

Eckpunkte für eine zukunftsfähige Dienstleistungspolitik in Hessen

www.hessen.dgb.de



Vorwort	3
1 Einleitung	4
2 Der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft	5
3 High- vs. Low-Road-Strategie – eine Standortbestimmung	7
4 Wegweiser zur „High-Road“	20
4.1 Ausbau der sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen als zentrale strukturpolitische Aufgabe	21
4.2 Besser statt billiger: Für eine innovationsgetriebene Wachstumsstrategie	25
5 Fazit und Ausblick	27

Vorwort

Seit den 50er und 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, in denen die deutsche Wirtschaft noch vom produzierenden Sektor geprägt war, hat sich die Wirtschaftsstruktur in Deutschland und auch in Hessen deutlich verändert. Seit Mitte der 1970er Jahre arbeiten mehr als 50 Prozent der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor – dieser Anteil ist mittlerweile auf deutlich über 70 Prozent angewachsen.



Der DGB Hessen hat dies zum Anlass genommen, den Dienstleistungssektor und insbesondere die Beschäftigung darin genauer zu beleuchten. Dabei ergeben sich im Detail große Unterschiede: Während der Bereich der unternehmensnahen Dienstleistungen gut aufgestellt ist und dynamisch wächst, besteht bei der Gruppe der sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen – also in den Bereichen öffentliche Verwaltung und Sicherheit, Bildung und Erziehung sowie Gesundheits- und Sozialwesen – eine beträchtliche Lücke und mithin ein entsprechender strukturpolitischer Handlungsbedarf.

Nicht zuletzt die hohe Abhängigkeit vom Außenhandel hat dazu geführt, dass die Weltwirtschaftskrise und der mit ihr einhergehende weltweite Nachfragerückgang Deutschland besonders trifft. Nach Auffassung des DGB Hessen bietet eine wirtschafts- und strukturpolitische Strategie, die Wertschöpfung und Beschäftigung im Bereich der sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen fördert, eine große Chance, die schlechte binnenwirtschaftliche Entwicklung der jüngsten Vergangenheit und die einseitige Exportorientierung der deutschen Wirtschaft zu überwinden.

A handwritten signature in black ink that reads "Stefan Körzell".

stefan körzell
DGB-Bezirksvorsitzender



Die Veränderung der Produktionsstruktur ist in volkswirtschaftlichen Debatten ein immer wiederkehrendes Thema. Dabei spielen seit einiger Zeit insbesondere der sektorale Wandel und in diesem Zusammenhang vor allem die Ausweitung des Dienstleistungssektors eine gewichtige Rolle.

Im Gegensatz zur Herstellung oder Gewinnung eines Gutes wird im Rahmen der Erbringung einer Dienstleistung ein Problem gelöst oder eine Aufgabe übernommen. Die meisten Dienstleistungen zeichnen sich durch das so genannte *Uno-actu*-Prinzip aus, d.h. Erzeugung und Verbrauch fallen in der Regel zusammen: Dienstleistungen sind meist nicht-lager- und nicht-übertragbare, immaterielle Waren, die der Bedürfnisbefriedigung im privaten Bereich oder als Vorleistungen für Unternehmen dienen. Beispiele für ersteres sind der Haarschnitt beim Friseur oder der Arztbesuch, Beispiele für letzteres der Güterverkehr und die Unternehmensberatung. Der Dienstleistungssektor ist sehr heterogen, er umfasst so unterschiedliche Bereiche wie das Gesundheitswesen, Finanzdienstleistungen, das Gastgewerbe und Transport und Logistik. Die Heterogenität von Dienstleistungen bildet sich sowohl in den verschiedenen Qualifikationsprofilen der Dienstleistungstätigkeiten als auch in den Arbeitsbedingungen und der Entlohnung ab: So gehören sowohl die im Niedriglohnsegment beschäftigte Reinigungskraft als auch der gut verdienende Angestellte im Bankbereich oder der hoch bezahlte Chefarzt eines Krankenhauses zum Dienstleistungssektor.

Die deutsche Diskussion um die *Entwicklung* des Dienstleistungsbereichs ist vor allem von der These geprägt, dass ein Beschäftigungsanstieg durch eine Expansion des Dienstleistungssektors nur mittels einer Senkung der Arbeitskosten möglich sei, wobei diese Behauptung hauptsächlich auf die arbeitsintensiven sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen abzielt. Bezugspunkt sind die USA, deren hohe Einkommens- und Lohndifferenzierung als vorbildlich gilt, um die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich zu erhöhen – unterstellt wird mithin, dass eine steigende soziale Ungleichheit als Preis für den Abbau von Arbeitslosigkeit unvermeidlich sei.

Mit den so genannten Hartz-Reformen wurde ein Weg eingeschlagen, der ganz offensichtlich dieser These folgt. Zu nennen sind etwa die steuerlich begünstigten „geringfügigen“ Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs), die sich in rund 90 Prozent der Fälle durch Löhne unterhalb der Niedriglohnschwelle auszeichnen und die in der Mehrzahl im Dienstleistungssektor zu finden sind. Niedriglohnbeschäftigung hat sich in der jüngeren Vergangenheit auch deshalb speziell im Dienstleistungssektor ausgebreitet, weil dort Tätigkeiten mit geringer Entlohnung vielfach *outsourct* worden sind. Zudem ist Niedriglohnbeschäftigung in vielen Dienstleistungsbereichen mit schwacher oder völlig fehlender Tarifbindung zu finden.

Durch die in Deutschland stark verbreitete und höchst einseitige Sicht auf den Dienstleistungssektor, die fast ausschließlich auf den Preis der Arbeit fokussiert, werden innovative Ansätze der Dienstleistungsproduktion vernachlässigt, welche die entscheidende Basis für neue und gut entlohnte Arbeitsplätze darstellen. Übersehen wird außerdem, dass der Dienstleistungssektor der nordischen Länder Schweden, Dänemark, Norwegen und Finnland sehr stark durch soziale und gesellschaftsorientierte Dienstleistungen geprägt ist und gerade für Frauen gut bezahlte Arbeitsplätze bereitstellt.

Die beschäftigungspolitischen und gesellschaftlichen Entwicklungsperspektiven des deutschen und speziell des hessischen Dienstleistungssektors sind Gegenstand dieser Broschüre. Dabei werden wir in Kapitel 2 zunächst den Trend zur Dienstleistungsgesellschaft genauer untersuchen. Im darauf folgenden 3. Kapitel werden Stärken und Schwächen des Dienstleistungssektors in Deutschland beleuchtet und mit der *High-Road*- und der *Low-Road*-Strategie zwei idealtypische Entwicklungswege in die Dienstleistungsgesellschaft aufgezeigt. Kapitel 4 schließlich benennt mit einer Ausrichtung auf ein innovationsgetriebenes Wachstumsmodell sowie einem Ausbau von sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen zwei wesentliche Elemente der High-Road-Strategie, wobei dies den politischen Willen zum Ausbau des öffentlichen Sektors zur Voraussetzung hat. Kapitel 5 schließt mit einer kurzen Zusammenfassung und einem Ausblick die Broschüre ab.

Im Rahmen strukturpolitischer Betrachtungen ist es üblich, eine Volkswirtschaft in drei Sektoren einzuteilen (so genannte *Drei-Sektoren-Hypothese*). Der *Primärsektor*, der auch als *Urproduktion* bezeichnet wird, umfasst die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei, häufig wird auch der Bergbau dem Primärsektor zugeordnet. Der primäre Sektor dient der Produktgewinnung. Zum *Sekundärsektor*, in dem die Produktverarbeitung stattfindet, zählen etwa das Handwerk, die Industrie, die Energiewirtschaft und das Baugewerbe sowie der Bergbau, wenn letzterer nicht dem primären Sektor zugeschlagen wird. Der sekundäre Sektor wird häufig auch als *industrieller Sektor* bezeichnet. Zum *Tertiär- oder Dienstleistungssektor* schließlich gehören alle Dienstleistungen wie Handel, Verkehr und Logistik, Wohnungsvermittlung usw.

Mit dem Beginn der industriellen Revolution im frühen 19. Jahrhundert stieg vor allem die Zahl der industriell Beschäftigten stark an, der sekundäre Sektor wurde so im Laufe der Zeit in fast allen Ländern zum dominierenden Bereich. Im Zuge des weiteren Strukturwandels ist dann eine zunehmende Bedeutung der Dienstleistungswirtschaft auszumachen, bis der tertiäre Sektor schließlich zum dominierenden Bereich wird. Dieser sektorale Strukturwandel kann sowohl anhand der Entwicklung der Wertschöpfung als auch anhand der Entwicklung der Beschäftigung erfasst werden.¹ Wir wollen im Folgenden einen kurzen Blick auf die Veränderung der Beschäftigungsstruktur in Westdeutschland und vor allem in Hessen werfen (vgl. Abbildung 1 und 2).²

Seit Bestehen der Bundesrepublik hat sich die sektorale Beschäftigungsstruktur stark verändert. Während unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg noch fast ein Viertel der Beschäftigten im primären Sektor arbeiteten (dies gilt für Hessen und auch für Westdeutschland), ist dessen Anteil kontinuierlich geschrumpft und spielt im Vergleich zu den beiden anderen Sektoren quantitativ kaum noch eine Rolle. In den 1950er und 1960er Jahren dominierte der sekundäre Sektor, allerdings stieg auch der Anteil der Dienstleistungsbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung kontinuierlich an. Werden absolute Zahlen zu Grunde gelegt, dann hat der hessische primäre Sektor im Zeitraum 1950 bis 1990 rund 400.000 Arbeitsplätze verloren (minus 85 Prozent), während im gleichen Zeitraum im sekundären Sektor 116.000 und im Dienstleistungsbereich mehr als 1,1 Millionen Arbeitsplätze in Hessen entstanden sind. Wenn als Maßstab für die Tertiarisierung der Beschäftigungsstruktur ein Beschäftigungsanteil von 50 Prozent des Dienstleistungssektors als Maßstab gewählt wird, dann ist Hessen im Jahr 1974, und damit ein Jahr früher als das gesamte (westdeutsche) Bundesgebiet, zur Dienstleistungsgesellschaft geworden. Im Jahr 2005 waren drei Viertel aller Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich beschäftigt, womit der hessische Tertiarisierungsgrad über dem westdeutschen und dem der Eurozone lag – entsprechend geringer fallen die Anteile des primären (1,4 %) und des sekundären Sektors (23,2 %) aus.

In den Abbildungen 1 und 2 ist die Beschäftigung in der gebräuchlichsten Form, nämlich *sektoral* gegliedert, dargestellt worden: Die Beschäftigten sind einem Sektor zugeordnet worden, und zwar unabhängig davon, ob sie eine industrielle Tätigkeit oder eine Dienstleistungstätigkeit ausüben. Dadurch werden auch Büroangestellte in einem Industriebetrieb als Beschäftigte des sekundären Sektors gezählt. Im Gegensatz dazu misst die *funktionale* Untergliederung den Anteil einer bestimmten Tätigkeit an allen Tätigkeiten, und zwar unabhängig davon, welchem Sektor sie zugeordnet ist – eine Dienstleistungstätigkeit im produzierenden (sekundären) Sektor wird mithin als Dienstleistungstätigkeit verbucht. Für entwickelte Volkswirtschaften gilt, dass der Tertiarisierungsgrad in der funktionalen größer ausfällt als in der sektoralen Betrachtung.³ Da die durchschnittliche Arbeitszeit im Dienstleistungssektor geringer ist als im primären oder im sekundären Sektor, ist – je nach Fragestellung – neben der Kopfzahl das Arbeitsvolumen des jeweiligen Sektors von Interesse.

Unter anderem im Falle von internationalen Vergleichen der Dienstleistungssektoren ist zu bedenken, dass Dienstleistungen sehr heterogen ausfallen: Neben niedrig qualifizierten Tätigkeiten wie Reinigungsarbeiten gehören hochqualifizierte Dienste wie Forschung

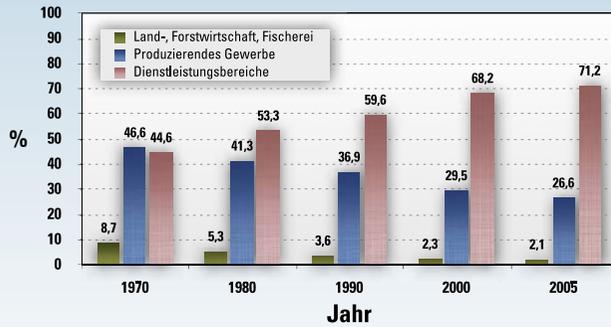


Abbildung 1
 Wirtschaftssektorale Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland 1970-2005

Quelle: Wolfgang Emmel, Wirtschaftssektorale Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Hessen und Deutschland 1950 bis 2005, in: Staat und Wirtschaft in Hessen, Heft 7/8, Juli/August 2007

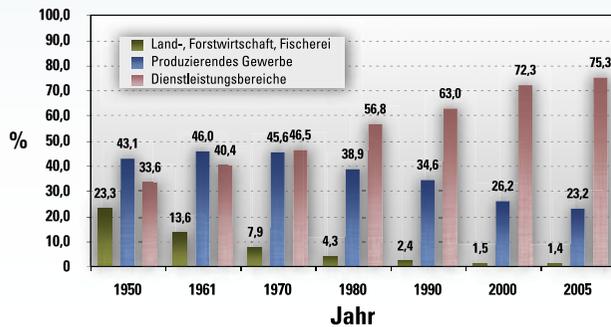


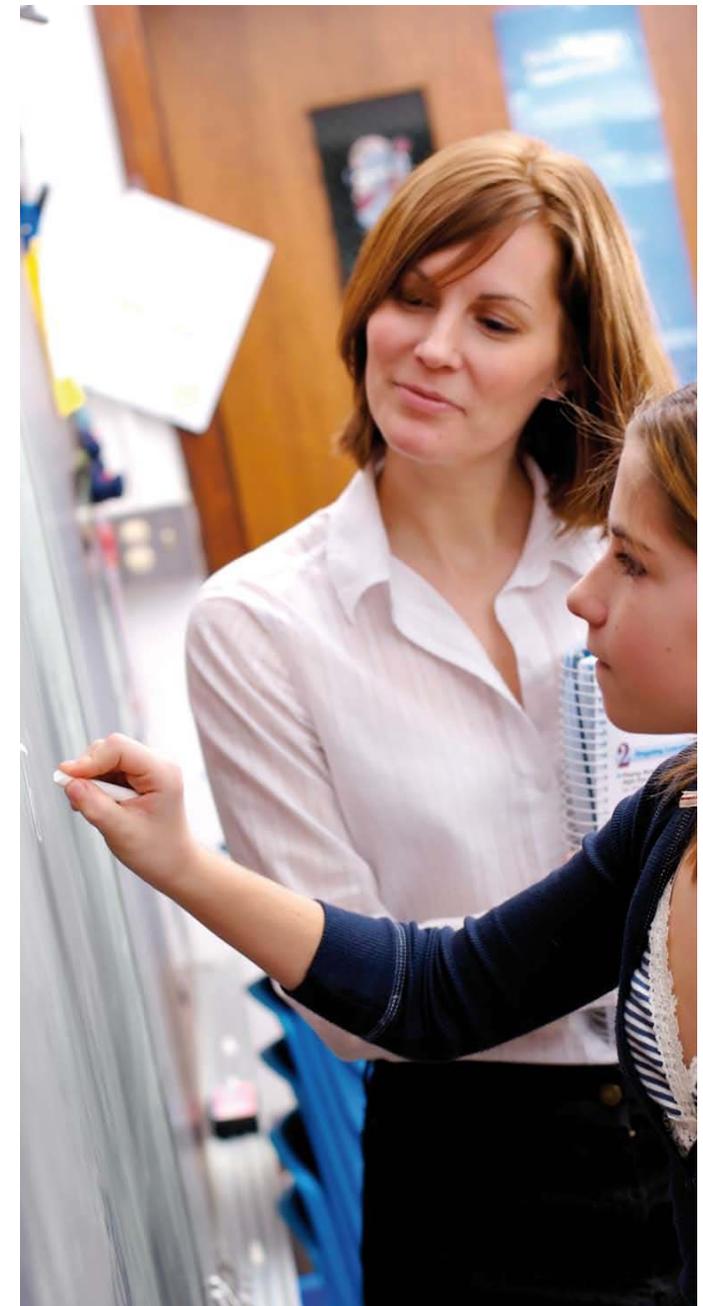
Abbildung 2
 Wirtschaftssektorale Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Hessen 1950-2005

Quelle: Wolfgang Emmel, Wirtschaftssektorale Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Hessen und Deutschland 1950 bis 2005, in: Staat und Wirtschaft in Hessen, Heft 7/8, Juli/August 2007

und Entwicklung zum Dienstleistungssektor. Nach ihrer Funktion im gesellschaftlichen Reproduktionsprozess können vier Gruppen unterschieden werden:

- *distributive* Dienstleistungen (z.B. Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung)
- *gesellschaftsorientierte/soziale* Dienstleistungen (z.B. öffentliche Verwaltung, Erziehung und Bildung, Gesundheits- und Sozialwesen, Kultur)
- *produktionsorientierte* Dienstleistungen (z.B. Kredit- und Versicherungsgewerbe, Datenverarbeitung und -entwicklung, Forschung und Entwicklung)
- *konsumorientierte* Dienstleistungen (z.B. Gastgewerbe, private Haushalte)

Die Gliederung der Dienstleistungen nach ihrer Funktion im gesellschaftlichen Reproduktionsprozess wird in den folgenden Kapiteln eine wichtige Rolle spielen, um den Entwicklungspfad und die Entwicklungsperspektive des deutschen Dienstleistungssektors zu beurteilen.⁴



Aus *struktur-* und auch aus *gesellschaftspolitischer* Sicht ist die Frage relevant, welche Entwicklungspfade in die Dienstleistungsgesellschaft und welche politischen Steuerungsmöglichkeiten es gibt. In Deutschland – darauf wurde in der Einleitung bereits kurz hingewiesen – herrscht die Einschätzung vor, dass der Dienstleistungssektor insbesondere über einfache und niedrig bezahlte Arbeit, gegebenenfalls durch eine Förderung mittels Kombilöhnen, zu entwickeln sei. Als Vorbild gelten die USA: Eine starke Lohndifferenzierung, so die These, sei die entscheidende Voraussetzung für eine höhere Beschäftigungsdynamik im Dienstleistungssektor. Teilweise wird diese Vision einer Dienstleistungsgesellschaft mit Überlegungen begründet, die sich an das Theorem der so genannten „*Kostenkrankheit der Dienstleistungen*“ von William Baumol anlehnen: Das niedrige Qualifikationsprofil vieler Dienstleistungstätigkeiten gehe oft mit einer vergleichsweise geringen Produktivität einher und viele Dienstleistungen – gerade die arbeitsintensiven personenbezogenen mit sozialem und gesellschaftlichem Bezug – seien Rationalisierungen und damit Produktivitätssteigerungen nur begrenzt oder so gut wie gar nicht zugänglich. Die Entlohnung in vielen Teilbereichen des Dienstleistungssektors müsse deshalb zwangsläufig niedrig gehalten werden, um so die Nachfrage anzukurbeln.

Zunächst einmal ist die Beobachtung grundsätzlich richtig, die der *Baumolschen Kostenkrankheit* zu Grunde liegt: So sind viele Dienstleistungen tatsächlich vergleichsweise arbeitsintensiv und höchstens in sehr begrenztem Maße rationalisierbar. Letzteres gilt etwa für soziale und gesellschaftsorientierte Dienstleistungen, zu denen der Bildungs- und Erziehungsbereich sowie das Gesundheits- und Pflegewesen gehören. Gerade die zuletzt genannten Bereiche zeichnen sich aber nicht durch niedrige, sondern hohe Qualifikationsanforderungen aus. Dies hat zur Folge, dass etwa die Nachfrage nach Bildungsdienstleistungen in einem rein *marktgesteuerten* System vom Einkommen und Vermögen abhängig wäre, und es dadurch zum grundsätzlichen Ausschluss vieler Personen käme. Ähnlich wäre die Lage im Falle von Gesundheits- und Pflegeleistungen. Die Nichtinanspruchnahme von Erziehungs-, Bildungs-, Gesundheits- und Pflegeleistungen hätte erhebliche negative Auswirkungen auf den Bildungsstand sowie den allgemeinen Wohlstand einer Gesellschaft. Die Baumolsche Kostenkrankheit liefert daher vor allem auch die Argumentationsgrundlage für die Bereitstellung sozialer und gesellschaftsorientierter Dienstleistungen in angemessenem Umfang durch die öffentliche Hand.

	Dänemark	Schweden	Großbritannien	Niederlande	Deutschland	Spanien	Italien
Sozial/ gesellschaftsorientiert (in Std./Woche)	9,18	9,48	7,64	6,87	6,66	4,19	4,84
Distributiv (in Std./Woche)	4,91	4,32	5,13	4,14	4,00	3,16	2,46
Produktionsorientiert (in Std./Woche)	2,90	2,85	3,67	3,18	2,11	1,54	1,26
Konsumorientiert (in Std./Woche)	0,63	0,73	1,04	0,69	0,89	1,87	0,99

Vor dem Hintergrund der voran stehenden Ausführungen ist natürlich die Frage interessant, welche Zusammensetzung der deutsche Dienstleistungssektor im internationalen Vergleich aufweist. Die unterschiedlichen Strukturen können am besten durch das Dienstleistungsarbeitsvolumen pro Kopf der Erwerbsbevölkerung abgebildet werden. Vom Gesamtvolumen her befindet sich Deutschland dabei im europäischen Mittelfeld: Spitzenreiter sind die skandinavischen Länder Dänemark und Schweden sowie Großbritannien, in denen das geleistete Arbeitsvolumen im Dienstleistungssektor um 25 Prozent höher ausfällt als das deutsche. Besonders aufschlussreich ist das Tertiärisierungsniveau in Europa, wenn dies gemäß der vier am Ende von Abschnitt 2 erläuterten Gruppen dargestellt wird. Die entsprechenden Daten fördern einen angesichts der deutschen Debatte um den Dienstleistungssektor erstaunlichen Befund zutage: In Deutschland besteht

Tabelle 1
Tertiärisierungsniveau in ausgewählten europäischen Ländern in vier Dienstleistungsgruppen (sektorale Betrachtung), gemessen in Arbeitsstunden pro Kopf der Erwerbsbevölkerung*

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

Quelle: Steffen Lehnndorff, *Motor der Entwicklung – oder fünftes Rad am Wagen? Soziale Dienstleistungen als gesellschaftliche Investitionen*, <http://www.memo.uni-bremen.de/docs/m3308.pdf>, 2008, S. 6 (ursprünglich erschienen in: Steffen Lehnndorff (Hrsg.), *Das Politische in der Arbeitspolitik*, Berlin 2006)

im Vergleich zu den skandinavischen Ländern Dänemark und Schweden nicht etwa bei den einfachen Dienstleistungen, sondern bei den sozialen und gesellschaftsbezogenen Dienstleistungen ein hoher Nachholbedarf. Steffen Lehnndorff vom *Institut Arbeit und Qualifikation* (IAQ) führt zu den Ergebnissen in Tabelle 1 folgendes aus:

„In Deutschland werden in sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen pro Kopf der Erwerbsbevölkerung rund 30 vH weniger Arbeitsstunden geleistet als in Dänemark und Schweden. Der größte Teil der viel beklagten ‚Dienstleistungslücke‘ in Deutschland geht demnach auf einen Rückstand gegenüber den nordeuropäischen Spitzenreitern im Sozial-, Gesundheits- und Erziehungswesen zurück. Es sind nicht so sehr sogenannte ‚einfache‘, sondern vor allem hochwertige Dienstleistungen wie im Erziehungswesen, der Altenpflege und in der Kinderbetreuung, an denen es in Deutschland mangelt.“⁵

Im europäischen Vergleich zeigt sich auch, dass ein *negativer* Zusammenhang zwischen der Höhe des geleisteten Arbeitsvolumens im Bereich der sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen einerseits sowie der Ungleichheit in der Einkommensverteilung andererseits besteht. D.h. ein hoher Anteil von beschäftigungsintensiven sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen geht mit einer stärker ausgeprägten Gleichverteilung der Einkommen einher.⁶

Im Gegensatz zu den sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen steht Deutschland bei den Dienstleistungen, die sich auf das produzierende Gewerbe beziehen, recht gut da.⁷ Produktions- oder unternehmensbezogene Dienstleistungen sind Komplementäre der international sehr wettbewerbsfähigen Industrie. Peter Kalmbach u.a.⁸ kommen in einer Untersuchung zur Entwicklung des deutschen Dienstleistungsbereichs zu dem Ergebnis, dass gerade die unternehmensbezogenen Dienstleistungen sich in Deutschland besonders dynamisch entwickeln. Insbesondere dem so genannten „Export-Kern“ komme dabei eine besondere Bedeutung zu. Kalmbach u.a. gehen dabei so weit, den Bedeutungsverlust der deutschen Industrieproduktion in Frage zu stellen: Sie verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass die Produktion in der gesamten deutschen Wirtschaft durch die auf die Industrie gerichtete Endnachfrage zwischen 1991 und 2000 quasi identisch ist.⁹ Oder mit anderen Worten: Die auf die Industrie ausgerichtete Nachfrage hat in anderen Bereichen – z.B. im unternehmensnahen Dienstleistungsbereich – so starke (indirekte) Beschäftigungswirkungen, dass von einem gesamtwirtschaftlichen Bedeutungsverlust der Industrie nicht geredet werden kann.

Die Befunde von Kalmbach u.a. dürfen allerdings nicht falsch interpretiert werden. So ist zu beachten, dass die deutsche Wirtschaft – und dies gilt gerade für die Industrie – stark exportorientiert ist. Nicht zuletzt über eine zurückhaltende Lohnentwicklung ist Deutschland in der jüngsten Vergangenheit eine enorme Steigerung seines Außenhandelsüberschusses gelungen (vgl. Abbildung 3).¹⁰ Die Kehrseite dieser Politik ist eine stagnative Entwicklung der Konsumnachfrage. Die traditionelle merkantilistische Exportorientierung¹¹ der Bundesrepublik hat in der Wirtschaftsstruktur deutliche Spuren hinterlassen (vgl. Abbildung 4): In Deutschland weist die Industrieproduktion im Vergleich zu anderen wirtschaftsstarken Industrieländern einen relativ großen industriellen Produktionsbereich auf. Besonders auffällig ist, dass der Anteil der Industrie an der gesamten Wertschöpfung hierzulande in den Jahren ab 2004 deutlich gestiegen ist: Dies ist ein Spiegelbild des starken Zuwachses der Auslandsnachfrage. Die Konjunkturentwicklung seit Beginn des neuen Jahrtausends – boomende Auslandsnachfrage und stagnierende Konsumnachfrage – spiegelt sich auch in der Branchenentwicklung verschiedener Dienstleistungssektoren wieder. Während die Zunahme von im Ausland abgesetzten Industriegütern positiv auf den Bereich der produktionsbezogenen Dienstleistungen ausgestrahlt hat, ist die schwache Entwicklung des privaten Konsums in vielen Teilbereichen der distributiven (z.B. Einzelhandel) und konsumorientierten Dienstleistungen (z.B. Gastronomie) negativ zu Buche geschlagen.¹²

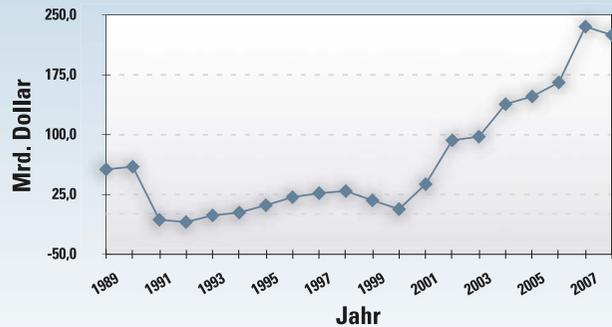


Abbildung 3
Außenhandelsüberschuss 1989-2008
(Waren und Dienstleistungen in Mrd. Dollar)

Quelle: OECD

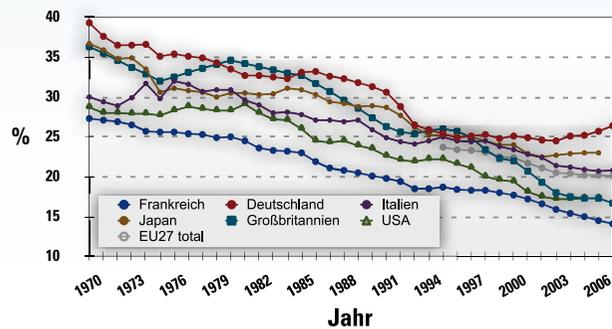


Abbildung 4
Wertschöpfungsanteile der Industrie an der gesamten Wertschöpfung in ausgewählten Ländern 1970-2007

Quelle: OECD

In Anlehnung an Gerhard Bosch und Steffen Lehndorff¹³ können in Hinblick auf den Weg in die Dienstleistungsgesellschaft zwei Möglichkeiten unterschieden werden: die High Road und die Low Road. Deutschland hat begonnen, die Low Road zu beschreiten: Der Dienstleistungssektor ist durch eine starke Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung geprägt, wobei diese Entwicklung und die generelle Ausweitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse durch die Arbeitsmarktreflexionen der rot-grünen Bundesregierung entscheidend gefördert wurde.¹⁴ Die Merkmale der Low Road sind Polarisierung bei der Qualifikation, den Arbeitsbedingungen sowie der Bezahlung und eine Prekarisierung der sozialen Sicherheit.

Im Gegensatz zu Deutschland bewegen sich die skandinavischen Länder auf der High Road. Diese ist geprägt von einer hohen Beschäftigungsintensität und einer hohen Dienstleistungsqualität bei vergleichsweise guten Arbeitsbedingungen und guter Bezahlung für hoch qualifizierte Beschäftigte. Die Tertiarisierung erfolgt vor allem durch eine Ausweitung sozialer und gesellschaftsorientierter Dienstleistungen, wobei unter anderem eine Professionalisierung von ehemals in der Familie bzw. im Haushalt erbrachten Reproduktionsleistungen im Rahmen eines staatlich organisierten Tertiarisierungspfades stattfindet. Während die ökonomische Bedeutung der öffentlichen Hand in Deutschland seit Beginn der 1990er Jahre rückläufig ist, insbesondere auf die Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung wird nachfolgend noch genauer eingegangen, hat die öffentliche Hand ihre

Tätigkeit in den skandinavischen Ländern im Bereich der sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen ausgebaut. Zwar sind auch in den nordischen Ländern privatisierungsbedingte Beschäftigungsverluste zu verzeichnen, mehr Beschäftigung im Bereich der sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen kompensiert dies jedoch.¹⁵

Die beschriebene deutsche Dienstleistungslücke im Bereich der gesellschaftsorientierten und sozialen Dienstleistungen weist einen engen Bezug zur Frauenerwerbstätigkeit auf, die in Deutschland im europäischen Mittelfeld liegt. Zwischen der Erwerbstätigkeit von Frauen und einem Mehr an sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen besteht eine positive Wechselwirkung.¹⁶ Auf der einen Seite erhöht sich die Nachfrage nach den genannten Dienstleistungen im Zuge einer steigenden Erwerbstätigkeit von Frauen, da Bereitstellung und Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen wesentliche Voraussetzungen für eine höhere Frauenerwerbstätigkeit sind: Wenn Männer nicht in dem Umfang ihre Erwerbsarbeitszeit reduzieren, in dem Frauen ihre Erwerbstätigkeit erhöhen, verbleiben letztlich geringere zeitliche Ressourcen für die Eigenarbeit im Haushalt und es kommt in Folge dessen zu einer Auslagerung bestimmter Tätigkeiten aus dem Haushalt, d.h. vormals privat erbrachte Dienstleistungen werden zu ökonomischen Tätigkeiten, die „außer Haus“ erbracht werden. Auf der anderen Seite bieten gerade soziale und gesellschaftsorientierte Dienstleistungsberufe Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen. Deshalb ist die Ausweitung dieser Dienstleistungen sowohl Voraussetzung als auch Folge einer steigenden Arbeitsmarktpartizipation von Frauen.

Aufgrund der Tatsache, dass der öffentliche Sektor in den skandinavischen Ländern wesentlich für die Beschäftigung von Frauen verantwortlich ist, fällt das so genannte Gender-Pay-Gap dort besonders gering aus – d.h. die Einkommensdifferenz zwischen den Geschlechtern ist in den nordeuropäischen Ländern im internationalen Vergleich am geringsten.

Neben der positiven Wirkung der insbesondere staatlich bereitgestellten sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen sind weitere positive Auswirkungen dieses Weges in die Dienstleistungsgesellschaft auszumachen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein hoher und gleich verteilter Wohlstand und ein hoher Beschäftigungsstand das ökonomische Ziel sind – aber auch, wenn ein breit angelegter Vergleich von wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Indikatoren vorgenommen wird.

Die skandinavischen Länder verfügen über eine zum Teil deutlich bessere Beschäftigungsbilanz als Deutschland. Die (standardisierten) Arbeitslosenquoten liegen unter dem deutschen Niveau. Lediglich in Finnland fiel in der jüngsten Vergangenheit die Arbeitslosenquote zwischenzeitlich deutlich höher aus als in Deutschland, allerdings gelang Finnland ein drastischer Abbau der Arbeitslosigkeit (vgl. Abbildung 5). Auch das Wohlstandsniveau der skandinavischen Länder ist aktuell gleich hoch oder höher als das deutsche: Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf – gemessen am Durchschnittswert der (alten) EU-15 – liegt in den nordeuropäischen Ländern auf dem gleichen oder über dem deutschen Niveau (vgl. Abbildung 6).¹⁷

Insgesamt repräsentieren die skandinavischen Länder im Vergleich zu Deutschland, aber auch im Vergleich zu allen anderen OECD-Ländern ein klar überlegenes Modell wirtschaftlicher Entwicklung.¹⁸ Sie weisen eine sehr egalitäre Einkommensverteilung und die geringsten Quoten bei der Kinderarmut auf, und sie gehören zu den führenden Bildungsnationen. Zudem fallen die Frauenbeschäftigungsquoten vergleichsweise hoch aus, und auch im Bereich der Entgeltdiskriminierung (Anteil der Frauenverdienste am durchschnittlichen Männer Einkommen) schneiden die skandinavischen Länder besser als andere ab.

Die umfangreichere Bereitstellung von sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen in den skandinavischen Ländern geht mit höheren Staatseinnahmen und -ausgaben einher, diese liegen deutlich über dem deutschen Niveau (Abbildung 7). In Skandinavien ist der Staat ein wesentlich bedeutenderer Arbeitgeber als in Deutschland.¹⁹ Während

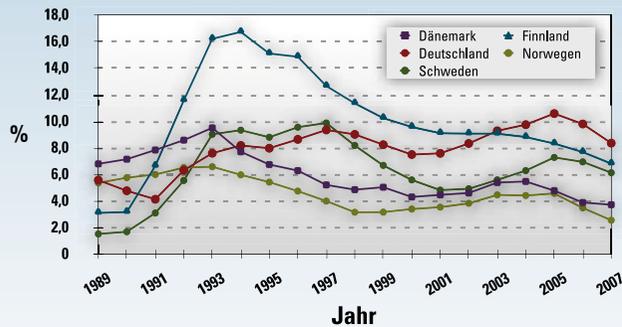


Abbildung 5
Entwicklung der Arbeitslosenquote (standardisiert) in Deutschland, Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden 1989-2007

Quelle: OECD

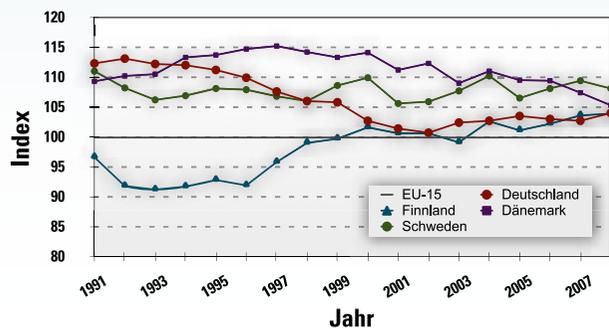


Abbildung 6
BIP pro Kopf (Kaufkraftstandard) im internationalen Vergleich 1991-2008*

* EU-15 = 100; am Wert der EU-15 werden alle anderen Länder gemessen.

Quelle: Europäische Kommission

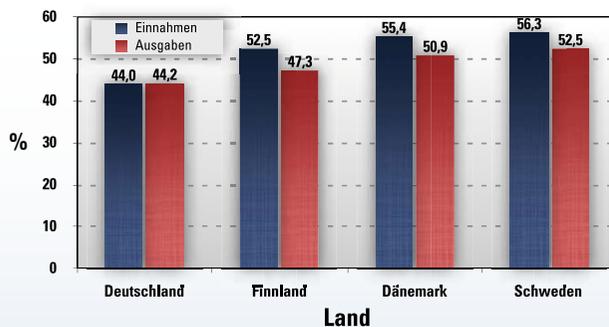


Abbildung 7
Gesamteinnahmen und -ausgaben des Staates in % des BIP in Deutschland und den skandinavischen Ländern (2007)

Quelle: Europäische Kommission



nach Zahlen der International Labour Organization (ILO), die auch Sozialversicherungen und nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete und von der öffentlichen Hand finanzierte Institutionen zum Staat zählt, in den nordischen Ländern jeder dritte bis vierte Erwerbstätige in öffentlicher Beschäftigung arbeitet, tun dies in Deutschland nicht einmal mehr 15 Prozent (Abbildung 8). Obwohl der Öffentliche Dienst in Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg eine Expansion erlebte, hat der Staat als direkter Arbeitgeber nie die Größe anderer Länder erreicht. Nach dem Beitritt der fünf neuen Länder erfolgte ein drastischer Beschäftigungsabbau im Öffentlichen Dienst, nach Berechnungen von *Sabine Kuhlmar*²⁰ ist allein zwischen 1991 und 2000 ein Rückgang von rund 20 Prozent zu verzeichnen. Dabei schlagen natürlich die Privatisierungsmaßnahmen – als Beispiel sei die Post genannt – und die Verkleinerung der Bundeswehr zu Buche. Aber auch die Kommunalverwaltungen haben ihr Personal deutlich reduziert: die ostdeutschen Kommunen zwischen 1991 und 2001 um mehr als 25 Prozent, die westdeutschen Städte und Gemeinden im gleichen Zeitraum um ebenfalls immerhin 13 Prozent. Der Abbau der staatlichen Beschäftigung in Deutschland²¹ stellt im internationalen Vergleich eine singuläre Entwicklung dar. Kein anderes Industrieland weist eine auch nur ähnliche Entwicklung auf, im Gegenteil: Absolut gesehen haben andere Industrieländer ihren Beschäftigungsstand gehalten oder ausgebaut (Tabelle 2 und 3).²²

Die vergleichsweise hohe Staatstätigkeit bzw. die hohe öffentliche Beschäftigung in den nordeuropäischen Ländern, die natürlich auch mit deutlich höheren Personalkosten einhergehen (vgl. Abbildung 9), wird durch entsprechend hohe Abgaben finanziert, wobei indirekte, aber vor allem direkte Steuern für die Finanzierung der staatlichen Ausgaben eine wichtigere Rolle spielen als in Deutschland (Abbildung 10). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Spitzensteuersätze deutlich über dem deutschen Spitzensteuersatz liegen.

Alles in allem stellt die wirtschaftliche Realität in den skandinavischen Ländern die weit verbreiteten wirtschaftsliberalen Vorstellungen in Deutschland auf den Kopf. Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden sind wirtschaftlich sehr erfolgreich – ablesbar an der geringen bzw. stark rückläufigen Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren sowie dem hohen BIP pro Kopf. Dieses Ergebnis wird erzielt mit einer geringen Einkommensspreizung und kleinen Armutsquoten. Außerdem sind Frauen im Arbeitsleben deutlich besser gestellt als in Deutschland. Die öffentliche Hand weist eine größere Staatsquote auf und besteuert die Bürgerinnen und Bürger stärker, dies gilt insbesondere in Hinblick auf die

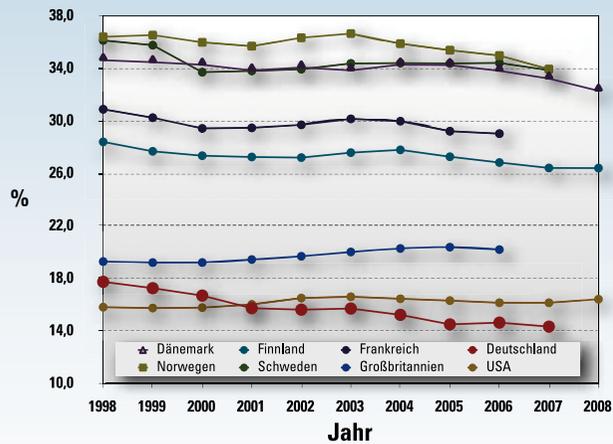


Abbildung 8
Anteil der öffentlichen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung in ausgewählten Ländern 1998-2008*

* Alle Gebietskörperschaftsebenen einschließlich Sozialversicherungen, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete Institutionen, die hauptsächlich durch die öffentliche Hand finanziert werden, und Unternehmen in öffentlichem Besitz.

Quelle: ILO

Tabelle 2
Veränderung der öffentlichen Beschäftigung (in Tsd.) in ausgewählten Ländern 1998-2008*

* Alle Gebietskörperschaftsebenen einschließlich Sozialversicherungen, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete Institutionen, die hauptsächlich durch die öffentliche Hand finanziert werden, und Unternehmen in öffentlichem Besitz.

** Frankreich 2006, Deutschland 2007, Niederlande 2005, Norwegen 2007, Polen 2007, Schweden 2007, Großbritannien 2006.

Quelle: ILO

Tabelle 3
Veränderung der öffentlichen Beschäftigung (in Tsd.) in ausgewählten Ländern 1998-2008*

* Alle Gebietskörperschaftsebenen einschließlich Sozialversicherungen, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete Institutionen, die hauptsächlich durch die öffentliche Hand finanziert werden (ohne Unternehmen in öffentlichem Besitz).

** Deutschland: 2007, Frankreich 2006, Großbritannien 2006, Schweden 2007

Quelle: ILO

Land	1998	2008**	Differenz	Differenz in %
Kanada	2.779,0	3424,0	645,0	23,2
Dänemark	934,7	922,9	- 11,8	- 1,3
Finnland	630,0	666,0	36,0	5,7
Frankreich	6.355,0	6718,0	363,0	5,7
Deutschland	6.726,0	5699,0	- 1027,0	- 15,3
Griechenland	852,7	1022,1	169,4	19,9
Großbritannien	5.168,0	5850,0	682,0	13,2
Irland	289,7	373,3	83,6	28,9
Italien	3.625,6	3611,0	- 14,6	- 0,4
Niederlande	1.595,1	1756,4	161,3	10,1
Norwegen	832,1	861,5	29,4	3,5
Polen	5017,3	3619,8	- 1397,5	- 27,9
Spanien	2.328,2	2958,6	630,4	27,1
Schweden	1.230,6	1267,4	36,8	3,0
USA	19.909,0	22500,0	2591,0	13,0

Jahr	1998	2008**	Differenz	Differenz in %
Dänemark	835,4	840,9	5,5	0,7
Deutschland	4.539,0	4060	- 479	- 10,6
Frankreich	5.517,0	6033	516	9,4
Griechenland	292,3	392,3	100	34,2
Großbritannien	4.827,0	5502	675	14,0
Irland	234,4	331,6	97,2	41,5
Italien	3.625,6	3611	- 14,6	- 0,4
Niederlande	994,4	1055,4	61	6,1
Norwegen	677,4	756	78,6	11,6
Spanien	2.089,1	2799,1	710	34,0
Schweden	1.230,6	1267,4	36,8	3,0

Besteuerung von reichen Haushalten. Mit den höheren Einnahmen werden mehr Menschen und insbesondere Frauen im öffentlichen Sektor beschäftigt, wobei die Beschäftigungszahlen vor allem im Erziehungs-, Bildungs- und Gesundheitsbereich hoch ausfallen – hierauf werden wir im folgenden Abschnitt noch einmal zurückkommen.

Insbesondere dem deutschen Bildungsbereich und seinen bestehenden Mängeln ist nicht zuletzt angesichts der schlechten Ergebnisse im Rahmen der PISA-Studie viel Aufmerksamkeit zuteil geworden. Deutschland gibt hier im internationalen Vergleich deutlich weniger Geld aus als die meisten anderen OECD-Länder (vgl. Abbildung 11): In Deutschland belief sich der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am BIP auf 4,5 Prozent – damit liegt Deutschland um 0,9 Prozentpunkte unter dem OECD-Durchschnitt und hinter den skandinavischen Ländern, die die Spitzengruppe bilden (Finnland 6,3 Prozent, Norwegen und Schweden jeweils 7 Prozent, Dänemark 8,3 Prozent).²³ Allein zur Erreichung des OECD-Durchschnittswertes wären Mehrausgaben in Höhe von 22 Milliarden Euro notwendig. Um mit Norwegen und Schweden gleichzuziehen, wäre sogar eine Ausgabenerhöhung im Bildungsbereich in Höhe von mehr als 60 Milliarden Euro erforderlich.²⁴ Das mangelhaft ausgestattete deutsche Bildungssystem gilt mittlerweile als Gefahr für Deutschlands Innovationsfähigkeit. So beschreiben Wissenschaftler des *Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)* den Bildungsbereich im Rahmen einer breit angelegten Untersuchung als „Achillesferse“:

„Die größte Schwäche des deutschen Innovationssystems zeigt sich in ihrem Fundament, der Versorgung mit sehr gut ausgebildetem Personal. Dies betrifft vor allem das deutsche Bildungssystem, das – bei mittelmäßiger Qualität – im internationalen Vergleich zu wenige tertiär gebildete Absolventen produziert. Wenn hier nicht umgesteuert wird, dann kann die ungenügende Versorgung mit ‚klugen Köpfen‘ spätestens dann zu einem entscheidenden Hemmschuh für innovative, forschungsbasierte Unternehmen werden, wenn die geburtenstarken Jahrgänge ab 2015 aus dem Erwerbsleben ausscheiden.“²⁵



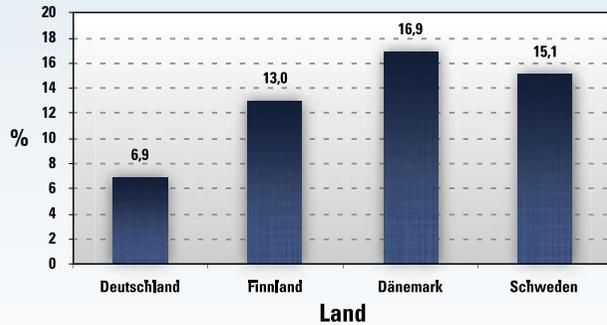


Abbildung 9
Gezahlte Arbeitnehmerentgelte des Staates in % des BIP in Deutschland und in den skandinavischen Ländern (2007)

Quelle: Europäische Kommission

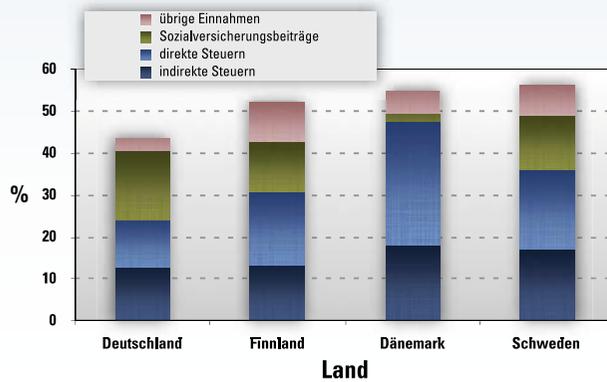


Abbildung 10
Die Einnahmestruktur der öffentlichen Hand in % des BIP in Deutschland und in den skandinavischen Ländern (2007)

Quelle: Europäische Kommission

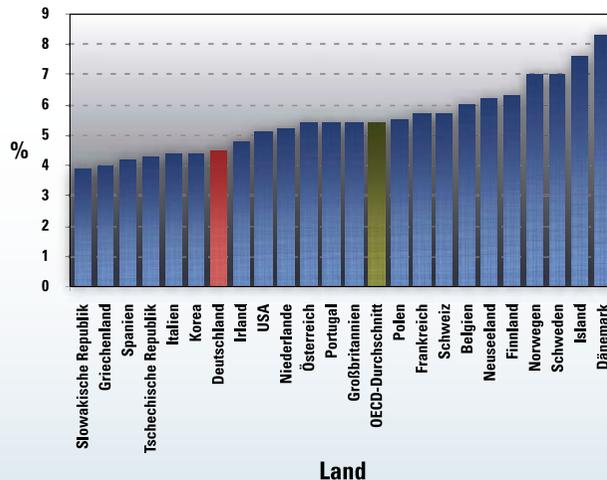
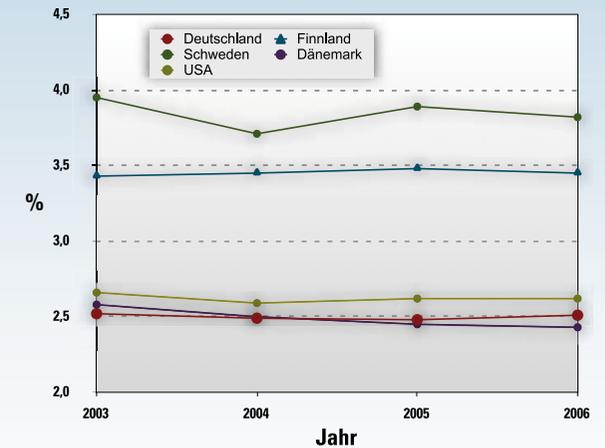


Abbildung 11
Bildungsausgaben der öffentlichen Hand in % des BIP im internationalen Vergleich (2005)

Quelle: OECD

Abbildung 12
Forschungs- und Entwicklungsausgaben in % des BIP im internationalen Vergleich (2003-2006)

Quelle: OECD



Auf der funktionalen Ebene gehört der Bereich *Forschung und Entwicklung* (kurz FuE), dem in Hinblick auf die Innovationsfähigkeit eines Wirtschaftsraumes eine Schlüsselstellung zukommt, zum Dienstleistungssektor. Auch hier weisen die deutschen Ausgaben auf einen deutlichen Steigerungsbedarf hin, wenn sie mit den führenden Ländern Finnland und Schweden verglichen werden (vgl. Abbildung 12): Die deutsche FuE-Intensität (FuE-Ausgaben in Prozent des BIP) liegt bei 2,5 Prozent. Die in diesem Bereich führenden Länder beschäftigen auch proportional mehr Forscher als Deutschland.²⁶

Im Bundesländervergleich steht Hessen im innerdeutschen Vergleich relativ gut da.²⁷ In absoluten Zahlen gaben nur die großen Flächenländer Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern mehr Geld für FuE aus (vg. Abbildung 13). Auch in Hinblick auf die FuE-Intensität schneidet Hessen im innerdeutschen Vergleich ähnlich gut ab, wobei die FuE-Aktivitäten zudem eine positive Dynamik aufweisen: Zwischen 1997 und 2003 stieg der Anteil der FuE-Ausgaben am BIP um 0,5 Prozentpunkte. Dabei besteht in Hessen ein deutliches Nord-Süd-Gefälle: Im Regierungsbezirk Darmstadt betrug die Forschungsintensität 3,3 Prozent, während die Werte für die Regierungsbezirke Gießen und Kassel mit 2 bzw. 0,9 Prozent deutlich darunter liegen (vgl. die Abbildungen 14 und 15).



Eckpunkte für eine zukunftsfähige Dienstleistungspolitik in Hessen 4 Wegweiser zur „High-Road“



Abbildung 13
FuE-Ausgaben 2003 nach Bundesländern in Rangfolge

Quelle: Frank Padberg, Hessens Forschung und Entwicklung im Kontext der Lissabon-Strategie, in: Staat und Wirtschaft in Hessen H. 3, März 2007

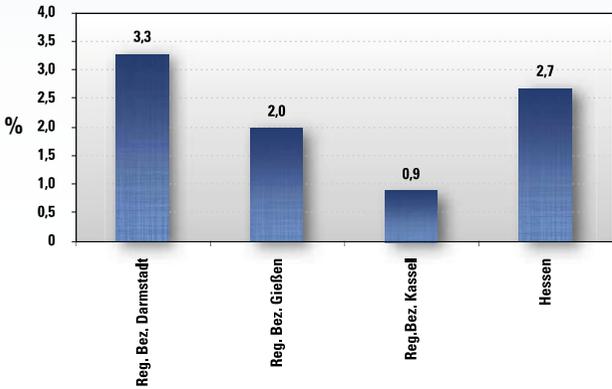


Abbildung 14
Anteil der FuE-Ausgaben am BIP in Hessen 2003 nach Regierungsbezirken

Quelle: Frank Padberg, Hessens Forschung und Entwicklung im Kontext der Lissabon-Strategie, in: Staat und Wirtschaft in Hessen H. 3, März 2007

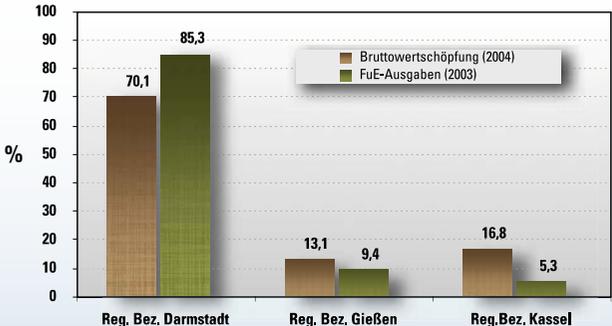


Abbildung 15
Anteil der Bruttowertschöpfung (nominal) und der FuE-Ausgaben in Hessen nach Regierungsbezirken (Hessen = 100)

Quelle: Frank Padberg, Hessens Forschung und Entwicklung im Kontext der Lissabon-Strategie, in: Staat und Wirtschaft in Hessen H. 3, März 2007



Qualifiziert erbrachte Dienstleistungen sind wichtig für ein hohes Wohlstandsniveau. Die Zukunft der deutschen Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur kann nicht in einem immer weiter ausgreifenden Niedriglohnsektor liegen.²⁸ Vielmehr sollte eine Strategie verfolgt werden, die auf Innovationsfähigkeit, Produktivität, Qualität und ein in der Breite gut qualifiziertes Personal sowie anspruchsvolle und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze setzt. Im Kapitel 3 ist gezeigt worden, dass Deutschland gerade im Vergleich zu den skandinavischen Ländern bei den sozialen und gesellschaftsbezogenen Dienstleistungen relativ schwach dasteht. Dieses Dienstleistungssegment ist aber mit den Bereichen Gesundheit, Soziales, Erziehung, Bildung und Wissen unter gesellschaftspolitischen und ökonomischen Gesichtspunkten besonders bedeutsam – hier liegen große Beschäftigungspotenziale und einem Ausbau dieser Dienstleistungsbranchen kommt eine entscheidende Bedeutung für Erhalt und Steigerung der Lebensqualität zu. Eine strategisch entscheidende Rolle einer solchen Tertiarisierungsstrategie spielt dabei die öffentliche Hand – unter anderem muss der Trend eines massiven Beschäftigungsabbaus im Öffentlichen Dienst umgekehrt werden und der Staatssektor wachsen.

Im Abschnitt 4.1 werden wir uns zunächst dem notwendigen Ausbau der Bereiche Erziehung und Bildung sowie dem Gesundheitswesen zuwenden. Daran anschließend wird im Abschnitt 4.2 eine innovationsgetriebene Wachstumsstrategie skizziert, die das Gegenmodell zur in Deutschland verfolgten Niedriglohnsektorstrategie ist und die den breiten Ausbau des Erziehungs- und Bildungssektors zur Voraussetzung hat.

Eckpunkte für eine zukunftsfähige Dienstleistungspolitik in Hessen 4 Wegweiser zur „High-Road“

4.1 Ausbau der sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen als zentrale strukturpolitische Aufgabe



Umfang und Qualität der in einer Gesellschaft verfügbaren sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen haben einen großen Einfluss auf den Wohlstand einer Gesellschaft. So ermöglicht ein gutes, ohne soziale Diskriminierung auskommendes Bildungssystem die Persönlichkeitsentwicklung und den Erwerb von Mündigkeit unabhängig von der Herkunft. Im Abschnitt 3 ist herausgearbeitet worden, dass Deutschland gegenüber den nordeuropäischen Ländern eine beträchtliche Lücke in diesem Dienstleistungssegment aufweist. Dabei darf nicht außer Acht bleiben, dass diese Dienstleistungslücke in engem Zusammenhang mit der Staatstätigkeit bzw. dem Umfang der öffentlichen Beschäftigung steht.

Wir wollen uns im Anschluss an die Ausführungen im Abschnitt 3 zunächst dem Erziehungs- und Bildungssektor zuwenden. Der Bildungsforscher *Roman Jaich* hat in einem Gutachten²⁹ für die Hans-Böckler-Stiftung ermittelt, dass für ein zukunftsfähiges Bildungssystem in Deutschland jährlich rund 38 Milliarden Euro zusätzlich aufgewendet werden müssten. Dabei sind die Kosten für den unbestritten notwendigen und allgemein erwünschten Ausbau von Schulen zu Ganztagschulen nicht enthalten, da diese, so Jaich, nicht ohne erheblichen weiteren Erhebungs- und Forschungsaufwand zu ermitteln sind.

Werden die skandinavischen Personalschlüssel zugrunde gelegt, dann werden die vorhandenen Beschäftigungspotenziale im deutschen Erziehungs- und Bildungswesen deutlich. *Cornelia Heintze* hat – ebenfalls im Rahmen eines Gutachtens für die Hans-Böckler-Stiftung – ermittelt, welche Beschäftigungswirkung eine Übertragung der skandinavischen Strukturen im Bereich der sozialen Dienstleistungen hätte.³⁰ Dabei muss beachtet werden, dass der Professionalisierungsgrad in den sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen der nordeuropäischen Staaten höher ausfällt – so ist es Standard in allen skandinavischen Ländern, dass etwa ein Drittel der Beschäftigten im vorschulischen Bereich über eine Hochschulbildung verfügt.

Gemäß der Berechnung von Heintze würde eine Übertragung der norwegischen und dänischen Verhältnisse im frühkindlichen/vorschulischen Bereich auf Deutschland mit einem Anstieg der Beschäftigung in Höhe von rund einer Million Arbeitsplätze einhergehen. Der schlechte deutsche Personalschlüssel im vorschulischen Bereich hat zur Folge, dass in den meisten Bundesländern die Zahl der Erzieherinnen und Erzieher je 1.000 Kinder nur bei 40 Prozent des skandinavischen Niveaus liegt. Die skandinavischen Länder sind mit ihren Betreuungsrelationen in der Lage, etwa den als gut angesehenen Standard der frühpädagogischen Forschung im Krippenbereich in Hinblick auf Qualität (ein Drittel Fachkräfte mit Hochschulabschluss) und Quantität (drei bis vier Kinder pro Fachkraft) zu erfüllen – Deutschland ist davon meilenweit entfernt.³¹ Auch wenn die nordeuropäischen Länder mit einzelnen deutschen Bundesländern verglichen werden, ergeben sich erstaunliche Befunde:

Branche	1982-1987	1987-1992	1992-1997	1998-2001	2001-2004
Infrastruktur, Transport	+ 2,0 %	+ 15,9 %	- 7,7 %	+ 6,1 %	- 2,6 %
Handel	- 0,8 %	+ 17,9 %	- 4,6 %	+ 1,2 %	- 6,0 %
Finanzdienstleistungen	+ 8,8 %	+ 12,2 %	- 0,8 %	+ 2,3 %	- 4,3 %
Gastronomie, Tourismus	+ 7,1 %	+ 18,7 %	+ 0,8 %	+ 12,5 %	- 4,1 %
Gesundheitswesen	+ 14,0 %	+ 20,3 %	+ 12,5 %	+ 6,1 %	+ 4,2 %
Staatliche Verwaltung	+ 8,0 %	+ 1,7 %	- 7,1 %	- 6,3 %	- 2,1 %

Tabelle 4
Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in ausgewählten Dienstleistungsbranchen (1982 bis 1997 nur Westdeutschland, ab 1998 Gesamtdeutschland)

Quelle: Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschaftspolitik – Arbeitskreis Dienstleistungen, Dienstleistungen in Deutschland: Besser als ihr Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig!, Anregungen für eine zukunftsfähige Dienstleistungspolitik aus dem Arbeitskreis Dienstleistungen der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Bonn 2006 (zusammengestellt von Josef Hilbert und Rolf Brandl), S. 15

„Hessen hatte Ende 2002 ein Drittel mehr Einwohner als Norwegen. Trotzdem existieren in Norwegen fast 80 Prozent mehr rechnerische Vollzeitstellen im Kindertagesstättenbereich als es in Hessen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte gab. Dänemark wiederum hatte Ende 2005 11 Prozent weniger Einwohner als Hessen Ende 2002. Trotz der geringeren Einwohnerzahl hatte Dänemark weit über doppelt so viele Vollzeit-Äquivalentbeschäftigte als es in Hessen oder Niedersachsen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte gab. Die fiktive Beschäftigungslücke erreicht für Hessen bei den Beschäftigten insgesamt die Größenordnung von 60.000 und in Niedersachsen die Größenordnung von 90.000 Arbeitsplätzen.“³²

Wird der deutsche mit dem skandinavischen Schulbereich verglichen, dann wären bei Übertragung des skandinavischen Personalschlüssels (Anzahl der Lehrkräfte pro 1.000 Schüler) 110.000 bis 400.000 Vollzeit-Arbeitskräfte mehr in Deutschland tätig. Werden berufliche Schulen und die Hochschulen ebenfalls berücksichtigt, dann beläuft sich die deutsche „Beschäftigungslücke“ nach Heintze auf eine halbe Million Arbeitsplätze³³ – in Hessen läge diese Lücke bei gut 30.000 Beschäftigten.

Damit kommen wir zum Gesundheitsbereich. Für Josef Hilbert ist die Gesundheitsbranche die heimliche Heldin des Strukturwandels der vergangenen 20 Jahre, da hier nach seiner Einschätzung rund eine Million Arbeitsplätze entstanden sind.³⁴ Auch der Arbeitskreis Dienstleistungen der Friedrich-Ebert-Stiftung und ver.di kommt zu diesem Ergebnis (vgl. auch Tabelle 4):

„Von den bedeutendsten Dienstleistungsbereichen kann nur das Gesundheitswesen eine kontinuierliche positive Beschäftigungsentwicklung in den vergangenen zwei Jahrzehnten aufzeigen. Es spricht daher vieles dafür, diesen Bereich als einen der zentralen und krisenfestesten Wachstumsbereiche innerhalb der Dienstleistungswirtschaft zu sehen. Vergleicht man hierzu den Anteil dieses Beschäftigungssektors an der Gesamtbeschäftigung Westdeutschlands, so ist dieser von 5,2 % in 1982 auf 7,3 % im Jahre 2004 angestiegen. Einen derart starken Bedeutungszuwachs kann kein anderer Wirtschaftszweig in diesem Zeitraum aufweisen.“³⁵

Die Bedeutung für Wertschöpfung und Beschäftigung geht weit über das eigentliche Gesundheitswesen hinaus. Um dies zu erfassen, ist vom Institut Arbeit und Technik (IAT) das so genannte Gesundheitszweibelmodell erdacht worden, das die gesamte Gesundheitswirtschaft in Form von Schichten erfasst. Der Kern des Modells³⁶ ist das personal-

intensive Gesundheitswesen (stationäre und ambulante Versorgung, Altenhilfe und die Gesundheitsverwaltung). Die erste Schicht um den Kern bildet der Handel mit pharmazeutischen, medizinischen und orthopädischen Erzeugnissen (auch Apotheken), die zweite Schicht beinhaltet die Vorleistungs- und Zuliefererindustrie (pharmazeutische Industrie, Medizintechnik, Bio- und Gentechnologie). Daran schließen sich in der vierten Schicht weitere Einrichtungen des Gesundheitsbereichs mit den Krankenversicherungen, Teilen der Renten- und Unfallversicherung usw. an. Wird der Begriff der Gesundheitswirtschaft weit gefasst, werden im Rahmen einer fünften Schicht schließlich auch noch der Fitness- und Wellnessbereich sowie der Gesundheitstourismus erfasst.

Auf Basis des IAT-Gesundheitszweibelmodells haben Alexander Oswald und Anja Rantsch sich mit dem Wachstums- und Beschäftigungspotenzial der Gesundheitswirtschaft befasst, wobei die fünfte Schicht des Zweibelmodells unberücksichtigt bleibt.³⁷ Im Jahr 2007 haben nach Berechnung der beiden Wissenschaftler rund 4,8 Millionen Menschen in der Gesundheitswirtschaft gearbeitet, für das Jahr 2030 prognostizieren Oswald/Rantsch 5,2 Millionen Beschäftigte. Den von ihnen berechneten Trend, der die Entwicklung der jüngeren Vergangenheit in Deutschland fortschreibt, fassen beide wie folgt zusammen:

„Von 1996 bis 2007 ist der Anteil der Beschäftigten in der Gesundheitswirtschaft von 11,2 % um 0,9 Prozentpunkte auf 12,1 % gestiegen. Zukünftig kann davon ausgegangen werden, dass dieser Anteil weiter steigen wird. Im Jahr 2030 könnte mit 14 % der Beschäftigten fast jeder 7. Erwerbstätige in der Gesundheitswirtschaft beschäftigt sein. Die Erwerbstätigenstruktur unterstreicht die beschäftigungspolitisch hohe Bedeutung des Gesundheits- und Sozialwesens. Es ist der eindeutig beschäftigungsintensivste Wirtschaftsbereich. In ihm arbeiten im Jahr 2007 mehr als drei Viertel der Beschäftigten der Gesundheitswirtschaft. Bis zum 2030 wird dieser Anteil auf 80 % steigen.“

Für Deutschland gilt, dass sich die allgemein erwartete positive Beschäftigungsentwicklung nicht automatisch ergeben muss, da die Verdienste in vielen Tätigkeitsfeldern des Gesundheitswesens unterdurchschnittlich ausfallen, und auch die Arbeitsbedingungen aufgrund einer hohen Arbeitsverdichtung unattraktiv und belastend sind³⁸ – zu denken ist in diesem Zusammenhang insbesondere an den Pflegebereich. Im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen haben die Arbeitgeber im Gesundheitswesen deshalb auch besondere Mühe, ihr Personal zu halten,⁴⁰ Berufsaufstiege und Arbeitgeberwechsel führen zu erheblichen Qualitätsverlusten. Bedenklich ist auch, dass jede zehnte Pflegekraft älter als 50 Jahre ist. Um auch in Zukunft Innovationsmotor und „Jobmaschine“ zu sein, müssen im Gesundheitswesen angemessene Löhne gezahlt und attraktivere Arbeitsbedingungen geschaffen werden. Bessere Arbeitsbedingungen sind dabei nur zu erreichen, wenn die Beschäftigung im Gesundheitswesen deutlich erhöht und die häufig untragbare Arbeitsbelastung so verringert wird.

Auch hierzu ist ein Blick in die skandinavischen Länder aufschlussreich, denn dort arbeiten relativ gesehen deutlich mehr Personen im Gesundheitswesen als dem Kernbereich der Gesundheitswirtschaft. Dabei muss bedacht werden, dass in diesen Staaten pflegerische und andere nicht-ärztliche Gesundheitsberufe seit den 1970er Jahren akademisiert wurden.⁴¹ Würde die Beschäftigungsstruktur der nordeuropäischen Länder im Gesundheitswesen auf Deutschland übertragen, dann führte dies zu einem Plus von rund einer Million Vollzeitarbeitsplätzen, was insbesondere an der höheren Beschäftigungszahl im Pflegebereich liegt.

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass Erziehung, Bildung und Gesundheitswesen diejenigen Bereiche sozialer und gesellschaftsorientierter Dienstleistungen sind, die quantitativ das größte Potential zur Schaffung neuer Arbeitsplätze bergen. Daneben



wäre aber etwa auch an den Bereich der öffentlichen Ordnung zu denken, dem insbesondere das Polizeiwesen zuzuordnen ist. Hier fand in den vergangenen Jahren, analog zum öffentlichen Dienst schlechthin, ein Angebots- und Beschäftigungsabbau statt, den es umzukehren gilt.

Ein Ausbau von sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen setzt die Bereitschaft voraus, den *Staatssektor* zu stärken, das heißt die Staatsquote zu erhöhen und die öffentliche Beschäftigung zu steigern. Dies wäre allerdings nur möglich, wenn der steuerpolitische Trend der Vergangenheit umgekehrt würde. Aufgrund verschiedener steuerpolitischer Maßnahmen ist es allein im Zeitraum 1998 bis 2008 zu steuerreformbedingten Einnahmeausfällen in Höhe von rund 20 Milliarden Euro pro Jahr gekommen, welche den staatlichen Ausgabenspielraum empfindlich einschränken; hinzu kommen in Zukunft Ausfälle in einer ähnlichen Größenordnung durch die im so genannten Konjunkturpaket II beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen. Angesichts des unbestritten bestehenden Ausgabenbedarfs – dies haben die voran stehenden Ausführungen gezeigt – ist diese Entwicklung fatal.⁴²

Um die Einnahmelücke der öffentlichen Hand zu schließen, sind strukturelle Einnahmeverbesserungen – d.h. höhere Steuereinnahmen – unerlässlich. Dabei muss allerdings zum einen bedacht werden, dass in der jüngsten Vergangenheit vor allem reiche Haushalte und Unternehmen entlastet wurden, während Haushalte mit mittleren oder geringen Einkommen von den Steuerreformen kaum oder gar nicht profitiert haben. Zum anderen – und hier besteht natürlich ein Zusammenhang mit dem gerade genannten Sachverhalt – fällt die Einkommens- und Vermögensverteilung auf allen Ebenen immer ungleicher aus.⁴³ Höhere staatliche Einnahmen wären zu erzielen, wenn die Vermögensteuer wieder erhoben und die Erbschaftsteuersätze gerade für große Erbschaften gesteigert würden. Ferner wäre es sinnvoll, die Gewerbesteuer zur Gemeindewirtschaftsteuer (Einbeziehung von Selbständigen und Verbreiterung der Besteuerungsgrundlage) weiter zu entwickeln, um so die Finanzkraft der Kommunen zu stärken. Darüber hinaus sollten Unternehmen wieder in angemessener Höhe besteuert und der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer erhöht werden. Nicht zuletzt wären die Erhebung einer Finanztransaktionssteuer sowie mehr Steuer- und Betriebsprüfungen sinnvoll. Ein steuerpolitisches Konzept, das die genannten Elemente enthält, ist von der Gewerkschaft ver.di erarbeitet worden – es würde für die öffentlichen Kassen Mehreinnahmen in Höhe von 75 Milliarden Euro generieren und die verteilungspolitische Schieflage in Deutschland zumindest im Ansatz korrigieren.⁴⁴ Das potentielle Mehraufkommen könnte verwendet werden, um die bestehende Lücke im Bereich der sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen zu schließen.

Eckpunkte für eine zukunftsfähige Dienstleistungspolitik in Hessen 4 Wegweiser zur „High-Road“

4.2 Besser statt billiger: Für eine innovationsgetriebene Wachstumsstrategie



In der jüngeren Vergangenheit war die Wirtschaftspolitik stark von der Vorstellung geprägt, dass die Arbeitslosigkeit insbesondere auf zu hohen Arbeitskosten und einer zu starken Regulierung des Arbeitsmarktes beruhe. Die Unterbeschäftigung in Deutschland, so die Behauptung, müsse insbesondere durch einen bewussten Ausbau des Niedriglohnssektors verringert werden. Nicht zuletzt sollte eine moderate Lohnentwicklung die internationale Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und so über die Exportnachfrage Beschäftigung sichern und zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Letzteres ist ohne Zweifel erreicht worden (vgl. oben, Kapitel 3), allerdings ist die Kehrseite dieser Entwicklung eine stagnierende Binnennachfrage. In der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise wird die hohe Exportabhängigkeit zum Bumerang, weil der Einbruch der weltweiten Nachfrage Deutschland besonders hart trifft. Die wirtschaftspolitische Strategie einer einseitigen Exportförderung durch Lohnzurückhaltung muss als gescheitert betrachtet werden – die Wirtschafts- und Strukturpolitik sollte sich auf die Stärkung der Binnennachfrage konzentrieren. Neben der staatlich vorangetriebenen Tertiärisierung insbesondere durch Förderung der sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen kommt dabei einer *innovationsorientierten Wachstumsstrategie* eine Schlüsselrolle zu: Anstatt durch geringere Lohnkosten mittels Lohnzurückhaltung bzw. Lohndumping die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, sollten Innovationen, also bessere Produktionsverfahren (Prozessinnovationen) und neue bzw. bessere Produkte (Produktinnovationen) zentrale Wettbewerbsparameter sein. Eine wichtige Rolle kommt im Rahmen einer innovationsorientierten Wachstumsstrategie dabei einer stabilen Lohnentwicklung und speziell dem *Flächentarifvertragssystem* zu: Durch die Institution des Flächentarifvertrags haben alle Unternehmen bei den Arbeitskosten die gleichen Ausgangsbedingungen und müssen sich folglich bemühen, besonders effizient zu produzieren oder bessere bzw. neue Güter und Dienstleistungen am Markt zu etablieren. Eine Stärkung der Flächentarifverträge durch eine erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung sowie ein gesetzlicher Mindestlohn in angemessener Höhe wären wichtige Flankierungen einer solchen Strategie.

Innovationen sind abhängig von Kreativität, Wissen und Informationen, sie beruhen abstrakt gesprochen auf zusätzlichem und neuem Wissen, das einem Unternehmen einen temporären Vorteil im Wettbewerb und damit einen Extragewinn verschafft. In Anbetracht der hohen und zunehmenden Komplexität des wirtschaftlichen Produktionsprozesses und dem viel diskutierten Übergang zur Wissensgesellschaft⁴⁵ ist eine gut ausgebildete Bevölkerung eine wesentliche Voraussetzung für Innovationen und ihre Diffusion: Kenntnisse, erworbene Fähigkeiten und Kompetenzen sind Grundlagen für die wirksame Anwendung und den Einsatz von neuen Technologien.

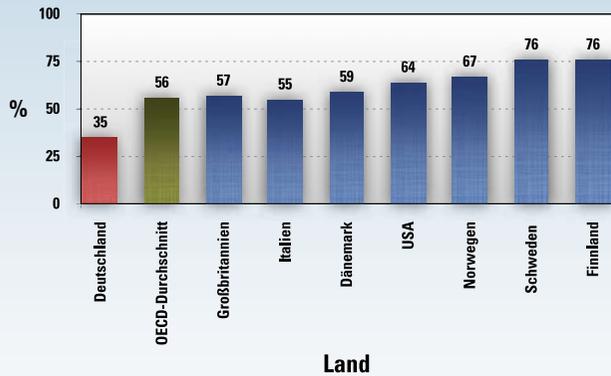


Abbildung 16
Studienanfängerzahlen in ausgewählten OECD-Ländern (2006)

Quelle: OECD

Einen besonderen Stellenwert nehmen auch in Hinblick auf eine offensive Innovationspolitik mithin höhere Erziehungs- und Bildungsausgaben ein, da kumuliertes Wissen, das durch Erziehung und Bildung vermittelt wird, letztlich die entscheidenden Grundlagen für Erfindungen und Innovationen sind. Je schneller und besser die Beschäftigten neues Wissen aufgreifen und verarbeiten können, desto höher ist die Innovationsfähigkeit und damit das wirtschaftliche Wachstumspotenzial eines Landes.⁴⁶

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass Deutschland eine im internationalen Vergleich sehr geringe Akademikerquote aufweist, das heißt ein vergleichsweise geringer Anteil eines Jahrgangs nimmt in Deutschland ein Hochschulstudium auf (vgl. Abbildung 16). Dabei ist zwar einschränkend zu berücksichtigen, dass dies in Deutschland zumindest zum Teil durch die Berufsausbildung im dualen System ausgeglichen wird. Trotzdem wird die niedrige deutsche Akademikerquote zu Recht beklagt, eine höhere Quote ist eine entscheidende Voraussetzung für eine Steigerung von hoch- und höchstqualifiziert Beschäftigten und damit für Innovationen und ihre Verbreitung. Eine solche Steigerung sollte aber vor allem die hohe soziale Immobilität⁴⁷ in Deutschland im Blick haben, das heißt eine Erhöhung der Studierendenquote muss mit einem Anstieg des Studierendenanteils von Kindern aus sogenannten bildungsfernen Schichten verbunden werden.

Hierzu wäre zwingend erforderlich, dass die öffentliche Hand mehr Geld im Erziehungs- und Bildungsbereich verausgabt und insbesondere die Zahl der dort Beschäftigten erhöht. Deutschland müsste sich zudem von seinem selektiven Bildungssystem verabschieden und ein inklusives Bildungswesen entwickeln, d.h. Gemeinschaftsschulen („Eine Schule für alle“) mit einem ganztägigen Angebot müssten das mehrgliedrige Schulsystem ablösen. So könnten alle Kinder und Jugendliche bestmöglich individuell unterstützt und gefördert werden, damit sie ihre Potenziale entfalten.

Unentbehrlich für mehr Innovationen sind auch generell höhere Ausgaben im Bereich Forschung und Entwicklung, was eine Steigerung der in diesem Bereich tätigen Personen einschließt. Deutschland liegt im Bereich der Forschungsintensität deutlich hinter den führenden Ländern zurück (vgl. dazu Kapitel 3). Auch in diesem Politikfeld, das über den Hochschulbereich eng mit dem Bildungsbereich verknüpft ist, ist die öffentliche Hand aufgefordert, ihre Ausgaben zu steigern. Ein Schwerpunkt sollte dabei der Ausbau erneuerbarer Energien bzw. eine Steigerung der Energieeffizienz sein, der aufgrund der ökologischen Problematik und der zur Neige gehenden atomaren und fossilen Rohstoffe in Zukunft ein großer Wachstumsmarkt sein wird.



Obwohl sich auch in Deutschland die Wirtschaftsstruktur deutlich zu Gunsten des Dienstleistungssektors verschoben hat, besteht doch eine große Dienstleistungslücke, und zwar im Bereich der sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen. Sie hat mit wirtschaftspolitischen Orientierungen und Entscheidungen zu tun, die auf Exportorientierung durch eine moderate Lohnentwicklung sowie den Abbau staatlicher Aktivitäten⁴⁸ und eine Verkleinerung des Öffentlichen Dienstes – Stichwort „schlanker Staat“ – setzen. In der jüngeren Vergangenheit wurde versucht, die Dienstleistungsbeschäftigung durch eine Lohnspreizung im unteren Einkommensbereich zu steigern.

Demgegenüber würde ein Anstieg der Beschäftigung im Bereich der sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen – insbesondere sind dies die Tätigkeitsfelder Erziehung und Bildung sowie Pflege und Gesundheit, aber etwa auch Kultur und öffentliche Sicherheit – einen Ausbau des Staatssektors und eine Steigerung der öffentlichen Beschäftigung bei anständiger Bezahlung und guten Arbeitsbedingungen erfordern. Voraussetzung dafür wäre wiederum eine sozial ausgewogene Steuerpolitik, die die dafür nötigen Einnahmen generieren müsste. Wie das Beispiel der skandinavischen Länder zeigt, würde die hier vorgeschlagene wirtschafts- und strukturpolitische Strategie zu einem höheren Lebensstandard, einer höheren Beschäftigungsquote von Frauen, einem kleineren Gender-Pay-Gap sowie einer egalitäreren Einkommensverteilung führen. Darüber hinaus würden höhere Erziehungs- und Bildungsausgaben, einhergehend mit einer deutlichen Erhöhung der Beschäftigung in diesen Bereichen, die wesentliche Voraussetzung für eine innovationsgetriebene Wachstumsstrategie schaffen.

Ob die in Deutschland – und mithin auch in Hessen – bestehende Lücke im Bereich der sozialen gesellschaftsorientierten Dienstleistungen geschlossen, die Innovationsfähigkeit gestärkt und damit in Zukunft die High Road in die Dienstleistungsgesellschaft eingeschlagen wird, ist letztlich eine Frage von zukünftigen politischen Weichenstellungen und von gesellschaftlichen Interessen, die sich durchzusetzen vermögen.

¹ Zahlen für Deutschland sind zu finden in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Taschenbuch 2008, Bonn 2008.

² Vgl. Wolfgang Emmel, Wirtschaftsstrukturelle Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Hessen und Deutschland 1950 bis 2005, in: Staat und Wirtschaft in Hessen, Heft 7/8, Juli/August 2007.

³ Vgl. Gerhard Bosch/Alexandra Wagner, Dienstleistungsgesellschaften in Europa und Ursachen für das Wachstum der Dienstleistungsbeschäftigung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 55, H. 3, 2003, S. 483; vgl. dazu ausführlich dieselben, Measuring economic tertiarisation, in: Gerhard Bosch/Steffen Lehndorff (Hrsg.), Working in the Service Sector, London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2005 (reprinted 2007).

⁴ Eine andere Untergliederung des Dienstleistungssektors liefert Philipp Ehmer, Dienstleistungen im Strukturwandel, Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen 446, Mai 2009. Ehmer liefert auch einen aktuellen Überblick zur jüngsten Entwicklung einzelner Dienstleistungsbranchen.

⁵ Steffen Lehndorff, Motor der Entwicklung – oder fünftes Rad am Wagen? Soziale Dienstleistungen als gesellschaftliche Investitionen, <http://www.memo.uni-bremen.de/docs/m3308.pdf>, 2008, S. 6 (ursprünglich erschienen in: Steffen Lehndorff (Hrsg.), Das Politische in der Arbeitspolitik, Berlin 2006).

⁶ Steffen Lehndorff, Hochwertige Dienstleistungen gibt's nicht zum Nulltarif. Wandel der Beschäftigung in Dienstleistungsbereichen – ein europäischer Vergleich, in: Institut Arbeit und Technik, IAT-Report 2002-05, S. 5.

⁷ So die Einschätzung des Arbeitskreises Dienstleistungen der Friedrich-Ebert-Stiftung und von vdr, vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschaftspolitik – Arbeitskreis Dienstleistungen, Dienstleistungen in Deutschland: Besser als ihr Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig!, Anregungen für eine zukunftsfähige Dienstleistungspolitik aus dem Arbeitskreis Dienstleistungen der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Bonn 2006 (zusammengestellt von Josef Hilbert und Rolf Brandl), S. 7. Einen aktuellen Überblick über einige Bereiche unternehmensbezogener Dienstleistungen liefern verschiedene Beiträge in Thomas Lünenendonk/Jörg Hossenfelder (Hrsg.), Dienstleistungen: Vision 2020, Frankfurt 2009.

⁸ Peter Kalmbach/Reiner Franke/Karin Knottenbauer/Hagen Krämer, Die Interdependenz von Industrie und Dienstleistungen, Berlin 2005.

⁹ Ebenda, S. 232.

¹⁰ Vgl. zur Einkommensentwicklung im zu Ende gegangenen Aufschwung ausführlich Camille Logeay/Rudolf Zwiener, Deutliche Realeinkommensverluste für Arbeitnehmer: Die neue Dimension des Aufschwungs, in: WSI Mitteilungen 8/2008.

¹¹ Vgl. z.B. Hansjörg Herr, Der Merkantilismus der Bundesrepublik in der Weltwirtschaft, in: Klaus Voy/Werner Polster/Claus Thomasberger (Hrsg.), Marktwirtschaft und politische Regulierung, Marburg 1991.

¹² Vgl. Philipp Ehmer, Dienstleistungen, a.a.O.

¹³ Gerhard Bosch/Steffen Lehndorff, Introduction: service economies – high road or low road?, in: Gerhard Bosch/Steffen Lehndorff (Hrsg.), Working in the Service Sector, London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2005 (reprinted 2007).

¹⁴ Gerhard Bosch/Thomas Haipeter/Erich Latniak/Steffen Lehndorff, Demontage oder Revitalisierung? Das deutsche Beschäftigungsmodell im Umbruch, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 59, H.2.2007, S. 332.

¹⁵ Cornelia Heintze, Der öffentliche Sektor im skandinavischen Modell, in: WSI-Mitteilungen 4/2009, S. 5f.; vgl. zu Schweden auch: Jan Schalauske/Sebastian Streb, Schweden: „Wettbewerbsmodernisierung“ im Wohlfahrtsstaat, in: Hans-Jürgen Bieling/Christina Deckwirth/Stefan Schmalz (Hrsg.), Liberalisierung und Privatisierung in Europa, Münster 2008.

¹⁶ Vgl. dazu ausführlich Alexandra Wagner, Services and the employment prospects for woman, in: Gerhard Bosch/Steffen Lehndorff (Hrsg.), Working in the Service Sector, London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2005 (reprinted 2007). Steffen Lehndorff, Hochwertige, a.a.O. und Gerhard Bosch/Alexandra Wagner: Dienstleistungsgesellschaften, a.a.O.

¹⁷ Norwegen wird hier wegen der hohen Bedeutung der Gas- und Ölförderung, die das Ergebnis verzerren würde, nicht einbezogen. Dies gilt auch für die nachstehende Darstellung der Einnahme- und Ausgabestruktur der öffentlichen Haushalte.

¹⁸ Vgl. Cornelia Heintze, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich – Deutschlands Reformirrweg im Lichte des skandinavischen Erfolgsmodells, Leipzig 2005 und dieselbe, Staat als Partner, in: Angelika Beier/Kai Eicker-Wolf/ Stefan Közell/Achim Truger (Hrsg.), Investieren, sanieren, reformieren? Marburg 2006. Vgl. auch Sven Jochem, Skandinavische Beschäftigungspolitik – Stärken und Schwächen im internationalen Vergleich, in: WSI Mitteilungen 1/2009.

¹⁹ Vgl. Cornelia Heintze, Wohlfahrtsstaat, a.a.O., S. 46 ff.

²⁰ Sabine Kuhlmann, Öffentlicher Dienst in Deutschland: Reformfähig oder -resistent?, in: Leo Kißler/René Lasserre/Hélène Pautrat (Hrsg.), Öffentliche Beschäftigung und Verwaltungsreform in Deutschland und Frankreich, Frankfurt 2007. Kuhlmann gibt einen kursorischen Überblick über die Entwicklung des Öffentlichen Dienstes in Deutschland seit Gründung der Bundesrepublik.

²¹ Zahlen zum Personalabbau im Öffentlichen Dienst sowie zur Personalkostenentwicklung des Landes Hessen sind zu finden in den jährlich erscheinenden Schwerpunktforderungen der Gewerkschaften in Hessen, vgl. dazu z.B. die aktuellen Schwerpunktforderungen unter <http://www.hessen.dgb/themen/haushalt/index3>.

²² Dies gilt auch, wenn ein größerer Zeitraum als in Tabelle 2 zu Grunde gelegt wird. Wenn die öffentliche Beschäftigung enger gefasst wird und Unternehmen im öffentlichen Besitz ausgeschlossen werden, ändert sich der Befund ebenfalls nicht – vgl. dazu Tabelle 3.

²² Wenn Bildungsausgaben in Deutschland auf der Ebene der Bundesländer verglichen werden, dann schneidet Hessen unterdurchschnittlich gut ab: Im Schulbereich liegt Hessen dabei bei den Ausgaben pro Schüler leicht, im Hochschulbereich bei den Ausgaben pro Studierenden deutlich unter dem deutschen Durchschnitt. Vgl. Statistisches Bundesamt, Bildungsausgaben. Ausgaben je Schüler/-in 2006, Wiesbaden 2009 und Statistisches Bundesamt, Hochschulen auf einen Blick, Ausgabe 2008, Wiesbaden 2008.

²⁴ Eine gute Übersicht über die deutschen Bildungsausgaben im internationalen Vergleich ist zu finden in: o.V., Die Politik muss ihr Versprechen erfüllen, GEW, Transparent – Wirtschaftspolitik & Bildungsfinanzierung, Ausgabe 1-2009.

²⁵ Heike Belitz/Marius Clemens/Jens Schmidt-Ehmcke/Stephanie Schneider/Axel Werwatz, Rückstand bei der Bildung gefährdet Deutschlands Innovationsfähigkeit, in: DIW-Wochenbericht, 75. Jahrgang, 12.11.2008, Heft 46/2008, S. 723 f.

²⁶ Vgl. ebenda.

²⁷ Vgl. Frank Padberg, Hessens Forschung und Entwicklung im Kontext der Lissabon-Strategie, in: Staat und Wirtschaft in Hessen H. 3, März 2007.

²⁸ Zum deutschen Niedriglohnsektor vgl. Claudia Weinkopf, Niedrig-, Kombi- Mindestlöhne, in: Kai Eicker-Wolf/Stefan Körzell/Torsten Niechoj/Achim Truger (Hrsg.), In gemeinsamer Verantwortung. Die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Großen Koalition 2005-2009, Marburg 2009; Gerhard Bosch/Claudia Weinkopf (Hrsg.), Arbeiten für wenig Geld, Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, Frankfurt 2007; Gerhard Bosch/Thorsten Kalina/Claudia Weinkopf, Niedriglohnbeschäftigte auf der Verliererseite, in: WSI Mitteilungen 8/2008; zum Niedriglohnsektor in Hessen vgl. DGB Hessen, Niedriglohnsektor ... gibt's den?, Frankfurt 2008.

²⁹ Roman Jaich, Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems, Gutachten der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2008.

³⁰ Cornelia Heintze, Bildung und Gesundheit als öffentliche Güter im wohlfahrtsstaatlichen Kontext – ein Vergleich zwischen Deutschland und skandinavischen Ländern hinsichtlich Finanzierung, Wohlfahrtsergebnissen und Beschäftigungsrelevanz, Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2008. Für den Beschäftigungsvergleich sind insbesondere die Seiten 253-309 relevant.

³¹ Ebenda, S. 260 f.

³² Ebenda, S. 262. Vollzeitäquivalente werden errechnet, indem Teilzeit- in Vollzeitstellen umgerechnet werden.

³³ Ebenda, S. 272 f.

³⁴ Josef Hilbert, Gestern Bremsklotz – morgen Motor für Beschäftigung, in: Magazin Mitbestimmung 11/2006.

³⁵ Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 15.

³⁶ Vgl. Dennis Alexander Oswald/Anja Ranscht, Wachstums- und Beschäftigungspotenziale der Gesundheitswirtschaft in Berlin-Brandenburg. Studie im Auftrag von HealthCapital Berlin-Brandenburg, Darmstadt 2007, S. 28 f.; vgl. auch Elke Dahlbeck/Josef Hilbert, Beschäftigungstrends in der Gesundheitswirtschaft im regionalen Vergleich, Institut Arbeit und Technik, Forschung aktuell, 6/2008, S. 3.

³⁷ Dennis Alexander Oswald/Anja Ranscht, Wachstums- und Beschäftigungspotenziale, a.a.O. und dieselben, Clustermonitoring für die Gesundheitsregion Berlin-Brandenburg, Darmstadt 2008.

³⁸ Dennis Alexander Oswald/Anja Ranscht, Clustermonitoring, a.a.O., S. 6.

³⁹ Josef Hilbert/Michaela Evans, Achillesferse einer Zukunftsbranche, in: Magazin Mitbestimmung, 06/2008.

⁴⁰ Tilo Gewiese/Ute Leber/Barbara Schwengler, Personalbedarf und Qualifizierung im Gesundheitswesen – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels und der IAB-Gesundheitswesenstudie, MitAB 2/2003, S. 152 f.

⁴¹ Vgl. Cornelia Heintze, Bildung a.a.O., S. 276 ff.

⁴² Vgl. zu steuerpolitischen Trends der jüngsten Vergangenheit Kai Eicker-Wolf/Achim Truger, Von Steuerreform zu Steuerreform ..., in: WISO-Info 1-2008; vgl. auch Achim Truger/Kai Eicker-Wolf/Marcus Blumtritt: Auswirkungen der (Wieder-)Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen, Düsseldorf 2007 und Achim Truger, Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen: Das Beispiel der rot-grünen Steuerreformen, in: Prokla, H. 1, März 2009.

⁴³ Vgl. dazu ausführlich Irene Becker, Einkommens- und Vermögensverteilung, in: Kai Eicker-Wolf/Stefan Körzell/Torsten Niechoj/Achim Truger (Hrsg.), In gemeinsamer Verantwortung. Die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Großen Koalition 2005-2009, Marburg 2009.

⁴⁴ Ver.di, Konzept Steuergerechtigkeit, Berlin 2009. Das Aufkommen würde mit 75 Mrd. Euro aufgrund der im Zuge des Konjunkturpakets II erfolgten Änderungen etwas höher ausfallen.

⁴⁵ Vgl. z.B. Nico Stehr, Wissen und Wirtschaften, Frankfurt/Main 2001 und Johann Welsch, Innovationspolitik. Eine problemorientierte Einführung, Wiesbaden 2005, S. 284 ff.

⁴⁶ Johann Welsch, Innovationspolitik, a.a.O., S. 40.

⁴⁷ Bundesministerium für Bildung und Forschung, Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006, 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem, Berlin 2007, S. 61 ff.

⁴⁸ Vgl. dazu sowie generell zur Frage der Finanzierbarkeit zusätzlicher staatlicher Ausgaben Achim Truger, Die makroökonomische Bedeutung öffentlicher Investitionen und ihre Finanzierbarkeit, in: WSI Mitteilungen 5/2009.

Impressum

Herausgeber:
Stefan Körzell, Vorsitzender
Deutscher Gewerkschaftsbund
Bezirk Hessen-Thüringen
Wilhelm-Leuschner-Str. 69-77
60329 Frankfurt

Bearbeitung:
Kai Eicker-Wolf
Sylvia Kampa

Gestaltung:
Andreas Kowarschik
PART, Berlin
www.part-im-internet.de

Erschienen:
August 2009

www.hessen.dgb.de