

### Ein Plädoyer für Dienstleistungspolitik: Analysen, Strategien und Beispiele für Beschäftigung durch Innovation im Tertiären Sektor

Beyer, Lothar; Hilbert, Josef; Micheel, Brigitte

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Beyer, L., Hilbert, J., & Micheel, B. (1998). Ein Plädoyer für Dienstleistungspolitik: Analysen, Strategien und Beispiele für Beschäftigung durch Innovation im Tertiären Sektor. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, 21(3), 230-252.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-36867>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Ein Plädoyer für Dienstleistungspolitik

## Analysen, Strategien und Beispiele für Beschäftigung durch Innovation im Tertiären Sektor

*Lothar Beyer, Josef Hilbert und Brigitte Micheel*

### 1 Politischer Handlungsbedarf im Dienstleistungssektor

In der Debatte um die künftige Entwicklung des Dienstleistungssektors wird weitgehend einhellig davon ausgegangen, daß in diesem Wirtschaftssektor große Zukunftschancen für Wachstum und Beschäftigung liegen. Weitestgehend einig ist man sich mittlerweile aber auch darüber, daß sich die Bundesrepublik Deutschland schwer tut, diese Chancen zu erkennen und wahrzunehmen. Vor diesem Hintergrund wird immer häufiger gefordert, die Entwicklungsmöglichkeiten im Tertiären Sektor auch mit Hilfe einer Dienstleistungspolitik zu aktivieren. "Die Realisierung der enormen Potentiale der Dienstleistungsgesellschaft kommt nicht von allein, sondern erst wenn sich Politik, Wirtschaft und Gesellschaft auf den Wandel einstellen und den Willen haben, diesen zu gestalten" (Bullinger 1997, S. 58).

Die Plädoyers für eine solche Dienstleistungspolitik sind aber bislang nicht ausreichend stichhaltig begründet, geschweige denn mit einer in sich konsistenten und wirkungsvollen Strategie versehen worden. Die bisherigen Vorschläge sind noch eher allgemein und unpräzise formuliert. Dies wird etwa auch im Abschlußbericht der Grundlagenuntersuchung des Bundesministers für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF), "Dienstleistungen 2000plus - Zukunftsreport Dienstleistungen in Deutschland" (Bullinger 1998) deutlich: In den Handlungsempfehlungen zur Stärkung des Dienstleistungssektors wird zwar darauf hingewiesen, "daß die erfolgskritischen Gestalter des Wandels zu einer dienstleistungsorientierten Gesellschaft vor allem auch die politischen Akteure sind" (Ganz et al. 1998, S. 91). Konkrete Vorschläge, wie die Politik dieser Schlüsselerforderung gerecht werden kann, werden jedoch nur sehr allgemein formuliert. Angeführt wird etwa, daß

- die Öffentlichkeit für Belange der Dienstleistungen sensibilisiert werden soll,
- durch Ordnungspolitik die Weichen für die Zukunft gestellt werden müssen,
- den Akteuren Mut zu machen sei, die Chancen der Dienstleistungen zu ergreifen.

Das ist zu wenig, zu oberflächlich und wird den Anforderungen, denen sich der Dienstleistungssektor gegenüber sieht, in weiten Teilen nicht gerecht. Denn - wie wir im folgenden anhand der Entwicklungstrends im Tertiären Sektor darlegen werden - reichen derartige Appelle nicht aus, um die vielen Chancen wirklich zu nutzen. Darüber hinaus ist dieser Wirtschaftsbereich sehr groß und vielfältig. Diese Heterogenität zeigt sich zum Beispiel daran, daß so unterschiedliche Branchen wie die öffentliche Verwaltung und die Medienwirtschaft zum Dienstleistungssektor gezählt werden. Wer angesichts dieser Heterogenität den politischen Handlungsbedarf bestimmen und notwendige Maßnahmen ergreifen will, darf darum nicht nur den Dienstleistungssektor als ganzes, sondern muß seine unterschiedlichen Teilbereiche und Branchen zusätzlich noch gesondert betrachten.

Wir wollen mit diesem Artikel das Thema Dienstleistungspolitik etwas pointierter angehen: Wir wollen den politischen Handlungsbedarf begründen (Kap. 2) und damit beginnen, Ziele einer Handlungsstrategie und das zu ihrer Umsetzung erforderliche Instrumentarium zu entwickeln (Kap. 3). Das soll in einem ersten Schritt für den Dienstleistungssektor insgesamt und in einem zweiten Schritt exemplarisch für eine Dienstleistungsbranche - und zwar für die Versicherungswirtschaft - erfolgen (Kap. 4). Die Versicherungswirtschaft steht aus verschiedenen Gründen vor Strukturbrüchen und weist darum - wie wir zeigen werden - einen spezifischen Handlungsbedarf auf. Aber - und das wollen wir an dieser Stelle auch explizit betonen - Dienstleistungspolitik ist, etwa im Vergleich zur Industriepolitik, weitgehend (wissenschaftliches) Neuland, d. h. für viele der zu stellenden Fragen werden auch wir noch keine befriedigenden Antworten geben können.

## 2 Argumente für eine Dienstleistungspolitik

### 2.1 Hohe beschäftigungspolitische Bedeutung des Dienstleistungssektors

Als ein erstes Argument für eine dienstleistungspolitische Strategie läßt sich seine hohe beschäftigungspolitische Bedeutung anführen. Etwa seit Ende der achtziger Jahre stellt der Dienstleistungssektor selbst in einem so stark industriell geprägten Land wie Nordrhein-Westfalen<sup>1</sup> mehr als die Hälfte aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Bis zum Jahr 1997 ist der Anteil der Dienstleister

---

<sup>1</sup> Die im folgenden angeführten Daten beziehen sich auf Nordrhein-Westfalen. Die Auseinandersetzung mit der nordrhein-westfälischen Dienstleistungswirtschaft bietet zwei Vorteile: Zum einen haben sich die Dienstleister in NRW im großen und ganzen entsprechend dem Bundestrend (alte Länder) entwickelt, so daß die hier zu diskutierenden Ergebnisse durchaus auch auf andere Länder übertragbar sind. Zum anderen erleichtert die Konzentration auf ein mehr oder weniger typisches Bundesland den Längsschnittvergleich, weil weniger Verzerrungen durch die Integration der neuen Bundesländer auftreten können.

an der Gesamtbeschäftigung mit einem Zuwachs von über 780.000 Arbeitsplätzen auf fast 59 % gestiegen.

Dienstleistungen sind also schon lange keine Nische der Wirtschaft mehr, sondern aus beschäftigungspolitischer Perspektive der mit Abstand dominierende Wirtschaftsbereich. Über die Jahre hinweg war der Dienstleistungssektor damit auch der einzige, in dem stets mehr neue Arbeitsplätze geschaffen als abgebaut wurden. Auch für die Zukunft wird weiterhin mit einem leichten Plus zu rechnen sein. Darum bleibt der Tertiäre Sektor für die Beschäftigungsentwicklung der größte Hoffnungsträger.

Allerdings bedeutet Strukturwandel in Zukunft nicht nur, daß der Sekundäre Sektor an Bedeutung verliert und der Tertiäre zulegt; auch bei den Diensten selbst ist mit massiven Veränderungen zu rechnen. Der Dienstleistungssektor setzt sich schließlich aus sehr unterschiedlichen Branchen<sup>2</sup> zusammen, die jeweils eigene charakteristische Entwicklungen aufweisen.

So war etwa die Entwicklung bei den distributiven Dienstleistungen - Handel, Transport, Verkehr und Kommunikation - von 1980 bis 1997 im Vergleich zu den anderen Dienstleistungen keineswegs überdurchschnittlich (vgl. Abbildung 1). Die Beschäftigtenzahl stieg hier nur um 9,9 %, während die Steigerung im Durchschnitt des gesamten Dienstleistungssektors bei immerhin 30,2 % lag. Auch bei den konsumbezogenen Diensten - von den Hotels und Gaststätten über die Fotografen bis hin zu den Dienstleistungen für private Haushalte - fiel das Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit 18,2 % eher bescheiden aus. Und bedingt durch die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte sank die Beschäftigung bei den staatlichen Diensten sogar um 0,6 %.

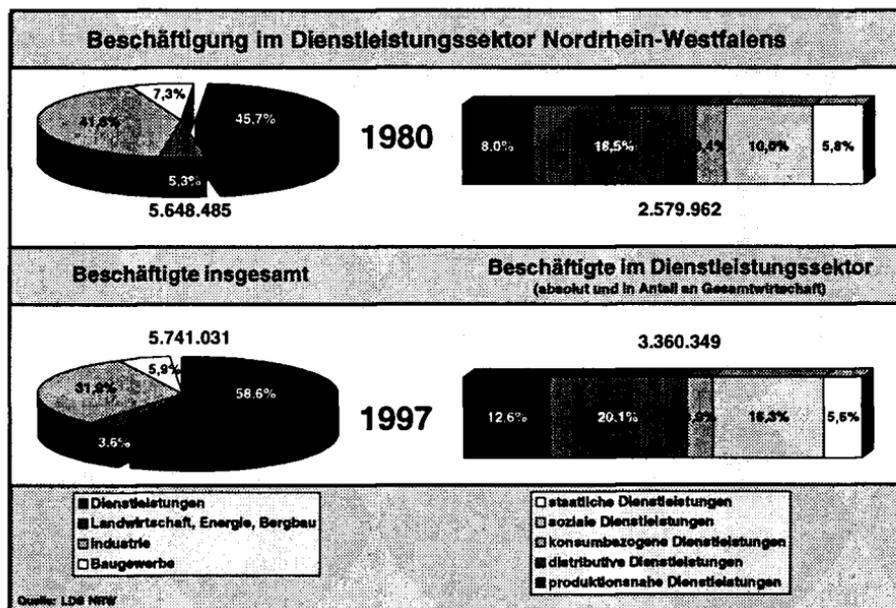
Große Dynamik entfalten demgegenüber die unternehmensnahen Dienste wie Banken und Versicherungen, Rechts- und Unternehmensberatungen oder das Werbe- und Ausstellungswesen. Für den betrachteten Zeitraum konnte hier ein Beschäftigungszuwachs von 60,6 % verzeichnet werden.<sup>3</sup> Und die sozialen Dienste - also vor allem das Gesundheits- und Veterinärwesen, die Kinder- und Altenheime sowie die Wohlfahrtsverbände - sind heutzutage nicht mehr nur ein Kostenfaktor, sondern auch eine Wirtschafts- und Zukunftsbranche (vgl. auch Beyer et al. 1997, S. 26 ff.). Dieser Bereich wuchs um 65,5 % und stellt damit in den letzten Dekaden eine "Boombranche" dar, die eher im Verborgenen blühte.

---

<sup>2</sup> Um dies zu verdeutlichen haben wir die Dienstleistungen in fünf Dienstleistungstypen untergliedert. Wir erhalten dann distributive, konsumbezogene, produktionsnahe, soziale und staatliche Dienste. Diese Unterteilung spiegelt zwar nicht alle Branchen im Detail wieder, eignet sich aber zumindest für eine etwas detailliertere Beschreibung der Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor als die Gesamtschau.

<sup>3</sup> Ein Teil des Wachstums ist allerdings insofern ein statistisches Artefakt, als dahinter nicht neue Aktivitäten, sondern Verlagerungen aus der Industrie in den Dienstleistungssektor stehen. Zu dieser Problematik vgl. genauer Kap. 2.2.

Abb. 1: Beschäftigung im Dienstleistungssektor Nordrhein-Westfalens



Unter dem Strich bleibt festzuhalten, daß der Dienstleistungssektor in den letzten Jahren beschäftigungsmäßig glänzen konnte. Allerdings setzt sich die insgesamt gute Entwicklung aus sehr unterschiedlichen Branchentrends zusammen. Nachdenklich stimmt, daß sich die Bereiche Handel, Transport, Verkehr, Hotels und Gaststätten sowie Dienstleistungen für private Haushalte deutlich unterdurchschnittlich entwickelt haben.

## 2.2 Dienstleistungslücke in der Bundesrepublik Deutschland

Ein zweites Argument für die Notwendigkeit einer politischen Handlungsstrategie für den Dienstleistungssektor wird aus einem internationalen Vergleich der Entwicklung einzelner nationaler Dienstleistungssektoren gezogen: Weltweit liegt nämlich der Anteil der Dienstleistungssektoren am Sozialprodukt bei fast 65 %, in den USA beträgt er sogar mehr als zwei Drittel, in Deutschland dagegen nur knapp 40 % (vgl. DIW 1996, S. 221). Diese Aussage bedeutet, wenn sie denn zutrifft, die Diagnose einer "Dienstleistungslücke" in Deutschland.

Bei der Suche nach Erklärungen für dieses Phänomen stellt sich dann aber heraus, daß in den USA der Trend zum "Outsourcing" stärker ist als in der Bundesrepublik, so daß im Ergebnis mehr Dienstleistungstätigkeiten in eigenständigen Dienstleistungsbetrieben ausgeübt, während umgekehrt in Deutschland mehr Dienstleistungen unter dem Dach industrieller Betriebe erstellt werden. Der Rückstand sei darum gar nicht so gravierend, so wird häufig argumentiert: In Westdeutschland üben 43 % der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe Dienstleistungstätigkeiten aus, in den USA dagegen nur 37 %. Andererseits sind solche Ländervergleiche wie etwa der zitierte bei näherer Betrachtung schon allein deshalb nicht sehr stichhaltig, weil sie mit schwerwiegenden statistischen Problemen behaftet sind,<sup>4</sup> und so scheint auf die Frage nach der "Dienstleistungslücke" in der Bundesrepublik Deutschland bis heute noch keine befriedigende Antwort gefunden worden zu sein.

Zumindest für einen Teilbereich des Dienstleistungssektors gibt es jedoch eindeutigere Belege für einen deutschen Rückstand. Bei einem Blick auf die Export/Import-Bilanz von Dienstleistungen fällt nämlich auf, daß es der Bundesrepublik Deutschland 1993 gerade einmal gelang, etwas mehr als halb so viele Dienstleistungen zu exportieren wie zu importieren (55 %), während diese Relation in den OECD-Vergleichstaaten eindeutig positiv ausfiel: Für Länder wie Frankreich und Großbritannien wurde ein Wert von 120 bzw. 121 %, für die USA sogar ein Wert von 148 % berechnet (vgl. World Competitiveness Report 1995, zitiert nach Bullinger 1997, S. 30 f.).

---

<sup>4</sup> Als eine aktuelle, kritische Betrachtung solcher Vergleichsrechnungen vgl. auch Cornetz/Schäfer 1998

### 2.3 Ungenutzte Wachstumspotentiale im Dienstleistungssektor

Auseinandersetzungen mit dem sozialen und wirtschaftlichen Wandel ergeben regelmäßig, daß es in hochentwickelten Ländern eigentlich eine Fülle von Gründen für mehr Wachstum und Beschäftigung durch Innovation im Dienstleistungssektor gibt (vgl. etwa Häußermann/Siebel 1995, Bierter 1997, Hilbert/Nordhause-Janz 1998). In Deutschland tut sich die Dienstleistungswirtschaft aber offensichtlich schwer damit, diese Chancen aufzugreifen und zu realisieren. Dementsprechend ist Dienstleistungspolitik gefordert, die Innovationskraft der Dienstleistungswirtschaft zu stärken. Der folgende kurze Überblick zeigt zunächst einmal auf, wo die größten Potentiale liegen (könnten) und welche Branchen die größten Schwierigkeiten haben, sie für Wachstum und Beschäftigung zu nutzen:

*1. Sozialer Wandel läßt den Bedarf an personenbezogenen Diensten steigen:* Die personenbezogenen Dienste könnten nach Meinung vieler Experten zum Hauptträger für die zukünftige Beschäftigungsentwicklung werden. Hintergrund dieser Prognosen sind soziodemographische Veränderungen wie Alterung, Individualisierung, Auflösung traditioneller Familien- und Selbsthilfestrukturen oder höhere Einkommen, die zu einem wachsenden Dienstleistungsbedarf führen. Für den Gesamtbereich reichen die Prognosen von mindestens 800.000 (vgl. Zukunftskommission Bayern/Sachsen 1997) bis zu über 2,8 Millionen Arbeitsplätzen.<sup>5</sup> Nach Schätzungen des Institut Arbeit und Technik allein für die sozialen und gesundheitsbezogenen Dienste (vgl. v. Bandemer et al. 1997) ist selbst dann, wenn die öffentlichen Ausgaben für diesen Bereich heruntergefahren werden, noch mit einem Wachstum von etwa 250.000 Arbeitsplätzen bis zum Jahre 2010, bei günstigeren Rahmenbedingungen sogar mit einem Beschäftigungswachstum von bis zu einer Million zu rechnen. Ausländische Erfahrungen zeigen, daß sich auch bei den haushaltsnahen Diensten mit (öffentlichen) Organisationshilfen und steuerlichen Anreizen durchaus signifikante Beschäftigungseffekte erzielen lassen (vgl. Weinkopf 1997).

*2. Viele Produkte lassen sich nur noch im Paket mit Dienstleistungen absetzen:* Auch bei den produktionsnahen Dienstleistungen wie Organisation, Finanzierung, Wartung, Reparatur, Ausbildung, Beratung oder Forschung und Entwicklung wird die Zahl der Arbeitsplätze weiterhin steigen.<sup>6</sup> Der wichtigste Grund für diese Prognose ist, daß derzeit die

---

<sup>5</sup> Diese "Lücke" an Arbeitsplätzen ist nach Meinung des Instituts der deutschen Wirtschaft allerdings nur realisierbar, wenn der Niedriglohnsektor nach dem Vorbild der USA "tarifpolitisch geöffnet" werde (vgl. iwd 1997, S. 4).

<sup>6</sup> Wie groß das Beschäftigungspotential entsprechender produktionsbezogener Dienstleistungen sein wird, darüber sind derzeit keine präzise zugeschnittenen Prognosen verfügbar. So geht eine Prognose des Feri-Instituts für den Bereich der unternehmensnahen Dienstleistungen für den Zeitraum zwischen 1998 und 2001 von einem erheblichen Stellenzuwachs aus. An

Grenzen zwischen Produkten und Diensten aufweichen, Sach- und Dienstleistungen immer weiter zu einem komplexen Produkt mit einem "systemischen Nutzwert" (vgl. Brettreich-Teichmann/Wiedmann 1998, S. 8) für den Kunden zusammenwachsen. Diese Entwicklung, die noch längst nicht abgeschlossen ist oder nur ihren Höhepunkt erreicht hat, betrifft vor allem den Investitionsgüterbereich und hier insbesondere Dienstleistungen wie Forschung, Entwicklung und Erprobung für neue und komplexe Leistungspakete, in wachsendem Maße betrifft sie aber auch den Gebrauchsgüterbereich. Produkte werden heutzutage Teil einer Life-Style-Umgebung und symbolischer Interaktionen, mit denen ein Mehrwert etwa durch Design, Stories oder Mythos geschaffen wird. Beispiele sind hier Coca-Cola, Disney, Porsche-Design oder selbst Greenpeace (vgl. Brettreich-Teichmann/Wiedmann 1998, S. 11). Das Zusammenwachsen von Produkten und Dienstleistungen wird des Weiteren vom wachsenden Interesse an der Frage der Umweltverträglichkeit vorangetrieben. Wenn in Zukunft anstelle von Produkten eine (Dienst-)Leistung oder ein Nutzen<sup>7</sup> verkauft wird, steigt vermutlich der Bedarf nach Service-Angeboten wie Vermietung, Verleih, Wartung oder Reparatur.

*3. Neue Techniken ermöglichen neue Dienstleistungsangebote:* Lange Zeit galten Dienstleistungen als kaum rationalisierbar. Der technische und organisatorische Fortschritt ermöglicht heutzutage aber auch für Dienstleistungen mehr Effizienz. Insbesondere die Neuen Medien eröffnen vielen Dienstleistern Chancen, billiger und besser zu werden. Im Endeffekt werden diese neuen Technologien zusammen mit der Anwendung neuer Organisations- und Managementkonzepte dazu beitragen können, die Wertschöpfungsketten vieler Branchen grundlegend neu zu gestalten. Als Folge ist in vielen traditionellen Dienstleistungsbereichen - unter anderem im Handel, bei den Banken und Versicherungen sowie in der öffentlichen Verwaltung - Personalabbau zu erwarten.<sup>8</sup> Aber - und das wird häufig übersehen - neue technische und organisatorische Möglichkeiten eröffnen auch Chancen für innovative Dienstleistungsangebote. Gegenwärtig wird etwa an Techniken für die Selbst- und Fernsteuerung von Haushalten gearbeitet (vgl. Breimesser 1997), die Anbietern von haushaltsnahen Diensten dabei helfen können, Effizienz und Qualität zu verbessern und marktfähige Service-Angebote zu erstellen. Heute werden solche Bedarfe entweder durch die Schatten- oder in Eigenwirtschaft befriedigt. Auch traditionelle

---

der Spitze stehen Wirtschafts-, Vermögens- und Rechtsberatung mit plus 118.100 Arbeitsplätzen (vgl. Prochnow 1997, S. 10).

<sup>7</sup> vgl. dazu die Arbeiten des Wuppertal Instituts, z. B. Schmidt-Bleek 1997.

<sup>8</sup> Thome (1997) prognostiziert sogar, daß es zwischen 1997 und 2007 gerade in den genannten Branchen zu einem Abbau von 6,7 Millionen Arbeitsplätzen kommen wird. Vermutlich ist das hier berechnete Ausmaß des Beschäftigungsabbaus stark überzeichnet, weil sich Thome sehr einseitig nur an den technischen Möglichkeiten orientiert und nicht hinterfragt, ob der Automatisierungs- und Elektronifizierungsschub von den Kunden akzeptiert wird.

Dienstleistungsbranchen hätten hier durchaus Chancen. So könnten z. B. Handelsunternehmen die Systemführerschaft für innovative, nutzerorientierte Angebote aus Produkten und Dienstleistungen zu übernehmen, doch setzt man in dieser Branche statt auf Neuorientierung eher auf Kostenreduktion innerhalb der bestehenden Leistungsangebote (vgl. Beyer et al. 1998). Eine vergleichbare Strategie empfehlen viele Unternehmensberater auch den Banken (Horstmann/Oberbeck 1996).

*4. Konkurrenz belebt das Geschäft:* Der Abbau von Wettbewerbschranken ermöglicht bzw. erleichtert auf vielen Dienstleistungsmärkten den Marktzutritt für in- und ausländische Konkurrenten und eröffnet so neue Marktpotentiale. Prominentestes Beispiel ist hier wohl das Post- und Fernmeldewesen. Die geänderten Rahmenbedingungen haben zwar den Wettbewerbsdruck erhöht und fordern die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen heraus. Für die Verbraucher sind hier jedoch mittelfristig Verbesserungen bei der Versorgung mit diesen Diensten zu erwarten, denn die Angebote müssen jetzt wegen des Wettbewerbsdrucks kostengünstiger und kundennäher gestaltet werden. In Zukunft ist mit dem Wegfall weiterer marktschließender Bestimmungen - etwa im Handwerks- oder im Gesundheitsrecht - zu rechnen. Aber auch in Bereichen, in denen weiterhin Schutzrechte bestehen, zeichnet sich wachsende Konkurrenz ab: Die "schleichende Privatisierung" bei Sicherheit und Bildung - also in klassischen Bereichen des Staatshandelns - sind hier als wichtige Beispiele zu nennen (vgl. Bandemer et al. 1995).

Die vorstehend aufgezeigten Innovationspotentiale werden in Deutschland aber noch unzureichend genutzt. Als ein erstes, aber sicherlich allein nicht ausreichend beweisfähiges Indiz für diese Innovationsschwäche (auch) im Dienstleistungssektor läßt sich die Entwicklung der Wachstumsraten der Beschäftigung anführen. Obwohl den meisten Dienstleistungsbranchen über wissenschaftlich fundierte Prognosen Wachstumspotentiale beschieden werden, flachen nämlich seit etwa 1990 die Wachstumsraten der Beschäftigung - vor allem bei den distributiven und den konsumbezogenen Diensten - deutlich ab (vgl. Tabelle 1). Der Groß- und Einzelhandel, die Verkehrswirtschaft und Teile des Kreditgewerbes sind auch die Branchen, die sich in Sachen Innovation in den letzten Jahren vergleichsweise zurückhaltend gezeigt haben. Dies jedenfalls geht aus der auf den Dienstleistungssektor bezogenen Innovationberichterstattung des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und des Fraunhofer Instituts für Systemforschung und Innovation (ISI) hervor (vgl. Licht et al. 1997). Während von 1993 bis 1995 etwa nur fünf von zehn Einzelhandelsunternehmen neue Prozesse und Dienste einführten, waren es in der Softwarebranche neun von zehn. Neben der Exportschwäche des Dienstleistungssektors lassen sich demnach in einigen Bereichen gravierende Innovationsschwächen ausmachen (vgl. dazu auch Bullinger 1997, S. 30 f.).

Tab. 1: Wachstumsraten der Beschäftigung im Dienstleistungssektor des Landes Nordrhein-Westfalens (Angaben in Prozent)

Dienstleistungen	Jahre				
	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-1997	1980-1997
produktionsnahe Dienstleistungen	6,7	22,8	17,5	4,4	60,6
distributive Dienstleistungen	-5,2	11,0	5,2	-6,9	9,9
konsumbezogene Dienstleistungen	3,6	11,1	2,1	0,6	18,2
soziale Dienstleistungen	11,9	17,8	18,9	5,5	65,5
staatliche Dienstleistungen	-0,7	6,6	-3,0	-3,2	-0,6
Dienstleistungssektor insgesamt	1,8	14,3	9,9	1,9	30,2
Beschäftigung BRD insgesamt	-4,5	9,0	-0,6	-1,8	1,6

#### 2.4 Ursachen der Innovationsschwäche

Eine Begründung des Handlungsbedarfs im Dienstleistungssektor reicht allein aber nicht aus, um politisch aktiv werden zu können. Dazu muß auch nach den Gründen für die geringe Innovationsbereitschaft der (potentiellen) Unternehmen geforscht werden. Hier sind endlich erste Anstrengungen<sup>9</sup> unternommen worden, die Ursachen für die wenig ausgeprägte Innovationsneigung der deutschen Dienstleistungsanbieter zusammenzutragen. Einige wichtige Ergebnisse der Studie des DIW faßt der folgende Überblick knapp zusammen:

1. Es existieren offenkundig Probleme beim Bestand und bei der Beschaffung von Wissen über die Potentiale und Chancen des Dienstleistungssektors. Externe Ansprechpartner, die diese Lücken schließen könnten, sind häufig zu wenig bekannt, oder das Einholen von professionellen Expertisen ist schlichtweg zu teuer. Allgemein- und soziale Kompetenzen, die sowohl für das Anstoßen als auch die Durch-

<sup>9</sup> vgl. im folgenden besonders DIW 1998, S. 524 f.

führung von Innovationen wichtig sind - z. B. kreatives Denken, Motivation, Engagement, Mitdenken, Kundenorientierung oder Planungstechniken, sind auf allen Ebenen der Unternehmen wenig ausgeprägt.

2. Die fehlende Risikobereitschaft zeigt sich auch im wenig ausgeprägten deutschen Gründergeist. Auch wenn sich in den vergangenen sechs Jahren wieder mehr Menschen selbständig gemacht haben - allein 119.000 Personen im Jahre 1997 -, so rangiert die deutsche Selbständigenquote im Vergleich zu den übrigen OECD-Ländern weiterhin nur im unteren Drittel (vgl. iwd 1998, S. 7). Neben den finanziellen Engpässen, die hier abschreckend auf die potentiellen Unternehmer wirken, werden in diesem Zusammenhang immer wieder Probleme wie eine unüberschaubare und schleppende Bürokratie, ein unflexibles Arbeitsrecht sowie eine hohe Abgabenglast genannt. Und selbst die Innovationspolitik legt immer noch ein deutliches Schwergewicht auf das verarbeitende Gewerbe.
3. Den Dienstleistungsanbietern fehlt es an Erfahrung bei der Bildung von und der Mitarbeit in unternehmens-, branchen- und sektorenübergreifenden Netzwerken und Kooperationen. Das behindert die Entwicklung von modernen Produkten, die sich aus Sach- und Dienstleistungsbündeln zusammensetzen.
4. Dienstleistungsbetriebe sind trotz der technischen Möglichkeiten, die Standortgebundenheit ihrer Angebote in vielen Bereichen überwinden zu können, bislang noch stark lokal orientiert. Sie haben das Exportgeschäft häufig noch nicht als ein für sie attraktives Handlungsfeld entdeckt.
5. Auch die Nachfrager sind nicht sehr innovativ, sondern eher konservativ und scheuen sich etwa vor dem Einsatz der Neuen Medien. Die deutschen Käufer tragen mit diesem Verhalten "nicht besonders zur Experimentierfreudigkeit unserer Märkte bei" (Szyperski 1998, S. 281).

Dieser Überblick über die Bestimmungsgründe der Innovations- und Exportschwächen im Tertiären Sektor liefert erste Anknüpfungspunkte zur Erarbeitung einer politischen Strategie.

### **3 Konturen einer Dienstleistungspolitik**

#### **3.1 Ziele einer Dienstleistungspolitik**

In der Debatte um die zukünftige Dienstleistungsentwicklung besteht weitestgehend Konsens darüber, daß im Tertiären Sektor Wachstumschancen liegen, die aktiviert werden sollten. Generell läßt sich die Leitidee einer umfassenden Dienstleistungspolitik zur Operationalisierung auf die folgenden drei Leitlinien herunterbrechen:

1. Eine Dienstleistungspolitik soll Anreize für Unternehmen setzen, (weitere) Wachstumspotentiale zu erkunden und zu aktivieren.
2. Eine Dienstleistungspolitik soll Anreize für (potentielle) Unternehmensgründer setzen, den Weg in die Selbständigkeit erfolgreich zu gehen.
3. Eine Dienstleistungspolitik soll Anreize für Unternehmen in schrumpfenden Branchen schaffen, neue Orientierungen zu finden und einen erforderlichen Arbeitsplatzabbau sozialverträglich zu gestalten.

### 3.2 Ausgewählte Instrumente einer Dienstleistungspolitik

Das Instrumentarium einer Dienstleistungspolitik muß dazu in der Weise gestaltet sein, daß es die Unternehmen des Tertiären Sektors darin unterstützt, die vorgefundenen Innovations- und Exportschwächen zu überwinden. Sie ist damit in erster Linie eine Informations- und Kommunikationspolitik, die Innovation und Kooperation - sowohl bei Produkten und Dienstleistungen, als auch bei Unternehmen - anregt. Bei der Entwicklung solcher Aktivierungs- und Unterstützungsstrategien könnte beispielsweise auf folgende Instrumente zurückgegriffen werden:

- *Umfassende und fundierte Informationen zum Dienstleistungssektor schaffen und bereitstellen:* In vielen Dienstleistungsbereichen herrscht große Unsicherheit darüber, was die Zukunft bringen wird. Die Folgen sind Innovationsattentismus und Investitionszurückhaltung. Solche Unsicherheiten könnten dadurch vermindert werden, daß die Politik eine umfassende Informationsbasis über die Entwicklungstrends im Dienstleistungssektor bereithält. Wachstumsdynamik und -bedingungen könnten dargestellt und analysiert sowie zu Zukunftsszenarien verdichtet werden. Weitere wichtige Anhaltspunkte können durch internationale Vergleiche gewonnen werden. Zur Schaffung einer solchen Info-Basis müßte die Politik die statistischen Rahmenbedingungen verbessern, Informationsgrundlagen erstellen (lassen) und - etwa in Form von Tagungen und Veranstaltungen - den (potentiellen) Unternehmern zur Verfügung stellen. Auch die neuen Medien könnten in diesem Zusammenhang genutzt werden: Sinnvoll könnte zum Beispiel sein, im Internet einen Service-Monitor über Trends, ihre Interpretation, sowie über Projektionen und Strategien aufzubauen, der dann für Praxis und Wissenschaft Impulse und Orientierungen liefern kann.<sup>10</sup>
- *Information und Beratung über neue Management- und Organisationskonzepte anbieten:* In der Industrie gelang es vielen Betrieben mit neuen Management- und

---

<sup>10</sup> Das Institut Arbeit und Technik wird im Herbst 1998 einen Prototypen eines solchen Service Monitors vorstellen.

Organisationskonzepten - von "Lean Production" über "Anthropozentrik" bis zu "Qualitätsmanagement" und "Benchmarking" - deutlich wettbewerbsfähiger zu werden. Dienstleister müssen jedoch offenbar noch dazu ermutigt werden, solche innovativen Wege zu gehen. Vergleichbare Ansätze werden in Dienstleistungsbranchen bislang nur selten genutzt. Für den Bereich der öffentlichen Verwaltung hat die Gütersloher Bertelsmann Stiftung gezeigt, daß Programme zur Beratung, zum Erfahrungsaustausch und zum Leistungsvergleich den Einsatz neuer Management- und Organisationskonzepte in einer Dienstleistungsbranche entscheidend fördern können. Vergleichbare Initiativen sollten für andere Bereiche des Dienstleistungssektors konzipiert und umgesetzt werden. Billigere und bessere Dienste schaffen bei den Kunden Interesse und Bewegungsspielräume für den Bezug erweiterter oder neuer Angebote.

- *Anstöße für die Entwicklung von Dienstleistungstechnologien geben:* Viele Dienstleistungen könnten durch den Einsatz neuer Technologien deutlich produktiver gestaltet werden. Andere - z. B. bildtelefongestützte Kommunikationsangebote für zu Hause lebende alte Menschen - werden sogar erst dank neuer Technologien möglich. Vereinzelt gibt es bereits erste Initiativen, entsprechende Technologieentwicklungen öffentlich zu unterstützen - so etwa die Förderung der Gerontotechnik in Nordrhein-Westfalen oder die verschiedenen Anstrengungen zur Entwicklung der Telemedizin. Solche Initiativen können auch auf andere Teilbereiche des Dienstleistungssektors übertragen werden. Ein enges Zusammenspiel mit den Programmen zur Förderung neuer Organisations- und Managementkonzepte wäre dabei sinnvoll.
- *Innovationswettbewerb anregen und fördern:* In der Regional- und Strukturpolitik wird neuerdings immer häufiger auf Ausschreibungen zurückgegriffen, in denen innovative und leistungsfähige Verbunde (z. B. auf dem Gebiet der Biotechnologie) aufgefordert werden, um öffentliche Fördermittel zu konkurrieren. Entsprechende Verfahren könnten auch im Hinblick auf neue Dienstleistungsangebote Anwendung finden. Dieses Instrument scheint nicht nur geeignet zu sein, Innovationen zu fördern, sondern insbesondere auch die Kooperationsbereitschaft zwischen verschiedenen Unternehmen zu verbessern, um die es in Deutschland eher schlecht bestellt ist.
- *Qualifizierung modernisieren und ausweiten:* Die Aus- und Weiterbildung gilt als eine Schlüsselressource. Der Diskussions- und Wissensstand der einschlägigen wissenschaftlichen Disziplinen vermittelt jedoch kein klares Bild darüber, wie eine Aus- und Weiterbildungsoffensive für den Dienstleistungssektor aussehen sollte (vgl. Hilbert/Scharfenorth 1998). Die Herleitung und Umsetzung branchenspezifischer Modernisierungsanstrengungen im Bereich der beruflichen Erstausbildung (im dualen System) jedenfalls ist für viele der oben skizzierten potentiellen Wachstumsfelder des Dienstleistungssektors überfällig.

- *Internationale Vermarktungsstrategien für Dienstleistungen aus Deutschland anregen:* Politisch angestoßene und organisierte Marketingmaßnahmen könnten dazu beitragen, die vorgefundene Exportschwäche im Dienstleistungssektor zu überwinden. Vor einigen Dekaden stand die deutsche Agrarwirtschaft vor vergleichbaren Herausforderungen. Die Gründung der Centralen Marketing Agentur der deutschen Agrarwirtschaft (finanziert durch obligatorische Abgaben auf Agrarerzeugnisse) hat entscheidend dazu beigetragen, daß die deutschen Landwirte und Nahrungs- und Genußmittelhersteller auf den Weltmärkten mittlerweile zu den führenden Exporteuren gehören. Der Erfolg dieses Ansatzes könnte für eine Dienstleistungspolitik ein wegweisendes Beispiel sein. Ein nachgerade idealtypisches Anwendungsfeld für entsprechende Anstrengungen könnte der Bereich "Gesundheit" werden (vgl. Henzler/Späth 1998, S. 249 ff.). Deutschland verfügt hier sowohl über hervorragende Produkte und Dienstleistungen als auch über großes Sytem-Know-How und kann dieses stärker international vermarkten. Stattdessen allerdings erstarrt die deutsche Gesundheitswirtschaft vor der Liberalisierung des Gesundheitsmarktes und fürchtet das Auftreten ausländischer Konkurrenz.
- *Strategien für einen sozialverträglichen Personalabbau entwickeln:* Diese werden sich nicht grundsätzlich von denen unterscheiden, die bereits bei den "Altindustrien" praktiziert wurden: Rationalisierungsschutz, das Vermeiden von betriebsbedingten Kündigungen, Arbeitszeitverkürzungen in allen denkbaren Varianten und Qualifizieren für neue Aufgabenfelder sind hier die wichtigsten Stichworte.

Die ausgewählten Vorschläge für die Gestaltung einer Dienstleistungspolitik sind ein erster Versuch, dieses Arbeitsfeld zu umreißen. Sie können darum zunächst nur einen Orientierungsrahmen liefern, um Einstiegsmöglichkeiten in eine komplexe und unübersichtliche Aufgabenstellung zu finden. In Zukunft gilt es, diese zu ergänzen und zu verbessern.

Die Entwicklung eines politischen Instrumentariums, das auf den gesamten Dienstleistungssektor ausgerichtet ist, reicht allerdings zur Erschließung der aufgezeigten Potentiale bei weitem nicht aus; denn: In der Gesamtschau zeigt die skizzierte Analyse der Entwicklungen in den verschiedenen Teilbereichen, daß die insgesamt positive Beschäftigungsentwicklung des Dienstleistungssektors sich nicht nur aus sehr unterschiedlichen Trends zusammensetzt, sondern daß sie auch durch sehr unterschiedliche Faktoren zu erklären ist. Dies bedeutet, daß eine Dienstleistungspolitik, die sich auf den gesamten Tertiären Sektor bezieht, den spezifischen Problemlagen der einzelnen Branchen nur sehr bedingt gerecht werden kann. Sie benötigt darum als Ergänzung stets eine branchenspezifische Anpassung des Instrumentariums. Wie eine solche aussehen kann, soll im folgenden am Beispiel der Versicherungswirtschaft erläutert werden.

## 4 Das Beispiel der Versicherungswirtschaft

### 4.1 Zur Lage der Versicherungsbranche in der Bundesrepublik Deutschland

#### 4.1.1 Versicherungen und moderne Gesellschaft

Versicherungen leisten einen "grundlegenden Beitrag für die Entwicklung und den Zusammenhalt moderner Gesellschaften", ja sie sind "Teil eines modernen Gesellschaftsvertrags" (D'Alessio/Oberbeck 1998a, S. 46 ff.). Nur auf den ersten Blick muten solche Formulierungen übertrieben weihevoll an, ist man doch gewohnt, Versicherungen, gerade wegen ihrer Allgegenwart, eher zu den banaleren Ausstattungsstücken unseres Alltagslebens zu rechnen. Bei näherem Hinsehen zeigt sich natürlich, daß die Bedeutung der Versicherungen in und für unsere Gesellschaft in der Tat kaum überschätzt werden kann: Weder der moderne Straßenverkehr noch die Organisation unseres Arbeits- und Sozialsystems, weder industrielle Produktionsprozesse noch die weltweiten Ströme des Handels wären möglich, wenn nicht Versicherungen das Management der allgegenwärtigen Risiken übernähmen. Darüber hinaus spielen sie (neben dem Kreditgewerbe) eine wesentliche Rolle als Kapitalsammelstellen, die dem Wirtschaftskreislauf Mittel zuführen.<sup>11</sup>

Bereits diese knappe Überlegung verdeutlicht, daß durch übersteuerte Rationalisierungsprozesse der Kern der Leistungskraft des Versicherungswesens gefährdet werden kann, nämlich dann, wenn mangels Produktinnovation keine neuen Angebote für gewandelte Risiken zur Verfügung stehen.

#### 4.1.2 Marktstruktur und Wettbewerb

Der Versicherungsmarkt in Deutschland erscheint auf den ersten Blick überwiegend von großen Konzernen geprägt. Von dem gesamten Prämienaufkommen von 232 Mrd. DM (vgl. iwd 15/1997, S. 7) entfiel 1996 ein Anteil von 72 Mrd. DM allein auf den Spitzenreiter Allianz. Und der Konzentrationsprozeß setzt sich, beschleunigt nicht zuletzt durch die zunehmende internationale Konkurrenz, fort. Prognosen zufolge ist zu erwarten, daß in den nächsten sieben bis zehn Jahren 30 bis 40 % der derzeit mehr als 600 deutschen

---

<sup>11</sup> Daß Versicherungen Risiken übernehmen, macht ihre Tätigkeit - aus Sicht des Dienstleistungsbegriffs von Berger/Offe (1981) - geradezu zu einem Prototyp für ein generelles Merkmal von Dienstleistungsarbeit: Deren wesentliche Funktion kann als Ausgleichs- oder Gewährleistungsarbeit verstanden werden. Ungewißheiten und Störungen in wirtschaftlichen Prozessen oder im Alltagsleben werden abgepuffert, indem der Dienstleister sie auf sich nimmt (vgl. Berger/Offe 1981, S. 41 ff.).

Assekuranzunternehmen ihren Status als selbständige Versicherer verlieren werden.<sup>12</sup> Aber es existieren bislang auch noch zahlreiche Klein- und Kleinstversicherungen. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise sind dies 500-600 Sterbekassen sowie etwa 30 Sach- und Haftpflichtversicherungen. Bei diesen Versicherungsgesellschaften handelt es sich um sogenannte "Kleinere Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit (Kl. VVaGs)" nach § 53 Versicherungsaufsichtsgesetz.

Neben den Versicherungsgesellschaften und den direkt von ihnen abhängigen angestellten oder freiberuflichen Außendienstmitarbeitern gibt es weitere, vor allem für die Schnittstelle zum Kunden wichtige Akteure: freiberufliche Versicherungsagenten, die zwischen Versicherten und (mehreren) Versicherungsgesellschaften als Makler tätig werden. Insgesamt ist Deutschland zwar in Europa der größte Versicherungsmarkt, wenn jedoch das Prämienaufkommen am Bruttoinlandsprodukt gemessen wird, nahmen die deutschen Versicherungen 1992 den letzten Platz ein (vgl. Kunze 1995, S. 64 f.).<sup>13</sup> Dies ist wohl in der Tat ein Hinweis darauf, daß ausländische Versicherungen auf ihren Märkten dynamischer und innovativer agiert haben.

#### 4.1.3 Entwicklung der Leistungsangebote

In der Vergangenheit wurden innovative Ideen zur Weiterentwicklung des Dienstleistungsangebots im Feld der Versicherungswirtschaft meist sehr zurückhaltend angegangen. Es dominierten die standardisierten, branchenweit geregelten Produkte. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, daß eine Strategie des "Weiter so" zunächst zufriedenstellende Umsätze und Erträge zu versprechen schien, daß der Markt stark regulierte Strukturen aufwies und daß innerhalb der Unternehmen einseitig auf Kosteneinsparungen<sup>14</sup> gesetzt wurde. Die Konsequenz ist heute, daß manche Experten die Zukunft der Branche - zumindest, was die Arbeitsplatzentwicklung betrifft - in sehr düsteren Farben malen.

So geht etwa Thome (1997) in seiner Prognose davon aus, daß sich im Versicherungswesen fast 400.000 der untersuchten 660.000 Arbeitsplätze einsparen lassen (vgl. 1997, S. 133). Er stützt diese Annahme vorwiegend auf das Rationalisierungspotential der modernen Informations- und Kommunikationstechnik: Laptops im Außendienst und Office Automation im unternehmensinternen Bereich vereinfachen die Geschäftsprozesse.

---

<sup>12</sup> So Prognosen der Beratungsfirmen Arthur D. Little und Andersen Consulting, zit. nach Burgmaier (1997, S. 46).

<sup>13</sup> Um den Vergleich über Europa hinaus zu erweitern: Die Japaner gaben 1994 je Einwohner fast 8.000 DM für private Versicherungen aus, die Deutschen nur gut 2.600 DM (iwd 15/1997, S. 7).

<sup>14</sup> Zu dem lange Zeit vorherrschenden Trend des Cost-Cutting und seinen negativen Auswirkungen auf Dienstleistungsqualität und Innovationsfähigkeit: vgl. D'Alessio/Oberbeck 1998a.

Expertensysteme versprechen Automationsmöglichkeiten auch für komplexere Entscheidungen. Die Neuen Medien führen zu Elektronischen Märkten und diese ermöglichen mehr Selbstbedienung der Kunden, und dadurch werden weniger Versicherungsmakler und Versicherungsvermittler benötigt.

Der Technikeinsatz ermöglicht Leistungsverbesserungen durch Beschleunigung, verminderte Fehleranfälligkeit, verbesserte Informationsgrundlagen, erweiterte Möglichkeiten der Informationsaufbereitung und -präsentation - aber die maschinelle Substitution zuvor persönlich erbrachter Leistungen birgt auch das Risiko, daß die Dienstleistungsqualität beeinträchtigt wird. So wird etwa die Annahme, daß elektronische Selbstbedienung den Beratungsbedarf einschränken werde, gerade durch die neuesten Erfahrungen mit dem Internet keineswegs bestätigt. Eher ist das Gegenteil der Fall: Kunden, die die neuen Informationsmöglichkeiten nutzen,<sup>15</sup> begegnen dort einer kaum überschaubaren Vielfalt von Angeboten. Daraus ergeben sich nicht weniger, sondern mehr Fragen, die sinnvollerweise im persönlichen Beratungsgespräch zu klären sind. Oft zeigt sich dann, daß die vom Kunden per Internet ausgesuchte Versicherungsform nicht vorteilhaft gewesen wäre. Zumindest eine Versicherungsgesellschaft, Standard Life, hat bereits die Lösung gewählt, alle über Internet eingehenden Anfragen an unabhängige Versicherungsmakler weiterzugeben.

#### 4.1.4 Chancen für neue Angebote

Die düsteren Prognosen technologisch bedingter Arbeitsplatzverluste, möglicherweise gepaart mit wachsenden Problemen bei der Dienstleistungsqualität, sind jedoch keineswegs unausweichlich. Parallel zu den technischen Veränderungen sieht sich die Versicherungsbranche mit einer Reihe weiterer Herausforderungen konfrontiert, die auch neue Chancen für innovative Angebote und damit für Beschäftigung bringen - zu erwähnen sind:

- Eine umfassende Liberalisierung und Deregulierung des europäischen Versicherungsmarktes ermöglicht zum einen einen erheblich vereinfachten Marktzugang für EU-ausländische Versicherungsgesellschaften zum hiesigen Markt. Zum anderen wird durch den Wegfall der bisherigen behördlichen Genehmigung von Versicherungsangeboten die Gestaltung innovativer Produkte möglich. So ist es den einzel-

---

<sup>15</sup> Dies dürfte übrigens noch auf längere Sicht nur für einen Teil der Kunden zutreffen. Der Avantgarde der kritisch Auswählenden steht der stabile Block derjenigen gegenüber, die sich um die Einzelheiten möglichst nicht kümmern wollen und daher beispielsweise die aktuell sehr beliebten Paketangebote bevorzugen (vgl. Schönfels 1998). Ähnlich wie der Handel (vgl. dazu Beyer et al. 1998, S. 69 ff.) haben es auch die Versicherungen mit einem nicht einheitlichen, sondern polarisierenden Wandel des Verbraucherverhaltens zu tun, auf den sie mit entsprechend diversifizierten Angeboten reagieren müssen.

nen Versicherungsgesellschaften nunmehr problemlos möglich, schnell und selbständig neue Angebote auf den Markt zu bringen.

- Leistungsgrenzen öffentlicher bzw. halböffentlicher Träger bei der Alters- wie Krankenvorsorge verstärken das Bedürfnis nach zusätzlicher individueller Absicherung. Zugleich werden die (Erwerbs-)Biographien komplizierter und unregelmäßiger, so daß die persönliche Vorsorge immer weniger durch Standardprodukte zu leisten ist, sondern "maßgeschneidert" sein muß.
- Hohe verfügbare Einkommen bei einem Teil der Bevölkerung verstärken den Bedarf im Grenzbereich zwischen Kapitalanlage und Altersvorsorge. Auch hier werden immer mehr individuell zugeschnittene Angebote verlangt. Jederzeit mögliche gesetzliche Änderungen können die steuerlichen Auswirkungen verändern und rasche Anpassungen der Angebote notwendig machen.
- Verbraucherinnen und Verbraucher werden mündiger und selbstbewußter. Sie wünschen Sicherheit, sind aber immer weniger bereit, die Handlungen einer sie betreuenden Großorganisation einfach widerspruchslos hinzunehmen. Die Entwicklung des gesetzlichen und justiziellen<sup>16</sup> Verbraucherschutzes bestärkt sie dabei. Für die Versicherungen bedeutet dies, daß die Aufrechterhaltung der Kundenbindung zu einer immer anspruchsvolleren Aufgabe wird und die Ansprüche an die Qualität der Dienstleistung wie auch an die kommunikative Kompetenz in der Beziehung zum Versicherten zunehmen.
- Komplexere wirtschaftliche und technische Abläufe (auch in Kleinbetrieben und sogar in Privathaushalten) erzeugen immer neue Risiken, mit denen die Palette der Versicherungsangebote Schritt halten muß.

Die private Versicherungswirtschaft ist wirtschaftlich und beschäftigungspolitisch ein quantitativ wie auch qualitativ äußerst wichtiges Feld des Dienstleistungssektors. Viele Beobachter und Berater dieser Branche befürchten (oder hoffen), daß es dieser Branche durch Technikeinsatz und eine Standardisierung von Produkten und Dienstleistungen gelingen wird, mit deutlich weniger Personal auszukommen. Auf der anderen Seite führen aber rechtliche Veränderungen und neue Marktanforderungen zu einem Innovationsdruck, der vermutlich nicht ohne mehr Kundennähe und Beratungsaufwand zu beantworten sein wird. Was kann politisch dafür getan werden, daß die Branche auf diesen Innovationsdruck angemessen reagiert und sowohl bessere Dienstleistungen liefert als auch möglichst viele Arbeitsplätze sichert oder gar neu schafft?

---

<sup>16</sup> Um nur eine wegen ihrer möglicherweise sehr umfassenden Auswirkungen auf die Beratungsqualität besonders interessant erscheinende Entscheidung zu nennen: Die in den Geschäftsbedingungen übliche Klausel, nach der mündliche Absprachen mit dem Kunden keine Bedeutung haben sollen, wurde jüngst durch das Bundesverwaltungsgericht für ungültig erklärt (Az 1 A 6.96, zit. nach FR vom 27.6.1998, 13).

## 4.2 Konturen einer politischen Strategie für eine innovationsorientierte Modernisierung der Versicherungswirtschaft

Im folgenden sollen Ansatzpunkte und Instrumente vorgestellt werden, mit deren Hilfe eine Aktivierung der Versicherungswirtschaft für innovative, kundennahe Produkte und Dienstleistungen gelingen kann und die insofern einen Kontrapunkt zu solchen Strategien abgeben, die in erster Linie auf Effizienz durch Technikeinsatz und Standardisierung setzen.<sup>17</sup>

### *Innovationspreis für neue Produkte*

Im internationalen Vergleich haben sich in der Vergangenheit deutsche Versicherungsanbieter wie Versicherungskunden bei Innovationen eher zurückhaltend gezeigt. Gerade vor dem Hintergrund der nun entstehenden internationalen Konkurrenz erscheint es jedoch ratsam, die "Schlagzahl" beim Innovationsgeschehen deutlich zu erhöhen. Durch die Schaffung eines Innovationspreises für die Versicherungswirtschaft wäre es möglich, den Innovationswettbewerb zu fördern und innovativen Marktteilnehmern der Versicherungswirtschaft die Chance zu bieten, ihre anerkannte Leistung darzustellen. Dies würde auch den Verbrauchern die Möglichkeit geben, mehr Transparenz zu gewinnen; innovative - und gute - Produkte würden von einem unabhängigen Gremium ausgewählt und als solche kenntlich gemacht. Ein Wettbewerb der Innovationen könnte aber auch politisch etwa durch einen Innovations- und Gründertag angestoßen werden, bei dem die Chancen für neue Angebote erörtert und vorhandene innovative Ansätze öffentlichkeitswirksam präsentiert werden und damit ein kontinuierlicher Erfahrungsaustausch in Gang gesetzt wird.

### *Unterstützungsnetzwerke für Versicherungsmakler*

Die Liberalisierung und Internationalisierung der Märkte bringt auch neue Chancen für unabhängige Versicherungsmakler (gemäß § 93 HGB). Aus der Vielzahl in- und ausländischer Versicherungsangebote können Module genutzt werden, die zu innovativen, kundenspezifischen Angeboten verknüpft werden können. Damit bietet sich für Mitarbeiter der Versicherungswirtschaft (einschließlich der erheblichen Zahl von derzeit arbeitslosen Fachkräften) auch ein interessantes Feld für neue Existenzgründungen. Flankiert werden sollte dieser Prozeß jedoch durch den Aufbau neuartiger Kooperations- bzw. Serviceeinrichtungen.<sup>18</sup> Eine solche "DATEV für Versicherungsmakler" sollte insbesondere eine

---

<sup>17</sup> Die Ausführungen dieses Kapitels sind in Zusammenarbeit mit dem Frechener Versicherungsmakler Stefan Jauernig entstanden. Die Verantwortung für die inhaltlichen Aussagen liegen aber dennoch bei den Autoren dieses Aufsatzes.

<sup>18</sup> Ein erfolgreiches Beispiel aus einer benachbarten Branche ist die DATEV, eine genossenschaftliche Selbsthilfeeinrichtung der Steuerberater mit steil ansteigenden Wachstumswerten, die ihren Mitgliedern heute eine breite Palette von unterstützenden Dienstleistungen bietet.

Funktion als "Einkaufs-"Genossenschaft übernehmen, die kleineren Versicherungsmaklerbetrieben eine Zusammenarbeit mit zahlreichen Versicherungsgesellschaften erst ermöglicht. Sie sollte darüber hinaus auch weitere Hilfestellung bieten, also bei der Marktbeobachtung, beim Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik, bei der Schulung der Mitarbeiter oder weiteren Aufgaben unterstützen und beraten.

#### *Ansiedlungsoffensive für ausländische Versicherungen*

Ausländische Versicherungsunternehmen haben Interesse, auf dem deutschen Markt verstärkt tätig zu werden, was direkt und indirekt zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Inland beitragen und die Angebotsvielfalt für die Kunden erhöhen würde. Allerdings ist der Anfang oft schwer. Auch große internationale Gesellschaften stehen vielfach vor großen kulturellen und institutionellen Orientierungsproblemen, und sie müssen auf einem neuen Markt zunächst "klein" anfangen. Dennoch würden auf Kleinbetriebe zugeschnittene Beratungs- und Unterstützungsangebote hier am Bedarf vorbeigehen; die Unternehmen brauchen Gesprächspartner, die mit größeren strategischen Dimensionen vertraut sind.

Eine Lösung könnte in einer Art Coaching für ausländische Versicherungen bestehen, die sich auf dem deutschen Markt ansiedeln wollen. Damit kann konkrete Orientierungshilfe geboten werden, und zugleich lassen sich durch eine praxisbezogene Einführung in das deutsche Arbeits-, Sozial- und Rechtssystem auch bestehende Vorbehalte abbauen. Das Bundesland Nordrhein-Westfalen kann, wenn es ein solches Angebot auf den Weg bringt, zugleich die Chance nutzen, seine spezifischen Standortvorteile herauszustellen. Realisierbar wäre dies möglicherweise durch eine Art Chef-zu-Chef-Coaching, d. h. ältere (Ex-) Manager aus der Wirtschaft (auch von außerhalb der Versicherungswirtschaft) leiten die Chefetage ausländischer Versicherungsunternehmen im Sinne einer umfassenden Betreuung und Beratung an.

#### *Verbundausbildung bei kleineren VVaGs und Versicherungsmaklern*

Bei den kleineren Versicherungsvereinen (VVaGs) und kleineren Versicherungsmaklern sowie Mehrfachagenten besteht ein erhebliches Potential für die Schaffung von Ausbildungsplätzen. Weil das Aktivitätenspektrum der kleinen Häuser aber nicht alle Bereiche des Versicherungswesens abdeckt, können sie vielfach keine komplette Ausbildung anbieten. Verbundausbildung könnte für diese Engpässe eine Lösung sein. Beispielsweise könnten die gemäß der neuen Ausbildungsordnung für den Ausbildungsberuf "Versicherungskaufmann/Versicherungskauffrau" vorgesehenen Lernziele durch die Kooperation von zwei kleineren VVaGs (Sachversicherer und Lebensversicherer) und einem Versicherungsmakler vermittelt und somit neue Ausbildungsplätze geschaffen werden.

Die präsentierten Vorschläge verdeutlichen, daß es auch in einer traditionellen Dienstleistungsbranche wie der Versicherungswirtschaft durchaus Bewegungsspielräume gibt, um das Ziel eines Zugewinns an Qualität und Kundennähe mit einer beschäftigungs-

orientierten Erneuerungsperspektive zu verbinden. Mit der skizzierten Versicherungsinitiative kann somit ein branchenspezifischer Beitrag für eine Dienstleistungspolitik geleistet werden.

## 5 Dienstleistungspolitik: Kreativität statt Kosten

Dienstleistungspolitik ist notwendig, damit die Dienstleistungsunternehmen in Zukunft die vielen Potentiale, die der gesellschaftliche, wirtschaftliche und technische Wandel eröffnet, umfassend und beschäftigungswirksam nutzen (können). Aufgabe einer solchen Strategie ist es, existierende und potentielle Dienstleistungsanbieter dabei zu unterstützen, die bestehenden Innovationsschwächen zu überwinden. Für eine innovationsorientierte Modernisierungsstrategie der Dienstleistungswirtschaft wurden gezielt Instrumente einer Informations- und Kommunikationspolitik, die mit einem vergleichsweise geringen finanziellen Aufwand eine hohe Wirkung erzielen können, herausgegriffen und vorgestellt. Die Wirtschaftsministerien der Bundesländer suchen auch und gerade nach erfolgversprechenden und (weitgehend) kostenneutralen Wegen, wirtschaftliche Erneuerungen anzustoßen. Die nächsten Jahre werden zeigen, ob sie in der Lage sind, mit wenig Geld und viel Kreativität branchenspezifische Konzepte einer Dienstleistungspolitik zu entwickeln und umzusetzen.

### Literatur:

- Andersen Consulting (Hrsg.), 1991: Zur Entwicklung des europäischen Versicherungsmarktes 1990-1995. Stuttgart: Poeschel.
- Baethge, Martin; Oberbeck, Herbert, 1998: Bericht des Arbeitskreises I: Entwicklungstrends im Dienstleistungssektor. In: Bullinger, Hans-Jörg (Hrsg.): Dienstleistung 2000plus. Zukunftsreport Dienstleistungen in Deutschland. Stuttgart. CD-ROM.
- Bandemer, Stephan v.; Blanke, Bernhard; Hilbert, Josef; Schmid, Josef, 1995: Staatsaufgaben. Von der "schleichenden Privatisierung" zum "aktivierenden Staat". In: Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef; Stöbe, Sybille; Walsken, Ernst M. (Hrsg.): Den Staat neu denken. Berlin, S. 41-60.
- Bandemer, Stephan v.; Hilbert, Josef; Schulz, Erika, 1998: Zukunftsbranche Gesundheit und Soziales? Szenarien und Ansatzpunkte der Beschäftigungsentwicklung bei gesundheitsbezogenen und sozialen Diensten. In: Bosch, Gerhard (Hrsg.): Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt. Frankfurt/New York. Ersch. Okt. 1998.
- Berger, Ulrike; Offe, Claus, 1981: Das Rationalisierungsdilemma der Angestelltenarbeit. Arbeitssoziologische Überlegungen zur Erklärung des Status von kaufmännischen Angestellten aus der Eigenschaft ihrer Arbeit als "Dienstleistungsarbeit". In: Kocka, Jürgen (Hrsg.): Angestellte im europäischen Vergleich. Göttingen, S. 39-58.

- Beyer, Lothar; Hilbert, Josef; Micheel, Brigitte, 1997: Entwicklungstrends im Dienstleistungssektor. Gutachten für die Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Ms. Gelsenkirchen.
- Beyer, Lothar; Hilbert, Josef; Micheel, Brigitte, 1998: Beschäftigung im Handel. Erfordernisse und Ansatzpunkte für eine NRW-Handelspolitik. Gutachten für die Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Ersch. 1998.
- Bierter, Willy, 1997: Öko-effiziente Dienstleistungen und zukunftsfähige Produkte. In: Bullinger, Hans-Jörg (Hrsg.): Dienstleistungen für das 21. Jahrhundert. Gestaltung des Wandels und Aufbruch in die Zukunft. Stuttgart, S. 557-585.
- Breimesser, Fritz, 1997: Domotik für Senioren. In: Fraunhofer Gesellschaft (Hrsg.): Technik für Senioren. Mehr Menschlichkeit für weniger Geld? Fraunhofer-Forum 19.11.1996, München. Tagungsband, S. 64-71.
- Brettreich-Teichmann, Werner; Ganz, Walter; Neuburger, Markus; Risch, Michael; Wiedmann, Gudrun, 1998: Wachstumsbereiche in der Dienstleistungswirtschaft. In: Bullinger, Hans-Jörg (Hrsg.): Dienstleistung 2000plus. Zukunftsreport Dienstleistungen in Deutschland. Stuttgart, S. 35-63.
- Brettreich-Teichmann, Werner; Wiedmann, Gudrun, 1998: Trends in der globalen Dienstleistungswirtschaft. In: Bullinger, Hans-Jörg (Hrsg.): Dienstleistung 2000plus. Zukunftsreport Dienstleistungen in Deutschland. Stuttgart, S. 7-35.
- Bullinger, Hans-Jörg (Hrsg.), 1997: Dienstleistungen für das 21. Jahrhundert. Gestaltung des Wandels und Aufbruch in die Zukunft. Stuttgart.
- Bullinger, Hans-Jörg (Hrsg.), 1998: Dienstleistung 2000plus. Zukunftsreport Dienstleistungen in Deutschland. Stuttgart.
- Burgmaier, Stefanie, 1997: Genialer Schachzug. Die Bildung der zweitgrößten deutschen Assekuranzgruppe zwingt die Konkurrenz zu weiteren Fusionen. In: Wirtschaftswoche 29/1997, S. 46.
- Cornetz, Wolfgang; Schäfer, Holger: Dienstleistungsdefizit in der Bundesrepublik Deutschland? In: Cornetz, Wolfgang (Hrsg.): Chancen durch Dienstleistungen - Ansatzpunkte einer aktiven Gestaltung struktureller Prozesse. Wiesbaden. Ersch. Aug. 1998.
- D'Alessio, Nestor; Oberbeck, Herbert, 1998a: Vor dem Aufbruch in eine neue Dienstleistungswelt? In: Institut für sozialwissenschaftliche Forschung (ISF) u. a. (Hrsg.): Jahrbuch sozialwissenschaftliche Technikberichterstattung 1997, S. 13-61.
- DIW, 1998: Innovationen im Dienstleistungssektor. In: DIW-Wochenbericht 29/1998, S. 519-526.
- DIW, 1996: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Keine Dienstleistungslücke in Deutschland. Ein Vergleich mit den USA anhand von Haushaltsbefragungen. In: DIW-Wochenbericht 14/1996, S. 221-226.
- Ganz, Walter; Hermann, Sibylle; Neuburger, Markus, 1998: Handlungsempfehlungen zur Stärkung des Dienstleistungsbereichs. In: Bullinger, Hans-Jörg (Hrsg.): Dienstleistung 2000plus. Zukunftsreport Dienstleistungen in Deutschland. Stuttgart, S. 82-92.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter, 1995: Dienstleistungsgesellschaften. Frankfurt a. M.
- Henzler, Herbert A.; Späth, Lothar 1998: Die zweite Wende - Wie Deutschland es schaffen wird. Weinheim/Berlin.
- Hilbert, Josef; Micheel, Brigitte; Schönfeld, Michael, 1996: Dienstleistungen im Ruhrgebiet - Affäre ohne Leidenschaft. In: Institut Arbeit und Technik (Hrsg.): Jahrbuch 1995. Gelsenkirchen, S. 44-53.

- Hilbert, Josef; Nordhause-Janz, Jürgen, 1998: Suchfelder für beschäftigungsintensive Wachstums- und Innovationsbereiche: Ein potential- und problemlösungsorientierter Ansatz. In: Lehner, Franz; Baethge, Martin; Kühl, Jürgen; Stille, Frank (Hrsg.): Beschäftigung durch Innovation. München, S. 401-461.
- Hilbert, Josef; Scharfenorth, Karin, 1998: Besser als ihr Ruf - Ausbildung im Dienstleistungssektor und ihre Perspektiven. In: Bosch, Gerhard (Hrsg.): Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt. Frankfurt a. M. Ersch. Okt. 1998.
- Horstmann, Martin; Oberbeck, Herbert, 1996: Finanzdienstleister zwischen Kundenorientierung und traditioneller Rationalisierung. In: Braczyk, Hans-Joachim; Ganter, Hans-Dieter; Seltz, Rüdiger (Hrsg.): Neue Organisationsformen in Dienstleistung und Verwaltung. Stuttgart, S. 29-51.
- iwd, 1998: Selbständigkeit: Gründerwelle in Deutschland. In: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft 28/1998, S. 7.
- iwd, 1997: Niedriglohnsektor: Job-Chancen für Unqualifizierte. In: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft 39/1997, S. 4 f.
- Kunze, Jürgen, 1995: Finanzdienstleistungen in internationaler Perspektive. In: Bullinger, Hans-Jörg (Hrsg.): Dienstleistung der Zukunft. Wiesbaden, S. 637-650.
- Lehner, Franz; Baethge, Martin; Kühl, Jürgen; Stille, Frank (Hrsg.), 1998: Beschäftigung durch Innovation. Eine Literaturstudie. München.
- Lehner, Franz; Bandemer, Stephan v.; Belzer, Volker; Charles, Tony; Hilbert, Josef; Kleinschmidt, Matthias; Nordhause-Janz, Jürgen; Potratz, Wolfgang; Widmaier, Brigitta, 1993: The Future of Industry in Europe. Vol. I: New Markets, new Structures and new Strategies (= Commission of the European Communities, Future of Industry Paper Series 365). Gelsenkirchen.
- Licht, Georg; Hipp, Christiane; Kukuk, Martin; Münt, Gunnar 1997: Innovationen im Dienstleistungssektor. Baden-Baden.
- Prochnow, Erik, 1997: Die Lokomotive kommt in Fahrt. In: Capital 10/1997, S. 8-12.
- Schmidt-Bleek, Friedrich, 1997: Nutzen statt Besitzen. In: Bullinger, Hans-Jörg (Hrsg.): Dienstleistungen für das 21. Jahrhundert. Gestaltung des Wandels und Aufbruch in die Zukunft. Stuttgart, S. 555 f.
- Schönfels, Rüdiger v., 1998: Versicherungspakete. Gesteigertes Liebeswerben. In: Wirtschaftswoche 25/1998, S. 168-172.
- Szyperski, Norbert, 1998: Neue Unternehmer braucht das Land. In: DBW, S. 277-281.
- Thome, Rainer (Hrsg.), 1997: Arbeit ohne Zukunft? Organisatorische Konsequenz der wirtschaftlichen Informationsverarbeitung. München.
- Weinkopf, Claudia, 1998: Möglichkeiten zur Förderung der Beschäftigung am Beispiel haushaltsbezogener Dienstleistungen. In: Bosch, Gerhard (Hrsg.): Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt. Frankfurt a. M. Ersch. Okt. 1998.
- Zukunftskommission Bayern/Sachsen, 1997: Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil II: Ursachen steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern. Bonn.

**Dr. Lothar Beyer**  
**Dr. Josef Hilbert**  
**Dr. Brigitte Micheel**  
**Institut für Arbeit und Technik**  
**Munscheidtstraße 14**  
**45886 Gelsenkirchen**  
**Tel.: 0209/1707120**

*Lothar Beyer*, Dr. soz. wis., Diplom-Sozialwissenschaftler, geb. 1955, lebt in Gelsenkirchen. Studium in Konstanz und Bremen, gearbeitet in Bremen und Kassel. Arbeitsschwerpunkte: Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik, Verwaltungsreform. Seit 1996 am Institut Arbeit und Technik, Abteilung Dienstleistungssysteme. Arbeitsschwerpunkte: Entwicklungstrends im Dienstleistungssektor, Neue Medien, Reform der öffentlichen Verwaltung.

*Josef Hilbert*, Dr. soz. wiss., Diplomsoziologie, geb. 1954, lebt in Gelsenkirchen und Steinhagen. Studium in Bielefeld, gearbeitet in Bielefeld, Berlin, Paderborn und Bochum. Arbeitsschwerpunkt: Wirtschafts- und Arbeitssoziologie. Seit 1989 am Institut Arbeit und Technik, seit 1993 Leiter der Abteilung Dienstleistungssysteme.

*Brigitte Micheel*, Dr. rer. oec., Diplom-Ökonomin, geb. 1959, lebt in Bochum. Studium in Bochum. Arbeitsschwerpunkte: Volkswirtschaftspolitik, Regionalpolitik, Umweltökonomie. Seit 1991 am Institut Arbeit und Technik, Abteilung Dienstleistungssysteme. Arbeitsschwerpunkte: Entwicklungstrends im Dienstleistungssektor, Neue Medien.