

**Martin Beckmann  
Horst Kahrs**

# **Dienstleistungspolitik in Ostdeutschland**

Memorandum zu einer Gesprächs-  
und Veranstaltungsreihe der  
Rosa-Luxemburg-Stiftung und der Vereinten  
Dienstleistungsgewerkschaft ver.di



**Martin Beckmann**  
**Horst Kahrs**

# **Dienstleistungspolitik in Ostdeutschland**

Memorandum zu einer Gesprächs-  
und Veranstaltungsreihe der  
Rosa-Luxemburg-Stiftung und der Vereinten  
Dienstleistungsgewerkschaft ver.di

# Inhalt

Einleitung	4
Warum Ostdeutschland?	5
Demografische Entwicklungen	7
Auswirkungen von Schuldenbremse und Fiskalpakt	10
Sozialwirtschaftliches Potenzial von Dienstleistungen und Merkmale von Dienstleistungsarbeit	13
Demokratisches und soziales Potenzial von Dienstleistungsarbeit und Dienstleistungen	17
Akteure in Bewegung setzen	21
Ausblick	28
Verzeichnis der Referentinnen und Referenten der Gesprächs- und Veranstaltungsreihe »Menschengerechter öffentlicher Dienst: Herausforderungen und Gestaltungsnotwendigkeiten in Ostdeutschland«	29
Literatur	30

## Einleitung

Ein wesentliches Element des ökonomischen Strukturwandels der letzten Jahrzehnte ist der Bedeutungszuwachs der Dienstleistungen: Heute entfallen über 70 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse auf den Dienstleistungssektor, und sein Wertschöpfungsbeitrag hat einen vergleichbaren Umfang. Sein Wachstum in den letzten Jahren in Deutschland geht allerdings vornehmlich auf die gezielte Deregulierung des Arbeitsmarktes sowie die Liberalisierung und Privatisierung der Dienstleistungsmärkte zurück. Dies hatte zur Konsequenz, dass gerade in diesem Bereich viele prekäre Beschäftigungsverhältnisse entstanden sind. Laut DGB-Index »Gute Arbeit« von 2009 liegt bei 38 Prozent der in den Dienstleistungsbranchen Tätigen das monatliche Bruttoeinkommen bei 1.500 Euro oder sogar darunter (ver.di 2010a: 6).

Angesichts großer gesellschaftlicher Herausforderungen, wie zum Beispiel dem demografischen Wandel oder der Notwendigkeit einer ökologischen Verkehrswende, wäre es wichtig, statt einer Low-Road- eine High-Road-Strategie zur Gestaltung der zukünftigen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft einzuschlagen. Dafür wird die Entwicklung einer Dienstleistungspolitik benötigt, die auf gute Arbeit, soziale Innovationen, ökologische Nachhaltigkeit und eine Stärkung der Massenkaufkraft durch gerechtere Verteilungsverhältnisse setzt.

Im vergangenen Jahr hat sich auf Einladung der Rosa-Luxemburg-Stiftung und der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di eine Runde von Expertinnen und Experten von ver.di und der Landtagsfraktionen der Partei DIE LINKE in Thüringen und Sachsen-Anhalt mehrmals getroffen, um gemeinsam zu beraten, wie eine solche

Dienstleistungspolitik in den ostdeutschen Ländern aussehen und auf den Weg gebracht werden könnte. Begleitet wurden diese Gespräche von der Vorsitzenden des Gesamtpersonalrates der Stadt Halle, Simona König, und dem Bürgermeister von Hildburghausen, Steffen Harzer.

Auf einer ersten Tagung am 15. Mai 2012 in Erfurt ging es um die Eckdaten der bereits stattfindenden demografischen Entwicklungen und ihrer Dynamik und um die Auswertung des Sozialwirtschaftsberichts des Landes Thüringen hinsichtlich der Potenziale für eine gute Dienstleistungspolitik. Wie kommen Veränderungen in die Welt? Wer sind die Träger von Innovationen? Diese Fragestellungen standen im Mittelpunkt des zweiten Treffens am 26. Juni 2012 in Jena. Thema waren aber auch die berechtigten Bedenken gegenüber Innovationsprozessen, die häufig von oben angestoßen werden und aus der Sicht der Beschäftigten immer mit höherem Leistungsdruck und Personalabbau verbunden sind und aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger eher selten zu einem qualitativ besseren Dienstleistungsangebot führen.

Wie aber können partizipative Prozesse und Verfahren aussehen, die sowohl den Interessen der Bürgerinnen und Bürger und denen der Beschäftigten gerecht werden und in denen gemeinsam, sozusagen »von unten«, ermittelt werden kann, was gesellschaftlich notwendig ist? Wie kann ein politischer Mainstream durchbrochen werden, der unter der Dominanz von »Haushaltskonsolidierung« und »Schuldenbremse« die für eine nachhaltige Gesellschaftsentwicklung notwendigen und wünschenswerten Dienstleistungsangebote auf die unter den gegebenen finan-

ziellen Rahmenbedingungen »bezahlbaren« reduziert wissen will? Diese Fragen standen im Mittelpunkt der weiteren Gesprächsrunde am 12. September 2012 in Jena und der abschließenden Fachtagung in Erfurt am 14. November 2012. Besonderes Augenmerk galt dabei der Frage, wie die modernen digitalen Techniken in diesem Prozess unterstützend eingesetzt werden können, ohne dass die Qualität von Dienstleistungen und ihr spezifischer Charakter als Arbeit von, mit, an und für Menschen darunter leiden.

Dieser Bericht versteht sich als ein Zwischenergebnis und wirft möglicherweise

mehr Fragen auf, als dass er Antworten enthält. Unser Ziel war es, eine Debatte zu verbreitern, in deren Mittelpunkt Dienstleistungspolitik aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger und der Beschäftigten steht. Denn ob eine Dienstleistung »gut« ist, entscheiden immer beide Seiten, diejenigen, die sie erbringen, und diejenigen, für die sie angeboten werden. In diesem Sinne betrachten wir die Debatte für eröffnet, nicht für beendet. Die auf den Treffen und Tagungen gehaltenen Vorträge können, soweit sie dokumentiert sind, über die Rosa-Luxemburg-Stiftung bezogen werden.<sup>1</sup>

## Warum Ostdeutschland?

Ist es gerechtfertigt, auch im 23. Jahr nach der deutschen Vereinigung von besonderen Herausforderungen in Ostdeutschland zu sprechen? In manchen Regionen der westlichen Bundesländer haben sich statistisch betrachtet bei der Arbeitslosigkeit, der wirtschaftlichen Entwicklung und beim Investitionsbedarf der öffentlichen Infrastruktur vergleichbare Probleme angestaut. Bevölkerungsverluste, Abwanderung aus ländlichen Regionen und schrumpfende Dörfer und Städte sind auch im Westen keine unbekannteren Erscheinungen mehr. Gleichwohl haben die ostdeutschen Länder bezogen auf ihre wirtschaftliche Stärke und ihre sozialen Lebensbedingungen nicht zu den westdeutschen Ländern aufgeschlossen. Sie finden sich beim Ländervergleich bei nahezu allen ökonomischen Indikatoren

meist mit großem Abstand auf den Plätzen elf bis sechzehn wieder. Trotz aller Erfolge des Aufbaus Ost in den vergangenen beiden Jahrzehnten mehren sich die Anzeichen, dass der Aufholprozess erlahmt ist. Die Kapitalintensität (der Kapitaleinsatz je Erwerbstätigen) der ostdeutschen Wirtschaft verharrt bei etwa 80 Prozent der westdeutschen, die Bruttowertschöpfung je Arbeitsstunde bei 70 Prozent und das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner bei zwei Dritteln des westdeutschen Wertes. Die wirtschaftliche Innovationskraft, gemessen an den öffentlichen und privaten Ausgaben für Forschung und Entwicklung je Einwohner, lag 2009 bei nicht einmal 60 Prozent der westdeutschen, wobei die Ausgaben von Staat und Hochschulen im Osten über denen im Westen lagen, aber die Forschungs- und Entwicklungsausga-

---

<sup>1</sup> Im Anhang findet sich ein Verzeichnis der Referentinnen und Referenten und ihrer Vortragsthemen. Die Kontakt- und Bestelladresse bei der Rosa-Luxemburg-Stiftung ist [kahrs@rosalux.de](mailto:kahrs@rosalux.de).

ben der privaten Wirtschaft deutlich unter dem Westniveau. Die verfügbaren Einkommen pro Kopf in Ostdeutschland liegen bei nur 80 Prozent des Westniveaus, in den zurückliegenden Jahren ist »kaum mehr eine Aufholrendenz zu beobachten«.

Während die Ergebnisse des Bildungs- und Ausbildungssystems vergleichbar sind, ist der »Marktwert des erworbenen Wissens« im Westen nach wie vor höher, weshalb die Abwanderung ausgebildeter Fachkräfte anhält (Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie 2012: 7 ff.). Die ostdeutschen Länder sind zudem mit dem Problem konfrontiert, dass die Solidarpaktmittel 2019 auslaufen werden, was bei stockendem wirtschaftlichem Angleichungsprozess die fiskalischen Handlungsspielräume in besonderem Maße einengen wird. Allein mit einer neuen Runde industriepolitischer Förderprogramme, wie sie in der von der Thüringer Landesregierung beauftragten Studie »Zukunft Ost« von der Roland Berger Strategy Consultants GmbH vorgeschlagen wird, wird man »die systematische Strukturschwäche des Ostens« (ebd.: 19) nicht überwinden können. Deshalb muss der steigenden Bedeutung von Dienstleistungen dadurch Rechnung getragen werden, dass neben einer Industrie- auch eine Dienstleistungspolitik betrieben wird, die den Prinzipien guter Arbeit und guter Dienstleistungen verpflichtet ist.

Trotz aller Gemeinsamkeiten der ostdeutschen Länder im Vergleich mit den westdeutschen Ländern bilden sie dennoch keinen homogenen wirtschaftlichen und sozialen Raum, sondern weisen enorme Unterschiede bei der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur oder auch bei den öffentlichen Finanzen auf. So zeigen die Prognosen über die Bevölkerungsentwicklung, dass die meisten städtisch geprägten

Gebiete in den kommenden 20 Jahren stabil bleiben oder sogar wachsen könnten, während die Bevölkerungszahl auf dem Land vermutlich weiter abnehmen wird. Brandenburg, das von der Anziehungskraft Berlins profitiert, wird nach den vorliegenden Prognosen zum Beispiel nur halb so viele Einwohner verlieren wie Sachsen-Anhalt. Wie eine Politik zur Begleitung dieses ungleichzeitigen Schrumpfens aussehen kann, ist weithin offen. Das betrifft insbesondere die technische und soziale Infrastruktur der Gesellschaft. »Das zentrale Problem bei der anstehenden Anpassung der Infrastrukturen an eine veränderte Bevölkerungsstruktur ist, dass von einer Logik des Wachstums auf eine Logik des Schrumpfens umgestellt werden müsste« (Kloß/Bieber 2011: 299). Nicht nur bei den Wasser- und Abwassersystemen stellen sich Fragen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Infrastrukturen schon heute.

Die Chancen, die in den ostdeutschen Herausforderungen liegen, sind die eines Erfahrungs- und Gestaltungsvorsprungs von gesamtgesellschaftlichem Nutzen. Viele Fragen und Aufgaben stellen sich im Osten früher und dringlicher, gerade aufgrund der Gleichzeitigkeit von Schrumpfung und Wachstum bei überall anzutreffender Alterung der Bevölkerung. Soll das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht aufgegeben werden, müssen neue Ansätze entwickelt werden. Technische Lösungen werden nicht ausreichen. Auch bei der technischen Infrastruktur, dies zeigt sich erneut beispielhaft am Wasser- und Abwassersystem, müssen technologische, organisatorische und soziale Innovationen zusammenwirken, etwa um eine Dezentralisierung voranzutreiben. »Die Entwicklung der Infrastrukturen im demografischen Wandel verlangt nach innovativen, subsystemübergreifenden,

nonkonformen Lösungsansätzen. Es ist notwendig, über bisherige Erkenntnis-horizonte hinauszudenken, um integrativ an Lösungen zu arbeiten. Den demogra-fischen Herausforderungen zu begegnen bedeutet auch, den Diskurs über die Ent-wicklungsperspektiven des gesellschaftli-chen Lebens neu zu strukturieren« (ebd.: 303). Als der entscheidende Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland stellt sich letztlich der zeitliche Vorsprung der

neuen Bundesländer dar, wo bereits seit Mitte der 1990er Jahre die Gestaltung der demografischen und wirtschaftlichen Schrumpfungsprozesse auf der politischen Tagesordnung der Länder und Kommunen steht, auch wenn hier positive Ansätze häufig in Verwaltungsreformen steckenge-blieben sind und vielerorts das Dienstlei-stungsangebot lediglich ausgedünnt und nicht qualitativ an die neuen Bedürfnisse angepasst worden ist.

## Demografische Entwicklungen

Die demografische Entwicklung in Deutschland wie in anderen entwickelten Industrie- und Dienstleistungsgesell-schaften wird von zwei Trends beherrscht: der Abnahme der Bevölkerungszahl und den Veränderungen im Altersaufbau. Ihre ge-sellschaftlichen Folgen sind unklar, zumin-dest umstritten, obwohl die Demografie in den vergangenen Jahren wieder zu ei-ner Art politischer Leitwissenschaft auf-gestiegen ist. »Demografische Erkennt-nisse haben durchgängig den Charakter selbstevidenter Aussagen gewonnen« (Bieber 2011: 23) und üben eine beacht-liche Wirkung auf die verschiedenen Ebenen der Gesellschaftspolitik aus. Eine übergreifende Kernthese der Demografie scheint darin zu bestehen, dass die Be-völkerungs- nicht zur Gesellschaftsent-wicklung passt, »weshalb weitreichende Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die Gesellschaft überlebensfähig zu machen« (ebd.). Mit der öffentlichen und politischen Aufmerksamkeit für demo-grafische Prognosen wächst die Neigung, gesellschaftliche Problemlagen zu »de-mografisieren«. Statt Marktversagen oder politische Verantwortung für eine fehlge-

leitete Politik bieten sich demografische Veränderungen als Erklärung für ganz unterschiedliche Probleme, auch auf der regionalen Ebene, an.

Die wichtigsten Ergebnisse struktureller gesellschaftlicher Veränderungen, die sich in langfristigen demografischen Trends ausdrücken lassen, sind eine steigende Lebens-erwartung, eine sinkende Geburtenrate und ein gesteigertes berufliches Qualifi-kationsniveau in der »Dienstleistungs-« be-ziehungsweise »Wissengesellschaft«. Seit 120 Jahren wächst in entwickelten Indus-triegesellschaften mit hoher Arbeitsproduk-tivität die Lebenserwartung um etwa drei Monate pro Jahr. Seit gut 40 Jahren geht in Deutschland die Zahl der neugeborenen Kinder derart zurück, dass die Kindergeneration um ein Drittel kleiner ist als die Eltern-generation und nur noch halb so stark wie die Großelterngeneration. Ebenfalls seit gut 40 Jahren lässt sich ein allgemeiner Anstieg der formalen Bildungs- und Berufsqualifi-kationen beobachten, wobei nicht nur der Anteil formal höherer Qualifikationen ge-stiegen ist, sondern sich auch die Anfor-derungen in den un- und angelernten Berufen erhöht haben.

In der gesellschaftspolitischen Debatte wird unter »demografischem Wandel« vor allem ein wachsendes Übergewicht der Angehörigen der älteren Generationen gegenüber den jüngeren Generationen verstanden und in das Zahlenverhältnis von Erwerbstätigen zu Rentnern übersetzt. »Demografischer Wandel« wird instrumentalisiert, um weiteren Sozialabbau zu legitimieren, wobei die »Alterslast« dramatisiert und andere Faktoren wie eine wachsende Arbeitsproduktivität oder die Verteilung der Produktivitätsgewinne systematisch ausgeblendet werden. Die sozialen und gesellschaftlichen Hintergründe für eine geringe Kinderzahl oder gewollte Kinderlosigkeit werden ignoriert. Auch die Auswirkungen der Kinderzahl auf die Lebensverhältnisse von Frauen und Familien werden kaum thematisiert. Wenn in der politischen Diskussion überhaupt die nach sozialem Status der Eltern unterschiedlichen Auswirkungen der Geschwisterzahl auf die Chancen und Lebensbedingungen der Kinder thematisiert werden, dann dominiert eine diskriminierend-fürsorgerische Perspektive, die sich unter weitgehender Ausblendung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Ursachen auf die individuellen Fähigkeiten zur Problembewältigung fokussiert.

In Ostdeutschland kommen zu den »langen demografischen Wellen« die Auswirkungen des »demografischen Schocks« (Weiß 2012) infolge der deutschen Einheit hinzu: die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte der jüngeren und mittleren Generation in die wirtschaftlichen Zentren Westdeutschlands. Diese Abwanderung hält bis heute an. Bis in die Gegenwart ziehen vor allem qualifizierte junge Arbeitskräfte, vornehmlich auch junge Frauen, aus den ländlichen Regionen Ostdeutschlands in die wenigen prosperie-

renden Zentren (Berlin, Dresden, Leipzig), vor allem aber gen Westen. Dies führt zu einem überproportionalen Bevölkerungsanteil von jungen Männern mit geringen formalen Qualifikationen in Ostdeutschland. Der Anteil männlicher Schulabgänger ohne Abschluss liegt in allen ostdeutschen Bundesländern deutlich über dem Durchschnitt der westlichen Länder. Er beträgt in Mecklenburg-Vorpommern 15 Prozent. Bei den weiblichen Schulabgängern ist dieser Anteil deutlich niedriger, liegt dennoch, wenn auch weniger ausgeprägt, über dem westlichen Durchschnitt (vgl. ebd.).

In den vergangenen 20 Jahren kam es zu einer wechselseitigen Verstärkung von negativen demografischen und ökonomischen Entwicklungen wie Abwanderung und Defizite bei der Infrastrukturversorgung, zu der sich eine zunehmende Perspektivlosigkeit der verbliebenen Menschen gesellte. Der ausbleibende allgemeine wirtschaftliche Aufschwung hält die Abwanderung aus ländlichen und peripheren Regionen auf hohem Niveau, wodurch ihre Attraktivität für wirtschaftliche Investitionen weiter sinkt. Damit sinkt auch die Zahl der Angehörigen der mittleren Generationen, die für das Engagement in Elternbeiräten, Schulen und Vereinen von großer Bedeutung sind. Bildungsanstrengungen lassen sich, so die verbreitete Erfahrung, in der Regel selten vor Ort in gesicherte Arbeitsplätze und Einkommen umsetzen, sondern nötigen zum Verlassen der Heimat. Der Anteil der älteren, nicht mehr erwerbstätigen Menschen wächst vor allem in den ländlichen Regionen aufgrund der allgemeinen demografischen Entwicklung und der besonderen ostdeutschen Dynamik überdurchschnittlich schnell. Gleichzeitig wird die Infrastruktur – von Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen über Einkaufsmöglichkeiten bis hin zur Ge-



sundheitsversorgung – immer dünner, die erforderlichen Wege, um sie zu erreichen, immer länger und ohne eigenes Kraftfahrzeug immer beschwerlicher.

Der demografische Wandel ist aber weder eine Bedrohung noch ein Naturereignis. Er stellt vielmehr eine Herausforderung an viele Politikbereiche dar. Soll der grundgesetzliche Auftrag der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen und der gleichen Teilhabemöglichkeiten aufrechterhalten werden, stellen die gesellschaftlichen Veränderungen, die sich in demografischen Zahlen ausdrücken lassen, eine herausragende Gestaltungsaufgabe dar.

Wie alle anderen Vorhersagen auch verlängern Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung Trends der Vergangenheit in die Zukunft. Ob es so kommt, lässt sich nicht beweisen. Allerdings handelt es sich bei Voraussagen zur Bevölkerungsentwicklung um langfristige Tendenzen, die sich über mehrere Generationen fortsetzen und nur über mehrere Generationen umgekehrt werden können: Die Kinder, die heute nicht geboren werden, werden morgen auch keine eigenen Kinder in die Welt setzen können. Deshalb ist die Annahme, dass sich die deutsche Gesellschaft auf eine »schrumpfende Zukunft« einstellen muss und dass es mehr schrumpfende als wachsende Regionen geben wird, eine wahrscheinliche, die zur Grundlage langfristiger politischer Weichenstellungen gemacht werden kann und muss. Insbesondere die ostdeutschen Bundesländer gelten dabei nahezu flächendeckend als »stark schrumpfende Regionen«, in denen die Zukunft bereits Gegenwart ist. »In den neuen Ländern ist der demografische Wandel deutlich vorangeschritten« (Der Beauftragte für die Bundesregierung für die Neuen Bundesländer 2011: 3). Eine aktive Dienstleistungspolitik, die die Ge-

sellschaft auf diese langfristigen Veränderungen vorbereiten und einstellen will, beginnt in Ostdeutschland. Hier werden diesbezüglich bereits wertvolle Erfahrungen gesammelt.

Die größten Herausforderungen bestehen auf den Gebieten:

- Ausbau, Modernisierung und Unterhalt der technischen Infrastruktur (Netze, Leitungen, Verkehrswege usw.) und der sozialen Infrastruktur (Bildungs- und Kultureinrichtungen, wohnortnahe Kinderbetreuung, Schulen, Pflegeeinrichtungen und medizinische Versorgung, öffentliche Sicherheit, Recht und Verwaltung u.a.m.),
- ländliche Raumordnung und Organisation der staatlich-administrativen Strukturen,
- Gewährleistung und Organisation der Mobilität,
- Qualität des Lebensumfeldes in ländlichen Regionen hinsichtlich schulischer Ausstattung, medizinischer Versorgung und familienfreundlicher Gemeinschaftseinrichtungen,
- flächendeckend unterdurchschnittliche Haushaltseinkommen mit einem stark wachsenden Anteil von Altersarmut, also Bedingungen, unter denen nur eingeschränkt die Möglichkeit besteht, Dienstleistungen individuell »am Markt« zu kaufen, und Dienstleistungen, angeboten als öffentliche Güter, für die soziale Integration eine besonders wichtige Rolle spielen.

In allen Bereichen geht es um mehr als den unmittelbaren Nutzen und Gebrauchswert. Vor dem Hintergrund des Versprechens, staatliche Politik auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auszurichten, geht es um die alltägliche Erfahrbarkeit der Gültigkeit dieses Ziels. Jede Schließung einer öffentlichen Einrichtung konfrontiert

die betroffenen Bevölkerungsschichten mit der Frage, ob sie, wie der Soziologe Franz-Xaver Kaufmann es formuliert, noch zum »Solidaritätshorizont« der Gemeinschaft zählen. Der Zusammenhalt einer Gesellschaft fußt nicht nur auf der Möglichkeit politischer Teilhabe, sondern auch auf dem Erleben und Genuss sozialer und kultureller Teilhabe. Die Bereitstellung einer bestimmten Versorgung drückt somit Zugehörigkeit aus. Sie mit dem Verweis auf den demografischen Wandel infrage zu stellen hieße, Solidarität bildende Momente des Rechtsstaates abzubauen und das Staatsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse aufzugeben. Tatsächlich käme es aber auf die Debatte über die Mindeststandards

und die Art und Weise ihrer Sicherung an. Was zählt zum Kreis gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen, die an jedem Wohnort in angemessenem Umfang und in angemessener Reichweite zur Verfügung stehen sollen? Die Bedeutung dieser Debatte erschließt sich in dem Bericht des Bundesbeauftragten für die Neuen Bundesländer vom August 2011, der behauptet: »Das Recht auf freie Wohnortwahl ist nicht gleichzusetzen mit dem Anspruch, an jedem Ort zu beliebigen Kosten für die Allgemeinheit ein umfassendes infrastrukturelles Angebot vorzufinden. Ein angemessenes Grundangebot und dessen Erreichbarkeit sind jedoch zu sichern« (ebd.: 10).

## **Auswirkungen von Schuldenbremse und Fiskalpakt**

Eine gestaltende Dienstleistungspolitik, die von unten und in enger Verbindung mit dem lokalen Bedarf und bürgerschaftlichen Bedürfnissen erwachsen soll, hängt vor allem von der finanziellen Ausstattung der Kommunen, ihrer Fähigkeit zur Gemeinde übergreifenden Planung und Kooperation sowie der Bereitschaft ihrer Verwaltungen ab, für ausreichend Transparenz zu sorgen und Bürgerinnen und Bürgern an Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Von großer Bedeutung ist ferner das Zusammenspiel der öffentlichen Haushalte und der Haushalte der sozialstaatlichen Institutionen, wie zum Beispiel der Bundesagentur für Arbeit.

Die Veränderungen in der bundesdeutschen Finanzverfassung, die Einführung der »Schuldenbremse« und der europäische »Fiskalpakt« haben die doppelte finanzielle Abhängigkeit der Haushalte der Länder und

Kommunen strukturell verstärkt. Das Haushaltsdefizit ist auf 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) beschränkt worden, eine Neuverschuldung ist laut Schuldenbremse nur noch dem Bund in Höhe von 0,35 Prozent des BIP gestattet. Die Regelungen des Fiskalpakts erlauben hingegen eine jährliche gesamtstaatliche Neuverschuldung von 0,5 Prozent des BIP, berücksichtigen im Gegensatz zur Schuldenbremse aber auch die Schulden der Sozialversicherungen und der Kommunen. Durch diese Regelungen wird erstens die wechselseitige Abhängigkeit der Staatsfinanzen und der wirtschaftlichen Konjunkturlage verstärkt, ohne dass dabei noch eine verlässliche und systematische Unterscheidung von konjunkturellem und strukturellem Defizit möglich ist. Zweitens wächst damit im nächsten Schritt die Abhängigkeit der Länder und der Kommunen von den übergeordneten

Haushalten und Entscheidungen auf Bundesebene. Gleichzeitig verzichtete der Gesetzgeber auf eine konsequente Einführung und Umsetzung des Konnexitätsprinzips. Danach müsste die Übertragung neuer Aufgaben, die mit finanziellen Mehrbelastungen verbunden sind, mit der automatischen Gewährung zusätzlicher finanzieller Mittel verbunden sein.

Die Zentralisierung der Einnahmen- und Ausgabenpolitik des Staates, die mittlerweile auch die europäische Bühne bestimmt, verschlechtert die finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen für Ansätze, die eine lokale Planung unter aktiver Bürgerbeteiligung, eine weitere Dezentralisierung der Infrastruktur und nicht über den Markt vermittelte Dienstleistungsangebote favorisieren. Daneben dürften die finanziellen Bedingungen in Abhängigkeit vom Konjunkturverlauf stark schwanken. Die Haushalte der westdeutschen Kommunen werden zu knapp 50 Prozent aus Steuern und Gebühren gespeist, in den ostdeutschen Kommunen zu weniger als 30 Prozent. Der Anteil der stark konjunkturabhängigen Steuereinnahmen macht dabei zwischen 75 und 80 Prozent aus. Diese Zahlen zeigen die starke Abhängigkeit der kommunalen Haushalte von schwankenden Steuereinnahmen einerseits und Zuweisungen der Bundesländer andererseits. Auch wenn die gute Konjunkturlage der Jahre 2010 und 2011 die Finanzlage der Gemeinden stärker verbessert hat als erwartet, bleibt eine Reform der Kommunalfinanzen unverzichtbar. Ohne eine größere finanzielle Stabilität und Selbstständigkeit bleiben die Kommunen gerade in Fragen der Gestaltung des lokalen Lebensraumes in starker Abhängigkeit von übergeordneten politischen Instanzen, die von ihnen derzeit vor allem die Umsetzung einer fiskalpolitischen Austeritätspolitik verlangen.

Die Perspektiven der Finanzpolitik im föderalen System sind aktuell sehr stark von einer eher einseitigen Debatte über Staatsverschuldung geprägt. Unter dem Druck der »Schuldenbremse« dürfte sich die Logik des Standortwettbewerbs zwischen den Ländern noch verstärken und damit auch die Angriffe der »Geberländer« auf den Länderfinanzausgleich und das grundgesetzliche Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen. Unter der gegebenen Steuerpolitik vermögen die öffentlichen Haushalte, insbesondere der Bundeshaushalt, die Neuverschuldung zwar zurückzuschrauben, aber die wachsende Schiefelage in der Einkommensverteilung verschärft die Probleme im öffentlichen Dienstleistungssektor gleichwohl. Die Konzentration der Einkommen und Vermögen führt zu einer höheren Ersparnisbildung und geringeren Konsumausgaben, während gleichzeitig in Verbindung mit einer höheren Besteuerung des Konsums die finanziellen Belastungen für Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen zunehmen. Damit reduziert sich ihre Fähigkeit, Dienstleistungen am Markt zu erwerben. Eine stärkere steuerliche Belastung der hohen Einkommen und Vermögen dürfte daher gesamtwirtschaftlich positive Wirkungen hervorrufen, da diese höheren Steuereinnahmen wahrscheinlich aus Ersparnissen finanziert werden würden.

Die »Schuldenbremse«, eingeführt mit dem Argument, einer angeblich überbordenden Staatsverschuldung im Namen der Generationengerechtigkeit einen Riegel vorschieben zu wollen, stärkt in der politischen Praxis den Verzicht auf mittel- und langfristig angelegte Ausgaben, sodass wir den nachfolgenden Generationen womöglich weniger Staatsschulden vererben werden, dafür aber einen großen Investitionsstau im Bereich der technischen und

sozialen Infrastruktur und hohe Kosten, die aus dem Versäumnis entstehen, die sozialen Dienstleistungen nicht rechtzeitig an den sozialen Wandel angepasst zu haben.

Die Voraussetzungen, die die Bundesländer brauchen, um die Schuldenbremse einhalten und im Osten die Mindereinnahmen im Zuge des auslaufenden Solidarpakts II auffangen zu können, sind reale Wirtschaftswachstumsraten von jährlich 1,6 Prozent. Bei nominal gesetzten 3 bis 3,5 Prozent würden die Steuereinnahmen um 3,7 Prozent steigen. Bei gleichzeitig moderaten Tarifierhöhungen und eher niedrigen Kapitalmarktzinsen könnte die Neuverschuldung gestoppt und ein Schuldenabbau begonnen werden. Aber auch diese eher optimistischen Annahmen führen nur dann zum Ziel, wenn die öffentlichen Investitionsausgaben weiter heruntergefahren und die Personalausgaben gesenkt werden (vgl. die Modellberechnungen in Vesper 2012). Die technische und soziale Infrastruktur droht auf Verschleiß gefahren zu werden. Für eine innovative Dienstleistungspolitik stünden wohl kaum Ressourcen zur Verfügung. So beklagte Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer (CSU) während der Haushaltsverhandlungen im Herbst 2012 das Fehlen von vier Milliarden Euro, um den mittelfristigen Investitionsstau abarbeiten zu können, was ihn zu der für einen deutschen Regierungsvertreter bemerkenswerten Erkenntnis brachte: »Man darf sich nicht kaputtsparen, sondern muss in die Zukunft investieren. [...] Die Schuldenbremse ist richtig und wichtig, aber ich muss auch die Basis für die Wertschöpfung einer Volkswirtschaft sichern. Nachhaltige Einnahmen erziele ich nur, wenn ich eine zukunftsgerichtete Infrastruktur habe« (Ramsauer 2012: 11). Dieser Zusammenhang gilt nicht nur für Investitionen »in Beton«.

Die Lage der Länder- und Kommunalhaushalte wird stärker als bisher von der wirtschaftlichen Entwicklung geprägt sein. In Ostdeutschland verschärft sich die finanzielle Situation – wie bereits erwähnt – durch den stufenweisen Abbau der Solidarpaktmittel bis 2019. Auch wenn die ostdeutsche Wirtschaft entgegen allen aktuellen Vorzeichen etwas stärker wachsen sollte als die westdeutsche, wird die Steuerkraft der ostdeutschen Länder und Kommunen auch weiterhin beträchtlich unter dem westlichen Niveau liegen. Das Defizit an kommunaler Steuerkraft wird durch Mittel der Länder nicht ausgeglichen werden können. Es wird zu einem Rückgang der laufenden und investiven Zuweisungen kommen, die gegenwärtig noch über 55 Prozent der kommunalen Haushalte im Osten ausmachen. Es ist nicht unbedingt zu erwarten, dass die Infrastrukturausstattung der ostdeutschen Kommunen 2019 unter dem westdeutschen Niveau liegen wird. Es ist aber davon auszugehen, dass angesichts dieser absehbaren finanziellen Engpässe langfristige Investitionen in die notwendige Anpassung der öffentlichen Infrastruktur an die Dynamik des demografischen Wandels nicht in ausreichendem Maße stattfinden werden. Denn bereits im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts sind die Ausgaben der ostdeutschen Bundesländer pro Kopf bestenfalls moderat gewachsen. In Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg stagnierten sie sogar im Zeitraum zwischen 2002 und 2010.

In den mittelfristigen Finanzplanungen der meisten ostdeutschen Bundesländer sind diese Weichenstellungen bereits ablesbar. So will Sachsen-Anhalt die investiven Zuschüsse an die Kommunen bis 2015 um ein Drittel kürzen, die eigenen Sachinvestitionen um 17 Prozent. Die Planungen für

die Sozialausgaben beschränken sich regelmäßig auf das geltende Recht. Spielräume für Innovationen sind kaum vorhanden, ebenso wenig für Kürzungen. Überall steht daher direkt und indirekt der Personalbestand zur Disposition. Dabei zeigen sich die negativen Auswirkungen einer Austeritätspolitik bereits heute deutlich. Ostdeutschland hat bei Privatisierungen und beim Stellenabbau im öffentlichen Dienst eine Pilotfunktion übernommen. Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) etwa ist nahezu komplett privat organisiert, der Anteil öffentlicher Einrichtungen, sowohl im Gesundheitswesen als auch bei Kindertagesstätten, ist rückläufig. Allein zwischen 2002 und 2009 ging der Anteil der Beschäftigten im mittel- und unmittelbaren öffentlichen Dienst Ostdeutschlands von 56,5 auf 49,2 Beschäftigte pro 1.000 Einwohner zurück. Negativ betroffen vom Abbau öffentlicher Dienstleistungen waren im Rahmen von kommunalen Kreis- und Gebietsreformen gerade auch ländliche Räume. Die Finanzausstattung der Kommunen ist geschwächt worden. Dies hat

etwa zu einer Ausdünnung des ÖPNV zwischen Städten und ländlichen Regionen geführt, aber auch in den Städten wurden oft Taktzeiten verlängert. Gerade die Mobilität älterer Menschen ohne Pkw wird so eingeschränkt. Auch bei der ärztlichen Versorgung macht sich die Ausdünnung bemerkbar. Wartezeiten auf einen Termin bei Fachärzten auch in Städten von bis zu sechs Monaten sind keine Seltenheit mehr.

Um die Qualität öffentlicher Leistungen mindestens zu sichern und langfristig zu verbessern, ist ein Paradigmenwechsel in der Finanzpolitik notwendig. Über eine vermehrte Besteuerung hoher Einkommen, Vermögen und Erbschaften muss die Finanzausstattung der öffentlichen Hand verbessert werden. Dies ist eine zentrale Voraussetzung für den Ausbau des Angebots öffentlicher Dienstleistungen. Erforderlich für den Erfolg einer solchen Politik ist die Verbreitung eines gesellschaftlichen Diskurses, der die Bedeutung von hochwertigen Dienstleistungen für gesellschaftlichen und individuellen Wohlstand, Lebensqualität und soziale Gerechtigkeit herausarbeitet.

## **Sozialwirtschaftliches Potenzial von Dienstleistungen und Merkmale von Dienstleistungsarbeit**

Die »Tertiärisierung« der deutschen Volkswirtschaft ist in den vergangenen beiden Jahrzehnten enorm vorangeschritten. Im Vergleich zu anderen hochentwickelten Ländern ist der Anteil des industriellen Sektors an Wertschöpfung und Beschäftigung in Deutschland zwar noch relativ hoch und begründet die anhaltenden Exportüberschüsse. Ein nicht unerheblicher Teil des Wachstums des Dienstleistungssektors verdankt sich unternehmensnahen Dienstleistungen, die aus industriellen Unterneh-

men ausgegliedert wurden. Die »Wissensgesellschaft« bringt neue Formen hybrider Wertschöpfung hervor, in denen industrielle Produkte und Dienstleistungen zu neuen Angeboten verschmelzen. Eine wachsende volkswirtschaftliche Dynamik geht von jenen Dienstleistungen aus, die auf die eine oder andere Weise für die Lebensgestaltung und Entwicklung, für den sozialen Zusammenhalt und eine funktionierende Wirtschaft in einer komplexen und hochgradig arbeitsteiligen Gesellschaft

unerlässlich sind. Sie umfassen ein breites Spektrum in diesem Sinne gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen, welches von sozialen Dienstleistungen in den Feldern Gesundheit, Pflege, Bildung und Betreuung über Dienstleistungen im Bereich soziale Sicherheit und Gefahrenschutz bis hin zu Infrastrukturdiensten der Verkehrs-, Energie- und IT-Netze oder der Wasserver- und Abwasserentsorgung reicht.

Der Ausbau und die Weiterentwicklung der sozialen Dienstleistungen bieten enorme volks- und regionalwirtschaftliche Chancen und ein hohes Beschäftigungspotenzial. Eine Studie der Prognos AG aus dem Jahr 2011 errechnete allein für die Bereiche Pflege, Kinderbetreuung und hauswirtschaftliche Dienstleistungen bis 2025 einen Bedarf an über 600.000 zusätzlichen Arbeitskräften (Prognos AG 2011). Der vom Sozial- und Wirtschaftsministerium des Landes in Auftrag gegebene »Sozialwirtschaftsbericht Thüringen« der Friedrich-Schiller-Universität Jena weist die große beschäftigungspolitische Bedeutung der Sozial- und Gesundheitswirtschaft im Freistaat nach. Hier arbeiten über 100.000 Menschen, was in etwa der Beschäftigtenzahl in den fünf größten Industriebranchen des Bundeslandes entspricht. Im Vergleich zum produzierenden Gewerbe weist die Beschäftigung in der Sozial- und Gesundheitswirtschaft zudem eine geringe Konjunkturabhängigkeit auf. Hinzu kommt die große Bedeutung arbeitsintensiver personennaher Dienstleistungen, die nur begrenzt durch Wissen und Kapital beziehungsweise Technik substituiert werden können. Die Sozial- und Gesundheitssektor zeichnet sich ferner durch eine überdurchschnittlich hohe Integration von auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen aus und ist wichtig für ländliche und strukturschwache Regionen, die von industriellen

Branchen häufig gemieden werden. Hinzu kommt eine stark steigende Nachfrage. Allein zwischen 1999 und 2009 wuchs die Zahl der Beschäftigten in Thüringer Pflegeeinrichtungen um 70 Prozent, das entspricht 9.000 neuen Arbeitsplätzen. Soziale Einrichtungen sind ein wichtiger Arbeitgeber, deren Beschäftigte fast ausschließlich aus der Region stammen. Ihre Wertschöpfungsketten sind zu drei Vierteln regional verankert, was zum Erhalt der Lebensqualität in der Region beiträgt und so der Abwanderung und deren demografischen Folgen entgegenwirkt. Neben den hohen fiskalischen Refinanzierungseffekten treten kaum ökonomisierbare Gemeinwohleffekte für die Lebensqualität in einer Region ein (vgl. Ehrlich/Hänel 2012). Die bereits angesprochene Prognos-Studie zeigt darüber hinaus eine strukturelle Wirkungskette, die über einen Ausbau sozialer Dienstleistungen zu einer veränderten Nachfragestruktur und somit direkt und indirekt zu qualitativem Wachstum und Beschäftigung führt.

Allerdings treten diese Wirkungen nicht automatisch ein, sondern sie verlangen nach politischer Gestaltung. Hier bedarf es einer klugen Politik für gute Arbeit und gute Dienstleistungen. So zeichnet sich zum Beispiel im Pflege- und Gesundheitsbereich ein wachsender Fachkräftemangel ab, der Handlungsbedarf auf verschiedenen Ebene aufzeigt: vor allem auf der Ebene der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, der langfristigen Planungs- und Finanzierungssicherheiten und der Professionalisierung der Arbeit selbst. Die Privatisierung von Gesundheits- und Sozialdienstleistungen aber verschärft den Kostendruck und damit den Druck auf die Löhne sowie die Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen. Zugleich verstärkt sich der Zusammenhang zwischen der Nachfrage nach Dienstleistungen und dem individuellen Markteinkom-

men. Immer mehr Menschen suchen nach kostengünstigen privaten Alternativen im Gesundheits- und Pflegebereich, was eine Ausweitung der grauen Arbeitsmärkte befördert. Dies hat bundesweit, aber überproportional in Ostdeutschland, zu einem Anstieg prekärer Beschäftigungsverhältnisse beigetragen. Hinzu kommt, dass in Ostdeutschland das durchschnittliche Entgeltniveau dem westdeutschen hinterherhinkt. In Thüringen etwa überwiegen im Pflegebereich Tarifverträge des Christlichen Gewerkschaftsbundes, und in Ostdeutschland insgesamt liegt die durchschnittliche Bezahlung in der Pflege um etwa 30 Prozent unter dem Westniveau. Selbst der aktuelle Jahresbericht zum Stand der deutschen Einheit stellt fest, dass »im Hinblick auf die Löhne und Gehälter auch der zunehmende Bedarf an Fachkräften in bestimmten Branchen auf dem Gebiet der Tarifpolitik noch zu keiner spürbaren Angleichung geführt hat« (Bundesministerium des Innern 2012: 51). Insgesamt lag das durchschnittliche Bruttoentgelt 2011 in den neuen Bundesländern bei monatlich 2.350 Euro. Die Angleichung der Löhne und Gehälter im Osten an das Westniveau stagniert seit Mitte der 1990er Jahre.

Die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten ist in ganz Deutschland in den letzten Jahren gestiegen. 2010 erhielten nach Angaben des Instituts für Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen 7,9 Millionen Erwerbstätige einen Niedriglohn, das heißt weniger als 9,15 Euro brutto pro Stunde. Im Osten aber lag der Anteil der Niedriglohnbezieher an den Beschäftigten mit 39,1 Prozent etwa doppelt so hoch wie in Westdeutschland, inklusive Berlin (Kalina/Weinkopf 2012: 4). Prekäre Arbeitsbedingungen im Dienstleistungssektor gehen auch auf Kosten der Leistungsqualität. Darum gehören zu einer sozialen Dienstleis-

tungspolitik die Regulierung des Arbeitsmarktes und die Förderung höher Entgelte, sowohl durch Mindestlöhne als auch durch eine Stärkung des Tarifvertragssystems, etwa über eine erleichterte Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen.

Vorliegende Studien zeigen, dass sich eine bessere finanzielle Ausstattung sozialer und öffentlicher Dienstleistungen ökonomisch über die fiskalischen Refinanzierungsflüsse und sozial über geringere Folgekosten in anderen Sektoren (z. B. Polizei, Justiz) durch eine sozial gleichere Inanspruchnahme der Leistungen auch gesamtgesellschaftlich »rechnet«. Viel zu lange verkannt wurde, dass soziale Dienstleistungsarbeit professionell erbracht werden muss, wenn Einschränkungen der Leistungsqualität vermieden werden sollen. Die immer weiter vorangetriebene Technisierung und Zergliederung der sozialen Arbeit in quasi-tayloristische Handgriffe erweist sich heute als Irrweg. Hier zeigen sich die Besonderheiten von Dienstleistungsarbeit. Während der industrielle Arbeitsprozess von einer Beziehung zwischen Arbeitskraft und materiellem Arbeitsgegenstand geprägt ist, handelt es sich bei Tätigkeiten im Dienstleistungssektor um immaterielle Wissens- und Interaktionsarbeit. Wissensarbeit ist charakterisiert durch den Umgang mit Symbolen, Interaktionsarbeit durch den Umgang mit anderen Menschen. In der Realität haben viele Dienstleistungstätigkeiten Anteile von beiden Arbeitsformen. Wie wichtig die Interaktionsarbeit geworden ist, zeigt eine Auswertung auf Basis des DGB-Indexes »Gute Arbeit«. Danach arbeiten 76 Prozent der Beschäftigten im Dienstleistungssektor immer oder oft mit den Nutzerinnen und Nutzern dieser Leistungen zusammen, bezogen auf die Gesamtwirtschaft sind es 65 Prozent. Interaktionsarbeit bildet den Kern personenbezogener

Dienstleistungen und ist deshalb im Gesundheits-, Sozial- und Erziehungswesen oder auch im Einzelhandel besonders stark ausgeprägt (ver.di 2011a: 10). Interaktionsarbeit kann nur begrenzt durch technisierte Verfahren ersetzt werden. So erfordert zum Beispiel die Betreuung der wachsenden Zahl der von Altersdemenz Betroffenen ein hohes Maß an menschlicher professioneller Arbeit.

Interaktionsarbeit stellt darüber hinaus an die Beschäftigten besondere Anforderungen, die sich aus dem Kontakt mit den Nutzerinnen und Nutzern ergeben. Ein wesentliches Merkmal ist, dass Dienstleistungserbringer und -nutzer miteinander kooperieren müssen und ihre Interessen aufeinander abgestimmt werden müssen, damit eine Dienstleistung gelingt (Dunkel/Wehrich 2012: 16). Für die Dienstleistungserbringer bedeutet dies auch eine psychische Herausforderung: Sie müssen mit den Gefühlen und Reaktionen anderer umgehen und gleichzeitig mit den eigenen Emotionen. Darum erfordert Interaktionsarbeit fachliche, soziale und kommunikative Kompetenzen wie die Fähigkeit, Prozesse zu steuern, damit eine Dienstleistung bedarfsgerecht erbracht werden kann.

Die Erbringung von Dienstleistungen von hoher Qualität ist auch abhängig von der Qualität der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, das heißt von der Verbreitung guter Arbeit. Aus gewerkschaftlicher Sicht muss die Definitionshoheit darüber, ob eine Arbeit als gut gelten kann, bei den Beschäftigten liegen. Inhaltliche Kriterien

für gute Arbeit sind etwa, dass eine Arbeit Menschen ausfüllt, sie fordert und von ihnen als sinnvoll erachtet wird. Gute Arbeit fördert Anerkennung und Wertschätzung und beteiligt die Menschen bei der Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen. Sie fördert die Gesundheit und entspricht dem Leistungsvermögen der Beschäftigten. Und gute Arbeit bietet ein Einkommen, mit dem ein menschenwürdiges Leben möglich ist (DGB-Index Gute Arbeit GmbH 2010). Neben einer Arbeitsberichterstattung aus Sicht der Beschäftigten, wie sie im Rahmen der Erstellung des Gute-Arbeit-Index erfolgt, gehört zur Erhebung der Qualität von Arbeitsbedingungen auch eine Bewertung durch Experten. Hierfür wird eine systematische wissenschaftliche Arbeitsforschung benötigt. Außerdem können verschiedene Prinzipien, wie etwa Kriterien für eine menschengerechte Arbeitsgestaltung,<sup>2</sup> angewandt werden, um die Qualität von Arbeitsverhältnissen besser einschätzen zu können und dementsprechend zu verbessern.

Allerdings entsprechen derzeit viele Beschäftigungsverhältnisse nicht den Kriterien von guter Arbeit. Dies schadet nicht nur den Beschäftigten, sondern geht auch zu Lasten der Arbeitsqualität. Untersuchungen zur Interaktionsarbeit in verschiedenen Dienstleistungsbranchen zeigen, dass je schlechter die Arbeitsbedingungen sind, desto häufiger werden Abstriche bei der Servicequalität dokumentiert. Wichtig ist dabei, dass der Qualitätsverlust nicht Konsequenz der besonderen Anforderungen,

---

2 »Normen wie die DIN EN ISO 9241-2 und die DIN EN ISO 10075-2 beschreiben Anforderungen an menschengerecht gestaltete Arbeitsbedingungen. Sie sind als gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse nach dem Arbeitsschutzgesetz anzuwenden. Gut gestaltete Arbeitsaufgaben sollten die Durchführung der Arbeitsaufgabe erleichtern, die Gesundheit und Sicherheit der Mitarbeiter schützen, das individuelle Wohlbefinden fördern und die individuellen Fertigkeiten und Fähigkeiten im Rahmen der Aufgabenstellungen weiterentwickeln« (Wittig-Goetz 2006: 1).



die Interaktionsarbeit an die Beschäftigten stellt, ist. Vielmehr geht die verminderte Leistungsqualität zum Großteil darauf zurück, dass Prinzipien guter Arbeit verletzt werden. 66 Prozent aller Beschäftigten, die angaben, sich bei ihrer Arbeit in sehr hohem Maße gehetzt zu fühlen, beklagten Abstriche bei der Leistungsqualität. Bei denjenigen, die angaben, keinerlei Hetze bei ihrer Arbeit ausgesetzt zu sein, waren es nur 4 Prozent (ver.di 2011b: 21).

Eine wichtige Voraussetzung, um die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potenziale der Dienstleistungsarbeit besser auszuschöpfen, ist eine größere gesellschaftliche Wertschätzung der sozialen und insgesamt der »reproduktiven« Berufe, also all jener Tätigkeiten, die für die Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft und das alltägliche Zusammenleben unverzichtbar sind. Hoch qualifizierte Arbeitskräfte in der Automobilindustrie sind ohne eine leistungsfähige soziale Infrastruktur in ihrer Kommune, die sich um Kinder, kranke Angehörige oder pflegebedürftige Eltern kümmert und verlässlich den Müll abholt, nicht vorstellbar.

Die Herausforderungen, die im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel, veränderten Arbeitswelten oder der digitalen Revolution entstehen, sind nicht allein mit technologischen Erfindungen, wie etwa computerüberwachten Seniorenwohnungen, zu bewältigen. Sie erfordern ein hohes Maß an sozialer Innovationsfä-

higkeit, um die besten Problemlösungen zu finden. Soziale Innovationen umfassen neue Wege, Organisationsformen und Regulierungen, die angemessen auf gesellschaftliche Veränderungen reagieren und selbst sozialen Wandel so gestalten, dass sie nachgeahmt und institutionalisiert werden können. Soziale Innovationen sollten dabei einer normativen Richtung folgen: Sie sollten die Möglichkeiten und Lebensverhältnisse in unserer Gesellschaft gerecht, egalitär und nachhaltig positiv beeinflussen. Soziale Innovationspolitik sollte daher nicht nur an ihrem Ergebnis gemessen werden, sondern auch an ihrem Entstehungs- und Durchsetzungsprozess. Sie muss Teilhabe und Mitwirkung ermöglichen.

Zu den politischen Rahmenbedingungen für eine soziale Dienstleistungspolitik gehört auch der Verzicht auf einen einseitigen, lediglich auf technologischen Fortschritt fixierten Innovationsbegriff. Mittel für Forschung und Entwicklung sollten stärker in Projekte fließen, die an ganzheitlichen Bewältigungsstrategien und an der Schaffung und Förderung sozialer Gemeinschaftsgüter interessiert sind. Ohne eine intensivere Orientierung an den Bedürfnissen in den Kommunen und ohne die aktive Einbeziehung von Beschäftigten und potenziellen Nutzerinnen und Nutzern von Dienstleistungen wird es kaum gelingen, diese langfristig und nachhaltig zu verbessern.

## **Demokratisches und soziales Potenzial von Dienstleistungsarbeit und Dienstleistungen**

Dienstleistungen bergen ein hohes Potenzial zur Befriedigung individueller und gesellschaftlicher Bedürfnisse. Allerdings wird dieses Potenzial häufig noch vernach-

lässigt. Dienstleistungen werden oft als weniger wichtig als die Industrieproduktion angesehen. Es geht aber nicht nur um die bereits skizzierten ökonomischen Poten-

ziale von Dienstleistungen auf gesamt- und regionalwirtschaftlicher Ebene. Es geht darum, anzuerkennen, dass Dienstleistungen auch einen wichtigen Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen, wie des demografischen Wandels oder des ökologischen Umbaus, leisten können. Allerdings geht es nicht um ein einfaches »Mehr« an Dienstleistungen. Vielmehr muss eine fortschrittliche Dienstleistungspolitik qualitative Ziele formulieren. Das eine Ziel betrifft die Förderung von Dienstleistungsarbeit, die den Prinzipien guter Arbeit entspricht. Weitere Ziele betreffen die Qualität der angebotenen Dienstleistungen. Dienstleistungen der Daseinsvorsorge beziehungsweise gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen (Leimeister/Peters 2012) werden im Wesentlichen definiert als jene Dienstleistungen, die für ein gutes Leben, die Bewältigung gesellschaftlicher Probleme, für mehr soziale Gerechtigkeit und Zusammenhalt, für eine funktionierende Wirtschaft und einen handlungsfähigen Staat unverzichtbar sind. Bei ihrer Gestaltung ist daher zu beachten, dass ein allgemeiner Zugang zu den Dienstleistungsangeboten ermöglicht wird, Nutzungshemmnisse (z. B. infolge schlechter Erreichbarkeit des Angebots mit öffentlichen Verkehrsmitteln) abgebaut werden und dass entgeltfreie beziehungsweise kostengünstige Angebote sowie auf bestimmte Gruppen (z. B. ältere Menschen, Einkommensschwache, Migranten) zugeschnittene Angebote existieren. Zusätzlich gilt es, das demokratische Potenzial weiter zu entfalten und dafür zu sorgen, dass bei der Organisation und Bereitstellung von Dienstleistungen Bürgerbeteiligung und die Einbeziehung der Beschäftigten in Zukunft eine größere Rolle spielen.

Diese Konzepte einer Dienstleistungspolitik sind für Ost- und Westdeutschland

gleichermaßen bedeutsam. Allerdings stellen sich in Ostdeutschland aufgrund der demografischen Entwicklung besondere Herausforderungen bei der Infrastruktur- und Dienstleistungspolitik. Denn während der verstärkte Wegzug aus ländlichen Räumen verschiedene Fragen aufwirft, unter anderem wie diese wieder an Attraktivität gewinnen können oder wie mit öffentlicher Infrastruktur umzugehen ist, die eigentlich auf mehr Bevölkerung ausgerichtet ist, erfordert der Zuzug auch älterer Menschen in die urbanen Oberzentren deren altersgerechte Gestaltung.

Auch von der Bundesregierung wird offiziell anerkannt, dass es angesichts der Schrumpfungsprozesse schwierig ist, attraktive ländliche Räume zu erhalten. Im aktuellen Jahresbericht zum Stand der deutschen Einheit heißt es dazu: »Für eine weiter sinkende und älter werdende Bevölkerung muss eine angemessene Grundversorgung mit öffentlichen Angeboten der Daseinsvorsorge sowie deren Erreichbarkeit sichergestellt werden« (Bundesministerium des Innern 2012: 60). Verschiedenste Modellvorhaben auf regionaler Ebene sollen demonstrieren, wie auch in strukturschwachen und von Bevölkerungsrückgang und Alterung geprägten Regionen eine Versorgung mit existenzsichernden Leistungen möglich ist. Wichtig sind dabei die Gewährleistung einer gesundheitlichen Versorgung, wohnortnahe Bildungsangebote, innovative Verkehrskonzepte, die Mobilität sicherstellen, der Ausbau der Breitbandversorgung und eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit. Es gibt bereits zahlreiche Beispiele für innovative Dienstleistungen:

- Im Bereich der Gesundheitsversorgung in ländlichen Räumen gibt es seit mehreren Jahren in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern – und seit 2012

- auch in Sachsen – Modellprojekte, die angesichts des Ärztemangels Krankenschwestern zu Gemeindeschwestern weiterbilden. Das von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der Universität Greifswald durchgeführte Modellprojekt AGnES (Arztentlastende, Gemeinde-nahe, E-Health-gestützte, Systemische Intervention) wurde 2007 auf Rügen gestartet. Seitdem arbeiten Krankenschwestern in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg als verbindendes Glied zwischen dem Hausarzt beziehungsweise der Hausärztin und den Patientinnen und Patienten. Zu ihren Aufgaben gehört die gesundheitliche Überwachung der Patienten, in vielen Fällen unterstützt durch telemedizinische Instrumente.
- Ebenfalls erste Erfahrungen wurden im Bereich der Verwaltung gesammelt. Hier können zum einen kommunale Aufgaben durch vermehrte Kooperation zwischen den Gemeinden gebündelt werden. Damit kann man den Abbau kommunaler Leistungen stoppen, eventuell können auch weitere Privatisierungen verhindert werden. Allerdings ist dies von den jeweiligen örtlichen Bedingungen, den handelnden Akteuren, den Kooperationszielen sowie der Beteiligung der betrieblichen Interessenvertretungen abhängig. Ein Beispiel für interkommunale Zusammenarbeit liefern seit mehreren Jahren die Städte Nürnberg, Fürth, Schwabach und Erlangen. Hier ist es durch die Kooperation bei den örtlichen Zerlegungsfällen bei der Gewerbesteuer, das heißt der Regelung der Verteilung des Steueraufkommens von Unternehmen, die in mehreren Städten und Gemeinden ansässig sind, auf diese Städte und Gemeinden, unter anderem gelungen, die Gewerbesteuereinnahmen von Fürth zwischen 2004 und 2010 um 2,4 Millionen Euro zu steigern. Dies geht deutlich in eine andere Richtung als die angedachte interkommunale Zusammenarbeit im Landkreis Miltenberg und in der Region Aachen. Hier berät die »Partnerschaften Deutschland AG« die kommunalen Verwaltungen bei der Planung und Entwicklung eines Dienstleistungszentrums, dessen Aufgabe darin besteht, benötigte Fachkräfte in die Region zu vermitteln. In welcher Trägerschaft und zu welchen tariflichen Bedingungen dort in Zukunft Dienstleistungen erbracht und Menschen arbeiten werden, ist noch unklar (Meerkamp/Sternatz 2012).
  - Multifunktionale Serviceläden (Lenk/Klee-Kruse 2000) in kommunaler Trägerschaft können den Zugang zu vielen Verwaltungs- und sonstigen Dienstleistungen an einer einzigen Stelle ermöglichen, sei es im ländlichen Raum oder auch in ausgewählten Stadtvierteln. Idealerweise können die Bürgerinnen und Bürger bei diesem Modell wählen, ob sie Informationen und Verwaltungsdienste persönlich in einem Serviceladen nachfragen oder sie diese telefonisch beziehungsweise online über das Internet abrufen wollen. Durch die hohe Integration des gesamten Dienstleistungsprozesses mittels Informationstechnik sind besserer Service und mehr Effizienz zugleich erreichbar. Wichtig ist dabei, dass die Bürgerinnen und Bürger Wahlmöglichkeiten besitzen. Kommunale Dienstleistungen müssen auch für Menschen mit Einschränkungen bei der Mobilität und bei den modernen Kommunikationsmitteln zugänglich sein. Mögliche Instrumente sind eine »mobile Verwaltung« in Form von Bürgerbussen und dezentrale Serviceangebote.

Wichtig ist, dass die Entwicklung sinnvoller Dienstleistungsangebote und neuer Technologien parallel erfolgt und diese aufeinander abgestimmt werden. Bisher sind, gefördert über öffentliche und privatwirtschaftliche Forschungs- und Innovationspolitik, viele rein technologiegetriebene Angebote und Ideen entstanden, die sich jedoch zu wenig an den Bedürfnissen der Beschäftigten als auch der Nutzerinnen und Nutzer orientieren (vgl. Bieber 2012). Dies kann anhand des Verkehrswesens beispielhaft erläutert werden. Um eine inklusive, bezahlbare und nachhaltige Mobilität zu fördern, müssen der ÖPNV ausgebaut und die verschiedenen Verkehrsträger besser koordiniert werden. Neben dieser allgemeinen Orientierung geht es mit Blick auf die Ziele soziale Inklusion und Gerechtigkeit auch darum, die Mobilität bestimmter Gruppen, wie ältere und mobilitätseingeschränkte Menschen, zu fördern. Der Einsatz neuer Kommunikationstechnologien kann helfen, über Mobilitätsangebote schnell zu informieren und einen komfortablen Zugang zu flexiblen Angeboten (wie z. B. Anrufsammeltaxis oder Bürgerbusse) zu ermöglichen. Allerdings setzt dies die Akzeptanz dieser neuen Technologien und die Bereitschaft sowie die Fähigkeit voraus, diese zu nutzen. Darum müssen bei der Entwicklung altersgerechter Technologien und Dienstleistungen die Alltagserfahrungen und Wünsche der potenziellen Anwenderinnen und Anwender den Ausgangspunkt bilden. Auch müssen bei der Bereitstellung neuer Dienstleistungen die Besonderheiten

personenbezogener Dienstleistungen und der sie prägenden Interaktionsarbeit berücksichtigt werden (ebd.).<sup>3</sup>

Neben der Attraktivität ländlicher Räume müssen die Städte gestärkt werden. Sie sollen für Regionen eine ökonomische Ankerfunktion erfüllen, Daseinsvorsorge über die schwer greifbare »angemessene« Grundversorgung hinaus bieten sowie Lebensqualität, individuelle Entfaltungsmöglichkeiten und soziale und kulturelle Integration ermöglichen. Zwar existieren einige gute Beispiele für den Umgang mit den Herausforderungen des demografischen Wandels. Hierbei handelt es sich aber vornehmlich um Maßnahmen, die im Rahmen des Bundesprogramms Stadtumbau Ost entwickelt wurden, um den Schrumpfungsprozess zu begleiten. So konnten trotz eines starken Bevölkerungsrückgangs der Preisverfall bei Wohnungen durch geordneten Abriss und Umbau gestoppt und Leerstandsquoten gesenkt werden.<sup>4</sup> Allerdings fehlt es der Bundesregierung trotz ihrer sogenannten Demografiestrategie an einem tatsächlich politikfeldübergreifenden Ansatz, um die Auswirkungen des demografischen Wandels zu steuern. Vor allem aber widerspricht die Politik der Bundesregierung den Zielen einer auf soziale Integration, Teilhabe und Partizipation setzenden Entwicklung von Dienstleistungen und Infrastruktur. Dies zeigt sich deutlich daran, wie Förderprogramme ausgestattet und ausgerichtet sind, ob bei der Regional- und Stadtentwicklung oder bei der Forschungsförderung. Zwar bekennt sich

---

3 Ergebnisse eines Forschungsprojekts des ISO-Instituts etwa zeigen, dass die Nutzung des ÖPNV durch ältere Menschen deshalb abgelehnt wird, weil die Busfahrer zu schnell fahren und bremsen und deshalb Angst vor Stürzen besteht. Dies bedeutet, dass neben der fachlichen Kompetenz des Fahrens auch soziale und interaktive Kompetenzen benötigt werden, wenn eine personenbezogene Dienstleistung von den Nutzerinnen und Nutzern angenommen werden soll (Bieber 2012).

4 So ergab die Gebäudezählung des Zensus 2011 für Schwedt/Oder nur noch eine Leerstandsquote von 3,6 Prozent, für Hoyerswerda nur noch 7,1 Prozent oder für Neubrandenburg 4,2 Prozent aller Wohnungen.

die Bundesregierung in ihrem Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit zur Bundesländer-Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW), dem zentralen Instrument regionaler Wirtschaftsförderung in Deutschland, deren Mittel vornehmlich nach Ostdeutschland fließen. Im Sinne des Ziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sollen damit Nachteile strukturschwacher Regionen ausgeglichen werden. Die Mittelausstattung der GRW aber ist zwischen 1998 und 2012 von 1,6 Milliarden Euro auf 597 Millionen Euro gesenkt worden. Eine wirkungsvolle Regionalförderung ist so in vielen Bundesländern kaum noch möglich (Deutscher Gewerkschaftsbund 2009: 19; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2012).

Ebenfalls massiv – um mehr als 70 Prozent – gekürzt wurden durch die schwarzgelbe Bundesregierung die Mittel für das Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt«. Dabei könnte gerade dieses Programm sowohl aufgrund seiner an sozialen Kriterien ausgerichteten inhaltlichen Gestaltung

als auch aufgrund seiner die Bürgerinnen und Bürger einbeziehenden Ausrichtung als gutes Praxisbeispiel für eine soziale Dienstleistungspolitik im oben skizzierten Sinne dienen. Wesentliche Elemente des Programms sind die Orientierung der Stadtteilentwicklung an den lokalen Gegebenheiten und die Partizipation der lokalen Bevölkerung an der Gebietsentwicklung. Besonders problematisch an der 2011 beschlossenen Mittelkürzung ist, dass sozial-integrative Maßnahmen wie die Förderung von Spracherwerb, von Bildungsabschlüssen oder der lokalen Ökonomie nicht mehr möglich sind und sich auf städtebauliche Maßnahmen beschränkt werden muss (Franke 2011). Das offizielle Bekenntnis der Bundesregierung zum Programm, wie etwa im aktuellen Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit, wird von der Praxis konterkariert. Der finanzielle Ausbau des Programms, die Förderung gerade auch sozial-integrativer Maßnahmen sowie die Partizipationsorientierung wären hingegen notwendig und entsprächen den Prinzipien einer sozialen Dienstleistungspolitik

## Akteure in Bewegung setzen

### **Aufgabe des Staates**

Der Weg in eine Dienstleistungsgesellschaft über Privatisierung, Liberalisierung und prekäre Beschäftigung hat sich als Irrweg erwiesen. Stattdessen sollte mit einer sozialen Dienstleistungspolitik eine High-Road-Strategie eingeschlagen werden. Ein wesentlicher Baustein ist dabei die Stärkung der Rolle öffentlicher Dienstleistungen und des Staates. Privatisierungen und Public-Private-Partnerships gingen in den meisten Fällen auf Kosten der Qualität

der Beschäftigungsverhältnisse, führten zu Arbeitsplatzabbau und häufig auch zu verschlechterten und verteuerten Leistungen. Außerdem gibt die öffentliche Hand durch Privatisierungen politischen Gestaltungsspielraum aus der Hand.

Es muss daher aus den negativen Erfahrungen mit Privatisierungen und mit der Finanzkrise die Lehre gezogen werden, dass es zur Verwirklichung der Ziele einer sozialen Dienstleistungspolitik eines handlungsfähigen Staates bedarf. Dieser

setzt Rahmenbedingungen, koordiniert Transformationsprozesse wie den demografischen Wandel und bietet nach Jahren des Rückzugs des Staates Dienstleistungen der Daseinsvorsorge auch wieder vermehrt selbst an. Aufgabe des Sozialstaates ist es, durch gesellschaftliche Einrichtungen und Leistungen, durch ein System der sozialen Vorsorge und durch arbeits- und sozialrechtliche Schutzregelungen die Lebensrisiken (wie Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Pflegebedürftigkeit und Arbeitsunfähigkeit) abzusichern. Hierdurch wird sozialer Zusammenhalt gestärkt und Chancengleichheit hergestellt. Der öffentliche Dienst ist der Garant für einen gleichberechtigten, diskriminierungsfreien und kostengünstigen Zugang zu Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sowie zu Bildung und Kultur. Deshalb muss der öffentliche Dienst erhalten und ausgebaut werden, denn soziale Sicherheit, Bildung und Kultur sind keine Waren, sondern Grundrechte.

Dies geht nicht einher mit der Vorstellung, der Staat müsse alles regeln. Es bedarf jedoch einer staatlichen und gesellschaftlichen Verantwortung und Instanzen, die Märkte regulieren, die selbstverantwortliche Entfaltung der Individuen stärken, Standards für öffentliche und private Dienste vorgeben und kontrollieren sowie den Erhalt und Ausbau sozialer Sicherungssysteme garantieren. Nach Jahren der Privatisierung ist hier in der letzten Zeit eine veränderte Entwicklung zu beobachten. Viele Städte und Gemeinden rekommunalisieren ehemals privatisierte Betriebe und Einrichtungen. Gerade der Energiesektor und die Abfallwirtschaft sind von Rekommunalisierungen betroffen. In den letzten fünf Jahren wurden bundesweit 60 neue Stadtwerke gegründet und 176 Konzessionen durch kommunale Un-

ternehmen übernommen (Broß/Engartner 2013: 93). Über eine Rekommunalisierung kann die Bindung kommunaler Unternehmen an kommunalpolitische Ziele gestärkt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die Interessen der Beschäftigten an guter Arbeit und der Verbraucherinnen und Verbraucher an einer hohen Leistungsqualität berücksichtigt werden.

Damit die öffentliche Hand gerade auch auf kommunaler Ebene den an sie gestellten Anforderungen gerecht werden kann, ist vor allem eine Umkehr in der Steuerpolitik notwendig. Das Steueraufkommen muss durch eine umfassendere Besteuerung der Vermögen, Erbschaften und hohen Einkommen erhöht und gerade die Finanzausstattung der Kommunen muss, etwa durch Einführung einer Gemeindegewerbesteuer, das heißt einer Gewerbesteuer mit einer breiteren und weniger konjunkturabhängigen Basis, verbessert werden (Vesper 2012).

Entscheidende Weichenstellungen für die finanzielle Ausstattung der Kommunen und Länder müssen allerdings auf der bundespolitischen Ebene erfolgen. Hierzu zählen die Wiedereinführung der Vermögensteuer, eine Reform der Erbschaftsteuer und eine deutliche Anhebung des Spitzensteuersatzes. Von großer Bedeutung wird dabei sein, wie das im Grundgesetz verankerte Postulat, gleichwertige Lebensverhältnisse anzustreben, in Zukunft interpretiert und politisch umgesetzt werden wird. Gegenwärtig dominiert die Tendenz, den Standortwettbewerb zwischen den Bundesländern zu verschärfen. Gerade mit Blick auf den 2019 auslaufenden Solidarpakt erscheint es geboten, heute mit einer gesellschaftlichen Debatte über die zukünftige solidarische Finanzierung der öffentlichen Aufgaben zu beginnen. Der Solidarpakt bezeichnete die gesamtgesellschaftliche

Aufgabe, mithilfe von sowohl im Westen als auch im Osten erhobenen Zusatzsteuern die öffentliche Infrastruktur und die wirtschaftliche Leistungskraft in den neuen Bundesländern aufzubauen und zu fördern, mit dem Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland herzustellen. Wir halten eine Fortsetzung für notwendig, allerdings nicht als Solidarpakt Ost, sondern als »Solidarpakt für strukturschwache Kommunen und Regionen« in Ost und West. Bei einer solchen Reform des solidarischen Finanzausgleichs kann es nicht darum gehen, drei- oder vierstellige Milliardenbeträge für strukturschwache Regionen auszuloben. Politische Akzeptanz und Legitimität erreicht man nur, wenn die Mittelaufbringung mit einer konkreten Zielbestimmung verbunden ist, also einer Debatte darüber, was eine gute öffentliche Dienstleistungsstruktur umfassen sollte und was angesichts regionaler Vielfalt heute unter gleichwertigen Lebensverhältnissen zu verstehen ist. So wie der Aufbau Ost als ein Akt gesellschaftlicher Solidarität begriffen wurde, muss auch der Erhalt eines flächendeckenden öffentlichen Dienstleistungsangebots überall im Land beziehungsweise die hierfür benötigten Strukturanpassungen als Investitionen in den sozialen Zusammenhalt und als ein neuer Ausdruck gesamtgesellschaftlicher Solidarität diskutiert und verstanden werden.

Neben der Verbesserung der finanziellen Grundlagen für das Angebot öffentli-

cher Dienstleistungen muss dafür gesorgt werden, dass sich der öffentliche Dienst auch als Förderer neuer Dienstleistungsangebote im Sinne der Bürgerinnen und Bürger versteht. Dementsprechend sollten öffentliche Einrichtungen verstärkt Innovationen fördern. Bisher fehlten auch hier meistens die Mittel, um etwa an öffentlich finanzierten Forschungsvorhaben teilnehmen zu können. Außerdem besteht das Problem, dass der Innovationsbegriff aufgrund zahlreicher negativer Erfahrungen mit Verwaltungsreformen im Zuge der Einführung des »Neuen Steuerungsmodells«<sup>5</sup> lange gleichgesetzt wurde mit Rationalisierung. Daher reagieren viele Beschäftigte eher skeptisch, wenn von Innovationen die Rede ist. Deshalb sollte der öffentliche Dienst dem hier in diesem Bericht skizzierten Innovationsverständnis folgen. Eine praktische Möglichkeit für öffentliche Verwaltungen, aber auch gemeinnützige Einrichtungen, von der öffentlichen Forschungs- und Innovationsförderung zu profitieren, könnte darin bestehen, mittels Innovationsgutscheinen Dritte mit Forschungsleistungen zu beauftragen (Mairwald/Schulze 2013: 29).

Auch wenn wieder vermehrt Dienstleistungen durch die öffentliche Hand angeboten werden sollen, so kann sich staatliches Handeln nicht darauf beschränken, sondern muss auch die Rahmenbedingungen für private und freigemeinnützige Betriebe und Einrichtungen regulieren. Leit-

---

5 Das »Neue Steuerungsmodell« wurde in Deutschland im Rahmen der Diskussionen um eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, einem von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragenen Entwicklungszentrum des kommunalen Managements, entwickelt. Seine wesentlichen Elemente sind eine Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung in Form eines Kontraktmanagements, dezentrale Ressourcen- und persönliche Ergebnisverantwortung, verbunden mit einem zentralen Steuerungs- und Controllingbereich, Outputsteuerung in Form von Produktdefinition, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung und Qualitätsmanagement zur Schaffung direkter Abnehmerorientierung, Aktivierung von Wettbewerbsselementen und eine verstärkte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger, etwa durch Umfragen und die Stärkung der Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher (Bogumil 2002: 54).

bild der Regulierung sollten die skizzierten Ziele einer sozialen Dienstleistungspolitik sein, das heißt, es sollten gute Arbeit und gute Dienstleistungen gefördert werden statt eines Kostenwettbewerbs, der auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen wird und häufig auch die Interessen der Nutzerinnen und Nutzer nicht angemessen berücksichtigt. Zu den hier benötigten Maßnahmen zählt eine allgemeine Regulierung des Arbeitsmarktes, deren wesentliche Elemente ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn von mindestens 8,50 Euro, mehr Branchenmindestlöhne durch eine erleichterte Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen, die Gleichbehandlung von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern und Beschäftigten des Entleihbetriebs, die Abschaffung einer sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverträgen, die Überführung von Minijobs in reguläre und sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit und die Unterbindung des missbräuchlichen Einsatzes von Werkverträgen sind (Deutscher Gewerkschaftsbund 2012).

Gefördert werden können die Prinzipien guter Arbeit auch über weitere Hebel staatlicher Regulierung. So können die Landesregierungen die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Einhaltung sozialer, ökologischer und tariflicher Standards und an die Zahlung von Mindestlöhnen knüpfen. Derzeit gibt es in elf Bundesländern sogenannte Vergabegesetze, die Tariftreueregelungen enthalten und somit Auftragnehmer öffentlicher Aufträge verpflichten, ihren Beschäftigten Tariflöhne zu zahlen. In Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein ist ihre Einführung geplant. Mindestlohnregelungen existieren in acht dieser Bundesländer. In Ostdeutschland hat nur Sachsen bislang keine Tariftreueregelung eingeführt. Außerdem

könnten auch bei der staatlichen Wirtschaftsförderung soziale Kriterien stärker einbezogen werden wie zum Beispiel die zur guten Arbeit. In Thüringen etwa ist die Zahlung von Investitionshilfen daran gekoppelt, dass Höchstquoten für den Einsatz von Leiharbeit nicht überschritten werden. Darüber hinaus sind weitere Vereinbarungen mit Unternehmen, die staatliche Förderung erhalten, denkbar, etwa hinsichtlich der Übernahme von Auszubildenden oder der Einstellung von Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderung und anderen am Arbeitsmarkt benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Auch die im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« enthaltene Vorgabe, dass mit öffentlichen Beihilfen qualifizierte Arbeitsplätze geschaffen werden müssen, könnte durch bindende Regelungen ergänzt werden wie etwa die, dass ein jährliches Mindestbruttoentgelt gezahlt werden muss (Kohte 2012: 8).

### **Aufgabe der Bürgerinnen und Bürger und der Interessenvertretungen der Beschäftigten**

Die Entwicklung einer Dienstleistungspolitik sollte sich an der Qualität der angebotenen Leistungen für die Nutzerinnen und Nutzer orientieren, gute Arbeit ermöglichen und Werten verpflichtet sein wie eine größtmögliche gesellschaftliche Teilhabe aller, soziale Gerechtigkeit und die Förderung von Wohlstand. Sie sollte aber nicht nur an der Qualität ihrer Ergebnisse gemessen werden. Es geht auch um die Förderung demokratischer Prozesse, um mehr Gestaltungsmöglichkeiten für die Menschen.

Die Abkehr von einer Privatisierungspolitik und die Rekommunalisierung im Bereich gesellschaftlich notwendiger Dienst-



leistungen können ein Teil einer solchen Selbstermächtigung der Bürgerinnen und Bürger sein. Allerdings muss dann auch dafür gesorgt werden, dass kommunale Unternehmen sich nicht verselbstständigen, sondern tatsächlich unter demokratischer Kontrolle stehen. So müssen etwa Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen mittels einer Selbstverpflichtung der Kontrolle der Kommunalparlamente unterstellt werden (ver.di 2010b: 6). Eine weitere Möglichkeit, über andere Formen des Eigentums gestaltend tätig zu werden, bieten Genossenschaften. Der Genossenschaftssektor umfasst in Deutschland etwa 7.600 Unternehmen, 860.000 Beschäftigte und 20 Millionen Mitglieder. Definiert sind Genossenschaften als Gesellschaften, deren Zweck darauf gerichtet ist, den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale und kulturelle Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern. Sie erleben derzeit eine Renaissance. Seit etwa der Jahrtausendwende wurden rund 1.200 Genossenschaften neu gegründet. Von besonderer Bedeutung sind dabei die gewerblichen Genossenschaften.<sup>6</sup> Erklärt wird die Gründung von Genossenschaften unter anderem damit, dass diese Marktzulänglichkeiten kompensieren können. In ländlichen Räumen zum Beispiel können über Genossenschaften im Gesundheits- und Pflegebereich soziale Infrastrukturen aufrechterhalten werden. Von wachsender Bedeutung sind auch Dorfladengenossenschaften. Die größte Dynamik bei den

Neugründungen weisen Energiegenossenschaften auf. Diese können den Umbau hin zu einer dezentralen, auf erneuerbaren Energien basierenden Energieversorgung unterstützen. Eine dezentrale, in Hand der Bürgerinnen und Bürger liegende Energiewirtschaft birgt regionalwirtschaftliches Potenzial und kann die Energiewende mit einer Demokratisierung und besseren Verbraucherorientierung verbinden. Denn Untersuchungen zeigen, dass ein positiver Zusammenhang zwischen der Unterstützung der Energiewende und Beteiligungsmöglichkeiten besteht (Klemisch/Boddenberg 2012: 570 ff.).

Neben partizipativen Eigentumsformen müssen Formen direkter Demokratie gestärkt und muss die Mitbestimmung ausgebaut werden. Proteste und Kritik von Bürgerinnen und Bürgern an geplanten Megaprojekten wie »Stuttgart 21« oder lokale Initiativen gegen die Privatisierung von Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge sind Ausdruck einer wachsenden Unzufriedenheit vieler Menschen mit Inhalten und Formen etablierter Politik. Darum müssen Möglichkeiten der direkten Beteiligung gestärkt werden. Hierzu gehören sowohl Bürger- und Volksbegehren, mit denen von Parlamenten beschlossene Maßnahmen korrigiert werden können,<sup>7</sup> als auch eine größere Bürgernähe in der Kommunikation. Die Bürgerinnen und Bürger sollen aktiv an der kommunalen Entscheidungsfindung beteiligt werden. Jährliche Bürgerversammlungen oder die Etablierung von Ortsteilräten und -bürgermeistern, die

---

6 Unterschieden werden folgende Genossenschaftssektoren: Konsumgenossenschaften, Wohnungsbaugenossenschaften, gewerbliche Genossenschaften, ländliche Genossenschaften und Genossenschaftsbanken.

7 Allerdings haben der Volksentscheid zu »Stuttgart 21« in Baden-Württemberg, der zum Weiterbau geführt hat, oder auch der Volksentscheid in Hamburg, der eine Schulreform zur Einführung einer sechsjährigen Grundschule verhindert hat, gezeigt, dass eine Stärkung der direkten Demokratie nicht zwangsläufig zu politischen Ergebnissen führt, die aus linker und gewerkschaftlicher Sicht begrüßenswert wären. Die Förderung direkter Demokratie muss deshalb mit dem Kampf um gesellschaftliche Diskurshoheit verknüpft werden.

die Bedürfnisse und Interessen der lokalen Bevölkerung artikulieren und gegenüber der Verwaltung vertreten, könnten hierbei behilflich sein. Ein weiteres Instrument sind Bürgerbefragungen, bei denen Umfang, Leistungsspektrum und Qualität der angebotenen Dienstleistungen bewertet und Vorschläge für neue Dienstleistungen gemacht werden können. Allerdings ist bei der Bürgerbeteiligung erstens zu beachten, dass bestimmte Qualitätskriterien eingehalten werden. Viele Bürgerhaushalte erfüllen diesen Anspruch nicht. Zentrale Kritikpunkte an Bürgerhaushalten sind, dass sie als reines Beratungsinstrument fungieren, wichtige Bevölkerungsgruppen wie zum Beispiel Migranten unterrepräsentiert sind und dass sie in Zeiten leerer öffentlicher Kassen und Haushaltskürzungen dazu benutzt werden können, den Abbau öffentlicher Leistungen zu legitimieren, da dieser nun nicht länger allein von den Regierungsvertretern verantwortet werden muss. Ebenfalls darf ein grundsätzlich wünschenswertes stärkeres ehrenamtliches und freiwilliges Engagement nicht dazu missbraucht werden, reguläre Beschäftigung zu verdrängen. In den vergangenen Jahren haben im gemeinnützigen Sektor Tätigkeiten mit pauschalen Aufwandsentschädigungen und Minijobs zugenommen, und über Konzepte wie Bürgerarbeit werden Arbeitslose unter Druck gesetzt, gering bezahlte gemeinnützige Arbeit zu leisten. Stattdessen muss auf diesem Feld generell das Prinzip der freiwilligen Arbeit gelten und bei der Finanzierung aus öffentlichen Mitteln die Gemeinnützigkeit beachtet werden.

Schließlich gehört zu einer partizipativ orientierten Politik, dass neben den Bürgerinnen und Bürgern auch die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen beteiligt werden. Hier geht es sowohl um das ge-

meinsame Engagement von Bürgerinnen und Bürgern, Beschäftigten und Gewerkschaften in kommunalen Bündnissen gegen Privatisierungen als auch um den Ausbau von Mitbestimmungsrechten in öffentlichen Verwaltungen, Einrichtungen und Unternehmen. So müssen bessere Einflussmöglichkeiten der Betriebsräte, unter anderem durch eine Ausweitung der Rechte des Betriebsrats im Hinblick auf atypische Beschäftigungsformen wie Leiharbeit oder die Vergabe von Werkverträgen, geschaffen und die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats bei Beschäftigungssicherung und Qualifizierung gestärkt werden. Aktuelle Ergebnisse des ver.di-Innovationsbarometers, einer regelmäßigen Befragung von Aufsichtsräten und Betriebsratsvorsitzenden zum Innovationsklima im Dienstleistungssektor, zeigen, dass die Interessen und das Wissen der Beschäftigten und Mitbestimmungsorgane kaum berücksichtigt werden (Roth 2012). Damit wächst die Wahrscheinlichkeit, dass Innovationen den Interessen der Beschäftigten zuwiderlaufen. Damit Dienstleistungsinnovationen auch die Interessen der Beschäftigten berücksichtigen, müssen deren Mitbestimmungsrechte auf diesem Feld gestärkt werden. Ein positives Beispiel hierfür liefert das 2011 in Kraft getretene neue Landespersonalvertretungsgesetz in Nordrhein-Westfalen. Es verleiht dem Personalrat (soweit keine gesetzliche oder tarifliche Regelung besteht) bei organisatorischen Neuerungen (Rationalisierungen, Einführung von neuen Technologien etc.) gewisse Mitbestimmungsrechte. Diese gelten zum Beispiel dann, wenn neue Arbeitsmethoden eingeführt oder wesentlich verändert beziehungsweise ausgeweitet werden. Die Rechte der Personalräte müssen darüber hinaus in weiteren Feldern gestärkt werden. Hierzu zählt die Allzuständigkeit des

Personalrates, zumindest ein möglichst umfangreicher Mitbestimmungskatalog einschließlich eines Initiativrechtes. Und auch die individuellen Rechte der Beschäftigten müssen gestärkt werden. Diese müssen von der Dienststelle über Anträge zu personellen Einzelentscheidungen, die sie betreffen, sowie über weitere sie betref-

fende Angelegenheiten unterrichtet werden. Auf Wunsch sind sie anzuhören. Und der Personalrat hat vor einer Entscheidung über einen Mitbestimmungstatbestand in personellen und sonstigen Angelegenheiten, bei der schutzwürdige Belange eines einzelnen Beschäftigten berührt werden, die Betroffenen anzuhören.

## Ausblick

Eine Stärkung qualitativ hochwertiger, gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen, die unter Bedingungen guter Arbeit angeboten werden, kann die Lebensqualität erhöhen sowie gleichwertige Lebensverhältnisse und soziale Gerechtigkeit fördern. Die neoliberale Politik der Liberalisierung, Privatisierung und Ausgabenkürzung hingegen hat der Qualität der erbrachten Dienstleistungen geschadet und prekäre Beschäftigung gefördert. Eine Dienstleistungspolitik für gute Arbeit und gute Dienstleistungen benötigt deshalb einen Kurswechsel. Notwendig ist eine andere Politik, die der zunehmenden Bedeutung von Dienstleistungen für die Entwicklung der Gesellschaft Rechnung trägt und Dienstleistungsarbeit aufwerten will. Benötigt werden:

- Umfangreiche Investitionen in gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen und öffentliche Güter. Diese sollen zum Beispiel in die Energiewende, die Förderung ökologisch nachhaltiger Mobilität und in die Bereiche Bildung, Gesundheit und Pflege fließen. Für ihre Finanzierung benötigen wir nach Jahrzehnten einer Politik der Steuersenkungen eine stärkere Belastung von hohem Einkommen und Vermögen.
- Eine Wirtschaftspolitik, die die Nachfrage nach hochwertigen Dienstleistungen steigert und damit mehr Anreize für hochwertige Dienstleistungen setzt.
- Eine Professionalisierung der Dienstleistungsarbeit. Voraussetzungen professioneller Dienstleistungsarbeit sind eine gute, mindestens dreijährige Ausbildung und eine beständige Weiterbildung. Zudem muss gerade aufgrund des absehbaren Fachkräftemangels im Dienstleistungsbereich die Ausbildungskapazität gesteigert werden.

- Eine umfassende Reregulierung aller Arbeitsverhältnisse. Das unbefristete Arbeitsverhältnis muss die Regel sein, sachgrundlose Befristungen müssen verboten werden. Leiharbeit ist strikt zu regulieren. Es müssen ein gesetzlicher Mindestlohn von mindestens 8,50 Euro und weitere Branchenmindestlöhne eingeführt werden.
- Soziale Innovationen, die die Interessen der Menschen in den Vordergrund stellen. Der Technikeinsatz muss integriert erfolgen. Deshalb müssen Innovationen unter Beteiligung der von ihnen betroffenen Menschen stattfinden.
- Der qualitative wie quantitative Ausbau der Dienstleistungs- und der Arbeitsforschung.

In der gerade begonnenen Debatte über die Anforderungen an eine Finanzierung strukturschwacher Kommunen und Regionen in Deutschland nach dem Auslaufen des Solidarpakts 2019 muss der Perspektive einer Dienstleistungspolitik für gute Arbeit und gute Dienstleistungen in Ost und West ausreichend Platz eingeräumt werden. Dafür wollen wir uns gemeinsam einsetzen.

**Martin Beckmann** ist Gewerkschaftssekretär in der ver.di-Bundesverwaltung und Referent für Dienstleistungspolitik, Regional- und Strukturpolitik.

**Horst Kahrs** ist Mitarbeiter der Rosa-Luxemburg-Stiftung und koordiniert den Gesprächskreis »Soziale Ungleichheit und Sozialstrukturanalyse«.

Beide organisierten und leiteten die Gesprächsrunden.

# **Verzeichnis der Referentinnen und Referenten der Gesprächs- und Veranstaltungsreihe »Menschengerechter öffentlicher Dienst: Herausforderungen und Gestaltungsnotwendig- keiten in Ostdeutschland«**

**Wolfgang Weiß, Leibniz Institut  
für Agrarentwicklung in Mittel- und  
Osteuropa (IAMO)**

Arbeit in der Zeit des demographischen Wandels.  
Bemerkungen aus Sicht der Regional-Demogra-  
phie; Vortrag, Erfurt, 15. Mai 2012

**Martin Ehrlich,  
Friedrich-Schiller-Universität Jena**

Sozial oder Wirtschaft? Welche ökonomische  
Bedeutung kommt der Sozialwirtschaft zu?  
Auszüge aus dem Sozialwirtschaftsbericht  
Thüringen; Vortrag, Erfurt, 15. Mai 2012

**Walter Ganz, Fraunhofer-Institut für  
Arbeitswissenschaft und Organisation  
IAO Stuttgart**

Service Engineering – Impulsgeber für Service-  
Innovationen im öffentlichen Dienst;  
Vortrag, Jena, 26. Juni 2012

**Wolfgang Dunkel, ISF München**

Merkmale, Besonderheiten, Gestaltungsanforde-  
rungen von Dienstleistungsarbeit; Vortrag, Jena,  
26. Juni 2012

**Daniel Bieber, iso-institut Saarbrücken**

Soziale Innovationen und soziale Dienstleistungen  
im demografischen Wandel; Vortrag, Jena,  
12. September 2012

**Bodo Ramelow, Vorsitzender der  
Fraktion DIE LINKE im Thüringer Landtag**

Vorschläge von Linken für eine moderne  
Verwaltung in Thüringen; Vortrag, Erfurt,  
14. November 2012

**Dieter Vesper**

Schuldenbremse und Finanzlage ostdeutscher  
Länder und Kommunen; Vortrag, Erfurt,  
14. November 2012

**Petra Sitte, MdB DIE LINKE**

Soziale Innovationspolitik und ihre Rahmen-  
bedingungen; Vortrag, Erfurt, 14. November  
2012

**Achim Meerkamp/Renate Sternatz,  
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di**

Aktive Dienstleistungspolitik und gute Arbeit;  
Vortrag, Erfurt, 14. November 2012

Regelmäßige Kommentierungen der  
Vorträge von

- **Steffen Harzer, Bürgermeister von  
Hildburghausen;**
- **Simona König, Vorsitzende des Gesamt-  
personalrates der Stadt Halle**
- **sowie am 14. November 2012 von  
Sandra Matthäus, Mitglied der Initiative  
»3. Generation Ost«**

# Literatur

Bieber, Daniel (Hrsg.) 2011

**Sorgenkind demografischer Wandel? Warum die Demografie nicht an allem schuld ist**

München

Bieber, Daniel 2011

**Grundlagen des Demografiediskurses – Eine kritische Würdigung**

in: Bieber, Daniel (Hrsg.) 2011: Sorgenkind demografischer Wandel? Warum die Demografie nicht an allem schuld ist, München, S. 23–71

Bieber, Daniel 2012

**Soziale Innovationen und soziale Dienstleistungen im demografischen Wandel**

Vortrag, Jena 2012

Bogumil, Jörg 2002

**Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat**

in: Perspektiven des »demokratischen Sozialismus«, Heft 1/2002, S. 43–65

Broß, Siegfried/Engartner, Tim 2013

**Vom Wasser bis zur Müllabfuhr: Die Renaissance der Kommune**

in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 1/2013, S. 90–96

Bundesministerium des Innern 2012

**Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2012**

Berlin

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2012

**Haushalt 2012**

Berlin

Der Beauftragte für die Bundesregierung für die Neuen Bundesländer 2011

**Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunftsfähig gestalten**

Berlin

Deutscher Gewerkschaftsbund 2009

**Wie weiter mit dem Aufbau Ost? Gewerkschaftliche Positionen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Ostdeutschland**

Berlin

Deutscher Gewerkschaftsbund 2012

**Gute Arbeit – Sichere Rente – Soziales Europa: Politikwechsel für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**

Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 2. Oktober 2012, Berlin

DGB-Index Gute Arbeit GmbH 2010

**DGB-Index Gute Arbeit. Der Report 2010**

Berlin

Dunkel, Wolfgang/Wehrich, Margit 2012

**Interaktive Arbeit. Theorie, Praxis und Gestaltung von Dienstleistungsbeziehungen. Eine Einleitung**

in: dies. (Hrsg.): Interaktive Arbeit, Wiesbaden, S. 15–26

Ehrlich, Martin/Hänel, Anja 2012

**Sozialwirtschaftsbericht Thüringen**

Folien zum Vortrag, 15. Mai 2012, Erfurt

Franke, Thomas 2011

**Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt**

Gesprächskreis Migration und Integration, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia 2012

**Niedriglohnbeschäftigung 2010: Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn**

IAQ-Report 1/2012, Duisburg

Klemisch, Herbert/Boddenberg, Moritz 2012

**Zur Lage der Genossenschaften – tatsächliche Renaissance oder Wunschdenken?**

in: WSI-Mitteilungen, Heft 8/2012, S. 570–580

Kloß, Christian/Bieber, Daniel 2011  
**Demografischer Wandel und Infrastruktur –  
Zentrale Herausforderungen  
in einer alternden Gesellschaft**

in: Bieber, Daniel (Hrsg.): Sorgenkind demogra-  
fischer Wandel? Warum die Demografie nicht  
an allem schuld ist, München, S. 299–393

Kohte, Wolfhard 2012  
**Die Umsetzung nachhaltiger und sozialer  
Wirtschaftsförderung am Beispiel von  
Niedersachsen und Sachsen-Anhalt**  
Hannover

Leimeister, Jan Marco/Peters, Christoph 2012  
**Gesellschaftlich notwendige Dienstleistun-  
gen – soziale Innovationen denken lernen**  
Arbeitspapier, AK Dienstleistungen von ver.di und  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Lenk, Klaus/Klee-Kruse, Gudrun 2000  
**Multifunktionale Service-Läden.  
Ein Modellkonzept für die öffentliche Ver-  
waltung im Internet-Zeitalter**  
Berlin

Maiwald, Johanna/Schulze, Tobias 2013  
**It's society, stupid! Soziale Innovationen als  
Paradigmenwechsel in der Forschungspolitik**  
in: ver.di (Hrsg.): Dienstleistungsinnovationen:  
offen, sozial, nachhaltig, Berlin, S. 22–30

Meerkamp, Achim/Sternatz, Renate 2012  
**Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di:  
Aktive Dienstleistungspolitik und gute Arbeit**  
Vortrag, Erfurt

Prognos AG 2011  
**Soziales Wachstum  
durch produktive Kreisläufe**  
Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und  
Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Ramsauer, Peter 2012  
**»Man darf sich nicht kaputtsparen«**  
in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.11.2012,  
S. 11

Roth, Ines 2012  
**ver.di-Innovationsbarometer 2011. Ausge-  
wählte Ergebnisse**  
Studie im Auftrag der ver.di-Bundesverwaltung,  
Bereich Innovation und Gute Arbeit, Berlin

Thüringer Ministerium für Wirtschaft,  
Arbeit und Technologie 2012  
**Zukunft Ost. Analysen, Trends, Handlungs-  
empfehlungen**  
Erfurt

ver.di 2010a  
**Arbeitsbedingungen in Dienstleistungs-  
Branchen. Wie die Beschäftigten die  
Gestaltung der Arbeit beurteilen**  
Berlin

ver.di 2010b  
**Kommunalpolitische Forderungen –  
für eine soziale Gesellschaft und gute Arbeit,**  
BFB Gemeinden, Berlin

ver.di 2011a  
**Arbeit mit Kunden, Klienten, Patienten**  
Berlin

ver.di 2011b  
**Arbeitshetze**  
Berlin

Vesper, Dieter 2012  
**Schuldenbremse und Finanzlage  
ostdeutscher Länder und Kommunen**  
Vortrag, Erfurt

Weiß, Wolfgang 2012  
**Arbeit in der Zeit des demographischen  
Wandels. Bemerkungen aus Sicht der  
Regional-Demographie**  
Vortrag, Erfurt

Wittig-Goetz, Ulla 2006  
**Menschengerechte Arbeitsgestaltung  
oder Merkmale guter Arbeit**  
Düsseldorf

## IMPRESSUM

Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P. .: Martin Beck

Franz-Mehring-Platz 1, 10243 Berlin, [www.rosalux.de](http://www.rosalux.de)

Redaktionsschluss: August 2013

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100 % Recycling



Im vergangenen Jahr hat sich auf Einladung der Rosa-Luxemburg-Stiftung und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di eine Runde von Expertinnen und Experten von ver.di und der Landtagsfraktionen der Partei DIE LINKE in Thüringen und Sachsen-Anhalt mehrmals getroffen, um gemeinsam zu beraten, wie eine Dienstleistungspolitik in den ostdeutschen Ländern aussehen kann, die auf gute Arbeit, soziale Innovationen, ökologische Nachhaltigkeit und eine Stärkung der Massenkaufkraft durch gerechtere Verteilungsverhältnisse setzt. Dieser Bericht versteht sich als ein Zwischenergebnis. Unser Ziel ist es, eine Debatte zu verbreitern, in deren Mittelpunkt Dienstleistungspolitik aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger und der Beschäftigten steht. Denn ob eine Dienstleistung »gut« ist, entscheiden immer beide Seiten, diejenigen, die sie erbringen, und diejenigen, für die sie angeboten werden.