November 2013

WISO Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren

ARBEITSKREIS DIENSTLEISTUNGEN

ver.di

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Memorandum des Arbeitskreises Dienstleistungen

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren

Josef Hilbert
Bernd Bienzeisler
Denise Becka

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung 3

Auf einen Blick 5

1. Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – Herausforderungen und Zukunftschancen 7
   1.1 Gesellschaften können scheitern – oder prosperieren 7
   1.2 Konturen Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen 8
   1.3 Privat oder öffentlich? So einfach ist es nicht 10
   1.4 Bereiche Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen 11
   1.5 Gute Arbeit und Produktivität als Schlüsselkategorien 14
   1.6 Innovations- und Handlungschancen 15

2. Gestaltungs- und Organisationsansätze für die Erneuerung, Weiterentwicklung und den Ausbau Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen 17
   2.1 Die Sozial- und Arbeitsberichterstattung als Gestaltungsgrundlage für Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen 21
   2.2 Soziale Innovationen als Gestaltungsansatz 25

3. Finanzierungsperspektiven Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen 29
   3.1 Schuldenbremse und Fiskalpakt im Widerstreit 29
   3.2 Bewegungsspielräume innerhalb der Leitplanken von Schuldenbremse und Fiskalpakt 32
   3.3 Strukturelle Ergiebigkeit der staatlichen Einnahmen erhöhen 33
   3.4 Mehr Geld allein reicht nicht! Herausforderungen bei der Mittelverwendung 34
   3.5 Wissenschaftliche Ex-ante-Evaluierung 35

4. Handlungsempfehlungen 36
   … an die Sozialparteien 36
   … an die Politik 37
   … an die Forschungspolitik 39
   … an die Wirtschaft 40

Literaturverzeichnis 42

Anhang

Arbeitskreis Dienstleistungen Projekt 2012/2013
Zukunftsfähige Organisation und Finanzierung gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen 45

Liste der Expertinnen und Experten 46

Die Autoren und die Autorin 48

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren und der Autorin in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

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 | Gestaltung: pellens.de | Fotos: dpa Pitures Alliance, Fotolia | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-86498-716-8 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Vorbemerkung

Was haben Energie- und Wasserversorgung, Bildung und Erziehung, Gesundheitswesen, öffentlicher Nahverkehr, Verwaltung und der Sozialstaat gemeinsam? Es sind alles Bereiche, in denen tagtäglich Dienstleistungen erbracht werden, ohne die unsere Gesellschaft binnen kürzester Zeit zusammenbräche. Unabhängig von der Frage ihrer Organisation sind diese Dienstleistungen zuallererst einmal gesellschaftlich notwendig.

Die vorgenannte Aufzählung ist keineswegs vollständig, aber die Bereiche, in denen gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen erbracht werden, eint etwas Weiteres: Sie wurden in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten vorrangig als belastende Kostenfaktoren betrachtet, die es zu verringern gelte. Und die bislang von der Bundesregierung forcierte Austeritätspolitik in Europa, mit der eine vermeintliche Staatsschuldenkrise bewältigt werden soll, stellt mittlerweile gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen in fast allen Ländern Europas zur Disposition. Dabei war es eine Finanzmarktkrise, die in eine Staatsschuldenkrise verwandelt wurde. Doch während die wesentlichen Probleme des Finanzsektors bis heute nicht gelöst wurden, wird eine Politik verfolgt, die den Ansprüchen des Finanzsektors Vorrang gegenüber der Finanzierung anderer gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen einräumt. Die auf die Ausgabenseite fixierte deutsche Schuldenbremse und der europäische Fiskalpakt sind diesbezüglich eindeutig. Das kann nicht gutgehen.

Es ist daher höchste Zeit für einen Kurswechsel. Mit Blick auf die Situation im eigenen Land wie auch hinsichtlich ihrer europapolitischen Schlüsselrolle steht die neue Bundesregierung in einer besonderen Verantwortung. Es kommt jetzt darauf an, ein zukunftsfähiges Gesamtkonzept für gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen mit Vorbildcharakter für Europa und weltweit zu entwickeln und umzusetzen.

Dabei gilt es Abschied vom Mythos zu nehmen, dass der Spielraum für gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen erst einmal „erwirtschaftet“ werden müsse, vor allem in der privaten industriellen und exportorientierten Produktion. Vielmehr sind gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen selbst wirtschaftliche Aktivitäten und, effektiv gestaltet, mit einem spürbaren Mehrwert nicht nur für unmittelbar darauf angewiesene Bürgerinnen und Bürger, sondern auch eine unverzichtbare Voraussetzung für einzelwirtschaftliche Aktivitäten jeglicher Art. Wenn sie schlecht gestaltet sind, leidet die gesamte Gesellschaft darunter. Funktionieren sie hingegen gut, profitieren alle davon – auch privatwirtschaftliche Unternehmen in anderen Bereichen.

Ohne eine Verbesserung der strukturellen Einnahmesituation öffentlicher Haushalte und einer Verbesserung der Steuergerechtigkeit, die seit Jahren durch Entlastungen für Reiche und Mehrbelastungen für geringe und mittlere Einkommen (unter anderem Mehrwertsteuererhöhung) unterhöhlt wurde, wird es nicht funktionieren. Weite Bereiche gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen benötigen eine öffentliche Finanzierung und/oder Erbringung. Meldungen über „Rekordsteuereinnahmen“ – in einer zwar etwas langsamer, aber kontinuierlich wachsenden Volkswirtschaft dürfte es auch nicht anders sein – verdecken eine chronische und zunehmende Unterfinanzierung der öffentlichen Hand sowie eine zunehmende Steuerungerechtigkeit. Nur Reiche können sich einen armen Staat leisten.

Eine Verbesserung der Finanzierungssituation gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen allein reicht allerdings nicht aus, auch wenn sie eine zwingende Voraussetzung darstellt. Es

müssen klare Gestaltungsziele und -kriterien hinzukommen. Diese lassen sich schlagwortartig in einer Art Zielquadrat verdichten: hohe Qualität, Gute Arbeit, Soziale Gerechtigkeit, Wirtschaftliche Entwicklung. Was das im Einzelnen heißt und wie ein effektives Zusammenspiel dieser Ziele erreicht werden kann, ist Gegenstand einer öffentlich zu führenden politischen Diskussion.

Das vorliegende Memorandum will dazu einen Beitrag leisten und erste Empfehlungen an Politik, Sozialpartner und Forschung aussprechen. Um kenntlich zu machen, dass es sich dabei um einen hinsichtlich der Gestaltungserfordernisse besonderen Gestaltungsbereich handelt, wird im Text „Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen" als eigenständiger Begriff verwendet. Das Memorandum ist entstanden aus einer Reihe von Expertengesprächen im Rahmen des gemeinsam von der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di getragenen Arbeitskreis Dienstleistungen, in dem Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik und Praxis sich mit Gestaltungserfordernissen und -möglichkeiten gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen auseinandersetzten. Eine kurze Dokumentation dieser Expertengespräche findet sich im Anhang, auf der Website des Arbeitskreises sind die jeweiligen Präsentationen, Thesenpapiere und Ergebnisprotokolle erhältlich.[1]

Damit möchten wir allen Beteiligten an den bisherigen Expertengesprächen des Arbeitskreises Dienstleistungen zu diesem Thema und insbesondere der Autorin und den Autoren des vorliegenden Arbeitspapiers, Denise Becka und PD Dr. Josef Hilbert vom Institut Arbeit und Technik der Fachhochschule Gelsenkirchen und Bernd Bienzeisler vom Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation in Stuttgart, für ihre Bemühungen danken, die zahlreichen und vielfältigen Denkansätze der Expertengespräche zu verdichten und zusammenzuführen. Allen Leserinnen und Lesern wünschen wir eine anregende Lektüre und Anlass zum Weiterdenken!

Michael Fischer
Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

Dr. Martin Beckmann
Politik und Planung
ver.di-Bundesverwaltung

1 Http://www.fes.de/wiso/content/veras/v_dienstleistung.php.

Auf einen Blick

Zwischen Einbruch und Aufbruch: Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen als Schlüsselressource für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, mehr Lebensqualität, soziale Gerechtigkeit und zukunftsfähige Arbeit

(1) Ob moderne und zukunftsfähige Gesellschaften gelingen, hängt davon ab, dass ihre Dienstleistungen stimmen. Sie brauchen vor allem ausgebaute und reibungslos funktionierende Mobilitätssysteme, ein anspruchsvolles Bildungssystem, ein leistungsfähiges Gesundheitswesen, verlässliche Verwaltungen sowie Dienste für physische und soziale Sicherheit. Versagen oder fehlen sie, können die Folgen dramatisch sein – vom Wachstumsstottern der Wirtschaft bis hin zur sozialen Desintegration. Je höher die Qualität Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen, desto besser für die ganze Gesellschaft. Daher liegt die Gesamtverantwortung für die Erstellung, Finanzierung, Zielerreichung und Qualitätssicherung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen, die in einem Mix aus öffentlichen, privaten oder auch gemeinschaftlichen (freigemeinnützigen) Akteuren erbracht werden, beim (demokratisch legitimierten und kontrollierten) Staat.

(2) Deutschland hat sich aus „Kostengründen“ in den letzten Jahren bei der Weiterentwicklung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen zurückgehalten. Seit einiger Zeit mahnen jedoch mehr und mehr Akteure ein Umdenken, eine Gestaltungs- und Investitionsoffensive an. Zum einen sorgt man sich um die Leistungsfähigkeit vieler Angebote, weil so die Zukunftsfähigkeit von Gesellschaft und Wirtschaft langsam aber sicher unterminiert wird. Zum anderen weisen Zukunftsforscher und Wirtschaftswissenschaftler zunehmend darauf hin, dass Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen auch die Zukunft von Wirtschaft und Arbeit nachhaltig beeinflussen.

(3) Die zukünftige Gestaltung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen kann von der Sozial- und Arbeitsberichterstattung profitieren. Allerdings sind diese Berichte zu verbreitern und zu vertiefen. Ganz besonders drängt, das Wissen über die (Verteilungs-)Wirkungen Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen auszubauen, wobei nicht zuletzt darauf zu achten ist, dass sozial- und bildungsschwache Bevölkerungsgruppen partizipieren können.

(4) Das Konzept Soziale Innovation ist das Leitbild für die Gestaltung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen. Ausgehend vom realen Bedarf werden innovative Angebote im Austausch mit Kunden, Nutzern oder Patienten entwickelt und erprobt. Dabei sind sowohl technische und organisatorische als auch soziale und wirtschaftliche Fragen gleichzeitig zu beachten. So können Angebote angemessen, sozial gerecht und schnell umgesetzt werden.

(5) An den Finanzen darf die Weiterentwicklung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen nicht scheitern. Die über Jahre hinweg entwickelte Sparorientierung muss um eine wirtschafts- und beschäftigungsfördernde Investitionsoffensive ergänzt werden. Außerdem bestehen selbst im Rahmen der derzeitigen restriktiven öffentlichen Finanzierungsbedingungen Bewegungsspielräume, wie zum Beispiel über die Bildung von Sondervermögen. Darüber hinaus können auch die staatlichen Einnahmen verbessert werden, keineswegs nur über Steuererhöhungen, sondern auch über einen verbesserten Steuervollzug. Hier liegt auch ein zentraler Schlüssel, um

die sich immer mehr verschärfende Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen zu stoppen und die Gefahren von sozialer Desintegration und Ungerechtigkeit einzudämmen.

(6) Aus den skizzierten Herausforderungen und Perspektiven für Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen lassen sich Handlungsempfehlungen ableiten. Von zentraler Bedeutung ist vor allem, dass

- die strategische Bedeutung der Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen für die Zukunft von Wirtschaft und Beschäftigung, für mehr Lebensqualität und für den Abbau der sozialen Ungerechtigkeit voll erkannt und aufgegriffen wird;
- der Rechtsrahmen für die Ordnung der Arbeit erneuert wird: In vielen Bereichen der Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen kennzeichnen Befristung, Leiharbeit und niedrige Löhne die Arbeitsverhältnisse. Dies führt nicht nur zu unwürdigen und oft nicht die Existenz sichernden Arbeitsplätzen, sondern gefährdet mittel- und langfristig auch die Wettbewerbsfähigkeit. Aus diesem Grunde sind Tarifparteien, aber auch die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik gefordert, für eine verbesserte Ordnung der Arbeit zu sorgen. Unerlässlich hierfür scheinen ein flächendeckender Mindestlohn sowie eine Novelle des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, die zum einen Leiharbeit begrenzt und zum anderen gleichen Lohn für gleiche Arbeit sicherstellt.

(7) Flankierend zu den skizzierten Gestaltungsaktivitäten sollte ein wissenschaftliches Forschungs- und Entwicklungsprogramm aufgelegt werden. Dessen zentrale Bestandteile müssten sein:

- ein Ausbau der einschlägigen Sozial- und Arbeitsberichterstattung;
- neue Akzente in Richtung einer ganzheitlichen, partizipativen (sozialen) und umsetzungsorientierten Innovationsgestaltung, wobei
- Fragen der Arbeitsgestaltung ein prioritäres Gestaltungsfeld sein sollten;
- die Entwicklung eines Wirkungsmessungsinstrumentes, das die Weiterentwicklung der Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen „evidenzbasiert“ unterfüttert.

1. Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – Herausforderungen und Zukunftschancen

Die gegenwärtige Diskussion um die Schwierigkeiten der Bewältigung wirtschaftlicher und sozialer Krisensituationen in Europa lässt leicht vergessen, dass gerade in Deutschland Erfahrungen im Umgang mit dramatischen Krisensituationen vorliegen. Denn die Situation der Nachkriegszeit war nicht weniger als katastrophal: zerstörte Produktionsmittel, zerbombte Wohn- und Infrastrukturen, Flüchtlingsströme und eine von den Härten des Krieges gezeichnete Bevölkerung ließen damals nicht erwarten, dass das wirtschaftliche und soziale Leben in absehbarer Zeit zur Normalität zurückkehren würde. Doch es kam mit dem Nachkriegs-Wirtschaftswunder anders und ein Grund dafür ist darin zu sehen, dass es zum damaligen Zeitpunkt einen breiten Konsens für den Auf- und Ausbau Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen gab. In intelligenter Weise wurde mit öffentlichen Förderbanken wie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) die Grundlage für die Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen gelegt. Verkehrswege wurden angelegt, die Industrieproduktion in Gang gesetzt, soziale Sicherungssysteme geschaffen, die Wohnungsnot über sozialen Wohnungsbau abgefedert und soziale Ungleichheiten über das Lastenausgleichsgesetz reduziert. Was dann folgte ist Geschichte und man lehnt sich nicht zu weit aus dem Fenster, wenn man die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung Deutschlands der 1950er und 1960er Jahre als Erfolgsgeschichte tituliert.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen ist es erstaunlich, dass die aktuelle Krisensituation in den südlichen Ländern Europas ausgerechnet mit dem Abbau Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungsangebote bewältigt werden soll, wie er aus der vorherrschenden Austeritätspolitik geradezu zwangsläufig folgt. Ob dies gelingt, darf bezweifelt werden. „Europa scheitert, wenn der Euro scheitert“. Diese politische Überzeugung hat sich zwar im Laufe der andauernden Finanz- und Schuldenkrise in das Gedächtnis der Menschen eingeprägt. Jedoch spricht vieles dafür, dass eine neue Gefahr aufzieht, die für den Fortbestand des europäischen Projektes ebenso gefährlich sein dürfte. Denn in den Peripheriestaaten Europas geht der wirtschaftliche Niedergang einher mit einem Zerfall von elementaren Dienst- und Versorgungsleistungen, was die Gesellschaften vor eine Zerreißprobe stellt und die Menschen in die Hoffnungslosigkeit und oft in bittere Armut treibt. Dort wo Leistungen wie Sicherheit, Mobilität, Bildung, Erziehung oder Gesundheit nicht oder nur eingeschränkt funktionieren, kann eine wirtschaftliche Erholung nicht in Gang kommen. Es droht eine Abwärtsspirale, die immer mehr Länder erfasst und die den Europäischen Gedanken einer prosperierenden und sozialökologisch ausgerichteten Gesellschaftsformation ad absurdum führt sowie soziale Gerechtigkeit beziehungsweise soziale Inklusion zur Disposition stellt.

1.1 Gesellschaften können scheitern – oder prosperieren

Europa kann – auch dies ist eine Erkenntnis der Finanz- und Wirtschaftskrise – scheitern, wenn es nicht gelingt, ein flächendeckendes Netz an qualitativ hochwertigen und Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen bereitzustellen. Schon heute weisen Studien darauf hin, dass das Vertrauen in staatliche Institutionen unmittelbar davon abhängt, wie die Qualität der Dienstleistungen, die Menschen für die Bewältigung ihres

Lebens in Anspruch nehmen, wahrgenommen und bewertet wird (Eurofound 2010). Die bisherige Politik einer bevorzugten Behandlung des Finanzdienstleistungssektors zu Lasten der „Realwirtschaft", also den produktiven Industrie- und Dienstleistungssektoren, wird auf Dauer nicht durchhaltbar sein. Vom Steuerzahler getragene „Rettungspakete", deren Zweck im Gläubigerschutz besteht, und eine gleichzeitige Reduktion sozialer Dienstleistungsangebote werden schon bald politisch nicht mehr durchsetzbar sein – sie sind jedenfalls alles andere als im Interesse der Mehrheitsbevölkerungen.

Gesellschaften können aber auch prosperieren. Dies erfordert jedoch eine politisch fundierte Vorstellung einer zukunftsfähigen Gesellschaft als Ganzes, und nicht nur von wenigen „Leuchtturmprojekten". Notwendig ist eine breit angelegte Diskussion darüber, wie Menschen in Europa zusammenleben wollen und wie die politisch-sozialen Rahmenbedingungen für eine innovationsfreundliche Gesellschaft aussehen können. Innovationen sind dabei freilich kein Selbstzweck, sofern darunter einfach nur Neues verstanden wird, das anders ist als das bisherige. Wenn aber das Neue zugleich das Bessere im Sinne besserer Lösungen gesellschaftlicher Probleme und Aufgaben ist, liegt in solchen Innovationen eine Grundbedingung sozialen Fortschritts. Dabei geht es nicht lediglich um die Erfindung neuer Produkte, Techniken oder Verfahren. Innovation kann heute nicht mehr allein technologisch verstanden werden (Horx 2008). Es ist zwar leichter, sich über Technologie zu unterhalten als über Gesellschaft. Aber Politik benötigt eine Vorstellung der komplexen Zusammenhänge von technologischen und sozialen Innovationen, die sich in modernen vernetzten Ökonomien immer stärker wechselseitig bedingen. Dabei spielt das Angebot hochwertiger Dienstleistungen eine elementar wichtige Rolle, was bislang unter Innovationsgesichtspunkten kaum diskutiert wird. Echte Innovationen, die das Neue mit dem Besseren effektiv vereinen, sind heute zunehmend von gesellschaftlichen Leistungen abhängig, die auf Verbreiterung der Wissensbasis und eine Unterstützung kollektiver Lernprozesse abzielen (Hirsch-Kreinsen 2010). Zudem werden politisch-soziale Rahmenbedingungen wichtiger, welche die neuen Dienstleistungsangebote flankierend begleiten. So werden sich im Verkehrswesen neue und bessere, und das heißt auch nachhaltigere Mobilitätskonzepte nur durchsetzen, wenn entsprechende Anreizstrukturen geschaffen werden. Dazu zählen nicht allein finanzielle Anreize, sondern vor allem das intelligente Zusammenspiel unterschiedlicher Verkehrsträger sowie die Integration öffentlicher und privater Mobilitätsdienstleistungsangebote. Car-Sharing-Konzepte etwa funktionieren nur in solchen Regionen gut, in denen ein gut ausgebauter öffentlicher Personennahverkehr zur Verfügung steht. Vergleichbare Beispiele ließen sich für die Bereiche Energie, Gesundheit, Bildung und viele mehr nennen.

1.2 Konturen Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen

Es geht letztlich um ein Wachstums- oder besser gesagt: um ein Entwicklungsmodell, das nicht allein auf der Vermehrung quantitativer Größen basiert, sondern das qualitative Aspekte von Wohlstand sowie Lebens- und Arbeitsqualität in den Vordergrund rückt und in dem gute Arbeit, die Sicherung des Zusammenhaltes des Gemeinwesens sowie eine gerechte Teilhabe aller am erarbeiteten Wohlstand Kernelemente sind. Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen sind in diesem Sinne der Kitt, der das sozioökonomische Gefüge zusammenhält. Damit stellt sich die Frage, was unter Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen zu verstehen ist.

Zwar ist der Begriff nicht leicht zu spezifizieren, da das Verständnis, was als gesellschaftlich notwendig zu betrachten ist, von sozialkulturellen Prägungen abhängt und sich im Laufe der Zeit verändert. Aber als erste allgemeine Annäherung können solche Dienstleistungen als gesellschaftlich notwendig verstanden werden, die für die Lebensgestaltung und Entwicklung einer Gesellschaft unverzichtbar sind. Von ihnen hängt nicht nur ab, ob die Teilhabe aller Mitglieder der Gesellschaft gewährleistet ist, sondern auch,

ob ihre Zukunftsfähigkeit nachhaltig gefördert wird. In diesem Kontext tragen Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen zum sozialen Ausgleich und zum Funktionieren des Gemeinwesens, kurz: zum Gelingen von Gesellschaft bei (Ernst 2012). Einer der in diesem Zusammenhang diskutierten Ansätze findet sich im Konzept „Kritischer Infrastrukturen", das mit Unterstützung des Bundesinnenministeriums entwickelt wurde. Die „Nationale Strategie" zum Schutz Kritischer Infrastrukturen definiert diese wie folgt: „Kritische Infrastrukturen sind Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden" (BMI 2009: 3). Zu den betroffenen Dienstleistungsstrukturen gehören unter anderem das Gesundheitswesen, die Energieversorgung, Transport und Verkehr, Wasserversorgung, das Notfall- und Rettungswesen, der Katastrophenschutz, Teile der öffentlichen Verwaltung, das Finanz- und Versicherungswesen sowie Medien und Kulturgüter. Wenn diese Dienstleistungen ausfallen oder versagen, kann die Gesellschaft in eine Katastrophe geraten. Funktionieren sie nur schlecht, ist dies auch schlecht für eine Gesellschaft und ihre Individuen. Und umgekehrt: Je besser sie funktionieren, umso besser für alle.

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen sind jedoch nicht nur für das operative Funktionieren einer Gesellschaft im Krisen- und Katastrophenfall essentiell, sondern der freie und ungehinderte Zugang sowie die Nutzbarkeit dieser Dienstleistungsangebote stellen eine wesentliche Bedingung für gesellschaftliche Teilhabe und für die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit dar. Als 1883 die gesetzliche Krankenversicherung eingeführt wurde, wurde damit eine Dienstleistung etabliert, die zum damaligen Zeitpunkt gesellschaftlich notwendig war und dies bis heute ist. Bei dieser sozialen Innovation handelte es sich freilich weniger um die Wohltat eines Einzelnen, sondern sie war das Ergebnis eines – durchaus sehr konfliktreichen – Aushandlungsprozesses, bei dem sich die politischen Entscheidungsträger darauf verständigten, eine soziale Innovation auf den Weg zu bringen, die eine sprunghafte Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen für die gesamte Bevölkerung anstrebte.

In diesem Sinne steht der Erfolg von Staatlichkeit in enger Verbindung mit der Ausgestaltung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen. Und in diesem Sinne stehen auch soziale Innovationen in engem Verhältnis mit der Entwicklung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen. Natürlich gibt es nicht nur innerhalb der politischen Lager, sondern auch innerhalb Europas unterschiedliche Vorstellungen über das Verständnis von Staatlichkeit. Dies drückt sich vor allem in den unterschiedlichen Modellen von Sozialstaatlichkeit aus, die auf dem europäischen Kontinent zu finden sind. Die Diskussion über Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen muss diesen Unterschieden Rechnung tragen.

Tatsache ist, dass in Europa verschiedene Modelle von Staatlichkeit und Sozialstaatlichkeit konkurrieren (Bosch/Wagner 2003). Dabei deuten die Strukturmerkmale des deutschen Modells darauf hin, dass es den Deutungsmustern und Pfadabhängigkeiten einer konservativ geprägten Vorstellung von Sozialstaatlichkeit entspricht. Ein Kennzeichen dieses Modells ist die ausgeprägte Geringschätzung von bestimmten Dienstleistungen, Dienstleistungssektoren und Dienstleistungstätigkeiten. In erster Linie handelt es sich dabei um Dienstleistungen, die nicht unmittelbare Bezüge zum industriellen Produktions- und Wertschöpfungsprozess aufweisen (obwohl auch in diesen Bereichen Prozesse der monetären und qualitativen Abwertung von Dienstleistungen zu beobachten sind, etwa in der Logistik oder im Einzelhandel). Vor allem Dienstleistungen, die im häuslichen oder familiären Umfeld erbracht werden (wie Erziehung, Pflege etc.) leiden bis heute unter mangelnder gesellschaftlicher Akzeptanz und Wertschätzung, was sich in einem ausgeprägten und stetig wachsenden Niedriglohnsektor in diesen Tätigkeitsfeldern widerspiegelt. Professionalisierungsstrategien zur Steigerung der Qualität, Qualifizierung und sozialen wie monetären Anerkennung solcher Dienstleistungen sind in Deutschland nahezu unbekannt

und haben somit auch keinen Einfluss auf die Praxis (Heintze 2013). Ein solcher Sektor an Billig-Dienstleistungen ist in den nordischen Ländern Europas nicht zu finden. Die Schlechtbezahlung von Dienstleistungstätigkeiten ist mithin kein Naturgesetz, sondern sie ist das Ergebnis gesellschaftspolitischer Diskussions- und Entscheidungsprozesse.

1.3 Privat oder öffentlich? So einfach ist es nicht

Um die Bedeutung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen erfassen und einschätzen zu können, genügt es jedoch nicht, sich auf die Vorteile einer nordischen Sozialstaatspolitik und den Ausbau öffentlicher Dienstleistungen zu berufen. Denn tatsächlich ist Staatlichkeit per se keine Garantie für eine hochwertige Dienstleistungsqualität, zumal in Deutschland wie auch in anderen Teilen der EU materiellen öffentlichen Infrastrukturen oft mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde und wird, als den damit verbundenen Dienstleistungen. Aber genauso gilt, dass eine privatwirtschaftliche Erbringung von Dienstleistungen keine Garantie für höhere Effizienz und Effektivität der Dienstleistungserbringung darstellt. Im Gegenteil, tatsächlich hat die Deregulierungs- und Privatisierungspolitik der vergangenen Jahre im Dienstleistungssektor zum Teil kontraproduktive Effekte erzeugt. Vor allem Privatisierungen in der kommunalen Energie- und Infrastrukturversorgung, aber auch in anderen Bereichen haben zu Enttäuschungen geführt.

Nicht nur, dass sich in diesem Zusammenhang die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten verschlechtert haben. In vielen Fällen ist auch die von den Bürgern wahrgenommene Dienstleistungsqualität rückläufig. Vor diesem Hintergrund sind aktuell zu beobachtende Re-Kommunalisierungsbemühungen zu verstehen, bei denen Kommunen bestrebt sind, privatisierte Leistungen beziehungsweise veräußerte Infrastrukturen wieder unter öffentliche Kontrolle zu bringen. Auf der anderen Seite gibt es jedoch Dienstleistungssektoren, die ehemals in öffentlicher Hand waren und die sich im Zuge einer Deregulierung und Privatisierung zumindest in Teilen positiv entwickelt haben, wie möglicherweise manche Bereiche in der Telekommunikation.

Die meisten Privatisierungen im Dienstleistungssektor konnten ihre Versprechen von mehr Qualität und mehr Flexibilität bei geringeren Kosten jedoch nicht halten. Nicht zuletzt im Gesundheitssektor, aber auch in anderen Dienstleistungsbranchen hat es etwa eine Ausweitung prekärer Niedriglohnarbeit gegeben, bei der nicht nur die Qualität der Arbeit, sondern auch die Qualität der Dienstleistungserbringung gelitten hat. Ein wesentlicher Schwachpunkt von Privatisierungen liegt nämlich darin, dass ihre langfristigen Konsequenzen im politischen Entscheidungsprozess zu wenig Berücksichtigung finden. Nur wenn die Folgen, die mit Privatisierungen einhergehen können – etwa im Bereich der Arbeitsbedingungen oder in der flächendeckenden (Nicht-)Bereitstellung von Dienstleistungsangeboten – für die Menschen erkennbar und für die Politik kontrollierbar sind, können diese sich ein Bild machen, ob bestimmte Dienstleistungsangebote besser von privaten oder öffentlichen Anbietern erbracht werden.

Es geht um die Bereitstellung einer hohen Dienstleistungsqualität bei gleichzeitiger Sicherstellung umfassender Zugangs- und Nutzungsmöglichkeiten ohne soziale, körperliche, kulturelle etc. Barrieren. Dabei bedarf es auch bei öffentlicher Trägerschaft beziehungsweise Leistungserbringung einer entsprechenden bewussten Gestaltung und ständigen Verbesserungsbemühungen, um diesen Kriterien zu genügen – denn nur weil der Staat eine Dienstleistung anbietet, heißt das nicht automatisch, dass sie für alle Beteiligten optimal erbracht wird. Auf der anderen Seite zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit, dass bei einem Verzicht auf eine öffentliche Leistungserbringung die Antwort wiederum nicht in bloßer Marktregulierung liegen kann, weil das Prinzip privatwirtschaftlicher Gewinnmaximierung dazu tendiert, Folgekosten auf Dritte auszulagern, Dienstleistungsangebote so zuzuschneiden, dass neue und zusätzliche Kosten entstehen, sowie bestimmte Bevölkerungsgruppen von der

Nutzung mancher Dienstleistungsangebote auszugrenzen, da ihre Nachfrage eventuell nicht zahlungskräftig genug ist. Hier sind intelligentere Lösungen gefragt, bei denen sich die öffentliche Hand zum einen um die Fixierung der wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen (vor allem Zielsetzung sowie nachhaltige und sozial gerechte Finanzierungsregelungen) – also „Marktgestaltung" – kümmert, zum anderen aktiver investiert sowie ein öffentlich verantwortetes Monitoring der Leistungsqualität sicherstellt und für Nachsteuerungen sorgen kann. Auf diese Weise könnte ein ordnungspolitischer Raum aufgespannt werden, in dem öffentliche und private Anbieter die Leistung nach bestmöglichem Angebot erbringen. Bislang besteht freilich das Problem, dass der ordnungspolitische Rahmen die Qualität der Dienstleistung im Allgemeinen und die Qualität der Dienstleistungsarbeit im Besonderen kaum berücksichtigt. Zudem folgt aus den zu berücksichtigenden Kriterien der Angebotsqualität, der allgemeinen Zugänglichkeit und Verfügbarkeit sowie der Gewährleistung guter Arbeit, dass weite Bereiche Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen mit dem Prinzip privatwirtschaftlicher Gewinnmaximierung nicht oder nur sehr schwierig vereinbar sind und daher für eine Privatisierung eigentlich nicht in Frage kommen – auch wenn dies in der Vergangenheit unter dem Druck knapper öffentlicher Kassen nicht selten getan wurde. Gerade für diese Bereiche ist im Interesse der Allgemeinheit zu prüfen, inwiefern im Rahmen einer öffentlichen Erbringung ihre Qualität für alle Beteiligten verbessert und ihre Finanzierung gesichert werden kann. Wenngleich ihr Gestaltungsbedarf damit noch nicht behoben ist, gehört der Ausbau öffentlicher Dienstleistungen daher durchaus zu einer Strategie zugunsten Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen.

Die Differenzierung zwischen privatwirtschaftlicher, öffentlicher und freigemeinnütziger Finanzierung, Trägerschaft und Leistungserbringung bei Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen fokussiert allerdings die Aufmerksamkeit und die Handlungsmöglichkeiten auf einzelne Dienstleistungssektoren, wenngleich die anstehenden Herausforderungen eher Sektoren übergreifende Lösungen erfordern. So können sich im Zuge der großen gesellschaftspolitischen Herausforderungen, wie etwa dem demografischen Wandel, Migrationsbewegungen oder dem Trend zur Urbanisierung, die Grenzen zwischen Gesellschaftlich notwendigen und weniger notwendigen Dienstleistungen innerhalb und zwischen den Sektoren verwischen und unter bestimmten Umständen auch schnell ändern. Während etwa in einer pulsierenden Metropole Mobilitätsdienstleistungen aufgrund der vielfältigen Angebote keinen nennenswerten politischen Handlungsbedarf aufzuweisen scheinen, kann dies für Schulkinder oder alte Menschen auf dem Land ganz anders aussehen. Gesellschaftlich notwendig sind dann solche Dienstleistungen beziehungsweise werden als solche erkennbar, die für die gesellschaftliche Teilhabe wichtig, aber für bestimmte Personengruppen auf herkömmlichem Wege nicht zu decken beziehungsweise zu finanzieren sind.

1.4 Bereiche Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen

Die Frage, welche Dienstleistungen als gesellschaftlich notwendig einzustufen sind und in welcher Form sich die öffentliche Hand in der Dienstleistungserbringung engagiert, ist mithin pauschal kaum zu beantworten. Viele Bereiche Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen werden im öffentlichen Bewusstsein erst dann als notwendig wahrgenommen, wenn sie nicht mehr reibungslos funktionieren. Insgesamt scheint jedoch in den letzten Jahren die Aufmerksamkeit für Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen gestiegen zu sein. Getragen wird diese Entwicklung von der Beobachtung, dass zentrale gesellschaftliche und ökonomische Zukunftsfelder wie Gesundheit, Energie, Mobilität oder Sicherheit als komplexe Systeme zu verstehen sind, die maßgeblich von der Erbringung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen abhängig sind (Forschungsunion Wirtschaft-Wissenschaft 2013). Hinzu kommen aktuelle Debatten um die Internet-Überwachung

durch ausländische Geheimdienste und globale Internetkonzerne, die die Frage aufwerfen, ob manche Dienstleistungen vielleicht doch besser unter staatlich-demokratischer Kontrolle erbracht werden sollen.

Jedenfalls wird breit davon ausgegangen, dass bestimmte Dienstleistungsfelder und -branchen, die nachfolgend skizziert werden, eine gesellschaftliche Notwendigkeit aufweisen. Innerhalb dieser Dienstleistungsbranchen sind gleichwohl Entwicklungen zu beobachten, die auf eine mangelnde Dienstleistungsversorgung sowie auf eine mangelnde Dienstleistungsqualität schließen lassen. Damit bleiben diese wichtigen Dienstleistungsfelder in Bezug auf Innovation, Wachstum und Beschäftigung unter ihren Möglichkeiten.

Netzdienstleistungen

Netzdienstleistungen, wie sie im Bereich der kommunalen Entsorgung beziehungsweise der Wasser- oder Energieversorgung zu finden sind, waren in den vergangenen Jahren einem erheblichen Privatisierungs- und Deregulierungsdruck ausgesetzt. Inzwischen ist jedoch so mancherorts Ernüchterung eingekehrt. Viele Kommunen sind inzwischen bemüht, Privatisierungen rückgängig zu machen und die Leistungen wieder eigenständig zu erbringen. Gleichzeitig besteht ein wachsendes Interesse von Großkonzernen und Investoren, in urbane Infrastrukturen zu investieren. Bei einem Blick auf die Renditeunterschiede zwischen beispielsweise dem Bau materieller Infrastrukturen – ca. drei Prozent – und ihrem Betrieb – wie zum Beispiel bei Flughäfen ca. 15 Prozent –, wird leicht nachvollziehbar, weshalb das Interesse der Privaten wie auch der öffentlichen Hand sich zunehmend auf den Dienstleistungsaspekt richtet. Gerade in der Modernisierung der Infrastruktur (in Verbindung mit intelligenten Informationssystemen) werden große Investitions- und Renditechancen gesehen. Dabei besteht bei weiteren Privatisierungen das Risiko, dass die Entwicklung öffentlicher Infrastrukturen in eine massive Abhängigkeit globaler Konzerninteressen gerät und letztlich über die öffentliche Hand quasi-Monopolrenditen bedient werden.

Bildung und Erziehung

Bildungsdienstleistungen gehören zweifellos zum Kernbereich Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen. Erfreulicherweise hat der Bildungsbereich in den vergangenen Jahren mehr politische Aufmerksamkeit erfahren. Zum Teil sind hier positive Strukturreformen in Gang gekommen. Ein wesentlicher Anstoß dazu waren die für Deutschland wenig schmeichelhaften Ergebnisse internationaler Bildungsvergleiche. Gleichwohl signalisieren diese auch heute noch nach wie vor Handlungsbedarf. So wird vor allem die strukturelle Ungleichheit im deutschen Bildungssystem moniert, die dazu führt, dass soziale Schichtungen schon in frühen Stadien zementiert werden. Zugleich wird Wissen und Bildung immer stärker als Ware organisiert und private Bildungsanbieter drängen stärker auf den Markt, wobei die Qualität der Angebote nicht immer eindeutig zu erkennen ist.

Gesundheit

Dem Bereich von Gesundheitsdienstleistungen werden seit Jahren enorme Wachstumspotenziale zugeschrieben. Neben dem demografischen Wandel und dem medizinischen Fortschritt spielt eine wichtige Rolle, dass Menschen die eigene Gesundheit vermehrt als lohnenswerte Investition begreifen. Dies wirft freilich die Frage auf, „wie viel Gesundheit“ sich eine Gesellschaft leisten kann und will. Davon abgesehen hat sich in bestimmten Bereichen des Gesundheitssektors, und hier zuvorderst im Bereich der Pflege, ein kritischer Niedriglohnsektor mit fragwürdigen Arbeitsbedingungen etabliert. In einigen Gesundheitsbereichen droht eine Abwärtsspirale von schlechter Entlohnung, schlechter Ausbildung und schlechter Qualität, die, einmal in Gang gesetzt, kaum gestoppt werden kann. Herausforderungen bestehen zudem in der Bereitstellung einer regional ausgeglichenen Versorgungsqualität bei einer vertretbaren Kostenstruktur.

Handel

Dass Handel eine Gesellschaftlich notwendige Dienstleistung darstellen kann, wird klar, wenn man für die Befriedigung der täglichen Bedürfnisse nicht mehr auf eine entsprechende regionale Infrastruktur zurückgreifen kann. In manchen strukturschwachen Regionen gibt es schon heute Dörfer, in denen nicht einmal mehr eine Minimalversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs sichergestellt ist. Die Versorgungsprobleme in der Fläche können durch neue Formen des elektronischen Einzelhandels nur bedingt kompensiert werden. Hier sind – wie in Einzelfällen schon praktiziert – Konzepte gefragt, die Leistungsangebote privater und öffentlicher Dienstleister kombinieren, um bei geringer Bevölkerungs- und Strukturdichte eine tragfähige Handelsinfrastruktur zu organisieren.

Kultur und Sport

Kulturdienstleistungen und kulturelle Einrichtungen sowie Sportangebote werden gemeinhin als Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen erachtet. Kulturdienstleistungen erfüllen eine elementar wichtige Funktion bei der Selbstverständigung und -vergewisserung einer Gesellschaft und wie allgemein zugängliche Sportangebote stellen sie nicht nur ein „Luxusgut“ der Freizeitunterhaltung dar, sondern sind auch wichtige Orte sozialer Integration (Elias/Dunning 2003). In vielen chronisch unterfinanzierten Kommunen, die eine kulturelle Einrichtung nach der anderen schließen oder Sportangebote einstellen mussten, ist das längst kein theoretisches Problem mehr. Auch andernorts zeichnet sich seit einigen Jahren ab, dass die bereitgestellten Angebote längst nicht mehr alle Bürgerinnen und Bürger erreichen, sondern überwiegend von einer ohnehin privilegierten oberen Mittelschicht in Anspruch genommen werden. Der private Tennisclub ist keineswegs ein Ersatz für den öffentlich unterstützten Fußballverein. Es gilt daher eine Diskussion in Gang zu bringen, wie Bildung und kulturelle Integration breiter Bevölkerungsschichten durch Bereitstellung attraktiver kultureller Dienstleistungs- und Sportangebote gefördert werden können. Zudem müssen die langfristigen negativen Konsequenzen einer rein kostengetriebenen Reduktion von Kultur- und Sportangeboten stärkere Berücksichtigung finden.

Kommunikation

Im Januar 2013 befand der Bundesgerichtshof, dass das Internet und der Zugriff auf seine vielfältigen Inhalte von zentraler Bedeutung für die persönliche Lebensführung sind. Damit wurde der Zugang zu Netzangeboten und -diensten praktisch auf dieselbe Stufe gestellt wie das Recht auf Mobilität. Die Entscheidung zeigt, wie stark sich im Laufe der Zeit das Verständnis von Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen wandeln kann. Die Entscheidung verweist aber auch darauf, dass der Telekommunikationssektor trotz einer in manchen Teilen vielleicht erfolgreichen Privatisierungshistorie zu bedeutsam ist, um ihn vollständig in die Hand privater Kapitalinteressen zu übergeben. Dies gilt umso mehr, als die Bereitstellung von Kommunikationsinfrastrukturen und die Verfügbarmachung von Informationsinhalten stärker zusammenwachsen (Stichwort Netzneutralität).

Wohnen

Wohnen und die Bereitstellung wohnungsnaher Dienste wurden lange Zeit als gesellschaftlich notwendig erachtet, was zwischenzeitlich offenbar in Vergessenheit geriet. Noch in den Nachkriegsjahren haben sich viele Unternehmen an der Bereitstellung von Wohnraum beteiligt, um ihren Beschäftigten und deren Angehörigen bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen zu ermöglichen. Inzwischen ist dies zur Ausnahme geworden und selbst die öffentliche Hand zieht sich aus dem sozialen Wohnungsbau zurück. Mehr noch: Öffentliche Immobilienbestände wurden in großem Stil an private Investoren veräußert, die zwar Modernisierung geloben, die aber praktisch nur an einer maximalen Rendite interessiert sind. Gerade der jüngst zu beobachtende Anstieg der Mieten in den Ballungsräumen führt allmählich

dazu, dass bezahlbarer Wohnraum wieder unter Aspekten der gesellschaftlichen Notwendigkeit diskutiert wird.

Mobilität

Innovative Mobilitätsdienstleistungen gelten als der Stellhebel für die Organisation ökologisch verträglicher urbaner Verkehrsinfrastrukturen. Vieles deutet darauf hin, dass dabei die Intermodalität, also das Zusammenspiel unterschiedlicher Verkehrsträgersysteme, eine wesentliche Rolle spielt. Hier könnten sich völlig neue Konstellationen zwischen privaten und öffentlich erbrachten Mobilitätsangeboten ergeben. Dabei nur auf den privaten Sektor zu setzen, wird schon aufgrund der hohen Kosten für die Bereitstellung der Infrastruktur in eine Sackgasse führen. Speziell in diesem Bereich gilt es, aus gescheiterten Privatisierungsbemühungen (zum Beispiel der Privatisierung des Schienenverkehrs in Großbritannien) zu lernen und Rahmenbedingungen zu entwickeln, die unterschiedlichen Anbietern die Möglichkeit für einen qualitätsorientierten Wettbewerb eröffnen.

Finanzdienstleistungen

Trotz des Zwielichts, in das die Finanzbranche seit dem Ausbruch der Krise im Jahre 2008 geraten ist, handelt es sich auch bei Finanzdienstleistungen um Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen, die es zu gestalten gilt. Die Organisation und Abwicklung von Finanzströmen, die Vermittlung zwischen Sparern beziehungsweise Investoren einerseits und Kreditnehmern andererseits, ist in entwickelten Geldwirtschaften eine elementar notwendige Dienstleistung, ohne die moderne Gesellschaften nicht auskommen. Mit dem Ausbruch der Finanzmarktkrise hat sich allerdings auch gezeigt, welche Folgen Marktgläubigkeit und politische Gestaltungsabstinenz nach sich ziehen können. Die bisherigen Ansätze einer Re-Regulierung des Finanzsektors erweisen sich jedoch als ungenügend, um seiner Hypertrophie und seiner systematischen Rolle bei der Verschärfung von Vermögensungleichheiten (Übervorteilung „einfacher Kunden“ und Provisionsdruck auf Beschäftigte einerseits, geschlossene Märkte für Reiche und Hyperspekulation durch großzügig entlohnte „Top-Banker“ andererseits) Einhalt zu gebieten. Auch Finanzdienstleistungen gehören damit dem weiter unten spezifizierten Leitbild Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen an und sind damit einem entsprechenden Regulierungsregime unterstellt.

1.5 Gute Arbeit und Produktivität als Schlüsselkategorien

Wenn man akzeptiert, dass komplexe Gesellschaften nicht weniger, sondern eher mehr Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen erfordern und bei diesen nach wie vor eine entscheidende Rolle spielt, dass sie in weiten Teilen von Menschen für Menschen in Arbeitsprozessen erbracht werden, wird erkennbar, dass Arbeit und Produktivität Schlüsselkategorien für die Ausgestaltung entsprechender Dienstleistungsangebote sind. Im Gegensatz zum Konzept Kritischer Infrastrukturen, das auf die Sicherstellung einer Minimalversorgung von bestimmten Dienstleistungsfunktionen abzielt, verpflichtet sich das Konzept Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen dem Leitbild Guter Arbeit, das sich an qualitativ hochwertigen Dienstleistungen und einem umfassenden, diskriminierungsfreien Zugang zu Leistungsangeboten orientiert. Gute Dienstleistungen und Gute Arbeit sind in diesem Sinne untrennbar miteinander verknüpft und Arbeit ist dann gut, wenn sie, erstens, von denjenigen Menschen, die die Arbeit erbringen, auch als gut und sinnstiftend empfunden wird und wenn diese Arbeit, zweitens, eine entsprechende ideelle und monetäre Wertschätzung erfährt. Anders ausgedrückt: Gerade Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen sind als produktive Tätigkeiten zu verstehen, die einen wichtigen Beitrag für das Gelingen von Gesellschaft leisten und diese Beiträge müssen sich in Form attraktiver und angemessen entlohnter Arbeitsplätze widerspiegeln. Die traditionelle und heute vorherrschende „Produktivitätsmessung“ vollzieht meist nur gesellschaftlich gewordene, oft machtbestimmte Wertschöpfungszuschreibungen nach und übernimmt dabei ent-

sprechende Sektor-, Branchen- und Arbeitsplatzabgrenzungen, die in „Wertschöpfungsketten" modelliert werden – im Unterschied zu einer systemischen Betrachtung, deren Bezugspunkt im (zugegebenermaßen nicht gerade leicht zu quantifizierenden) gesellschaftlichen Nutzen läge. Bei materiellen Gütern scheint die Lage noch relativ überschaubar zu sein, bei Dienstleistungen wird es schon schwieriger.

Ein Grund, warum noch immer sehr viele Gesellschaftlich notwendige Dienste im Niedriglohnbereich erbracht werden, ist daher darin zu sehen, dass das derzeit vorherrschende Verständnis von Wertschöpfung und Produktivität zu kurz greift beziehungsweise noch immer auf die materielle Güterproduktion fixiert ist (Viitamo 2009). Moderne und vernetzte Ökonomien sind jedoch weniger als transaktionsorientierte Märkte, sondern vielmehr als vernetzte Systeme zu verstehen, die in hohem Maße auf das reibungslose Funktionieren von infrastrukturellen Leistungen und Supportsystemen angewiesen sind. Ein Produktivitätsverständnis, das (mehr oder weniger bewusst) auf einseitige Kostensenkungen beziehungsweise auf Verschiebungen von Kosten in andere Bereiche und Sektoren abzielt, ist in diesem Zusammenhang wenig hilfreich; es wirkt sogar kontraproduktiv, weil es die Bemühungen zur Produktivitätssteigerung in eine falsche Richtung lenkt (Bienzeisler/Baumgärtner 2006). Gerade jüngere Arbeiten aus der Dienstleistungsforschung zeigen, dass der ökonomische Mehrwert immer weniger auf transaktionalen, sondern auf relationalen und kooperativen Austauschbeziehungen basiert, bei dem die Akteure (Kunden, Anbieter und Kooperationspartner) gemeinsam Ressourcen bereitstellen, wobei die Wertschöpfung aus dem Nutzen gemeinsam entwickelter Lösungen resultiert (Edvardsson et al. 2005; Chesbrough/Spohrer 2006). Dabei wird erkennbar, dass Wertschöpfungsprozesse stets als soziale Prozesse zu verstehen sind, wobei vor allem ein besseres Verständnis der Arbeitsprozesse in kollaborativen Wertschöpfungssystemen neue Möglichkeiten für Produkt- und Dienstleistungsinnovationen bietet (Satzger/Dunkel 2011).

Gerade die zunehmende Informations- und Wissensintensität vieler Tätigkeiten sowie die wachsende Bedeutung der Interaktion zwischen Kunden und Leistungsanbietern stellt die Arbeitsforschung vor neue Herausforderungen (Beckmann et al. 2010). Fest steht, dass Dienstleistungstätigkeiten spezifische Besonderheiten aufweisen – etwa den Kontakt zu Kunden und den Umgang mit Unbestimmtheiten –, die den Charakter der Arbeit prägen und die im Gestaltungsprozess stärker berücksichtigt werden müssen. Dabei geht es nicht nur um die Bewältigung neuer Belastungen etwa im Bereich psychischer Beanspruchungen – sondern auch um Fragen, wie Dienstleistungstätigkeiten im Sinne einer systemischen Perspektive auf Produktivität und Wertschöpfung effizienter und vor allem effektiver organisiert werden können. So wie in den 1970er und 1980er Jahren in Deutschland durch eine breit angelegte Arbeitsforschung wichtige Grundlagen für den heutigen Erfolg der Industrieunternehmen gelegt wurden, so bedarf es nun einer dienstleistungsorientierten Arbeitsforschung, um die Voraussetzungen für eine qualitätsorientierte und professionalisierte Netzwerk-Ökonomie zu schaffen (Hacker 2006).

1.6 Innovations- und Handlungschancen

Insgesamt nimmt in einer modernen vernetzten Ökonomie die Bedeutung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen zu. Dies spiegelt sich jedoch nicht in der öffentlichen Diskussion über Dienstleistungen wider. Ein Grund dafür liegt darin, dass die öffentliche Aufmerksamkeit seit der Finanz- und Wirtschaftskrise stärker auf die industrielle Basis der deutschen Volkswirtschaft gerichtet ist.

Diese Perspektive ist prinzipiell zu begrüßen, denn nach Jahren einer finanziellen Scheinökonomie richtet sich der Fokus wieder auf die produktiven Wirtschaftsbereiche. Das Hohelied der deutschen Güterindustrie verstellt jedoch den Blick dafür, dass Produkte und Dienstleistungen immer stärker zusammenwachsen und neue Wertschöpfungspotenziale vor allem in der Integration von Produkten mit innovativen Dienstleistungskonzepten liegen. So werden intelligente Medizinprodukte, die Gesundheitsdaten über das

Internet bereitstellen, nur dann eine bessere Versorgung ermöglichen, wenn zugleich die entsprechenden medizinischen Behandlungs- und Versorgungsdienste mitentwickelt werden.

Erforderlich ist deshalb nicht weniger als eine Gestaltungsoffensive Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen. Dies beinhaltet eine breit gefächerte Diskussion darüber, wie die Lebensqualität der Menschen bei gleichzeitig verbessertem Ressourceneinsatz über neue Dienstleistungsangebote verbessert werden kann. Es geht um die Frage, wie die technologische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer hochvernetzten Gesellschaft in tendenziell saturierten Märkten weiterentwickelt werden kann. Und es geht um die Erschließung zukünftiger Wachstums- und Entwicklungsfelder, deren zentrales Merkmal nicht im Besitz von Produkten, sondern in der Nutzung von Leistungsangeboten besteht.

Es geht also um die Gestaltungsperspektiven für die Gesellschaft von morgen, in deren Zentrum die Organisation professioneller und qualifizierter Erwerbsarbeit steht. Entgegen früherer Prognosen ist die Arbeitsgesellschaft längst nicht an ihrem Ende angelangt (Rifkin 1995). Im Gegenteil, Erwerbsarbeit ist mehr denn je Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe und individuelle Lebensqualität. Was sich jedoch ändert sind Arbeitsbedingungen und der Charakter von Arbeit. Als Merkposten ist festzuhalten, dass Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen nicht nur für die Menschen in einer Gesellschaft und zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts wichtig sind, sondern diese auch das Funktionieren einer wettbewerbsfähigen Ökonomie gewährleisten. Damit sind Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen selbst ein wichtiges wirtschaftliches Gestaltungsfeld, das für das Funktionieren und den Zusammenhalt von Gesellschaften unerlässlich ist.

2. Gestaltungs- und Organisationsansätze für die Erneuerung, Weiterentwicklung und den Ausbau Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen sind, wie im Einführungskapitel bereits eingehend beschrieben wurde, unverzichtbar für die Deckung gesellschaftlicher Bedarfe und bergen zugleich hohe Chancen und Potenziale für Wachstum, gute Arbeit und Beschäftigung. Aufgabe einer gestaltungsorientierten Dienstleistungspolitik ist es, die Verfügbarkeit Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen zu sichern und den Kurs für eine bedarfsgerechte und zugleich wachstumsorientierte Gestaltung anhand konkreter Gestaltungsziele vorzugeben. Auf Basis eines Leitbildes zur Gestaltung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen wird in diesem Memorandum ein Gestaltungsansatz entwickelt, der Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen nicht nur als Kostenfaktor, sondern als Wachstumsmotor begreift und einsetzt. Dabei geht es nicht um Wachstum als Selbstzweck, sondern um ein „soziales Wachstum“, das zu einer spürbaren Verbesserung der Lebensqualität in einer Gesellschaft beiträgt (Thementeam „Soziales Wachstum“ der Friedrich-Ebert-Stiftung 2011).

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen werden in der Regel öffentlich reguliert und in einem Welfare-Mix mit öffentlichen, halböffentlichen und auch privaten Mitteln finanziert. Die Rolle des Staates besteht neben den Bereichen eigenständiger Erbringung in der Zieldefinition, Regelsetzung, Zulassung von Anbietern, der Qualitätsüberwachung und -entwicklung sowie der Sicherstellung einer ausreichenden und nachhaltigen Finanzierung, wobei immer auch eine sozial gerechte Leistungserstellung und -finanzierung sicherzustellen sind. Je nach Branche folgen Dienstleistungen eigenen Gestaltungslogiken, die sich jeweils entlang der branchenspezifischen Ziele, Rahmenbedingungen und des erforderlichen beziehungsweise möglichen Mittel- und Personaleinsatzes definieren. Insbesondere hinsichtlich des Mittel- und Personaleinsatzes sind viele der Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen in den letzten Jahren allerdings einem massiven Sparkurs unterworfen. Gleichwohl ist in den Expertengesprächen des Arbeitskreises deutlich geworden, dass in nahezu allen Dienstleistungsfeldern zum Teil erhebliche Gestaltungsherausforderungen vorherrschen und in Bezug auf manche – zum Teil temporäre – Bedarfe bereits Deckungslücken bestehen.

Es fehlt eine Gestaltungsoffensive, die sich sowohl darauf versteht, kurzfristig auf temporäre Bedarfe zu reagieren, als auch aktiv Impulse für eine grundlegende Erneuerung, Weiterentwicklung und den Ausbau Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen zu setzen. Die Entwicklung eines allgemeinen Leitbildes für die Gestaltung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen sollte den Rahmen einer Gestaltungsoffensive bieten. Daran anknüpfende Bestandteile der Gestaltungsoffensive für Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen sind praktische Handlungsansätze zur Dienstleistungsgestaltung (Kapitel 2.2) und -finanzierung (Kapitel 3) sowie die Adressierung der zuständigen Akteure mit konkreten Handlungsempfehlungen (Kapitel 4).

Das Leitbild, das im Arbeitskreis Dienstleistungen entwickelt wurde, besteht aus vier zentralen Kriterien und Anforderungen, die die Orientierung dafür vorgeben, welche Maßstäbe an die Gestaltung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen anzulegen sind: gute Arbeit, hohe Qualität, soziale Gerechtigkeit sowie wirtschaftliche Entwicklung. Aus normativer Perspektive stellt jedes Gestaltungskriterium für sich ein vorrangiges, erreichenswertes Ziel Gesellschaftlich

notwendiger Dienstleistungen dar. Ein vollständiger Kanon einer nachhaltigen und sozialverträglichen Dienstleistungsgestaltung ergibt sich jedoch erst durch den praktischen Zusammenhang der Kriterien (vgl. Abb. 1). Aufgrund der gegenseitigen Wirkmechanismen ist die ausgewogene Berücksichtigung aller Gestaltungskriterien, die jeweils nicht substituierbar sind, gleichermaßen von Bedeutung.

Gute Arbeit

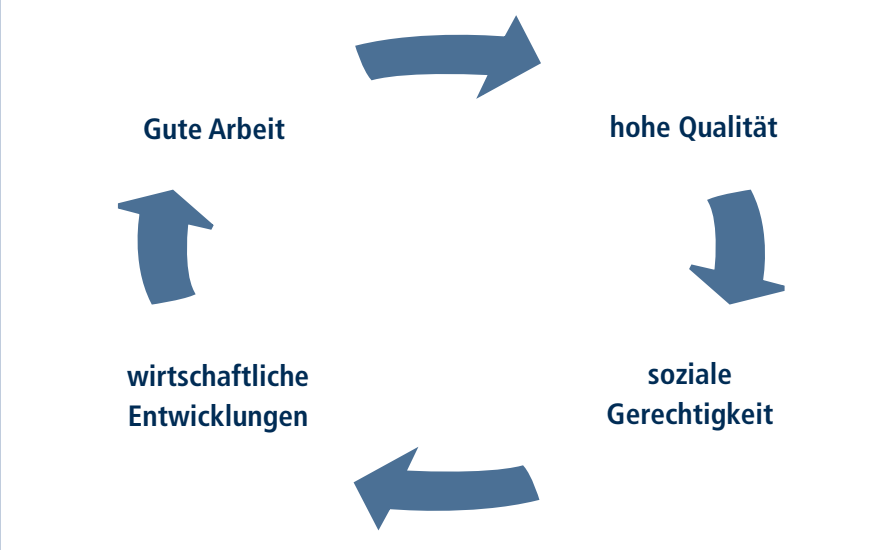
Die Erstellung von Dienstleistungen ist in erster Linie mit „Arbeit" verbunden. Das Kriterium „Gute Arbeit" verdeutlicht den Anspruch an die Bedingungen für und die Qualität von Arbeit. „Gute Arbeit" kann dementsprechend auf zweierlei Weise verstanden werden:

– *gute Arbeitsbedingungen,* die Beschäftigten gute Verdienstmöglichkeiten, Chancen zur Selbstverwirklichung und Qualifikation, ein gutes soziales Klima sowie Anerkennung und Wertschätzung bieten (Fuchs 2006) sowie
– *gute Arbeitsleistungen* für die Sicherung einer hohen Dienstleistungsqualität.

Kennzeichnend für die Arbeit in vielen Dienstleistungsberufen sind der Kundenkontakt und der Umgang mit den Bedürfnissen und Ansprüchen der Kundinnen und Kunden. Im Umgang mit Menschen stellen sich besondere Anforderungen an die Dienstleistungsarbeit, da die Erstellung von Dienstleistungen einen von Kundinnen beziehungsweise Kunden und Dienstleistern gemeinsam zu gestaltenden Prozess darstellt (Dunkel/Weihrich 2010). Dieser Prozess ist in hohem Maße geprägt von Unbestimmtheit. Die Herausforderung bei jedem neuen Erstellungsprozess von Dienstleistungen ist es, angemessene Optionen und Lösungen für die Bedürfnisse des Kunden oder der Kundin zu finden. Zugleich sind Beschäftigte in Dienstleistungsberufen gefordert, die Ansprüche der Arbeitgeberseite zu erfüllen, die in Form von Unternehmensregeln formuliert werden. Somit stehen Beschäftigte in Dienstleistungsberufen zweiseitigen und häufig auch widersprüchlichen Erwartungshaltungen ge-

Abbildung 1:

Leitbild zur Gestaltung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen



Quelle: eigene Darstellung.

genüber. Die nicht ganz leichte Aufgabe in der Dienstleistungsarbeit ist es, solche widersprüchlichen Anforderungen auszutarieren.

Da alle Gesellschaftsmitglieder von Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen profitieren, ist es auch eine Frage der personellen Kapazitäten, ob Dienstleistungen im ausreichenden Maße verfügbar sind. Dass in einigen Branchen Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen einem Mangel an Kapazitäten entgegengesteuert wird, macht sich durch eine zunehmende Arbeitsintensität und -verdichtung bemerkbar, die für das vorhandene Personal hohe Arbeitsbelastungen sowie besondere psychische Belastungen mit sich bringen kann. Problematische und unbefriedigende Arbeitsbedingungen resultieren auch aus suboptimalen Formen der Arbeitsorganisation, die – im Zusammenspiel mit vielfältigen Formen der Flexibilisierung der Arbeitszeiten (zum Beispiel erweiterte Ladenöffnungszeiten im Handel) sowie einer Zunahme atypischer Beschäftigung in Form von geringfügiger Beschäftigung oder Leiharbeit – zu schwierigen, oft kaum noch zu bewältigenden Anforderungen an Beschäftigte führen. In einigen Branchen und Regionen (etwa in der Pflege) hat dies dazu geführt, dass die Arbeitsbedingungen mittlerweile für potenzielle Beschäftigte so unattraktiv geworden sind, dass es bereits erste akute Arbeitskräfteengpässe gibt und für die Zukunft mit einer deutlichen Zunahme von Arbeitskräftemangel gerechnet wird.

Vor diesem Hintergrund wird immer klarer, dass sich Qualitätsansprüche der Kunden und auch der Arbeitgeberseite an die Arbeitsergebnisse nur dann erfüllen lassen, wenn für die Beschäftigten gute Arbeit mit guten Arbeitsbedingungen einhergeht. Da Arbeitsbedingungen immer auch auf die Leistungserstellung wirken, können schlechte Arbeitsbedingungen letztlich auch die Qualität der Dienstleistungen beeinträchtigen. Hierin zeigt sich der starke Zusammenhang zwischen den Gestaltungskriterien „gute Arbeit“ und „hohe Qualität“. Die Abhängigkeit der Dienstleistungsqualität von guter Arbeit markiert somit einen ersten Ansatzpunkt für die Gestaltungsoffensive für Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen.

Hohe Qualität

Ansprüche an die Qualität Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen betreffen die inhaltliche (an Bedürfnissen orientierte) Qualität der Angebote, die organisatorische beziehungsweise prozessuale Qualität der Dienstleistungen sowie die strukturelle Qualität (flächendeckende Verfügbarkeit und Zugänglichkeit). Zugleich bedarf es einer gewissen Flexibilität in der Gestaltung, um (auch temporäre) Anpassungen an gesellschaftliche Bedarfe leisten zu können.

Die Zielsetzung einer hohen Dienstleistungsqualität ist nichts grundlegend Neues oder Ungewöhnliches, obwohl häufig kritisiert wird, dass öffentlich finanzierte Dienstleistungen bei der Qualität hinter dem Notwendigen und Machbaren zurückbleiben. Nicht zuletzt deshalb ist es eine Dauerherausforderung für staatlich (mit-)finanzierte Dienstleistungen, sich kontinuierlich um Qualitätsentwicklung und -sicherung zu kümmern. Insbesondere betrifft dies den Bereich personenbezogener sozialer Dienstleistungen: Gerade Dienstleistungen in den Bereichen Pflege, Betreuung, Bildung haben einen direkten Einfluss auf die Lebensqualität und Lebenschancen der Patienten, Klienten und Kunden. Dabei geht es nicht allein um die inhaltliche Qualität der Angebote. Die Zugangschancen zu öffentlichen Dienstleistungen stellen einen strukturellen Qualitätsaspekt der Dienstleistungsgestaltung dar. Der Auftrag Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen impliziert, dass diese auch für jeden zugänglich und bezahlbar sind, um auch diejenigen auffangen zu können, die hohe Bedarfe, aber wenig Mittel haben. Somit korreliert der Anspruch an eine hohe Dienstleistungsqualität bei Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen mit dem Anspruch an eine sozial gerechte Verteilung der Leistungen.

Wenngleich es unstrittig ist, dass bei vielen Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen – man denke exemplarisch nur an die Bahn oder an die Gesundheitsdienstleistungen – durch eine verbesserte Steuerung und Organisation viele Qualitätsreserven gehoben werden könnten, beißen sich die formulierten Qualitätsansprüche mit

der Verknappung der zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel, so dass derzeit nur begrenzt Spielraum für Qualitätssteigerungen besteht. Eine Gestaltungsoffensive für Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen muss sich also auch intensiv mit Finanzierungsfragen auseinandersetzen, um die inhaltlichen Ziele guter Arbeit, hoher Qualität und sozialer Gerechtigkeit zu erreichen.

Wirtschaftliche Entwicklung

Dass fortgeschrittene und zukunftsfähige Gesellschaften Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen auf hohem Niveau brauchen, gilt in allen wirtschafts-, sozial- und strukturpolitischen Debatten als unstrittig. Gleichwohl gibt es immer wieder Vorbehalte. Sie begründen sich aus der Furcht, hohe öffentliche Aufwendungen für soziale, gesundheitsbezogene und viele weitere Dienstleistungen könnten die Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft negativ beeinflussen. Gesellschaften könnten sich nur in dem Maße einen Ausbau solcher Dienstleistungen leisten, wie die dafür notwendigen Spielräume durch eine leistungs- und wettbewerbsfähige Industrie erwirtschaftet werden.

In den letzten Jahren hat sich mit Blick auf das Zusammenspiel von Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen und der gesamtwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit allerdings ein Perspektivwechsel angedeutet. Die Möglichkeiten, Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen auszubauen sind

- keineswegs nur Ergebnis wettbewerbsfähiger Angebote anderer Wirtschaftsbranchen,
- sondern auch eine Voraussetzung dafür, dass eine hochleistungsfähige Wirtschaft überhaupt funktionieren kann
- und darüber hinaus ein eigenständiges und wirtschaftliches Gestaltungsfeld mit großen Potenzialen für mehr Wachstum und Beschäftigung.

Zwar ist dieser Perspektivwechsel bislang noch „work in progress“ und wird noch längst nicht von allen einschlägigen Forschern, Politikern, Investoren, Managern und Entscheidungsträgern geteilt. Jedoch werden entsprechende Gestaltungsperspektiven in vielen Dienstleistungsfeldern mittlerweile von mehr und mehr Wirtschaftsakteuren, Regionen und auch von vielen politischen Verantwortlichen bei den Ländern auf Bundesebene und in vielen Bereichen der Europäischen Union aufgegriffen – vor allem mit Blick auf gesundheitsbezogene Dienstleistungen sowie energie- und ressourceneffiziente Dienstleistungen.

Wichtige Voraussetzung dafür, dass sich die mit dem gesellschaftlichen Perspektivwechsel verbundenen Hoffnungen realisieren lassen, ist jedoch, dass die besagten Dienstleistungen hoch produktiv erbracht werden. Damit sind sowohl eine hohe Qualität als auch ein Optimum an Effizienz und Effektivität gemeint. Mit Blick auf die Qualität sind nicht zuletzt die Zugänglichkeit für alle Teile der Bevölkerung und die Angemessenheit insbesondere für Sozial- und Bildungsschwache oder anderweitig benachteiligte Schichten und Gruppen von Bedeutung – denn nur wenn in diesem Sinne soziale Gerechtigkeit gewährleistet ist, können Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen ihre Funktion für die Gesamtwirtschaft erfüllen, nämlich Voraussetzung für nachhaltige Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit und gleichzeitig wirtschaftliche Zukunftsbranche zu sein.

Soziale Gerechtigkeit

Die Wahrung sozialer Gerechtigkeit ist ein politisch-normativer Anspruch an die Verteilung von Ressourcen, Leistungen und Lebenschancen innerhalb der Gesellschaft. Gleichwohl zeichnet sich wie oben beschrieben ab, dass soziale Gerechtigkeit eine wichtige Voraussetzung für die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft ist. Mehr soziale Gerechtigkeit bei Einkommen, der Besteuerung sowie den Partizipations- und Qualifikationschancen schafft Voraussetzungen für ein wachstumsfreundlicheres Klima und Beschäftigungschancen. Dass soziale Ungleichheit beziehungsweise das Fehlen sozialer Gerechtigkeit sogar einen Abbau von Demokratie bedeutet und schließlich auch zu wirtschaftlicher Instabilität und volkswirtschaftlichem Versagen führen kann, hat der Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz unlängst herausgearbeitet (Stiglitz 2012). Den Fokus legt Stiglitz auf die Mechanis-

men, die Ungleichheit erzeugen und soziale Gerechtigkeit verhindern. Ein erster Zugang, um echte soziale Gerechtigkeit zu erreichen, ist es, diese Mechanismen zu erkennen und abzubauen.

Zwar werden Kriterien sozialer Gerechtigkeit häufig mitgedacht, aber oftmals eben auch in dem Maße verfehlt, dass benachteiligte Gruppen nicht erreicht werden oder nicht die Chance bekommen, benachteiligende Verhältnisse auszugleichen. Zudem besteht bei zielgerichteten Aktionen, die sich speziell an benachteiligten Gesellschaftsmitgliedern orientieren, die Gefahr der Stigmatisierung, wie zum Beispiel die Einführung des Sozialtickets gezeigt hat. Das Gefühl der Stigmatisierung beziehungsweise sichtbaren Schlechterstellung hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass solche Angebote nicht in der erwarteten Intensität angenommen werden. Problematisch ist auch das Nicht-Wissen der anvisierten Zielgruppen um die spezifischen Angebote (zum Beispiel das Hartz IV-Bildungspaket für Kinder aus armen Familien).

Allerdings sind auch diejenigen Dienstleistungen mit angesprochen, die zunächst nicht als gesellschaftlich notwendig wahrgenommen werden, von denen jedoch alle Gesellschaftsmitglieder unabhängig von ihrem sozialen oder ökonomischen Status profitieren – solange sie funktionieren. Die gesellschaftliche Notwendigkeit wird erst dann bewusst, wenn diese Leistungen wegbrechen und zum Teil ganz elementare soziale Bedürfnisse nicht mehr befriedigt werden können, zu beobachten in jüngster Zeit in den Bereichen Wohnen und zum Teil auch im Handel in strukturschwachen Regionen. Wünschenswert ist eine stärkere Wahrnehmung der Problemlagen und Bedürfnisse durch die Politik, die hier eine Bringschuld hat, die Weichen für eine nutzerorientierte Dienstleistungspolitik zu stellen, niedrigschwellige Zugänge zu schaffen und gezielte Ansprache von Zielgruppen zu betreiben.

Auch aus ökonomischer Perspektive ist soziale Gerechtigkeit eine erreichenswerte Größe, denn ein großes Problem einer umfassenden und flächendeckenden Bereitstellung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen sind nach wie vor die Kosten. Doch eine Einschränkung des Angebots aus Kostengründen erweist sich gerade bei den Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen letztlich als unwirtschaftlich. Die Nebenfolgen fehlender Angebote, zum Beispiel Verwahrlosung von Kindern und Jugendarbeitslosigkeit aufgrund fehlender Angebote im Betreuungs- und Bildungsbereich, werden die öffentlichen Haushalte und die Gesellschaft letztendlich mehr belasten als die Finanzierung entsprechender Dienstleistungen. Dabei sind die nicht selten später höheren Kosten des heutigen Sparens die eine Seite. Die andere Seite besteht darin, dass das, was sich von der einen Perspektive als Kosten darstellt, von der anderen Perspektive betrachtet Einkommen sind – die umso nachfragewirksamer und damit wachstumsförderlich sind, wenn es sich dabei um Verbesserungen bislang geringerer Einkommen handelt.

Das skizzierte Leitbild bietet Ansatzpunkte für die Erneuerung, Weiterentwicklung und den Ausbau Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen und besitzt in seiner Skizzierung zunächst vorrangig orientierenden Charakter. Somit bleiben die Fragen, bei welchen Problemlagen eine konkrete Gestaltungsoffensive anzusetzen ist, durch welche Organisationsansätze die gewünschten Ergebnisse erzielt werden können und wie eine nachhaltige Finanzierungsstrategie aussehen könnte. Um einen Überblick darüber zu bekommen, wo Gestaltungsspielräume bestehen, wo derzeit „Fehlangebote“ bestehen, wo noch Potenziale brach liegen und auf dieser Basis die jeweiligen Ausbaubedarfe abschätzen und identifizieren zu können, ist der Rückgriff auf eine verlässliche Datengrundlage die zentrale Voraussetzung.

2.1 Die Sozial- und Arbeitsberichterstattung als Gestaltungsgrundlage für Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen

Zur Identifikation der Bedarfsfelder Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen, das Aufdecken von Fehlangeboten, brach liegenden Potenzialen und Gestaltungsspielräumen sowie die wissenschaftliche Analyse der Zusammenhänge der derzeitigen Dienstleistungsgestaltung und deren Auswirkungen auf die Verteilung, Teil-

habechancen und Partizipation aller gesellschaftlichen Gruppen wird eine umfangreiche und integrierte Datenbasis benötigt.

Allerdings besteht in Deutschland bislang keine ganzheitliche Datengrundlage für Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen. Um einen empirisch fundierten Einblick in die Lage dieser zu bekommen, muss auf einzelne Datenquellen zurückgegriffen werden, wie die Sozial-, Gesundheits- und Arbeitsberichterstattung, das Sozioökonomische Panel (SOEP) oder die Befragungen des Mikrozensus.

Aufgrund dieser – in Bezug auf Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – recht fragmentierten Datenquellen scheint eine integrierte Betrachtung zunächst schwierig. Im Arbeitskreis widmete sich ein Expertengespräch deshalb ganz der Frage, ob und wie die bestehende Datengrundlage für eine Beurteilung der Verteilung, Zugänglichkeit und Inanspruchnahme Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen verwendet werden kann.

Sozialberichterstattung

In der Sozialberichterstattung werden Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen zwar nicht als solche angesprochen, allerdings können Tendenzen beobachtet werden, die Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen zunehmend in den Fokus der Analyse der Sozialberichterstattung rücken.

Eckpunkte bei der Analyse von Daten zu Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen sind

- Verteilungswirkungen;
- Teilhabeergebnisse (Nutzungsgradienten);
- Teilhabechancen (Zugang zu Angeboten);
- Verwirklichungschancen (Qualität der Angebote).

Zwischen den genannten Eckpunkten bestehen systemische Zusammenhänge, die durch eine gezielte Auswertung für eine Ursachenforschung oder die Suche nach Steuerungsmöglichkeiten nutzbar gemacht werden könnten. Die vorhandenen Daten und Analysen erstrecken sich jedoch nicht auf alle relevanten Dienstleistungsfelder und beinhalten zum Teil eher grobkörnige Analysen, so dass keine tiefergehenden Aussagen getroffen werden können.

- **Verteilungswirkungen:** Bestandteil von Auswertungen und damit verwertbar für die Abschätzung der Versorgung mit Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen ist die Analyse von Verteilungswirkungen öffentlich bereitgestellter Güter und Dienstleistungen. Aus der reinen Verteilung von Dienstleistungen ist jedoch nicht ablesbar, welche Nutzungsbarrieren bestehen, so dass deren Ursachen im Dunkeln bleiben (Kistler/Schneider 2012: 19). Ziel ist es jedoch, anhand von Ursachenerkennung Ansatzpunkte für Veränderungen zu entwickeln. Hierfür bietet sich die Analyse von Zusammenhängen an, zum Beispiel zwischen Teilhabechancen, Teilhabeergebnissen und Verwirklichungschancen (nach der theoretischen Konzeption von Amartya Sen (vgl. Sen 2002)). Derartige Analysen sind derzeit allerdings nur in kleiner Zahl vorhanden, zum Teil liegen Gründe hierfür in der zerklüfteten Organisation der Datenerhebung und -auswertung[2].
- **Teilhabeergebnisse:** Bei einigen Analysen, die sich auf die (möglichen) Ursachen für die Nutzung beziehungsweise *Nicht-Nutzung (Teilhabeergebnisse)* von Angeboten und Dienstleistungen konzentrieren, zeigen sich zum Teil Schwierigkeiten, die genauen Ursachen für Teilnahmegradienten korrekt zu bestimmen und Zusammenhänge zu erkennen, da wichtige Daten für die Bildung von erklärenden Indikatoren (wie zum Beispiel die persönliche Sichtweise der Betroffenen oder kulturelle Implikationen) fehlen. Die Ursachen für die Nutzung und Nicht-Nutzung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen lassen sich besser

2 So sind beispielsweise Daten zu Teilhabechancen überwiegend in den Ressortberichten der Ministerien zu finden (zum Beispiel die Bereitstellung gesundheitsbezogener Dienstleistungen oder Bildungsangebote) während Daten zu und die Analyse von Teilhabeergebnissen vorwiegend Bestandteil der Sozial- und Armutsberichterstattung sind. Daten zur Teilhabe werden zum Teil auch in einzelnen Kommunen selbst kleinräumig erhoben und ausgewertet, dabei jedoch nicht in einen größeren Zusammenhang gestellt.

erkennen, wenn Verteilungswirkungen stärker mit Daten zu Teilhabechancen und Verwirklichungschancen verknüpft werden.

- **Teilhabechancen:** Analysen von Teilhabeergebnissen unter Berücksichtigung der *Teilhabechancen* durch öffentlich bereitgestellte Dienstleistungen erliegen zum Teil einseitigen Interpretationen, durch die wichtige Erkenntnisse über den Status Quo der Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen übersehen werden können. Hierdurch bleibt die Aussagefähigkeit der vorhandenen Daten und Indikatoren hinter ihren Möglichkeiten zurück.
- **Verwirklichungschancen:** Eine defizitäre Datenlage und dementsprechender Gestaltungsbedarf zeigt sich auch auf Ebene der *Verwirklichungschancen*. Nur in einzelnen Teilbereichen Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen werden Verwirklichungschancen wissenschaftlich analysiert. Daten, die Aussagen über Verwirklichungschancen treffen können, werden beispielsweise durch die Daten des SOEP bereitgestellt, welches Gradienten der Nutzung bestimmter Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen mit soziodemografischen und zum Teil auch persönlichen Merkmalen verknüpft.

Es ist deutlich geworden, dass zwar eine gewisse Datenbasis vorhanden ist. Aber zum einen wird sie nur wenig genutzt für Auswertungen und Analysen von (Wirkungs-)Zusammenhängen, zum anderen bestehen nicht unerhebliche Ergänzungsbedarfe in Form einer breiteren beziehungsweise tiefergehenden Datenerhebung. So gibt es für bestimmte Teilbereiche Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen, wie Bildung und zum Teil auch zu Gesundheitsdienstleistungen zwar etwas besser verwertbare Daten, in anderen Bereichen wie zum Beispiel Sport, Kultur oder Technologieeinsatz sind dagegen wenige oder keine Daten vorhanden. Ebenfalls steht zur Debatte (zusätzlich zur quantitativen Datengewinnung), neue Wege der Datenerhebung zu erproben. So könnten beispielsweise qualitative Zugänge die Möglichkeit eröffnen, auch individuelle Kontextfaktoren für die Analysen der Teilhabeergebnisse nutzbar zu machen.

Dringend geboten ist zudem, dass sich die Wissenschaft stärker mit direkten Fragen auseinandersetzt, die gesellschaftliche Notwendigkeiten, soziale Prozesse und Notlagen aufzeigen und sich mit zielgerichteten Hinweisen auf Auswertungsmöglichkeiten an die Politik richtet, um eine entsprechend ausgerichtete Datenerhebung und -analyse zu fordern. Eine wissenschaftlich unabhängige Berichterstattung sollte sich dabei nicht nur auf Ist-Analysen der Verteilung konzentrieren, sondern auch mehr an Zukunftschancen orientieren und konkrete Gestaltungsempfehlungen geben.

Arbeitsberichterstattung

Die Arbeitswelt wird durch die Arbeitsberichterstattung in Bezug auf die Folgen von Arbeit relativ umfassend abgebildet. Erkenntnisse aus der Arbeitsberichterstattung des Statistischen Bundesamts zur Qualität der Arbeit umfassen unter anderem die Themenkomplexe Arbeitsschutz, Gleichstellung, Arbeitszeit, Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben, Beschäftigungssicherheit und Sozialleistungen (Destatis 2012). Auch Auswertungen zur Fachkräftequote und dem einhergehenden steigenden Qualifizierungsbedarf werden durch die Arbeitsberichterstattung berücksichtigt.

Darüber hinaus werden in der öffentlichen Berichterstattung auch Arbeitsbedingungen aus Perspektive der Befragten auf Basis einer Erwerbstätigenbefragung erfasst, die alle sechs Jahre vom Bundesamt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) durchgeführt wird (BAuA/BMAS 2013). Auch der DGB-Index „Gute Arbeit“ ist ein Befragungsinstrument, durch welches Arbeitsbedingungen direkt aus Beschäftigtensicht erhoben werden und Rückschlüsse auf die subjektiv empfundene Qualität der Arbeit und der Arbeitsbedingungen zulassen.

Die Daten zu Arbeitsbedingungen aus Sicht der Erwerbstätigen verdeutlichen Trends der gegenwärtigen Arbeitsorganisation, die jedoch zum Teil beunruhigende Erkenntnisse zutage fördern: Körperliche Belastungen kommen weiterhin auf

hohem Niveau vor, zugleich steigen psychisch belastende Arbeitsbedingungen an, wie zum Beispiel die Zunahme der tatsächlichen Wochenarbeitszeit, der Rückgang von „Normalarbeitszeiten", Termin- und Leistungsdruck, Erfordernisse des gleichzeitigen Ausführens verschiedenartiger Arbeiten und hiermit einhergehende Unterbrechungen der Arbeit.

Inhaltlich weist die Arbeitsberichterstattung allerdings auch einige Lücken auf, die nachfolgend kurz angesprochen werden:

- Zunehmend bedeutsam werden beispielsweise das Ausmaß und die Auswirkungen flexibler Arbeitszeiten und atypischer Beschäftigung, die Phänomene des Absentismus (Abwesenheit durch Krankheit) und des Präsentismus (Anwesenheit trotz Krankheit) sowie die näheren Zusammenhänge zwischen psychischen Belastungen und der Arbeitsorganisation, die bisher kaum Eingang in die Berichterstattung gefunden haben.
- Hinsichtlich der pathologischen Folgen von Arbeit wird viel über das Thema Burnout debattiert, eine Erkrankung mit hoher Prävalenz und steigender Inzidenz. Vernachlässigt wird jedoch, dass körperliche Arbeitsbelastungen wie Heben und Tragen nicht nur nach wie vor in Berufen des produzierenden Gewerbes, sondern auch in vielen Dienstleistungsberufen präsent sind, beispielsweise in der Altenpflege. Entsprechend ist es an der Zeit, einen neuen Produktivitätsbegriff für die Dienstleistungsarbeit zu prägen.
- Ebenfalls noch nicht hinreichend berücksichtigt wird der an Bedeutung gewinnende Bereich der Interaktionsarbeit. Zur Bildung von Indikatoren und der Analyse von Wirkungszusammenhängen des komplexen Arbeitstypus Interaktionsarbeit könnten beispielsweise einschlägige theoretische Vorarbeiten stärker einbezogen werden (Bienzeisler/Baumgärtner 2006).
- Auch Implikationen des demografischen Wandels für die Arbeitswelt werden in Zukunft stärker zu berücksichtigen sein, da das Erwerbspersonenpotenzial auch immer abhängig davon ist, wie gut sich die Arbeit beziehungsweise die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten darstellen und welchen Gesundheitsrisiken Arbeitnehmer bei ihrer Tätigkeit ausgesetzt sind.

Die derzeitige Arbeitsberichterstattung richtet sich damit perspektivisch verstärkt auf die Folgen von Arbeit und weniger auf die Arbeit selbst. Im Arbeitskreis wurde deutlich gemacht, dass es für eine Erweiterung der Arbeitsberichterstattung jedoch auch erforderlich ist, neue Fragen zu stellen und übergreifende Zusammenhänge zwischen Arbeitswelten und gesellschaftlicher Teilhabe abzubilden. Denkbar ist in diesem Zusammenhang beispielsweise die Verknüpfung von Datenquellen durch eine Zusammenführung von Daten aus Arbeits- und Sozialberichterstattung. Die prekär Beschäftigten von heute mit ihren teils äußerst belastenden Tätigkeiten und zugleich geringer Bezahlung – und entsprechend geringen Sozialversicherungsansprüchen – sind schließlich oft die Bedürftigen von morgen. Durch die Verbindung der Verbraucher- und Arbeitswelt ließen sich beispielsweise Zusammenhänge zwischen Arbeitsbedingungen, Belastungen, Frühverrentung und Altersarmut aufzeigen. Brückenschläge zwischen der Sozial- und Arbeitsberichterstattung könnten anders herum auch positive Szenarien zeichnen, zum Beispiel wie gute Arbeit zu mehr Erfolg und Wirksamkeit öffentlicher Leistungen beitragen kann. Methodische Herausforderungen bestehen in der Etablierung einer systematischen Wirksamkeitsforschung, die sich stärker auf die Wirkungszusammenhänge und -ketten von Dienstleistungsangeboten, der Nutzung von Dienstleistungen sowie von Verbraucheransprüchen und Arbeitsbedingungen konzentriert.

Übergreifend für den Erkenntnisgewinn zu Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen durch eine empirische Datengrundlage ist festzuhalten, dass eine grundsätzlich brauchbare Grundlage vorhanden ist, es aber auch noch Bedarf zur Vertiefung und Ergänzung der Datenauswertung gibt, beispielsweise bei der Wirkungsmessung erbrachter Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen. Dabei geht es keineswegs nur um das Aufdecken von Defiziten, vielmehr eröffnet sich für eine Gestaltungsoffensive Gesell-

schaftlich notwendiger Dienstleistungen die Chance, die Berichterstattung für den Anstoß und die Verwirklichung von Veränderungen nutzbar zu machen. Insbesondere die Wissenschaft ist stärker gefordert, mehr unabhängige Forschung zu betreiben und auf dieser Basis Handlungsempfehlungen an die Politik zu formulieren, da bislang noch ein massiver Bedarf herrscht, die Erkenntnisse aus der Berichterstattung auch politisch-gestaltungsorientiert zu nutzen. Somit wird eine neue Wissensökonomie gebraucht, die das Erkenntnisinteresse auch wieder mehr der unabhängigen Forschung zuträgt. Problematisch ist jedoch, dass kaum eigene Ressourcen zur unabhängigen Forschung in Forschungseinrichtungen bestehen, während Auftragsforschungen wiederum in aller Regel den Interessen der Auftraggeber geschuldet sind.

2.2 Soziale Innovationen als Gestaltungsansatz

Aus den bisherigen Kapiteln ist der Anspruch hervorgegangen, Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen mehr politische Aufmerksamkeit zu widmen und eine Gestaltungsoffensive in Gang zu setzen. Als Grundlage zur Orientierung darüber, welche Kriterien maßgeblich für eine gemeinwohlorientierte Gestaltungsoffensive sein könnten, dient das in Kapitel 2 skizzierte Leitbild. Basis für eine umfassende Bedarfsabschätzung ist eine verlässliche Datengrundlage einer kombinierten Sozial- und Arbeitsberichterstattung, anhand derer die Herausforderungen für gemeinwohlorientierte Dienstleistungen herausgestellt werden können. Das wichtigste Erfordernis ist jedoch die konkrete Dienstleistungsgestaltung, die sich an der Entstehungslogik sozialer Innovationen orientieren könnte.

Soziale Innovationen stellen per se nichts Neues dar, so wurden die Grundlagen sozialer Innovationen bereits im Jahr 1912 von Schumpeter beschrieben (Schumpeter 2006). Nach dem im Arbeitskreis Dienstleistungen erarbeiteten Verständnis entstehen soziale Innovationen im sozialen Kontext als Reaktionen auf gesellschaftliche Problemlagen (auch Leimeister/Peters 2012; ZSI 2012; Heinze/Naegele 2013; Howaldt/Schwarz 2010). Soziale Innovationen

- dienen dementsprechend in erster Instanz konkreten *sozialen Zwecken* und nicht allein privatwirtschaftlichen Interessen, denn deren Auslöser ist ganz klar ein Veränderungsbedarf aus der Perspektive von Menschen in ihren konkreten Lebenszusammenhängen und nicht aus der Sicht von Märkten;
- stellen neue *soziale Praktiken und Handlungsweisen* dar, durch die neue „folgenreiche“ gesellschaftliche Konventionen entstehen, die veraltete und problembehaftete Handlungs- und Organisationsansätze ablösen (Gillwald 2000);
- zeichnen sich durch eine *Beteiligungsorientierung* aus und kommen so dem Endnutzer beziehungsweise von sozialen Missständen Betroffenen nicht nur zugute, sondern sie können durch diese selbst aktiv initiiert und mitgestaltet werden. Somit werden soziale Innovationen von unten (bottom-up) mitgetragen und entfalten so eine nachhaltigere Wirkung nach oben[3]. Soziale Innovationen schaffen neue Formen der Zusammenarbeit, zum Beispiel zwischen Wirtschaftssektoren, Unternehmen, gemeinnützigen Akteuren und der Gesellschaft. Aufgrund ihrer Wirkungsweise könnten soziale Innovationen somit auch Veränderungen von Organisationen und Organisationsleistungen bewirken, die zwar in öffentlicher Hand sind, jedoch auf politischer Ebene häufig nicht mitgedacht werden.

3 Durch die Beteiligung von Nutzern an sozialen Neuerungen begreifen sich diese als (Mit-)Urheber dieser Neuerungen, was sich in neuen Chancen für eine nachhaltige Gestaltung widerspiegelt. Nachhaltigkeit bezieht sich in diesem Zusammenhang sowohl auf eine nachhaltige Dienstleistungsgestaltung, aber auch auf deren nachhaltige Nutzung.

Soziale Innovationen unterscheiden sich von technischen Innovationen durch ihre „immaterielle, intangible Struktur“ (Howaldt/Schwarz 2010). Gleichzeitig stehen sie in Beziehung mit technischen Innovationen, indem sie sich gegenseitig beeinflussen. Denn bei technischen Innovationen spielen, wie auch bei sozialen Innovationen, soziale Auslöser eine große Rolle für Veränderungen, die sich dann auch in technologischen Neuerungen ausdrücken (zum Beispiel die Hausarbeit entlastende Erfindungen wie die Waschmaschine). Soziale Innovationen können somit auch als „Voraussetzungen, Begleitumstände oder Folgen technischer Innovationen“ (Zapf 1989: 177) betrachtet werden. Technik alleine wird jedoch gesellschaftliche Probleme nicht lösen können, deshalb wird nach einem neuen Verständnis sozialer Innovationen gesucht, die traditionelle Dichotomie technischer und sozialer Innovationen zu überwinden und diese insbesondere dort, wo sie dem Gemeinwohl nützen, zusammen zu denken und integriert zu fördern (Heinze/Naegele 2013), wie es beispielsweise bei der hybriden Gestaltung von Produkten und Dienstleistungen bereits in Ansätzen geschieht. Derzeit sind Strategien, die auch die Nutzer in eine ganzheitliche Entwicklung sozialer und technischer Innovationen einbeziehen, jedoch noch nur selten auf der Tagesordnung.

Eine *systemisch orientierte Steuerung sozialer Innovationen* zielt auf ganzheitliche Lösungen für soziale Problemlagen und Veränderungsbedarfe. Dies bedeutet, alle diejenigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilbereiche in den Innovationsprozess mit einzubeziehen, die eine Problemlage (mit-)verursachen, berühren oder ganz konkret von ihr betroffen sind. Durch die Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure – auch der Nutzer – werden neue integrierte Handlungsmuster entwickelt, die in die gesellschaftlichen Teilbereiche hineinwirken und sich von dort aus ganzheitlich zu einer neuen Routine oder Konvention entfalten (Howaldt/Schwarz 2010: 90). Bei der Idee einer systematischen Entwicklung sozialer Innovationen ist jedoch zu bedenken, dass sich die komplexen Aushandlungsprozesse in der Realität nicht immer systematisieren und vorab definieren lassen. Demgemäß benötigen Aushandlungs- und Entstehungsprozesse sozialer Innovationen eine gewisse Offenheit, um alle Interessenlagen zu berücksichtigen.

Im Arbeitskreis Dienstleistungen hat sich der politische Anspruch herauskristallisiert, die Wirkungsketten zwischen gesellschaftlichen Bedarfen, Herausforderungen und Notlagen und an diesen Aspekten zu orientierenden Lösungsansätzen zu beschreiben und für konkrete Neuerungen im Sinne sozialer Innovationen fruchtbar zu machen. In den seltensten Fällen können jedoch Verbesserungen für alle gesellschaftlichen Gruppen erwirkt werden, so gehen aus Innovationsprozessen häufig nicht nur Gewinner, die von sozialen Innovationen profitieren, sondern auch Verlierer hervor, die keinen Vorteil haben oder durch Vorteile anderer zusätzlich benachteiligt werden. Deshalb ist gerade in Bezug auf Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen eine ganzheitliche Perspektive erforderlich, die von vornherein berücksichtigt, wie vermieden werden kann, dass ausgerechnet sozial schwächere Gesellschaftsmitglieder und -gruppen zu den Verlierern zählen und/oder Konzepte für Innovationsverlierer mitdenkt.

Insbesondere eine politisch gesteuerte Entwicklung sozialer Dienstleistungsinnovationen, die sich gemeinwohlorientierten Wertvorstellungen verpflichtet, muss sich der Aufgabe stellen, ganzheitliche Partizipation zu ermöglichen und somit – insbesondere mit Blick auf benachteiligte Gesellschaftsgruppen – soziale Gerechtigkeit, Lebensqualität und Wohlfahrt zu fördern. Auch Leimeister und Peters plädieren im Ergebnis des Vorgängerprojekts des Arbeitskreises Dienstleistungen dafür, die soziale Innovation als gesellschaftliches Instrument einzusetzen, „das Partizipation und Teilhabe fördert und auf Missstände reagiert“ (Leimeister/Peters 2012). Flankiert werden könnte die Gestaltung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistung durch wissenschaftliche Expertise, während es Aufgabe der Politik ist, die Dienstleistungsentwicklung anzuregen und frühzeitig mit geeigneten Mitteln und Öffentlichkeitsarbeit zu unterstützen.

Beispiel für soziale Innovationen: Bürger-Läden

Nach dem Motto „Von Bürgern für Bürger" bietet die Einrichtung von Läden für Lebensmittel oder andere Produkte des täglichen Bedarfs in strukturschwachen Regionen, die für große Supermarktketten wirtschaftlich unrentabel sind, neue Möglichkeiten zur Sicherung der Nahversorgung.

Bürger-Läden sind Gemeinschaftsprojekte, die auf lokaler Ebene, zum Beispiel durch Bürgerinitiativen initiiert und getragen werden. Sie orientieren sich an der örtlich vorliegenden Nachfrage und folgen dabei der genossenschaftlichen Idee, eigene Erzeugnisse – zum Beispiel aus landwirtschaftlichen Betrieben – aber auch Dienstleistungen, wie zum Beispiel Lieferdienste, anzubieten.

Für den Erfolg sozialer Innovationen ist es wesentlich, dass sie von Beginn an richtig gesteuert und konsequent zu Ende gedacht werden. Deshalb ist es bei sozialen Innovationen erforderlich, nicht nur den Entstehungsprozess zu fokussieren, sondern auch den Werdegang sozialer Innovationen zu begleiten und deren Wirksamkeit zu messen. Die Erfahrung hat beispielsweise bereits gezeigt, dass durch die Institutionalisierung sozialer Innovationen deren ursprüngliche Intentionen umschlagen beziehungsweise ins Gegenteil verkehrt werden kann, wie zum Beispiel der Einsatz integrierter Versorgungskonzepte im Gesundheitsbereich gezeigt hat:

Ziel war es, eine sektorenübergreifende Versorgung für bestimmte Erkrankungen auf der Basis von Selektivverträgen zu schaffen und so Behandlungsabläufe und -effekte zu verbessern. Die übergeordnete Zielsetzung war es, an Einzelbeispielen aufzuzeigen, dass eine sektorenübergreifende Versorgung funktionieren kann, und hiermit ein Argument für eine flächendeckende Versorgung über Sektorengrenzen hinweg zu liefern. Das übergeordnete Ziel einer flächendeckenden sektorenübergreifenden Versorgung konnte jedoch bisher nicht erreicht werden, wohl aber eine Institutionalisierung der Möglichkeit, Selektivverträge mit Kostenträgern abzuschließen. Das Resultat ist jedoch eine aufgrund der Vielzahl von Einzelverträgen sehr fragmentierte Versorgungslandschaft, die nun noch weiter von ihrem Ziel entfernt ist, eine einheitliche, flächendeckende Versorgung über Sektorengrenzen hinweg zu erreichen. Aus diesen Erfahrungen ist zu lernen, dass es für die Wirksamkeit sozialer Innovationen erforderlich ist, bereits im Entwicklungsprozess die intendierte Reichweite und mögliche Effekte der Dienstleistungen abzuschätzen und Nachhaltigkeitsüberlegungen anzustellen.

Hinsichtlich der politischen Aushandlung und Organisation sozialer Innovationen kann Deutschland auch von einem Blick über den eigenen Tellerrand lernen und profitieren. Insbesondere in den nordischen Ländern sind die Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen häufig besser ausgebaut und auch leistungsfähiger (zum Beispiel im Bereich Bildung oder Kinderbetreuung). Darüber hinaus trifft die Ausgestaltung der jeweiligen Dienstleistungen die gesellschaftlichen Bedarfe zielgenauer, was anhand des Konzepts zur Entwicklung sozialer Innovationen auch für die sozialen Bedarfslagen in Deutschland anzuvisieren ist. Ein triftiges Argument für Investitionen in diese Bereiche ist, dass die Ausgestaltung der öffentlich finanzierten und gesellschaftlich benötigten Dienstleistungen in den nordischen Ländern auch der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemäß des im Arbeitskreis entwickelten Leitbildes zuträglich ist.

Die EU-Debatte über Services of General Interest zeigt hingegen auf, dass sich das Verständnis und die Organisation Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen auf europäischer und nationaler Ebene unterscheiden können. Auf Ebene der EU haben nicht-staatliche Entwicklungsansätze für Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen ein hohes Gewicht, wie jüngst der Versuch einer Privatisierung der Trinkwasserversorgung gezeigt hat. Die Idee, eine Entlastung

Beispiel für soziale Innovationen: Transfergesellschaften als soziale Innovationen

Transfergesellschaften, die Beschäftigte insolventer (Groß-)Unternehmen zeitweise übernehmen und perspektivisch in andere Arbeitsstellen vermitteln, können dazu beitragen, Prozesse des Strukturwandels sozial verträglich zu gestalten. Dabei handelt es sich allerdings um „Dienstleistungen auf Zeit", da Transfergesellschaften keine permanenten Lösungen darstellen (sollen), sondern zum Beispiel durch (wenn auch verringerte) Entgeltfortzahlungen einen Beitrag dazu leisten, drohende soziale Notlagen temporär abzufedern und die plötzliche Freisetzung einer Vielzahl von Beschäftigten zu verhindern. Daüber hinaus bieten einige Transfergesellschaften auch einen Mehrwert, zum Beispiel in Form von Weiterbildungs- und Qualifizierungsangeboten oder Unterstützung bei Bewerbungen.

Allerdings herrschen bezüglich des Einsatzes und Nutzens von Transfergesellschaften unterschiedliche Ansichten, so dass Transfergesellschaften nicht immer dort zum Einsatz gebracht werden, wo sie gebraucht werden, wie beispielsweise die Berichterstattung über eine große insolvente Drogeriemarktkette jüngst gezeigt hat (Sommer/Zimmermann 2012).

der öffentlichen Dienstleistungen zu bewirken, begünstigt Privatisierungen und Liberalisierungen. Dies kann sich zu Lasten der Verbraucher und Nutzer gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen auswirken, da die Gestaltung und Organisation nicht (mehr) von gesellschaftlichen Interessen ausgeht. In vielen Ländern der EU spielen auch die Interessen der Beschäftigten, die Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen erbringen, sowie Fragen guter Arbeit und guter Arbeitsbedingungen kaum eine Rolle. Allerdings haben Bemühungen der EU um die Stärkung des sozialen Dialogs in der Sozialwirtschaft gezeigt, dass Tendenzen für eine stärkere Artikulation von Beschäftigteninteressen durchaus vorhanden sind (Lethbridge 2012). Für die deutschen Perspektiven wurde im Laufe der Arbeit des Arbeitskreises jedoch sehr deutlich, dass ohne eine steigende öffentliche Verantwortung auf nationaler Ebene keine wegweisenden Neuerungen und kein signifikanter Ausbau der Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen möglich sein werden.

3. Finanzierungsperspektiven Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen

In den vorstehenden Kapiteln ist deutlich geworden, dass

- es viele sozial-, arbeits- und wirtschaftspolitische Gründe gibt, auf den weiteren Ausbau Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen zu setzen;
- das Leitbild „Soziale Innovationen“ wichtige Orientierungen für die Machbarkeit und Ausrichtung gestärkter Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen liefert;
- die Entwicklung und Verbesserung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen bei der überwältigenden Mehrheit der Bevölkerung, aber auch in weiten Teilen der Wirtschaft auf hohe Akzeptanz stößt.

Allerdings hat das Plädoyer für den Ausbau Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistung mit Vorbehalten zu kämpfen: die reale oder vermeintliche Knappheit öffentlicher Finanzen. Sowohl in Deutschland als auch in Europa hat der Umgang mit der Krise des Finanzsystems – „Bankenrettung“, Schuldenbremse und der Fiskalpakt – zu knapper werdenden öffentlichen Mitteln geführt. Im fünften und abschließenden Expertengespräch des Arbeitskreises wurden deshalb die Möglichkeiten und Grenzen zur öffentlichen (Mit-)Finanzierung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen erörtert. Dabei ging es sowohl um Bewegungsspielräume im Rahmen der bestehenden Finanzordnung als auch um Überlegungen zur Erschließung neuer Finanzressourcen.

Die zentralen Erkenntnisse der Beratungen des Workshops zu Finanzierungsperspektiven lassen sich in einer Hauptthese zusammenfassen:

Der Ausbau der Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen darf und braucht nicht an der Finanzknappheit öffentlicher Haushalte scheitern! Zum einen sind die Rigorosität und Ausrichtung von Schuldenbremse und Fiskalpakt schon aus konjunkturpolitischen und wirtschaftlich logischen Gründen zu hinterfragen und entsprechend notwendige Änderungen absehbar. Zum anderen bestehen selbst innerhalb der Leitplanken von Fiskalpakt und Schuldenbremse Bewegungsspielräume für eine Finanzierung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen. Die stabilste Lösung besteht allerdings letztlich darin, die strukturelle Ergiebigkeit der staatlichen Einnahmen zu erhöhen.

Zu den Überlegungen und Argumenten im Einzelnen:

3.1 Schuldenbremse und Fiskalpakt im Widerstreit

Die deutsche Schuldenbremse wie auch der europäische Fiskalpakt zielen darauf, die Staatsverschuldung in Deutschland und Europa einzuschränken. Deshalb legen sie fest, dass die Neuverschuldung der staatlichen (im Falle der deutschen Schuldenbremse) beziehungsweise der öffentlichen Haushalte (beim Fiskalpakt) nur noch einen sehr geringen Anteil des Bruttoinlandsproduktes ausmachen darf beziehungsweise teilweise überhaupt nicht mehr erfolgen darf. Wenngleich sich beide Systeme in Details unterscheiden und wenngleich beide Systeme noch nicht zu Ende durchdekretiert sind, gibt es dennoch keinen Zweifel, dass ohne einen grundlegenden Kurswechsel ihre Umsetzung zu drastischen Sparmaßnahmen in sehr vielen europäischen Ländern führen wird.

Begründet werden Schuldenbremse wie Fiskalpakt vor allem damit, dass eine hohe Staatsverschuldung (oberhalb von 60 bis 90 Prozent) des Bruttoinlandsproduktes mittel- und langfristig erheblich dämpfende Konsequenzen für die Wachstums-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtsentwicklung hätten. Zwar wird dieses Plädoyer für ausgewogene Staatshaushalte keineswegs von

der Mehrheit der Ökonomen geteilt, jedoch wird es von vielen der in Deutschland dominierenden Wirtschaftsforschungsinstitute mehr oder weniger deutlich gestützt. In Europa gehören derzeit (September 2013) die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und der deutsche Finanzminister Schäuble zu den entschiedensten Protagonisten von Schuldenbremsen beziehungsweise des Fiskalpakts. In den Augen vieler Europäer war es auch die deutsche Regierung, die die Europäischen Institutionen zu dem drastischen Kurs zum Rückbau der Staatsverschuldung durch Ausgabenkürzungen drängte.

Die Kritiker der Schuldenbremse und des Fiskalpakts machen zum einen darauf aufmerksam, dass entwickelte marktwirtschaftlich geprägte Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme gerade in Krisenzeiten kreditfinanzierte öffentliche Ausgaben brauchen, um auch dann eine Politik der Vollbeschäftigung als auch Investitionen in Zukunftsfähigkeit realisieren zu können. Zudem bestehe die Gefahr, dass überzogene Sparmaßnahmen bei den öffentlichen Haushalten dämpfende Wirkungen für die Gesamtwirtschaft haben, die dann ihrerseits Steuerrückgänge und sinkende öffentliche Handlungsmöglichkeiten nach sich ziehen. Warnend wird in diesem Zusammenhang immer wieder auf Erfahrungen aus den 1930er Jahren des letzten Jahrhunderts hingewiesen. Insbesondere im Deutschen Reich wurde damals auf eine restriktive Haushalts- und Finanzpolitik gesetzt, die dann ihrerseits zu einer wichtigen Ursache für die nachfolgenden traumatischen wirtschaftlichen und politischen Fehlentwicklungen wurden.

Aktuell wird gerade mit Blick auf die Entwicklung der Infrastruktur (etwa bei Straßen oder auch im Schienenverkehr) sowie mit Blick auf Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen (etwa bei Bildung und Erziehung oder Forschung und Entwicklung) immer wieder herausgearbeitet, dass unkontrolliertes Sparen auch kräftig dämpfende Wirkungen für die gesellschaftliche Agilität und wirtschaftliche Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit haben kann[4]. Wo ursprünglich durch Sparen ein Defizitabbau bei den öffentlichen Finanzen intendiert war, droht eine Erhöhung der Verschuldungsquoten und ein Unterminieren der eigenen Zukunftsfähigkeit. Die Investitionsbedarfe und -rückstände der öffentlichen Infrastrukturen werden von *ver.di* bei den kommunalen Infrastrukturen auf jährlich rund 47 Milliarden Euro bis 2020, in öffentlichen Krankenhäusern auf rd. 50 Milliarden Euro und im Bildungswesen auf rd. 45 Milliarden Euro geschätzt. Deutlich höher fällt die Schätzung der Investitionsbedarfe in den Bereichen Verkehr (rd. 800 Milliarden Euro jährlich) und Energie (216 Milliarden bis 2015) aus (ver.di 2013).

Die Protagonisten einer restriktiven Haushaltspolitik haben sich in den letzten Jahren in zahlreichen Ländern und auch auf europäischer Ebene sehr stark an der Orientierungsgröße „90 Prozent“ ausgerichtet. Diese besagt, dass Staatsschulden zwar nicht grundsätzlich problematisch sind, dass jedoch dann mit negativen Konsequenzen für die wirtschaftliche Entwicklung zu rechnen ist, wenn die Staatsschulden über 90 Prozent des Bruttoinlandsprodukts hinausgehen. Diese „magische Grenze“ geht auf umfangreiche Arbeiten zweier Harvard-Ökonomen – Kenneth Rogoff und Carmen Reinhart (2010) – zurück. Sie haben die Haushaltspolitik vieler Länder und auch in supranationalen Organisationen nachhaltig im Sinne verstärkter Sparanstrengungen beeinflusst. Anfang 2013 entdeckte jedoch ein junger Student aus Amherst in Massachusetts, dass der 90 Prozent-Marke ein banaler Rechenfehler zugrunde lag. Nicht nur wurden Beispiele unterschlagen, die schlicht nicht in das Schema passten. Zudem wurde auch nicht berücksichtigt, dass auch eine schwache Wirtschaftsentwicklung und ineffektive Steuerpolitik der Grund für eine hohe Staatsverschuldung und negatives Wachstum sein können, womit Ursache und Wirkung vertauscht wurden. Den Verfechtern öffentlichen

4 Der Wirtschaftsweise Bofinger (2008) hat hierauf seit Jahren hingewiesen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW 2013) hat Mitte 2013 noch einmal im Detail auf Investitionslücken bei Infrastrukturen und Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen hingewiesen. Und auch das Institut der Deutschen Wirtschaft hat unlängst herausgearbeitet, dass „zur falschen Zeit zu stark zu sparen schadet mehr als es nutzt“ (IWD 2013a: 1).

Sparens ist damit der Kompass abhandengekommen, da sich das vermeintlich wissenschaftlich fundierte Kriterium für eine wachstumsschädliche öffentliche Finanz- und Ausgabenpolitik in Luft aufgelöst hat (Krugman 2013; Brost et al. 2013).

Gleichwohl haben sich Deutschlands Bundeskanzlerin und ihr Finanzminister in Deutschland und Europa durchsetzungsmächtig für eine restriktive Finanz- und Ausgabenpolitik engagiert. Vereinfacht formuliert lag ihrem Vorgehen das Leitbild der „schwäbischen Hausfrau" zugrunde, nachdem nur so viel ausgegeben werden kann, wie aktuell Geld eingenommen wird. Andernfalls werde nachwachsenden Generationen ein Schuldenberg hinterlassen, der deren Handlungsspielräume drastisch einenge – die „Generationengerechtigkeit" sei gefährdet. Der Gegenentwurf zu diesem Gedankengebäude – ironisierend ließe sich vom Leitbild des „schwäbischen Häuslebauers" sprechen – besteht darin, dass gezielt in Zukunftsfähigkeit investiert wird und dafür, wie bei jedem privaten Hausbau üblich, auch Schulden aufgenommen werden. Die überwältigende Mehrheit der privaten „Häuslebauer" (auch der Verantwortlichen in der Wohnungswirtschaft) weiß, dass ohne entsprechende Investitionen in die Zukunft der Wohnstandard in Deutschland deutlich niedriger liegen würde, als er sich heute tatsächlich darstellt.

Wenngleich mit ganz erheblichen Unterschieden zwischen verschiedenen Bundesländern und Kommunen, stellt sich die Lage der öffentlichen Haushalte in Deutschland insgesamt aktuell – erste Hälfte 2013 – erheblich besser dar, als dies zu Beginn der manifesten Krise prognostiziert wurde. Dies scheint auf den ersten Blick eine Bestätigung für das Konzept einer restriktiven Haushaltspolitik zu sein. Allerdings ging die Konsolidierung der letzten Jahre stark auf eine positive konjunkturelle Entwicklung zurück und profitierte zudem von Faktoren wie der anscheinenden Unterschätzung der Produktionslücke zu Krisenbeginn und einer hohen Budgetsensibilität gegenüber konjunkturellen Schwankungen. Dies bedeutet umgekehrt aber auch, dass bei einem konjunkturellen Abschwung ebenfalls ein erheblicher negativer Einfluss auf die öffentlichen Haushalte befürchtet werden muss. Zudem darf nicht vergessen werden, dass die Krisensituation noch nicht überstanden ist, und vor dem Hintergrund der Schuldenbremse und des Fiskalpaktes, die eine Neuverschuldung nur noch in sehr geringem Maße zulassen, erhebliche Risiken für die Staatsfinanzierung bestehen. Und nicht zuletzt besteht politischer Handlungsbedarf hinsichtlich der sehr unterschiedlichen Finanzsituationen in den verschiedenen Bundesländern und Kommunen.

Wenngleich die Idee der Schuldenbremse und des Fiskalpaktes, die Staatsverschuldung zu begrenzen sowie mit der Konjunkturkomponente das Finanzsaldo an die Konjunkturentwicklung zu koppeln, im Kern von vielen Ökonomen geteilt wird, ist sie dennoch mit Risiken in der Ausgestaltung und Anwendung behaftet. Dies umfasst beispielsweise die Gefahr der Vertiefung und Verlängerung einer schwachen Wirtschaftsentwicklung infolge der Begrenzung der Staatsausgaben. Zudem ist die Frage nach der „Generationengerechtigkeit" in Deutschland keineswegs nur anhand des öffentlichen Schuldenstandes zu entscheiden, wie es zur Begründung der Schuldenbremse oftmals vorgebracht wird, denn die künftigen Generationen erben nicht nur die Schulden, sondern auch durch entsprechende Investitionen gegebenenfalls verbesserte öffentliche Infrastrukturen, bessere Produktions- und Dienstleistungsstrukturen sowie last but not least auch die Forderungen. Wenn überhaupt die Frage der „Generationengerechtigkeit" aufgeworfen wird, dann entscheidet sie sich am Ausbau und der Verbesserung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen als Investitionen in Infrastruktur und Humankapital, welche die entscheidenden Voraussetzungen für den Wohlstand künftiger Generationen bilden.

Im Gegensatz zur Politik der Schuldenbremse und des Fiskalpakts in Deutschland und Europa setzt Japan unter seinem neuen Premierminister Abe auf einen anderen Kurs, die sogenannten „Abenomics". Drei Aktivitäten („Pfeile") sollen die wirtschaftlich angeschlagene japanische Wirtschaft wieder auf Kurs bringen: eine expansive Geldpolitik, um den Höhenflug des Yen zu beenden, ein umfangreiches Konjunkturpaket, Schrit-

te zu Deregulierung der Wirtschaft, um private Investitionen anzuregen und – damit verbunden – Investitionen in Zukunftsbranchen (vor allem erneuerbare Energien) zu erleichtern. Ein Blick auf die ersten Ergebnisse scheint diesem Ansatz Recht zu geben: Der Aktienmarkt entwickelt sich positiv, die Verbraucherausgaben, das Bruttosozialprodukt und die Exporte steigen, die Arbeitslosigkeit sinkt (ECOS Consult 2013). Die mittel- und langfristige Tragfähigkeit der Abenomics ist allerdings noch offen; sie wird nach Ansicht aller Experten davon abhängen, ob langfristige Strukturreformen zur Stärkung von Zukunftsbranchen gelingen.

Auch in Deutschland lassen sich Trends zu einer Abkehr von einer allzu rigorosen Anwendung von Schuldenbremse und Fiskalpakt erkennen. Zum einen setzten die Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag vor der Wahl im September 2013 allesamt auf stärkere staatliche Finanzausgaben zur Überwindung der Europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise. Zum anderen interpretierten zahlreiche Beobachter das Bundestagswahlprogramm der CDU/CSU – mit Ankündigungen wie etwa Investitionen in die Infrastruktur (vor allem beim Verkehr), der Mütterrente oder zum Ausbau der Familienförderung – als eine versteckte Botschaft für einen Konzeptwechsel nach der Bundestagswahl (Lanchester 2013). Inwieweit sich diese Ankündigungen als haltbar erweisen und weiter getragen werden, bleibt abzuwarten.

3.2 Bewegungsspielräume innerhalb der Leitplanken von Schuldenbremse und Fiskalpakt

Wenngleich es viele Gründe gibt, die Ausrichtung und Rigorosität von Schuldenbremse und Fiskalpakt zu hinterfragen, zeichnet sich auch innerhalb der Vorgaben der genannten Instrumente ein gewisser Bewegungsspielraum ab. Ein besonders wichtiger Ansatz hierfür könnte darin liegen, kreditfinanzierte öffentliche Aufwendungen so abzugrenzen, dass sie nicht unter die Kriterien der Schuldenbremse und des Fiskalpaktes fallen. Realisiert werden kann dies etwa durch die Bildung von Sondervermögen, für die es historisch zahlreiche und erfolgreiche Beispiele gibt. Die dynamische wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg hat etwa ganz entscheidend von den Sondervermögen (zum Beispiel zum Wohnungsbau) unter dem Dach der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) profitiert. Wenngleich es noch weiterer Ausarbeitungen im Detail bedarf, liegt für die Politik hier auch unabhängig von etwaigen Restriktionen durch Schuldenbremse und Fiskalpakt ein Weg, der vielversprechend weiter beschritten werden könnte.

Von der volkswirtschaftlichen Vermögensrechnung her gesehen wäre es reizvoll, wenn kreditfinanzierte öffentliche Investitionen in Infrastruktur oder auch in Gesellschaftliche notwendige Dienstleistungen (wie etwa Bildung oder Gesundheitsförderung) als öffentlicher Wertaufbau berechnet und erfasst würden. Dann stünden den kreditfinanzierten Aufwendungen auch neu entstehende Vermögenswerte gegenüber. So könnte deutlich werden, dass „Schuldenmachen“ in vielen Fällen nicht „Geldverprassen“, sondern Teil einer Zukunftsinvestitionsstrategie ist.

Mitte 2013 legte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) eine Studie „Wege zu einem höheren Wachstumspfad“ vor (Bach et al. 2013). In ihr wurde zum einen darauf hingewiesen, dass Deutschland im Vergleich zu vielen anderen Industrienationen trotz hoher Ersparnisse nur geringe Investitionen tätigt – also zurzeit zu Lasten seiner Zukunftsfähigkeit spart. Zum anderen wird dafür plädiert, „die Finanzpolitik sollte die gute Kassenlage nutzen und heute die Weichen für ein zukünftig höheres Potenzialwachstum stellen. Ausgaben für Infrastruktur sowie für Forschung und Bildung sollten Priorität haben“ (Bach et al. 2013: 13).[5] Zur Finanzierung könne – so Berechnungen (ebenfalls) aus dem

5 Bei ver.di wurden intern die vorhandenen Kalkulationen vorhandener Expertisen zu den zusätzlichen Investitionserfordernissen bei den Kommunen, Krankenhäusern, der Verkehrsinfrastruktur, der Bildung und der Energie zusammengetragen. In den kommenden 15 Jahren belaufen sie sich auf mehr als 1,1 Billionen Euro.

DIW (Deuverden, van 2013) trotz Schuldenbremse und Fiskalpakt – auf Mittel aus den öffentlichen Haushalten, aber auch auf internationales Kapital gesetzt werden, das händeringend nach sicheren Anlagemöglichkeiten suche.

Nicht zuletzt aus diesem Grund gibt es derzeit (Mitte 2013) die niedrigsten Zinsen, die in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland jemals für öffentliche Kredite gezahlt werden mussten. Vor diesem Hintergrund drängt es sich auf, die historisch einmalige Niedrigzinsphase für eine Investitionsoffensive zur Verbesserung der Infrastrukturen und zum Ausbau der Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen zu nutzen. „Staatliche Investitionen – in Infrastruktur, Bildung und Technik – haben im zwanzigsten Jahrhundert das Wachstum gestützt, und sie können in diesem Jahrhundert die Grundlage für Wachstum sein. Diese Investitionen werden der Wirtschaft einen Wachstumsschub versetzen und Privatinvestitionen noch attraktiver machen. Der Wirtschaftshistoriker Alex Fields hat darauf hingewiesen, dass die dreißiger, vierziger, fünfziger und sechziger Jahre [in den USA] durch besonders hohe Produktivitätssteigerungen gekennzeichnet waren, und zwar hauptsächlich wegen öffentlicher Investitionen“, so das Plädoyer des Wirtschaftsnobelpreisträgers Joseph Stiglitz (2012: 363f.; Hv. i. O.) für eine neue, aber altbewährte Orientierung für mehr nachhaltiges und verteilungsgerechtes Wachstum.

3.3 Strukturelle Ergiebigkeit der staatlichen Einnahmen erhöhen

Während die zukünftige Einnahmesituation des Bundes also trotz Schuldenbremse und Fiskalpakt durchaus Anlass zur Zuversicht gibt, sind die Aussichten der Länder und Kommunen als wichtigste Träger Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen ceteris paribus eher düster. Zwar hat sich die Finanzierung der Länder in der Vergangenheit nicht schlecht entwickelt – bei allerdings gravierenden regionalen Unterschieden –, jedoch werden zum Erreichen der im Rahmen der Schuldenbremse geforderten strukturellen null Prozent Neuverschuldung bis zum Jahr 2020 erhebliche Konsolidierungen auch über den Abbau von öffentlicher Beschäftigung unerlässlich sein. Ähnliches gilt auch für die Kommunen – und dies, obwohl es aus sachlichen Gründen sinnvoll wäre, deren Rolle in fast allen Handlungsfeldern Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen zu stärken. Mit Blick auf die aufgezeigten finanziellen Gestaltungsspielräume bedeutet dies auch, dass nicht davon auszugehen ist, dass diese für die Finanzierung hochwertiger Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen genutzt werden können, sondern vielmehr zum Erreichen der Vorgaben von Schuldenbremse und Fiskalpakt. In diesem Zusammenhang weist eine aktuelle Studie von PricewaterhouseCoopers bereits darauf hin, dass selbst dies in einem Großteil der Bundesländer überhaupt nicht zu realisieren sein wird (Detemple et al. 2012).

Auf lange Sicht stellen somit aus Sicht von Ländern und Kommunen nur strukturelle Einnahmeverbesserungen durch Verbesserung der Steuergerechtigkeit und durch einen besseren Steuervollzug geeignete und solide Maßnahmen zur Finanzierung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen dar. Hierfür bestehen in Deutschland grundsätzlich noch Spielräume bei fast allen steuerlichen Einnahmequellen. Im Einzelnen sind zu nennen:

- Stärkung des Steuervollzugs;
- Geldwäsche und Steuerhinterziehung erschweren;
- Finanztransaktionssteuer;
- Privilegierung von Kapitaleinkommen (Abgeltungssteuer) beenden;
- höhere Erbschaftssteuer;
- Wiedereinführung der Vermögenssteuer;
- Vermögensabgabe;
- Spitzensteuersatz der Einkommenssteuer erhöhen;
- höhere Unternehmenssteuern;
- Gemeindewirtschaftssteuer.

Allein durch Steuerhinterziehung und lückenhaften Steuervollzug gehen dem Staat jährlich 50 Milliarden Euro verloren (Dettmer/Reitermann 2013). Und die häufig erhobene Forderung nach einem „schlanken Staat“ beziehungsweise nach Steuersenkungen unterschlägt, dass die gesamtwirtschaftliche Steuerquote Deutschlands mit

zuletzt knapp 24 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im internationalen Vergleich eher niedrig ist (Bach 2013) und noch deutlich unter der von Großbritannien, Frankreich oder Italien liegt.[6] Daraus eine Forderung nach pauschalen Steuererhöhungen abzuleiten, wäre allerdings voreilig, denn unter Gesichtspunkten sozialer Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Stabilität muss auch die Struktur der Steuereinnahmen wieder verbessert werden – die Entlastungen bei den direkten, einkommensbezogenen und der Ausbau der indirekten, eher konsumbezogenen Steuern über die vergangenen 20 Jahre haben ausgleichende Wirkungen des Steuersystems geschwächt und insbesondere geringe und mittlere Einkommen stärker belastet (Bach 2013).

Eine neue Politik im Bereich von Steuern und Abgaben ist daher auch gefordert, um neue Wege zur Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit zu gehen. Joseph Stiglitz (2012) weist in seinem jüngsten Buch „Der Preis der Ungleichheit" darauf hin, dass wachsende Ungleichheit nicht nur sozial ungerecht ist und damit gefährlich für die politische Stabilität ist, sondern auch ein wachsendes Hemmnis für Wirtschaft und Wachstum darstellt. Je mehr diese Ungleichheit zunimmt, wie in Deutschland in den letzten Jahren, desto weniger Kaufkraft haben die Ärmeren zur Deckung ihrer Bedarfe und umso mehr tendieren Reichere dazu, ihre Überschüsse nicht in die reale Wirtschaft, sondern in (mehr oder weniger spekulative) Finanzprodukte zu stecken. Anspruchsvolle und hochwertige Produkte und Dienstleistungen finden kaum ausreichenden Absatz, da sie (im Inland) auf zu wenig kaufkräftige Nachfrage treffen.[7] Was folgt, sind schwache Wachstumsraten der Realwirtschaft und immer risikoreichere Entwicklungen in der Finanzwirtschaft. Vor den Wachstumsproblemen durch zu hohe Ungleichheit warnt übrigens seit einiger Zeit auch der Internationale Währungsfond (IWF): „Wir stellen fest, dass längere Wachstumsphasen durchgängig mit einer Angleichung der Einkommensverteilung verbunden sind. Ein Abbau der Ungleichheit und nachhaltiges Wachstum sind daher über längere Zeiträume betrachtet möglicherweise zwei Seiten derselben Medaille" (Berg/Ostry 2011: 3, zitiert nach Stiglitz 2012: 137).

3.4 Mehr Geld allein reicht nicht! Herausforderungen bei der Mittelverwendung

Höhere öffentliche Ausgaben für Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen sind in den politischen Debatten in Deutschland nicht unumstritten. Und kontroverse Debatten sind vor allem dann vorprogrammiert, wenn sie mit höheren Staatsausgaben und damit verbundenen Steuererhöhungen einhergehen. Ein Blick in die nordischen Länder zeigt jedoch, dass dann, wenn den Steuererhöhungen Wertigkeiten beziehungsweise Leistungssteigerungen in Form von qualitativ hochwertigen Dienstleistungen gegenüberstehen, auch das Verständnis und die „Zahlungsbereitschaft" in der Bevölkerung hierfür steigen (Heintze 2013). Allerdings weisen auch viele Expertinnen und Experten darauf hin, dass die Akzeptanz für höhere Steuern zur Finanzierung ausgebauter Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen sich mittel- und langfristig nur dann halten kann, wenn parallel zum Ausbau deutlich gemacht werden kann, dass die Dienstleistungen auch ihr Ziel erreichen. Um dieses sicherzustellen, ist ein Ausbau der Forschung über wirksamkeitsmächtige Umsetzungsstrategien („Evidenzbasierung") genauso notwendig wie eine Kommunikationskampagne zur Verdeutlichung des Wirkens und Nutzens Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen. Bei beiden Aufgaben –

6 Die gesamte Abgabenquote, die auch die Sozialabgaben umfasst, liegt 2012 in Deutschland bei knapp 40 Prozent (Bach 2013; vgl. auch Schratzenstaller 2013). Das ist zum einen im internationalen Vergleich nicht besonders hoch. Zum anderen dürfen die Sozialabgaben aber auch nicht einfach den Staatseinnahmen zugerechnet werden, da es sich um Versicherungsbeiträge handelt, die nicht beliebigen staatlichen Zwecken zur Verfügung stehen, sondern zu entsprechenden Ansprüchen der Versicherten führen.

7 Und beim Verkauf ins Ausland kann es, wie Hans-Werner Sinn polemisch, aber nicht unzutreffend formulierte, passieren, dass man irgendwann feststellen muss, „Porsche gegen wertlose Lehman-Zertifikate getauscht zu haben".

Wirksamkeitsforschung und Leistungskommunikation – stecken sowohl die einschlägige Expertise als auch entsprechende Aktivitäten in Deutschland noch in den Kinderschuhen. An einem Ausbau der Forschung für ein besseres, wirkungsorientiertes Management sowie für intelligente und effektive Verfahren der Bürgerbeteiligung geht kein Weg vorbei.

Eine weitere Herausforderung, die mit einem Ausbau der öffentlichen Mittel für öffentliche Infrastrukturen und Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen einhergeht, ist, dass die Mittel auch zeitnah genutzt werden. Diesbezügliche Probleme können sich etwa dadurch ergeben, dass bei etlichen Infrastrukturinvestitionen (etwa im Straßenbau oder beim Schienenverkehr) die Genehmigungsverfahren so anspruchsvoll sind, dass dadurch der Abfluss der zur Verfügung stehenden Ressourcen gehemmt werden kann. Und bei einigen Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen (vor allem Kinderbetreuung, Pflege, Medizin) könnten höhere Ausgaben - zumindest teilweise - deshalb verpuffen, weil Personalengpässe absehbar sind. Mit Blick auf das Problem des Mittelabflusses bei Infrastruktur(bau)maßnahmen ist es wohl unvermeidlich, nach neuen Wegen der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren zu suchen. Mit Blick auf die absehbaren Personalengpässe sind innovative Akzente zur Fachkräftegewinnung und -sicherung unerlässlich. Damit die Arbeitsplätze bei Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen attraktiver werden, reicht es nicht aus, nur auf Ansprache- und Werbekampagnen zu setzen. Erforderlich sind auch höhere Löhne sowie besser gestaltete Arbeitsprozesse.

3.5 Wissenschaftliche Ex-ante-Evaluierung

Die derzeit (2013) laufenden Debatten um die Zukunft Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen zeigen, dass die weitere Entwicklung in diesem Bereich stark durch die unsicheren, engen und teilweise auch zurückgehenden Finanzierungsmöglichkeiten beeinträchtigt werden. Die vorstehenden Überlegungen sowie die ihnen zugrunde liegenden Expertenanhörungen im Arbeitskreis Dienstleistungen haben verdeutlicht, dass der Ausbau der entsprechenden Angebote keineswegs an einer vermeintlichen oder realen Knappheit öffentlicher Finanzen scheitern muss. Allerdings wäre es hilfreich, mehr Klarheit über die Wirkungen gestärkter Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen zu gewinnen sowie Politik und Verwaltung durch eine Art Ex-ante-Evaluierung besser über die zu erwartenden Wirkungen zu orientieren.

Mit Blick auf Finanzierungsfragen sollte es dabei vor allem um

- die Konsequenzen für die Wirtschaftsstruktur und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit,
- kurz-, mittel- und langfristige Kosten und Erträge (vor allem für die öffentlichen Haushalte) sowie
- die zu erwartenden Verteilungswirkungen

gehen. Darüber hinaus sind aber auch die Wechselwirkungen zur Qualität und zu den arbeitsbezogenen Wirkungen im Auge zu behalten. Ökonometrisch fundierte Szenarien über Alternativen in der Wirtschaftsentwicklung sind methodisch sehr anforderungsreich und deshalb in den Wirtschaftswissenschaften nur in Ansätzen verbreitet. Damit entsprechende Modellierungen gelingen, bedarf es nicht nur hoher methodischer Expertise, sondern gefordert sind auch Brückenschläge zur Arbeits- und Sozialberichterstattung. Dort, wo solche Modellierungen angefasst werden, können sich überraschende neue Gestaltungsperspektiven für Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen ergeben: So skizzieren Augurzky und andere (Augurzky et al. 2012) etwa mithilfe ökonometrischer Szenarien, dass Deutschlands Wirtschaft auch bei deutlich steigenden Gesundheitsausgaben leistungs- und wettbewerbsfähig bleiben wird und dass die Effekte einer ausgebauten Gesundheitswirtschaft noch positiver ausfallen können, wenn es gelingt, die Qualität und Effizienz der gesundheitsbezogenen Dienstleistungen deutlich zu steigern. Allein dieses Beispiel lässt sich auch in Zahlen nachvollziehen: Politik für Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen ist nicht mehr nur Sozial- oder gar Umverteilungspolitik, sondern wird mehr und mehr zur Infrastruktur- und Wirtschaftspolitik.

4. Handlungsempfehlungen

… an die Sozialparteien:

Organisations-, Artikulations- und Konfliktfähigkeit der organisierten Sozialparteien erhöhen

In nahezu allen entwickelten Ländern hat es in den letzten Jahrzehnten intensive Diskussionen über die Rolle des Interventions- und Sozialstaates und in Folge derselben auch einen Rückbau des öffentlichen Engagements gegeben – auch und gerade für Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen. Dabei flossen insbesondere aus den deutschen Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ausgeprägt marktliberale Impulse in die Diskussionen ein, die damit ihren eigenen Beitrag zur „Entstaatlichung" (Bofinger 2008) lieferten. Wolfgang Streeck, der noch um die Jahrtausendwende die Lösung für eine Reihe sozialpolitischer Probleme in einer Ausweitung von Marktelementen sah, bemerkte jüngst, dass die „Strategie der Liberalisierung" (Streeck 2013: 56) „in den reichen Gesellschaften des Westens auf bemerkenswert schwachen Widerstand" (Streeck 2013: 58) stieß. Er führt dies auf verschiedene Ursachen zurück, wobei eine wachsende „kulturelle Toleranz für die Ungewissheiten des Marktes" (Streeck 2013: 60) eine zentrale Rolle spielt. Neben der Rolle, die deutsche Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler dabei spielten, bleibt dabei allerdings auch unterbelichtet, dass bei sehr vielen Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen die Interessenorganisationen der anbietenden Einrichtungen (also die Fach- und Arbeitgeberverbände) wie auch die Gewerkschaften entweder schwach oder zersplittert sind – ganz im Gegensatz zu den großen industriellen Wirtschaftsbereichen. Besser und integrierter organisierte Interessenvertretungen und Gewerkschaften hätten – gerade auch wenn sie gegenüber Dritten (vor allem gegenüber der Politik oder anderen Wirtschaftssektoren) gemeinsam auftreten – vermutlich deutlich bessere Chancen, die Beiträge ihrer Branchen für Wohlfahrt, soziale, ökologische und wirtschaftliche Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit transparent zu machen und dadurch auch die öffentliche Unterstützung zu erleichtern. Von daher wäre es dringend wünschenswert, wenn bei den Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen eine Weiterentwicklung und Stärkung der Organisations-, Artikulations- und Konfliktfähigkeit der Interessenverbände und Gewerkschaften stattfinden könnte. Wolfgang Schroeder (2012) hat die Schwierigkeiten und Turbulenzen der Arbeitnehmerinteressenvertretung bei Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen herausgearbeitet; Erfahrungen aus dem Ausland (etwa in der Sozialwirtschaft in Österreich oder den Niederlanden; Lethbridge 2012) zeigen, dass gleichwohl Bewegungsspielräume bestehen, sowohl bei Gewerkschaften als auch bei Arbeitgebern. Dabei kann es nur förderlich sein, wenn auch Bündnisse mit jenem offenen Teil der Wissenschaft gesucht und ausgebaut werden, die ein differenzierteres Verständnis des Verhältnisses von Markt, Staat, Unternehmen und Arbeitsbeziehungen zeigen, als im deutschen Mainstream derzeit noch vorherrscht.

Instrumente und Routine für eine mitbestimmte Innovationsarbeit entwickeln

Die Zukunft der Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen braucht Innovationen. Diese werden sowohl Ansätze zum Ausbau als auch zur Modernisierung dieser Branchen enthalten und dabei deutlich mehr Wert auf Effektivität und Effizienz legen müssen. Mitbestimmung und Sozialpartnerschaft werden in Innovationsdebatten bis heute oft als Bremsen für zukunftsfähige Erneuerungen angesehen. Jüngere empirische Forschungen in der Industrie (Chemie, Pharmazie, Metall) zeigen jedoch, dass Mitbestimmung und Sozialpartnerschaft sich nach wie vor als zentrale

Elemente betrieblicher und überbetrieblicher Innovationsaktivitäten bewähren (Kädtler et al. 2013). Für die großen Industriebranchen, zum Teil auch für das Handwerk, stehen den Sozialpartnern bereits entwickelte Instrumente und Routinen für Innovationspartnerschaften zur Verfügung, etwa in Form der gesetzlich geregelten Verfahren zur Steuerung und Regulierung der beruflichen Bildung oder in Form von Ansprüchen auf externe Beratung für die betriebliche Interessenvertretung (zum Beispiel durch Technologieberatungsstellen des Deutschen Gewerkschaftsbundes). Bei den Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen sind entsprechende sozial-kooperative Innovationkonzepte entweder gar nicht vorhanden oder werden nur vergleichsweise zögerlich genutzt. Als Bestandteile einer Offensive für soziale Innovationen könnten Konzepte der „mitbestimmten Innovationsarbeit“ (Kädtler et al. 2013) zentrale Grundbausteine eines Ausbaus- und Zukunftsprogramms für Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen werden. Der Ausbau der Institutionen zur mitbestimmten Innovationsarbeit hat seit den 1970er Jahren von der sozialwissenschaftlichen Forschung zu industriellen Beziehungen profitiert. Forschung könnte auch bei der Entwicklung mitbestimmter Innovationskonzepte für Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen hilfreich sein. Allerdings wird wegen der vielfältigen inhaltlichen Bezüge mehr Inter- und Transdisziplinarität erforderlich sein.

Höhere Tariflöhne und bessere Arbeitsbedingungen realisieren

Verschiedene Studien – zuletzt etwa vom Institut der Deutschen Wirtschaft (IWD 2013b) – haben verdeutlicht, dass die Tariflohnentwicklung in wichtigen Teilbereichen Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen (vor allem im Grundstücks- und Wohnungswesen, bei Bildung und Erziehung sowie im Gesundheitssektor) in den letzten Jahren deutlich hinter der anderer Branchen zurückgeblieben ist. Bei Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen wird oft auf der Schattenseite der Lohnentwicklung gearbeitet. Gelingt es den organisierten Sozialparteien in den nächsten Jahren nicht, diesen Trend zu stoppen und darüber hinaus auch entscheidende Schritte zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu gehen, drohen nach Ansicht vieler Experten massive Probleme bei der Fachkräftesicherung.

… an die Politik:

Mehr Aufmerksamkeit für die Chancen durch Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen

An der Spitze von Handlungsempfehlungen an politische verantwortliche Akteure kann nur der Hinweis stehen, dass es Zeit wird, die Zukunftsbedeutung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen und deren Qualität besser zu erkennen. Bislang zählten diese auf der politischen Agenda nahezu ausschließlich mit ihren sozial- und umverteilungspolitischen Dimensionen. Mittlerweile findet – zunächst noch vor allem in Zukunftsdiskursen in Deutschland, den nordischen Ländern und auch auf Ebene der EU – ein Perspektivenwechsel, ein „Paradigm Shift“ statt. Er betont, dass Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen nicht nur Sozial- und Umweltpolitik, sondern auch Infrastruktur-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sind. Wenn mehr Politikerinnen, Politiker und politische Institutionen sich zu den großen Chancen der Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen im Zielquadrat von hoher Qualität, guter Arbeit, wirtschaftlicher Nachhaltigkeit und sozialer Gerechtigkeit bekennen, ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für ein Ende der dauernden Zweifel an der Zukunftsfähigkeit und wirtschaftlichen Zukunftsverträglichkeit Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen erreicht.

Den Rechtsrahmen für die Ordnung der Arbeit erneuern

In vielen Bereichen der Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen sind die Arbeitsverhältnisse durch Befristung, Leiharbeit und niedrige Löhne gekennzeichnet. Dies führt nicht nur zu unwürdigen und oft nicht die Existenz sichernden Arbeitsplätzen, sondern gefährdet in diesen Branchen mittel- und langfristig auch die Wettbewerbsfähigkeit. Leider sind die Arbeitgeber-

Arbeitnehmer-Beziehungen in diesen Branchen oft so schlecht organisiert, dass aus deren Tarifpolitik keine grundlegenden Umorientierungen zu erwarten sind. Aus diesem Grunde sind vor allem Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik gefordert, für eine verbesserte Ordnung der Arbeit zu sorgen. Unerlässlich hierfür scheinen zum einen ein flächendeckender allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn sowie eine Novelle des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, die zum einen Leiharbeit begrenzt und zum anderen gleichen Lohn für gleiche Arbeit sicherstellt. Mit Blick auf die für die Zukunftsgewinnung besonders wichtigen Arbeitsplätze in der akademischen Forschung und Lehre sind darüber hinaus dringend Verbesserungen bei den Arbeitsbedingungen gefordert, vor allem verbesserte Entfristungsmöglichkeiten. Gelingt dies nicht, muss schon kurz- und mittelfristig befürchtet werden, dass gerade die besten Talente einen Bogen um die öffentlich getragene und verantwortete Forschung und Lehre machen. Auch die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in vielen anderen wissensintensiven Dienstleistungen, von der Bildung über Beratung bis zur Verwaltung, wird dem Bedeutungszuwachs der Wissensökonomie nicht gerecht und droht deren Wohlstands- und Zukunftschancen zu verspielen.

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen nicht gegen Industriepolitik ausspielen

Zurzeit kann in Deutschland wie in vielen anderen Ländern Europas und der Welt eine Renaissance des Rufs nach Industriepolitik beobachtet werden. Oftmals ist damit implizit ein Zweifel an Aktivitäten zur Entwicklung des Dienstleistungssektors verbunden. Vor entsprechenden Kurzschlüssen kann nur gewarnt werden. Vielfältige Forschung und Expertise – zuletzt etwa die High Level Group (der Polnischen Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union) zu „Innovation Policy Management“ (HLG 2013) – hat klar gemacht, dass technische Innovationen ihre Potenziale in wachsendem Maße nur dann entfalten können, wenn sie mit anwendungsbezogenen Dienstleistungen Hand in Hand gehen oder sogar direkt für Anwendungen in Dienstleistungsbranchen aufgegriffen werden. Deshalb sind industrielle Produkte und Verfahren kein Gegensatz zur Entfaltung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen, sondern beide sind als integrierte Komponenten eines „Innovation Eco Systems“ zu konzipieren.

Ein integriertes Forschungs- und Gestaltungsprogramm auflegen

Die Weiterentwicklung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen in Richtung des Leitbildes „gute Arbeit, hohe Qualität, wirtschaftliche Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit“ kann von politischen Forschungs- und Gestaltungsprogrammen profitieren:

- Unerlässlich hierfür ist sicherlich ein Ausbau der einschlägigen finanziellen Ressourcen. Gefordert sind darüber hinaus
- neue Akzente in Richtung einer zügigeren Nutzung und Verbreitung innovativer Lösungen sowie in Richtung
- eines integrierten Zusammenspiels der verschiedenen sozialen, technischen und organisatorischen Innovationsdimensionen (Stichworte: „Soziale Innovationen“ oder „Innovation Eco System“).

Wirkungsmessung mit Steuerungskonsequenzen auf den Weg bringen

Last but not least sollte Politik auch gesteigerten Wert auf die Verbesserung und verbreiterte Nutzung von Instrumenten und Methoden zur Messung der Wirkung und Verteilungswirkung von (ausgebauten und erneuerten) Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen legen. Denn wenn nicht nachgewiesen werden kann, dass die aufgewendeten öffentlichen Mittel im intendierten Sinne – und das heißt auch von den beabsichtigten Zielgruppen – genutzt werden und wirken, ist ihre Bereitstellung mittel- und langfristig kaum politisch zu legitimieren und zu gewährleisten. Zwar sind diesbezüglich – vor allem im Verkehrs-, Bildungs- und Gesundheitssektor – Instrumente, Verfahren und Kommunikationsstrategien entwickelt worden (gerade auch unter dem Dach der Verbraucherpolitik). Jedoch bleiben diese zurzeit noch weit hinter dem zurück, was wünschbar und machbar erscheint. Voraussetzung für entscheidende Fortschritte bei der Wirkungsmessung

und Steuerung ist allerdings, dass die Forschung, Entwicklung und einschlägige Erprobung von einschlägigen Konzepten und Instrumenten gepflegt und ausgebaut wird, sprich zu einer eigenständigen und kräftigen Säule der Dienstleistungsforschung wird. Und: Wenn es verbesserte Instrumente der Wirkungsmessung gibt, müssen deren Ergebnisse mittel- und langfristig auch für die Steuerung genutzt werden, vor allem bei der Vergabe öffentlicher Mittel, gegebenenfalls aber auch bei der Zulassung von Anbietern.

… an die Forschungspolitik:

Ausbau und Weiterentwicklung der Arbeits- und Dienstleistungsforschung

Gute Arbeit ist in sozialer und ökonomischer Hinsicht zu bedeutsam, als dass auf eine zielgerichtete und finanziell gut ausgestattete Arbeitsforschung verzichtet werden könnte. Eine Gesellschaft, die es sich leistet, viele Milliarden Euro an Rettungsschirmen für Banken zu mobilisieren und die im Bundestagswahlkampf parteiübergreifend für gute Arbeit wirbt, muss in der Lage sein, finanzielle Mittel für einen Forschungsgegenstand bereitzustellen, von dem praktisch alle Bürgerinnen und Bürger profitieren.

Richtig ist, dass sich der Forschungsgegenstand in den vergangenen Jahren verändert hat. Der immer weiterentwickelte Technikeinsatz hat zwar nicht dazu geführt, dass körperlich belastende Arbeitsformen verschwunden sind, vielmehr kommen sie weiterhin auf hohem Niveau vor. Aber in den letzten Jahren sind neue Arbeitsformen entstanden, die – unter arbeitswissenschaftlichen Gesichtspunkten – neue Herausforderungen mit sich bringen. Die Vermeidung psychischer Belastungen, die Förderung von Stress-Resistenz oder der Umgang mit Unbestimmtheiten im Arbeitsprozess sind hierfür nur einige Beispiele. Zudem verändert sich durch den Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien in dramatischer Weise die Wertschöpfungsarchitektur menschlicher Arbeit, was aus Perspektive der Arbeitsforschung erst ansatzweise thematisiert werden konnte. Dabei deutet vieles darauf hin, dass die kommunikativen Anteile der Arbeit, zum Beispiel im Umgang mit Kunden, Kooperationspartnern oder Kollegen an Bedeutung gewinnen. Eine solche Arbeit muss jedoch neuen und anderen Gestaltungsgesichtspunkten folgen, damit sie produktiv, menschengerecht und hochwertig organisiert werden kann.

Während nahezu selbstverständlich große Summen für die produktionstechnische oder IT-technische Forschung bereitgestellt werden, kämpft die Arbeitsforschung um ihre Existenzberechtigung. Die Vorstellung, dass eine technologieorientierte Forschung den Faktor Arbeit gleichsam nebenbei mit beforschen und gestalten könne, ist jedoch genauso naiv wie die Vorstellung, dass als Nebenprodukte der Arbeitsforschung unmittelbar neue Fertigungsverfahren und IT-Systeme resultieren. Es braucht daher beides: Arbeitsforschung und Technologieforschung, die eng verzahnt miteinander kooperieren, ihre Ergebnisse austauschen, jedoch eigenständige Forschungsgegenstände adressieren.

Dies führt zu der weiteren Empfehlung, die Mittel zur Erforschung von Dienstleistungen deutlich aufzustocken. Zwar ist anzuerkennen, dass Deutschland über ein eigenständiges Forschungsprogramm zu Dienstleistungen verfügt. Jedoch sind die über die letzte Programmlaufzeit bereitgestellten Finanzmittel in Höhe von 70 Millionen Euro bei weitem nicht ausreichend, um der Relevanz des Forschungsgegenstandes auch nur annähernd gerecht zu werden. Freilich gilt auch hier, dass Geld allein nicht genügt, um Besseres zu erreichen. Deshalb ist es notwendig, dass sowohl die Arbeits- als auch die Dienstleistungsforschung ihren Forschungsgegenstand weiterentwickeln. Denn mit der Digitalisierung von Information und Kommunikation durchlaufen wir einen Prozess, der Arbeit ebenso stark verändern wird, wie dies im Zuge der Industrialisierung geschehen ist. Hier gilt es, ein neues beziehungsweise erweitertes Verständnis von Arbeit und Dienstleistungen zu entwickeln, welches den veränderten Wirkungszusammenhängen von Qualität und Produktivität Rechnung trägt und welches als Ankerpunkt für Ansätze einer innovations- und menschengerechten Gestaltung von Arbeit im Allgemeinen und Dienstleistungsarbeit im Besonderen dient.

Etablierung von Förderinstrumenten, die ein erweitertes Verständnis von Forschung und Entwicklung unterstützen

Die bislang dominierende Vorstellung von Forschung folgt dem Gedanken, dass Forschung prototypische Lösungen hervorbringt, die dann vom Markt aufgegriffen und in anwendungsfähige Produkte und Dienstleistungen überführt werden. Vor allem im Bereich der Arbeits- und Dienstleistungsforschung greift dieses Verständnis jedoch zu kurz. Denn gerade bei systemischen Dienstleistungen – zum Beispiel im Umfeld von Gesundheit, Mobilität oder der Energieversorgung – liegen die Forschungsengpässe und Herausforderungen nicht nur in der Entwicklung neuer Lösungen, sondern auch in der Umsetzung derselben im Rahmen komplexer Marktbedingungen. Hier muss eine Aufgabe von Forschung sein, Innovationshemmnisse zu identifizieren und Voraussetzungen für eine gelungene Marktdiffusion zu klären. Wer neue Gesundheitsdienstleistungen entwickelt, ohne die Markt- und Regulierungsmechanismen des deutschen Gesundheitswesens zu kennen und Betroffene einzubeziehen, wird seine prototypische Lösung weder am Markt platzieren, noch damit den Bedarfen von Beschäftigten und Patienten gerecht werden können. Gleiches gilt für viele Innovationen im Umfeld Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen, die häufig in regulierten Umfeldern erbracht werden. Notwendig sind Förderinstrumente, welche den Diffusionsprozess schon als Teil des Forschungs- und Entwicklungsprozesses mit berücksichtigen.

Stärkung der Wirkungsforschung für Innovationen in Dienstleistungssystemen

Innovationen sind kein Selbstzweck, sondern beziehen ihre Legitimität aus Verbesserungen, die mit neuen Produkten und Leistungen einhergehen. Jede Forschungspolitik braucht daher eine normative Orientierung, die vorgibt, was als wünschenswerte Innovation zu betrachten ist. Das betrifft auch ihre Verteilungswirkungen. Für Dienstleistungsinnovationen gilt, dass Verbesserungen im Bereich der Effizienz oder der Effektivität für sich noch keine ausreichenden Beurteilungsmaßstäbe sind, um von wünschenswerten Innovationen sprechen zu können. Vielmehr müssen auch Aspekte der Qualität der Dienstleistungserbringung und der Dienstleistungswahrnehmung berücksichtigt werden. Denn gerade bei Dienstleistungen führen Innovationen nicht selten zu problematischen Nebenfolgen, welche die beabsichtigten Verbesserungen konterkarieren. Neue Versorgungskonzepte in der ambulanten Pflege etwa gehen häufig einher mit einer substanziellen Verschlechterung der Arbeitsqualität, wobei die damit verbundenen direkten und indirekten Folgekosten in keiner Evaluation Berücksichtigung finden. Unklar ist auch, wie es um ihre sachliche und monetäre Verteilungswirkung bestellt ist – zum Beispiel taucht die unentgeltliche Arbeit, die etwa pflegende Angehörige verrichten, in den Bilanzen nicht auf. Notwendig ist deshalb eine umfangreiche Wirkungsforschung, die prüft, ob und wie Innovationen im Dienstleistungsbereich zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lebens- und Arbeitsqualität der am Dienstleistungsprozess beteiligten Menschen und ihrer Angehörigen beiträgt.

… an die Wirtschaft:

Die Innovationskette von Dienstleistungen im Blick haben

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen bieten für die Wirtschaft vielfältige Chancen und Möglichkeiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die wirtschaftliche Tätigkeit und auch der wirtschaftliche Wettbewerb im Umfeld Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen besonderen Gesetzmäßigkeiten unterliegen. Dies betrifft nicht nur Fragen der Marktregulierung, sondern auch eine wachsende Interdependenz von Märkten und Systemen, die in wechselseitiger Beziehung stehen, was das wirtschaftliche Handeln beeinflusst. Für den Betrieb telemedizinischer Gesundheitsdienste etwa müssen nicht nur technische Lösungen parat stehen, sondern die zu wählende Lösung hängt maßgeblich von der Pflege- und Versorgungssituation im privaten Umfeld der Patienten ab. Unternehmen, die im

Umfeld Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen Aufgaben übernehmen, müssen deshalb ein systemisches Verständnis von Dienstleistungen entwickeln, was eine hohe Bereitschaft zur intersektoralen und interdisziplinären Vernetzung voraussetzt.

Kompetenzen im Umfeld regulierter Märkte aufbauen

Vor allem innovative Kleinunternehmen tun sich häufig schwer mit der Komplexität der Wirtschaftsbeziehungen bei Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen. Dabei werden vor allem die Hemmnisse, die mit der Diffusion von Dienstleistungsinnovationen verbunden sind, unterschätzt. Nicht selten entwickeln Firmen gute Lösungen, scheitern dann aber an der Markteinführung und werden schließlich von Großkonzernen übernommen, die über das Know-how und die finanziellen Ressourcen verfügen, auch längere Diffusionsprozesse durchzustehen. Gerade im Umfeld regulierter Märkte sollten Unternehmen versuchen, Kompetenzen und Know-how für die Realisierung der „späten" Innovationsphasen aufzubauen. Dabei sollten Institutionen der Wirtschaft, wie Kammern und Verbände, aktiv mitwirken, indem entsprechende Unterstützungsleistungen angeboten werden.

Dienstleistungsqualität als Referenzgröße etablieren

Wirtschaftliche Effizienz allein kann nicht das Kriterium zur Gestaltung Gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungsangebote sein. Die bereits heute in vielen Bereichen sich verfestigenden Niedriglohnbereiche mit prekären Arbeitsverhältnissen zeugen davon, dass nicht nur die Qualität der Dienstleistungsarbeit leidet, sondern auch die von den Endkunden wahrgenommene Dienstleistungsqualität rückläufig ist und manche Gruppen vielleicht gar nicht mehr erreicht werden. Unternehmen sind deshalb gut beraten, die Leistungserbringung stärker entlang von Qualitätskriterien auszurichten. Notwendig dazu ist, dass Qualitätskriterien messbar und bewertbar gemacht werden. Dazu gehört auch die Frage, wer unter welchen Umständen welche Leistungen nutzen kann. Ein solches Qualitätsbewusstsein muss auch solche Auswirkungen berücksichtigen, die jenseits des unmittelbaren Einflussbereiches des Unternehmens liegen. So wie im Bereich der Rohstoffgewinnung zunehmend die Folgekosten bestimmter Fördertechniken berücksichtigt werden (Stichwort „Fracking"), sollten auch die Folgekosten einer minderwertigen Dienstleistungsqualität in die Gesamtkalkulation einfließen. Das gilt vor allem dann, wenn Dienstleistungen durch die öffentliche Hand ausgeschrieben werden – hier dominiert bislang ein kurzzyklisch ausgerichtetes Kostenbewusstsein, welches Aspekte der Qualität und des Nutzens für die „Endverbraucher" zu wenig berücksichtigt.

Literaturverzeichnis

Augurzky, Boris; Felder, Stefan; Nieuwkoop, Renger van; Tinkhauser, Alois 2012: Soziale Gesundheitswirtschaft – Impulse für mehr Wohlstand, WISO Diskurs, Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Bach, Stefan 2013: Gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenbelastung nicht übermäßig hoch, in: DIW Wochenbericht 85 (27), S. 3-9.

Bach, Stefan; Baldi, Guido; Bernoth, Kerstin; Bremer, Björn; Farkas, Beatrice; Fichtner, Ferdinand; Fratzscher, Marcel; Gornig, Martin 2013: Wege zu einem höheren Wachstumspfad, in: DIW Wochenbericht 85 (26), S. 6-17.

Beckmann, Martin; Schulz, Hans-Joachim; Uellenberg-van Dawen, Wolfgang 2010: Dienstleistungspolitik für Gute Arbeit. Herausforderungen, Strategien und Handlungsfelder gewerkschaftlicher Dienstleistungspolitik – ein Überblick, in: Schröder, Lothar; Urban, Hans-Jürgen (Hrsg.): Gute Arbeit. Folgen der Krise, Arbeitsintensivierung, Restrukturierung, Frankfurt/Main, S. 237-249.

Berg, Andrew G.; Ostry, Jonathan D. 2011: Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?, International Monetary Fund (IMF) Staff Discussion Note 8. April 2011.

Bienzeisler, Bernd; Baumgärtner, Maria 2006: Dienstleistungsproduktivität. Konzeptionelle Grundlagen am Beispiel interaktiver Dienstleistungen, Stuttgart.

Bofinger, Peter 2008: Das Jahr der Entstaatlichung, WSI Mitteilungen 7/2008, S. 351-357.

Borchert, Jürgen 2013: Sozialstaatsdämmerung, München.

Bosch, Gerhard; Wagner Alexandra 2003: Dienstleistungsgesellschaften in Europa und Ursachen für das Wachstum der Dienstleistungsbeschäftigung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 55 (3), S. 475-499.

Brost, Marc; Schieritz, Mark; Uchatius, Wolfgang 2013: Verrechnet!, in: DIE ZEIT, 27.6.2013, http://www.zeit.de/2013/27/staatsverschuldung-rechenfehler-thomas-herndon (27.6.2013).

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA); Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.) 2013: Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2011, Unfallverhütungsbericht Arbeit, Dortmund et al.

Bundesministerium des Innern (BMI) 2009: Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/598730/publicationFile/34416/kritis.pdf (20.8.2013).

Chesbrough, Henry; Spohrer, Jim 2006: A Research Manifesto for Services Science, in: Communications of the ACM 49 (7), S. 35-40.

Detemple, Peter; Michels, Yves; Schramm, Thorsten 2012: Auf dem Weg zu einer Konsolidierung der Haushalte – die Finanzsituation der Bundesländer, herausgegeben von der PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.

Dettmer, Markus; Reitermann, Christian 2013: Steueroase Deutschland, in: Der Spiegel 66 (40), S. 74-76.

Deuverden, Kristina van 2013: Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung: Stabiles Wachstum und hohe Überschüsse der öffentlichen Haushalte, in: DIW Wochenbericht 85 (16), S. 3-11.

Dunkel, Wolfgang; Weihrich, Margit 2010: Arbeit als Interaktion, in: Böhle, Fritz; Voß, Günther; Wachtler, Günther (Hrsg.): Handbuch Arbeitssoziologie, Wiesbaden, S.177-202.

ECOS Consult 2013: Wirken die Abenomics? Risiken und Chancen eines Freihandelsabkommens, in: Japan Newsletter (2), http://www.ecos-consult.com/downloads/Newsletter-2013-2.pdf (26.7.2013).

Edvardsson, Bo; Gustafsson, Anders; Roos, Inger 2005: Service Portraits in Service Research: A Critical Review, in: International Journal of Service Industry Management 16 (1), S. 107 -121.

Elias, Norbert; Dunning, Eric 2003: Sport und Spannung im Prozess der Zivilisation, Frankfurt/Main.

Ernst, Gerhard 2012: Innovationspolitik zu Dienstleistungen in Deutschland sowie im europäischen und internationalen Umfeld, http://www.dl2100.de/publicationdetail.php?PHPSESSID=dbbdb26f1a6f142fcdf6de3117ba7042&publicationid=1649 (2.1.2013).

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound) 2010: Subjective Well-Being in Europe. Second European Quality of Life Survey.

Forschungsunion Wirtschaft-Wissenschaft (Hrsg.) 2013: Wohlstand durch Forschung – Vor welchen Aufgaben steht Deutschland?, Stuttgart.

Fuchs, Tatjana 2006: Was ist gute Arbeit? Anforderungen aus der Sicht von Erwerbstätigen, Konzeption und Auswertung einer repräsentativen Untersuchung, Braunschweig.

Gillwald, Katrin 2000: Konzepte sozialer Innovation, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Querschnittsgruppe Arbeit und Ökologie, Berlin.

Hacker, Winfried 2006: „Arbeitsgestaltung und Dienstleistungen" und Arbeitsmedizin, in: Arbeitsforschung als Innovationstreiber-Innovationsfähigkeit in Organisationen, Wirtschaft und Regionen. Dokumentation der Tagung: Arbeitsforschung als Innovationstreiber-Innovationsfähigkeit in Organisationen, Wirtschaft und Regionen vom 26. April 2006, Dortmund, S. 25 - 27.

Heintze, Cornelia 2013: Die Straße des Erfolgs. Rahmenbedingungen, Umfang und Finanzierung kommunaler Dienste im deutsch-skandinavischen Vergleich, Weimar bei Marburg.

Heinze, Rolf G.; Naegele, Gerhard 2013: Social Innovations in Ageing Societies, in: Franz, Hans-Werner; Hochgerner, Josef; Howaldt, Jürgen (Hrsg.): Challenge Social Innovation. Potentials for Business, Social Entrepreneurship, Welfare and Civil Society, Heidelberg et al., S. 153 - 167.

Hirsch-Kreinsen, Hartmut 2010: Die „Hightech-Obsession" der Innovationspolitik, in: Howaldt, Jürgen; Jacobsen, Heike (Hrsg.): Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. Wiesbaden, S. 71 - 84.

HLG – High Level Group on Innovation Policy Management 2013: Report & Recommendations, Genf.

Horx, Matthias 2008: Technolution, Frankfurt.

Howaldt, Jürgen; Schwarz, Michael 2010: Soziale Innovation – Konzepte, Forschungsfelder und -perspektiven, in: Howaldt, Jürgen; Jacobsen, Heike (Hrsg.): Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. Wiesbaden, S. 87 - 108.

IWD 2013a: Sparen ist eine Frage des Timings, http://www.iwkoeln.de/de/infodienste/iwd/archiv/beitrag/schuldenkrise-sparen-ist-eine-frage-des-timings-118310 (18.7.2013).

IWD 2013b: Tarif oder nicht Tarif, http://www.iwkoeln.de/de/infodienste/iwd/archiv/beitrag/lohnerhoehungen-tarif-oder-nicht-tarif-117683 (11.7.2013).

Kädtler, Jürgen; Sperling, Hans Joachim; Wittke, Volker; Wolf, Harald 2013: Mitbestimmte Innovationsarbeit. Konstellationen, Spielregeln und Partizipationspraktiken, Berlin.

Kistler, Ernst; Schneider, Daniela 2012: Verteilungswirkungen öffentlicher Dienstleistungen – Bestandsaufnahme und Systematisierung von Forschungsfragen, Arbeitspapier 271, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Krugman, Paul 2013: Austerität: Der Einsturz eines Glaubensgebäudes, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 57 (7), S. 45 - 58.

Lanchester, John 2013: Die Gier, die Dummheit und unsere eigene Schuld, http://www.handelsblatt.com/finanzen/boerse-maerkte/boerse-inside/john-lanchester-die-gier-die-dummheit-und-unsere-eigene-schuld/8399348.html (25.6.13).

Leimeister, Jan Marco; Peters, Christoph 2012: Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – soziale Innovationen denken lernen, WISO Diskurs, Arbeitspapier im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Lethbridge, Jane (Hrsg.) 2012: PESSIS European Summary Report, http://www.socialserviceseurope.eu/images/pessis/Documents/Reports/european%20summary%20report%20.pdf (6.8.2013).

Rifkin, Jeremy 1995: Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft, Frankfurt/Main.

Rogoff, Kenneth; Reinhart, Carmen 2010: Growth in a Time of Debt, in: American Economic Review: Papers & Proceedings, 100 (2), S. 573-578.

Satzger, Gerhard; Dunkel, Wolfgang 2011: Service Science – Potenziale für die Weiterentwicklung der Dienstleistungsgesellschaft, in: WSI Mitteilungen 9/2011, S. 470-476.

Schratzenstaller, Margit 2013: Für einen produktiven und solide finanzierten Staat. Determinanten der Entwicklung der Abgaben in Deutschland. Teilstudie 1, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn.

Schroeder, Wolfgang 2012: Vorsorge und Inklusion. Wie finden Sozialstaat und Gesellschaft zusammen?, vorwärts buch, Berlin.

Schumpeter, Joseph 2006: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Berlin.

Sen, Amartya 2002: Ökonomie für den Menschen: Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München.

Sen, Amartya 2005: Human Rights and Capabilities, in: Journal of Human Development and Capabilities 6 (2), S. 151-166.

Sommer, Michael; Zimmermann, Klaus F. 2012: Hat der Staat bei Schlecker versagt?, in: Die Zeit online, http://www.zeit.de/2012/15/Schlecker-Transfergesellschaft-Pro-Contra (24.6.2013).

Statistisches Bundesamt (Destatis) 2012: Qualität der Arbeit, Wiesbaden.

Stiglitz, Joseph 2012: Der Preis der Ungleichheit, München.

Streeck, Wolfgang 2013: Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Berlin.

Thementeam „Soziales Wachstum“ der Friedrich-Ebert-Stiftung 2011: Soziales Wachstum – Leitbild einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn.

ver.di 2013: Wo werden Investitionen gebraucht?, https://www.verdi.de/themen/wirtschaft-finanzen/zeit-fuer-gerechtigkeit/gerechte-steuern/++co++d9819b4c-da71-11e2-bdd5-52540059119e, (8.11.2013).

Viitamo, Esa 2009: Service Management and Economy. Merging Analysis on Service Productivity, University of Technology Research Report 211, Lappeenranta.

Zapf, Wolfgang 1989: Über soziale Innovationen, in: Soziale Welt 40 (1-2), S. 170-183.

ZSI – Zentrum für soziale Innovation 2012: Alle Innovationen sind sozial relevant, ZSI Discussion Paper 13:2, www.zsi.at/dp (13.5.2013).

Arbeitskreis Dienstleistungen
Projekt 2012/2013
Zukunftsfähige Organisation und Finanzierung gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen

Sozial- und Arbeitsberichterstattung als Grundlage der Gestaltung gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen
Expertengespräch I
12. Dezember 2012

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen als Bedarfsfelder
Expertengespräch II
30. Januar 2013

Soziale Innovationen als Prozess der Gestaltung
Expertengespräch III
27. Februar 2013

Europäische Ansätze der (gestaltenden) Zusammenarbeit
Expertengespräch IV
20. März 2013

Finanzierung gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen als Mittel der Gestaltung
Expertengespräch V
17. April 2013

Liste der Expertinnen und Experten

Christiane Auffermann MBA
Teamleiterin Handelslogistik, Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik IML, Dortmund

Achim Barchmann, MdB
Mitglied im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Klaus Barthel, MdB
AfA-Bundesvorsitzender

Bernd Bienzeisler
Leiter Competence Center Dienstleistungsarbeit, Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO), Stuttgart

Dr. Gerhard Ernst
ehem. Leiter des Bereichs Arbeitsgestaltung und Dienstleistungen, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), Projektträger im DLR

Klára Fóti, Ph. D.
Research Manager Living Conditions and Quality of Life (LCQL), Eurofound Dublin

Grit Genster
ver.di Bundesvorstand, Ressortkoordination Ressort 12, Fachbereich Bund und Länder/ Fachbereich Gemeinden

Dr. Marco Giesselmann
DIW/SOEP, Berlin

Michael Peter Groß, MdB
Mitglied im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Stefan Heimlich
Leiter der Bundesfachgruppe Straßen-personenverkehr und Schienenverkehr, ver.di, Bundes-vorstand, Berlin

Dr. Cornelia Heintze
Stadtkämmerin a.D., Politologin und Coach, Leipzig

PD Dr. Josef Hilbert
Geschäftsführender Direktor, IAT Gelsenkirchen

Prof. Dr. Josef Hochgerner
ZSI – Zentrum für Soziale Innovation, Wien

Prof. Dr. Berndt Keller
Universität Konstanz

Prof. Dr. Ernst Kistler
Internationales Institut für Empirische Sozialökonomie (INIFES), Stadtbergen

Dr. Reinhard Klopfleisch
ver.di Bundesverwaltung,
Referat Ver- und Entsorgungspolitik

Prof. Dr. Andreas Knie
Senior Researcher WZB, Geschäftsführer Innovationszentrum für Mobilität und gesellschaftlicher Wandel (InnoZ), Berlin

Dr. Matthias Kollatz-Ahnen
Vizepräsident der Europäischen Investitionsbank a. D.

Dr. Michael Krüger-Charlé
Direktor des Forschungsschwerpunktes Wissen & Kompetenz,
Institut Arbeit und Technik (IAT)
der Fachhochschule Gelsenkirchen

Dr. Otmar Lell
Referent Verkehr & Nachhaltigkeit,
Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) e.V.

Dr. Hans-Georg Martensen
Geschäftsführer RegioBus Hannover GmbH

Hilde Mattheis, MdB
Mitglied im Ausschuss für Gesundheit

Achim Meyer auf der Heyde
Geschäftsführer Deutsches Studentenwerk

Dr. Ulrich Mill
Bildung und Erziehung im Strukturwandel,
Universität Duisburg-Essen,
Institut Arbeit und Qualifikation

Margret Mönig-Raane
ehemalige stv. ver.di-Vorsitzende und Bundesfachbereichsleiterin Handel ver.di, Berlin

Prof. Dr. Manfred Moldaschl
Professur für Innovationsforschung und nachhaltiges Ressourcenmanagement,
Technische Universität Chemnitz

Dr. Nadine Müller
ver.di Bundesverwaltung, Ressort 13,
Bereich Innovation und Gute Arbeit

PD Dr. Anne-Katrin Neyer
Leiterin Gruppe Strategie und Organisation und Gruppe gesellschaftlicher Dialog,
Fraunhofer MOEZ, Leipzig

Michael Niehaus
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), Dortmund

Rolf Papenfuß
Leiter des Referats Unternehmensführung/ Dienstleistungen/Beratung,
Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), Berlin

PD Dr. Dieter Rehfeld
Direktor des Forschungsschwerpunktes Innovation, Raum & Kultur, IAT Gelsenkirchen

PD Dr. Norbert Reuter
ver.di Bundesvorstand,
Bereich Wirtschaftspolitik, Berlin

René Röspel, MdB
Mitglied im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Dr. Ernst-Dieter Rossmann, MdB
Mitglied im Ausschuss Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Dr. Isabelle Schömann
European Trade Union Institute ETUI, Brüssel

Dr. Hans-Joachim Schulz
Bereichsleiter Innovation und Gute Arbeit,
ver.di Bundesverwaltung

Dr. Carsten Sieling, MdB
Mitglied im Finanzausschuss des deutschen Bundestages

Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk
Beraterin des Vorsitzenden der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di

Dr. Joß Steinke
Abteilungsleiter Arbeit, Soziales, Europa,
AWO Bundesverband, Berlin

Prof. Dr. Achim Truger
Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin

Dr. Axel Viehweger
Vorstandsmitglied des Verbandes Sächsischer Wohnungsgenossenschaften, Dresden

Dr. Dorothea Voss
Referatsleiterin Zukunft des Sozialstaats/ Sozialpolitik, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Jakob von Weizsäcker
Abteilungsleiter Wirtschaftspolitik und Tourismus, Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie, Erfurt

Dr. Matthias Woisin
Mitherausgeber des Jahrbuchs öffentliche Finanzen, Hamburg

Dr. Ernst Wolowicz
Stadtkämmerer Landeshauptstadt München

Mag. Sepp Zuckerstätter
Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik,
Arbeiterkammer Wien

Die Autoren und die Autorin

Bernd Bienzeisler
leitet das Competence Center Dienstleistungsarbeit am Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO) in Stuttgart.

PD Dr. Josef Hilbert
ist geschäftsführender Direktor und Leiter des Forschungsschwerpunktes „Gesundheitswirtschaft und Lebensqualität“ am Institut Arbeit und Technik (IAT) der Fachhochschule Gelsenkirchen.

Denise Becka
arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsschwerpunkt „Gesundheitswirtschaft & Lebensqualität“ am Institut Arbeit und Technik (IAT) der Fachhochschule Gelsenkirchen.

ISBN: 978-3-86498-716-8

Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik
Das Neue Magische Viereck nachhaltiger Wirtschaftspolitik – Maßnahmen zur Steigerung des gesamgesellschaftlichen Wohlstands in der neuen Legislaturperiode
WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik
Deutschland – ein Wundermärchen
WISO direkt

Außenwirtschaft
Europäische Wettbewerbsdesorientierung
WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik
Energiewende verstehen: Handlungsstrategien, Akteure, Regulierung
WISO direkt

Steuerpolitik
Die Steuerpolitik der letzten Dekaden unterminiert die Soziale Marktwirtschaft – Warum wir eine gerechtere Steuerpolitik brauchen
WISO direkt

Steuerpolitik
Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse – eine Analyse der Umverteilungswirkung
WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand
Innovative Ansätze in der Beratung von Migrantinnen und Migranten mit Gründungsambitionen – Potenziale aus der akademischen Gründungslehre nutzen
WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik
Energiearmut als Querschnitts-Herausforderung – Impulse für eine politische Strategie
WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik
Verbraucherperspektiven bei der EEG-Reform
WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik
Reformoptionen für die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung und Verkehrspolitik in Deutschland – Straße, Schiene und ÖPNV
WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen
Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte
WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik
Gute Pflege vor Ort
Das Recht auf eigenständiges Leben im Alter
WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung
Weiterbildungsbeteiligung
Anforderungen an eine Arbeitsversicherung
WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik
Humanisierung der Arbeit braucht Forschung
WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen
Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – soziale Innovationen denken lernen
WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration
Perspektivenwechsel in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland – Grundlagen für eine neue Migrations- und Integrationspolitik
WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso