

## **Motor der Entwicklung – oder fünftes Rad am Wagen? Soziale Dienstleistungen als gesellschaftliche Investitionen<sup>1</sup>**

„Als der kleine Prinz in die Bundesrepublik kam, sah er die Experten aller Parteien und vieler Wissenschaften mit von Eifer geröteten Köpfen am Werk.

Was tut ihr? fragte er.

Wir sparen Beamte ein.

Aha, sagte der kleine Prinz, als sich der Applaus der Journalisten gelegt hatte, der Staat hat also zu viele Beamte.

Nein, erwiderten die Experten, der Staat hat nicht genug Beamte, um die Nachfrage nach staatlichen Leistungen zu befriedigen.

Warum nehmt ihr ihm dann Beamte weg, statt ihm welche dazuzugeben?

Wir wollen nicht mehr Steuern zahlen. Das Geld soll lieber den privaten Unternehmern zugute kommen, damit sie investieren können.

Ich verstehe, sagte der kleine Prinz, die Unternehmer haben also nicht genug Maschinen, um die Nachfrage nach ihren Leistungen zu befriedigen.

Doch, die Unternehmer haben zu wenig Nachfrage und zu viele Maschinen; die können gar nicht alle Produktionskapazitäten nutzen, mehr als eine Millionen Menschen suchen Arbeit, die Sparsummen bei den Banken werden nicht in Käufe umgesetzt.

Dann könnt ihr euch ja viel mehr leisten, rief der kleine Prinz. Ihr lebt unter euren Verhältnissen.“<sup>2</sup>

### **Einleitung**

Der Übergang in die „Dienstleistungsgesellschaft“ dient vielen Wissenschaftlern und Politikern seit Jahren als eine Art Joker, um – je nach politischer Provenienz – für notwendig gehaltene oder befürchtete Umbrüche in der Arbeitswelt suggestiv vor Augen führen zu können. Alle Arbeit wird, glaubt man den in der Öffentlichkeit verbreiteten Stereotypen, zur Dienstleistungsarbeit: Differenzierte Konsumentenerwartungen machten *Kundenorientierung* zum Dreh- und Angelpunkt einer erfolgreichen Gestaltung der Dienstleistung; die *Flexibilität* des Personals – nicht zuletzt in zeitlicher Hinsicht – gehöre zum Kern dieser Kundenorientierung; doch auch die Erwartungen der Beschäftigten an ihre Arbeitsbedingungen unterschieden sich, angesichts einer *Differenzierung der Lebenslagen*, ganz erheblich von jenen vergleichsweise

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Aufsatz ist dem von mir herausgegebenen Buch „Das Politische in der Arbeitspolitik – Ansatzpunkte für eine nachhaltige Arbeits- und Arbeitszeitgestaltung“ entnommen, in dem der Forschungsschwerpunkt Arbeitszeit und Arbeitsorganisation am IAT das Spektrum seiner Forschungen vorgestellt hat. Zur näheren Information und Quellenangabe vgl. die Abbildung auf der folgenden Seite.

<sup>2</sup> Diese zeitgenössische Adaption von Antoine de Saint-Exupéry hatte Bert Rürup (1978) einem Aufsatz von Karl-Otto Hondrich im SPD-Theorieorgan „Die neue Gesellschaft“ aus dem Jahre 1976 entnommen. Ungeachtet der Frage, ob die Befriedigung des wachsenden Bedarfs an öffentlichen Dienstleistungen unbedingt mit dem Beamtenstatus verknüpft sein muss, reflektiert diese kleine Geschichte noch eine Ära wirtschaftlichen Denkens, in der Volkswirtschaft mehr war als die Verlängerung einzelwirtschaftlicher Kalküle. Mit dem – einstweiligen – Sieg der neoklassischen Reconquista ist dies unüblich geworden, zumal der Applaus der Journalisten sich immer noch nicht gelegt hat.

homogenen Beschäftigteninteressen, die als typisches Merkmal der großen Fabriken des 20. Jahrhunderts gelten.

Steffen Lehndorff (Hg.)	
<b>Das Politische in der Arbeitspolitik</b>	
Ansatzpunkte für eine nachhaltige Arbeits- und Arbeitszeitgestaltung	
Berlin: edition sigma 2006	
279 S., kartoniert ISBN 3-89404-534-5 € 19,90	
<p><b>TEIL 1: BETRIEBLICHE ARBEITSGESTALTUNG OHNE KOMPASS UND RUDER?</b></p> <p>Auf der Suche nach Verteilungs- und Gestaltungsspielräumen Eine Bilanz der Organisationsveränderungen seit den 90er Jahren <i>Erich Latniak</i></p> <p>Nachhaltige Arbeitsgestaltung in der Wissensökonomie? Zum Verhältnis von Belastungen und Autonomie in neuen Arbeitsformen <i>Anja Gerlmaier</i></p> <p>Betriebliche Grenzen der „Verbetrieblichung“ Erfahrungen bei der Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle in kleinen und mittleren Unternehmen <i>Gabi Schilling, Erich Latniak</i></p> <p>Kunden, Kennziffern und Konkurrenz Markt und Organisation in der Dienstleistungsarbeit <i>Steffen Lehndorff, Dorothea Voss-Dahm</i></p>	<p><b>TEIL 2: INSTITUTIONEN ZWISCHEN DEREGULIERUNG UND NEUBEGRÜNDUNG</b></p> <p>Sicherheit anbieten, Vielfalt ermöglichen Über Krise und Reformen der Arbeitszeitregulierung <i>Steffen Lehndorff</i></p> <p>Betriebsräte unter Handlungsdruck Interessenvertretungspolitik im Zeichen der flexiblen Arbeitszeitregulierung <i>Thomas Haipeter</i></p> <p>Nationale oder unternehmensspezifische Muster der Flexibilität? Eine empirische Untersuchung von Flexibilitätsmustern aus- und inländischer Unternehmen in fünf europäischen Ländern <i>Sebastian Schief</i></p> <p>Motor der Entwicklung – oder fünftes Rad am Wagen? Soziale Dienstleistungen als gesellschaftliche Investitionen <i>Steffen Lehndorff</i></p>

Angesichts dieser „Natur“ von Dienstleistungen und der durch sie geprägten Gesellschaft sollen die im Industriezeitalter entstandene Institutionen, die das Arbeitsleben prägen, keinen oder nur noch sehr eingeschränkten Bestand haben. So prognostiziert Castells, dass “die traditionelle Form von Arbeit, aufbauend auf Vollzeitbeschäftigung, klarer beruflicher Zuordnung und einem Karrieremuster im Lebensverlauf langsam aber sicher erodiert” (Castells 1996: 268). Und Streeck/Heinze (1999: 41) diagnostizierten in einem viel gelesenen Aufsatz unter Verweis auf Länder mit so unterschiedlichen Arbeitsmarktinstitutionen wie Dänemark, die Niederlande und die USA, dass Dienstleistungen „ein anderes Arbeitsregime als die Industrie“ bräuchten. Scheinbar alternativlos mutete ihre Feststellung an, Dienstleistungen erforderten eine Abkehr vom „Arbeitsverhältnis de Luxe“, wie es für die deutsche Industrie immer noch typisch sei. In dieselbe Richtung zielte eine der Schlüsselaussagen der Wissenschaftlergruppe im „Bündnis für Arbeit“ (Fels u.a. 1999: 3), dass „eine Expansion des Dienstleistungssektors ... wirksam durch eine *Senkung der Arbeitskosten* gefördert werden“ könne.

Die Botschaft vieler Betrachtungen über die Dienstleistungsgesellschaft lautet denn auch, dass ein stark entwickelter Dienstleistungssektor die Akzeptanz nicht allein einer Differenziertheit, sondern auch einer Polarisierung der Arbeitsverhältnisse voraussetze. Man habe zu wählen zwischen hoher Arbeitslosigkeit in Europa oder hoher Ungleichheit in den USA. Die Forderung nach einer Stärkung des Dienstleistungssektors gewinnt damit unter der Hand eine programmatische Bedeutung. Sie wird zum Vehikel der Einebnung der institutionellen Unterschiede zwischen den verschiedenen Kapitalismen und suggeriert die Hinfälligkeit der sozialen Kompromisse des 20. Jahrhunderts.

Angesichts der weitreichenden Implikationen von Vorstellungen über „die“ Dienstleistungsgesellschaft ist es sinnvoll, sich die Unterschiedlichkeit der Entwicklung von Dienstleistungsbeschäftigung und Dienstleistungsarbeit in verschiedenen Ländern und Branchen, die Ursachen dieser Unterschiedlichkeit sowie die Möglichkeiten alternativer Entwicklungspfade vor Augen zu führen.<sup>3</sup> Derartige unterschiedliche Entwicklungspfade werden häufig als „high road“ und „low road“ gekennzeichnet. Die Unterschiede beziehen sich sowohl auf Arbeits- als auch auf Produktmärkte. Bei der high road besteht ein positives Wechselverhältnis zwischen der Herstellung von Qualitätsprodukten und hoher Dienstleistungsqualität und guten Arbeitsbedingungen, wie einer angemessenen Bezahlung, sozialer Sicherheit und hoher Qualifikation der Beschäftigten. Gesichert wird dieser Entwicklungspfad durch Institutionen, die in beiden Märkten längerfristige Investitionsperspektiven eröffnen. Die low road dagegen bewegt sich auf einer Negativspirale zwischen Kurzfristigkeit der Märkte infolge eines schwachen institutionellen Rahmens und schlechten Arbeitsbedingungen (Sengenberger/Campbell 1994).

Im Folgenden soll der sicher geglaubte Zusammenhang zwischen Dienstleistungsgesellschaft und Entstandardisierung gegen den Strich gebürstet werden. Dies geschieht vor allem mit Blick auf soziale Dienstleistungsarbeit. Gerade Pflegetätigkeiten, Kinderbetreuung und andere personenbezogene Dienstleistungen werden gerne als Beispiele für den großen Bedarf an einfachen Dienstleistungen genannt, deren Arbeitsbedingungen unterhalb angestammter „Besitzstände“ angesiedelt sein müssten, wenn sie denn gesellschaftlich bezahlbar werden sollen. Welche Erfolgsaussichten und Konsequenzen hätte es aber, die zu einem geflügelten Wort gewordene „Dienstleistungslücke“ in Deutschland mit (mehrheitlich weiblichen) Lückenbüsserinnen schließen zu wollen? Womöglich sogar auf der Basis von Ein-Euro-Jobs? Ist es

---

<sup>3</sup> Zum Folgenden vgl. ausführlicher Bosch/Lehndorff 2005. Die Überlegungen sind im Ergebnis des EU-Forschungsprojekts „New Forms of Employment and Working Time in the Service Economy“ (NESY) entstanden, das rund 50 Fallstudien in fünf Dienstleistungsbereichen sowie eine Sonderauswertung der Europäischen Arbeitskräftestichprobe einschloss.

nicht sinnvoller, über die Stärkung des Dienstleistungssektors auf eine Art und Weise nachzudenken, die „gute Dienstleistungsarbeit“ in ihrer doppelten Bedeutung – sowohl in guter Qualität für die KundInnen als auch unter guten Bedingungen für die Beschäftigten – mit in den Blick nimmt?

Mit dieser Frage werde ich mich im Folgenden auseinandersetzen. Für diesen Zweck werden einige Schlaglichter auf Verbindungen zwischen den quantitativen und den qualitativen Dimensionen der Stärkung von Dienstleistungen geworfen. Auch wenn nicht alle hier vorgetragenen Befunde bereits den Charakter breit abgesicherter Erkenntnisse haben, so legen sie doch eine vorläufige Schlussfolgerung nahe, die der in der deutschen Dienstleistungsdebatte vorherrschenden Tendenz unmissverständlich zuwider läuft: Ob die Stärkung des Dienstleistungssektors mit der Entwicklung guter Dienstleistungsarbeit Hand in Hand geht, ist eine politische Richtungsentscheidung, in deren Zentrum die öffentlichen Haushalte und andere Felder staatlicher Politik stehen, die aber weit in die Regulierung von Arbeits- und Gütermärkten und in die betriebliche Arbeitsgestaltung hineinstrahlt.

## **1 Die soziale Dienstleistungslücke**

Die Länder Europas unterscheiden sich nicht allein im Umfang der Dienstleistungsarbeit, die in ihnen geleistet wird, sondern auch in den Dienstleistungsfeldern, die dabei schwerpunktmäßig beachtet werden. Bosch und Wagner (2003), auf deren Analysen ich mich im Folgenden vor allem stütze, haben eine Landkarte der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Dienstleistungsgesellschaften im EU-Europa gezeichnet. Erwartungsgemäß gibt es unterschiedliche Tertiarisierungsgrade nicht allein bei sektoraler, sondern auch bei funktionaler Betrachtung (also mit Blick auf die Art der Tätigkeit). Durch das starke Wachstum von Design, Forschung und Entwicklung, Marketing und Service werden auch innerhalb der Industrie immer mehr Dienstleistungstätigkeiten ausgeführt, so dass der Tertiarisierungsgrad bei funktionaler Betrachtung stets höher ist als bei sektoraler Betrachtung.

Die beiden bisher genannten – und in der Dienstleistungsdebatte üblicherweise verwendeten – Indikatoren der Tertiarisierung berücksichtigen lediglich die Anzahl der Beschäftigten. Doch hinter gleichen Beschäftigungsquoten können sich unterschiedliche Volumina bezahlter Dienstleistungstätigkeit verbergen, weil die Anteile von Teilzeitbeschäftigung im Dienstleistungssektor und die Arbeitszeiten für Vollzeitbeschäftigte von Land zu Land verschieden sind. Diese Unterschiede können durch einen neuen Indikator transparent gemacht werden,

nämlich das Dienstleistungs-Arbeitsvolumen pro Kopf der Erwerbsbevölkerung. Er macht die erheblichen Länderunterschiede in der Tertiarisierung der Wirtschaft besonders plastisch.

So liegt zum Beispiel das Volumen an bezahlter Dienstleistungsarbeit nach sektoraler Betrachtung in Dänemark, dem Land mit dem höchsten Wert bei diesem Indikator, um rund 50 vH über dem Wert von Italien, dem Land mit dem niedrigsten Wert. Im EU-Europa der 15 sind höchst unterschiedliche Dienstleistungsgesellschaften zu finden. Deutschland befindet sich dabei im europäischen Mittelfeld. 1999 wurden in den drei Spitzenreiter-Ländern der EU, pro Kopf der Erwerbsbevölkerung gerechnet, in der Woche rund 25 vH mehr bezahlte Arbeitsstunden im Dienstleistungssektor geleistet als in Deutschland (Tabelle 1).

*Tabelle 1: Tertiarisierungsniveau in ausgewählten europäischen Ländern (sektorale Betrachtung) gemessen in Arbeitsstunden pro Kopf der Erwerbsbevölkerung sowie in Relation zu Dänemark, 1999)*

	DK	S	UK	NL	<b>D</b>	E	I
Arbeitsstunden im Dienstleistungssektor pro Kopf der Bevölkerung im Erwerbsalter (in Std./Woche)	19,1	18,9	18,9	16,2	<b>15,1</b>	12,9	12,7
Index (Dänemark = 100)	100	99,0	99,0	84,8	<b>79,1</b>	67,5	66,5

Quelle: Bosch/Wagner 2003 (Europäische Arbeitskräftestichprobe, eigene Berechnungen)

In der deutschen Diskussion wird häufig der Eindruck erweckt, dass sogenannte „einfache“ Dienstleistungen, z.B. im Handel, für das weitere Dienstleistungswachstum entscheidend seien. Diese Erwartung wird durch den europäischen Vergleich nicht bestätigt. Der Übergang zu wissensintensiver Qualitätsproduktion im sekundären Sektor ist eine der wichtigsten Triebkräfte für das Wachstum von produktionsorientierten Dienstleistungen, und die Professionalisierung von Dienstleistungen hat einen positiven Einfluss auf die Nachfrage. Viele EU-Länder haben sich überdies in der internationalen Arbeitsteilung spezialisiert und nutzen hier komparative Vorteile. Ausgerechnet bei den distributiven Dienstleistungen, wo man die größte „Dienstleistungslücke“ Deutschlands gegenüber europäischen Spitzenreitern vermutet, ist sie geringer als im Durchschnitt, und bei konsumorientierten Dienstleistungen weist Deutschland sogar höhere Werte auf als ein Teil der Spitzenreiter. Den größten Nachholbedarf hat Deutschland dagegen bei den eher hochwertigen produktionsorientierten und sozialen Dienstleistungen (Tabelle 2).

*Tabelle 2: Tertiarisierungsniveau in ausgewählten europäischen Ländern in vier Dienstleistungsgruppen (sektorale Betrachtung), gemessen in Arbeitsstunden pro Kopf der Erwerbsbevölkerung\**

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

\* 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: Bosch/Wagner 2003 (Europäische Arbeitskräftestichprobe, eigene Berechnungen)

Auffällig ist zum einen der große Rückstand Deutschlands (aber auch anderer Länder) zu Großbritannien bei den produktionsorientierten Dienstleistungen, wofür in erster Linie das starke Gewicht der Finanzdienstleistungen in Großbritannien verantwortlich sein dürfte. Doch selbst auf der Insel machen die produktionsorientierten Dienstleistungen weniger als 20 vH des gesamten Dienstleistungsvolumens aus. Am stärksten fallen dagegen die sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen ins Gewicht. Hier sind auch die Unterschiede zwischen den Ländern besonders groß. 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 (vgl. zur Versorgungslücke z.B. Esch/Stöbe-Blossey 2002).

Die Bedeutung von Dienstleistungen mit mittleren bis hohen Qualifikationsanforderungen für die Dienstleistungsexpansion insgesamt spiegelt sich auch im Beitrag einzelner Branchen zum Beschäftigungswachstum wider. In den an unserem Projekt beteiligten zehn Ländern haben folgende Branchen am meisten zum gesamtwirtschaftlichen Netto-Beschäftigungsanstieg in den Jahren 1994 bis 1999 beigetragen: Gesundheit/Soziales (National Accounts in Europe/NACE 85), Erziehung (NACE 80), computerbezogene Dienstleistungen (NACE 72) sowie "sonstige unternehmensbezogene Dienstleistungen" (NACE 74). Darauf folgten der Einzelhandel und das Hotel- und Gaststättengewerbe (Smith 2005).

Zu den Wachstumsbranchen zählen also sowohl Bereiche mit hoher Wertschöpfung und guter Bezahlung als auch Sektoren mit niedriger Wertschöpfung und schlechter Bezahlung. Vor allem die zuletzt genannten Branchen bieten Menschen, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten, zwar gute Chancen für einen Einstieg in eine Beschäftigung, allerdings wenig Chancen für einen beruflichen Aufstieg und vor allem keine Beschäftigungsstabilität. Dies ist daran erkennbar, dass der Einzelhandel nur dann Teil der Top Five ist, wenn es um die Zahl der Neu- oder Wiedereintritte in den Arbeitsmarkt geht, also um die kurzfristige Beschäftigungsdynamik. Wird dagegen der mittelfristige Nettozuwachs an Arbeitsplätzen betrachtet, treten die IT-Dienstleistungen im Ranking an die Stelle des Einzelhandels.

Der Spitzenplatz der computerbezogenen Dienstleistungen signalisiert exemplarisch die Schlüsselrolle der Qualifikation für die weitere Entwicklung der Dienstleistungsbeschäftigung. Wissensintensive produktionsorientierte Dienstleistungen sind Impulsgeber für Innovationen und Wachstumsmotor für eine Industrie, die auf dem Weltmarkt Qualitätsprodukte anbietet. Für die Beschäftigungsentwicklung in Ländern wie Deutschland sind derartige industrienahen Dienstleistungsbranchen deshalb von erheblicher strategischer Bedeutung.

Dies kann, wie die Fälle Dänemarks und Schwedens zeigen, durchaus Hand in Hand gehen mit einem überdurchschnittlich starken Wachstum sozialer Dienstleistungen. Insgesamt ist bei den sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen – wie auch der soeben vorgestellte Vergleich unterstreicht – das größte Beschäftigungswachstum unter den Dienstleistungen in den EU 15-Ländern zu beobachten. In einigen Ländern arbeiten hier mittlerweile mehr als die Hälfte aller Dienstleistungsbeschäftigten.

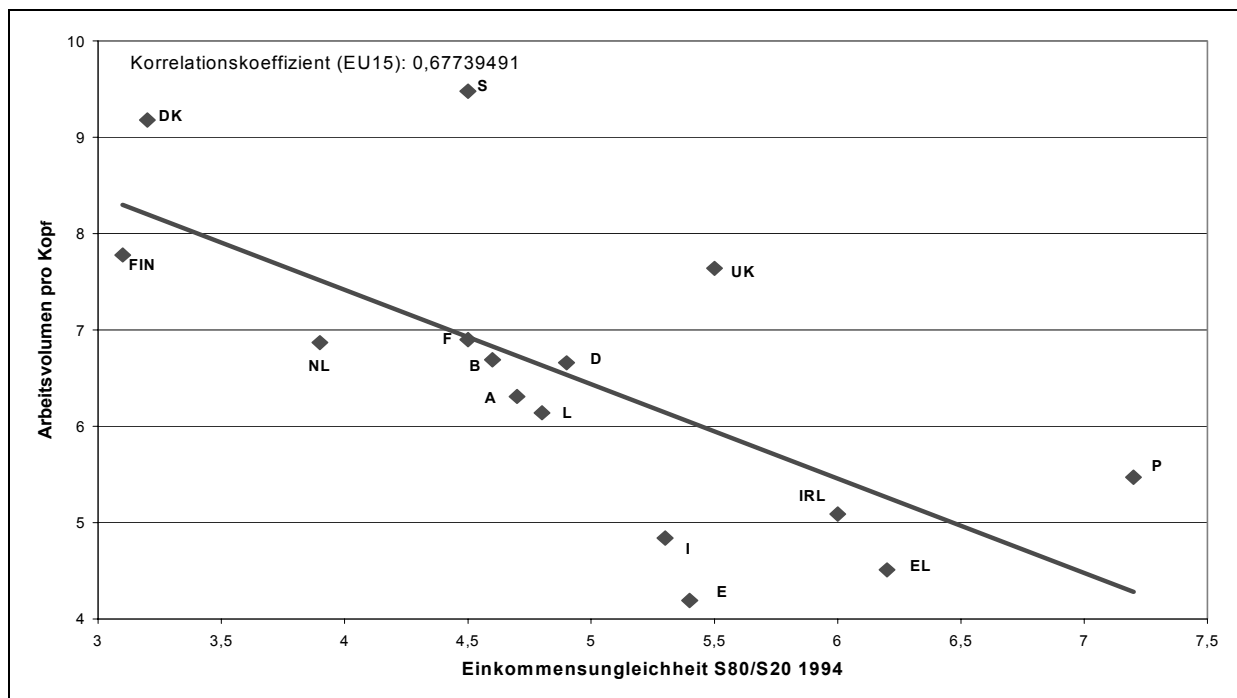
Für den häufig behaupteten Zusammenhang von Dienstleistungswachstum und Entstandardisierung ist nun die Frage interessant, ob das Wachstum von Dienstleistungen mit der Zunahme von Beschäftigungsformen verbunden ist, die außerhalb des sogenannten Normalarbeitsverhältnisses angesiedelt sind, unter dem gewöhnlich eine unbefristete Vollzeitstelle in abhängiger Beschäftigung verstanden wird. Auch hier fallen große Länderunterschiede ins Auge (Smith 2005). In Ländern mit einem hohem Niveau von sogenannten Nicht-Standard oder „atypischen“ Beschäftigungsformen (Teilzeit, Befristung, Selbstständigkeit) sind diese Formen in der gesamten Wirtschaft und nicht nur bei den Dienstleistungen zu finden. Außerdem nimmt der Anteil der Nicht-Standard Beschäftigungsformen durchaus nicht überall zu. In den skandinavischen Ländern sinkt beispielsweise der Anteil der Teilzeitbeschäftigten seit einer Reihe von Jahren. Die „Natur“ von Dienstleistungen kann bei so heterogenen Entwicklungen nicht für den hohen Anteil von befristeter Beschäftigung und

Teilzeitarbeit bei Dienstleistungen verantwortlich gemacht werden, wie das in der Literatur häufig geschieht (Townsend 1995: 15). Die wesentlichen Gründe für unterschiedliche Niveaus von befristeter Beschäftigung und Teilzeitarbeit sind vielmehr bei unterschiedlichen nationalen Arbeitsstandards und Formen der Arbeitsmarktregulierung sowie in den wohlfahrtsstaatlichen Arrangements zu suchen (vgl. am Beispiel des europäischen Einzelhandels Lehndorff 2001).

Skeptisch gegenüber verbreiteten Gewissheiten über die „Dienstleistungsgesellschaft“ stimmt auch der negative Zusammenhang zwischen Niveau der Dienstleistungsbeschäftigung und hoher Einkommensdifferenzierung (Bosch/Wagner 2003). In der deutschen Dienstleistungsdebatte wird häufig eine größere Einkommensdifferenzierung empfohlen, die es für Besserverdienende attraktiver machen soll, einfache persönliche Dienstleistungen nachzufragen, die von gering Qualifizierten und Entlohten angeboten werden. Als vorbildlich gelten in dieser Perspektive die starke Lohndifferenzierung und – nolens volens – hohe soziale Ungleichheit in den USA, die als der Preis interpretiert werden, den man zu zahlen habe, wenn man eine ähnliche Beschäftigungsdynamik und ähnlich hohe Beschäftigungsquoten wie in den USA erreichen wolle. Dabei wird übersehen, dass die nordeuropäischen Länder Schweden, Dänemark, Norwegen und Finnland ähnliche Beschäftigungsquoten wie die USA mit weitaus weniger sozialer Ungleichheit erreicht haben. Wie der europäische Vergleich zeigt, sind die beschäftigungsintensiven sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen dort besonders ausgeprägt, wo auch die Einkommensgleichheit stark entwickelt ist (Abbildung 1). Da es sich hier mehrheitlich nicht um Billigjobs handelt, kommt der Zusammenhang zur Geltung, den Zinn (1997: 120) im Anschluss an Fourastié sehr einfach erklärt hat: „Nicht-rationalisierbare Dienstleistungen – und sie bergen das größte Beschäftigungspotential – bleiben nun aber relativ teuer, so dass sie nur expandieren werden, wenn die potentiellen Nutzer über entsprechende Kaufkraft verfügen. Deshalb besteht ein so enger Zusammenhang zwischen tertiärer Wohlstandsgesellschaft und Verteilungspolitik.“ Diese Bedeutung der Verteilungspolitik wird selbstverständlich nicht geschmälert, wenn das Angebot an qualifizierten sozialen Dienstleistungen durch staatliche Subventionen verbilligt wird. In diesem Fall, der typischerweise in den skandinavischen Ländern anzutreffen ist, ist ein Teil der Umverteilung über die Steuerpolitik vermittelt.



Abbildung 1: Ungleichheit der Einkommensverteilung\* und Arbeitsvolumen in sozialen/gesellschaftsorientierten Dienstleistungen pro Kopf der Bevölkerung im Erwerbsalter



\* Anteil der reichsten 20 vH der Bevölkerung am Nationaleinkommen in Relation zum Anteil der ärmsten 20 vH der Bevölkerung am Nationaleinkommen.

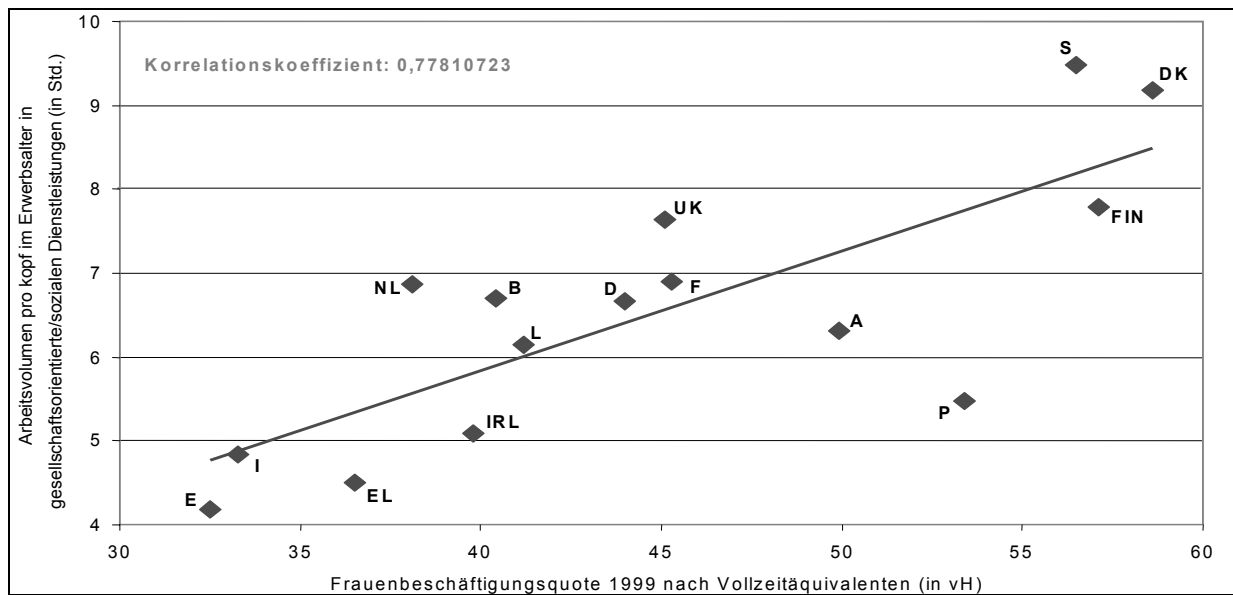
Quellen: Bosch/Wagner 2003 (Europäische Arbeitskräftestichprobe, Eurostat Household Panel, FIN und S nationale Quellen, eigene Berechnungen)

Diese – hier nur grob skizzierten – Datenanalysen zeigen, wie wichtig die mehrheitlich im öffentlichen Sektor angesiedelten oder staatlich regulierten sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen für den Anstieg der Dienstleistungsarbeit und der Beschäftigung insgesamt sind. Der Sozialstaat wird zu Unrecht als Faktor der Expansion von Dienstleistungen und Beschäftigungsmotor weithin gering geschätzt. Im Gegensatz zu den kursierenden Mythen spielt er eine Schlüsselrolle für die Quantität und die Qualität von Dienstleistungsarbeit. Mit ihr setze ich mich im Folgenden auseinander.

## 2 Schlüsselfrage Frauenerwerbstätigkeit

Die in Deutschland über Parteigrenzen hinweg geteilte Zielsetzung, die Staatsquote zu senken, steht in Widerspruch zu dem engen positiven Zusammenhang zwischen gesellschaftsorientierten und sozialen Dienstleistungen und Frauenerwerbsquote, den der EU 15-Vergleich deutlich macht (Abbildung 2). Mehr Frauen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen sowohl die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen als auch das Angebot an Arbeitskräften, die an der Aufnahme einer Tätigkeit in diesen Bereichen interessiert sind (Häußermann/Siebel 1995).

Abbildung 2: Frauenerwerbstätigkeit und gesellschaftsorientierte/soziale Dienstleistungen in ausgewählten EU-Ländern (1999, abhängig Beschäftigte)



Quelle: Bosch/Wagner 2003 (Europäische Arbeitskräftestichprobe, eigene Berechnungen)

Diese positive Wechselwirkung zu fördern und zu organisieren ist der Grundgedanke jeder beschäftigungsorientierten Reform des Sozialstaats. Sie zielt darauf ab, die institutionellen Voraussetzungen für eine stärkere Erwerbstätigkeit der Frauen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für beide Geschlechter zu verbessern. Im Kern sind derartige Maßnahmen auf eine „Defamilialisierung von Fürsorge-Verantwortlichkeiten“ gerichtet, wie es der dänische Wohlfahrtsstaat-Forscher Esping-Andersen (2000: 357) ausdrückt.

Die Herausforderungen und Möglichkeiten einer derartigen Reform sind beträchtlich. Wenn in Deutschland alle Frauen mit Kindern, die erwerbstätig sein wollen, eine Beschäftigung fänden und ihre Kinder eine Ganztagsbetreuung erhielten, gäbe es in diesem Bereich nach einer Berechnung des DIW einen Arbeitskräftebedarf von über 400.000 Personen (vgl. Dingeldey/Reuter 2003). In der Altenpflege nimmt die genannte Wechselwirkung eine ähnlich prominente Rolle ein. Nach einer weiteren Modellrechnung des DIW wird die Zahl pflegebedürftiger Menschen in Deutschland bis zum Jahre 2020 um mehr als 50 vH auf rund eine Million zunehmen, wodurch bis zu einer halben Million zusätzlicher Arbeitsplätze erforderlich würden: „Die Zunahme der Pflegebedürftigkeit stellt einerseits für die soziale Sicherung eine Herausforderung dar, andererseits schafft die Nachfragesteigerung nach ambulanten, teilstationären und vollstationären Pflegediensten auch merkliche Beschäftigungspotentiale. Eine Aufwertung der Pflegediensttätigkeiten scheint erforderlich zu sein, um qualifiziertes Personal für die entsprechenden Berufsfelder gewinnen zu können“ (Schulz/Leidl/Koenig 2001).

Diese Herausforderungen anzunehmen birgt die Chance eines Positiv-Summenspiels. In Deutschland dringt zwar allmählich die Größe der Herausforderung ins Bewusstsein, weniger jedoch, wie ich im Folgenden zeige, die Chance, die mit ihrer Annahme verbunden ist.

## **2.1 Der „doppelte Arbeitsplatz-Multiplikatoreffekt“**

Das Positivsummenspiel von Entwicklung öffentlicher Dienstleistungen und Unterstützung der Frauenerwerbstätigkeit ist nirgendwo sonst in Europa so weit vorangeschritten wie in den nordeuropäischen Ländern. Dort wurde am konsequentesten ein Weg eingeschlagen, den Esping-Andersen (2002: 9) als Strategie der „sozialen Investition“ bezeichnet. Er macht darauf aufmerksam, dass die herkömmliche Unterscheidung von Konsum- und Investitionsausgaben in öffentlichen Haushalten blind sei für die „Dividende“, die von solch scheinbar unproduktiven Ausgaben wie den für Kinderbetreuung, Vorschulerziehung und allen anderen „frauenfreundlichen“ Maßnahmen abgeworfen wird, die in Wahrheit „eine Mischung von ‚Konsum‘ und ‚Investition‘ sind“.

Es liegt auf der Hand, dass eine Strategie sozialer Investitionen erhebliche öffentliche Ausgaben erfordern würde und unter dem Primat einer Finanzpolitik, bei der „Konsolidierung zum Selbstzweck“ geworden ist (Priewe 2002: 280), von vornherein als unrealistisch angesehen wird. Allerdings ist der Verzicht auf soziale Investitionen mit weitaus höheren Kosten verbunden – sowohl für die Gesellschaft als auch für die betroffenen Individuen.

Mittlerweile ist in der deutschen Öffentlichkeit bekannt, dass Deutschland zu jenen europäischen Ländern gehört, in denen sich die Geburt eines Kindes besonders nachteilig auf die Erwerbstätigkeit von Frauen auswirkt (Wetzels 2001; OECD 2002: 85). Materielle Rahmenbedingungen, die die „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ erschweren, und teilweise noch fortwirkende subjektive Orientierungen stabilisieren einander (eine jüngst durchgeführte Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach (2004: 56) ergab, dass Teilzeitarbeit von Frauen in der „Familienphase“ mehrheitlich immer noch die Bereitschaft einschließt, geringere beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten in Kauf zu nehmen oder ganz aus dem Erwerbsleben auszuschneiden). Mehrjährige Erwerbspausen oder sehr lange Teilzeitphasen erschweren aber auch objektiv die Rückkehr in Tätigkeiten, die der erworbenen Qualifikation entsprechen. Dem entsprechend erhöhen sich mit der Dauer des Erziehungsurlaubs dessen negative Wirkung auf die weiteren Karrierechancen von Frauen (Ziefle 2004). All dies sind Formen der Stilllegung von Qualifikation und Vernichtung gesellschaftlichen Reichtums, die sich auch in der individuellen Einkommensentwicklung von Frauen negativ niederschlagen (vgl. dazu den Beitrag zur Arbeitszeitregulierung im vorliegenden Band). Auf Grund der abgeleiteten An-

sprüche in der Renten- und der Krankenversicherung entzieht dies wiederum der Solidargemeinschaften der Sozialsysteme erhebliche Mittel.

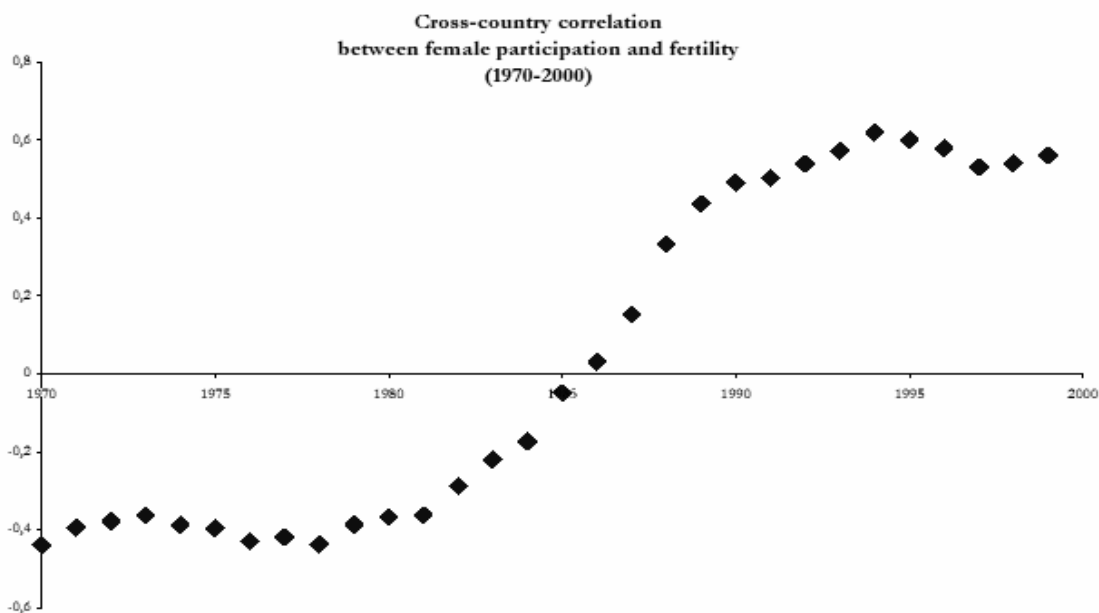
Ins politische Rampenlicht der deutschen Öffentlichkeit geraten diese Zusammenhänge in jüngster Zeit aber erst mit ihrer demografischen Kehrseite. Das Institutionensystem – von der Kinderbetreuung über das Steuer- und Sozialversicherungssystem bis hin zur Altenpflege – gerät in einen immer größeren Widerspruch zum kontinuierlich zunehmenden Streben von Frauen nach beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten, die mit denen für Männer gleichrangig sind – einem Streben, das auf Grund dieser Institutionen teilweise mit hohen persönlichen Kosten außerhalb der beruflichen Sphäre verbunden ist. Zu diesen „Kosten“ gehört der Verzicht auf Kinder. Deutschland ist da keine Ausnahme: Im EU-Vergleich wächst mit der Frauenerwerbsbeteiligung zugleich die Wahrscheinlichkeit hoher Geburtenraten. „Die traditionelle negative Korrelation zwischen Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenrate hat sich mittlerweile ins Positive verkehrt“ (Esping-Andersen 2002: 65; vgl. Abbildung 3).<sup>4</sup>

Kontrastierend zu Deutschland ist in den skandinavischen Ländern – bei deutlich höherer Geburtenrate als in Deutschland – die Frauenerwerbstätigkeit seit den 60er Jahren so stark angewachsen, dass heute die Profile der Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern sich sogar im biografischen *Erwerbsverlauf* immer ähnlicher werden (OECD 2002: 73). Bei hochqualifizierten Beschäftigten ist der Unterschied zwischen den Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern nirgends so gering wie in Skandinavien (zwischen fünf und zehn Prozentpunkten gegenüber rund 16 Prozentpunkten in Deutschland oder 22 in den Niederlanden; OECD 2004). Hier wird ein „doppelter Arbeitsplatz-Multiplikatoreffekt“ (Esping-Andersen 2002: 69) wirksam: Die Einkünfte der Frauen erhöhen die Haushaltseinkommen, zu denen sie in Nord-europa heute nahezu 50 vH beitragen; zugleich erhöhen tendenziell egalitäre Beschäftigungsstrukturen die Nachfrage nach externen Dienstleistungen (nach groben Schätzungen lösen 100 Beschäftigungsverhältnisse von Frauen etwa 15 weitere Dienstleistungsarbeitsplätze aus).

---

<sup>4</sup> Die Frauenerwerbstätigkeit und die sie begünstigenden oder behindernden institutionellen Rahmenbedingungen sind selbstverständlich nur ein Ausschnitt aus dem Erklärungszusammenhang für unterschiedliche Geburtenraten in Europa. Kröhnert et al. (2005: 15) lassen ihren instruktiven Problemaufriss in die farbige Schlussfolgerung münden: „Insgesamt lässt sich sagen, dass die Kinderzahlen dort hoch liegen, wo nicht nur die Frauen emanzipiert sind, sondern die ganze Gesellschaft es ist. Wo nämlich die Berufstätigkeit von Frauen akzeptiert wird, wo sich auch Väter um Kleinkinder kümmern, wo Beziehungen ohne Trauschein und außereheliche Kinder als normal gelten. ... Auch Deutschland muss in diesem Vergleich nicht nur als kinderunfreundlich, sondern auch als gesellschaftlich rückständig und unmodern bezeichnet werden. Es weist sowohl eine geringe Frauenerwerbsquote wie auch eine steuerliche Bevorzugung von Ehen gegenüber anderen Formen von Familie auf. Nur mit gutem Willen lässt sich dieses Ergebnis auch positiv deuten: Nirgendwo ist das Potential größer, mehr für junge Familien zu tun, als zwischen Rügen und dem Bodensee.“

Abbildung 3: Veränderung der Korrelation zwischen Frauenerwerbsquote und Geburtenrate in den EU 15-Ländern, 1970 - 2000



Quelle: Meulders/Gustafsson (2004: 18), basierend auf Gauthier/Hatzius (1997)

Einige wenige Beispiele sollen genügen, um das Ausmaß der damit verbundenen sozialen Investitionen vor Augen zu führen. In Finnland wurde die Beschäftigtenzahl im öffentlichen Sektor von 1970 bis 1990 fast verdoppelt; der Ausbau der ganztägigen Kinderbetreuung in Kindergärten und Krippen sowie der Ganztags-Gesamtschulen, der in jüngster Zeit durch die PISA-Studie auch in Deutschland Beachtung gefunden hat, spielten dabei eine Schlüsselrolle (Anttila/Nätti 2000a). 43 vH der finnischen Frauen sind heute im öffentlichen Sektor beschäftigt, über die Hälfte von ihnen in sozialen Dienstleistungen (Sengenberger 2002). Angesichts der tiefen Arbeitsmarktkrise, die Finnland in den 90er Jahren durchleben musste, konnte der Staat damit zugleich eine äußerst positive Rolle für die Beschäftigungsentwicklung spielen: Im öffentlichen Dienst wurden im Jahr 2001 rund ein Drittel der neuen Arbeitsverträge mit Menschen abgeschlossen, die zuvor arbeitslos gewesen waren – das waren mehr als doppelt so viele wie in der privaten Wirtschaft (OECD 2004).<sup>5</sup> In Schweden stieg der Anteil der kommunalen Beschäftigten, die in der Altenpflege arbeiten, in der ersten Hälfte der 90er Jahre von 18 auf

<sup>5</sup> Die stärksten wirtschaftlichen Wachstumsimpulse in den 90er Jahren dürften in Finnland vom umfassenden, IT-zentrierten Strukturwandel ausgegangen sein (Sengenberger 2002, OECD 2004). Er hat entscheidend zu jener Wertschöpfung beigetragen, die die beschäftigungswirksame Umverteilung von Volkseinkommen über den Staatshaushalt ermöglichte. Die große Aufnahmekapazität des öffentlichen Dienstes für zusätzliche Arbeitskräfte ist also mit einer hohen Steuerlast in einer dynamischen Wirtschaft verbunden – eine Kombination, die in der Modellwelt des in Deutschland vorherrschenden ökonomischen Sachverständs nicht vorkommt.

30 vH (Anxo/Nyman 2000a). In Dänemark stieg von 1966 bis 1993 die Beschäftigtenzahl um insgesamt 12 vH, in den vom Staat angebotenen sozialen Dienstleistungen demgegenüber um 180 vH (Tabelle 3).

*Tabelle 3: Beschäftigungswachstum durch soziale Dienstleistungen in Dänemark (1966-1993; in Tsd. Personen)*

	1966	1993	Veränderung
Güterproduktion	1116	784	- 30 %
Produktionsorientierte Dienstleistungen	324	500	+ 54 %
Konsumorientierte Dienstleistungen	473	360	- 24 %
Soziale Dienstleistungen	219	589	+ 164 %
<i>davon:</i>			
<i>privat</i>	27	53	+ 96 %
<i>öffentlich</i>	192	536	+ 179 %
Beschäftigung gesamt	2237	2502	+ 12 %

Quelle: Boll/Thaulow (2000)

Flankiert werden diese sozialen Investitionen von einem individualisierten Steuer- und Sozialversicherungssystem, das im Gegensatz zum deutschen Splitting-System keine Anreize für die Allein- oder Hauptverdiener-Ehe enthält (Dingeldey 2002), sowie von Elternurlaubs-Regelungen, die nicht den Charakter eines vom bisherigen Einkommen abgekoppelten „Müttergehalts“, sondern den einer finanziell attraktiven Lohnersatzleistung haben, so dass der mehrfache Wechsel zwischen Erwerbstätigkeit und Elternpause erleichtert wird.<sup>6</sup> Es sind derartige Maßnahmenbündel, von denen, wie ökonometrische Analysen im Vergleich der OECD-Länder zeigen, signifikant positive Effekte auf die Frauenerwerbstätigkeit ausgehen (Jaumotte 2004).

Das Positiv-Summenspiel des „doppelten Arbeitsplatz-Multiplikatoreffekts“ erstreckt sich auch auf die öffentlichen Haushalte. Wie Navarro et al. (2004: 147) in ihrer Datenanalyse von

<sup>6</sup> In Schweden beträgt die Lohnersatzleistung im Rahmen des Elternurlaubs 80 vH des letzten Brutto vor der Geburt des Kindes; bei niedrigen bzw. hohen Einkommen gibt es einen Mindest- bzw. Höchstbetrag. Ein Anspruch auf diese Zahlung besteht für einen Zeitraum von 13 Monaten, der Empfang der Leistung kann zeitlich gestreckt und mit Erwerbstätigkeit kombiniert werden. Der Anspruch verringert sich um zwei Monate, wenn nur ein Elternteil ihn in Anspruch nimmt. Für drei zusätzliche Monate wird eine vom Einkommen unabhängige Pauschale gezahlt (Jönsson 2002). Aktuelle Reformüberlegungen zielen darauf ab, die materiellen Anreize zur früheren Wiederaufnahme einer Vollzeittätigkeit sowie zur stärkeren Nutzung des Elterngeldes durch Männer weiter zu erhöhen (FAZ 27.04.2005). Das schwedische Elterngeld folgt einer völlig anderen Logik als die in Deutschland bislang vorherrschende „Familienpolitik“. Auf das schwedische Beispiel wurde zwar seit längerer Zeit immer wieder hingewiesen (vgl. bereits Geissler/Pfau 1989), doch erst in jüngster Zeit wird es im politischen Raum aufgegriffen. Falls es nun, wie angekündigt, auch in Deutschland eingeführt wird, wäre es allerdings dringend zu empfehlen, den Mehraufwand für die öffentlichen Haushalte (vgl. dazu Berechnungen von Kirner/Meinhardt 1997) durch einen Abbau des Ehegattensplitting zu finanzieren. Andernfalls entstünde ein inkonsistentes und deshalb extrem teures Anreizsystem, und überdies ist es noch offen, wie die Kinderbetreuung ab Beginn des zweiten Lebensjahrs gesichert werden soll.

OECD-Ländern herausgefunden haben, hatten über einen 30-Jahres-Zeitraum hinweg, also in den 90er ebenso wie in den 70er Jahren, „die Länder mit den größten öffentlichen sozialen Ausgaben zugleich die geringsten staatlichen Haushaltsdefizite“.

Doch die Schattenseiten dieser Strategie sollen hier nicht verschwiegen werden.

## **2.2 Auch die „high road“ ist steinig**

Der nordeuropäische Weg sozialer Investitionen geht Hand in Hand mit neuen Formen der Geschlechtersegregation auf dem Arbeitsmarkt. In sozialen Dienstleistungen sind weibliche Beschäftigte generell überrepräsentiert. Rund drei Viertel aller Beschäftigten im Gesundheits-, Sozial- und Erziehungswesen der EU-Länder sind Frauen (Fagan/Burchell 2002: 18). In den skandinavischen Ländern ist das nicht nur nicht anders, sondern es hat durch den massiven Ausbau der sozialen Dienstleistungen ein noch größeres Gewicht für den Arbeitsmarkt. „Der Wohlfahrtsstaat wurde ein Arbeitsmarkt für Frauen, der gute Bezahlung und genau die Art von Arbeitsplatzsicherheit und Flexibilität bot, die Karrieren und Kinder miteinander vereinbar machen“ (Esping-Andersen 2002: 74). Schweden und Finnland nehmen deshalb ironischerweise im Index der *beruflichen* Ungleichheit nach Geschlecht, der sogenannten „horizontalen Segregation“ auf dem Arbeitsmarkt, die internationalen Spitzenplätze ein.

Die Widersprüchlichkeit dieser Tendenz wird dadurch unterstrichen, dass für die „vertikale“ Segregation das Gegenteil zutrifft. Die Unterschiede nach *Status* im Beruf und *Einkommen* zwischen Männern und Frauen sind in den nordeuropäischen Ländern international am geringsten (Sengenberger 2002: 36). Auch dies hängt mit der dominierenden Rolle des öffentlichen Sektors für die Frauenerwerbstätigkeit zusammen. Im allgemeinen ist der Einkommensunterschied zwischen den Frauen in solchen Tätigkeitsgruppen, auf die sich die Frauenerwerbstätigkeit am meisten konzentriert, und dem Durchschnitt aller erwerbstätigen Männer wesentlich größer als der Einkommensunterschied zwischen allen Frauen und allen Männern im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Bei den sehr stark ausgebauten öffentlichen Dienstleistungen in Nordeuropa jedoch fällt diese spezifische Lohndiskriminierung in typischen Frauenbranchen weitaus weniger ins Gewicht. Zum einen deshalb, weil der „gender pay gap“ im öffentlichen Dienst generell im Durchschnitt geringer ist als in der Privatwirtschaft (Commission Européenne 2001, Winberg 2000). In Skandinavien kommt hinzu, dass das Einkommensniveau bei qualifizierten sozialen Dienstleistungen höher ist als in anderen Ländern und viele Frauen mittlerweile Leitungspositionen in diesen Bereichen eingenommen haben, die früher von Männern besetzt waren (Grimshaw/Rubery 1997). Von der Beschäftigung im öffentlichen Sektor geht also ein egalitätsfördernder Effekt aus. Hinzu kommt, dass

in der Privatwirtschaft der skandinavischen Länder der durchschnittliche „gender pay gap“ ohnehin bereits geringer ist als im EU- und OECD-Durchschnitt (Clarke 2001).

Auf einen weiteren Aspekt dieses widersprüchlichen Prozesses macht Yeandle (1999: 60) am Beispiel Dänemarks aufmerksam: Die Verlagerung persönlicher Betreuungs- und Pflegetätigkeiten aus der informellen Haushaltssphäre auf den formellen Arbeitsmarkt verfestige zwar die geschlechtsspezifische Segregation auf dem Arbeitsmarkt, habe aber andererseits „die lebenslange wirtschaftliche Abhängigkeit der Frau von einem Mann verringert“. Wagner (2005) argumentiert deshalb, dass durch diesen Prozess der „Vermarktlichung“ von Frauenarbeit überhaupt erst die Voraussetzungen dafür geschaffen würden, alle mit diesem Prozess verknüpften Verletzungen der Gleichrangigkeit von weiblicher und männlicher Arbeit zum Gegenstand öffentlicher Kontroversen zu machen – der Grundvoraussetzung dafür, sie jemals überwinden zu können.

Selbstverständlich ist unter den vorherrschenden Bedingungen häuslicher und beruflicher Arbeitsteilung die doppelte Vollzeitwerbstätigkeit mit jüngeren Kindern vor allem für viele der beteiligten Frauen mit ganz erheblichen Belastungen verbunden (vgl. Jönsson 2002 am Beispiel Schwedens). Nicht zufällig räsoniert Esping-Andersen (2002: 95) darüber, dass „gender equity“ im Arbeitsleben erst dann erreichbar sein werde, wenn nicht allein die weiblichen Erwerbsprofile im Lebenszyklus sich den männlichen annähern, wie dies gegenwärtig in Nordeuropa (mit absehbaren natürlichen Grenzen) zu beobachten ist, sondern der männliche Lebenszyklus „weiblicher“ wird. Insofern ist die „kurze Vollzeit für Frauen und Männer“, also eine variable Lebensarbeitszeit mit einer durchschnittlichen 30-Stunden-Woche als gesellschaftlicher Standard (Bielenski/Bosch/Wagner 2002), die eine Basis eigenständiger Existenzsicherung für beide Partner bietet, eine sinnvolle Vision, aber eben eine Vision.

Einstweilen sehen sich die europäischen Gesellschaften der harten Wahl zwischen zwei kontrastierenden Wegen der Verknüpfung von zunehmender Frauenerwerbstätigkeit und sozialen Dienstleistungen gegenüber: Der „high road“ der skandinavischen Länder mit stark ausgebauten sozialen Dienstleistungen und – im europäischen Vergleich – durchschnittlich besser bezahlter Frauenarbeit in sozialen Dienstleistungen und der „low road“, am deutlichsten repräsentiert von Großbritannien, mit einer vergleichsweise hohen Erwerbsbeteiligung von Frauen, die aber nur begrenzt durch öffentliche Dienstleistungen flankiert wird; hinzu kommt ein niedriges Einkommensniveau in diesen Dienstleistungen. Hohes Beschäftigungsniveau von Frauen und hohe vertikale Geschlechtersegregation gehen dort Hand in Hand. Deutschland befindet sich unschlüssig an der Weggabelung. Das Zauberwort lautet „Reformen, die



nichts kosten“. Wie perspektivlos ein solches Herangehen ist, wird noch deutlicher, wenn man sich die Arbeitsbedingungen in sozialen Dienstleistungen ansieht. Die großen Weichenstellungen auf der Makro-Ebene haben ihre Entsprechung auf der Mikro-Ebene der Dienstleistungsorganisationen. Dort zeigt sich ebenfalls, wie steinig auch die „high road“ ist.

### **3 Das Dilemma sozialer Dienstleistungen**

Mit dem Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit und den Veränderungen in der Alterspyramide werden Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit, Kinderbetreuung und Pflege immer wichtiger, doch die niedrigen Raten wirtschaftlichen Wachstums und die EU-weiten Normen staatlicher Finanzpolitik erschweren es, mit dem wachsenden Bedarf Schritt zu halten. Die Schere zwischen Anforderungen und Ressourcen öffnet sich nicht allein in Deutschland.<sup>7</sup> Die Erscheinungsformen sind in Krankenpflege und häuslicher Altenpflege verschieden, doch im Kern geht die Entwicklung in beiden Bereichen in die gleiche Richtung. Die sich öffnende Schere auf gesellschaftlicher Ebene findet ihre Entsprechung auf der Ebene des Arbeitsplatzes: Sowohl die Leistungsanforderungen an die einzelnen Beschäftigten als die Ansprüche der Beschäftigten an die Qualität ihrer Arbeit nehmen zu, doch die zur Verfügung stehenden personellen und materiellen Mittel halten damit nicht Schritt.

Dieses Dilemma ist die zeitgenössische Erscheinungsform der bereits vor 40 Jahren von Baumol (1967) analysierten „Kostenkrankheit“ vieler öffentlicher Dienstleistungen: Wegen ihrer hohen Arbeitsintensität und vergleichsweise geringen Rationalisierbarkeit steigt ihr Preis unaufhaltsam im Vergleich zu dem anderer, rationalisierungsintensiverer Güter und Dienstleistungen. Die für derartige Dienstleistungen zur Verfügung gestellten Ressourcen stehen deshalb unter wachsendem Druck. Baumol bezog dies seinerzeit auf die in kommunaler Regie angebotenen Dienstleistungen, und empfahl eine stärkere finanzielle Unterstützung der Kommunen durch die Bundesregierung der USA. Die heutige Situation zeigt, wie hochaktuell seine Analyse auch für Europa ist.

Ein wichtiges Symptom der Kostenkrankheit ist der Widerspruch zwischen Qualifikationsanforderungen und Arbeitsbedingungen in sozialen Dienstleistungen. In der Krankenpflege steigt der Anteil examinierter Pflegekräfte an der Gesamtbeschäftigung im Pflegebereich, Deutschland macht da keine Ausnahme (Hilbert et al. 2002, Schneider et al. 2002). Noch grundlegen-

---

<sup>7</sup> Im Folgenden stütze ich mich zumeist auf Fallstudien in häuslichen Pflegediensten in Finnland, Schweden, Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden und Italien sowie, in einem Teil dieser Länder und in Frankreich und Belgien, in Krankenhäusern, die Rahmen des NESY-Projekts durchgeführt wurden (vgl. die jeweils angegebenen Länderberichte sowie die Querschnittsanalysen von Anxo/Fagan 2005 und Baret 2005).

der ist der Wandel in der häuslichen Altenpflege. Sie lag bzw. liegt traditionell in den Händen der Ehefrauen oder Töchter der zu Pflegenden, externe Hilfe hatte lediglich ergänzenden Charakter (in Deutschland wurden 1999 noch rund die Hälfte aller Pflegebedürftigen durch Angehörige versorgt, von denen 80 vH Frauen waren; Engstler/Menning 2003: 135). Diese Arbeit wurde und wird häufig von Frauen ohne fachliche Ausbildung ausgeübt, die mit einer Teilzeitbeschäftigung zusätzlich zur Hausarbeit das Haushaltseinkommen aufstockten. Doch diese Praxis ist immer schwerer aufrecht zu erhalten. Der Bedarf an häuslicher Pflege wächst anhaltend mit dem Wandel der Altersstruktur; hinzu kommt eine in allen untersuchten Ländern feststellbare Trendwende von der stationären zur häuslichen Altenpflege, mit der vor allem der finanzielle Kollaps des Systems der Altenpflege abgewendet werden soll. Schließlich kollidiert die traditionelle Praxis mit dem steigenden Qualifikationsniveau und der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen, die dadurch für die Pflege im Familienkreis nur noch begrenzt zur Verfügung stehen. So kommt es zu einem rasch wachsenden Markt für professionell erbrachte Dienstleistungen in der häuslichen Altenpflege. Auch hier liegt Nord-europa vorn: In der finnischen Altenpflege liegt der Anteil von Beschäftigten mit abgeschlossener Sekundarstufe II sogar über dem gesellschaftlichen Durchschnitt (Antilla/Nätti 2000b).

Die Professionalisierung und die mit ihr verbundenen Ansprüche der Beschäftigten kollidieren nun quer durch Europa immer häufiger mit den Bedingungen, unter denen die Leistung zu erbringen ist. Dies gilt auch – trotz wesentlich günstigerer Ausgangsniveaus – für die skandinavischen Länder, deren Wohlfahrtsstaaten zu Beginn der 90er Jahre unter massiven Druck geraten waren. Die wichtigste Ursache für diese allgemeine Trendwende sind die im zurückliegenden Jahrzehnt schmerzhaft spürbar gewordenen Restriktionen der öffentlichen Haushalte im Zeichen des finanzpolitischen Paradigmenwechsels. Dadurch wurde zum einen in vielen Ländern der Spielraum für Beschäftigungssteigerungen deutlich eingeschränkt (Anxo/Nyman 2000b, Antilla/Nätti 2000b, vgl. auch Schneider et al. 2002). Besonders hart betroffen waren die Länder mit den am stärksten ausgebauten sozialen Dienstleistungen: Im schwedischen Gesundheitssektor ging die Zahl der Beschäftigten sogar zurück, die Zahl der Beschäftigten in der finnischen Altenpflege stagnierte. Gebremst wurde zum anderen aber auch der Anstieg der Einkommen im Pflegebereich, die weitgehend – teilweise auch in skandinavischen Ländern – deutlich unterhalb der Durchschnittseinkommen liegen. Selbst in Finnland mit seinen vergleichsweise nivellierten Einkommen führte dies dazu, dass nach der tiefen Wirtschaftskrise zu Beginn der 90er Jahre, als die Durchschnittseinkommen in der Industrie wieder zu steigen begannen, die Löhne in öffentlichen Dienstleistungen weitgehend stagnierten. Dies führte zu der in der EU einzigartigen Erscheinung, dass am Ende der 90er Jahre in Finnland

die – wohlgermerkt vergleichsweise geringe – Einkommenskluft zwischen Frauen und Männern im öffentlichen Dienst größer war als im Privatsektor (Winberg 2000). Auch in Deutschland, wo (zumindest im westlichen Teil des Landes) die Lohnkluft zwischen Männern und Frauen ohnehin ausgeprägter ist als in Nordeuropa, sind von Mitte der 80er bis Mitte der 90er Jahre die Bruttoeinkommen im Pflegebereich deutlich schwächer gestiegen als im Durchschnitt aller Angestellten in Handel und Industrie, obwohl das Einkommensniveau in nicht-ärztlichen Gesundheitsberufen, in denen zu 87 vH Frauen arbeiteten, Anfang der 90er Jahre nur 84 vH des Durchschnittseinkommens aller Erwerbstätigen betrug (Hilbert et al. 2002).

Angesichts der Restriktionen für die Personalbudgets steigen die Anforderungen und die Arbeitsbelastung in Pflegedienstleistungen wesentlich schneller als die Löhne. Hinzu kommen die begrenzten Karrieremöglichkeiten und die geringen Einkommenssteigerungen mit zunehmendem Alter. Ein weiterer Konfliktgegenstand ist in der häuslichen Altenpflege die Ausweitung der Servicezeiten in den Abend und das Wochenende. Nicht in allen Ländern gelingt es den Beschäftigten, Prämien für Schichtdienst und Jahresarbeitszeiten aufrecht zu erhalten. Teilweise werden bestehende vertragliche Festlegungen der Arbeitszeit entweder aufgekündigt oder dadurch zurückgedrängt, dass Neueinstellungen nur noch zu „neuen“ Bedingungen erfolgen (wie in Großbritannien). „Neu“ bedeutet dann, dass der erweiterte und flexiblere Zeitrahmen als selbstverständliche Voraussetzung dieser Dienstleistung gilt und keiner zusätzlichen Entlohnung bedarf. Jobqualität und Attraktivität dieser Tätigkeiten werden dadurch zusätzlich eingeschränkt.

Knapper werdende Personalressourcen, häufig gepaart mit inadäquater Arbeitsorganisation (von Bandemer/Born/Hilbert 2002), werden auch in deutschen Untersuchungen als Dauerbelastung im Berufsalltag beschrieben. Eine von 1996 bis 1998 durchgeführte arbeitswissenschaftliche Verlaufsstudie in 15 Altenpflegeheimen ergab eine deutliche Zunahme von Symptomen der Arbeitsunzufriedenheit, insbesondere der „emotionalen Erschöpfung“ und des „Mangels an Arbeitsmotivation“ mit – aus der Sicht der Pflegekräfte – „wachsenden Diskrepanzen zwischen den bestehenden Berufserwartungen und der Wahrnehmung des Berufsalltags“ (Zimber/Albrecht/Weyerer 1999: 200). Das Wahren eigener professioneller Standards im Umgang mit den PatientInnen ist mit erheblichen Zusatzbelastungen verbunden. Dieser Befund deckt sich mit den aus anderen europäischen Ländern berichteten Erfahrungen. So wird in einer niederländischen Untersuchung geschätzt, dass fast ein Viertel aller Beschäftigten in der Altenpflege sich in einem ernsthaften burn-out-Risiko befinden (Plantenga/van Everdingen/Remery 2000). Eine Erhebung zu den Arbeitsbedingungen in Schweden ergab, dass Beschäftigte im Pflegebereich es als besonders schwierig betrachten, ihre beruflichen

Aufgaben entsprechend den eigenen hohen Qualitätsstandards zu erfüllen (Arbeitslivinstitutet 2000).

Professionalisierung und Arbeitsbedingungen geraten in einer immer schärferen Gegensatz. Vor allem in der Altenpflege findet der Zwiespalt zwischen professionellen Standards und den zur Verfügung stehenden personellen und materiellen Ressourcen seinen Ausdruck in den sehr verbreiteten hohen Fluktuationsraten und einem paradoxerweise immer wieder auftretenden Arbeitskräftemangel, der als Spitze des Eisbergs der Probleme in sozialen Dienstleistungen zu betrachten ist. Pflege auf einem Qualitätsniveau, das den Anforderungen der Kundinnen und Kunden genügt und der Qualifikation der Beschäftigten entspricht, gilt als nicht finanzierbar. Daraus resultieren Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen, die die Qualität der Dienstleistung und das längerfristige berufliche Engagement der Beschäftigten gefährden – ein Teufelskreis.

Die derzeitige Tendenz in Deutschland, diesen Teufelskreis durch den Einsatz von beruflich qualifizierten, aber arbeitslosen 1-Euro-Job-Kräften durchbrechen zu wollen, treibt die Absurdität auf die Spitze. Fachkräfte werden arbeitslos gemacht, weil die bestehende – und wachsende – gesellschaftliche Nachfrage nach ihrer Dienstleistung nicht mit ausreichender Kaufkraft ausgestattet wird, die Arbeitslosen werden dann fast zum Nulltarif wieder zeitweilig eingegliedert (wozu diese unter dem Druck der Arbeitslosigkeit und in Anbetracht ihres beruflichen Engagements sehr häufig auch bereit sind) – dies ist nicht nur zynisch, sondern auch eine politische Bankrotterklärung. Krasser könnte der Gegensatz zu einer angesichts der Verschiebung in der Alterspyramide erforderlichen konsistenten öffentlichen Dienstleistungsstrategie nicht sein.

Vor dem Hintergrund des Generalverdachts, unter der Regie der öffentlichen Hand erbrachte Dienstleistungen seien teurer und weniger effizient als marktförmig organisierte, liegt der Gedanke nahe, dem Dilemma sozialer Dienstleistungen durch Privatisierung zu begegnen. Dabei stellt sich jedoch ein grundsätzliches Problem. Wenn soziale Dienstleistungen nicht über Steuern oder Sozialversicherungen finanziert werden, müssen sie direkt aus den Einkünften der KonsumentInnen bezahlt werden. Das Gesamtvolumen der Aufwendungen für soziale Dienstleistungen in Relation zum BIP ändert sich dadurch nicht, wie ein Vergleich zwischen Skandinavien und den USA zeigt. Was sich jedoch ändert, ist die Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen sowie deren Qualität im Verhältnis zum Einkommen (Esping-Andersen 1999). Es handelt sich um Produkte, die die Gesellschaft dringend benötigt, die aber ab einem bestimmten Qualitätsniveau nur von einer kleinen Minderheit der Konsumenten zu Markt-

preisen gekauft werden könnten. Mit anderen Worten: Die Erbringung sozialer Dienstleistungen in öffentlicher Regie ermöglicht einen breiten Zugang aller Bevölkerungsschichten zu diesen Dienstleistungen. Sie haben eine solch überragende Bedeutung für die Formierung, den Erhalt und die Pflege des Humankapitals, dass sie nicht in erster Linie dem Markt überlassen werden können (Gershuny 2000: 247). Da der Staat nicht ohne Einbußen an sozialer Kohäsion und volkswirtschaftlicher Entwicklungsfähigkeit zulassen kann, dass große Teile seiner Bürger solche Dienstleistungen aus Kostengründen nicht oder unzureichend in Anspruch nehmen, hat er mittels unterschiedlicher Instrumente, die von der kostenfreien Bereitstellung von Dienstleistungen, über Sozialversicherung bis hin zur Unterstützung einkommensschwacher Haushalte reichen, universelle Nutzungsmöglichkeiten zu sichern. Die Qualität dieser Dienstleistungen, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten sowie die Expansionsmöglichkeiten sind also stark an die Definition von öffentlichen Gütern und an das Niveau der Sozialausgaben gebunden.

Diese Einsicht bricht sich teilweise bereits dort Bahn, wo aus Kostengründen das Outsourcing sozialer Dienstleistungen vorangetrieben wurde, so dass Organisationsformen außerhalb des öffentlichen Dienstes als unmittelbare Auftragnehmer oder als Subunternehmer öffentlicher Pflegedienste Auftrieb erhalten haben. In dem Moment, wo versucht wird, die Servicequalität per gesetzlicher Etablierung oder Anhebung von Qualitäts- und Qualifikationsstandards zu schützen, ändert dies die Geschäftsgrundlage. In Großbritannien, wo die Privatisierung in diesem Bereich besonders weit vorangeschritten ist, waren kommerzielle Anbieter beim „compulsory competitive tendering“ zunächst den öffentlichen Anbietern gegenüber in der Regel im Vorteil. Möglich war dies durch deutlich schlechtere Arbeitsbedingungen, die aber spürbare Qualitätsverluste nach sich zogen. Deshalb schreibt der Gesetzgeber jetzt vor, dass nicht der niedrigste Preis, sondern der „beste Wert“ Entscheidungskriterium bei Ausschreibungen sein muss – eine Akzentverschiebung von der Input- zur Output-Orientierung im öffentlichen Vergabewesen. Auch in den skandinavischen Ländern und den Niederlanden ist das Outsourcing an Private in der Altenpflege verbreitet, aber der Staat setzt Qualitätsstandards oder begrenzt das Subcontracting auf die Zulieferung von Hilfsdiensten. In Schweden vergibt die Mehrheit der Kommunen Aufträge nur an Pflegekräfte mit einer dreijährigen Berufsausbildung (Anxo/Nyman 2000a, Fagan/Nixon 2000, Plantenga/van Everdingen/Remery 2000). Die Regulierung des Produktmarkts schiebt also dem Sozial- und Qualitätsdumping einen Riegel vor, hat dann aber zur Folge, dass die direkte (über das Angebot) oder indirekte (über die Nachfrage) Subventionierung hochwertiger sozialer Dienstleistungen

aufrecht erhalten werden muss, wenn ein gleichberechtigter Zugang zu diesen Dienstleistungen unabhängig vom Einkommensniveau garantiert bleiben soll.

Angesichts dieser Erfahrungen ist es bedenklich, wenn in dem von der EU-Kommission (2003) vorgelegten „Green Paper on Services of General Interest“ die Privatisierung solcher völlig unterschiedlicher Bereiche wie der Telekommunikation, der Post, der Stromversorgung und der Eisenbahnen pauschal als großer Gewinn für Preisniveau und Beschäftigung ohne nachweisbare Einschränkungen der Dienstleistungsqualität begrüßt wird. Auch wenn in dem EU-Dokument die allgemeine Privatisierung sozialer Dienstleistungen nicht explizit vorgeschlagen wird, kann der gedankliche Weg von der Telekommunikation bis zum Krankenhaus doch kurz sein. Die im vorliegenden Aufsatz vorgestellten Studien führen vor Augen, wie problematisch es ist zu vergessen, dass Dienstleistungen wie das Gesundheitswesen oder die Altenpflege der Versorgung mit öffentlichen Gütern dienen. Das Problem liegt nicht in dem Ziel, auch soziale Dienstleistungen kostengünstig und effizient zu erbringen, sondern in einer möglichen heimlichen Verschiebung des Zwecks dieser Dienstleistungen: Es kann fraglich werden, ob die betriebswirtschaftliche Effizienz der kostengünstigen Erbringung einer qualitativ hochwertigen Dienstleistung dient – oder ob sie nach und nach zum faktischen obersten Ziel der Organisation wird.

Offenbar führt kein Weg an der Notwendigkeit vorbei, der Diskrepanz zwischen Anforderungen und Ressourcen im Bereich sozialer Dienstleistungen auf direktem Wege, also durch erhöhte Aufwendungen zu begegnen. Eine Schlüsselrolle spielt dabei eine grundlegende Korrektur der Lohnsysteme. So einigten sich die niederländischen Tarifparteien Mitte der 90er Jahre auf eine Strukturreform der Lohngruppen an den Krankenhäusern, die zu einer Höhergruppierung von rund einem Viertel aller Krankenschwestern führte. In einem Rahmentarifvertrag für das schwedische Gesundheitswesen wurden höhere Anfangsgehälter sowie eine stärkere Staffelung der Gehälter nach Berufsjahren vereinbart (Plantenga/Remery 2000, Anxo/Nyman 2000b).

Offensichtlich gibt es keinen Selbstlauf, der dazu führen würde, dass die Institutionen der industriellen Beziehungen, der Arbeitsmarkt- und Produktmarktregulierung und des Wohlfahrtsstaats tatsächlich bis in die einzelnen Dienstleistungsorganisationen hineinwirken und die Arbeitsprozesse auf eine Weise beeinflussen, die den erklärten Zielen einer Strategie sozialer Investitionen adäquat sind. Andererseits macht ein Indikator wie der geringere „gender wage gap“ in Skandinavien und dort insbesondere innerhalb öffentlicher Dienstleistungen auf objektiv bestehende Unterschiede zu anderen europäischen Ländern aufmerksam. Dies

legt die Vermutung nahe, dass das Problembewusstsein der Arbeitenden beim Beschreiten der high road „mitwächst“. Darüber hinaus aber zeigt es, dass das öffentliche Bewusstsein über den einzuschlagenden Weg, sowie der soziale Druck und die institutionellen Voraussetzungen dafür, diesen Weg zu beschreiten, unter den Bedingungen des skandinavischen Wohlfahrtsstaats stärker entwickelt sind als in vielen anderen europäischen Ländern.

Einen Weg zurück zur traditionellen Alleinverdiener-Familie gibt es nicht, die Kinderbetreuung und Pflege auf eine private, gesellschaftlich nicht sichtbare Weise organisiert hat. Die bewusste *Vergesellschaftung* der von Frauen geleisteten Arbeit wird somit zu einer Plattform, auf der auch die *politische* Auseinandersetzung um die Vermeidung des drohenden Pflegenotstands geführt werden kann und um die Implikationen, die dies für die Arbeitsbedingungen der diese Dienstleistungen Erbringenden hat. Im Kern stehen die europäischen Gesellschaften vor der Frage, wie viel ihnen qualifizierte soziale Dienstleistungen buchstäblich wert sind.

#### **4 Ausblick: Der Preis guter Dienstleistungen als Politikum**

Die gesellschaftliche Wertschätzung sozialer Dienstleistungen und die gesellschaftliche Wertschätzung der Erwerbsarbeit von Frauen erweisen sich als zwei Seiten einer Medaille. Der Bedarf an sozialen Dienstleistungen wächst Hand in Hand mit Megatrends wie der Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit oder der Veränderung der Altersstruktur. Zugleich stützt sich das Angebot sozialer Dienstleistungen weiterhin zu einem großen Teil auf die Arbeit von Frauen. Doch je selbstverständlicher es ist, dass qualifizierte Frauen auf gleichem beruflichen Niveau wie Männer zu arbeiten, desto weniger können sich Gesellschaften darauf verlassen, zu bisherigen Preisen ein ausreichendes Arbeitskräfteangebot für ihren wachsenden Bedarf an sozialen Dienstleistungen zu bekommen. Hier entwickelt sich allmählich ein fundamentaler Konflikt, der Konsequenzen für die Staatshaushalte, für die Steuer- und Sozialversicherungssysteme und damit unvermeidlich auch für die Steuerbelastung von Unternehmen und Privathaushalten haben wird. Auch eine verstärkte Privatisierung im Bereich sozialer Dienstleistungen wird dieses Problem nicht lösen können, wenn an hohen Qualitäts- und Qualifikationsstandards festgehalten werden soll.

Gegenwärtig herrscht vielfach ein Missverhältnis zwischen der offiziell formulierten gesellschaftlichen Wertschätzung für soziale Dienstleistungen und den Aufwendungen für diese Tätigkeiten. Die Gefahr ist groß, in einen Teufelskreis unbefriedigender Arbeitsbedingungen, anhaltender Arbeitskräfteknappheit und schlechter Dienstleistungsqualität abzurutschen. Der verbreitete Hang, soziale Dienstleistungen als „einfache“ Dienstleistungen und die dort Be-

schäftigten als Manövriermasse und Lückenbüßerinnen zu betrachten, führt bestenfalls zur „low road“ in die Dienstleistungsgesellschaft. Auf gut deutsch heißt das: auf den Holzweg – mit allen damit verbundenen gesellschaftlichen Risiken.

Der alternative Weg, die „high road“, versucht sich die positiven Wechselwirkungen von zunehmender Frauenerwerbstätigkeit, steigender Geburtenrate und wachsender Nachfrage nach und wachsendem Angebot von hochwertigen Dienstleistungen zunutze zu machen. Diese Strategie sozialer Investitionen erfordert ein hohes Maß staatlichen Engagements und wohlfahrtsstaatlicher Regulierung. Dies strahlt, direkt oder indirekt, auf die Arbeitsstandards in der Dienstleistungsgesellschaft aus. Denn die Arbeitsbedingungen in den durch den öffentlichen Dienst oder unter wohlfahrtsstaatlicher Regulierung erbrachten Dienstleistungen stehen zwar unter massivem Kostendruck, aber diesem Druck kann nicht zu weit nachgegeben werden, wenn gesellschaftlich katastrophale Qualitätsverschlechterungen vermieden werden sollen. Die Arbeitsstandards in sozialen Dienstleistungen können deshalb mehr als die in vielen anderen Tätigkeitsbereichen zu einem Politikum werden.

Eine Strategie sozialer Investitionen bietet deshalb auch die Möglichkeit, die öffentlich erbrachten oder regulierten Dienstleistungen zu einem *stabilisierenden Faktor für das gesamte System der Arbeitsbeziehungen und -bedingungen* zu machen. Die verbreitete Gegenüberstellung von Industrie und Dienstleistungen im Hinblick auf die Arbeitsstandards, die der Ausgangspunkt des vorliegenden Artikels war, greift offensichtlich viel zu kurz. Dienstleistungsarbeit wird stärker als Produktionsarbeit durch gesellschaftliche Institutionen außerhalb des Arbeitsmarktes geprägt – wegen des hohen Anteils von Frauen im Dienstleistungssektor, und wegen des Einflusses des Staates auf die sozialen Dienstleistungen, das beschäftigungspolitisch stärkste Segment von Dienstleistungen. Was deshalb Not tut ist die Suche nach *neuen* Standards (Wagner 2000, Bosch 2001, Lehndorff 2003), die nicht allein variable Erwerbsverläufe sozialstaatlich und tarifvertraglich flankieren müssen, sondern auch Arbeits- und Leistungsbedingungen fördern, die auf die Bedürfnisse von Anbietern *und* Nachfragern von Dienstleistungen zugeschnitten sind, und dies auf einem materiellen Niveau, das der Qualifikation und der Verantwortung der die Dienstleistung Erbringenden adäquat ist.

Diese Überlegung unterstreicht, wie politisch konfliktträchtig die Entwicklung und Umsetzung einer konsistenten staatlichen Strategie sozialer Investitionen und hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen ist. An der Frage der Steuerbelastung entzündet sich immer wieder aufs Neue die Konkurrenz mit alternativen Verwendungsmöglichkeiten von Einkommen, die für private Anbieter von Gütern oder Dienstleistungen und vor allem für die an ihnen interessier-



ten „Investoren“ gewinnträchtiger sind, als es soziale Dienstleistungen sind und möglicherweise sein können. Die Frage, was nützlich ist für die Gesellschaft – und nicht vorrangig für die Gewinnmaximierung, wird dadurch unmittelbar relevant. Die Arbeitsbedingungen in diesen Dienstleistungsbranchen und die Qualität der dort erbrachten Dienstleistungen werden immer mehr zu einem erstrangigen Politikum.

Im vorherrschenden Denken werden die Chancen des alternativen Weges „sozialer Investitionen“ noch weitgehend unterschätzt. Öffentliche Armut erscheint angesichts der „Zwänge des Weltmarkts“ als unvermeidlich und mehr soziale Ungleichheit als pure ökonomische Notwendigkeit. Vielleicht ist es deshalb nützlich daran zu erinnern, dass gerade angesichts hoher Arbeitslosigkeit in vielen EU-Ländern eine Logik der Entwicklung von Dienstleistungen nicht außer Kraft gesetzt ist, auf die die britische Ökonomin Joan Robinson (1965: 109, 111) bereits vor rund 40 Jahren hingewiesen hat: „Diejenigen unter uns, die man als ‚linke Keynesianer‘ bezeichnet hat, haben von Anfang an erklärt, die Existenz ungenutzter Ressourcen solle nicht so sehr als lästiges Problem denn als herrliche Gelegenheit betrachtet werden, etwas Nützliches zu tun. (...) Was zählt, ist das, was verkauft worden ist. ‚Produktive‘ Investition ist Investition, die Kapazität zur Erhöhung der Umsätze schafft. Slumbereinigung, Verbesserungen der Gesundheitsfürsorge und Ausbildung, Erhaltung unbebauten Landes gelten nicht als ‚produktive‘ Tätigkeiten. Man streitet sich nicht darum, was für die Gesellschaft nützlich ist und was nicht, sondern darum, ob ein Feld für gewinnbringende Unternehmungen geschaffen wird oder nicht.“

Joan Robinsons Überlegung dürfte heute noch weitaus aktueller und brisanter sein als zu der Zeit, da sie sie formulierte. Ungenutzte Ressourcen gibt es im Überfluss, ebenso wie den Bedarf an nützlichen Dienstleistungen. Wo aber sind die Akteure, die dies als eine herrliche Gelegenheit betrachten?

## **Literatur**

- Antilla, T. / Nätti, J. (2000a), New forms of employment and working time in the service economy. NESY country report Finland
- Antilla, T. / Nätti, J. (2000b), Home Care for the Elderly in Finland. University of Jyväskylä. NESY report
- Anxo, D. / Fagan, C. (2005), The family, the state and now the market – the organisation of employment and working-time in home care services for the elderly. In: Bosch, Gerhard / Lehdorff, Steffen (eds.), Working in the service sector – a tale from different worlds. London and New York: 173-222

- Anxo, D. / Nyman, H. (2000a), Home Care for the Elderly in Sweden. Centre of European Labour Market Studies, Gothenburg. NESY report
- Anxo, D. / Nyman, H. (2000b), Swedish Health Report. Centre of European Labour Market Studies, Gothenburg. NESY report
- Arbetslivinstitutet (2000), Differences in working conditions on the increase. Working Life Research and Delopment News, Newsletter N° 3. [www.niwl.se/newsletter/00-3](http://www.niwl.se/newsletter/00-3)
- Baret, Christophe (2005), The reluctant nurses: labour shortage and recruitment crisis in the hospital sector – a comparison of Belgium, Italy, France, Great Britain, the Netherlands, and Sweden. In: Bosch, Gerhard / Lehndorff, Steffen (eds.), Working in the service sector – a tale from different worlds. London and New York: 223-264
- Baumol, W.J. (1967) 'Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis', American Economic Review 57: 416–26
- Bielenski, H./Bosch, G./Wagner, A. (2002): Wie die Europäer arbeiten wollen. Erwerbs- und Arbeitszeitwünsche in 16 Ländern. Frankfurt/New York
- Boll, J. / Thaulow, I. (2000), New forms of employment and working time in the service economy. NESY country report Denmark
- Bosch, Gerhard (2001), Konturen eines neuen Normalarbeitsverhältnisses. WSI-Mitteilungen, Heft 4, S. 219-230
- Bosch, Gerhard / Lehndorff, Steffen (2005), Service economies: high road or low road? In: Dies. (eds.), Working in the service sector – a tale from different worlds. London and New York:1-52
- Bosch, Gerhard / Wagner, Alexandra (2003), Dienstleistungsgesellschaften in Europa und Ursachen für das Wachstum der Dienstleistungsbeschäftigung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 55, S. 475-499
- Castells, Manuel, 1996: The Rise of the Network Society, Oxford-Malden: Blackwell
- Clarke, S. (2001), Earnings of men and women in the EU: the gap narrowing but only slowly. Eurostat, Statistics in focus, Theme 3, N° 3. Luxemburg
- Commission Européenne (2001): Magazine 'Egalité entre femmes et hommes', N° 11. Emploi et affaires sociales. Luxembourg
- Commission of the European Communities (2003), Green Paper on Services of General Interest. Brussels
- Dingeldey, Irene (2002), Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich. WSI-Mitteilungen, Heft 3: 154-160
- Dingeldey, Irene / Reuter, Silke (2003), Beschäftigungseffekte der neuen Verflechtung zwischen Familien- und Arbeitsmarktpolitik. WSI-Mitteilungen, Heft 11: 659-665
- Engstler, Heribert / Menning, Sonja (2003), Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Esch, Karin / Stöbe-Blossey, Sybille (2002), Kinderbetreuung: Ganztags für alle? Differenzierte Arbeitszeiten erfordern flexible Angebote. Gelsenkirchen: IAT-Report Nr. 9
- Esping-Andersen, Gøsta (1999), Social Foundations of Post-Industrial Economies. Oxford
- Esping-Andersen, Gøsta (2000), Multi-dimensional decommodification: a reply to Graham Room. Policy and Politics, Volume 28, Number 3: 353-359

- Esping-Andersen, Gøsta (2002) (with Duncan Gallie, Anton Hemerick, and John Myles), *Why We Need a New Welfare State*. Oxford
- Fagan, C. / Burchell, B. (2002), *Gender, Jobs and Working Conditions in the European Union*. Report prepared for the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Manchester/Cambridge (Ms.)
- Fagan, C. / Nixon, D. (2000), *Home Care for the Elderly in the UK*. University of Manchester. NESY report
- Fels, Gerhard / Heinze, Rolf G. / Pfarr, Heide / Streeck, Wolfgang (1999), *Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer*. Online-Version ([www.bundesregierung.de/Anlage255396/Bericht+der+Benchmarking-Gruppe.pdf](http://www.bundesregierung.de/Anlage255396/Bericht+der+Benchmarking-Gruppe.pdf))
- Gauthier A. H. and J. Hatzius (1997) "Family benefits and fertility: an econometric analysis", *Population Studies*, Vol. 51, Part 3, 1997, pp. 295-306.
- Geissler, Birgit / Pfau, Birgit (1989), *Frauenförderung mittels Arbeitszeitverkürzung. Ein Modell der positiven Diskriminierung von Eltern im Erwerbsleben*. WSI-Mitteilungen, Heft 7: 383-390
- Gershuny, Jonathan (2000), *Changing Times. Work and Leisure in Postindustrial Society*. Oxford: Oxford University Press
- Grimshaw, D. / Rubery, J. (1997), *The concentration of women's employment and relative occupational pay: a statistical framework for comparative analysis*. Paris, OECD, Labour Market and Social Policy Occasional Papers N° 26
- Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter (1995): *Dienstleistungsgesellschaften*. Frankfurt am Main
- Hilbert, J. / Fretschner, R. / Dülberg, A. (2002), *Rahmenbedingungen und Herausforderungen der Gesundheitswirtschaft*. Gelsenkirchen, Institut Arbeit und Technik, <http://iat-info.iatge.de>
- Institut für Demoskopie Allensbach (2004): *Einflußfaktoren auf die Geburtenrate. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung der 18- bis 44jährigen Bevölkerung*. <http://www.ifd-allensbach.de/>
- Jaumotte, Florence (2004), *Labour force participation of women: empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD countries*. OECD Economic Studies No. 37, 2003/2: 51-102
- Jönsson, Ingrid (2002), *Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben in Schweden*. WSI-Mitteilungen 03/2002: 176-183
- Julkunen, Raija/Nätti, Jouko (1999): *The Modernization of Working Times. Flexibility and Work Sharing in Finland*. Jyväskylä
- Kirner, Ellen / Meinhardt, Volker (1997): *Allgemeine Arbeitszeitverkürzung und ihre Auswirkung auf Einkommen und soziale Sicherung*. DIW-Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf
- Kröhnert, Steffen / van Olst, Nienke / Klingholz, Reiner (2005), *Emanzipation oder Kindergeld? Wie sich die unterschiedlichen Kinderzahlen in den Ländern Europas erklären*. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Berlin (<http://www.berlininstitut.org/>)

- Lehndorff, Steffen (2001): Der europäische Einzelhandel und die Regulierung von Arbeitsmärkten. In: Rudolph, Hedwig (Hrsg.): Aldi oder Arkaden? Unternehmen und Arbeit im europäischen Einzelhandel. Berlin: 131-156
- Lehndorff, Steffen (2003), The Long-Good-Bye? Tarifvertragliche Arbeitszeitregulierung und gesellschaftlicher Arbeitszeitstandard. Industrielle Beziehungen, 10. Jg., Heft 2, S. 5-27
- Meulders, Danièle / Gustafsson, Siv (2004), The Rationale of Motherhood Choices: Influence of Employment Conditions and of Public Policies. Final Report to the European Commission (Key Action Improving the Socio-economic Knowledge Base), Bruxelles (Ms.)
- Navarro, Vicente / Schmitt, John / Astudillo, Javier (2004), Is globalisation undermining the welfare state? Cambridge Journal of Economics, Vol. 28, No. 1: 133-152
- OECD (2002): Employment Outlook. Paris
- OECD (2004): Developing highly-skilled workers: Review of Finland. Working Paper DSTI/IND(2004)2. Directorate for Science, Technology and Industry, Paris
- Plantenga, J. / Remery, C. (2000), Dutch Health Report. Institute of Economics, Utrecht. NESY report
- Plantenga, J. / van Everdingen, M. / Remery, C. (2000), Home Care for the Elderly in the Netherlands. Institute of Economics, Utrecht. NESY report
- Priewe, Jan (2002): Fiskalpolitik in der Europäischen Währungsunion – im Dilemma zwischen Konsolidierung und Stabilisierung. WSI-Mitteilungen, Heft 5: 273-281
- Robinson, Joan (1965), Beyond Full Employment. In: Collected Economic Papers, Volume Three, Oxford (Basil Blackwell), pp. 103-112 (hier zitiert nach der deutschen Ausgabe in: Kleine Schriften zur Ökonomie. Frankfurt am Main 1968: 32 ff.)
- Rürup, Bert (1978), Plädoyer für eine expansive Personalpolitik des Staates zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung. In: Markmann, Heinz / Simmert, Diethard B., Krise der Wirtschaftspolitik. Köln: 435 - 454
- Schneider, M./Hofmann, U./Jumel, S./Köse, A. (2002), Beschäftigungsunterschiede in ausgewählten Gesundheitssystemen der EU. Augsburg
- Schulz, E. / Leidl, R. / Koenig, H. (2001), Starker Anstieg der Pflegebedürftigkeit zu erwarten: Vorausschätzungen bis 2020 mit Ausblick auf 2050. Berlin, DIW-Wochenbericht Nr. 5
- Sengenberger, W., Campbell, D. (Eds.) (1994), The role of labour standards in industrial restructuring, Geneva
- Sengenberger, Werner (2002), Employment, Development and Economic Performance of Finland. In: Koistinen, Pertti/Sengenberger, Werner, Labour Flexibility, a Factor of Economic and Social Performance of Finland in the 1990s. Tampere: 15-45
- Smith, Mark (2005), Services and Access to Work in Europe. The incidence of new forms of employment in service activities. In: Bosch, Gerhard / Lehndorff, Steffen (eds.), Working in the service sector – a tale from different worlds. London and New York: 75-96
- Streeck, Wolfgang/Heinze, Rolf (1999): An Arbeit fehlt es nicht. Der Spiegel, Nr. 19: 38-45
- Thenner, M. (2000), Familienpolitik als Politik zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Geldwerte Leistungen, zeitwerte Anrechte, familienunterstützende Infrastruktur und ihre Auswirkungen auf das Familienverhalten; in: Dingeldey, Irene (Hrsg.), Erwerbs-

- tätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen. Begünstigungen und Belastungen verschiedener familialer Erwerbsmuster im Ländervergleich. Opladen, S. 95-129
- Townsend, A.R. (1995) *Making a living in Europe: the geography of economic change*, London: Routledge Press.
- von Bandemer, S. / Born, A. / Hilbert, J. (2002), Arbeit im Dienstleistungssektor – Arbeitsorganisation, Mitarbeiterzufriedenheit und Kundenorientierung; in: Brödner, P. / Knuth, M. (Hrsg.), *Nachhaltige Arbeitsgestaltung. Trendreports zur Entwicklung und Nutzung von Humanressourcen*. München und Mering, S. 379-429
- Wagner, Alexandra (2000): Krise des „Normalarbeitsverhältnisses“? Über eine konfuse Debatte und ihre politische Instrumentalisierung. In: Schäfer, Claus (Hrsg.), *Geringere Löhne – mehr Beschäftigung? Niedriglohn-Politik*. Hamburg: 200-246
- Wagner, Alexandra (2005), Services and the employment prospects for women. In: Bosch, Gerhard / Lehndorff, Steffen (eds.), *Working in the service sector – a tale from different worlds*. London and New York: 135-171
- Wetzels, Cécile (2001): *Squeezing Birth into Working Life. Household panel data analyses comparing Germany, Great Britain, Sweden and The Netherlands*. Aldershot
- Winberg, M. (Hg.) (2000), *Highlighting pay differentials between women and men*. Stockholm, Government Offices. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp)
- Yeandle, S. (1999), ‘Gender Contracts, Welfare Systems and Non-Standard Working: Diversity and Change in Denmark, France, Germany, Italy and the UK’, in A. Felstead and N. Jewson (eds) *Global Trends in Flexible Labour*, Houndsmills, Basingstoke: 141-165
- Ziefle, Andrea (2004), *Die individuellen Kosten des Erziehungsurlaubs: Eine empirische Analyse der kurz- und längerfristigen Folgen für den Karriereverlauf von Frauen*. WZB Discussion Papers, Berlin
- Zimber, A. / Albrecht, A. / Weyerer, S. (1999), Die Beanspruchungssituation in der stationären Altenpflege nach Einführung der Pflegeversicherung: Ergebnisse einer Verlaufsstudie. *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft*, 53. Jg., Heft 3, S. 194-201
- Zinn, Karl Georg (1997), Von der tertiären Zivilisation in die tertiäre Krise. Zum Verhältnis von Dienstleistungen und Produktion. In: Ders., *Jenseits der Markt-Mythen. Wirtschaftskrisen: Ursachen und Auswege*. Hamburg: 98-121