

Dienstleistungen für  
die Zukunft

Innovation,  
Integration, Inklusion  
für Gesundheit,  
Bildung und Ökologie

Autoren

Elke Dahlbeck  
Michaela Evans  
Josef Hilbert

Auf den Punkt

- Dienstleistungen spielen eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen der Zukunft. Ihre Entwicklung ist kein Selbstläufer, sondern bedarf gezielter politischer Impulse.
- Massiven Gestaltungsbedarf in Deutschland und weltweit gibt es in den Schlüsselbranchen Gesundheit, Bildung und Erziehung sowie Nachhaltigkeit und Energieeffizienz.
- Eine Weiterentwicklung der Dienstleistungspolitik braucht eine konzertierte Ausweitung und Vertiefung arbeitspolitischer Gestaltungsansätze, um Personalengpässe zu verhindern und Beschäftigung attraktiv zu machen.
- Das Forschen, Entwickeln, Erproben und Verbreiten von Systemlösungen entlang von Wertschöpfungsbeziehungen ist ein zentraler Weg für mehr Qualität und Effizienz.

Zentrale wissenschaftliche  
Einrichtung der Fachhochschule  
Gelsenkirchen in Kooperation  
mit der Ruhr-Universität Bochum



Dienstleistungspolitik in Deutschland ist zwar nicht neu zu erfinden, gleichwohl ist sie aber weiter zu entwickeln. Bislang galt die Aufmerksamkeit vor allem zwei Fragen: Wie kann mit Dienstleistungen die Zahl der Arbeitsplätze gesteigert werden? Und: Welche Dienstleistungen brauchen wir, um die Agilität, Innovationskraft und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft zu erhöhen? In Zukunft werden wir mehr Aufmerksamkeit auf die Frage lenken müssen, welche Dienstleistungen in welcher Qualität erforderlich sind, um zentrale Zukunftsprobleme von Gesellschaft und Wirtschaft zu lösen. Notwendig ist in der Folge nicht zuletzt die Integration bislang segmentierter Dienstleistungspolitiken. Mehr Investitionen und die Stärkung öffentlicher Nachfrage, die inhaltliche Neujustierung der Politik auf Dienstleistungsfelder der Zukunft sowie die Suche nach einem neuen Zusammenspiel von Industrie- und Dienstleistungspolitik markieren in diesem Zusammenhang wichtige Eckpunkte der Gestaltung.<sup>1</sup>

Eine Weiterentwicklung der Dienstleistungspolitik drängt sich insbesondere aus drei Gründen auf:

Erstens: Es wird zunehmend absehbar, dass es in allen hoch entwickelten Gesellschaften - aber auch in allen wichtigen Schwellenländern - drei Kardinalprobleme geben wird, die die Zukunft von Gesellschaft und Wirtschaft bestimmen werden, nämlich: (a.) die Beantwortung des steigenden Interesses an mehr Gesundheit; (b.) die Einlösung der wachsenden Anforderungen an Erziehung, Bildung und Ausbildung und (c.) nachhaltige Fortschritte bei der ökologischen Modernisierung durch mehr Ressourcen- und Energieeffizienz. Die Zukunft sozialer und wirtschaftlicher Integration wird weltweit in hohem Maße von gelingenden Dienstleistungsaktivitäten abhängen.

Zweitens: Dienstleistungen spielen nicht nur eine bedeutende Rolle bei der Lösung sozialer und wirtschaftlicher Herausforderungen der Zukunft. Sie sind auch entscheidend für die gesellschaftliche Daseinsvorsorge und die Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe. Gesundheit, Bildung, Ressourceneffizienz und der Schutz der Umwelt sind zentrale Faktoren für soziale Inklusion und Innovation. Die Ausrichtung an den spezifischen Bedürfnissen und am Nutzen für die Endkunden, die Finanzierbarkeit sowie die flächendeckende Verbreitung innovativer Dienste sind zentrale Entwicklungsdimensionen einer erfolgreichen Dienstleistungspolitik.

Drittens: Es gibt es große Fragezeichen, ob in Deutschland hinreichend Kraft und Gestaltungspotentiale zur Verfügung stehen, um die skizzierten Herausforderungen und Chancen proaktiv und möglichst wegweisend anzugehen. Dies gilt vor allem mit Blick auf die Finanz- und die Humanressourcen. Nach wie vor bestehen in vielen Bereichen von Wirtschaft und Politik große Vorbehalte, die öffentlichen Investitionen für Gesundheit, Bildung und Ökologie zu steigern. Und parallel fehlen Konzepte, wie dies auf alternative Weise wirkungsvoll

---

<sup>1</sup> Teile dieser Publikation dienen als Diskussionsgrundlage für den WISO-Diskurs „Dienstleistungen in der Zukunftsverantwortung“, veröffentlicht von der Friedrich-Ebert-Stiftung im Mai 2011.

und sozial gerecht geschehen kann. Eine gravierende Folge ist nicht zuletzt, dass die Arbeitsbedingungen in vielen Bereichen des Gesundheitswesens, aber auch in wachsenden Teilen der Bildungsbranche so schlecht sind, dass für die Zukunft mit massiven Personalengpässen gerechnet werden muss. Dienstleistungen haben in ihrer Rolle als „Zukunftsgestalter“ vielfach selbst noch mit massiven Zukunftsherausforderungen zu kämpfen. Die Weiterentwicklung der Dienstleistungswirtschaft in den skizzierten Feldern droht derzeit an ihren eigenen Blockaden zu scheitern.

### **Dienstleistungspolitik - im Schatten, aber in Bewegung**

Dienstleistungspolitik ist ein Gestaltungsfeld, das in Deutschland zwar ein Schattendasein fristet, dennoch aber in den letzten Jahren viel bewegt hat. Mitte der neunziger Jahre war Deutschland im internationalen Vergleich ein Land, das einen vergleichsweise schwach ausgebauten Dienstleistungssektor hatte – manche sprachen sogar von einer Dienstleistungslücke<sup>2</sup> – und das im Dienstleistungsbereich im Außenhandel tiefrote Zahlen schrieb<sup>3</sup> – ganz im Gegensatz zur Industrie. Mittlerweile hat die deutsche Dienstleistungswirtschaft kräftig aufgeholt und bewegt sich – gemessen am Arbeitsvolumen – im Vergleich mit anderen hoch entwickelten Ländern auf Augenhöhe; und in Sachen Außenhandel hat sich Deutschland zum weltweit drittgrößten Dienstleistungsexporteur gemausert, der nunmehr auch in diesem Wirtschaftsbereich ein positives Außenhandelsaldo vorweisen kann (s. Abbildung 1)<sup>4</sup>.

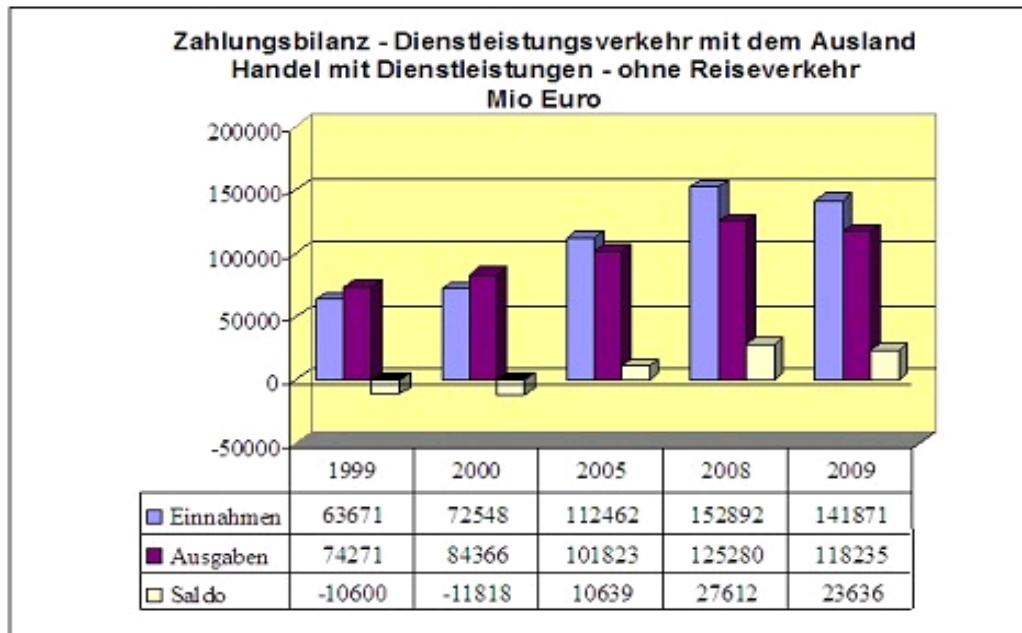
---

<sup>2</sup> Klös, H.P. 1997: Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland, in: iw-trends 3, S. 33 – 59, kritisch dazu: Bosch, G./Wagner, A. 2000: Dienstleistungsbeschäftigung in Europa, ein Ländervergleich, in: IAT-Jahrbuch 1999/2000, S. 82-102.

<sup>3</sup> Vgl. Brandel, R./Hilbert, J. 2006: Dienstleistungen in Deutschland: Besser als ihr Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig!, Bonn und Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

<sup>4</sup> Vgl. dazu <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/dienstleistungswirtschaft.html>, Abruf 31.07.2011.

Abbildung 1: Zahlungsbilanz – Dienstleistungsverkehr mit dem Ausland, Handel mit Dienstleistungen (ohne Reiseverkehr) in Mio. Euro



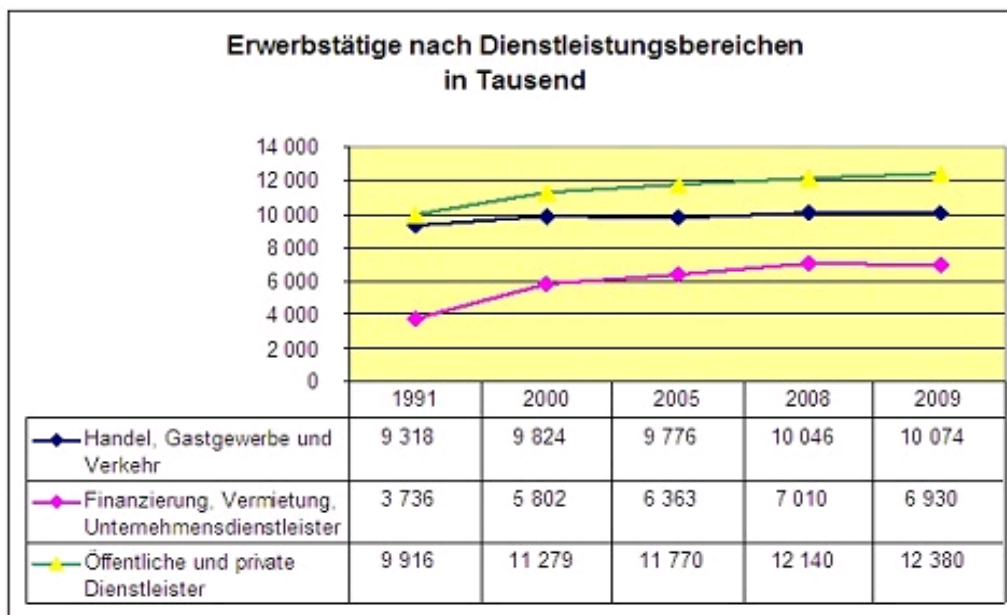
Quelle: Deutsche Bundesbank, Zahlungsbilanzstatistik, Stand: Mai 2010, [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de), Abruf 31.07.2011

Die Gründe für diese Dynamik des Dienstleistungsstandorts Deutschland sind vielfältig und keineswegs klar auszumachen:

- Einhergehend mit dem technologischen Fortschritt und den daraus resultierenden neuen Produkten entstand auch eine Fülle an neuen Dienstleistungen,
- die Industrie setzte auf Outsourcing und insbesondere unternehmensnahe Dienstleistungen gewannen an Bedeutung,
- politische Weichenstellungen, wie z.B. die Einführung der Pflegeversicherung, setzten wichtige Impulse und trugen so u.a. zu einem starken Anstieg der ambulanten Pflegedienste und somit maßgeblich zum Wachstum bei,
- viele der neuen Dienstleistungen wurden Gestaltungsfeld für Existenzgründer und für die Existenzgründungsförderung,
- die Deregulierungen im Post- und Telekommunikationsbereich sowie die in Folge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission) umgesetzten Deregulierungen am Arbeitsmarkt führten zu neuen Dienstleistungsarbeitsplätzen, viele von ihnen waren allerdings prekär und schlecht entlohnt,
- und nicht zuletzt trugen die hohen Verluste im Produzierenden Gewerbe zur Erfolgsgeschichte des Dienstleistungssektors bei.

Zwischen 1991 und 2009 entstanden in den Dienstleistungsbranchen fast 6,5 Millionen Arbeitsplätze. (s. Abbildung 2).

Abbildung 2: Erwerbstätige nach Dienstleistungsbereichen, Deutschland 1991-2009



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 1.4 2009, Stand Mai 2010, [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de), Abruf 31.07.2011

Wenngleich es schwer fällt, den Beitrag der Dienstleistungspolitik (jenseits bloßer Deregulierungen) quantitativ oder qualitativ zu umreißen, so kann davon ausgegangen werden, dass die skizzierten Dienstleistungserfolge auch durch die seit Mitte der neunziger Jahre begonnene Dienstleistungspolitik begünstigt wurden. Wichtige Bausteine dieser Dienstleistungspolitik waren v. a.

- die Steigerung der Aufmerksamkeit für Chancen bei und mit Dienstleistungen,
- mehr politische Unterstützung für den Export von Dienstleistungen und für internationale Zusammenarbeit bei Dienstleistungen,
- der auf Dienstleistungen bezogene Ausbau der Forschungs-, Innovations- und Technologieförderung,
- das verstärkte wissenschaftliche, wirtschaftliche und politische Engagement für den Ausbau von Service Engineering und Service Design, sprich: die systematische Entwicklung, Gestaltung und Vermarktung von Dienstleistungen durch geeignete, teilweise sogar standardisierte Modelle, Methoden und (Software-)Werkzeuge (Hüttemann/Rinke/Ernst 2005).

Im Bereich „Service Engineering“ gehört Deutschland mittlerweile mit seinen Forschungs- und Gestaltungsaktivitäten zu den wichtigsten Standorten<sup>5</sup>. International stoßen insbesondere ganzheitliche Ansätze so genannter Systemlösungen, oft Kombinationen aus Technik und Dienstleistungen, auf besondere Aufmerksamkeit. Hier geht es nicht mehr nur darum, ein spezifisches Produkt, etwa ein Blockheizkraftwerk (BHKW), anzubieten, sondern in kompletten Wertschöpfungsketten zu denken und auch Angebote für die vor- und nachgelagerten Bedarfe zu beherrschen – wie im Falle des BHKW etwa die Versorgung mit Brennstoffen, die Verteilung der Energie, die langfristige Finanzierung und Wartung der Anlage oder auch die Qualifizierung der Beschäftigten.

### Dienstleistungsbranchen mit Aussicht – Gesundheit, Bildung und Erziehung, Ökologie

Schon immer wollten Menschen wissen, welche wirtschaftlichen Gestaltungsfelder und welche Branchen in der Zukunft besonders gute Aussichten haben. Schon immer waren Antworten auf diese Frage schwierig. Gleichwohl scheinen Orientierungen zum jetzigen Zeitpunkt leichter zu finden als noch in der Vergangenheit. Zurzeit ist absehbar, dass es in drei Gestaltungsfeldern - in Deutschland wie weltweit - einen besonders massiven Gestaltungsbedarf gibt. Gleichzeitig handelt es sich bei diesen Gestaltungsfeldern um Bereiche, die eine hohe Bedeutung für Wirtschaft und Beschäftigung haben und in denen auch für die Zukunft mit einem weiteren Zugewinn von Arbeitsplätzen zu rechnen ist:

**Gesundheit:** Weltweit gibt es ein steigendes Interesse an verbesserten gesundheitsbezogenen Dienstleistungen. Treiber sind der demografische Wandel, der medizinisch-technische Fortschritt, das wachsende Gesundheitsinteresse bei vielen Bürgerinnen und Bürgern, aber auch die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik in den großen Schwellenländern, in deren Folge eine steigende Nachfrage nach einem Ausbau gesundheitsbezogener Angebote zu erwarten ist. In der deutschen Gesundheitswirtschaft arbeiten derzeit ca. 5 Millionen Menschen. In den letzten zwanzig Jahren sind hier ca. eine Million neue Arbeitsplätze entstanden. Prognosen für die Zukunft lassen es wahrscheinlich erscheinen, dass auch in den nächsten 15 bis 20 Jahren noch einmal eine weitere Million zusätzlicher Jobs entsteht. Keine Branche in Deutschland ist derart groß und gleichzeitig dynamisch wie die Gesundheitswirtschaft – allerdings ist darauf zu verweisen, dass hier „nicht alles Gold ist, was glänzt“, denn viele der bislang neu geschaffenen Jobs sind Teilzeitbeschäftigungen oder bieten nur eine geringfügige Beschäftigung. (Hilbert/Goldschmidt 2009)

**Bildung und Erziehung:** Die Debatten über die Wissensgesellschaft werden kontrovers geführt, gleichwohl gib es keinen Zweifel daran, dass der Bedarf an Bildung und Erziehung in allen Gesellschaften in den kommenden Jahren und Jahrzehnten steigen wird. Gelungene

---

<sup>5</sup> Vgl. die Beiträge in Bullinger, Hans-Jörg; Scheer, August-Wilhelm (Hrsg.): Service Engineering. Entwicklung und Gestaltung innovativer Dienstleistungen, 467-506. Berlin: Springer.

Sozialisations-, Bildungs- und Qualifizierungsprozesse werden immer mehr zu dem Schlüssel für soziale und wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit. Dies schlug sich in den letzten Jahren auch in einem deutlichen Anstieg der Beschäftigung in den Bildungs- und Erziehungseinrichtungen nieder. Darüber hinaus ist auch für die Zukunft mit einem weiteren Bedeutungsgewinn von Bildungs- und Erziehungsangeboten zu rechnen. Dies gilt keineswegs nur für Entwicklungs- und Schwellenländer, sondern gerade auch für hoch entwickelte Länder, in denen Wissen für Innovationen zum wichtigsten Rohstoff für die Zukunft geworden ist. Und selbst in „schrumpfenden Gesellschaften“ ist ein weiterer Ausbau unerlässlich: „Wenn es an Nachwuchs fehlt, kann sich eine Gesellschaft ‘Bildungsverlierer’ umso weniger leisten“ (Kaufmann 2005: 182). Gefragt ist somit gerade auch ein Ausbau von Erziehungsangeboten für bislang bildungsferne Bevölkerungsteile, deren Potentiale durch eine „Neue Kompensatorik“ erschlossen werden müssen. Der Bildungsbericht 2010 weist aus, dass im Jahre 2008 gut 2,025 Millionen Menschen in den deutschen Bildungseinrichtungen arbeiteten; das waren knapp 60.000 mehr als noch in 2006. Ob diese Wachstumsdynamik sich fortsetzen wird, ist unklar. Die IAB-Prognosen zum Profil der zukünftigen Arbeitslandschaft rechnen nur mit einem geringen Bedeutungsgewinn des Bildungssektors; andere Analytiker der Wissensgesellschaft gehen jedoch auch weiterhin von einer steigenden Nachfrage nach Bildung und Wissen aus (Helmrich/Zika 2010).

**Ökologie:** Es klingt theatralisch, wird aber kaum bestritten: Ein weltweiter ökologischer Strukturwandel ist zu einer Überlebensfrage für die Menschheit geworden. Das Memorandum des Bundesministeriums für Umwelt (BMU) aus dem Jahre 2006 für eine „Ökologische Industriepolitik“ skizziert, dass vom ökologischen Strukturwandel nicht nur die Umwelt, sondern auch Wirtschaft und Beschäftigung nachhaltig profitieren können. Aus dem Wissenschaftszentrum NRW kamen vielfältige Hinweise, dass mehr Ökologie in der Wirtschaft ganz wesentlich durch einen Ausbau neuer, ökoeffizienter Dienstleistungen gelingen kann<sup>6</sup>. Im Jahr 2006 waren in Deutschland knapp 1,8 Millionen Erwerbstätige durch Umweltschutz beschäftigt. Das entspricht einem Anteil von 4,5 Prozent aller Beschäftigten. Allein im Zeitraum zwischen den Jahren 2004 und 2006 sind im Bereich Umweltschutz 291.200 neue Jobs entstanden (Blazejczak/Edler 2010). Bei einer Energie- und Materialkostensenkung um 20 Prozent - das ist das, was unter Ressourcen- und Energieeffizienz verstanden wird - könnten innerhalb von rd. 15 Jahren bis zu 1 Million neue Arbeitsplätze entstehen, der größte Teil davon im Dienstleistungssektor<sup>7</sup>.

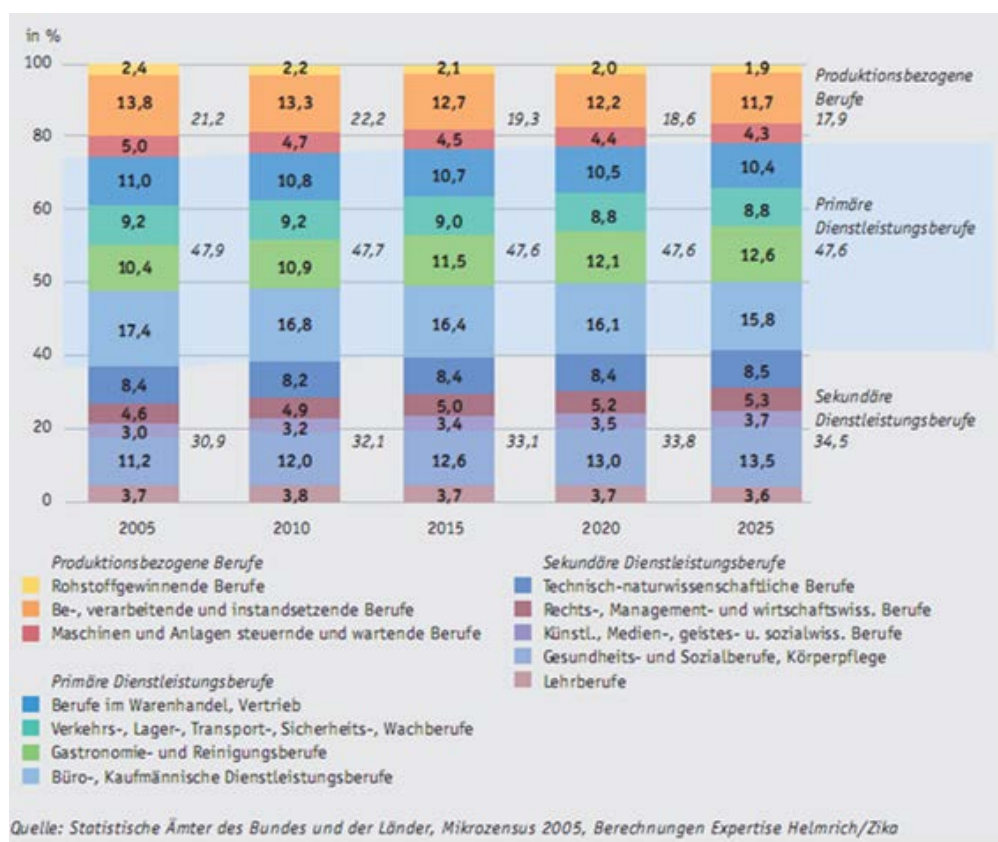
---

<sup>6</sup> Vgl. als Überblick: Bosch, G./Hennicke, P./Hilbert, J./Kristof, K./Scherhorn, G. (2002) : Die Zukunft der Dienstleistungen, Campus, Frankfurt /New York.

<sup>7</sup> Aachener Stiftung Kathy Beys (Hrsg.) (2006): Ressourcenproduktivität als Chance -Ein langfristiges Konjunkturprogramm für Deutschland. Aachener Stiftung, Aachen.

Neben den drei genannten Gestaltungsfeldern für Dienstleistungen mit Aussicht gibt es auch weitere Dienstleistungsbranchen, denen Experten deutliche Zugewinne bei Wachstum und Beschäftigung zutrauen. In einer Studie von Kemekliene u. a. aus dem Jahre 2007 für die EU und auch bei den IAB-Prognosen zur Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftszweigen (Helmrich/Zika 2010) schneiden v. a. die unternehmensnahen Dienste besonders gut ab; allerdings ist hier immer mitzudenken, dass es sich hier keineswegs immer, aber sehr oft um outgesourcte Aktivitäten aus dem Produzierenden Gewerbe handelt.

Abbildung 3: Prognose zur Entwicklung von Berufen nach Sektoren bis 2025



Quelle: Helmrich/Zika 2010

Die EU-Kommission (die sog. Barroso 2-Kommission) hat die genannten Gestaltungsfelder zu den inhaltlichen Schwerpunkten ihrer europaweiten Innovationsstrategie gemacht („Innovation Union, turning ideas into jobs, green growth and social progress“). Zwar hat die Dienstleistungspolitik in Deutschland bereits Schwerpunkte in einzelnen der in diesen Zusammenhängen relevanten Branchen gesetzt (etwa bei der Kreativ- oder der Gesundheitswirtschaft), jedoch sind - so die Ansicht vieler Beobachter und Experten - die Instrumente und Mittel noch weit davon entfernt, der strategischen Bedeutung der skizzierten Zukunftsmärkte gerecht zu werden. So fehlt bspw. in der High-Tech-Strategie der Bereich



Bildung gänzlich und im Bereich Gesundheit bleibt nach wie vor unklar, wie die verschiedenen Ansätze der Gesundheitsforschung und der Förderung der Gesundheitswirtschaft für die internationale Zusammenarbeit bei auch exportfähigen Systemlösungen, dem derzeit und auf absehbare Zeit global bedeutendstem Thema der Gesundheitsbranchen, fruchtbar gemacht werden können.

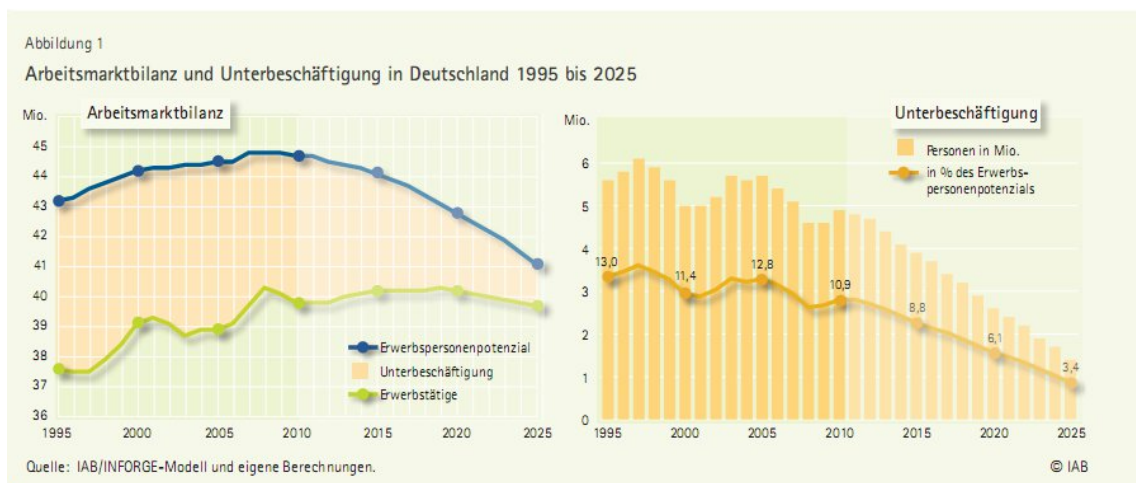
### **Dienstleistungspolitik vor der Weiterentwicklung**

Die angesprochenen Ansätze der Dienstleistungspolitik haben sich bewährt, sind aber ohne eine Weiterentwicklung nicht nachhaltig und zukunftsfähig. Im Hinblick auf besonders bedeutende Zukunftsmärkte sind die bisherigen Ansätze der Dienstleistungspolitik noch zu unspezifisch und bedürfen einer Vertiefung. Zwar lässt sich keineswegs exakt vorhersagen, in welchen Wirtschaftsbereichen die großen Zukunftschancen liegen, jedoch dominiert derzeit sowohl unter Zukunfts-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsforschern als auch bei Beratern und Finanzdienstleistern eindeutig die Annahme, dass sowohl in Deutschland und Europa als auch weltweit die Zukunft durch die wachsende Nachfrage nach mehr Gesundheit, mehr Bildung und mehr Ökologie (v. a. Energie- und Ressourceneffizienz) geprägt sein werden. Hier werden die mit Abstand wichtigsten Herausforderungen, aber auch Chancen und Absatzmärkte gesehen.

Mit der leichten wirtschaftlichen Erholung nach der schweren Krise in den Jahren 2008-2010 zeichnet sich am Arbeitsmarkt eine grundlegende Wende ab. Während früher in fast allen Wirtschaftsbereichen ein Überangebot an Arbeitskräften herrschte, zeichnen sich jetzt und für die Zukunft in etlichen Regionen und Branchen Arbeitskräfteengpässe ab. Hier heißt es nicht mehr so häufig „Arbeitskraft sucht Job“ sondern immer öfter „Job sucht Arbeitskraft“. Dies gilt insbesondere für Branchen mit anspruchsvollen Spezialqualifikationen, aber auch für Branchen mit hohen Qualifikationsanforderungen und gleichzeitig eher schlechten Arbeitsbedingungen – wie etwa in der Pflege, in der vorschulischen Bildung und Erziehung oder bei den haushaltsnahen Diensten (v. a. bei der Unterstützung des Zuhause Lebens im Alter). Solche Dienstleistungen gehören zu denjenigen, die sowohl für die Lebensqualität der Menschen als auch für die Zukunft der Arbeit und der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit von herausragender Bedeutung sind. Ihre Zukunftsaussichten könnten jedoch enorm darunter leiden, wenn sie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wenig attraktiv sind und mit Personalengpässen kämpfen müssen. Zwar sind in den letzten Jahren erste zaghafte Ansätze zur Verbesserung der Arbeitsgestaltung in diesen Bereichen auf den Weg gebracht worden, grundlegende Verbesserungen sind jedoch noch nicht zu erkennen – im Gegenteil: niedrige Löhne, schlechte Arbeitsorganisation, viel Ineffizienz und in der Folge eine hohe Arbeitsdichte, starke Belastungen, viel Frust und ganz häufig auch „Burn out“ dominieren den Arbeitsalltag –

vor allem bei den Gesundheits-, Pflege-, Erziehungs- und Bildungsberufen. Vor diesem Hintergrund braucht eine Weiterentwicklung der Dienstleistungspolitik eine konzertierte Ausweitung und Vertiefung der arbeitspolitischen Gestaltungsansätze. Betrachtet man die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials und der strukturellen Unterbeschäftigung (s. Abbildung 4) wird deutlich: Eine humankapitalorientierte Refokussierung und Neuorientierung der Arbeitspolitik in zentralen Dienstleistungsfeldern ist kein *Surplus*, sondern eine grundlegende Bedingung der Weiterentwicklung der Dienstleistungswirtschaft in Deutschland.

Abbildung 4: Arbeitsmarktbilanz und Unterbeschäftigung in Deutschland 1995 bis 2025.



Quelle: IAB, aus: Fuchs/Zika 2010: 5

Auch wenn in diesem Rahmen keine neue Dienstleistungspolitik im Detail entworfen werden kann, so lassen sich aus den vorstehenden Überlegungen erste Eckpunkte für eine Weiterentwicklung der bisherigen Ansätze herleiten:

*Mehr Aufmerksamkeit für Gestaltungsfelder mit hohen Zukunftspotentialen:* Der nationale und internationale Zukunftsdiskurs hat Dienstleistungen mit besonders hohen Potentialen und mit Schlüsselbedeutung herausgearbeitet: Gesundheit, Bildung, Ökologie. Die bisherige Dienstleistungspolitik hatte ihre Stärken in eher branchenunabhängigen Gestaltungsfeldern wie „Service Engineering“ oder „Dienstleistungsexport“. In Zukunft macht es Sinn, verstärkt auf die Besonderheiten und spezifischen Anforderungen von Teilbranchen einzugehen und hierfür die gewonnenen Erkenntnisse aus der bisherigen Arbeit – Service Engineering, Internationalisierung etc. – anzuwenden. Mit Blick auf die Teilbranchen Gesundheit, Pflege, Bildung, Erziehung, aber auch Ökologie, Ressourcen- und Energieeffizienz kommt es dabei vor allem auf ganzheitliche Lösungen an. Das Forschen, Entwickeln, Erproben und Verbreiten von Systemlösungen ist der wichtigste Gestaltungsansatz für mehr Qualität und Effizienz und gilt national wie international als die Schlüsselressource für Zukunftsfähigkeit.

*Die arbeitspolitischen Dimensionen ausbauen:* Die Arbeitsbedingungen sind in etlichen Bereichen des Dienstleistungssektors eine „Achillesferse der Zukunftsfähigkeit“<sup>8</sup>. Auch und gerade in Branchen mit besonderer Zukunftsbedeutung – Gesundheit, Pflege, Bildung und Erziehung – könnten schlechte Arbeitsbedingungen, eine suboptimale Arbeitsorganisation und ein schlechtes Zusammenspiel von Arbeit und Technik zu ernsthaften Entwicklungsblockaden führen. Wissenschaftlich hergeleitete oder unterstützte Gestaltungsinitiativen für neue Qualifizierungen, bessere Arbeitsorganisation und einen produktivitätssteigernden, aber gleichzeitig sozialverträglichen Technikeinsatz könnten hier Lösungsansätze entwickeln, erproben und zu deren Verbreitung beitragen. Voraussetzung für ihren Erfolg ist, dass mit Mindestlöhnen eine Barriere gegen Lohndumping aufgebaut wird (wie heute schon bei der Pflege der Fall) und dass perspektivisch auch höhere Löhne gezahlt werden (v. a. in den nicht-ärztlichen Gesundheits- und bei den Erziehungsberufen). Wahrscheinlich geht kein Weg daran vorbei, Arbeitsgestaltungsinitiativen durch politische Förderprogramme anzuschieben. Öffentlich geförderte wissenschaftliche und praxisorientierte Gestaltungsansätze sind nicht zuletzt auch deshalb unerlässlich, weil die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen in einem Großteil der zukunftssträchtigen Dienstleistungsbranchen eher zerklüftet sind und „korporatistischen“ Modernisierungsvereinbarungen eher im Wege stehen als sie anzuregen und zu stützen (vgl. Keller 2010).

*Mit Dienstleistungen die internationale Zusammenarbeit stärken:* In den letzten Jahren hat sich die deutsche Dienstleistungspolitik bei der Anregung und Förderung des Exports von Dienstleistungen große Meriten verdient. Für die Zukunft sollte daraus jedoch nicht der Schluss gezogen werden, das aktivierende politische Engagement einzustellen. Im Gegenteil: Gelingt es in Deutschland mit ganzheitlichen Gestaltungsansätzen Fortschritte zu erzielen, dürften sich auch die Ausgangsbedingungen für einen Ausbau der internationalen Zusammenarbeit weiter verbessern. Integrierte Angebote in der internationalen Zusammenarbeit sind zwar für die deutsche Wirtschaft grundsätzlich kein Neuland, jedoch brauchen sie an vielen Stellen Anstöße und eine unterstützende politische Begleitung von außen. Politische Anstöße und Begleitung dürfte des Weiteren beim Zugehen auf die großen Exportmärkte der Zukunft – v.a. Brasilien, Indien, Russland und China – nötig sein. Voraussetzung für die internationale Zusammenarbeit ist, Deutschland als Forschungs- und Entwicklungsstandort weiter zu profilieren. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass der Forschungsstandort Deutschland in Zukunft z.B. im Bereich Gesundheit weiter abnehmen wird und nur noch als Anwendermarkt fungiert.

*Forschung und Entwicklung für Service Engineering und Servicedesign ausbauen:* Für die Entwicklung des industriellen Sektors und seiner Teilbranchen gibt es eine Fülle von wissenschaftlich entwickelten Werkzeugen; vergleichbare Mittel stehen für Dienstleistungen zwar auch zur Verfügung, jedoch stecken sie derzeit noch in den Kinderschuhen. Dies gilt gerade auch für die großen Dienstleistungsbereiche mit herausragender Zukunftsbedeutung,

---

<sup>8</sup> Für die Gesundheitswirtschaft siehe etwa Evans/Hilbert (2008)

die wir hier besonders angesprochen haben: Gesundheit und Pflege, Bildung und Wissen sowie Ökologie. Ohne durchschlagende Verbesserungen im Zusammenspiel von Standardisierung, Modularisierung und Nutzerorientierung sowie ohne erhebliche Fortschritte bei der Entwicklung von Kosten-Nutzen-Analysen ist bei diesen Dienstleistungen kaum mit nachhaltigen Sprüngen bei der Leistungsfähigkeit in den genannten Teilsektoren zu rechnen. Das Forschen, Entwickeln, Erproben und Verbreiten von Systemlösungen entlang von Wertschöpfungsketten ist der wichtigste Weg für mehr Qualität und Effizienz, der als nationale wie internationale Schlüsselressource durch verbesserte Rahmenbedingungen – etwa erhöhte Bildungsausgaben – politisch flankiert werden muss.

*Die regionale Strukturpolitik verstärkt für Dienstleistungen nutzen:* Zukunftsfähige Dienstleistungen – insbesondere in den skizzierten Gestaltungsfeldern mit hervorgehobenem Zukunftspotential – sind ganz häufig Angebote, die Ressourcen und Aktivitäten aus unterschiedlichen Bereichen, Firmen, Einrichtungen und Akteuren miteinander verbinden müssen. Voraussetzung ist, dass Innovations- und Dienstleistungspartnerschaften zustande kommen, von denen diese Leistungen dauerhaft, effizient und nutzerorientiert erbracht werden. Solche Allianzen sind in den letzten Jahren häufig auf der regionalen Ebene, unterstützt von der regionalen Strukturpolitik, gebildet worden. Stichworte wie Netzwerkförderung und Clustermanagement bezeichnen die innovativen Ansätze, die in den letzten Jahren in der regionalen Strukturpolitik an Gewicht gewonnen haben. Die Prominenz der Branchen Kreativwirtschaft, Seniorenwirtschaft und Gesundheitswirtschaft belegt, dass die Dienstleistungen auch in der regionalen Strukturpolitik angekommen sind. Gleichwohl steht ein erfolgreicher und nachhaltiger Durchbruch in der Fläche noch aus. Auch versuchen viele Skeptiker in der regionalen Strukturpolitik auf eine Rückkehr zur Fokussierung auf industrielle Produkte hinzuwirken. Für die Bewältigung der großen Herausforderungen – Bildung, Gesundheit und Ökologie – scheint es jedoch unerlässlich zu sein, Dienstleistungen in der regionalen Strukturpolitik auch durch neue Innovations- und Change-Managementkonzepte weiter zu stärken. Dies setzt jedoch voraus, dass Besonderheiten der Netzwerkförderung oder des Clustermanagements in Dienstleistungs- oder dienstleistungsaffinen Bereichen herausgearbeitet werden. Eine bloße Übertragung von Lösungen und Instrumenten etwa aus dem High-Tech-Bereich ist perspektivisch nicht tragfähig (Dahlbeck/Evans/Potratz 2009). Dienstleistungssegmente, die durch heterogene Finanzierungs-, Organisations- und Steuerungslogiken gekennzeichnet sind (wie z.B. die Gesundheitswirtschaft) stellen auch erweiterte Anforderungen an die Moderation der Netzwerkarbeit, die Initiierung und Begleitung tragfähiger Entwicklungspartnerschaften sowie die Etablierung nachhaltiger Geschäftsmodelle.

*Nutzerorientierung und soziale Teilhabe als Innovationslogik stärken:* Die Neujustierung der Dienstleistungspolitik muss letztlich auch auf eine Neuausrichtung der Ziele erfolgreicher

Dienstleistungspolitik und auf ein neues Innovationsverständnis fokussieren<sup>9</sup>. Zukünftig wird der Erfolg von Dienstleistungen auch daran bemessen werden, welchen Beitrag diese zu sozialen Innovationen (Howaldt/Schwarz 2010) leisten. „Soziale Innovation“ kann einerseits verstanden werden als Zugewinn und Erhöhung des gesellschaftlichen Nutzens durch Dienstleistungen insgesamt (z.B. mehr Gesundheit, mehr Bildung, mehr Ressourceneffizienz). Auf der anderen Seite bedeutet „soziale Innovation“ jedoch auch, die Entwicklung, Erprobung und Verbreitung von Dienstleistungen stärker als bislang an dem Nutzen der Bürger, Klienten oder Patienten zu orientieren. Dienstleistungen können in diesem Verständnis nicht nur wertvolle Beiträge für Wirtschaft, Beschäftigung und die Lösung zentraler Zukunftsherausforderungen liefern. Sie können vielmehr auch dazu beitragen, neue soziale Praktiken zu befördern, soziale Integration und Inklusion zu sichern und in der Folge bestehende gesellschaftliche Disparitäten zu minimieren. Hier entstehen nicht nur neue Anforderungen an das „Service Engineering“ und „Service Design“, sondern auch an die Gestaltung von Zugängen zu Dienstleistungen.

*Empirische Fundierung durch ein Trend- und Innovationsmonitoring sicherstellen:* Dienstleistungspolitik braucht empirisch valide Grundlagen. Auch wenn sich die Datengrundlage für den Dienstleistungsbereich in den letzten Jahren maßgeblich verbessert hat, sollte diese weiter ausgebaut werden, um die Heterogenität dieses Sektors besser erfassen und analysieren zu können. Darüber hinaus geht es jedoch auch darum, die bisherige Berichterstattung nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ weiterzuentwickeln. Im Rahmen eines Trend- und Innovationsmonitorings sollten dazu vorhandene und neu zu erhebende Datengrundlagen analysiert und die Ergebnisse aufbereitet und u.a. in periodisch erscheinenden Trendreports veröffentlicht werden. Dabei bietet es sich in Einzelbereichen an, vertiefende qualitative Methoden der empirischen Sozialforschung als Ergänzung zu nutzen. Ein erfolgreiches Monitoring wird dabei praxisnah und gestaltungsorientiert ausgerichtet sein. Ein beschleunigter Praxistransfer und die sichtbare Begleitung zur Nachhaltigkeit von Modellprojekten sind wichtige Ziele. Mit einem solchen Monitoring können so zeitnah die entscheidenden Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft über Trends, Innovationen, aber auch mögliche Fehlentwicklungen informiert werden.

Die Weiterentwicklung der Dienstleistungen könnte durch eine Veränderung der makroökonomischen Rahmenbedingungen gefördert werden. In den letzten 20 Jahren hat sich Deutschland stark am Paradigma einer angebotsorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik ausgerichtet. Infolge dessen wurden öffentliche Ausgaben teils zurückgefahren, teils nur zögerlich ausgebaut. Niedrige Lohnabschlüsse wurden als eine zentrale Voraussetzung für die Steigerung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit angesehen. Mittlerweile zeigt sich jedoch, dass Angebotsorientierung an Grenzen stößt. Im Bereich Bildung und Erziehung hinkt

---

<sup>9</sup> Zu den Herausforderungen von Gesundheit, guter Arbeit und qualitativem Wachstum siehe Evans/ Hilbert/Mickley (2011)

Deutschland hinter den führenden Nationen her, die Stabilisierung bzw. leichte Rückführung der Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt lässt viele Menschen befürchten, dass die Herausforderungen des demographischen Wandels nur unzureichend bewältigt werden. Darüber hinaus könnten Einbußen bei der Qualität des Gesundheitswesens die Gefahr heraufbeschwören, dass Deutschland seine Bedeutung als führender Standort der Medizintechnik verliert. So mehren sich die Stimmen, die bisherige Angebotsorientierung zu korrigieren und insbesondere in diejenigen Gestaltungsfelder verstärkt zu investieren und auf öffentlich garantierte Nachfrage auszubauen, die für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands von besonderem Gewicht sind; nämlich Bildung und Wissen, Gesundheit und Ökoeffizienz. Darüber hinaus können höhere Lohn- und Tarifabschlüsse dazu beitragen, die Nachfrage nach innovativen Dienstleistungen zu erhöhen.

Dienstleistungs- und Industriepolitik, die auf Impulse für ausgewählte Branchen und Gestaltungsfelder setzt, wird oft mit dem Hinweis kritisiert, man könne mit seinen Zukunftserwartungen leicht „auf das falsche Pferd setzen“. So sei es ratsam, sich nicht auf einzelne Branchen zu fokussieren, sondern die Rahmenbedingungen zu verbessern und ggf. noch Exportförderung zu betreiben<sup>10</sup>. So vernünftig es ist, gegenüber Zukunftsprognosen skeptisch zu sein, so unvernünftig ist es aber auch, vor Skepsis in Angststarre zu verfallen: Die allermeisten Länder der Welt und auch Deutschland haben Aufgaben bei Gesundheit, Bildung und Ökologie zu lösen und werden hier in den kommenden Jahrzehnten deutlich mehr leisten müssen; daran besteht wissenschaftlich kein Zweifel und darauf stellen sich mehr Regierungen, Wirtschaftsberater, Unternehmen und Finanzdienstleister ein. In allen drei Bereichen zielen Fortschritte nicht nur auf verbesserte Lebens- und Arbeitsbedingungen, sondern bringen auch positive Beschäftigungseffekte. In allen drei Gestaltungsfeldern - zumindest aber bei Gesundheit und Ökologie - blickt die Welt auf Deutschland, weil viele Akteure sicher sind, dass in Deutschland hohe Kompetenzen vorherrschen und dass ihnen eine Zusammenarbeit mit Deutschland weiterhilft. Warum sollte Deutschland in einer solchen Situation seine Dienstleistungspolitik auf Rahmenbedingungen beschränken, statt durch eine offensive Gestaltungspolitik bei Gesundheit, Bildung und Ökologie im eigenen Lande mehr für Lebensqualität, Beschäftigung und Wachstum zu tun und sich der Welt als Kooperationspartner anzubieten?

---

<sup>10</sup> Eine Solche Argumentation mit Blick auf Dienstleistungen entwickelt etwa Hagen Krämer, siehe Krämer, H. (2011), Dienstleistungen im Strukturwandel: Entwicklung und Perspektiven für Wachstum und Beschäftigung in Europa, Beitrag zum Bad Ischler Dialog 2010, verv. Ms, Karlsruhe.

## Literatur:

Aachener Stiftung Kathy Beys (Hrsg.) (2006): Ressourcenproduktivität als Chance -Ein langfristiges Konjunkturprogramm für Deutschland. Zitiert durch: Hennische, Peter.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2010): Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

Blazejczak, Jürgen/ Edler, Dietmar (2010). Umweltschutz: Hohes Beschäftigungspotential in Deutschland. DIW-Wochenbericht 10/2010, Berlin.

Bosch, G./Wagner, A. (2000): Dienstleistungsbeschäftigung in Europa, ein Ländervergleich, in: IAT-Jahrbuch 1999/2000, S. 82-102

Bosch, G./Hennische, P./Hilbert, J./Kristof, K./Scherhorn, G. (2002) : Die Zukunft der Dienstleistungen, Campus, Frankfurt /New York.

Brandel, R./Hilbert, J. Dienstleistungen in Deutschland: Besser als ihr Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig! Bonn und Berlin: Riedrich-Ebert-Stiftung.

Bullinger, Hans-Jörg; Scheer, August-Wilhelm (Hrsg.): Service Engineering. Entwicklung und Gestaltung innovativer Dienstleistungen, 467-506. Berlin: Springer.

Dahlbeck, Elke/ Evans, Michaela/ Potratz, Wolfgang (2009): Gesundheitswirtschaft als Triebfeder regionaler Strukturpolitik. In: Hilbert, Josef / Goldschmidt, Andreas J. W. (Hrsg.) (2009): Gesundheitswirtschaft in Deutschland: die Zukunftsbranche. Wegscheid: Wikom, S. 716-728.

Evans, Michaela / Hilbert, Josef / Mickley, Birgit (2011): Soziale Gesundheitswirtschaft: mehr Gesundheit, gute Arbeit und qualitatives Wachstum. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO direkt: Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Ausg. Juni 2011.

Evans, Michaela / Hilbert, Josef (2008): Achillesferse einer Zukunftsbranche: schlechte Arbeitsbedingungen und Fachkräftemangel bedrohen das Wachstum der Gesundheitswirtschaft. In: Mitbestimmung 54, Nr. 6, S. 19-23.

Fuchs, Johann/ Zika, Gerd (2010): Arbeitsmarktbilanz bis 2025. Demografie gibt die Richtung vor. IAB-Kurzbericht 12/20, Nürnberg.

Ganz, Walter/ Hilbert, Josef / Bienzeisler, Bernd/ Kluska, Denise (2011): Dienstleistungen in der Zukunftsverantwortung – Ein Plädoyer für eine (neue) Dienstleistungspolitik, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO direkt: Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Ausg. Mai 2011.

Keller, Berndt (2010): Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst: ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen. Studie der Hans-Böckler-Stiftung. Ed. Sigma, Berlin.

Klös, H.P. 1997: Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland, in: iw-trends 3, S. 33 – 59.

Helmrich, R./ Zika, G. (2010): Beruf und Qualifikation in der Zukunft BIBB-IAB-Modellrechnungen zu den Entwicklungen in Berufsfeldern und Qualifikationen bis 2025. Bertelsmann Verlag, Gütersloh.

Hilbert, Josef/ Goldschmidt, Andreas J.W. (2009): Von der Last zur Chance – Der Paradigmenwechsel vom Gesundheitswesen zur Gesundheitswirtschaft. In: Hilbert, Josef / Goldschmidt, Andreas J. W. (Hrsg.) (2009): Gesundheitswirtschaft in Deutschland: die Zukunftsbranche. Wegscheid: Wikom, S. 21-40.

Howaldt, Jürgen/ Schwarz, Michael (2010). Soziale Innovation im Fokus. Skizze eines gesellschaftstheoretisch inspirierten Forschungskonzeptes. transcript Verlag, Bielefeld.

Hüttemann, Eckard, Rinke, Siegfried / Ernst Dr., Gerhard (2005): Innovative Dienstleistungen – Bilanz im Schwerpunkt Service Engineering. [www.DL2100.de](http://www.DL2100.de).

Kaufmann, Franz Xaver 2005: Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.

Kemekliene, G./Conolly, H./Keune, M./Watt. A. (2007): Dienstleistungsbeschäftigung in Europa. Heute und in der Zukunft, Bericht 194, ETUI-REHS, Brüssel.

Krämer, H. (2011), Dienstleistungen im Strukturwandel: Entwicklung und Perspektiven für Wachstum und Beschäftigung in Europa, Beitrag zum Bad Ischler Dialog 2010.



Autor und Autorinnen:

PD Dr. Josef Hilbert ist Geschäftsführender Direktor des IAT und leitet den Forschungsschwerpunkt Gesundheitswirtschaft und Lebensqualität.

Elke Dahlbeck und Michaela Evans sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen im IAT-Forschungsschwerpunkt Gesundheitswirtschaft und Lebensqualität

Kontakt: [hilbert@iat.eu](mailto:hilbert@iat.eu); [dahlbeck@iat.eu](mailto:dahlbeck@iat.eu); [evans@iat.eu](mailto:evans@iat.eu)

Forschung Aktuell 08-2011

ISSN 1866 – 0835

Institut Arbeit und Technik der Fachhochschule Gelsenkirchen

Redaktionsschluss: 1. August 2011

[http://www.iat.eu/index.php?article\\_id=91&clang=0](http://www.iat.eu/index.php?article_id=91&clang=0)

### Redaktion

Claudia Braczko

Tel.: 0209 - 1707 176

Institut Arbeit und Technik

Fax: 0209 - 1707 110

Munscheidstr. 14

E-Mail: [braczko@iat.eu](mailto:braczko@iat.eu)

45886 Gelsenkirchen

IAT im Internet: <http://www.iat.eu>