutschland – ein
dynamischer Wachstumsträger bleibt
unter seinen Möglichkeiten**

Deutschlands Wirtschaft ist eine Dienstleistungswirtschaft. Über 70% der Bruttowertschöpfung werden in den Dienstleistungsbranchen erzeugt und fast genauso hoch ist der Anteil der Dienstleister an der genannten Beschäftigung in Deutschland.

Neue zusätzliche Arbeitsplätze entstehen in Deutschland nahezu ausschließlich im Dienstleistungssektor (vgl. Eichener/Heinze 2005). Zwar ist „Made in Germany“ im Inland wie im Ausland das Markenzeichen der deutschen Wirtschaft und gilt als Synonym für hohe Leistungsfähigkeit bei industriellen Erzeugnissen, gleichwohl ist das produzierende Gewerbe bereits seit mehreren Jahrzehnten nicht mehr der Träger und der Garant für eine positive Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung. Etwa seit Beginn der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts hat die Dienstleistungswirtschaft das produzierende Gewerbe in dieser Rolle abgelöst. Seit Anfang der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts sind in Deutschland fast 5 Millionen Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor geschaffen worden.

Die Beschäftigungsgewinne bei den Dienstleistern waren allerdings in vielen Jahren nicht in der Lage, die Beschäftigungseinbußen in den anderen Sektoren der Ökonomie voll zu kompensieren. Ganz typisch für die Entwicklung in Deutschland ist etwa die Beschäftigungsbilanz des Jahres 2005: Die Zahl der Erwerbstätigen sank leicht um 0,3% auf 38,7 Millionen ab. Hinter dieser leichten Schrumpfung der Erwerbstätigkeit standen ganz unterschiedliche sektorale Entwicklungen: während im produzierenden Gewerbe die Zahl der Erwerbstätigen im Vergleich zum Vorjahr um 1,7% sank, kam es im Dienstleistungsbereich zu leichten Beschäftigungsgewinnen. Gegenüber 2004 nahm die Erwerbstätigkeit hier um 0,5% zu. Hier entstanden 2004 etwa 144.000 zusätzliche Arbeitsplätze. (Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 02.01.2006).

Betrachtet man die Beschäftigungsentwicklung nach einzelnen Dienstleistungsbranchen, so zeigt sich ein durchaus differenziertes Bild. Die folgende Tabelle zeigt die Veränderungsdaten bei einigen Sektoren in einem längeren Zeitverlauf.

Tabelle 1:

Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in ausgewählten Dienstleistungsbranchen (1982 bis 1997 nur Westdeutschland, ab 1998 Gesamtdeutschland)

Branche	1982 – 1987	1987 – 1992	1992 – 1997	1998¹ – 2001	2001 - 2004
Infrastruktur, Transport	+ 2,0 %	+ 15,9 %	-7,7 %	+ 6,1 %	- 2,6 %
Handel	- 0,8 %	+ 17,9 %	- 4,6 %	+ 1,2 %	- 6,0 %
Finanzdienstleistungen	+ 8,8 %	+ 12,2 %	- 0,8 %	+ 2,3 %	- 4,3 %
Gastronomie, Tourismus	+ 7,1 %	+ 18,7 %	+ 0,8 %	+ 12,5 %	- 4,1 %
Gesundheitswesen	+14,0 %	+ 20,3 %	+12,5 %	+ 6,1 %	+ 4,2 %
Staatliche Verwaltung	+ 8,0 %	+ 1,7 %	- 7,1 %	- 6,3 %	- 2,1 %

Quelle: Institut Arbeit und Technik / eigene Berechnungen

¹Durch eine in den Jahren 1997/98 veränderte statistische Klassifizierung und damit verbundene Umgruppierungen einzelner Sektoren, insbesondere im Bereich der unternehmensnahen Dienstleistungen, werden hier die Beschäftigungsdaten von 1998 für Gesamtdeutschland nach den neuen Kriterien zugrunde gelegt.)

In der Beschäftigungsentwicklung einzelner Dienstleistungsbranchen in einem längeren Zeitablauf fällt eine in den meisten Dienstleistungsbranchen stark unterschiedliche Entwicklungsdynamik auf. Dekaden einer starken Beschäftigungsausweitung folgen nicht selten Zeiten, in denen das Beschäftigungsvolumen wieder zurückgeht. Diese doch zum Teil recht ambivalenten Entwicklungsschübe machen zum einen deutlich, dass die Entwicklungsvoraussetzungen der einzelnen Dienstleistungssektoren sehr unterschiedlich und daher nicht leicht durch einen vereinheitlichten Politikansatz zu stimulieren sind. Zum anderen zeigt die sektorenbezogene Betrachtung aber auch, dass die Entwicklungsdynamik im Dienstleistungssektor kein dauerhafter Selbstläufer ist und einer gezielten Unterstützung und Begleitung bedarf.

Von den bedeutendsten Dienstleistungsbereichen kann nur das Gesundheitswesen eine kontinuierlich positive Beschäftigungs-

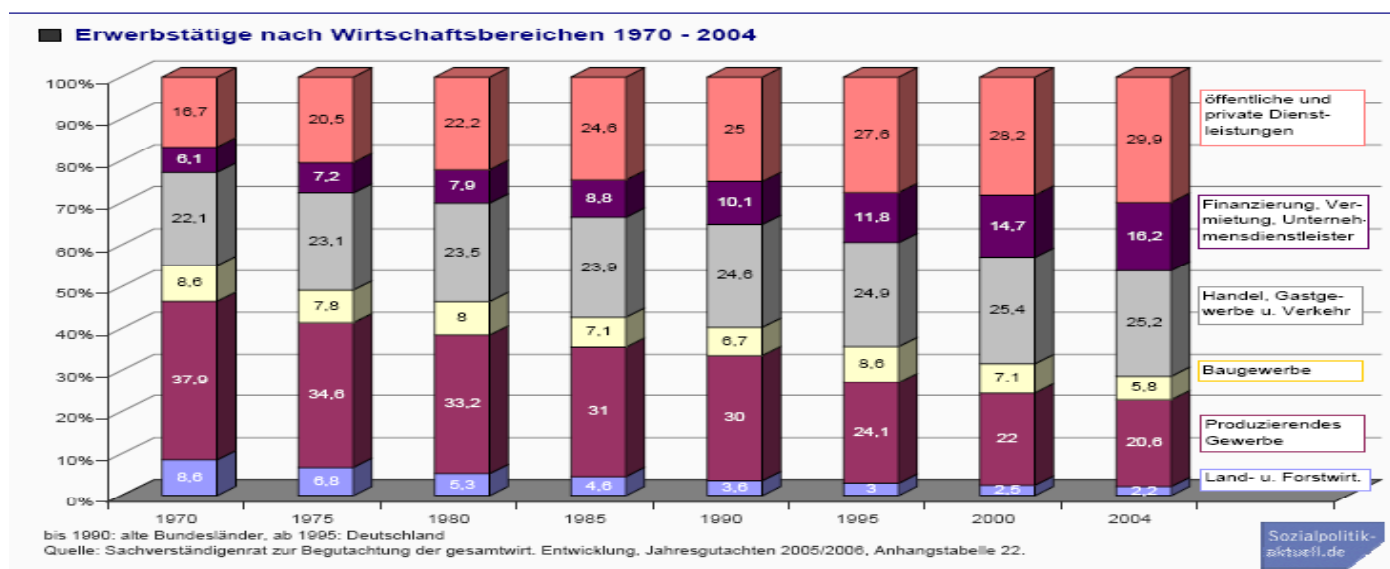
entwicklung in den vergangenen zwei Jahrzehnten aufzeigen. Es spricht daher vieles dafür, diesen Bereich als einen der zentralen und krisenfestesten Wachstumsbereiche innerhalb der Dienstleistungswirtschaft zu sehen. Vergleicht man hierzu den Anteil dieses Beschäftigungssektors an der Gesamtbeschäftigung Westdeutschlands, so ist dieser von 5,2 % in 1982 auf 7,3 % im Jahre 2004 angestiegen. Einen derart starken Bedeutungszuwachs kann kein anderer Wirtschaftszweig in diesem Zeitraum aufweisen. Viele Prognosen gehen davon aus, dass im Gesundheitswesen auch in Zukunft deutliche Zuwächse und Arbeitsplatzgewinne zu erwarten sind und hier maßgebende Triebkräfte für die deutsche Dienstleistungswirtschaft liegen.

Ähnliche Analysen des Dienstleistungssektors im internationalen Vergleich kommen zu dem Ergebnis, dass der Dienstleistungssektor in Deutschland im Maßstab anderer hochentwickelter Länder nur unter-

durchschnittlich ausgeprägt ist und sich auch weniger dynamisch entwickelt. Methodisch ist es sehr aufwendig, den Tertiarisierungsgrad unterschiedlicher Länder miteinander zu vergleichen. Eine der Schwierigkeiten liegt darin, dass die Beschäftigungsbedingungen (etwa Teilzeit oder geringfügige Beschäftigung) sehr verschieden sind. Ein anderes Problem ist, dass es zwischen unterschiedlichen Ländern und Industriebranchen ganz unterschiedliche Traditionen gibt, wie produktionsorientierte Dienste er-

bracht werden – als Teil des Industrieunternehmens im produzierenden Gewerbe oder als Zukauf von einem eigenständigen Unternehmen des Dienstleistungssektors. Gleichwohl lässt sich mittlerweile zeigen, dass in Deutschland in wichtigen Teilbereichen des Dienstleistungssektors weniger Arbeit geleistet wird als in den Volkswirtschaften, die sich in Europa in den letzten 10 Jahren als besonders dynamisch erwiesen haben (vgl. Schaubild 1).

Schaubild 1:



Besonders auffällig ist hierbei, dass Deutschland bei sozialen bzw. gesellschaftsorientierten Diensten hinter anderen Ländern zurückbleibt. (vgl. Tabelle 2) In Deutschland werden in Bereichen wie Kinderbetreuung, Erziehung und Bildung oder Altenhilfe pro Kopf der Erwerbsbevölkerung rund 30 v. H. weniger Arbeitsstunden geleistet als etwa in Dänemark oder Schweden. Gerhard Bosch und Alexandra

Wagner (2005), die sich intensiv mit der Struktur der Dienstleistungswirtschaft in Europa auseinandergesetzt haben, führen dies vor allem darauf zurück, dass in Deutschland die Frauenerwerbstätigkeit geringer ist (Bosch / Wagner 2005). Frauen leisten hier in Haushalten oft soziale und gesellschaftsorientierte Arbeiten, die in anderen Ländern von öffentlichen oder privaten Dienstleistern erstellt werden.

Tabelle 2: Umfang der Dienstleistungstätigkeiten in ausgewählten europäischen Ländern in vier Dienstleistungsgruppen, gemessen in geleisteten Arbeitsstunden pro Kopf der Erwerbsbevölkerung (1999)*

	DK	S	UK	NL	D	E	I
Sozial /gesellschaftsorientiert (in Std. Woche)	9,18	9,48	7,64	6,87	6,66	4,19	4,84
Distributiv (in Std. Woche)	4,91	4,32	5,13	4,14	4,00	3,16	2,46
Produktorientiert (in Std. Woche)	2,90	2,85	3,67	3,18	2,11	1,54	1,26
Konsumorientiert (in Std. Woche)	0,63	0,73	1,04	0,69	0,89	1,87	0,99

Quelle: European Labour Force Survey, Institut Arbeit und Technik

*Unterschieden werden folgende Dienstleistungsgruppen: Gesellschaftsorientierte / soziale (öffentliche Verwaltung und Sicherheit, Erziehung, Gesundheits- und Sozialwesen), distributive (Handel, Transport, Kommunikation u.a.), produktionsorientierte (Finanzen, Immobilien, unternehmensbezogene Tätigkeiten) und konsumorientierte Dienstleistungen (Hotels, Gaststätten, private Haushalte); ohne „Sonstige Dienstleistungen“. Aus Statistisches Bundesamt 2005: Datenreport 2004, Bonn: 269

Auf den Sachverhalt, dass es in Deutschland eine – aus international vergleichender Perspektive gesehen – außerordentlich schlechte Außer-Haus-Betreuung von Kindern gibt und dass dies dazu führt, dass in Deutschland die Frauenerwerbstätigkeit niedrig ist und dass so auch Potentiale für Dienstleistungen unausgeschöpft bleiben, darauf hat Anfang 2006 auch die TIME-Europe in einem Leitartikel aufmerksam gemacht: „Verglichen mit vielen europäischen Nachbarstaaten ist Deutschland nur sehr unzureichend mit Tagesbetreuungseinrichtungen ausgestattet. Nach einer 2001 veröffentlichten OECD-Studie haben in Deutschland nur 10% der unter 3-jährigen Kinder einen Betreuungsplatz, aber 64% in Dänemark, 34% in Großbritannien und 29% in Frankreich. Deutschland gab zwar der Welt das Wort „Kindergarten“, aber der Service, den diese Einrichtungen bieten, ist gering. Kein Wunder, dass Firmen immer noch zurückhaltend sind, wenn es darum geht, Mütter mit kleinen Kindern zu be-

schäftigen.“ (TIME, 30.1.2006, 23, Übersetzung durch Verfasser)¹

Deutschlands Dienstleister sind in Sachen Auslandsmarktorientierung längst nicht so stark wie die Industrie. Während die Industrie in vielen Jahren als „Exportweltmeister“ glänzt, wird im internationalen Dienstleistungsverkehr in der Leistungsbilanz (siehe Tabelle 3) Jahr für Jahr ein großes Minus eingefahren.

Ein großer Teil dieser Defizite im Außenhandel geht auf die große Auslandsreisefreudigkeit der in Deutschland lebenden Menschen zurück. Vergessen werden darf aber auch nicht, dass es eine Reihe anderer

¹ „Compared to many European neighbors, Germany is woefully undersupplied with day-care facilities. According to a 2001 report by the Organization for Economic Cooperation and Development, just 10% of children under 3 have access to day care in Germany, compared to 64% in Denmark, 34% in the U.K. and 29% in France. Germany gave the world the word kindergarten, but the services they supply are limited. ... Small wonder that employers are sceptical about employing mothers with small children.“ (TIME, 30.1.2006, 23)

Dienstleistungsbranchen gibt, in denen Deutschland sich außenwirtschaftlich noch deutlich verbessern kann. Dies gilt etwa für den Medizin- und Gesundheitsbereich, in dem bislang die internationalen Patientenströme um Deutschland noch einen großen Bogen machen. Positiv allerdings: „Deutschlands Position bei technologischen Dienstleistungen zeigt in Relation zu seinem gesamten internationalen Dienstleistungsverkehr keine besonderen Schwächen. Auch ist in den vergangenen Jahren keineswegs

eine Verschlechterung eingetreten. Im internationalen Vergleich schneidet Deutschland besser ab als manches andere Industrieland. Allerdings sind Großbritannien und die USA in dieser Hinsicht besser positioniert als Deutschland.“ (ver.di Arbeitspapier, 2005: „Arbeitsmarkt und wettbewerbsfähige Dienstleistungsbranchen in Deutschland“, S. 33) Erfreulich stimmt ferner, dass sich das Leistungsbilanzdefizit beim Dienstleistungsverkehr in den letzten Jahren deutlich verringert hat.

Tabelle 3: Saldo der Leistungsbilanz / Vermögensübertragungen¹ in Mill. EUR

Jahr	Saldo der Leistungsbilanz						Vermögensübertragungen ³
	insgesamt	Waren- und Dienstleistungsverkehr			Erwerbs- und Vermögenseinkommen	laufende Übertragungen	
		zusammen	Warenverkehr ² (fob-Werte)	Dienstleistungsverkehr			
1999	-22 454	+12 162	+66 551	-54 389	-9 599	-25 016	-154
2000	-27 851	+3 156	+62 916	-59 760	-2 641	-28 366	+6 823
2001	+1 749	+39 855	+100 722	-60 867	-10 680	-27 425	-387
2002	+45 670	+90 397	+136 921	-46 524	-16 844	-27 883	-212
2003	+45 767	+87 048	+132 968	-45 920	-12 515	-28 767	+316

1 Nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank.

2 Spezialhandel einschl. Ergänzungen.

3 Einschl. Kauf/Verkauf von immateriellen nichtproduzierten Vermögensgütern (UMTS-Lizenzen) im Jahr 2000.

Tabelle 4: Einnahmen und Ausgaben im grenzüberschreitenden Reiseverkehr in Mill. EUR

	2002	Veränderung 2002 gegenüber 1991 in %
Einnahmen	20.261	59,7
Ausgaben	55.504	61,7
Saldo	-35.243	62,9

aus: Statistisches Bundesamt 2005, Datenreport 2004, Bonn: 315

Zusammenfassende Schlussfolgerungen

- ⇒ Deutschland ist nicht mehr auf dem Weg zur Dienstleistungsgesellschaft, es steht schon mittendrin.
- ⇒ Deutschland hat in Sachen Ausbau des Dienstleistungsangebots durchaus noch Entwicklungspotentiale. Zwar ist Deutschland keine „Service-Diaspora“, jedoch haben in anderen hoch entwickelten und erfolgreichen Volkswirtschaften Dienstleistungen ein höheres Gewicht als in Deutschland.
- ⇒ Bei technologie- und wissensintensiven Diensten, die sich auf das produzierende Gewerbe beziehen, sind Deutschlands Dienstleister einigermaßen gut am Ball. Gleichwohl bestehen auch hier noch Verbesserungsmöglichkeiten.
- ⇒ Sowohl im Vergleich mit den starken angelsächsischen Ländern als auch mit starken skandinavischen Ländern fällt auf, dass Deutschlands Dienstleister bei sozialen und gesellschaftsbezogenen Dienstleistungen vergleichsweise schwach dastehen. Hier deutet sich eine große Gestaltungsherausforderung für die Zukunft an.
- ⇒ Im Bereich Tourismus exportiert Deutschland in großem Stil Dienstleistungsnachfrage. Wenn es gelänge, Deutschland als Reisedestination für ausländische Touristen zu stärken, wäre hiervon ein kräftiger Impuls für den Dienstleistungssektor zu erwarten.

**„Denn sie wissen nicht, was sie tun!“
Eckpunkte der Diskussion um die Zukunft der Dienstleistungen in Deutschland**

Auf sehr allgemeiner Ebene ist in Deutschland unstrittig, dass im Dienstleistungssektor wichtige Chancen für Wachstum und Beschäftigung liegen. Bislang ist diese von allen geteilte Erkenntnis jedoch noch nicht mit einer systematischen Politik zur Aktivierung der Potentiale weiterentwickelt worden. Lediglich in einigen Bundesländern (v.a. in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen) sind Initiativen zur Entwicklung des Dienstleistungssektors entstanden.

Das Fehlen einer systematischen Dienstleistungspolitik in Deutschland hat vielfältige Ursachen. So spiegelt es u.a. wider, dass Politik in Deutschland in den letzten Jahren bei der Strategiefindung und -umsetzung große Schwierigkeiten hatte. Für die Erklärung der Strategiedefizite bei Dienstleistungspolitik viel bedeutsamer aber ist, dass es keine konsensfähige Analyse darüber gibt, warum die Dienstleister in Deutschland hinter den Erwartungen im Lande und hinter ihren Pendanten in anderen entwickelten Ländern zurückbleiben. Wer aber nicht weiß, wo seine Schwächen und Stärken liegen, dem fällt es auch nicht leicht, zukunftsfähige Strategien für die Aktivierung des Dienstleistungssektors in Deutschland zu entwickeln.

Im Arbeitskreis Dienstleistungen wurden die verschiedenen Ansätze, die in Deutschland zur Analyse und zur Weiterentwicklung des Dienstleistungssektors (z.T. kontrovers) debattiert, erörtert und bewertet. Im Folgenden

werden die wichtigsten Analyse- und Strategieansätze kurz umrissen.

Deutschland geht in Sachen Dienstleistungen einen spezifischen Weg – etwa vergleichbar mit Belgien, Frankreich und Österreich. Eine der wichtigsten Besonderheiten ist, dass produktionsorientierte Dienste hier in überdurchschnittlich hohem Maße von der Industrie selbst erbracht werden und weniger von eigenständigen Dienstleistungsunternehmen. Eine zweite ganz zentrale Besonderheit - insbesondere beim Vergleich mit den angelsächsischen und skandinavischen Ländern – ist, dass die Beschäftigungsintensität bei sozialen und gesellschaftsbezogenen Diensten niedriger ist. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Deutschland gegenüber den genannten Ländern eine niedrige Frauenerwerbsquote hat und dass viele der genannten Dienstleistungen von Frauen zu Hause als Eigenarbeit erledigt werden (Bosch/Wagner 2002). Eine solche Ursachenanalyse streicht heraus, dass Dienstleistungsentwicklung häufig pfadabhängig ist, also von den jeweiligen nationalen Traditionen und Institutionen abhängt. Von daher sind die Erfolgsaussichten kurzfristiger Aktivierungsbemühungen ohnehin begrenzt. Die wichtigsten Ansatzpunkte für eine zukunftsfähige Dienstleistungspolitik werden in diesem Analyseansatz im Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder und für Kranke, Alte und Behinderte gesehen. Dies eröffnet Frauen neue Chancen, erwerbstätig zu werden und bringt darüber hinaus einen Push für die Dienstleistungsökonomie.

Eine moderne Dienstleistungsgesellschaft braucht ein anspruchsvolles Wissensfun-

dament und wird so mehr und mehr zur Wissensgesellschaft. Hinter dieser Aussage steckt die Beobachtung, dass hoch entwickelte Gesellschaften in ständig wachsendem Maße auf die Nutzung (wissenschaftlichen) Wissens angewiesen sind (vgl. Dülmen / Rauschenbach 2004). Dies ist nicht nur für die technische und ökonomische Leistungsfähigkeit ausschlaggebend, sondern auch die Lebenschancen der einzelnen Menschen selbst sind von ihrem eigenen Wissen und von dem Wissen anderer abhängig. Damit das Wissensfundament stimmt und auch gut genutzt werden kann, ist es unerlässlich, dass die Investitionen in Bildung und Wissen hoch sind und dass in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik die Bereitschaft und Fähigkeit gegeben ist, dieses Wissen auch offensiv zu nutzen (Helmstädter 2003). Alle Beobachter der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung machen sich große Sorgen darüber, dass diese Voraussetzungen in Deutschland nicht stimmen. So wird in Deutschland im Vergleich zu vielen anderen Ländern weniger in Bildung und Forschung investiert; zum anderen verpasst Deutschland den Anschluss, wenn es um den Anteil der Hochqualifizierten an den jeweiligen Altersgruppen geht. „Hatte 1991 jeder fünfte Bundesbürger zwischen 25 und 34 Jahren einen Hochschulabschluss, waren es im Jahr 2003 mit 22 Prozent nur unwesentlich mehr. Im selben Zeitraum mauserte sich die Akademikerquote Kanadas von bereits beachtlichen 33 Prozent auf 53 Prozent. Auch in Norwegen, Finnland und Schweden konnten im Jahr 2003 vier von zehn Einwohnern unter 35 Jahren ein angeschlossenes Studium vorweisen.“ (iwd 15.12.2003) Vor diesem Hintergrund ist es klar, dass die Debatte um die Wissensgesellschaft immer auch mit dem

kräftigen Ruf nach einem Ausbau von Bildung und Forschung verbunden ist. Mit Blick auf das Wissensfundament für Dienstleistungen ist ganz wichtig, dass das mittlere und gehobene Qualifikationsniveau ausgebaut wird – also das, was im produzierenden Gewerbe die Facharbeiterinnen und Facharbeiter bzw. die Ingenieurinnen und Ingenieure sind. In Industrie und Handwerk waren entsprechend ausgebildete Fachkräfte über Jahrzehnte hinweg Garanten für Innovationsfähigkeit, Qualität und Effizienz. Die vergleichbaren Qualifikationsebenen sind in vielen Teilen des Dienstleistungssektors nur schlecht ausgebildet und bedürfen der Stärkung. Diese sollte Hand in Hand damit gehen, dass auch die Anschlussfähigkeit zwischen den verschiedenen Qualifikationsebenen verbessert wird. Wer einen beruflichen Abschluss erworben hat, sollte davon auch beim Erwerb der nächst höheren Qualifikationsstufe profitieren können.

Branchenspezifische Entwicklungskonzepte

Der Dienstleistungssektor umfasst mittlerweile mehr als zwei Drittel der Wirtschaft in Deutschland. Darüber hinaus ist er sehr heterogen und setzt sich aus einer Vielzahl von Branchen zusammen, die sich bezüglich ihrer Entwicklungsbedingungen und Zukunftsherausforderungen zum Teil erheblich unterscheiden. Aus diesem Grund ist es wenig sinnvoll, nach der einen, für alle Branchen Vorteile bringenden Dienstleistungspolitik zu suchen. Angesagt ist vielmehr, für die wichtigen großen Branchen und Bereiche, spezifische Ansätze zu entwickeln. Mit Blick auf die strategische Bedeutung für den gesamten Arbeitsmarkt wie für die Zukunftsfähigkeit des Standorts Deutschland ist hierbei insbesondere fol-

genden Branchen und Bereichen eine besondere Aufmerksamkeit zu schenken: Gesundheit und Soziales (insbesondere auch mit Blick auf die Unterstützungsbedürfnisse der alternden Gesellschaft); Erziehung, Schule, Aus- und Weiterbildung; Forschung, Entwicklung und Erprobung sowie ökoeffiziente Dienstleistungen, die auf das Einsparen oder Ersetzen von Energie- und Stoffströmen setzen. Des Weiteren sollte auch den Themen Mobilität, Logistik und Handel und Kommunikation (Stichwort: Content-Produktion) mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Neue technische und organisatorische Möglichkeiten oder der Präferenzwandel bei großen Kundengruppen eröffnen hier neue Gestaltungschancen. Ein großes Handicap einer solchen branchenspezifischen Dienstleistungspolitik war bisher, dass sie sich nur schwer mit dem verbinden ließ, was in den jeweiligen speziellen Politikfeldern debattiert wurde. Deutlich wird dies etwa mit Blick bei Gesundheit und Soziales: Hier wird in Fachkreisen eine Effizienz- und Qualitätsdebatte geführt, die vornehmlich darauf zielt, eine einigermaßen vertretbare Qualität so kostengünstig wie möglich zur Verfügung zu stellen. Dass Gesundheit und Soziales in den letzten Jahren eine zentrale wirtschaftliche Bedeutung erhalten hat – quasi die „heimliche Heldin“ des Strukturwandels war – und auch für die Zukunft auf Wachstum programmiert ist, findet in diesen Fachdebatten erst ganz langsam Gehör.

„Zukunftsbranche Lebensqualität“

Nefiodow (1996) prognostiziert, dass die nächste große Welle der wirtschaftlichen Erneuerung, sprich: die nächste große Wachstumswelle von dem Interesse der Menschen an Gesundheit und Wohlbefinden

getragen wird. Meinhardt Miegel (2005) – aus der Vergangenheit eher bekannt als pessimistischer Warner – sieht Chancen für eine „Epochenwende“. Wohlstand wird in Zukunft nicht mehr so stark aus materiellen Gütern bestehen, sondern in körperlichem und geistigem Fitsein sowie in mitmenschlichem Zusammenhalt. Am Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen wird diese Trendwende, die im Übrigen auch von der Zukunftsforschung geteilt wird (vgl. Horx 2005), mit dem Begriff „Zukunftsbranche Lebensqualität“ bezeichnet (Beyer u.a. 2003). Hinter dieser Perspektive steht zum einen die Diagnose, dass einschlägige Branchen – v.a. Gesundheit, Soziales, Bildung, Kultur und Freizeit, Wohnen, Sicherheit – schon in den letzten Dekaden die wichtigsten Träger von mehr Wachstum und Beschäftigung waren. Zum anderen laufen alle Zukunftsprognosen darauf hinaus, dass die genannten Branchen auch in den kommenden Dekaden an Gewicht gewinnen werden. Die wichtigsten Triebkräfte in dieser Richtung sind:

- das Altern der Gesellschaft;
- der Wertewandel weg von materiellen hin zu immateriellen Dingen;
- die wachsende Bedeutung von Bildung und Wissen für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft.

Voraussetzung dafür, dass diese Perspektive Realität werden kann, ist jedoch zweierlei: Zum einen muss die Qualität und Effizienz einschlägiger Angebote deutlich verbessert werden (vgl. Bandemer u.a. 2004). Zum anderen wird unumgänglich sein, dass die gesellschaftlichen Ausgaben für die genannten Bereiche gesteigert werden.

Die Vision einer „Zukunftsbranche Lebensqualität“ stößt in Deutschland zwar überall auf viel Sympathie; allerdings ist sie in den allermeisten wirtschafts- und strukturpolitischen Zukunftsdebatten – vor allem auf Bundesebene – nur wenig anschlussfähig. Ein wichtiger Grund hierfür ist die Befürchtung, Mehrausgaben für Gesundheit, Bildung, Wohnen etc. führe zu Belastungen in anderen wirtschaftlichen Bereichen – etwa bei der Autoproduktion; die Vision von der „Zukunftsbranche Lebensqualität“ sei von daher eher eine Gefahr und nicht eine Chance für den Standort Deutschland. In einigen Bundesländern hat diesbezüglich aber ein Umdenken begonnen. So setzen Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein verstärkt darauf, sich national und international als Kompetenzstandort in Sachen Gesundheits- und Seniorenwirtschaft (= Produkte und Dienstleistungen für mehr Lebensqualität im Alter) zu profilieren.

Service Engineering

Aus Sicht vieler Betriebswirtschaftswissenschaftler und Ingenieure liegt beim Entwickeln neuer und beim Verbessern bereits vorhandener Dienstleistungen in Deutschland vieles im Argen; statt von professioneller Kompetenz ist es zumeist durch intuitives Vorgehen und schöpferisches Visionieren geprägt (Hellmann / Schrage 2005). Demgegenüber ist es das Ziel von Service Engineering, Unternehmen und andere Dienstleistungsanbieter dabei zu unterstützen, gezielt und effizient wettbewerbsfähige Dienstleistungen zu entwickeln (vgl. Schmidt 2003).

Bei den Protagonisten des Service Engineering wird mithin davon ausgegangen, dass es vielfältige Möglichkeiten gibt, neue Dienstleistungen auf den Weg zu bringen und dass es des Weiteren gute Chancen gibt, vorhandene Angebote kundenorientierter und produktiver, d. h. besser und billiger zu gestalten. Mehr Service Engineering – so die Hoffnung – wird zu mehr Nachfrage nach Dienstleistungen und damit zu mehr Wachstum und Beschäftigung im Dienstleistungssektor beitragen. Auch auf der Angebotsseite lassen sich, wie das Forschungsstichwort „Produzentenstolz“ zeigt, Ansatzpunkte finden, wie die Produktions- und Arbeitsbedingungen im Dienstleistungssektor so verbessert werden können, dass eine höhere Qualität von Dienstleistungen erreicht werden kann. Problematisch an der Debatte über Service Engineering ist zum einen, dass sie inhaltlich hauptsächlich auf die industrienahen und technikgeprägten Dienstleistungsbranchen beschränkt bleibt¹ und etwa Bereiche wie Gesundheit und Soziales oder Erziehung und Bildung bislang kaum thematisiert wurden. Zum anderen ist es den Vertretern des Service Engineering bis heute noch nicht gelungen, diesen Ansatz gesellschaftlich und wissenschaftlich voll zu etablieren. Gleichwohl: Der Ausbau von Service-Engineering-Kompetenzen bietet mittel- und langfristig gute Chancen, Dienstleistungsentwicklung systematischer, schneller und risikoärmer zu betreiben. Dies gilt erst recht dann, wenn er durch begleitende Forschungs- und Qualifizierungsaktivitäten flankiert wird. Insofern stößt der Ruf nach mehr Service-Engineering bei Dienst-

² Typische Modellprojekte waren etwa: Kundenorientierte Auftragsentwicklung im technischen Kundendienst oder Ersatzteilversorgung im Maschinen- und Anlagenbau

leistungsexperten in aller Regel auf nachhaltige Unterstützung.

Kombilöhne für einfache Dienstleistungen

Vielfach wird in der aktuellen Debatte gefordert, einfache Dienstleistungen preiswerter zu machen, so dass die Nachfrage steigt und mehr Dienstleistungsarbeitsplätze in diesem Bereich entstehen. Was einfache Dienstleistungen sind, bleibt zumeist unklar; als wichtige Beispielfelder werden oft haushaltsnahe Dienste (wie Putzen oder Einkaufen) und die Unterstützung zu Hause lebender älterer Menschen genannt. Wichtige Ansätze der Verbilligung einfacher Dienstleistungen sind zum einen steuerliche Vergünstigungen (etwa reduzierte Mehrwertsteuersätze oder Anerkennung als steuermindernde Ausgabe), zum anderen wird für niedrigere Löhne für gering Qualifizierte plädiert, die dann ggf. mit öffentlichen Mitteln oder mit Mitteln der Bundesagentur für Arbeit kombiniert werden können (Stichwort: Kombilöhne). An diesem Ansatz zur Entwicklung des Dienstleistungssektors wird aus verschiedenen Perspektiven massiv Kritik geübt: Die einen befürchten, dass eine wie auch immer geartete Subventionierung gering qualifizierter Arbeit zu unkontrollierbaren Kosten führe und dem Ziel der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte widerspreche. Andere monieren, dass viele 'einfache' Arbeiten nur auf den ersten Blick einfach aussehen und in Wirklichkeit sehr anspruchsvoll sind und sich langfristig nur dann behaupten können, wenn sie von qualifiziertem und engagiertem Personal erledigt werden. Das wichtigste Beispiel für diese Bedenken ist der Bereich der Unterstützung zu Hause lebender Älterer. Des Weiteren scheint noch unklar zu sein, wie ein ge-

samtgesellschaftlicher Nutzen, der den Einsatz öffentlicher Mittel zur Lohnsubventionierung rechtfertigen würde, erreicht werden könnte: Vielen scheint dies nur dann vertretbar, wenn ein Kombilohnmodell individuell und zeitlich begrenzt ist und zugleich mit nachhaltigen Qualifizierungsmöglichkeiten für die betroffenen Beschäftigten verbunden wird, so dass allgemein- und beruflich qualifizierende Abschlüsse (etwa der Hauptschulabschluss) erworben werden können. Aus Arbeitnehmerperspektive wird vor allem befürchtet, dass die Subventionierung von Billigarbeit für ausgewählte einfache Dienste zu Mitnahmeeffekten und zur Verdrängung von regulären Arbeitsverhältnissen führen könne. Am Ende drohe ein Billigarbeitsmarkt, der zudem dem Steuerzahler und der Bundesagentur für Arbeit teuer zu stehen kommen könnte. Ein weiterer Kritikpunkt an den bisher vorliegenden Konzepten zur Verbilligung einfacher Dienstleistungen besteht darin, dass der Fokus auf die Verbilligung von Arbeit die Gefahr mit sich bringen könnte, dass Ansätze der Produktivitätssteigerung durch intelligente Organisation und Technik vernachlässigt werden. Hierzu wird etwa in Japan, in Skandinavien und in USA intensiv gearbeitet. In Deutschland konzentriert sich die Zukunftsdebatte bei einfachen Diensten auf den Preisfaktor der Arbeit und kümmert sich nicht engagiert um innovative Ansätze der Dienstleistungsproduktion, welche die entscheidende Basis für neue und dem hohen Lohnniveau entsprechende Arbeitsplätze darstellen. Pointiert formuliert: Deutschland erliegt in seiner Zukunftsdebatte der Versuchung der billigen Arbeit und vergisst die traditionelle Stärke des Standorts, nämlich: mit intelligenter Organisation und Technik an der Produktivitätsfront überlegen zu sein.

EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die EU-Kommission will den europäischen Dienstleistungssektor durch eine neue, europaweit geltende Dienstleistungsrichtlinie voranbringen. Sie soll den freien Dienstleistungsverkehr sowie die Niederlassungsfreiheit in der EU stärken. Um Schranken und Wettbewerbshindernisse im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr abzubauen, plädiert die EU-Kommission für das sog. „Herkunftsprinzip“. Dies soll bedeuten, dass ein Dienstleister, wenn er im Ausland tätig werden will, nur das Recht des Staates beachten muss, in dem er niedergelassen ist und von dem aus er die Leistungen erbringt. Lediglich mit Blick auf drei Ausnahmereiche – öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit – wird ernsthaft erwogen, dass die Regeln des Ziellandes Vorrang haben sollen.

Die EU-Kommission begründet eine so weitgehende Neuregelung der Dienstleistungen mit der Hoffnung auf Wettbewerb, der zu einem starken Wachstum des Dienstleistungssektors führen kann. Der wichtigste Grund für kritische Stellungnahmen zur geplanten europäischen Dienstleistungsrichtlinie ist die Befürchtung, dass eine solche Regelung – wenn sie so ausfällt wie oben beschrieben - keine Harmonisierung, sondern eine völlige Zersplitterung und Unübersichtlichkeit des Dienstleistungsrechts nach sich zieht. Weitere Bedenken gegen die EU-Dienstleistungsrichtlinien warnen davor, dass so dem Dumping bei den Sozialstandards und bei den Arbeitsbedingungen Tür und Tor geöffnet würde. Als „Horrorvorstellung“ wird hier skizziert, dass bei EU-weiten Ausschreibungen bis zu 27 Angebote mit ganz unterschiedlichen rechtlichen Bedingungen eingehen können. In Deutschland

wird der bisher vorliegende Entwurf der EU-Dienstleistungsrichtlinie von vielen Akteuren kritisiert; zu den Skeptikern gehören nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch die Handwerksorganisationen und die Verbraucherorganisationen. Des Weiteren haben einige Bundesländer – etwa Bayern und Hessen – ganz dezidiert massive Vorbehalte angekündigt. Zahlreiche Beobachter der EU-Politik bezweifeln, dass es gelingt, die EU-Dienstleistungsrichtlinie in der ersten Hälfte 2006 zu verabschieden. Eine Chance dürfte die Dienstleistungsrichtlinie nur haben, wenn es zu gravierenden Änderungen kommt, und zwar zu Änderungen, die anstelle des Herkunftslandsprinzips auf Harmonisierung setzen und sich bei der Regulierung der Arbeitsbedingung am Arbeitsort bzw. am Erbringungsort orientieren.

Mehr Nachhaltigkeit bringt mehr Dienstleistungen

In Wissenschaft wie in der Politik wird zwar darüber gestritten, wie groß die Gefahren durch den heute praktizierten Verbrauch von Energie und Rohstoffen sind. Unstrittig ist jedoch, dass in Zukunft der Energie- und Rohstoffverbrauch schon mit Blick auf die aus ihrer Knappheit resultierenden Preissteigerungen deutlich reduziert werden muss. Im Rahmen der Umweltforschung wurde vor diesem Hintergrund das Konzept der sog. „öko-effizienten Dienstleistungen“ entwickelt. Dies läuft darauf hinaus, dass Energie und stark Rohstoff verbrauchende Produkte ganz oder in Teilen durch Dienstleistungen ersetzt werden (vgl. Fretschner/Hennicke/Hilbert 2002). Ein konkretes Beispiel hierfür ist etwa das „CarSharing“, wo das Bezugsrecht auf eine intelligente Dienstleistung – nämlich nur dann ein Auto in Anspruch zu nehmen, wenn es gebraucht

wird – an die Stelle des Autokaufs tritt (vgl. Canzler/Knie 2002). Von einer konsequenten Orientierung am Prinzip der öko-effizienten Erneuerung der Wirtschaft erwarten viele Forscher einen nachhaltigen Schub für den Ausbau des Dienstleistungssektors in Deutschland – und zwar ohne, dass dies zu Einbußen bei der Lebensqualität, beim Spaß oder bei der Bequemlichkeit führt. Mehr Nachhaltigkeit soll so zu mehr Wachstum und Beschäftigung im Dienstleistungssektor führen. Kritiker des Konzepts der öko-effizienten Dienstleistungen monieren vor allem, dass viele der nach dieser Logik entstandenen Angebote auf dem Markt nur unzureichend Akzeptanz finden.

Zusammenfassende Schlussfolgerungen

In Deutschland wird heftig und intensiv über die Zukunft der Arbeit im Dienstleistungssektor debattiert. Allerdings ist diese *Debatte völlig unstrukturiert, extrem unübersichtlich und sehr stark von Modetrends abhängig*. Eine weitere Schwierigkeit der Diskussion um die Zukunft der Dienstleistungen ist, dass häufig indirekt über diesen Sektor geredet wird, nämlich dann, wenn Fragen der politischen Regulierung auf der Tagesordnung stehen, die gravierende Auswirkungen auf die Dienstleistungswirtschaft haben – etwa bei Fragen der Bildungs- oder Gesundheitspolitik. Während selbstverständlich ist, dass bei solchen Debatten die Konsequenzen für den Industriestandort Deutschland mitbedacht werden, wird nur wenig Interesse dafür aufgebracht, wie etwa eine gesundheitspolitische Reform die Chancen deutscher Krankenhäuser oder Pflegeanbieter beeinflusst, sich international zu profilieren und neue Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven zu erarbeiten. Die Diskussion um die Zukunft der Dienstleistungen in Deutschland hat an einem Auge nervöse Zuckungen und ist auf dem anderen Auge fast blind.

Der Dienstleistungssektor ist groß und vielschichtig. Von daher ist es schwer, eine einheitliche Dienstleistungspolitik für alle Dienstleistungsbranchen zu formulieren. Auch hier gilt: „*There is no one that fits all*“. Querschnittsthemen, die mehr oder weniger alle Branchen betreffen, sind vor allem:

- ⇒ Vereinfachung von Vorgaben und Verfahren bei den rechtlichen Rahmenbedingungen
- ⇒ Service Engineering

- ⇒ Steigerung des Exports bzw. des Einwerbens von Service Kunden aus dem Ausland (etwa Touristen)
- ⇒ Steuerliche Anreize für einfache Dienstleistungen

Darüber hinausgehend gibt es kaum weitere Ansatzpunkte für eine den gesamten Sektor umfassende Dienstleistungspolitik. Gefordert sind vielmehr branchenspezifische Konzepte.

In fast allen Debatten über Dienstleistungen ist unstrittig, dass die Bereiche Gesundheit, Soziales, Erziehung, Bildung und Wissen für die Zukunft der Dienstleistungen eine Schlüsselrolle spielen. Sie sind für die Lebensqualität der Menschen von sehr hoher Bedeutung und sie sind wirtschaftlich bedeutsam und aussichtsreich. Vieles spricht dafür, dass es sich um die wichtigsten Zukunftsbranchen handelt. Dienstleistungspolitik geht nicht, ohne dass spezifische Qualitäts- und Wachstumskonzepte für die Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbranchen vorgelegt werden.

Arbeitsgestaltung und Arbeitsbedingungen spielen in den Debatten um die Zukunft der Arbeit bei Dienstleistungen nur eine kleine Nebenrolle. Thematisiert werden sie nur, wenn über Einfacharbeit für Geringqualifizierte gestritten wird. Dass diese arbeitspolitische Verengung der Debatte gefährlich ist, kann bereits in einigen Branchen des Dienstleistungssektors studiert werden. Erstaunlicherweise ist dies ausgerechnet in den entscheidenden Wachstumssektoren, wie etwa dem Gesundheitswesen, der Fall (Evans/Hilbert 2006). So sind die schlechten Arbeitsbedingungen – und z.T. auch die

schlechten Verdienste – wichtige Gründe dafür, dass es etwa bei Ärztinnen und Ärzten sowie bei Pflegerinnen und Pflegern erste Anzeichen von Nachwuchsmangel gibt.¹

Die Debatte um den Standort Deutschland leistet sich eine inhaltlich unzureichend fundierte Diskussion über „einfache Dienstleistungen“ und über Kombilöhne. In der Öffentlichkeit steht im Mittelpunkt, ob und wie einfache Dienstleistungen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen in Zukunft auch niedrig entlohnt werden können. Unberücksichtigt dabei bleibt aber, ob

- ⇒ einfache Arbeitsplätze und gering qualifizierte Arbeitskräfte in den jeweiligen Dienstleistungsbranchen überhaupt gebraucht werden.
- ⇒ sie die Entwicklungsaussichten dieser Branchen mittel- und langfristig positiv beeinflussen können.
- ⇒ sie für die betroffenen Beschäftigten tatsächlich Entwicklungs- und Zukunftsperspektiven bieten können.

Von branchenspezifischen Antworten auf diese Frage wird es letztlich abhängen, ob

und unter welchen Bedingungen ein Niedriglohnbereich oder Kombilöhne in Deutschland Sinn machen und Akzeptanz finden können. Eine große Gefahr der Debatte um einfache Dienstleistungen ist, dass sie viel Aufmerksamkeit auf sich zieht und dass sie gleichzeitig davon ablenkt, dass es für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft viel wichtiger ist, mit innovativen, qualitativ anspruchsvollen und effizient produzierten Dienstleistungen wettbewerbsfähig zu sein. Langfristig stellt nur dies sicher, dass Dienstleistungen bei Kunden auf wachsende Akzeptanz stoßen und dass Menschen von ihrer Dienstleistungsarbeit auch angemessen leben können.

Die Entwicklung des Dienstleistungssektors braucht einen langen Atem. Schnell wirkende Erfolgsrezepte gibt es nicht. Der internationale Vergleich macht deutlich, dass Dienstleistungsentwicklung auf jeweils spezifischen Traditionen und Institutionen beruht, die nur langsam geändert werden können.

¹ Ein klares Beispiel dafür, dass auf Arbeitsbedingungen im Dienstleistungssektor selbst in Förderprogrammen zur Arbeitsgestaltung nur unzureichend Rücksicht genommen wird, ist das BMBF-Förderprogramm „Innovationsfähigkeit in einer modernen Arbeitswelt“ (von Oktober 2005). Hier steht eindeutig das produzierende Gewerbe im Mittelpunkt und Dienstleistungen werden nicht eigenständig, sondern nur dann erwähnt, wenn sie dabei helfen können, die Produktions- und Absatzbedingungen für Güter (oder für integrierte Produkte und Dienstleistungen) zu verbessern.

„Es gibt nichts gutes, außer man tut es!“

Anregungen für eine zukunftsfähige Dienstleistungspolitik für Deutschland

Wie oben skizziert, wurde im Arbeitskreis Dienstleistungen sowohl über grundsätzliche Entwicklungstrends in der Dienstleistungswirtschaft als auch – kritisch und konstruktiv – über die unterschiedlichen Ansätze und Perspektiven für Dienstleistungspolitik debattiert. Im Folgenden werden die wichtigsten Resultate dieser Diskussion zu Anregungen für den Aufbau und für Verbesserungen der Dienstleistungspolitik in Deutschland verdichtet.

Leitorientierung für die Anregung ist zum einen, dass es in Deutschland gute Chancen gibt, mit einem Ausbau der Dienstleistungswirtschaft mehr Wohlstand, mehr Wachstum und mehr Beschäftigung zu schaffen. Zum anderen zielen die Anregungen darauf, dass der weitere Ausbau des Dienstleistungssektors sozial und umweltverträglich gestaltet werden kann. Mit Blick auf die Arbeit heißt dies konkret vor allem, dass auf Arbeitsplätze gezielt wird, die für die dort Beschäftigten attraktiv sind, eine angemessene Lebensführung ermöglichen und berufliche Entwicklungsperspektiven bieten. Mit Blick auf die Umwelt soll beim Ausbau der Dienstleistungen möglichst darauf geachtet werden, dass keine zusätzlichen Umweltbelastungen entstehen können, nach Möglichkeit sogar weniger Energie und Rohstoffe als heute verbraucht werden.

Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder

Deutschland ist eine Diaspora was das Betreuungsangebot für Kinder angeht. Ganz

besonders schlecht bestellt ist es um die Angebote für sehr junge Kinder. Bessere Betreuungsangebote für Kinder sind das oberste Gebot für Dienstleistungspolitik in Deutschland. Sie sind eine dringend erforderliche Antwort auf die Interessen und Bedürfnisse von Menschen. Sie sind eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Frauenerwerbstätigkeit in Deutschland steigen kann. Ihr Ausbau führt zu einem deutlichen Wachstum an Arbeitsplätzen, insbesondere für Frauen. Bessere Betreuungsangebote für Kinder und eine wachsende Berufstätigkeit von Frauen führen zu einer steigenden Nachfrage nach Dienstleistungen – etwa Außer-Haus-Essen oder haushaltsnahe Dienstleistungen. In Deutschland wird viel darüber gestritten, ob und wie der Ausbau der Betreuungsangebote finanziert werden kann, ohne dass die Ökonomie darunter leidet. Internationale Erfahrungen zeigen, dass der Ausbau nicht nur unschädlich ist, sondern dass sogar positive Wachstumsimpulse zu erwarten sind.

Branchenspezifische Aktivierung

Keine Dienstleistungsbranche gleicht der anderen. Zukunftsfähige Ansätze zur weiteren Entwicklung des Dienstleistungssektors in Deutschland müssen viel stärker als in der Vergangenheit branchenspezifisch angelegt sein. Beim Design solcher Aktivierungsstrategien ist insbesondere die Wissenschaft gefordert. Von Forschungsteams in denen Wissenschaftler aus unterschiedlichen Disziplinen mitwirken, sollten Trendanalysen und Gestaltungsanregungen kommen. Diese können im Idealfall von Akteuren aus der Praxis aufgegriffen werden. Wenn für die wirksame Aktivierung unerlässlich, kann aber auch eine Intervention der Politik angeregt werden. Die Entwick-

lung der Aktivierungsstrategien erfolgt in einem ganz engen Austausch mit der Praxis; Vertreter aus Unternehmen und Einrichtungen sowie aus der Arbeitnehmerschaft sind hier prioritäre Kooperationspartner. Darüber hinaus ist auch der Dialog mit einschlägigen Fachleuten aus Politik und Verwaltung unerlässlich. Das starke Plädoyer für branchenspezifische Aktivierungsstrategien ist gleichzeitig auch ein Plädoyer für eine sanfte Wende in der deutschen Dienstleistungsforschung: Bislang lag hier der Hauptfokus auf branchenübergreifenden Prozessen und Fragestellungen. In Zukunft sollte das Interesse an branchenspezifischen und konkreten Inhalten steigen.

Besondere Aufmerksamkeit für Branchen mit großen Wachstumschancen, v. a. Gesundheit, Bildung und Wissen, Handel, unternehmensnahe Dienste, Mobilität und Logistik sowie Content-Produktion bei Medien und Telekommunikation

Unter Zukunfts- und Wirtschaftsforschern ist es unumstritten, dass es im Dienstleistungssektor einige Branchen gibt, die über besonders große Wachstumsperspektiven verfügen. Dies gilt v. a. für den Bereich der gesundheitsbezogenen Dienste sowie – oft eng mit Gesundheit verbunden – für Dienstleistungen für mehr Lebensqualität im Alter. Darüber hinaus zählen aber die Branchen Bildung und Wissen sowie die Kinderbetreuung zu den Branchen mit großen Wachstums- und Beschäftigungschancen. Große Hoffnungen werden des Weiteren auch in unternehmensbezogene Dienstleistungen (inklusive Logistik sowie in die Mobilitätsbranche gesetzt. Hier bestehen jedoch noch erhebliche Fragezeichen, wie groß die Potentiale tatsächlich sind und wie sie realisiert werden können. Nicht verges-

sen werden darf auch, dass der Handel eine der größten Dienstleistungsbranchen ist, der dringend innovative Impulse braucht. Der Arbeitskreis regt an, dass für diese Branchen mit außergewöhnlich großen Entwicklungspotentialen zu allererst Aktivierungskonzepte erstellt, debattiert und auch genutzt werden. Des Weiteren sollte dem Bereich der öko-effizienten Dienstleistungen mehr Aufmerksamkeit entgegengebracht werden. Solche Dienstleistungen, die darauf setzen, Energie- und Stoffströme durch intelligente Dienste zu kompensieren, ohne dass dies zu Qualitätsverlusten für die Kunden führt, sind zwar zur Zeit noch von nachgeordneter Bedeutung für Wachstum und Beschäftigung, haben aber mit Blick auf die drohende Energie- und Rohstoffknappheit sowie mit Blick auf die drohenden ökologischen Probleme große Zukunftspotentiale.

Gesundheit und Soziales als wirtschaftliche Chance, nicht als Last sehen

Hohe Ausgaben für Gesundheit, Soziales, Bildung und Betreuung sind nicht à priori wirtschaftsschädlich. Um negative Effekte für die anderen Bereiche der Wirtschaft zu vermeiden und um die Wachstumspotentiale der genannten personenbezogenen Dienste optimal zu nutzen, sind folgende Voraussetzungen zu erfüllen: Die Qualität und Effizienz der angebotenen Dienstleistungen ist erheblich zu steigern; in allen genannten Bereichen gibt es hier noch große Gestaltungsmöglichkeiten. Die Finanzierungen müssen so umgestellt werden, dass sie nicht Arbeitsplatz vernichtend wirken. Zusätzlich zu den öffentlichen Mitteln und zusätzlich zu den Mitteln aus den obligatorischen sozialen Sicherungssystemen ist auch private Kaufkraft für personenbezogene Dienstleistungen willkommen. Damit dies

nicht zu unververtretbaren Ungleichheiten bei der Versorgung führt, sind private Aufwendungen sozial Schwacher durch geeignete, steuerlich geförderte und ggf. tarifvertraglich abgesicherte Zusatzversicherungssysteme zu ermöglichen (Modell „Riesterrente“). Mittel- und langfristig werden vermehrt öffentliche und private Mittel für den Bereich der personenbezogenen sozialen Dienste mobilisiert werden müssen. Der Vergleich mit anderen entwickelten Gesellschaften zeigt, dass dies keineswegs ein Schaden, sondern ein Plus für die Ökonomie sein kann (USA, Schweiz, Japan). In Deutschland wird es eine wichtige Herausforderung sein, dafür zu sorgen, dass bei dieser Entwicklung die Ungleichheit zwischen sozial schwachen und sozial starken Kunden- bzw. Nutzer- und Patientengruppen nicht zu groß wird.

Deutschland braucht ein Monitoring für Dienstleistungspolitik

In Deutschland herrscht kein Mangel an Ideen für die Zukunft der Dienstleistungen. Darüber hinaus sind auf Kongressen, in politischen Gremien und auch in den Medien ausreichend Möglichkeiten vorhanden, sich über die vorliegenden Konzepte auszutauschen. Was allerdings fehlt, ist ein systematisches Monitoring darüber, was konkret an Pilotierungs- und Umsetzungsaktivitäten begonnen wurde, wie deren Wirksamkeit und Erfolge einzuschätzen sind und wo Korrektur- oder Nachsteuerungsnotwendigkeiten bestehen. Derzeit ist nicht absehbar, welche politische oder wissenschaftliche Instanz ein solches Monitoring durchführen kann und will. Der Arbeitskreis Dienstleistungen regt an, dass für einen überschaubaren Zeitraum – etwa 10 Jahre - ein systematisches Monitoring aufgebaut wird und dass über dessen Ergebnisse alle zwei Jah-

re ein öffentlichkeitswirksamer Austausch stattfindet. Ein systematisches und öffentlichkeitswirksames Monitoring ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Dienstleistungspolitik einen langen Atem bekommt und nachhaltig wirksam wird. Eine der wichtigsten Voraussetzung für ein tiefenscharfes Monitoring ist, dass die Dienstleistungsstatistik in Deutschland weiter ausgebaut wird. Nötig ist vor allem, dass ein besseres Bild über die Wertschöpfungsbeiträge der Dienstleistungen für die Volkswirtschaft sowie für die Branchen und Unternehmen entsteht.

Transparenz und Erfahrungsaustausch zwischen den Ansätzen der Dienstleistungspolitik auf dezentraler Ebene erhöhen

In einigen Bundesländern ist in den letzten Jahren eine explizite Dienstleistungspolitik auf den Weg gebracht worden. Dies gilt namentlich für Baden-Württemberg sowie Nordrhein-Westfalen. Darüber hinaus gibt es auf Länderebene einige branchenspezifische Aktivierungsansätze. Stark verbreitet ist dies vor allem auf dem Gebiet der Gesundheits- und Seniorenwirtschaft, wo sich mittlerweile ein Großteil der Bundesländer aktiv engagiert. Bislang hat es zwischen diesen Ansätzen keine Transparenz und keinen systematischen Austausch gegeben. Erste zaghafte Bemühungen beim Thema Gesundheitswirtschaft beim Hauptstadtkongress für Gesundheit 2005 sowie – beim Thema Seniorenwirtschaft – in einer Veranstaltungsreihe des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, haben jedoch gezeigt, dass Transparenz und Erfahrungsaustausch alle profitieren lässt und aktivierend wirkt. Hier sind sowohl die Bundesebene als auch die Länder gefordert, endlich in geeigneter Weise aktiv zu wer-

den. Wichtige Instrumente könnten hier etwa Branchenkonferenzen sein, bei denen dann über Leitbilder, Entwicklungskonzepte oder sogar über Masterpläne debattiert werden kann. Dass dieses möglich ist, wurde in 2005 etwa von Nordrhein-Westfalen und von Mecklenburg-Vorpommern am Beispiel der Gesundheitswirtschaft erfolgreich demonstriert.

Die Mittel der regionalen Strukturpolitik besser für Dienstleistungen fruchtbar machen

Regionale Strukturpolitik zielt darauf, auf Ebene von Städten, Kreisen oder Regionen neue wirtschaftliche Aktivitäten auszulösen. Ganz besondere Aufmerksamkeit erhalten dabei solche Regionen, die unter besonderen wirtschaftlichen Problemen leiden. Wichtige Instrumente der regionalen Strukturpolitik sind Förderungen für die Nutzung neuer Technologien, für den Ausbau der Infrastruktur (etwa bei Forschung und Entwicklung), für die Neugründung oder die Neuansiedlung von Unternehmen oder auch für die Qualifizierung von Arbeitskräften. Bislang lag der Schwerpunkt der regionalen Strukturpolitik eindeutig bei Fragestellungen, Projekten und Initiativen, die sich auf Branchen des produzierenden Gewerbes bezogen. In den Bundesländern (etwa in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen), in denen explizit Dienstleistungspolitik betrieben wird, ist jedoch erkennbar, dass eine größere Offenheit der Strukturpolitik für den Dienstleistungssektor Erfolge bringen kann. Interessant sind in diesem Zusammenhang etwa Aktivitäten zur Unterstützung von Neugründungen bei haushaltsnahen Dienstleistungen oder in Bereichen wie Wellness und Gesundheitsprävention. In solchen Branchen sind bereits in den letzten Jahren viele

zusätzliche Arbeitsplätze entstanden, und auch für die Zukunft bestehen gute Aussichten. Von daher kann der regionalen Strukturpolitik nur mit Nachdruck geraten werden, Dienstleistungsbranchen verstärkt Aufmerksamkeit zu schenken und dafür zu sorgen, dass die Förderinstrumente für Dienstleister voll geöffnet werden.

Subventionierte Arbeitsplätze für Geringqualifizierte nur dort, wo sie sinnvoll einsetzbar sind und wo berufliche Entwicklungschancen geboten werden

Ein großer Teil der Arbeitslosen in Deutschland ist nur sehr gering qualifiziert. Aus Sicht vieler Arbeitsmarktpolitiker und Arbeitsmarktforscher könnten für Geringqualifizierte zusätzliche Arbeitsplätze entstehen, wenn die Lohnkosten für solche Beschäftigten niedriger wären. Damit sie dennoch von ihrer Arbeit leben können und einen Anreiz haben, solche Arbeitsplätze anzunehmen, wird empfohlen die niedrigen Löhne durch eine öffentliche Unterstützung aufzubessern. Bei den Befürwortern eines solchen Kombilohns wird damit gerechnet, dass insbesondere im Dienstleistungssektor viele neue niedrig entlohnte Arbeitsplätze für Geringqualifizierte entstehen können. Aus Sicht der Dienstleistungsexperten des Arbeitskreises kann jedoch diese Annahme nicht geteilt werden. Im Gegenteil: In den allermeisten Dienstleistungsbranchen kann die Zukunft nur mit besser qualifiziertem Personal und nicht mit geringeren Qualifikationen gewonnen werden. Allerdings bieten sich in einigen Branchen (etwa bei haushaltsnahen Diensten) in begrenztem Maße Einsatzmöglichkeiten. Jedoch ist auch hier damit zu rechnen, dass der Wettbewerb mittel- und langfristig auf ein anspruchsvolleres Service-Design setzt, das nur mit gut

qualifizierten Arbeitskräften zu realisieren ist. Aus diesem Grund ist es zwar sinnvoll, dass in Branchen, in denen zurzeit Einsatzmöglichkeiten für Geringqualifizierte bestehen, Kombilöhne zur Anwendung kommen. Allerdings kann dies keine Lösung für die gesamte Breite des Dienstleistungssektors, sondern nur für ausgewählte Teilbranchen sein. Und darüber hinaus ist es im Interesse der Zukunftsfähigkeit dieser Branchen und Arbeitsplätze unerlässlich, dass die Einsatzmöglichkeiten eng umrissen sind und zeitlich befristet und dass des Weiteren den Betroffenen weitergehende berufliche Qualifizierungs- und Entwicklungsmöglichkeiten geboten werden, die über aktuelle betriebliche Bedarfe hinausgehen und den Beschäftigten einen echten Zusatznutzen bringen (v. a. anerkannte Schul- und Ausbildungsabschlüsse). Eine solche Perspektive bietet im Übrigen auch die Chance, dass das größte Problem des Kombilohns – nämlich, dass es auf breiter Front zu Mitnahmeeffekten kommt – vermieden wird. Beobachter der Debatte um den Kombilohn rechnen nicht damit, dass es zu einer grundlegenden, die ganze Wirtschaft erfassenden Einführung von Kombilöhnen kommen wird. Wahrscheinlich sind Lösungen, die zeitlich befristet sowie auf besondere Personengruppen und Branchen begrenzt sind. In sofern sind die Anregungen aus dem Arbeitskreis Dienstleistungen gegenüber der generellen Debatte um Kombilöhne bestens anschlussfähig.

Stärkung der außenwirtschaftlichen Bedeutung deutscher Dienstleistungen

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die internationale Konkurrenz auch im Dienstleistungsbereich steigt. International wird an einer Vereinfachung und Integration

des Dienstleistungsverkehrs gearbeitet und Dienstleistungsunternehmen selbst bemühen sich verstärkt um ausländische Kundschaft oder errichten sogar im Ausland Niederlassungen. Da Deutschland im Handel mit Dienstleistungen ein kräftiges Minus aufweist, ergibt sich für die Dienstleistungswirtschaft in diesem Land in ganz besonderem Maße die Herausforderung, dass Dienstleister im internationalen Wettbewerb ihre Position stärken. Wichtige Impulse aus der Politik sind diesbezüglich etwa durch den Schwerpunkt „Export“ im Rahmen des Zukunftsprogramms „dl2100“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung auf den Weg gebracht worden. Im Rahmen der Arbeit des Arbeitskreises Dienstleistungen wurde angesprochen, dass sich Deutschland stärker als Zielort für Touristen aus dem In- und Ausland profilieren muss. Das große Außenhandelsdefizit in diesem Bereich macht deutlich, dass die bisherige Anstrengungen noch nicht ausreichen, um die Potentiale Deutschlands auszuschöpfen. Weitere wichtige Impulse für die Internationalisierung der Dienstleistungen werden von der derzeit debattierten Europäischen Dienstleistungsrichtlinie erwartet. Zwar teilt der Arbeitskreis auch die Hoffnung, dass durch eine Vereinfachung und Integration des Dienstleistungsrechts in Europa ein deutlicher Zugewinn an Arbeitsplätzen entsteht. Jedoch sollte dies unter fairen Bedingungen erfolgen und darf nicht auf Kosten der Dienstleistungsqualität, des Verbraucherschutzes sowie der Qualität der Beschäftigungsverhältnisse gehen. Der (bis Ende 2005) vorliegende Entwurf zur europäischen Dienstleistungsrichtlinie lässt bei einer Umsetzung gravierende negative Konsequenzen für den Verbraucherschutz und für die Qualität vieler Dienste befürchten; mit Si-

cherheit würde die Umsetzung der bisher vorliegenden Dienstleistungsrichtlinie auch für die Arbeit in vielen Dienstleistungsbranchen ein Sozialdumping zur Folge haben. Der Entwurf bedarf daher einer gründlichen Überarbeitung. Dies wird im Wesentlichen darauf hinaus laufen müssen, dass statt übergreifender Regelungen für alle Bereiche des Dienstleistungssektors passgenaue Regelungen (sprich: Europäische Standards) für die jeweiligen Marktsegmente gefunden werden – zumindest aber, was die Bereiche Bildung, Forschung und Gesundheit betrifft. Darüber hinaus sollten im Hinblick auf alle arbeits- und sozialrechtlichen Fragen statt des geplanten „Herkunftslandprinzips“ die Bestimmungen am „Erbringungsort“ gelten.

Eine Arbeitsgestaltungsoffensive für Dienstleistungen starten

Um die Arbeitsbedingungen ist es in vielen Teilen des Dienstleistungssektors schlecht bestellt. Das gilt insbesondere für personenbezogene Dienste. In einigen Bereichen – v. a. im Pflegebereich und bei Ärztinnen und Ärzten im Krankenhaus – schlägt sich dies bereits negativ auf die Zukunftsperspektiven nieder, weil es das Interesse dämpft, in dieser Branche zu arbeiten. Um solche Entwicklungen zu verhindern, ist es sinnvoll, die auf Dienstleistungen bezogenen Aktivitäten zur Arbeitsgestaltung auszubauen. Zwar gibt es in Deutschland gute Förderprogramme zur Arbeitsgestaltung, jedoch wird hier ganz stark auf das produzierende Gewerbe (inkl. der damit zusammenhängenden Services) fokussiert. Für die Zukunft muss in solchen Programmen der Dienstleistungsbezug erheblich gestärkt werden. Hier muss es dann darum gehen, wie durch eine verbesserte Gestaltung des

Technikeinsatzes, der Organisation der Arbeit, der Arbeitszeiten, durch einen optimierten Gesundheitsschutz, ggf. auch durch höhere Löhne die Arbeit attraktiver und zukunftsfähiger gemacht werden kann. Ganz dringlich ist, dass für die Gesundheitswirtschaft eine Innovationsoffensive zur modernen Arbeit in Medizin und Pflege zustande kommt.

Anhang

Verwendete Literatur

Bandemer, Stephan von / Evans, Michaela / Hilbert, Josef, 2004: Gesundheitswirtschaft: die große Hoffnung auf des Messers Schneide? Die Gesundheitswirtschaft als Gestaltungsfeld moderner, personenbezogener Dienstleistungsarbeit - Herausforderungen für Arbeitsgestaltung, Qualifizierung und berufliche Bildung. In: Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 2003/2004, Gelsenkirchen:119-135.

Beyer, Lothar / Brandel, Rolf / Esch, Karin / Hilbert, Josef / Langer, Dirk / Micheel, Brigitte / Middendorf, Anja Sophia, 2003: Dienstleistungen für mehr Lebensqualität: Trends, Gestaltungsfelder, Beschäftigungsperspektiven. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik, Nr. 2003-03

Bosch, Gerhard / Hennicke, Peter / Hilbert, Josef / Kristof, Kora / Scherhorn, Gerhard, 2002 (Hrsg.): Die Zukunft von Dienstleistungen, Frankfurt/New York.

Bosch, Gerhard / Wagner, Alexandra, 2002: Dienstleistungsbeschäftigung in Europa. Ein Ländervergleich. In: Bosch u.a.: Die Zukunft von Dienstleistungen, Frankfurt: 41-62.

Bosch, Gerhard / Lehndorff, Steffen (Hrsg.), 2005: Working in the Service Sector. A Tale from different world, Oxon und New York.

Bosch, Gerhard / Wagner, Alexandra, 2005: Different service societies in Europe, in: Bosch, Gerhard / Lehndorff, Steffen (Hrsg.):

Working in the Service Sector. A Tale from different world, Oxon und New York: 33- 53.

Bosch, Gerhard / Wagner, Alexandra, 2005: Why do countries have such different service-sector employment rates? In: Bosch, Gerhard / Lehndorff, Steffen (Hrsg.): Working in the Service Sector. A Tale from different world, Oxon und New York: 75-102.

Canzler, Weert / Knie, Andreas, 2002: Möglichkeitsräume. Grundrisse einer modernen Mobilitäts- und Verkehrspolitik, Wien.

Dülmen, Richard van / Sina Rauschenbach (Hrsg.): Macht des Wissens. Die Entstehung der modernen Wissensgesellschaft Köln, Weimar, Wien, 2004.

Eichener, Volker / Heinze, Rolf, (Hrsg.), 2005: Beschäftigungspotentiale im Dienstleistungssektor, Düsseldorf

Evans, Michaela / Hilbert, Josef, 2006: Die Gestaltung von Arbeit und Qualifizierung: Schlüsselherausforderung und Achillesferse für die Zukunft der Gesundheitswirtschaft. In: Pundt, Johanne (Hrsg.): Professionalisierung im Gesundheitswesen, Bern: 193-212.

Fretschner, Rainer / Hennicke, Peter / Hilbert, Josef, 2002: Ökoeffiziente Tertiärisierung: Konzeptionelle Überlegungen und Schritte zu ihrer Realisierung. In: Bosch u.a.: Die Zukunft von Dienstleistungen, Frankfurt: 90-115.

Hellmann, Kai-Uwe / Schrage, Dominik (Hrsg.), 2005: Das Management der Kunden, Wiesbaden.

Helmstädter, Ernst (ed.), 2003: The economics of knowledge sharing: a new institutional approach. Cheltenham: Elgar. New horizons in institutional and evolutionary economics.

Horx, Mathias, 2005: Wie wir leben werden. Unsere Zukunft beginnt jetzt, Frankfurt.

Miegel, Meinhard, 2005: Epochenwende. Gewinnt der Westen die Zukunft?, Berlin.

Nefiodow, Leo, 1996: Der sechste Kondratieff. Wege zur Produktivität und Vollbeschäftigung im Zeitalter der Information, St. Augustin.

Pundt, Johanne (Hrsg.), 2006: Professionalisierung im Gesundheitswesen, Bern.

Schmidt, Petra, 2003: Die Verbesserung kundenorientierten Verhaltens, Hamburg.

Statistisches Bundesamt, 2005: Datenreport 2004, Bonn.

Ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, (Hrsg.) 2005: Arbeitsmarkt und wettbewerbsfähige Dienstleistungsbranchen in Deutschland, Berlin.

Zimmermann, Klaus F., (Hrsg.), 2006: Deutschland – was nun? Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft, München.

Zimmermann, Klaus F., 2006: Deutschland 2015: Die Zukunft gestalten! In: Zimmermann, Klaus F., (Hrsg.), 2006: 1-28

Arbeitskreis Dienstleistungen: Expertisen und Inputs

1. Dienstleistungen zwischen gesellschaftlichem Bedarf, Bürgererwartung und Beschäftigungsinteresse – ein Problemaufriss (Monika Wulf-Mathies)
2. Leistungsdynamik erhöhen – Plädoyer für eine gezielte Dienstleistungspolitik (Frank Bsirske, ver.di)
3. Dienstleistungsinitiativen – eine Bilanz (Edelgard Kutzner, Universität Dortmund)
4. Dienstleistungsgesellschaft und Innovationsstrategien (Walter Ganz, Fraunhofer Gesellschaft)
5. Gesundheitswirtschaft – neue Anforderungen an eine aktive Dienstleistungspolitik (Josef Hilbert, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen)
6. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in europäischer Perspektive (Adalbert Evers, Universität Gießen)
7. Die geplante Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt – Positionsbestimmung aus Arbeitnehmersicht (Karin Alleweldt, DGB-Bundesvorstand)
8. Bildung als öffentliches Gut – Zur Ökonomisierung internationaler Bildungsmärkte (Christoph Scherrer, Universität Kassel)
9. Europäische Anforderungen an die Bildungspolitik (Barbara Gessler, Vertretung der EU-Kommission, Bonn)
10. Zukunftsbranche Bildung: Wertschöpfungs- und Beschäftigungspotentiale (Annette Fugmann-Heesing, MdA, Berlin)
11. Die Bildungsbranche angesichts beschäftigungs- und innovationspolitischer Herausforderungen – Überlegungen aus ver.di heraus (Sabine Groner-Weber, ver.di)
12. Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft im Dienstleistungssektor – Ansätze und Erfahrungsberichte aus verschiedenen Regionen (Thomas Heuser, Heuser AG, Dortmund)
13. Perspektiven von Logistikdienstleistungen am Beispiel Leipzig (Michael, Reinboth, DHL, Leipzig/Halle)
14. Kommunikationsdienstleistungen – Entwicklungsperspektiven aus gewerkschaftlicher Sicht (Jürgen Richter, ver.di)
15. Produzentenstolz – Motivationsfaktor und Innovationsressource (Hans Gabriel, ver.di und Matthias Gouthier, Katholische Universität Eichstätt)

Der Arbeitskreis Dienstleistungen

der Friedrich-Ebert-Stiftung ist in Zusammenarbeit mit der Gewerkschaft ver.di entwickelt worden.

Er trifft sich mit dem Ziel, die Begegnung und den Diskurs von Praxis, Wissenschaft und Politik zu dienstleistungspolitischen Themen zu fördern und für die Dienstleistungsentwicklung relevante Fragestellungen zu identifizieren, denn der tiefgreifende Veränderungsprozess, den der Weg in die Dienstleistungsgesellschaft beschreibt, ist kein beschäftigungspolitischer Selbstlauf. Dieser Prozess erfordert, sozialstaatliche, wirtschafts- und strukturpolitische Begleitung sowie innovationspolitische Initiativen und bildungspolitische Anstrengungen.

Ausgangspunkt ist daher die Frage, wie das zunehmende Gewicht von Wertschöpfung und Beschäftigung in den Dienstleistungsbereichen durch eine gezielte Dienstleistungspolitik unterstützt werden kann.

Angesprochen und eingeladen sind Personal- und Betriebsräte, wie auch Vertreter des Managements öffentlicher und privater Dienstleister. Andere Teilnehmerinnen und Teilnehmer kommen aus den Fach- und Querschnittsbereichen der Gewerkschaft ver.di, aus der wissenschaftlichen Dienstleistungsforschung und der Politik. Zusätzliche Praxiserfahrung bringen Arbeitskreismitglieder aus Bundes- und Landesministerien oder auch Vertreter zivilgesellschaftlicher Gruppen ein.

www.fes.de/wirtschaftspolitik/

→ Arbeitskreise → Dienstleistungen

