

Ökologische Chancen einer Dienstleistungsökonomie

Der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft

Im Zuge des Wachstums- und Entwicklungsprozesses unterliegen alle Länder einem vergleichbaren Trend des Strukturwandels: von der Dominanz des Agrarsektors über die starke Ausweitung des industriellen Sektors hin zur überwiegenden Dienstleistungsproduktion. Diese Regelmäßigkeit in der historischen Entwicklung der Wirtschaftsstruktur hat dazu geführt, die drei Sektoren gemäß der Veränderung ihrer relativen Bedeutung im Zeitverlauf als »primären«, »sekundären« und »tertiären« Sektor zu bezeichnen, was sich auch in der bis heute üblichen statistischen Zuordnung von Branchen zu den drei Sektoren widerspiegelt. Die historische Gewichtsverschiebung der Sektoren lässt sich sowohl an der relativen Zahl der Beschäftigten als auch an dem Wertschöpfungsanteil des jeweiligen Sektors erkennen.

In Deutschland war nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst rund ein Viertel aller Beschäftigten im primären Sektor¹ tätig. Seitdem ging dieser Anteil beständig bis auf heute nur noch 1,5 Prozent zurück und wird nach der Prognose des Projekts »Qualifikation und Beruf in der Zukunft (QuBe)«² bis 2030 auf diesem Niveau verharren.³

Bis Ende der 1960er Jahre expandierte der sekundäre Sektor⁴ und diente als Arbeitsplätzereservoir für die im primären Sektor nicht mehr benötigten Arbeitskräfte. Zu seinen besten Zeiten war dort rund die Hälfte aller Erwerbstätigen beschäftigt. Seit Ende der 1960er Jahre nimmt die Bedeutung dieses Sektors ab. Seit der Jahrtausendwende treiben zunehmend produktivitätssteigernde Digitalisierungsprozesse diese Entwicklung voran. 2030 werden nach QuBe-Schätzungen nur noch 21,6 Prozent der Erwerbstätigen im industriellen Sektor beschäftigt sein.

1 Land- und Forstwirtschaft, Fischer und Fischzucht, Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden.

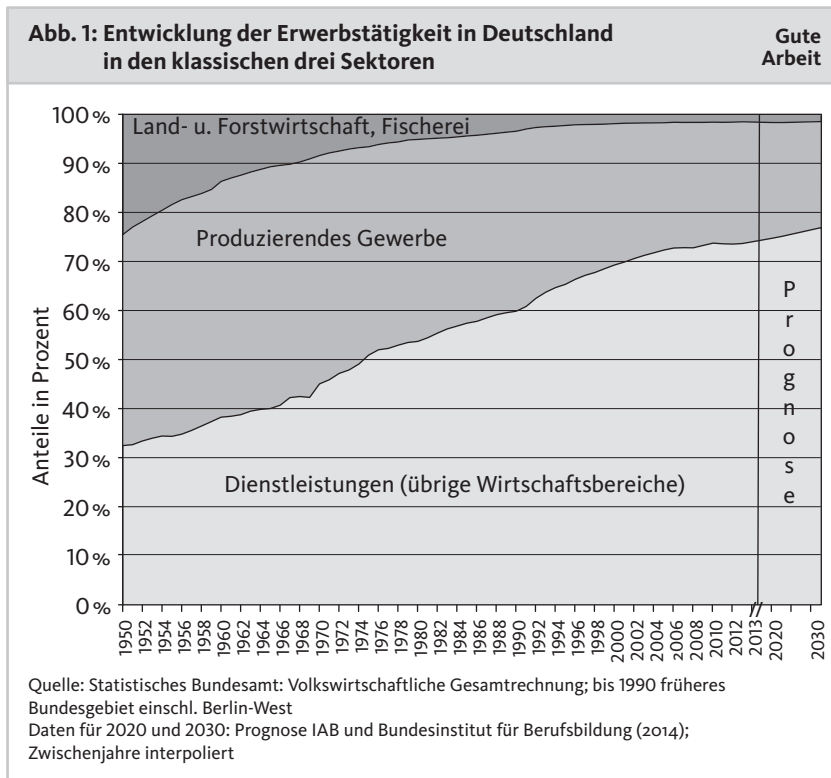
2 Das QuBe-Projekt wird unter der gemeinsamen Leitung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung (GWS) und dem Fraunhofer Institut für Angewandte Informationstechnik (FIT) durchgeführt.

3 Vgl. Maier 2014, S. 3.

4 Verarbeitendes Gewerbe, Energie- und Wasserversorgung, Baugewerbe.

Die Zukunftsdebatte hat schon begonnen

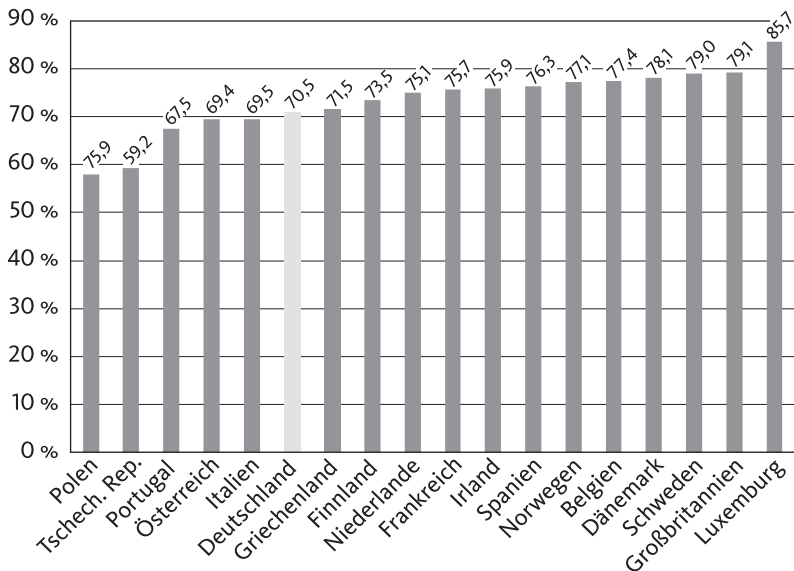
Parallel, allerdings auf niedrigerem Niveau und zunächst deutlich langsamer, expandierte der tertiäre Sektor (Dienstleistungssektor).⁵ Anfang der 1970er Jahre überrundete er aber, sowohl was die Wertschöpfung als auch was die Beschäftigung angeht, den sekundären Sektor. Seit 1972 arbeiten in Deutschland mehr Erwerbstätige im tertiären als im sekundären Sektor. 2030 werden dort laut QuBe-Projekt über 77 Prozent aller Erwerbstätigen beschäftigt sein. Insofern leben wir mit Blick auf die Beschäftigung bereits seit langem in einer Dienstleistungsgesellschaft (s. Abb. 1).



5 Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kfz und Gebrauchsgütern, Gastgewerbe, Verkehr- und Nachrichtenübermittlung, Kredit- und Versicherungsgewerbe, Grundstückswesen, Vermietung, unternehmensbezogene Dienstleistungen, öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherungen, Erziehung und Unterricht, Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen, sonstige öffentliche und private Dienstleister, häusliche Dienste.

**Abb. 2: Erwerbstätige im Dienstleistungsbereich 2014
in Prozent aller Erwerbstätigen**

**Gute
Arbeit**



Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 2016, S. 660

Trotz der Dominanz des Dienstleistungssektors in Deutschland zeigt der internationale Vergleich, dass Deutschland bei der Entwicklung des Dienstleistungssektors gegenüber Ländern mit ähnlich hohem Pro-Kopf-Einkommen – insbesondere gegenüber den skandinavischen Ländern – deutlich zurückliegt. Obwohl auch in Deutschland bereits über 70 Prozent der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich arbeiten, besteht gegenüber den skandinavischen und anderen vergleichbaren Ländern ein deutlicher Rückstand um bis zu 15 Prozentpunkte (s. Abb. 2).

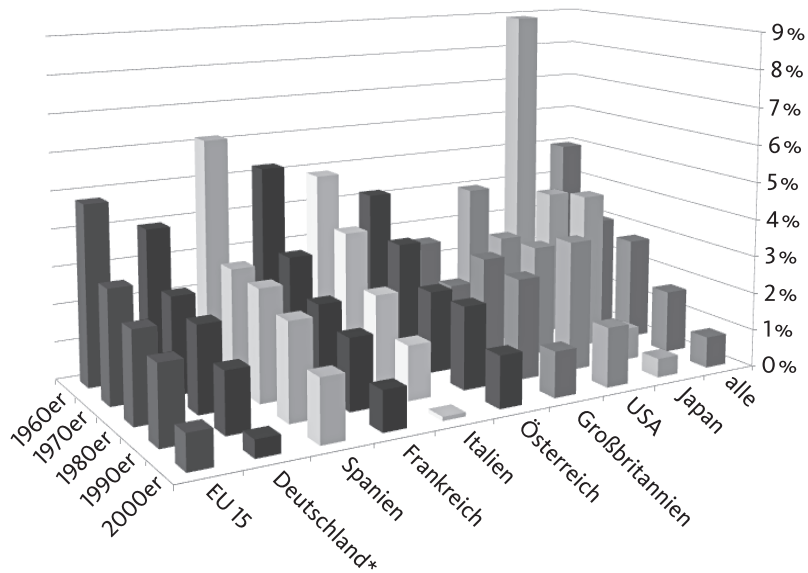
Ursache hierfür ist die nach wie vor extreme Exportorientierung der deutschen Wirtschaft, die praktisch ausschließlich von der Industrie getrieben wird.⁶ Da diese vor allem in den Jahren nach der Jahrtausendwende mit einer schwachen Lohnentwicklung einherging, ist die Kehrseite der Entwicklung

6 Vgl. hierzu etwa Statistisches Bundesamt 2015.

Abb. 3: Der globale Wachstumstrend

Gute Arbeit

Veränderungen des realen Bruttoinlandsprodukts gegenüber Vorjahren in v.H./10-Jahres-Durchschnitts



* 1960er–1980er: Westdeutschland

Quelle für Grunddaten: Ameco-Datenbank: EU-15 bis 1980er Jahre: Sachverständigenrat (eigene Berechnungen)

eine ausgeprägte Schwäche der Binnennachfrage, unter der bis heute besonders die Nachfrage nach heimischen Dienstleistungen leidet.⁷

Der Trend abnehmender Wachstumsraten

Parallel zum beschriebenen Sektorenwandel lässt sich ein Trend abnehmender Wachstumsraten feststellen. Periodisch auftretende Krisen – wie zuletzt die globale Finanzkrise und in ihrem Gefolge die Eurokrise – verstärken lediglich einen Dekaden übergreifenden Trend, der in allen fortgeschrittenen Ländern zu beobachten ist (vgl. Abb. 3).⁸

7 Vgl. Horn u. a. 2017.

8 Vgl. zu dieser Entwicklung Afheldt 1994; Reuter 2000; Reuter 2007; Bandholz/Flai/Mayr 2005.

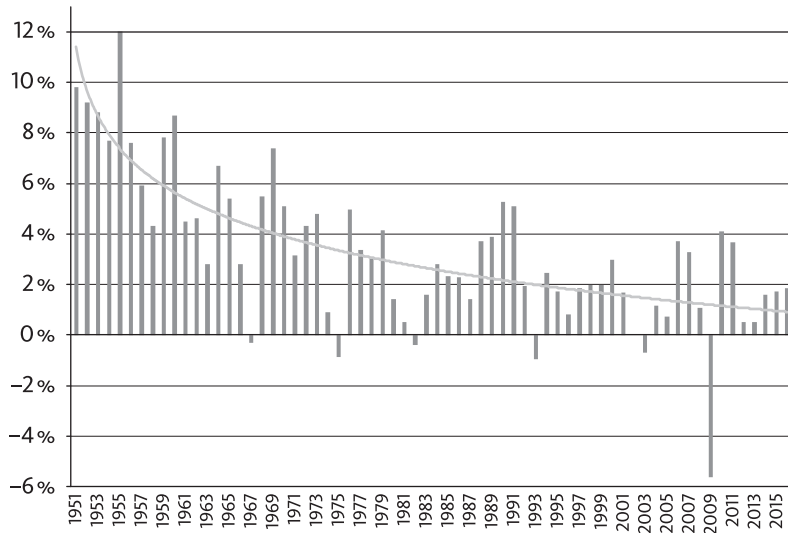
Im Durchschnitt der Jahre des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrtausends weisen die fortgeschrittenen Länder ein reales, also inflationsbereinigtes Wachstum von nur noch rund einem Prozent auf. Deutschlands wirtschaftliche Entwicklung steht hierfür geradezu symptomatisch (vgl. Abb. 4). Im Durchschnitt betrug das Wachstum hier zwischen 2000 und 2016 nur noch 1,3 Prozent pro Jahr.

Aus den Spezifika von Dienstleistungen ergibt sich, dass Dienstleistungsgesellschaften keine klassischen Wachstumsgesellschaften mehr sein können. Denn das Wesen von Dienstleistungen besteht in ihrer beschränkten Rationalisierbarkeit, so dass die Wertschöpfung pro Stunde, also die Arbeitsproduktivität, nur in vergleichsweise geringem Umfang zunehmen kann. Ursache ist, dass das Gros der Dienstleistungen – prominentes Beispiel ist das Schneiden von Haaren oder die Pflege von Menschen – nur in vergleichsweise engeren Grenzen rationalisierbar ist. Dies spiegelt sich in den Daten zur Produktivitätsentwicklung wider. Auch wenn die Produktivität von Dienstleistungen nur näherungsweise und unter Zugrundelegung vieler Annahmen zu messen ist,

Abb. 4: Wachstumsraten in Deutschland

**Gute
Arbeit**

Reale Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; Stand Frühjahr 2017

Die Zukunftsdebatte hat schon begonnen

ist unzweifelhaft, dass deren Produktivität sich im Durchschnitt deutlich langsamer entwickelt als es im industriellen Bereich zu beobachten ist.

Ökologische Folgen der Ausweitung der Dienstleistungsgesellschaft

Mit dieser globalen Entwicklung hin zur Dienstleistungsgesellschaft bei gleichzeitig sinkenden Wachstumsraten ist aus ökologischer Sicht eine doppelte Chance verbunden, die auch 2013 von der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität« des Deutschen Bundestages hervorgehoben wurde: Es wächst die Möglichkeit eines anhaltenden Rückgangs der Umweltbelastung und eines sinkenden Verbrauchs an Rohstoffen und Energie.⁹

Während zurückgehende Wachstumsraten sich mittelbar entlastend auf die Umwelt auswirken, ergibt sich aus einem wachsenden Dienstleistungsanteil ein unmittelbar positiver Umwelteffekt: Der Energieverbrauch von Dienstleistungen ist der geringste von allen Produktionsbereichen. Während der Primärenergieverbrauch im Produzierenden Gewerbe in Deutschland im Durchschnitt bei 9,0 Megajoule (MJ) je Euro Wertschöpfung liegt, wird bei Dienstleistungen mit durchschnittlich 2,6 MJ je Euro Wertschöpfung deutlich weniger Energie verbraucht. Bei öffentlichen und privaten Dienstleistungen sind es sogar nur 1,4 Megajoule, damit lediglich ein Bruchteil dessen, was etwa bei der Metallerzeugung und -bearbeitung (50,4 MJ je Euro Wertschöpfung) an Energie verbraucht wird.¹⁰

Chance statt Automatismus

Die bei dem Trend zu mehr Dienstleistungen beschriebene Entlastung von Umwelt und Natur muss als Chance verstanden werden. Einen Automatismus zur »Ökologisierung« der Wirtschaft gibt es nicht. Entscheidend bleiben die politische Gestaltung wie auch das Verhalten der Menschen. Positive Umwelteffekte könnten durch einen Mehrverbrauch an Gütern wieder zunichte gemacht werden. Wenn sich etwa der Trend fortsetzt, auf energieintensive Sport Utility Vehicles (SUV) umzusteigen, statt sich mit Kleinwagen oder dem ÖPNV fortzubewegen, könnten die industrielle Wertschöpfung und damit der Energie- und Umweltverbrauch sogar wieder steigen (siehe dazu den Beitrag von Uwe Wötzel in diesem Band).

Einen entgegengesetzten Effekt hätte es wiederum, wenn sich beispielsweise eine stärkere Nutzung von Dienstleistungen anstatt des Besitzens von Gütern durchsetzen würde. Ein Beispiel hierfür sind das Carsharing im Mobilitätsbereich oder das Teilen von Gebrauchsgütern.

⁹ Vgl. Deutscher Bundestag 2013, S. 133f.

¹⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt 2014, S. 49f.

Auch der im Zuge der technischen Entwicklung zu beobachtende sinkende spezifische Energieverbrauch unterstützt den Trend zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise (z. B. bei Antriebstechnologien oder bei der Beleuchtung). Gleichzeitig besteht jedoch auch hier die Gefahr, dass das Einsparpotenzial derartiger Effizienzsteigerungen nicht oder nur teilweise verwirklicht wird, wenn geringere Kosten zu einer vermehrten Nutzung führen (so genannter Rebound-Effekt). Insofern hängt die ökologische Qualität einer Dienstleistungsgesellschaft auch davon ab, inwieweit ein ökologischer Umbau im industriellen Sektor gelingt, dessen Bedeutung zwar weiter abnehmen wird, der aber auch in Zukunft noch einen beträchtlichen Teil zur Wertschöpfung beitragen wird.

Wie ein konkreter Tertiarisierungsprozess verläuft und mit welchem ökologischen Fußabdruck er verbunden ist, hängt also von verschiedenen Einflussfaktoren ab. Es steht außer Frage, dass die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik hierbei eine zentrale Rolle spielt, die wiederum eng mit der jeweils herrschenden Wirtschaftsideologie verwoben ist. Unterschiedliche Tertiarisierungswege korrespondieren deshalb auch mit unterschiedlichen Formen kapitalistischer Ökonomien. Die Variationsbreite der so genannten »cultures of capitalism«¹¹ legt die Hypothese nahe, dass die Quantität und vor allem die Qualität der Tertiarisierung einer Volkswirtschaft wesentlich vom spezifischen Typus einer »kapitalistischen Kultur« geprägt werden. Die in den USA verbreitete stärkere Konsumorientierung, verbunden mit ausgeprägten Vorbehalten gegenüber staatlichen Eingriffen in Wirtschaft und Gesellschaft (und die ihr entsprechende neoliberale Wirtschaftstheorie), führt zu einem anderen Tertiarisierungspfad als die in den skandinavischen Ländern stark ausgeprägte Sozialstaatsorientierung (mit zugrunde liegender keynesianische Wirtschaftstheorie). In dem sozialstaatlich geprägten Deutschland verlief die Tertiarisierung bis Ende der 1970er Jahre ebenfalls anders als während der jüngeren Vergangenheit, in der eine neoliberale Sozialstaatsaversion dominant wurde.

Insofern lassen sich unterschiedliche Wege in die Dienstleistungsgesellschaft unterscheiden: »high roads« und »low roads«,¹² die auch mit unterschiedlichen Auswirkungen auf Umwelt und Ökosystem verbunden sind.

Die »high road« in die Dienstleistungsgesellschaft

Über die »high road« in die Dienstleistungsgesellschaft zu gelangen und sich in ihr zu bewegen, setzt eine Ausweitung sowohl herkömmlicher qualifi-

11 Vgl. Esping-Anderson 1990.

12 Vgl. Bosch/Lehndorff 2005; Heintze 2013, v. a. S. 31–60.

Die Zukunftsdebatte hat schon begonnen

zierter Dienstleistungsarbeitsplätze als auch eine Expansion quantitativ und qualitativ neuer Dienstleistungsberufe voraus, wie sie etwa durch die demografische Entwicklung und das Aufkommen neuer Schlüsseltechnologien hervorgerufen werden. Der Französische Ökonom Jean Fourastié, der sich bereits in den 1940er Jahren mit den Entstehungsbedingungen einer Dienstleistungsgesellschaft beschäftigt und diese als »große Hoffnung des 20. Jahrhunderts«¹³ beschrieben hatte, war von einem unstillbaren »Hunger nach Tertiärem«¹⁴ überzeugt. Um diesen angemessen befriedigen und gerade dadurch im Dienstleistungsbereich genügend Arbeitsplätze schaffen zu können, müssten im Wesentlichen zwei Bedingungen erfüllt sein:

Erstens: Die Einkommensentwicklung in allen Beschäftigungsbereichen muss sich am *gesamtwirtschaftlichen* Produktivitätswachstum orientieren. Eine zunehmende Spaltung der Einkommen muss verhindert werden, da sonst die Herausbildung schlecht bezahlter, technologisch und ökologisch rückständiger, prekärer Beschäftigung droht. Nur als Folge einer allgemeinen Einkommenssteigerung, ohne extrem reiche und arme Ränder der Gesellschaft, kann sich die notwendige Nachfrage nach qualitativ hochwertigen und gut bezahlten Dienstleistungen entwickeln.

Zweitens: Da viele Dienstleistungen – nicht zuletzt wegen der niedrigen bzw. sogar ganz fehlenden Produktivitätsentwicklung – sich nicht oder nur in Grenzen über den Markt, also profitwirtschaftlichen Kriterien folgend, organisieren lassen, muss der öffentlichen Bereitstellung eine zunehmende Bedeutung zukommen. Damit ist eine Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern verbunden.¹⁵ Entsprechend würden die Staats- und die Steuerquote steigen. Trotz zaghafter Ansätze in der deutschen Politik, den massiven Spar- und Austeritätskurs der Vergangenheit zu lockern, kann von einer durchgreifenden politischen Trendwende bislang allerdings noch keine Rede sein.

Eine »high road« in die Dienstleistungsgesellschaft würde sich sowohl durch eine steigende Nachfrage nach als auch ein expansives Angebot an privaten und öffentlichen Dienstleistungen auszeichnen. Das Beispiel der skandinavischen Länder zeigt, dass der Übergang in eine derartige Dienstleistungsgesellschaft mit qualitativ hochwertigen und gut bezahlten Arbeitsplätzen durch staatliche Einflussnahme massiv vorangetrieben werden kann. Dort gewährleistet ein hoher Staatsanteil bei der Schaffung von Dienstleistungsarbeitsplätzen eine hohe Dienstleistungsqualität bei guter Bezahlung der

13 Fourastié 1969.

14 Fourastié 1967, S. 29.

15 Vgl. Zinn 1998, S. 147f.

Beschäftigten. Gleichzeitig sorgt die große Zahl von Beschäftigten in staatsnahen Dienstleistungen für eine hohe Beschäftigten- und eine niedrige Arbeitslosenquote.¹⁶

Statt dem Markt freien Lauf zu lassen und die Ausbeutung der Natur zum Zwecke der Profitsteigerung zuzulassen, müsste eine nachhaltige Wirtschaftsweise über Maßnahmen der Prozesspolitik (Konjunkturpolitik, Strukturpolitik, Verteilungspolitik, Steuerpolitik) und der Ordnungspolitik (Gestaltung der Eigentumsordnung, Wettbewerbsrecht, Vertrags- und Haftungsrecht) diesen Prozess begleiten.

Die »low road« in die Dienstleistungsgesellschaft

Statt einer Entwicklung hin zu der von Fourastié erhofften »tertiären Zivilisation« droht jedoch die Entstehung einer Art »Dienstbotengesellschaft«. In vielen Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen waren in den letzten Dekaden Privatisierung, Deregulierung und Entstaatlichung Leitlinien der Politik. Diese gaben einer Entwicklung freie Bahn, die – durchaus vorhersehbar für den Fall eines Durchmarsches anti-interventionistischer Sozialstaatsdemontage¹⁷ – zu einer fortschreitenden gesellschaftlichen Spaltung und einer Ausbeutung des Ökosystems führt. Zunehmende Verteilungsungleichheit mit mehr Abstiegs- als Aufstiegsprozessen führt zu allen möglichen Formen von prekärer Arbeit – vor allem im Dienstleistungsbereich. Ein solcher Weg in die Dienstleistungsgesellschaft gewissermaßen durch die »Bettlergasse« droht in eine Abwärtsspirale zu geraten: Schlecht bezahlte Dienstleistungen verstärken die Einkommensungleichheit und schwächen die gesamtwirtschaftliche Kaufkraft. Auf diese Weise kann sich keine steigende Nachfrage nach Dienstleistungen, vor allem nicht nach hochqualitativen Dienstleistungen, entwickeln. Gleichzeitig wird eine durch eine hohe Binnennachfrage getragene qualitativ hochwertige und ökologisch fortschrittliche industrielle Entwicklung vereitelt. Ein Anstieg von prekärer Beschäftigung im Dienstleistungsbereich droht geradewegs in eine »neofeudale Dienstbotengesellschaft« zu münden. Statt Wohlstandsgewinn durch Arbeitszeitverkürzung auf relativ hohem Einkommensniveau¹⁸ entsteht eine aus der Not geborene Tendenz zur Ausweitung von Arbeitszeiten, um das notwendige Einkommen zu sichern. Gleichzeitig werden statt qualitativ hochwertiger Güter vermehrt Billigprodukte mit problematischem ökologischem Rucksack produziert und konsumiert.

16 Vgl. Heintze 2010.

17 Vgl. Zinn 1978, S. 79ff.

18 Vgl. Reuter 2017.

Die Zukunftsdebatte hat schon begonnen

Diese »low road« in die bzw. in der Dienstleistungsgesellschaft mit schlechten und vor allem schlecht bezahlten Dienstleistungen bleibt auch hinter ihren Möglichkeiten zur Schaffung von qualitativ und ökologisch hochwertigen Produkten und Arbeitsplätzen zurück. Auch in Deutschland ist einer solchen »low road« in die Dienstleistungsgesellschaft noch keineswegs ein Riegel vorgeschoben. Statt einer zunehmenden Bedeutung von öffentlicher Beschäftigung wurde hier über viele Jahre die Ideologie eines schlanken Staates besonders konsequent umgesetzt. Trotz vorsichtiger Signale einer Trendumkehr gehört Deutschland auch heute noch mit einem Anteil von Beschäftigten im öffentlichen Dienst von lediglich rund zehn Prozent zu den westlichen Ländern mit dem kleinsten öffentlichen Sektor. Der OECD-Durchschnitt liegt bei 15 Prozent.

Dienstleistungsgesellschaft ohne Alternative – so oder so

Empirische und theoretische Überlegungen deuten seit langem darauf hin, dass neue und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze vor allem durch eine Expansion der Beschäftigung im Dienstleistungssektor zu erreichen sind.¹⁹ Zudem herrscht allgemeiner Konsens darüber, dass Länder mit hohem Pro-Kopf-Einkommen und nicht zuletzt in Folge der demografischen Entwicklung einen hohen und weiter wachsenden Bedarf an gesellschaftsnahen bzw. »gesellschaftlich-notwendigen Dienstleistungen«²⁰ – im Gesundheits-, Pflege-, Erziehungs- wie im Bildungsbereich – haben.

Aus Sicht kritischer SozialwissenschaftlerInnen und ÖkonomInnen ist es lediglich überkommenen Politikmustern geschuldet, dass die Förderung des Exports immer noch im Mittelpunkt steht und Handels- bzw. Leistungsbilanzüberschüsse als erstrebenswert gelten. Permanente außenwirtschaftliche Überschüsse, also eine ständige Verletzung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts, führen aber zu erheblichen Verwerfungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen und behindern in allen beteiligten Volkswirtschaften einen nachhaltigen, effizienten Strukturwandel. Die Defizitländer geraten in Zahlungsschwierigkeiten, was sich – siehe das Beispiel Griechenland – bis zur unmittelbar drohenden Zahlungsunfähigkeit steigern kann, und der Strukturwandel kommt nicht voran. Die Überschussländer wiederum versäumen nicht nur, ihr Wachstum mit einem ausgewogenen, die langfristige Stabilität begünstigenden Strukturwandel zu verbinden, sondern werden letztlich reale Verluste erleiden. Denn die durch Exportüberschüsse aufgehäuften Devisenreserven drohen sowohl durch inflationäre Entwicklungen als auch

¹⁹ Vgl. hierzu etwa Bosch/Wagner 2003.

²⁰ Vgl. Leimeister, J.M./Peters, C. 2012.

infolge von Zahlungsunfähigkeit der Schuldnerländer über kurz oder lang real entwertet zu werden.

Eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik muss also auf die Ausweitung der inländischen Nachfrage gerichtet sein. Möglichkeiten hierzu sind reichlich vorhanden. Etwa indem der öffentliche Dienst wieder – quantitativ wie qualitativ – zum Vorbild für die Lohn- und Beschäftigungsentwicklung wird, und indem der Staat die Rahmenbedingungen für die Tarifpolitik der Gewerkschaften – z. B. durch die Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen oder einen armutsfesten gesetzlichen Mindestlohn – verbessert. Folge der so gestärkten Binnennachfrage wären steigende Importe, die eine ausgeglichene Leistungsbilanz unterstützen würden.²¹ Der einseitige Strukturwandel zugunsten der Exportindustrien würde beendet. Die Sektoren würden dem erreichten Entwicklungsniveau der Volkswirtschaft gemäß proportioniert, womit sich zugleich das Risiko von Strukturkrisen verringerte. Der hoch entwickelten Volkswirtschaften angemessene Entwicklungspfad würde dann sowohl die Expansion der vorhandenen Dienstleistungsproduktionen unterstützen als auch zur Entstehung völlig neuer Dienstleistungsbe- reiche führen.

Politische Herausforderungen

Aus der Analyse der Antriebe, Bedingungen und möglichen Verläufe des Sektorenwandels ergeben sich wirtschaftspolitische Herausforderungen, um eine »low road« in die Dienstleistungsgesellschaft zu verhindern und eine auch ökologisch wünschenswerte »high road« abzusichern.

Die zweifellos grundlegende Bedingung hierfür ist die Verhinderung einer Spaltung der Gesellschaft, so dass sich Einkommen relativ gleichmäßig entwickeln können. Ohne ausreichende Masseneinkommen kann sich auch bei vorhandenen großen Bedarfen und einem entsprechenden Angebot keine ausreichende Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Dienstleistungen entfalten. Es gibt jedoch keinen Mechanismus, der dafür sorgt, dass Produktivitäts- und Wachstumsgewinne automatisch bei den Beschäftigten ankommen. Hier ist besonders die Tarifpolitik der Gewerkschaften gefordert. Über einen längeren Zeitraum ist es jedoch nicht gelungen, die Beschäftigten an der Wohlstandsentwicklung gleichermaßen teilhaben zu lassen. Profitiert haben nicht nur in Deutschland massiv die Gewinn- und Vermögenseinkommen. Im Ergebnis hat die Polarisierung von Einkommen und Vermögen nahezu überall stark zugenommen.²² Eine derart ungleiche Verteilung führt wegen stei-

21 Vgl. Horn u. a. 2017.

22 Vgl. hierzu vor allem die umfassende Studie von Piketty 2014.

Die Zukunftsdebatte hat schon begonnen

gender Sparquoten bei den Beziehern hoher Erwerbs- und Vermögenseinkommen gesamtwirtschaftlich zu einer relativ schwachen Entwicklung der Nachfrage nicht nur nach Dienstleistungen. Dafür boomten und boomen die Finanzmärkte – mit den bekannten Folgen. Da der Bedarf vor allem an sozialen Dienstleistungen gerade in einer alternden Gesellschaft kontinuierlich zunimmt, entstehen gleichzeitig zunehmend prekäre, schlecht bezahlte Jobs im Dienstleistungsbereich. Deutschland hat inzwischen einen der größten Niedriglohnsektoren in Europa.²³ Die Ursachen liegen sowohl auf der Nachfrage- wie auf der Angebotsseite:

- *nachfrageseitig*: Weite Teile der Beschäftigten können sich qualitativ hochwertige Dienstleistungen schlicht nicht leisten, obwohl ein hoher Bedarf besteht.
- *angebotsseitig*: Viele Menschen sehen sich zunehmend gezwungen, Dienstleistungen billigst anzubieten, um selbst über die Runden zu kommen.

Auf diese Weise kann sich ein Dienstleistungsangebot weder quantitativ noch qualitativ angemessen entwickeln. Es droht sogar ein sich selbst verstärkender Teufelskreis aus niedrigem Einkommen, einem zunehmend aus der Not geborenen Dienstleistungsangebot und fehlender Professionalität von Dienstleistungsangeboten. Im Ergebnis weiten sich qualitativ schlechte und schlecht bezahlte Dienstleistungen aus.

Obwohl gerade mehr und vor allem qualitativ hochwertige und professionelle Dienstleistungen mit Blick auf die gesellschaftswichtigen Herausforderungen Erziehung, Bildung, Pflege, Gesundheit notwendig wären, kommt ihre Entwicklung nicht im möglichen und erforderlichen Umfang in Gang. Stagnation bei den realen Arbeitseinkommen, wie sie auch viele Jahre in Deutschland zu beobachten war, verhindert eine qualitative wie quantitativ ausreichende Expansion des Dienstleistungssektors.

Eine unmittelbare Rolle beim Bau der »high road« in die Dienstleistungsgesellschaft kommt jedoch wie bereits erwähnt dem Staat mit Blick auf Umfang und Qualität des öffentlichen Sektors zu. Bei allen Schwierigkeiten der Übertragungen von einem Land auf ein anderes gibt das Beispiel der skandinavischen Länder jedoch die Richtung an: wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen müssten wesentlich stärker auf eine Expansion qualitativ hochwertiger Beschäftigung im öffentlichen Sektor ausgerichtet werden. Dass Deutschland einen enormen Bedarf bei gesellschaftsnahen Dienstleistungen hat – im Gesundheits-, Pflege-, Erziehungsbereich –, ist allgemein anerkannt. Bislang wird aber weitgehend nicht erkannt, dass hier der Staat gefordert ist. Im Gegenteil: Bis-

²³ Vgl. Kalina, T./Weinkopf, C. 2017.

lang laufen wirtschaftspolitische Bestrebungen in der Regel darauf hinaus, dieses Beschäftigungsreservoir marktmäßig, d. h. privat zu erschließen. Ein Aufschließen auf das Niveau staatsnaher Dienstleistungen à la Norwegen und Dänemark würde in Deutschland nach Berechnungen von Cornelia Heintze rund vier Millionen zusätzliche Beschäftigte in diesem Bereich erfordern. Vor dem Hintergrund des skandinavischen Beispiels kritisiert Heintze seit langem die Debatte in Deutschland über die Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen: »Die Frage, warum skandinavische Länder schon heute das Mehr an Arbeitsplätzen, das in Deutschland marktförmig erst noch entstehen soll, über einen konträren, weil staatsförmigen Entwicklungspfad weit übertreffen, wird weder (...) gestellt, geschweige denn beantwortet.«²⁴

Eine solche Entwicklung ist mit einer größeren Rolle des Staates verbunden, somit mit einer steigenden Staatsquote. Mehr qualitativ hochwertige öffentliche Beschäftigung, eine Ausweitung staatlicher Auftragsvergabe und eine aktive Beschäftigungspolitik erfordern höhere staatliche Ausgaben. Da der Weg über zusätzliche Verschuldung durch die im Grundgesetz verankerte »Schuldenbremse« versperret ist, ist eine Steuerreform dringlicher denn je, die dauerhaft zu höheren Steuereinnahmen führt und so die notwendigen finanziellen Spielräume eröffnet. Die gegenwärtig sprudelnden Steuereinnahmen sind konjunkturell bedingt, und werden eher früher als später durch einen konjunkturellen Abschwung ihr Ende finden. Vorschläge zu einer Steuerreform, die dem Staat auch dauerhaft höhere Einnahmen sichern, liegen auf dem Tisch.²⁵ Kern einer solchen Reform müsste neben einer steigenden Bedeutung von regulierenden Ökosteuern eine wieder stärkere Einbeziehung von Gewinnen, Vermögen, Erbschaften und hohen Einkommen sein. Das Potential einer Neuausrichtung des deutschen Steuersystems wird deutlich, wenn man sieht, dass die Steuerrechtsänderungen seit 1998 jährliche Steuerausfälle von durchschnittlich rund 33 Milliarden Euro zur Folge haben.

Eine bessere Bezahlung von Erwerbsarbeit und eine durch eine ökologische und soziale Steuerreform ermöglichte Ausweitung der Staatstätigkeit im Allgemeinen und der Beschäftigung im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen im Besonderen wäre gewissermaßen der Preis für den Übergang in eine ökologisch verträgliche und qualitativ hochwertige Dienstleistungsgesellschaft mit kürzeren Arbeitszeiten, einem hohen Beschäftigungsstand, sin-

24 Heintze 2009, S. 73.

25 Vgl. Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft 2009; Seidl/Zahmt 2010, S. 155–166; Meyer 2010; DGB Bundesvorstand 2017.

Die Zukunftsdebatte hat schon begonnen

kender Umweltbelastung und zurückgehendem Energiebedarf. Angesichts einer geradezu dramatisch steigenden Ungleichverteilung bei der Verteilung von Einkommen und Vermögen würde dies auch die Chance zu einer Gesellschaft eröffnen, die zunehmend den ökologischen Anforderungen gerecht würde, die ausreichend qualitativ hochwertige Dienstleistungen bereitstellt und in der es mit Blick auf die Verteilung von Einkommen, Vermögen und Arbeitszeiten insgesamt gerechter zugeht.

Literatur

- Afheldt, H. (1994): Wohlstand für Niemand? Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder, Frankfurt am Main/Wien.
- Bandholz, H./Flaig, G./Mayr, J. (2005): Wachstum und Konjunktur in OECD-Ländern. Eine langfristige Perspektive, in: ifo Schnelldienst Nr. 4, S. 28–36.
- Bosch, G./Lehndorff, S. (2005): Introduction: service economies – high road or low road?, in: Dieselben, Working in the service sector: a tale from different worlds, London, 1–31.
- Bosch, G./Wagner, A. (2003): »Beschäftigungshoffnung Dienstleistungen« braucht politische Begleitung, in: IAT-Report, Nr. 4.
- Deutscher Bundestag (2013): Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft«, Schlussbericht, Berlin.
- DGB Bundesvorstand (2017): Gerecht besteuern, in die Zukunft investieren. Steuerpolitische Eckpunkte des DGB zur Bundestagswahl, Berlin.
- Esping-Anderson, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
- Fourastié, J. (1967): Gesetze der Wirtschaft, Düsseldorf/Wien.
- Fourastié, J. (1969 [1949]): Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts, 2. Aufl., Köln.
- Heintze, C. (2009): Ausbau öffentlicher und gesellschaftsnaher Dienstleistungen als Teil einer binnenmarktorientierten Vollbeschäftigungsstrategie. Problemaufriss und empirische Ländervergleiche. Ausarbeitung im Auftrag von ver.di, Berlin 2009.
- Heintze, C. (2010): Das skandinavische Vorbild. Zur Rolle des Staates als Arbeitgeber, in: Vorgänge 49 (3), S. 50–61.
- Heintze, C. (2013): Die Straße des Erfolgs. Rahmenbedingungen, Umfang und Finanzierung kommunaler Dienste im deutsch-skandinavischen Vergleich, Marburg.
- Horn, G.A./Lindner, F./Stephan, S./Zwiener, R. (2017): Zur Rolle der Nominallöhne für die Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse. Eine ökonomische Analyse für Deutschland. IMK Report, Nr. 125, April.
- Kalina, T./Weinkopf, C. (2017): Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung, in: iaq-Report, Nr. 6.
- Leimeister, J.M./Peters, C. (2012): Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – soziale Innovationen denken lernen, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, FES, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09367.pdf>.
- Maier, T. u. a. (2014): Engpässe im mittleren Qualifikationsbereich trotz erhöhter Zuwanderung, BIBB-Report, Nr. 23.
- Meyer, B. (2010): Ressourceneffiziente Wirtschaftsentwicklung unter dem Primat ökologischer Ziele, in: Seidl/Zahrnt (2010), S. 167–177.
- Piketty, T. (2014): Das Kapital im 21. Jahrhundert (2013), München.

Reuter: Ökologische Chancen einer Dienstleistungsökonomie

- Reuter, N. (2000): Ökonomik der »Langen Frist«. Zur Evolution der Wachstumsgrundlagen in Industriegesellschaften, Marburg.
- Reuter, N. (2007): Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität. Wirtschaftspolitische Leitbilder zwischen Gestern und Morgen. Mit Texten zum Thema in neuer Übersetzung von John Maynard Keynes und Wassily W. Leontief, 2. Aufl., Marburg.
- Reuter, N. (2017): Wohlstand heute. Das Comeback der Arbeitszeitfrage, in: Schröder, L./Urban, H.-J. (Hg.): Gute Arbeit. Streit um Zeit – Arbeitszeit und Gesundheit, Frankfurt a. M., S. 224–236.
- Seidl, I./Zahrnt, A. (Hg.) (2010): Postwachstumsgesellschaft. Konzepte für die Zukunft, Marburg.
- Statistisches Bundesamt (2014): Umweltnutzung und Wirtschaft. Bericht zu den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015): Deutscher Außenhandel. Export und Import im Zeichen der Globalisierung, Wiesbaden.
- Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Hg.) (2009): Konzept Steuergerechtigkeit, Berlin.
- Zinn, K.G. (1978): Der Niedergang des Profits. Eine Streitschrift zu den Risiken der kapitalistischen Wirtschaftskrise, Köln.
- Zinn, K.G. (1998): Jenseits der Markt-Mythen. Wirtschaftskrisen, Ursachen und Auswege, Hamburg.