WISO direkt

April 2012

Analysen und Konzepte zur
Wirtschafts- und Sozialpolitik

Für eine soziale und ökologische Dienstleistungsinnovationspolitik

Klaus Barthel[1]

Auf einen Blick

Während die (deutsche) Politik und Öffentlichkeit der Industrie traditionell große Aufmerksamkeit schenken, werden Dienstleistungen meist vernachlässigt. Neben der besseren Organisation industrieller Interessen liegt dies an der Annahme, dass sich der Hauptteil der Wertschöpfung vor allem in der Industrie abspiele. Tatsächlich sind es aber in einem immer höheren Maße Dienstleistungen, die die Befriedigung materieller und immaterieller Bedürfnisse und eine hohe Produktivität der Industrie gewährleisten. Um diese Aufgabe – auch für die Beschäftigten – nachhaltig und wohlstandsdienlich zu fördern, bedarf es einer sozialen und ökologischen Dienstleistungsinnovationspolitik. Neben der Forschungspolitik spielen dabei Arbeitsmarkt-, Arbeitszeit- sowie Bildungspolitik und nicht zuletzt Berufsbildungspolitik eine zentrale Rolle. Es kommt darauf an, sie in einer kohärenten Dienstleistungs(innovations)politik zu integrieren.

Es scheint ein Allgemeinplatz zu sein, dass Wohlstand sich nur mit Industriepolitik sichern lasse, da Wertschöpfung gleichbedeutend mit „Produktion“ sei. Diese traditionelle Sicht verkennt jedoch, dass realer Wohlstand wesentlich aus dem systematischen Ineinandergreifen menschlicher Tätigkeiten resultiert, zu denen auch Dienstleistungen gehören. Eine soziale und ökologische Innovationspolitik richtet ihren Blick daher auf Industrie und Dienstleistungen umfassende Wertschöpfungssysteme.

Dienstleistungen in der Zukunftsverantwortung

Deutschland hat bereits heute eine stark dienstleistungsbestimmte Wirtschaft: 70 Prozent der Beschäftigung und ca. 70 Prozent des Bruttoinlandsproduktes kommen aus dem Dienstleistungssektor. Ein Drittel der DAX 30-Unternehmen sind Dienstleistungsunternehmen. Sechs der zehn reichsten Deutschen sind Inhaber solcher Unternehmen. Weltweit sind 15 der 30 umsatzstärksten Unternehmen Dienstleistungsunternehmen. Von den 30 beschäftigungsstärksten Unternehmen der Welt sind es 21. Natürlich sind die Finanzdienstleister und Technologieunternehmen sehr stark vertreten. Aber zusammen mit den Einzelhandelsunternehmen zeichnet sich ab, dass „personenbezogene Dienstleistungen“, also solche, bei denen die Beschäftigten in direktem Kontakt mit dem „Kunden“ stehen, an Gewicht gewinnen. Angesichts des weltweiten demografischen

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Wandels werden diese, insbesondere zur Betreuung und Pflege älterer Menschen, an Bedeutung gewinnen. Starkes Indiz dafür ist die Tatsache, dass selbst in den jüngsten Krisenjahren die Beschäftigung im Gesundheits- und Pflegebereich gegen den Trend weiter zunahm.

Dienstleistungen waren bisher weder seitens der Unternehmen noch seitens der Politik Gegenstand eigenständiger Strategien, die sich an qualitativen und arbeitsbezogenen Kriterien orientieren. Innovationspolitik in Deutschland war und ist technikzentriert, die High-Tech-Strategie der Bundesregierung ein weiterer Beleg für diese verkürzte Sicht. Dienstleistungen nahm man – auch unter sozialdemokratischer Führung – als zufällige Nebenprodukte hin. Dieser „abgeleitete" Bereich fand sich daher oft als Niedriglohnsektor oder – soweit öffentlich verantwortet – im Fokus von Angebotskürzungen, Kostensenkungen und Privatisierungsbestrebungen wieder („low-road-Strategie"). Das Bild von der Tertiarisierung als treibende Kraft von Prekarisierung und Polarisierung auf dem Arbeitsmarkt, von Entgrenzung und Deregulierung von Arbeit, von einer unendlich flexiblen Restgröße der Volkswirtschaft muss jedoch endgültig der Vergangenheit angehören. Dass Dienstleistungen Bestandteil einer **hochwertigen Innovationspolitik** werden könnten und müssten, hat das Memorandum „Dienstleistungen in der Zukunftsverantwortung"[2] des gemeinsam von der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di getragenen Arbeitskreises Dienstleistungen aufgezeigt. Ergänzend dazu legt das im September 2011 erschienene Schwerpunktheft „Dienstleistungsarbeit zwischen Niedriglohn, Professionalisierung und Innovation" der WSI-Mitteilungen dar, wie gute Dienstleistungspolitik aus Sicht der Forschung aussehen kann.

Die viel beschworenen „Leitmärkte" der Zukunft, wie beispielsweise Energie, Mobilität, Gesundheitswirtschaft und Bildung müssen als Systeme gesehen werden, die einen integrierenden Politikansatz erfordern. So besteht eine nachhaltige Energieversorgung nicht nur aus Kraftwerken, Windrädern und Netzen, sondern aus einem Komplex mit erheblichen Dienstleistungskomponenten (Effizienz, Beratung, Planung, Steuerung und Messung, Wohnung, soziale Integration, Koordinierung und Regulierung). Sie muss die Entwicklung der Nachfrage und des Nutzerverhaltens ebenso im Blick haben wie die produktbezogene und ökologische Qualität des Angebotes, die Arbeitsbedingungen und Qualifizierung derjenigen, die Dienstleistungen erbringen. Sie müssen integraler Bestandteil einer wirtschaftspolitischen Strategie sein und die bildungs-, verteilungs-, sozial- und finanzpolitischen Implikationen eines handlungsfähigen Staates im Blick haben. Nötig sind technologische und soziale Innovationen.

Dienstleistungspolitik, die gestalten will, muss sich über den gesamten Innovationsprozess erstrecken: von der Forschung über die Entwicklung bis zur Umsetzung, zum Markterfolg, zu neuer gesamtgesellschaftlicher Wertschöpfung und neuer Beschäftigung. Dabei wird immer deutlicher erkennbar, dass viele allgemein als notwendig angesehene Dienstleistungen wie Bildung, medizinische Versorgung, Pflege, Kultur, Mobilität, für die Mehrheit der Menschen weder individuell erbracht noch individuell nachgefragt oder finanziert werden können, sich also nicht im Selbstlauf von Marktmechanismen quasi automatisch ergeben. Daher ist eine neue Austarierung des Verhältnisses von Markt und Staat nötig und eine Sicht, die nicht zuerst betriebswirtschaftliche Effizienz im Auge hat, sondern von den Bedürfnissen sowie gesamtgesellschaftlichen Integrations-, Wohlstands- und Verteilungswirkungen ausgeht. Letztlich geht es also nicht einfach um ein „Mehr", sondern um einen qualitativen Sprung zu einem modernen Gesamtkonzept. Umfang und Richtung von Dienstleistungsinnovationen sind also (gesellschafts)politisch gestaltbar, ja gestaltungspflichtig.

Elemente einer neuen Dienstleistungspolitik

Forschungspolitik ist ein wesentlicher Baustein von Dienstleistungspolitik. Sinnvolle Forschungspolitik muss der Dienstleistungsforschung die Mittel zu eigenständigen Ansätzen geben, Chancen und Risiken zu erfassen, Innovationspfade zu erschließen und Innovationen zu erproben. Die heutige deutsche Dienstleistungsforschung, die auf soziologische, betriebswirtschaftliche, arbeits- und ingenieurwissenschaftliche Ansätze verweisen kann, hat gezeigt, dass Innovationen *in* und Innovationen *mit* Dienstleistungen möglich sind. Diese Forschung muss quantitativ und mit neuen Themen ausgeweitet werden. Fragen der örtlichen, regionalen und infrastrukturellen Bedeutung von Dienstleistungen, der wissensintensiven Dienstleistungen, ihrer Verteilungswirkung müssen behandelt werden. Ganz besonders wichtig ist die Entwicklung einer programmatischen Forschungskomponente zum Thema „Personen-

bezogene Dienstleistungen“. Darüber hinaus ist auch eine Ausweitung in Richtung „gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen“ sowie zum Thema institutionelle Forschung sinnvoll. Die Senkung der Haushaltsmittel für die Dienstleistungsforschung, wie sie die derzeitige Regierungskoalition für den Bundeshaushalt 2012 beschlossen hat, ist kontraproduktiv und kurzsichtig – erst recht in einer Zeit, in der ein breiter Konsens über den notwendigen Ausbau von Forschung zu bestehen scheint.

Gerhard Bosch und Claudia Weinkopf haben jüngst aufgezeigt, dass atypische und gering bezahlte Beschäftigungsverhältnisse im Dienstleistungssektor eine erheblich größere Rolle als im sekundären Sektor spielen.[3] Auch darin spiegelt sich die Geringschätzung von Arbeit im nicht unmittelbar „produktiven“ Bereich wider. Es bedarf also sowohl einer Re-Regulierung auf dem Arbeitsmarkt als auch einer neuen **Arbeitspolitik**, um den entsprechenden Veränderungsdruck zu erzeugen. Die Maßnahmen reichen von öffentlicher Finanzierung personenbezogener Dienstleistungen für benachteiligte Gruppen, um dadurch mehr Verteilungsgerechtigkeit sicherzustellen, bis zur Verankerung von Mindeststandards im Beschäftigungssystem. Dazu gehört v.a. der gesetzliche Mindestlohn und eine bessere Regulierung und Zurückdrängung atypischer Beschäftigungsverhältnisse wie beispielsweise der Leiharbeit.

Damit berühren die Autoren ein weiteres zentrales Handlungsfeld: die **Arbeitszeit**. Mit ihren prekären Arbeitsverhältnissen, mit neuen Arbeitsbeziehungen wie Projektarbeit, Werkvertrag, mit allen Facetten von Scheinselbstständigkeit, mit der Nachfragesituation in bisher als unüblich geltende Arbeitszeiten hinein, tragen die Ausweitung und Umstrukturierung von Dienstleistungsarbeit quer durch alle Bereiche wesentlich zur *Entgrenzung* und zur oft ungeregelten, schleichenden und unbezahlten *Verlängerung* von Arbeitszeit bei. Das immer noch männlich dominierte Leitbild des Arbeitnehmers, der flexibel und fast jederzeit für den Arbeitsprozess zur Verfügung steht, kollidiert auf der individuellen Ebene mit den Bedürfnissen nach Gesundheit und Erhalt der Arbeitskraft. Auf gesellschaftlicher Ebene widerspricht es dem sozialen Zusammenhalt von Partnerschaft und Familie bis zum gesellschaftlichen Engagement. Bezogen auf den Arbeitsmarkt und die Ökonomie – Stichwort Fachkräftemangel – und die angeblich allgemein gewollte gleichberechtigte Erwerbsbeteiligung der Frauen, stößt dieses Zeitmodell an unüberwindbare Grenzen.

Die Problembeschreibung ist nicht neu, jedoch mangelt es an praxisorientierten Wegweisungen, um mit den Interessenskonflikten bei einer nachfrageorientierten und gleichzeitig arbeitnehmerzentrierten Gestaltung von Arbeitszeiten umzugehen. Ohne politische Gestaltung, etwa durch öffentliche Auftraggeber und ohne die Tarif- und Betriebsparteien, wird es auch hier nicht gehen.

Dienstleistungspolitik muss **Wirtschaftspolitik** sein und umgekehrt. Eine an Dienstleistungsinnovationen orientierte Wirtschaftspolitik braucht unterschiedliche Ansätze: einen *horizontalen* und einen *sektorspezifischen*. Beispiele für den horizontalen Ansatz können eine bessere, nicht allein technikorientierte Innovations- und Gründungsförderung, aber auch die Stärkung von Normen und Standards sein. Dabei müssen wir von Anfang an die Interessen der kleinen und mittleren Dienstleistungsunternehmen im Blick haben. Eine diesbezügliche Innovationsförderung muss Maßnahmen vom Beginn des Innovationsprozesses bis in die Nähe der Umsetzung unterstützen. Die Instrumente reichen von den Innovationsforen zur Bildung von Netzwerken über Innovationslabore bis hin zu den innovativen Dienstleistungsclustern, zu denen z. B. die Kreativ- und Gesundheitswirtschaft, das Handwerk, der Tourismus und haushaltsnahe Dienstleistungen gehören. Eine „High-road-Strategie“ entwirft also nicht (manchmal nur vermeintliche) Innovationen am grünen Tisch, sondern bezieht die verschiedenen Akteure mit deren Perspektiven von Anfang an in den Prozess ein.

Im Zuge ihrer **Bildungs- und Wissenschaftspolitik** tragen die Bundesländer eine besondere Verantwortung. Eine dienstleistungsorientierte Gesellschaft muss schon in den Schulen die Bedeutung und Wertschätzung von Dienstleistungen herausarbeiten. Dies kann und muss geschehen im Kontext einer Neuorientierung des Themenbereichs Wirtschaft: nicht nur betriebswirtschaftliche und wettbewerbsbezogene Konzeptionen dürfen eine Rolle spielen, sondern auch gesamtwirtschaftliche Kreislaufzusammenhänge sind von vorneherein einzubeziehen.

Auch in der Wissenschaftspolitik sind die Länder hinsichtlich der Veränderungen in Richtung einer dienstleistungsorientierten Ökonomie gefordert. Zwar gibt es zunehmend einzelne Lehrstühle, die sich explizit mit dem Themenfeld „Dienstleistungen“ beschäftigen. Es wächst aber auch die Einsicht, dass nur durch die Entwicklung einer eigenständigen Wissenschaftsdisziplin

die erforderlichen Erkenntnisfortschritte und grundlegenden Konzepte vorangetrieben werden können[4]. Insbesondere international agierende Unternehmen haben, da sie keine ihrer neuen Positionierung als Dienstleister entsprechenden Arbeitskräfte finden, weltweit die Diskussion um die Schaffung einer eigenständigen Wissenschaftsdisziplin vorangetrieben. Um international bestehen zu können, vor allem aber um dem Fachkräftemangel jenseits allgemeiner Beschwörungen gezielt vorzubeugen, muss die deutsche Wissenschaftspolitik handeln.

Für gute Dienstleistungen brauchen wir gute Facharbeiterinnen und Facharbeiter. Hier ist die **Berufsbildungspolitik** gefordert, sich den Anforderungen zu stellen, die sich aus Innovationsprozessen bei Dienstleistungen an die Berufsbildung ergeben. Martin Baethge verweist auf Prognosen, nach denen die Zahl der Erwerbstätigen im Berufshauptfeld „Produktionsbezogene Berufe" weiter abnimmt, bei „Primären Dienstleistungen" bei ca. 47 Prozent konstant bleibt, während sie bei „Sekundären Dienstleistungsberufen" von 30,9 Prozent im Jahr 2005 auf 34,5 Prozent im Jahr 2025 steigt.[5] Eine erste Reaktion der Berufsbildungspolitik auf den Strukturwandel war es, eine ganze Anzahl neuer Dienstleistungsberufe in Kraft zu setzen. Dies erwies sich aber weder als zielführend noch als ausreichend, weil es sich dabei vor allem um verkürzte, „theoriegeminderte" Ausbildungsgänge für meist wenig attraktive und geringer qualifizierte Berufsbilder handelte. Stattdessen brauchen wir neben einer durchgängigen Ausweitung der kognitiven Voraussetzungen auch eine stärkere Berücksichtigung und Aufwertung der „sozialen und reflexiven Kompetenzanforderungen". Akademische Ausbildung und Berufsausbildung gehören zusammen, wie man am Erfolg der deutschen Industrie, beruhend auf der Triade von Ingenieur – Meister – Facharbeiter, sieht. Vergleichbares fehlt bisher im Dienstleistungssektor. Wenn das Duale Ausbildungssystem seiner bisherigen erfolgreichen Rolle auch in Zukunft gerecht werden soll, muss es von seiner bisherigen Bezogenheit auf industrielle und handwerkliche Berufe in Richtung qualifizierter Dienstleistungen ausgebaut werden und die Abspaltung vieler Dienstleistungsausbildungen in den schulischen Bereich überwinden, die seit Jahrhunderten auch mit der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung verschränkt ist.

Dienstleistungspolitik ist auch eine **Aufgabe der Wirtschaft und der intermediären Organisationen**. Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di hat einen großen Schritt getan, indem sie der Wirtschaft und den staatlichen Verwaltungen das Konzept einer geschlossenen, arbeitsorientierten Dienstleistungspolitik vorgelegt hat. Diesen Ball sollten der Deutsche Industrie- und Handelskammertag, der Bundesverband der Deutschen Industrie (dem ja eine Vielzahl von Dienstleistungsunternehmen angehören), die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, aber auch der Verein der Deutschen Ingenieure aufgreifen, um eine breite gesellschaftliche Debatte über die Notwendigkeit und die Inhalte einer qualitäts- und innovationsorientierten Dienstleistungspolitik herbeizuführen.

Fazit

Deutschland war weltweit eines der ersten Länder, das ein spezifisches Dienstleistungsforschungsprogramm gestartet hat. Seit Beginn dieses Jahrtausends ziehen Länder in Amerika, Asien, Europa und die Europäische Union nach. Forschungspolitik ist ein notwendiges, aber kein hinreichendes Instrument. Will Deutschland Dienstleistungsinnovationen mit dem Ziel sozialen und ökologischen Wachstums und Guter Arbeit voranbringen, so ist dringend eine eigenständige Dienstleistungsinnovationspolitik von Nöten, die nicht nur auf bestimmte Berufs- bzw. Tätigkeitsfelder abstellt, sondern auf Dienstleistungssysteme und ihren Beitrag zu realem Wohlstand. Eine sicher notwendige Industriepolitik wird ohne die bewusste Einbettung in ein Gesamtkonzept neuen Wohlstands mit der Kernkomponente Dienstleistung keinen Erfolg haben.

---

1 Klaus Barthel ist Mitglied der SPD-Bundestagsfraktion und Mitglied im Bundestagsausschuss für Wirtschaft und Technologie.

2 Ganz, Walter; Hilbert, Josef; Bienzeisler, Bernd; Kluska, Denise (2011): Dienstleistungen in der Zukunftsverantwortung – Ein Plädoyer für eine (neue) Dienstleistungspolitik; WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

3 Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia (2011): Arbeitsverhältnisse im Dienstleistungssektor, in: WSI Mitteilungen, BD 64 Schwerpunktheft „Dienstleistungsarbeit zwischen Niedriglohn, Professionalisierung und Innovation", S. 439-446.

4 Satzger, Gerhard; Dunkel, Wolfgang (2011): Service Science – Potentiale für die Weiterentwicklung der Dienstleistungsgesellschaft, WSI Mitteilungen, BD 64, a.a.O., S. 470-476.

5 Baethge, Martin (2011): Qualifikation, Kompetenzentwicklung und Professionalisierung im Dienstleistungssektor, WSI Mitteilungen, BD 64, a.a.O., S. 447-455.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | www.fes.de/wiso | ISBN: 978-3-86498-064-0