

## 2 Personenbezogene, gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen: Begriffsklärung und Eingrenzung

*René Lehweß-Litzmann, Bennet Krebs, Anja Sonnenburg, Ines Thobe*

*In diesem Kapitel werden gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen (GND) als solche Dienstleistungen definiert, die unter den gegebenen Bedingungen gesellschaftlicher Entwicklung als unverzichtbar für individuelle Wohlfahrt und für die Gesellschaft als Ganzes gelten können. Personenbezogene Dienstleistungsarbeit wiederum zeichnet sich durch eine notwendige Zusammenarbeit zwischen Erbringer:in und Empfänger:in aus, was Implikationen für Zeit und Ort der Leistungserbringung hat und in der Folge Probleme der regionalen Verteilung und der Produktivitätsentwicklung aufwirft. Betroffene Berufe und Branchen lassen sich anhand offizieller Klassifikationssysteme benennen.*

Es sind eine ganze Reihe von älteren und neueren Begriffen im Umlauf, die einzelne Teile des Wirtschaftslebens als gesellschaftlich besonders relevant hervorheben, wie etwa „Daseinsvorsorge“ oder „kritische Infrastrukturen“. Abschnitt 1 bietet hierzu einen Überblick und arbeitet begriffliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede heraus. Dies hat den Zweck, die Auswahl der Beschäftigten, die wir in unseren Untersuchungen fokussieren, zu begründen. In Abschnitt 2 wird dargelegt, warum zusätzlich ein besonderes Augenmerk auf solche Dienstleistungsarbeit gelegt wird, die durch einen hohen Grad an Interaktionsarbeit geprägt ist. Die auf diese Weise konzeptionell eingegrenzten Branchen und Berufe werden in Abschnitt 3 anhand bestehender Klassifikationssysteme operationalisiert.<sup>1</sup>

### *1. Zum Begriff der „Gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen“*

Die Vorstellung, dass nicht alle Teile des Wirtschaftslebens gleiche Relevanz haben, kann je nach Perspektive ungewohnt und bemerkenswert sein – handelt es sich doch um eine normative Setzung im Gegensatz zu einer sich als neutral verstehenden Marktorientierung. Letztere nimmt die Präferen-

---

<sup>1</sup> Eine Vorgängerversion dieses Kapitels wurde als erstes Working Paper des GenDis-Projekts veröffentlicht (Lehweß-Litzmann et al., 2020). Wir danken dem Kollegen Dr. Klaus-Peter Buss (SOFI) für wertvolle Kommentare zu diesem Papier.

zen von Konsument:innen als gegeben hin und überlässt es dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage, was und in welcher Menge hergestellt und nachgefragt wird. In diesem ersten Abschnitt des Kapitels wollen wir unser Augenmerk auf Begriffe richten, mit denen versucht wird, eben doch Unterschiede zu machen. Die Konjunktur solcher Begriffe in den letzten Jahren deutet auf eine wahrgenommene oder bestehende politisch-ökonomische Notwendigkeit hin, bestimmte Teile des Wirtschaftslebens stärker in den Fokus zu nehmen, zu fördern, vielleicht auch zu schützen. In welchen Kontexten stehen die Begriffe, was bezeichnen sie genau, wo bestehen konzeptionelle Unterschiede?

Der Begriff der *gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen* (GND) wurde in den letzten Jahren von verschiedenen Autorinnen und Autoren aufgegriffen: Zu nennen sind die Expertisen von Leimeister und Peters (2012) sowie von Hilbert, Bienzeisler und Becka (2013) für die Friedrich-Ebert-Stiftung sowie eine Studie zur Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung durch Holler, Kistler und Wiegel (2015) und eine Machbarkeitsstudie von Bonin, Camarero Garcia, Lay, Liu et al. (2018) für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Die Schwerpunktsetzung der Autor:innen bei der Definition unterscheidet sich je nachdem, ob die Bereitstellung durch die öffentliche Hand das ausschlaggebende Kriterium zur Kennzeichnung von Dienstleistungen als *gesellschaftlich notwendig* ist, oder ob deren gesellschaftliche Relevanz aus ihrer Wirkung abgeleitet wird. So verstehen Holler et al. (2015, S. 14) unter GND „prinzipiell alle Güter und Dienstleistungen, die von öffentlichen Stellen (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen) bereitgestellt werden und in Sachform erfolgen.“<sup>2</sup> Im Unterschied dazu nähern sich Hilbert et al. (2013) einer Definition von der Relevanz her: GND sind „für die Lebensgestaltung und Entwicklung einer Gesellschaft unverzichtbar“ (ebd., S. 6) und „der Kitt, der das sozioökonomische Gefüge zusammenhält.“ (ebd., S. 8), denn sie gewährleisten die „Teilhabe aller Mitglieder der Gesellschaft“ (ebd., S. 8) und tragen „zum sozialen Ausgleich und zum Funktionieren des Gemeinwesens“ (ebd., S. 9) und der gesellschaftlichen „Zukunftsfähigkeit“ (ebd., S. 9) bei.

Wie wir im Folgenden sehen werden, liegt in diesen Definitionen aber nicht wirklich ein Gegensatz: Die staatliche Bereitstellung folgt aus der gesellschaftlichen Notwendigkeit, die Dienstleistungen zuerkannt wird. Wich-

---

2 Sie verwenden deshalb synonym auch die Bezeichnung „öffentliche Sachleistungen“ (ebd.).

tig ist nur, eine *Bereitstellung* der Dienstleistung durch den Staat nicht mit einer *Erbringung* der Dienstleistung durch den Staat gleichzusetzen. Bereitstellung durch den Staat kann auch heißen, dass der Staat diese Dienstleistungen lediglich (ko-)finanziert. Wie wir weiter unten darlegen, lassen sich aber auch Beispiele für GND finden, die von staatlicher Aktivität unabhängig sind (Einzelhandel). Relevant für die von uns verwendete Abgrenzung ist die Wirkung, die eine Dienstleistung für den Einzelnen und für die Gesellschaft hat. Wir optieren in diesem Band für eine Definition *gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen als solche, die in einer gegebenen Gesellschaft unverzichtbar sind, damit Menschen ein gängiges Maß an persönlicher Wohlfahrt erreichen können, und zusätzlich als solche, von denen das Funktionieren der Gesellschaft als Ganzes abhängt und an denen somit ein öffentliches Interesse besteht*. Eine praktische Relevanz für den vorliegenden Band hat die definitorische Frage deshalb, weil sie letztlich über den Ein- oder Ausschluss von Beschäftigtengruppen in empirische Untersuchungen entscheidet.

## 1.1 Welche Rolle spielt staatliche Bereitstellung?

Für die von uns zugrunde gelegte Definition gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen ist es also zunächst nicht entscheidend, wer sie erbringt – ob der Staat, freigemeinnützige Akteure oder profitorientierte Unternehmen. Für eine solche anbieterunabhängige Definition spricht die Varianz staatlicher Betätigung sowohl im historischen Verlauf (vgl. Bieling, 2009) als auch zwischen Ländern (vgl. Esping-Andersen, 1990): Aufgrund des in Deutschland wichtigen Subsidiaritätsprinzips waren im Bereich der GND neben staatlichen und kommunalen Anbietern immer schon Wohlfahrtsverbände wie Diakonie, Caritas und ASB – also nicht-staatliche Organisationen – maßgeblich (vgl. Gabriel, 2021). In den 1990er Jahren wurden im Zuge der europäischen Integration und unter dem Eindruck, dass nicht-staatliche Akteure ihre Aufgaben wirtschaftlich effizienter erledigen, zudem manche traditionell staatlichen Aktivitäten ausgelagert. Der Eindruck der Überlegenheit von Marktakteuren stand im Kontext des Zusammenbruchs sozialistischer Wirtschafts- bzw. Gesellschaftssysteme, blieb allerdings Gegenstand anhaltender kontroverser Diskussionen. Auch waren die Erfahrungen hinsichtlich der Dienstleistungsqualität je nach Bereich unterschiedlich und durchwachsen (vgl. Hilbert et al., 2013, S. 10), sodass später auch wieder ein Trend der Re-Kommunalisierung der Leistungser-

bringung zu beobachten war und ist (etwa im Bereich der Wasserversorgung).

Nicht nur, ob es der Staat ist, der Dienstleistungen erbringt, sondern auch, ob er überhaupt Verantwortung für sie übernimmt, verändert sich im Zeitverlauf. Am anschaulichsten ist hier das Beispiel der Kinderbetreuung, die früher vorrangig von privaten Haushalten in Eigenarbeit erbracht wurde. Seit 1996 besteht für Kinder ab vier Jahren in Deutschland ein Anrecht auf einen Kindergartenplatz, seit 2013 auch auf einen Krippenplatz ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Die Betreuung wird mehrheitlich nicht kommunal erbracht, aber i. d. R. kommunal finanziert, zumindest stark subventioniert. Der Staat hat hier weitreichende Aufgaben neu übernommen. Es handelt sich nicht um einen einfachen Anbieterwechsel, sondern um die Genese einer Dienstleistung als Massenphänomen im Rahmen gesellschaftlicher Veränderungen (hier die Etablierung von Frauenerwerbstätigkeit als Norm).

Wie gesagt und selbstverständlich wurden Kinder auch zuvor betreut – zum Charakter einer Dienstleistung gehört allerdings die professionelle Erbringung<sup>3</sup> im Unterschied zur informellen Ökonomie. Der Trend zu einer Professionalisierung wurde in der Vergangenheit durchaus kritisch diskutiert, etwa von Badura und Gross (1976) mit dem Argument eines sich verstärkenden Machtgefälles: Der Dienstleistungsnehmer werde erst durch die Professionalisierung des Dienstleistungsgebers zum „Laien“ (ebd., S. 293). Ferner werden die Vorzüge einer nicht-professionellen Erbringung (zumindest mancher Dienstleistungen, nicht aber z. B. komplexe medizinische Eingriffe) von den Autoren hervorgehoben: „Begeisterung“ der Ehrenamtlichen, „unmittelbarer Kontakt“, „weniger fachborniert“, „natürlicher“ (ebd., S. 294 f.). Auch von dieser Seite her lässt sich die von uns unterstellte gesellschaftliche Notwendigkeit von Dienstleistungen (im formalen Sinne) kritisch diskutieren. Diese Diskussion spielt heute allerdings nur noch eine kleine Rolle. Eher wird vor einem Rückzug des Staates und einem Abwälzen von Verantwortung auf die Zivilgesellschaft gewarnt (vgl. van Dyk & Haubner, 2021). Im Gegensatz zur Entstehungszeit des genannten Textes von Badura und Gross (1976) dürfte es heute auch schlicht an Reservoirs ehrenamtlicher Arbeitskraft fehlen: „Studenten“ (ebd., S. 295) sind unter Leistungsdruck, „Hausfrauen“ (ebd.) gibt es kaum mehr, „Rentner“ (ebd.) sind tendenziell älter als früher.

---

3 Im Bereich der Kinderbetreuung früher z. T. durch Kindermädchen der Fall, die von einkommensstarken Haushalten privat angestellt und finanziert wurden.

Kommen wir also auf die Arbeitsteilung von Staat und Markt zurück. Auch die Rolle des Staates an sich ist historischen Trends unterworfen und mit ihnen oder auch ursächlich dafür verändern sich Vorstellungen darüber, in welchem Umfang Dienstleistungen als gesellschaftlich notwendig anerkannt werden (sodass sie allen zur Verfügung stehen sollten). Die in den 1990er-Jahren dominante Idee vom „schlanken Wettbewerbsstaat“ (Bieling, 2009, S. 236) korrespondiert mit einer weitgehenden Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger bei Inkaufnahme einer mangelhaften Bedarfsdeckung in manchen Bereichen und Bevölkerungsgruppen. Das später platzgreifende Konzept eines aktivierenden Staates (ebd., S. 237) und das seit einer Dekade auf europäischer und nationaler Ebene diskutierte Paradigma der Sozialinvestition (vgl. Morel, Palier & Palme, 2012) sind Ausdruck eines etwas breiteren Staatsverständnisses. Sie betonen insbesondere Arbeitsmarkt- bzw. Bildungsdienstleistungen als gesellschaftlich notwendig, es wird ihnen jedoch eine Vernachlässigung anderer Leistungen unterstellt.

Die Frage nach der gesellschaftlichen Notwendigkeit von Dienstleistungen ist somit in erster Linie eine Werturteilsfrage. Sie ist vor dem Hintergrund einer gegebenen Funktionsweise moderner Gesellschaften zu entscheiden. Die Antwort ist zunächst unabhängig von der Frage der Erbringung bzw. Finanzierung durch den Staat, auch wenn empirisch mit gutem Grund sehr große Schnittmengen bestehen (s. u.). Es lässt sich aus der Staatstätigkeit die gesellschaftliche Notwendigkeit nicht unbedingt ableiten, oder auch aus der Nichttätigkeit die Nichtnotwendigkeit, z. B. wegen eines Zeitverzugs in der Gesetzgebung (die Aktivität des Staates kann gesellschaftlichen Entwicklungen hinterherlaufen), institutionellen Pfadabhängigkeiten (staatliche Aktivität kann aus Traditionsgründen bestehen bleiben) und des Einflusses von Interessenkoalitionen (was staatlich finanziert wird, ist letztlich ein Ergebnis von politischen Prozessen, die nicht allein am Kriterium der gesellschaftlichen Notwendigkeit orientiert sind). Entsprechend kritisieren Bonin et al. (2018, S. 10) dass die gesellschaftliche Notwendigkeit staatlich erbrachter Dienstleistungen nicht immer reflektiert, sondern schlicht angenommen wird.

Die teilweise Unabhängigkeit der gesellschaftlichen Notwendigkeit von Dienstleistungen von der Staatstätigkeit ist auch daran zu ersehen, dass längst nicht alle nicht-staatlich erbrachten oder finanzierten Dienstleistungen als verzichtbar gelten können: Wie wichtig z. B. alle Verrichtungen in der Lieferkette von Verbrauchsgütern bis zur Einräumung in das Supermarkregal sind, veranschaulichte die COVID-19-Pandemie. Auch einige

private und bis dahin wenig sichtbare Dienstleistungen entpuppten sich als „systemrelevant“ (s. u.) und rückten ins Zentrum des öffentlichen Interesses. Wie von Hilbert et al. (2013) festgestellt: „Viele Bereiche gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen werden im öffentlichen Bewusstsein erst dann als notwendig wahrgenommen, wenn sie nicht mehr reibungslos funktionieren.“ (ebd., S. 11). Im Fall der Lebensmittelversorgung im Einzelhandel waren die Ausfälle während der COVID-19-Pandemie auf wenige Güter beschränkt und kurzfristig. Dieser Dienstleistungsbereich ist anscheinend so erfolgreich privatwirtschaftlich organisierbar, dass es grundsätzlich nicht notwendig ist, dass der Staat oder die Kommunen Supermärkte betreiben, um eine Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten.

Ein Nichtfunktionieren kann allerdings auch darin bestehen, dass Dienstleistungen nicht (mehr) für alle Nutzergruppen zur Verfügung stehen – manche also aus eigener Kraft am Markt ihre Bedarfe nicht decken können. Dazu noch einmal Hilbert et al. (2013, S. 11): „Gesellschaftlich notwendig sind dann solche Dienstleistungen beziehungsweise werden als solche erkennbar, die für die gesellschaftliche Teilhabe wichtig, aber für bestimmte Personengruppen auf herkömmlichem Wege nicht zu decken beziehungsweise zu finanzieren sind.“ Im Bereich der Lebensmittelversorgung ist hier an die Tafelbewegung zu denken, die in Deutschland seit beinahe 30 Jahren von Spenden getragen und ehrenamtlich organisiert wird. Sie ist Ausdruck der Tatsache, dass auch in einem Land mit vergleichsweise günstigen Lebensmittelpreisen eine Bedarfsdeckung nicht mehr allen Personen und Haushalten gelingt. Dass der Staat die Problemlage, auf die dieses zivilgesellschaftliche Engagement reagiert, nicht effektiver selbst bekämpft, wird kritisiert (Sell, 2018). Wir können also nur tendenziell sagen, dass der Staat sich von Mangel geprägten Dienstleistungsbereichen annimmt. Dem staatlichen Engagement kommt somit allenfalls eine Indikatorfunktion für gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen zu.

Aus den bisherigen Überlegungen sollte hervorgehen, dass das Projekt *GenDis* keineswegs nur Beschäftigte betrachtet, die direkt beim Staat angestellt (oder beamtet) sind. Jedoch auch, dass es sich bei den von uns Fokussierten häufig um Beschäftigte handelt, deren Arbeit durch den Staat (oder die Sozialversicherung) finanziert wird. Es sind aber auch Ausnahmen deutlich geworden, in denen Dienstleistungen als gesellschaftlich notwendig erscheinen können, ohne dass der Staat sie (bisher) erbringt, finanziert oder in anderer Weise gewährleistet. Zu einer konkreten Auswahl kommen wir in Abschnitt 3 dieses Kapitels.

Im Folgenden halten wir uns weiterhin auf der Begriffsebene auf. Wie bereits eingangs gesagt erfordert die Artikulation gesellschaftlicher Bedarfe in der politischen Arena entsprechende Termini. Gerade in den letzten Jahren waren auch jenseits von gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen unterschiedliche Begrifflichkeiten im Gespräch. Häufig war insbesondere von „öffentlichen Gütern“, „Daseinsvorsorge“, „Kritischen Infrastrukturen“ und „systemrelevanten Berufe“ zu hören oder lesen. Jeder dieser Begriffe hat seine Tradition, setzt eigene Schwerpunkte und wird mit einem bestimmten Zweck verwendet. Wir ordnen den Begriff der GND im Folgenden in Bezug auf verwandte Begriffe ein (vgl. Bonin et al., 2018, S. 10 ff.). Einen Überblick schafft *Tabelle 1* weiter unten im Text.

## 1.2 Öffentliche Güter in der Soziologie und Politikwissenschaft

Ihre besondere gesellschaftliche Relevanz rückt die gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen in die Nähe eines soziologisch verstandenen Begriffs der *öffentlichen Güter* (Vogel, 2020). Diese waren Gegenstand der Arbeiten der „Kommission Öffentliche Güter“ der Heinrich-Böll-Stiftung (2015). Sie versteht darunter „Güter, Dienste und Institutionen, auf die die Bürgerinnen und Bürger für ihre freie und gleiche Entfaltung in einer demokratischen Gesellschaft existenziell angewiesen sind.“ (ebd., S. 14). Da öffentliche Trägerschaft „keineswegs die einzige Möglichkeit [ist], öffentliche Güter bereitzustellen“ (ebd., S. 26), bezieht sich das Wort „öffentlich“ in erster Linie auf das bestehende öffentliche Interesse, also „nicht auf den Anbieter, sondern auf den Gemeinwohlcharakter der Dienste“ (Bonin et al., 2018, S. 11). Auch wenn Güter und Dienstleistungen teils als Gegenbegriffe verwendet werden, geht es beim Begriff der öffentlichen Güter nicht um eine Abgrenzung zu Dienstleistungen, sondern letztere sind mitgemeint. Güter sind als Dinge zu verstehen, die menschliches Wohlergehen schaffen. Dazu tragen Dienstleistungen ebenso bei wie konsumierbare Gegenstände.

Welche Güter als öffentliche Güter verstanden werden, ist selbstverständlich Gegenstand der Diskussion und wird – sozusagen permanent – gesellschaftlich ausgehandelt. Hier sind entlang des politischen Spektrums unterschiedliche Gerechtigkeitsvorstellungen grundlegend (vgl. Ebert, 2015). Aus sozialistischer Sicht bzw. aus der der Bedarfsgerechtigkeit kommen nahezu alle Güter und Dienstleistungen, derer Menschen existenziell bedürfen, in den Kreis derer, die von der Allgemeinheit bedingungslos bereitzustellen sind. In einer Markt- und Leistungsgesellschaft ist hingegen eine Beziehung



zwischen persönlichem Engagement und individuellen Konsummöglichkeiten durchaus intendiert: Nicht jedem nach Bedarf bzw. allen gleich, sondern jedem nach seinem eigenen Vermögen. Durch eine Leistungsgerechtigkeit der Gratifikation sollen Anreize gesetzt werden, zur Wertschöpfung aktiv beizutragen. Aus dieser Perspektive wirkt die Idee der öffentlichen Güter befremdlich: Warum sollten ausgerechnet die Güter, die am stärksten über die Lebensqualität von Menschen entscheiden, deren privater Verantwortung entzogen sein? Jedoch passen öffentliche Güter durchaus in die soziale Marktwirtschaft: Marktergebnisse werden nur innerhalb eines bestimmten Rahmens akzeptiert und durch sozialpolitische Maßnahmen korrigiert bzw. flankiert. Sozialer Ausgleich dient auch der Schaffung von Chancengerechtigkeit (z. B. mit Blick auf die Startchancen von Kindern), als Schutz gegen die „Lotterie der Lebensrisiken“ und als Korrektiv für Marktversagen.

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen sind somit eine zentrale Zutat bei der Bereitstellung *öffentlicher Güter* in einem soziologischen Begriffsverständnis. Im Folgenden vergleichen wir mit einer anderen Begriffstradition öffentlicher Güter.

### 1.3 Öffentliche Güter und meritorische Güter in der Ökonomik

Eine lange Tradition<sup>4</sup> hat der Begriff der öffentlichen Güter in den Wirtschaftswissenschaften: In diesem Kontext bezeichnet er Güter, an deren Nutzung niemand gehindert werden kann (Nicht-Ausschließbarkeit) und deren Verfügbarkeit und Qualität unabhängig davon ist, wie viele Personen sie nutzen (Nicht-Rivalität im Konsum). Klassische Beispiele sind etwa Landesverteidigung, Leuchtturmlicht und Atemluft. Da solche Güter nicht knapp sind, entsteht für sie kein Markt und kein Preis. Somit ist mit ihnen auch kein Umsatz und kein Gewinn zu machen, sodass sie für private Unternehmen kein interessantes Betätigungsfeld sind. Soweit diese Güter nicht ohnehin vorhanden sind, können sie daher nur vom Staat angeboten werden (vgl. Hausner, 2006, S. 397). Nur wenige Güter sind öffentliche Güter in Reinform, meist mischen sich „Privatgut- bzw. Öffentlichgut-Eigenschaften“ (ebd., S. 396); der Staat hat in diesem Fall die Möglichkeit der

4 Das Konzept wird mit dem im 19. Jahrhundert wirkenden deutschen Finanzwissenschaftler Adolf Wagner in Verbindung gebracht, im 20. Jh. dann mit den (deutsch-)amerikanischen Ökonomen Gerhard Colm, Richard Musgrave und Paul Samuelson.



Subventionierung, damit Güter im gewünschten Umfang produziert und angeboten werden.

Die ökonomische Fassung des Begriffs *öffentliches Gut* ist rein analytisch zu verstehen: Güter sind öffentlich, wenn sie die o. g. beiden Kriterien erfüllen – unabhängig davon, wie dies normativ bewertet wird. Im Unterschied dazu wird der Begriff in der Soziologie und Politikwissenschaft, wie oben ausgeführt, für solche Güter verwendet, von denen niemand ausgeschlossen sein *sollte* und die in einer gewissen Qualität vorliegen *sollten*, auch wenn viele sie nutzen. Die Kriterien der Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität kommen also in einer normativen Wendung auch dort vor.

Auch die klassische Ökonomik hat einen konzeptionellen Platz für Werturteile: Sie verwendet hierfür den Begriff der „meritorischen Güter“ (Musgrave, 1956). Diese werden vom Staat bereitgestellt, weil sie von Privaten nicht ausreichend nachgefragt werden, d.h. weniger, als aus öffentlicher Sicht optimal wäre. Solche „falschen“ Entscheidungen können aufgrund von mangelnder Information oder verzerrter Präferenzen der Konsument:innen vorliegen. Beispiele wären, wenn Eltern für die Schulbildung ihrer Kinder eine geringe Zahlungsbereitschaft haben oder wenn Autofahrer die Ausgaben für eine Haftpflichtversicherung meiden. Es stellt sich dann auch hier das Problem, meritorische Güter argumentativ zu begründen.<sup>5</sup>

Während also die Ursache für meritorische Güter in „irrationalen“ Konsumentenentscheidungen zu sehen ist, liegt die Ursache für vom Staat bereitgestellte öffentliche Güter in positiven Externalitäten (angesichts derer Einzelakteure die „rationale“ Entscheidung treffen, sie nicht in sozial optimaler Menge herzustellen bzw. zu konsumieren). Beides sind Beispiele von Marktversagen, die staatliches Handeln legitimieren. Es wird jedoch argumentiert, dass Staatstätigkeit nicht allein aus Marktversagen erklärt werden kann und sollte (vgl. Sturn, 2021): Der Staat macht nicht nur das, „was Private nicht machen“ (ebd., S. 18), sondern er nimmt Dinge in die Hand (oder vielmehr, er sollte es tun), die die Gesellschaft als Ganzes betreffen und politisch ausgestaltet werden müssen.<sup>6</sup>

---

5 Die Notwendigkeit der diskursiven Legitimation wird im Kosmos der klassischen Ökonomik dann auch zum Problem: Die Gefahr des Paternalismus, die eine überzogene Verwendung der Argumentation mit meritorischen Gütern stets birgt, sorgte für eine geringe Verbreitung des Konzepts in der Zukunft (vgl. Sturn, 2021, S. 32).

6 Sturn (2021, S. 18) nennt als Beispiel die Macht digitaler Plattformen. Sie gehen aus unternehmerischer Aktivität hervor – lohnen sich also einzelwirtschaftlich –, erhalten

## 1.4 Daseinsvorsorge

Von der Intention her ging es bei dem im Jahr 1938 durch den Staats- und Verwaltungsrechtler Ernst Forsthoff eingeführten Begriff der *Daseinsvorsorge* zunächst um die Verantwortung des Staates für die existenzielle Absicherung der Bürgerinnen und Bürger. Unter Rückgriff auf Lorenz von Stein argumentierte Forsthoff, der „in die modernen, massentümlichen Lebensformen verwiesene Mensch“ sei auf staatliche Leistungen der Daseinsvorsorge „lebensnotwendig angewiesen“ (Forsthoff, zitiert in Neu, 2009, S. 10). Im Unterschied zur Vormoderne kann der eigene Bedarf nun etwa nicht mehr durch Subsistenz- bzw. Tauschwirtschaft gedeckt werden. Der von Forsthoff als juristisches Konzept (vgl. Kersten, 2022, S. 20) eingeführte Begriff spielt im deutschen Recht heute als Gesetzesbegriff eine Rolle, z. B. im Raumordnungsrecht (vgl. Krajewski & Steinführer, 2020, S. 243).<sup>7</sup> „In Raumforschung und Raumordnung wird unter Daseinsvorsorge oft eine ‘flächendeckende Versorgung mit bestimmten, von den politisch Verantwortlichen subjektiv als lebensnotwendig eingestuften Gütern und Dienstleistungen zu allgemein tragbaren (= sozial verträglichen) Preisen‘ mit einer bestimmten Qualität und in einer zumutbaren Entfernung“ (ebd., S. 244, Andreas Knorr zitierend).

Obschon als Rechtsbegriff verwendet, hat sich Daseinsvorsorge nicht zu einem genau bestimmbar Konzept entwickelt, auf das konkrete Ansprüche begründet werden können (ebd.). „Eine Legaldefinition oder einen abschließenden Aufgabenkatalog gibt es nicht.“ (vgl. auch Holler et al., 2015, S. 14; R. Schäfer, 2007). Kersten (2022, S. 20) kritisiert, dass selbst das Bundesverfassungsgericht Staats- und Verwaltungsaufgaben auf einen „weitverstandenen“ Daseinsvorsorgebegriff begründet, ohne dass dieser genau definiert wird. Forsthoff selbst fasste in späteren Arbeiten alle nützlichen Leistungen der Verwaltung (vgl. Neu, 2009) in den Bereich der Daseinsvorsorge – auch solche, die nicht lebensnotwendig sind. Bull (2008, S. 11) zufolge ist „neben der Herstellung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung [...] die gesamte andere Staatstätigkeit ‚Daseinsvorsorge‘“. Aus rechtlicher Sicht, so Kersten (2022, S. 18), „umfasst der Begriff der Daseinsvorsorge die öffentlichen Güter und Infrastrukturen, die die Bür-

---

aber durch ihren Erfolg bedeutenden Einfluss auf das gesellschaftliche Leben, was eine demokratisch legitimierte Einflussnahme im Gemeinwohlinteresse nahelegt.

7 Erwähnt werden sollte die historische Belastung dieses im ideologischen Kontext der Herrschaft der Nationalsozialisten entwickelten Begriffs (vgl. Kersten, 2022, S. 20; Kersten, Neu & Vogel, 2012, S. 565 f.).

gerinnen und Bürger für die freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit benötigen und die zugleich den Zusammenhalt der Gesellschaft sichern“. Hier liegt also ein Bezug zu den o. g. öffentlichen Gütern (im soziologischen Sinne) vor. An konkreten Aufgabenbereichen nennt Kersten Bildung, Gesundheit, Kommunikation, Mobilität, Energie, Wasser und Abfallentsorgung, neuerdings ggf. auch Digitalisierung und Ökologie (ebd., vgl. auch Krajewski & Steinführer, 2020, S. 245).

Der Begriff Daseinsvorsorge etablierte sich auch nach 1945 im deutschen Sprachraum, aber nicht darüber hinaus (vgl. Neu, 2009). Als Entsprechungen werden in anderen Ländern etwa der *public service*<sup>8</sup> im angelsächsischen Raum oder der *service public* in Frankreich genannt (ebd.). Ein Unterschied liegt darin, dass der Bereich der Daseinsvorsorge nicht als Gegensatz zu privatwirtschaftlicher Betätigung verstanden werden muss (R. Schäfer, 2007).<sup>9</sup> Die Daseinsvorsorge ist, wie oben schon gesagt, ein Betätigungsfeld auch privatwirtschaftlicher Akteure, zum Teil auch in Kooperation mit der öffentlichen Hand: Der Verwaltungswissenschaftler Michael Schäfer bietet hierfür den Begriff „Öffentlich-Private Daseinsvorsorge“ (M. Schäfer & Rethmann, 2020) an. Aus seiner Sicht erfordert das schnelle Wachstum der Anforderungen an die Daseinsvorsorge die Nutzung auch von Ressourcen privater Akteure (vgl. M. Schäfer, 2020). Angesichts dessen ist der Verweis von Holler et al. (2015, S. 13 f.) interessant, nachdem aus Sicht des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) das Argument einer Gemeinwohlorientierung der Daseinsvorsorge als (künstliches) Eintrittshindernis gegen das Engagement privatwirtschaftlicher Akteure errichtet wird. Dies verdeutlicht, dass es sich bei der Beteiligung gewinnorientierter Akteure um ein nach wie vor strittiges Thema handelt, da eine Orientierung am Gemeinwohl vonseiten der Unternehmen, die einzelwirtschaftlich denken (müssen), tatsächlich nicht als selbstverständlich

---

8 Zu trennen von *Beamtentum* bzw. englisch *civil service*: Dies bezeichnet einen Rechtsstatus, den die Tätigen innehaben, und der mit besonderem Kündigungsschutz und privilegierten Bezugsrechten (z. B. bzgl. Alterssicherung) aber auch Auflagen (z. B. eingeschränktes Streikrecht) verbunden ist.

9 In den Worten des ehemaligen Präsidenten des Deutschen Städte- und Gemeindebundes Roland Schäfer: „Zentrale Idee der Daseinsvorsorge ist die Orientierung am Gemeinwohl, verstanden als Gesamtinteresse der Bürgerschaft [...] Gemeinwohl steht zwar im Widerspruch zu dem Ziel reiner Profitmaximierung, nicht aber im Widerspruch zu betriebswirtschaftlichem Denken oder Gewinnerzielung“ (R. Schäfer, 2007).

angenommen werden kann.<sup>10</sup> Sturn (2021, S. 22 bzw. 17) argumentiert, dass die Eignung eines öffentlichen Gutes für diesen oder jenen Sektor (oder Mischformen) im Einzelfall aufgrund von prinzipiell unterschiedlichen Funktionsweisen von Staat und Markt zu analysieren bzw. zu prüfen sei.

## 1.5 Fundamentalökonomie

Der noch sehr junge Begriff der *Fundamentalökonomie* geht auf eine Gruppe heterodoxer Wirtschaftswissenschaftler:innen (Foundational Economy Collective, 2019) aus dem Raum Manchester in Großbritannien zurück.<sup>11</sup> Zur Fundamentalökonomie zählen sie Güter und Dienstleistungen, auf die folgende Kriterien zutreffen: 1.: Sie sind für das Alltagsleben erforderlich, 2.: Sie werden von allen Bürgerinnen und Bürgern unabhängig vom Einkommen täglich in Anspruch genommen und 3.: Sie werden über Versorgungsnetzwerke und Filialnetze verteilt (ebd., S. 64). Konkret unterscheiden die Autor:innen zwei Bereiche: Einerseits die materielle Fundamentalökonomie. Sie „besteht aus den Rohren und Kabeln, Versorgungs- und Filialnetzen, die jeden Haushalt mit den unverzichtbaren Dingen des Alltags verbinden – Wasser, Strom, Bankdienstleistungen, Lebensmittel.“ (ebd., S. 65). Andererseits die so genannte „providentielle“ Fundamentalökonomie: Wohlfahrtsaktivität des Staates, welche Bürger:innen mit „medizinischer Versorgung, Bildung und Einkommenstransfers versorgt“ (ebd., S. 66).

Die Intention der Autor:innen liegt zum einen in der Sichtbarmachung dieser Bereiche des Wirtschaftslebens, die sie in ihrer Bedeutung für menschliches Wohlergehen nicht ausreichend gewürdigt sehen: Die politische Wahrnehmung sei in einer „Fixierung auf wissensintensive Dienstleistungen und Hochtechnologie“ (ebd., S. 59) gefangen und die Wohlfahrtsrelevanz von Gütern wie „Wohnraum, Energie und öffentlichen Transportmitteln sowie [dem] Zugang zu spezialisierten Leistungen wie psychotherapeutischer Betreuung“ (ebd., S. 68) ließe sich zudem nicht erkennen, wenn man gewohnt sei, „Armut am Einkommen zu messen“ (ebd.). Zum anderen

---

10 Dabei kann helfen, dass öffentlich-private Partnerschaften stets unter Federführung des öffentlichen Akteurs agieren, was wiederum qualifiziertes Personal erfordert. Hier kommt die Frage der Attraktivität kommunaler Arbeitgeber ins Spiel.

11 Ein Stück weit ist ihre Initiative auch mit diesem regionalen Kontext verbunden. Die internationale Resonanz zeugt jedoch auch von überregionaler Anschlussfähigkeit.

geht es ihnen darum, eine Alternative zu der von ihnen beklagten Unterhöhlung dieser Bereiche durch Liberalisierung und privatwirtschaftliche Aneignung (ebd., S. 91 ff.) zu formulieren: Demokratische Partizipationsmöglichkeiten der (lokalen) Bevölkerung bei der Formulierung von Prioritäten schaffen (ebd., S. 203),<sup>12</sup> die Finanzierungsbasis der Grundversorgung durch Steuerreformen verbessern (ebd., S. 219), die Einhegung von gemeinwohlfeindlichen Praktiken von Großunternehmen (durch die Einführung von „sozialen Betriebslizenzen“, ebd., S. 211) bei gleichzeitigem Einbezug von Klein- und Mittelunternehmen. Diese Maßnahmen sollten nicht nur Konsument:innen, sondern auch Beschäftigten Verbesserungen bringen. Die Autorinnen und Autoren rechnen vor, wie überraschend groß die Zahl der Erwerbstätigen ist, die in der Fundamentalökonomie beschäftigt sind (ebd., S. 71 f.). Da ihre Tätigkeiten normalerweise nicht dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, könnten bessere Arbeitsbedingungen „lokal festgelegt werden“ (ebd., S. 69).

Es handelt sich bei dem fundamentalökonomischen Ansatz also zwar nicht um einen privatwirtschaftsfeindlichen, doch aber privatwirtschaftskritischen Ansatz, der mit systemverändernder Absicht auftritt. Die gesellschaftliche Notwendigkeit der angesprochenen Wirtschaftsbereiche tritt darin hervor, dass die Autor:innen durch deren Erosion und zunehmende Exklusivität das gesellschaftliche *Fundament* gefährdet sehen.

## 1.6 Kritische Infrastrukturen

Der Begriff der *Kritischen Infrastrukturen* wird seit Ende der 1990er-Jahre in Politik und Verwaltung verwendet, um Organisationen und Einrichtungen zu kennzeichnen, die aufgrund ihrer Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen besonders zu schützen und zu unterstützen sind. Das Bundesministerium des Innern (BMI, 2009, S. 3) definiert sie als „Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirken-

---

12 Entsprechend spielen Befragungen eine Rolle: Eine zitierte Umfrage unter etwa 2.000 Britinnen und Briten im Jahr 2017 zeigt etwa unter den am höchsten eingestuften Punkten den Zugang zu Lebensmitteln und Leitungswasser, Polizei und Notdienste, eine universelle Gesundheitsversorgung, Sozialwohnungen und Pflichtschulunterricht (Foundational Economy Collective, 2019, S. 204 f.). Die Autor:innen weisen darauf hin, dass sich die Präferenzen der Bevölkerung von denen politischer Verantwortungsträger:innen unterscheiden (ebd.).

de Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden“. Die sog. BSI-Kritisverordnung<sup>13</sup> („BSI-Gesetz“, Bundesministerium der Justiz, 2016) regelt, wie die Kritischen Infrastrukturen konkret zu bestimmen sind. Es handelt sich bei den Kritischen Infrastrukturen somit um einen Rechtsbegriff.

Kritische Infrastrukturen sind in einer von Bund und Ländern beschlossenen Auswahl an Sektoren angesiedelt. Die sektorale Einteilung entwickelte sich im Laufe eines Diskussionsprozesses und umfasst aktuell Folgendes: Energie, Informationstechnik und Telekommunikation, Transport und Verkehr, Gesundheit, Wasser, Ernährung, Finanz- und Versicherungswesen, Staat und Verwaltung, Medien und Kultur (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe [BBK], 2020, S. 23). Grob sind laut BMI (2009, S. 5) zwei Typen von Infrastrukturen zu unterscheiden: technische Basisinfrastrukturen und sozioökonomische Dienstleistungsinfrastrukturen. Diese Infrastrukturen sind teilweise in staatlicher Hand wie etwa die Justiz und die öffentliche Verwaltung, teilweise aber auch nicht, wie etwa das Finanz- und Versicherungswesen. Relevant für die Eingrenzung auf eine möglichst kurze Liste von Infrastrukturen – da im Notfall auch die Ressourcen zu ihrem Schutz besonders begrenzt sind – scheint die zeitliche Dimension: Bildung gehört z. B. nicht zu den Kritischen Infrastrukturen (ebd.), da ihr zeitweiser Ausfall im Sinne der obigen Definition keine unmittelbaren Konsequenzen hätte.<sup>14</sup>

Die genannten Sektoren sind wiederum in Branchen untergliedert – etwa ist das „Notfall- und Rettungswesen“ eine Branche innerhalb des Sektors Staat und Verwaltung (BBK, 2020, S. 23). Ferner wurden „Kritische Dienstleistungen“ definiert, die den Sektoren und Branchen zugeordnet sind (ebd., S. 24). Analog zu den Infrastrukturen sind Kritische Dienstleistungen solche, die „zur Versorgung der Allgemeinheit, deren Ausfall oder Beeinträchtigung zu erheblichen Versorgungsengpässen oder zu Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit führen würde.“ (BBK, 2021, S. 5). Letztlich sind dies nichts anderes als die Dienstleistungen, die „von Betreibern Kritischer Infrastrukturen zur Versorgung der Allgemeinheit erbracht“ (BBK, 2020, S. 25) werden.

---

13 BSI steht für Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

14 Anmerkung: Dies erleichterte KiTa- und Schulschließungen im COVID-19-Lockdown. Die negativen langfristigen Folgen für Kinder, Jugendliche und Familien werden im Nachhinein allerdings mehr und mehr anerkannt, was ein neues Licht auf das Kurzfriskriterium wirft.

## 1.7 Systemrelevante Berufe

Aus dem Rechtsbegriff der Kritischen Infrastrukturen lässt sich die Eigenschaft der *Systemrelevanz* von Einrichtungen ableiten: Eine Einrichtung ist systemrelevant, wenn sie entweder selbst Teil einer Kritischen Infrastruktur ist oder aber den Betreibern Kritischer Infrastrukturen die Bereitstellung kritischer Dienstleistungen ermöglicht (vgl. BBK, 2021, S. 5 f.). Auch die Abgrenzung sogenannter systemrelevanter Berufe orientiert sich an der Wichtigkeit bestimmter Tätigkeiten für die Grundversorgung der Bevölkerung mit kritischen Dienstleistungen. Systemrelevante Berufe lassen sich als solche definieren, die im Katastrophenfall „die Versorgung der Bevölkerung, deren Sicherheit und medizinische Versorgung sowie die eigentliche Problemlösungsfähigkeit“ sicherstellen (Helmrich, Kalinowski & Braun, 2020, S. 1). Der Zweck des Begriffs ist die Kennzeichnung von Beschäftigten, deren Berufsausübung im Katastrophenfall (wie der Pandemie) besonders zu unterstützen ist. Die systemrelevanten Berufe sind somit auch ein Rechtsbegriff mit unmittelbarem Handlungsbezug. Der Begriff kam erst durch die COVID-19-Pandemie in die öffentliche Diskussion: Die zeitweilige Schließung von Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen im Jahr 2020 beeinträchtigte die Verfügbarkeit von Eltern für ihre beruflichen Tätigkeiten, sodass Ausnahmen definiert werden mussten: Eltern mit bestimmten, als systemrelevant anerkannten Berufen konnten eine Notbetreuung in Anspruch nehmen. Ein anderer Vorzug war, dass Beschäftigte in Kurzarbeit, die „während dieser Zeit eine Tätigkeit in einem systemrelevanten Beruf [aufnahmen], das dabei verdiente Entgelt nicht auf das Kurzarbeitergeld anrechnen lassen“ (Otto, Fuchs & Stabler, 2021, S. 10) mussten.

Im Gegensatz zu den Kritischen Infrastrukturen existiert keine bundeseinheitliche Abgrenzung der systemrelevanten Berufe. In der COVID-19-Pandemie haben die Landesregierungen unterschiedliche Listen von Berufen veröffentlicht (Helmrich et al., 2020, S. 1; Koebe, Samtleben, Schrenker & Zucco, 2020, S. 2). Beim Versuch einer Abgrenzung und Quantifizierung nehmen Helmrich et al. (2020) Bezug auf die Listen der Bundesländer sowie auf die o. g. Verordnung zu Kritischen Infrastrukturen. Sie identifizieren Berufe mit bestimmten Funktionen *innerhalb der Branchen*<sup>15</sup> Energie; Wasser, Entsorgung; Ernährung, Hygiene; Informationstechnik und Tele-

---

15 Eine Liste von Berufen auf Basis der Klassifikation der Berufe wird also mit einer Liste von Branchen gekreuzt, denn die Tätigkeit eines Arztes, der nicht im Gesundheitssystem, sondern in einer Versicherung arbeitet, ist nicht unbedingt systemrelevant. Das bedeutet aber, dass die Bezeichnung der „systemrelevanten Berufe“ eigentlich



kommunikation; Gesundheit; Finanz- und Wirtschaftswesen; Transport und Verkehr; Medien; staatliche Verwaltung (Bund, Land, Kommune); Schulen, Kinder- und Jugendhilfe, Behindertenhilfe und Wissenschaft und Forschung (ebd., S. 1 f.). Koebe et al. (2020) kommen auf Basis einer Berufeliste des Berliner Senats zu einer anderen Auswahl. Auch die „KOFA-Studie“ des Institut der deutschen Wirtschaft (IW, 2020) leistet eine Abgrenzung und Quantifizierung der systemrelevanten Berufe. Ihre Besonderheit ist die Berücksichtigung von „Wertschöpfungsketten versorgungsrelevanter Güter und Dienstleistungen“ (ebd., S. 7): Über die Berufe hinaus, die an der Erbringung von kritischen Dienstleistungen direkt beteiligt sind, wird auch auf „mittelbar“ relevante Berufe geachtet, ohne welche die Kritische Infrastruktur auf Dauer nicht funktionsfähig wäre. Dazu zählen etwa Wartungs- und Instandhaltungsberufe (ebd.). Auf diese Weise gelangen die Autorinnen und Autoren zu einer „größeren Vielfalt an Berufen, die für die Grundversorgung der Bevölkerung dauerhaft wichtig sind“ (ebd., S. 4) und einer deutlich höheren Zahl an Beschäftigten in systemrelevanten Berufen als die o. g. Studie von Helmrich et al. (nämlich gut 12 Millionen im Gegensatz zu 8 Millionen, vgl. IW, 2020, S. 7).

## 1.8 Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

*Services of general interest* bzw. zu Deutsch *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* (DAI) ist ein Rechtsbegriff der Europäischen Union (EU). Er ist Gegenstand einer Kommunikation der EU-Kommission aus dem Jahr 1996 und ging mit dem Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 ins europäische Primärrecht ein (vgl. Humer, 2022, S. 27). Im Zuge einer Liberalisierung des Dienstleistungssektors in der EU soll der Begriff dazu dienen, bestimmte Dienstleistungsbereiche von EU-Vorschriften und Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln der europäischen Verträge auszunehmen oder aber sie diesen explizit zu unterwerfen. Dies bezieht sich z. B. auf die Vergabe öffentlicher Aufträge und staatlicher Beihilfen. Auch die Zugänglichkeit bestimmter Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger und bestimmte Qualitätsmerkmale sollen mithilfe dieses Begriffs geregelt werden.

Um welche Dienstleistungen es sich konkret handelt, gibt die EU nicht direkt vor, sondern verweist dazu auf „solche, die von den Behörden der

---

irreführend ist. Vielmehr geht es um systemrelevante Arbeitsplätze, die sich durch die Tätigkeitsprofile bestimmter Berufe auszeichnen.

Mitgliedstaaten als im allgemeinen Interesse liegend eingestuft werden“ (Europäische Kommission, 2011, S. 3). Es wird allerdings die Unterscheidung in wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vorgegeben. Die nicht-wirtschaftlichen – etwa Polizei und Justiz – sind vom europäischen Binnenmarkt- und Wettbewerbsvorschriften ausgenommen. Letztlich entscheidet der EU-Gerichtshof über die Zuordnung (vgl. Humer, 2022, S. 30).

Ferner werden „Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (Europäische Kommission, 2011, S. 4)<sup>16</sup> als „Dienstleistungen, die den Bedürfnissen der schwächsten Bevölkerungsgruppen Rechnung tragen“ (ebd.) definiert. Sie können wirtschaftlich/marktbezogen oder nicht-wirtschaftlich/nicht-marktbezogen sein. Für diese Dienstleistungen fordert die EU den Grundsatz der Solidarität und gleichberechtigten Zugang (ebd.). Beispiele hierfür sind die Systeme der sozialen Sicherheit, Arbeitsvermittlung und Sozialwohnungen (ebd., vgl. auch Humer, 2022, S. 30). Es bleibt allerdings den EU-Mitgliedsstaaten überlassen, diese Bereiche für sich festzulegen. Es können somit Länderunterschiede bestehen. Aufgrund des normativen Gehalts der Konzepte und gesellschaftlicher Dynamiken bleibt die Kategorisierung von Dienstleistungsbereichen im Zeitverlauf zudem einem Wandel unterworfen (ebd., S. 32).

Interessanterweise wurde DAI bis etwa zum Jahr 2000 in deutschsprachigen Dokumenten der EU als „Daseinsvorsorge“ übersetzt (vgl. Humer, 2022, S. 30). Analog dazu hebt Kersten (2022, S. 23) die Bedeutung der EU-Gesetzgebung für die „Ausgestaltung und Umsetzung der Daseinsvorsorge“ hervor. Das bezieht sich insbesondere auf eine Vermarktlichung dieser Dienstleistungen, die die EU (im Auftrag ihrer Mitgliedsstaaten) ab den 1990er-Jahren maßgeblich betrieb. Dass die EU von Dienstleistungen von „allgemeinem“, nicht von „öffentlichem“ Interesse spricht, soll dazu dienen, eine Gleichsetzung mit staatlicher Aktivität zu vermeiden, die bei dem ambivalenten Begriff des „Öffentlichen“ mitschwingt (vgl. Europäische Kommission, 2011, S. 4).

Aus den begrifflichen Kurzcharakterisierungen im obigen Abschnitt wird die Vielzahl an in Absicht und Bedeutungsgehalt relativ ähnlichen Begriffen deutlich, die in wissenschaftlichen und politischen Diskussionen verwendet werden. *Tabelle 1* bietet einen Überblick.

---

16 Im Englischen „social services of general interest“.

Tabelle 1: Begriffe zur Kennzeichnung von Berufen, Branchen, Gütern und Dienstleistungen herausgehobener Bedeutung

Begriff	Definition	Grundidee / Absicht	Ursprung des Begriffs	Begriffliche Ebene	Beispiele
Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen	DL/Güter, die für individuelles Wohlergehen und soziale Teilhabe unverzichtbar sind, bzw. von denen das Funktionieren der Gesellschaft als Ganzes abhängt und an denen somit ein öffentliches Interesse besteht	Aufmerksamkeitslenkung auf die gemeinten Güter und DL zwecks Sicherstellung ihres Angebots	Soziologie und Politikwissenschaften, 2000er-Jahre	Normativer Begriff, Bezug auf Dienstleistungsbereiche bzw. gesellschaftliche Güter, die auf konsumierbaren Gegenständen und Diensten basieren	Trinkwasserversorgung, Krankenpflege
Öffentliche Güter (Soziologie)					Ernährung, Gesundheit
Öffentliche Güter (Wirtschaftswissenschaften)	Güter und DL, die von Nicht-Rivalität im Konsum und Nicht-Ausschließbarkeit gekennzeichnet und somit nicht bepreisbar sind	Öffentliche Güter eignen sich nicht für privatwirtschaftliche Unternehmungen. Sie sind ohnehin vorhanden oder ggf. vom Staat anzubieten (vgl. Hausner, 2006, S. 397)	Wirtschaftswissenschaften, 19. Jh. (Adolf Wagner), 20. Jh. (Gerhard Colm, Richard Musgrave, Paul Samuelson)	Analytischer Begriff, bezogen auf Güter und DL	Leuchtturmlicht, saubere Luft, Landesverteidigung
Meritorische Güter	Güter und DL, die Verbraucher konsumieren sollten, jedoch auf eigene Initiative nicht ausreichend nachgefragt würden	Konsument:innen können fehlgeleitete Präferenzen haben, die sie zu Entscheidungen verleiten, die für sie und die Allgemeinheit nicht optimal oder gar schädlich sind. Der Staat bietet diese Güter und DL deshalb unabhängig vom Willen der Verbraucher an.	Wirtschaftswissenschaften, 20. Jh. (Richard Musgrave)	Normativer Begriff, bezogen auf Güter und DL	Schulbildung, Impfungen, ÖPNV

Begriff	Definition	Grundidee / Absicht	Ursprung des Begriffs	Begriffliche Ebene	Beispiele
<b>Daseinsvorsorge</b>	„flächendeckende Versorgung mit bestimmten, von den politisch Verantwortlichen subjektiv als lebensnotwendig eingestuften Gütern und Dienstleistungen zu allgemein tragbaren (=sozial verträglichen) Preisen mit einer bestimmten Qualität und in einer zumutbaren Entfernung“ (Krajewski & Steinführer, 2020, S. 244, Andreas Knorr zitierend).	Abhängigkeit des modernen Menschen von seiner Umwelt, Mangel an Beherrschbarkeit seines Lebensraums. Daher staatliche Verantwortung der sozialen Absicherung	Verwaltungswissenschaften (Ernst Forsthoff, 1938, unter Rückgriff auf Lorenz von Stein, Mitte 19. Jh.)	Tätigkeiten bzw. Verantwortungsbezüge des Staats; Rechtsbegriff, aber ohne Konkretisierung	Bildung, Gesundheit, Kommunikation, Mobilität, Energie, Wasser und Abfallentsorgung
<b>Fundamentalökonomie / Foundational economy</b>	Güter und DL, auf die folgende Kriterien zutreffen: 1. sind sie für das Alltagsleben erforderlich, 2. werden sie von allen Bürgern unabhängig vom Einkommen täglich in Anspruch genommen und 3. werden sie über Versorgungsnetzwerke und Filialnetze verteilt. (vgl. Foundational economy collective, 2019, S. 64)	Aufmerksamkeitslenkung auf wohlfahrtsrelevante Bereiche des Wirtschaftslebens; Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit und demokratischen Steuerungsfähigkeit dieser Bereiche	Heterodoxe Wirtschaftswissenschaften, 2013	Analytischer Begriff, bezogen auf Bereiche wirtschaftlicher Aktivität	Wasser, Strom, Bankdienstleistungen, Lebensmittel, Medizinische Versorgung, Bildung und Einkommenstransfers
<b>Kritische Infrastrukturen</b>	„Kritische Infrastrukturen sind Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.“ (BMI, 2009, S. 3)	Kennzeichnung von Organisationen und Einrichtungen, die aufgrund ihrer Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen besonders zu schützen und zu unterstützen sind	Politik und Verwaltung, ab 1997	Rechtsbegriff, bezogen auf Einrichtungen	Energie, IKT, Transport und Verkehr, Gesundheit, Wasser, Ernährung, Finanz- und Versicherungswesen, Staat und Verwaltung, Medien und Kultur (vollständige Liste der Branchen)

Begriff	Definition	Grundidee / Absicht	Ursprung des Begriffs	Begriffliche Ebene	Beispiele
Systemrelevante Berufe	Berufe, die im Katastrophenfall „die Versorgung der Bevölkerung, deren Sicherheit und medizinische Versorgung sowie die eigentliche Problemlösungsfähigkeit“ sicherstellen (Helmrich et al., 2020, S. 1)	Kennzeichnung von Beru- schäftigten, deren Berufs- ausübung im Katastro- phenfall besonders zu un- terstützen ist	Politik und Wis- senschaft	Rechtsbegriff, bezo- gen auf Arbeitsplät- ze, die der kriti- schen Infrastruktur dienen	Warenverräumer im Supermarkt, Abwasser- meister, Ärztin im Ge- sundheitswesen, Polizist
Dienstleistun- gen von allge- meinem In- teresse (DAI)	DAI unterliegen „spezifischen Ge- meinwohlverpflichtungen“ (Europäi- sche Kommission, 2011, S. 3). Sie können wirtschaftliche oder nicht- wirtschaftliche DL sein und zusätz- lich kann ihnen ein sozialer Charak- ter zugesprochen werden. Was jeweils zutrifft, entscheiden die EU-Mitglieds- staaten und die EU-Gesetzgebung.	Es sollen DL gekennzeichnet werden, auf die spe- zifische EU-Vorschriften (nicht) anzuwenden sind, z. B. bzgl. der Vergabe öffentlicher Aufträge und staatlicher Beihilfen.	Gesetzgebung der Europäischen Union; Römische Verträge 1957 de- finieren <i>Services of General Economic Interest</i> , dann 1996 Kommuni- kation der EU- Kommission <i>Ser- vices of General Interest in Europe</i>	Rechtsbegriff der EU bezogen auf Wirtschafts- branchen	Verkehrsinfrastruktur, Postdienstleistungen, so- ziale Dienste

Quelle: eigene Darstellung. Anmerkung: Genauere Erläuterungen und weitere Quellenangaben finden sich im Text. DL = Dienstleistungen.

## 2. Personenbezogenheit von Dienstleistungen und ihre Folgen

Neben dem Kriterium der gesellschaftlichen Relevanz lassen sich Dienstleistungen auch ihrem *Typus* nach unterscheiden. Dieser Abschnitt geht auf das Merkmal der Personenbezogenheit ein, das manche Dienstleistungen aufweisen und das im Rahmen des Projekts *GenDis* und dieses Sammelbands ein weiteres Auswahlkriterium für zu untersuchende Bereiche darstellt.

Eine Dienstleistung ist ein Produkt ohne eigene materielle Gegenständlichkeit – sie besteht aus dem Vollzug ihrer Erbringung. Heute sind die meisten Produkte, die umgesetzt werden, Dienstleistungen – in der klassischen residualen Definition ist dies alles, was nicht in der Landwirtschaft bzw. Extraktion (primärer Sektor) und der Industrie (sekundärer Sektor) hergestellt wird. Wir haben es bei den Dienstleistungen mit einem sehr großen und intern sehr heterogenen Bereich zu tun. Daher sind je nach Erkenntnisinteresse weitere Unterscheidungen zwischen Arten von Dienstleistungen sinnvoll.

Etwa trennen Vester und Teiwes-Kügler (2007, S. 68 f.) in Anlehnung an Oesch (2006) zwischen 1. technischen Dienstleistungen, 2. organisatorischen und verwaltenden Dienstleistungen und 3. interpersonellen Dienstleistungen. Letztere unterscheiden die Autor:innen wiederum in verbrauchsbezogene Dienstleistungen und „öffentliche Humandienstleistungen“ (ebd.). Interpersonelle verbrauchsbezogene Dienstleistungen können sachbezogen sein: Dinge werden für Personen bereitgestellt oder es werden Dinge, die Personen gehören, instandgehalten oder vor Schaden bewahrt. Sie können aber auch personenbezogen sein, etwa Dienstleistungen im Einzelhandel, in der Gastronomie oder im Wellnessbereich, weil sie sich auf die Kund:innen selbst beziehen. Bei den *öffentlichen Humandienstleistungen* handelt es sich in jedem Fall um personenbezogene Dienstleistungen. Hier geht es in der Regel darum, eine direkte Veränderung im körperlichen oder mentalen Zustand des Dienstleistungsempfängers zu evozieren bzw. seine persönlichen Fähigkeiten zu erweitern oder zu erhalten. Hierfür hat sich inzwischen auch in Deutschland der Begriff der Care-Dienstleistungen eingebürgert.<sup>17</sup>

---

17 „Care work“ kann definiert werden als „work that provides a face-to-face service and develops the capabilities of the recipients. That is, the service promotes the development, learning, skill acquisition, or physical or psychological health of the recipient.“ (England, Budig & Folbre, 2002, S. 459, siehe auch S. 461)

Ein für die Gegenstandseingrenzung in diesem Band zentrales Moment ist der Grad an *Interaktivität* bei der Dienstleistungserbringung. „Interaktive Arbeit von Kunden und Dienstleistern macht den Kern personenbezogener Dienstleistungsarbeit aus.“ (Wehrich & Dunkel, 2012, S. 18). Liegt eine ausgeprägte Interaktivität vor, dann heißt dies, der Dienstleistungsempfänger muss zu einem bedeutenden Grad selbst aktiv mitwirken, damit die Leistung erfolgreich erbracht werden kann (ebd., S. 16., vgl. auch Badura & Gross, 1976). Dies beginnt damit, dass in Abstimmung zwischen Dienstleistungsgeber:in und -nehmer:in zunächst einmal das Ziel der Dienstleistung kommunikativ konkretisiert werden muss. Hier – und auch bei weiteren Schritten der Dienstleistungserbringung – fließt die Individualität des Dienstleistungsnehmers ein: Er muss diese Schritte mitvollziehen (können), etwa einem Unterricht folgen, bestimmte Bewegungen im Rahmen einer Physiotherapie ausführen etc. Dies wird i. d. R. von Kommunikation begleitet.

Die Notwendigkeit einer engen, unmittelbaren und vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Dienstleistungsgeber und -nehmer hat verschiedene Konsequenzen für die Dienstleistungserbringung, welche letztlich wichtige Rahmenbedingungen für eine Dienstleistungsökonomie und Dienstleistungsgesellschaft setzen.

Für eine erfolgreiche Erbringung mancher Dienstleistungen bedarf es einer ausreichenden Zeit für Interaktion zwischen den Beteiligten. Dies kann technisch bedingt sein, etwa im Fall eines Heilungsprozesses nach einer Verletzung. Es kann auch sozial bedingt sein, wenn etwa Vertrauen bzw. eine persönliche Bindung aufgebaut werden muss, z. B. zwischen Schüler und Lehrer oder zwischen Patientin und Therapeutin. In der Konsequenz lässt sich die Erbringung mancher Dienstleistungen nicht beliebig bzw. auch gar nicht beschleunigen.

Auch die Individualität, die jede:r Kund:in und Fall unweigerlich mitbringt, setzt einer Beschleunigung Grenzen, da die Dienstleistung nur bedingt standardisierbar ist. Die Eigenheiten und Besonderheiten des Falls müssen stets analysiert und berücksichtigt werden. Diese Folge von Personenbezogenheit besteht sogar unabhängig von Interaktion: Auch, wenn etwa die Patientin bei einem chirurgischen Eingriff nicht selbst mitwirkt (ggf. nicht einmal bei Bewusstsein ist), ist der Eingriff doch so individuell,



dass er nur schwer standardisiert werden kann (wobei Ansätze zur Automatisierung auch in diesem Bereich vorliegen).<sup>18</sup>

Es gibt außerdem den Fall, dass Dienstleistungen zwar prinzipiell automatisiert und damit rationalisiert werden könnten, dies aber als nicht wünschenswert eingeschätzt wird bzw. ethisch nicht vertretbar ist (strittig ist etwa der Einsatz von Pflegerobotern). Sowohl technische Möglichkeiten als auch Werte und Normen verändern sich im Zeitverlauf – nicht nur, *ob* eine Dienstleistung gesellschaftlich notwendig ist, sondern auch, *wie* sie erbracht werden kann, ist somit historisch wandelbar und lässt sich nur für die Gegenwart und einen absehbaren Zeitraum entscheiden.

Eine von der Sache vorgegebene Zeitdauer, geringe Standardisierbarkeit oder limitierte Ersetzbarkeit menschlicher Arbeit – all dies bedeutet, dass die Chance auf Rationalisierung und damit Produktivitätssteigerung entsprechender Dienstleistungstätigkeiten auch langfristig vermindert ist (Baumol, de Ferranti, Malach, Pablos-Méndez et al., 2012; Baumol & Oates, 1972). Wenn dies aber der Fall ist, so stellt sich die Frage nach einer kontinuierlichen ausreichenden Arbeits- bzw. Fachkräfteversorgung mit besonderer Dringlichkeit. Erst aus der Kombination von gesellschaftlicher Notwendigkeit und Nichtrationalisierbarkeit von Dienstleistungen entstehen die (potenziellen) Engpässe am Arbeitsmarkt, welche Gegenstand dieses Buches sind.

Eine weitere Implikation personenbezogener Dienstleistungsarbeit bezieht sich auf den Ort der Erbringung. Produktion und Konsum fallen nicht nur zeitlich zusammen, sondern auch örtlich – dies besagt das sogenannte „Uno-actu-Prinzip“ (vgl. Badura & Gross, 1976). Erbringer:innen und Konsument:innen personenbezogener Dienstleistungen müssen sich an einem Ort treffen. Insbesondere bei einem notwendigen wiederholten Kontakt im Laufe der Dienstleistungsbeziehung legt dies nahe, dass Erbringer:innen und Kund:innen in räumlicher Nähe zueinander wohnen. Andernfalls sind lange Pendelwege zurückzulegen. Dies bringt das Thema der regionalen Verteilung der Arbeitskraft ins Spiel: Für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen müssen nicht nur insgesamt ausreichend Arbeitskräfte vorhanden sein, sondern sie müssen auch am richtigen Ort vorhanden sein. Ist dies

---

18 Ein Dank an Prof. Jürgen Kädler (SOFI) für folgenden Hinweis: Es gibt aber auch über Personenbezogenheit hinaus Quellen der Nichtstandardisierbarkeit. Etwa ein Feuerwehreinsatz, eine Reparatur etc. Alles, was komplex und in gewisser Weise einzigartig ist, erfordert eine auf den individuellen Fall abgestimmte Dienstleistung.

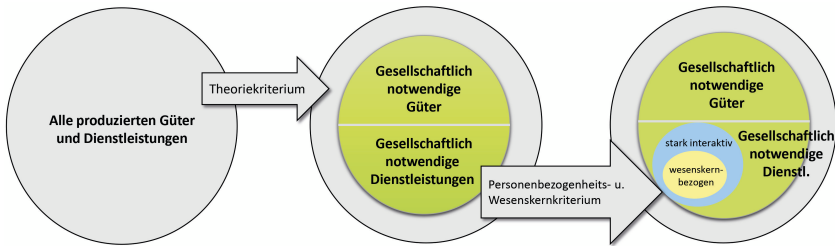
nicht der Fall, kommt zu einem allgemeinen Arbeits- bzw. Fachkräftemangel ein geografisches „Mismatch“ hinzu.

### 3. Eine konkrete Abgrenzung gesellschaftlich notwendiger, personenbezogener Dienstleistungsarbeit

Im Folgenden wird der Versuch unternommen, die gesellschaftlich notwendigen und dabei personenbezogenen Dienstleistungen nach Branchen und Berufen entlang offizieller Klassifikationen für den augenblicklichen Kontext zu operationalisieren. Die konkrete Abgrenzung ist Vorbedingung für quantitative Analysen, etwa der Zahl der Beschäftigten oder der Qualität der Beschäftigung. Eine Anschlussfähigkeit an Klassifikationen ermöglicht auch internationale, nationale und regionale Vergleiche (siehe die Kapitel 3, 4, 6 und 8 in diesem Band).

Abbildung 1 veranschaulicht den Auswahlprozess: Zunächst wird auf Grundlage theoretischer Vorarbeiten und im Abgleich mit der Literatur eine Fokussierung auf *Branchen* gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen vorgenommen (1. Pfeil und mittlerer Kreis). Im Sinne des Erkenntnisinteresses des Projekts *GenDis* wird innerhalb der Wirtschaftszweigklassifikation 2008 ferner das Kriterium des Personenbezugs (s. o.) angelegt. Dieses wird an Berufen festgemacht, abgegrenzt anhand der Klassifikation der Berufe aus dem Jahr 2010 (KldB 2010). Darauf folgt die Fokussierung auf Berufe der GND innerhalb der ausgewählten Branchen zusätzlich anhand ihres Wesenskernbezugs. Dieser liegt dann ausgeprägt vor, wenn sich die vorselektierte Branche im Berufsbild, bestehend insbesondere aus den typischerweise zugrundeliegenden Tätigkeiten, Qualifikationen und Arbeitsgegenständen, widerspiegelt. Ein Bezug zwischen Berufsbild und der branchentypischen Leistung muss direkt, also unmittelbar vorliegen. Das Ergebnis ist ein engerer Kreis an Branchen und Berufen, die als Basis für eine quantitative Analyse dienen. Das Verfahren mit allen Schritten wird im Folgenden im Detail beschrieben.

Abbildung 1: Prozess der Auswahl von Branchen und Berufen für die Analyse



Quelle: eigene Darstellung

### 3.1 Die Perspektive der Branchen

Wir orientieren uns zur Abgrenzung der Branchen an einer Schnittmenge, die in vorliegenden Arbeiten besonders hervorgehoben bzw. oft genannt werden. Die in der Literatur genannten Wirtschaftsbereiche, in denen gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen erbracht werden, sind nicht trennscharf und in den Quellen unterschiedlich strukturiert. Bspw. fassen Leimeister und Peters (2012, S. 6) Bildung, Betreuung, Gesundheit, Pflege zusammen als „Soziale Dienstleistungen“. Hilbert et al. (2013) nennen hingegen folgende Bereiche: Netzdienstleistungen, Bildung und Erziehung, Gesundheit, Handel, Kultur und Sport, Kommunikation, Wohnen, Mobilität, Finanzdienstleistungen und beiläufig auch Verwaltung und Sicherheit.

Bei der Nennung von Wirtschaftsbereichen in diesen Studien ist zu bedenken, dass diese sich zwar mit GND befassen, den Fokus aber nicht auf eine Branchenbetrachtung legen und somit die genannten Branchen nicht alle möglicherweise nennenswerten umfassen. Im Falle der Studien von Holler et al. (2015) und Bonin et al. (2018) bspw. stehen die Bedeutung, Inanspruchnahme und Verteilungswirkungen von GND im Zentrum, was die dort betrachteten Bereiche eingrenzt – auf Netzdienstleistungen wird bspw. nicht eingegangen. Der Fokus liegt bei letztgenannter Studie auf den Bereichen Bildung und Kinderbetreuung, Gesundheit, Wohnen, Kultur, Freizeit und Sport sowie Pflege.

Eine spezifische und umfassende Branchenbetrachtung nehmen lediglich die Autor:innen der Abhandlung zur Fundamentalökonomie vor (Foundational Economy Collective, 2019). Sie ordnen die in Form von NACE-

Codes gegliederten Sektoren den oben erwähnten beiden Kategorien „materielle“ und „providentielle“ Fundamentalökonomie zu. Eine weitere Kategorie ist die „übersehene Ökonomie“, zu der Systeme gezählt werden, „die Güter bereitstellen, die den Bereichen Lifestyle und Komfort zuzurechnen sind“ (ebd., S. 75).<sup>19</sup>

Die folgende Tabelle 2 gibt einen Überblick über die in der Literatur genannten Bereiche, zugeordnet zu den Abschnitten einer aktuellen Klassifikation der Wirtschaftszweige. Aufgenommen sind auch die Zuordnungen durch das Foundational Economy Collective, die eine tiefe Branchengliederung verwenden. Da es sich bei den Wirtschaftsabschnitten um eine hohe Aggregationsstufe handelt, sind zum Teil mehrere Zuordnungen in einem Abschnitt vermerkt. So sind bspw. im Wirtschaftsabschnitt C (verarbeitendes Gewerbe) Branchen enthalten, die der erforderlichen „materiellen“ Ökonomie („m“, u. a. Herstellung von Nahrungsmitteln) oder der „übersehenen“ („ü“, u. a. Herstellung von Textilien) zugeordnet werden oder keine Zuordnung zu einer Branche der Fundamentalökonomie haben („N“). Es wird deutlich, dass GND Teil vieler Wirtschaftszweige sind, sich aber auch Schwerpunkte ableiten lassen.

*Tabelle 2: Überblick über in der Literatur genannte Wirtschaftsbereiche im Kontext gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen*

Wirtschaftszweig	Abschnitt/ Abteilung der WZ 2008 (63)	Hilbert et al., 2013	Bonin et al., 2018	Leimeister & Peters, 2012	Founda- tional Economy Collective 2019
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	A / 01.-03.				m, ü
Bergbau u. Gewinnung v. Steinen u. Erden	B / 04.				m, ü, N
Verarbeitendes Gewerbe	C / 05.-23.				m, ü, N
Energieversorgung	D / 24.	X		X	m
Wasserversorgung, Entsorgung u. Ä.	E / 25.-26.	X		X	m
Baugewerbe	F / 27.				m, ü, N

19 Die genaue Zuordnung ist hier dokumentiert: <https://foundationaleconomy.com/activity-classification/>, Zugriff: 22.04.2020.

Wirtschaftszweig	Abschnitt/ Abteilung der WZ 2008 (63)	Hilbert et al., 2013	Bonin et al., 2018	Leimeis- ter & Peters, 2012	Founda- tional Economy Collective 2019
Handel; Instandhaltung u. Reparatur v. Kfz	G / 28.-30.	X			p, m, ü, N
Verkehr u. Lagerei	H / 31.-35.	X		X	m, ü, N
Gastgewerbe	I / 36.				Ü
Information u. Kommunikation	J / 37.-40.	X		X	m, N
Finanz- u. Versicherungsdienst- leistung	K / 40.-43.	X			m, N
Grundstücks- u. Wohnungs- wesen	L / 44.	X	X	X	m, N
Freiberufliche, wissenschaftliche u. technische Dienstleistung	M / 45.- 49.				m, N
Sonstige Unternehmensdienst- leistung	N / 50.-53.				N
Öffentliche Verwaltung, Vertei- digung; Sozialversicherung	O / 54.	X		X	p
Erziehung u. Unterricht	P / 55.	X	X	X	p
Gesundheits- u. Sozialwesen	Q / 56.-57.	X	X	X	p
Kunst, Unterhaltung u. Erholung	R / 58.-59.	X	X		ü, N
Sonstige Dienstleister a. n. g.	S / 60.-62.				ü, N
Häusliche Dienste	T / 63.				

Legende: x: Branche bzw. Teilbereich wird genannt; p: der „providentiellen“ Fundamentalöko-  
nomie zugeordnet; m: der „materiellen“ Fundamentalökonomie zugeordnet; ü: der „übersehen“  
Ökonomie zugeordnet; N: nicht zugeordnet.

Quelle: eigene Darstellung

Für eine Schwerpunktsetzung auf einen Kern an Branchen, der die GND umfasst, orientiert sich das Projekt *GenDis* an einer *Schnittmenge* der in der Literatur genannten Bereiche.

Die Schnittmenge ist besonders groß bei den Bereichen *Erziehung und Unterricht* sowie *Gesundheits- und Sozialwesen*. Eine Fokussierung auf diese Branchen ist eindeutig.

Vergleichsweise groß ist die Schnittmenge auch bei den Bereichen *Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung* und *Grundstücks- und Wohnungswesen*. Letzterer Bereich wird jedoch vom Foundational Econ-

omy Collective der materiellen Ökonomie zugeordnet, nicht der providentiellen, da er v. a. zur materiellen Versorgung beiträgt. Die Dienstleistungen dieser Branche sind insbesondere sachbezogen (Wohnraum bereitstellen), sodass dieser Bereich nicht in die Auswahl fällt. Auch wenn der Bereich *Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung* nicht in allen Quellen klar als Teil gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen genannt wird, soll er in die Auswahl aufgenommen werden. Denn diese Dienstleistungsbranche ist ein Kernbereich öffentlicher Daseinsvorsorge.

Unser Fokus liegt also auf der 2-Steller-Ebene der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ) auf den Wirtschaftszweigen *Gesundheitswesen* (WZ 86), *Heime und Sozialwesen* (WZ 87–88), *Erziehung und Unterricht* (WZ 85) sowie *Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung* (WZ 84). Insbesondere in diesen Branchen werden Dienstleistungen, die als gesellschaftlich notwendig gelten können, erbracht. Aus der Perspektive der Fundamentalökonomie zählen diese Branchen zur „providentiellen“ Fundamentalökonomie, da sie jene Wohlfahrtsaktivitäten umfassen, die grundlegende menschliche Bedürfnisse erfüllen: *„Die Bereitstellung grundlegender Leistungen und Güter ist unverzichtbar für das Wohlergehen der Bürger, da ein limitierter Zugang das Leben einschränkt und die Möglichkeit zur persönlichen Entfaltung verringert.“* (Foundational Economy Collective, 2019, S. 68)

Die Abgrenzung der Dienstleistungsbranchen mit hoher gesellschaftlicher Relevanz ist mit Unschärfen verbunden. Dies hat mehrere Gründe. Rein technisch liegt es daran, dass offiziell klassifizierte Branchen je nach Gliederungsebene mehr oder weniger grobe Zusammenfassungen unterschiedlicher Wirtschaftsaktivitäten darstellen, die also auch in Bezug auf ihre gesellschaftliche Varianz heterogen sein können. Es liegt auch viel allgemeiner daran, dass Wirtschaftszweige für ihre Leistungserstellung auf Lieferungen und Dienstleistungen anderer Branchen angewiesen sind. Für eine sichere Lebensmittelversorgung bedarf es etwa einer Lieferkette, die vom Einzelhandel über die Lebensmittelindustrie bis hin zur Landwirtschaft reicht. Jede der beteiligten Branchen benötigt zudem Geräte und Maschinen aus der industriellen Fertigung etc. Viele Branchen beteiligen sich damit indirekt an der Bereitstellung einer gesellschaftlich notwendigen Dienstleistung. Dieser Gedanke kennzeichnet auch die oben behandelte Kofa-Studie des IW (2020), die die Beschäftigten in Kritischen Infrastrukturen um Beschäftigte in Lieferketten für diese Infrastrukturen ergänzt. Die Autor:innen machen auf den Zeitbezug dieser Frage aufmerksam (ebd.,

S. 7): Mit zunehmender Zeitdauer, die eine Kritische Infrastruktur funktionieren muss, steigt die Zahl der notwendigen neuen Inputs aus anderen Branchen, weil sich Vorräte leeren, Ausrüstung gewartet oder ersetzt werden muss etc. Nicht anders verhält es sich bei Branchen gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen.<sup>20</sup>

Es gibt aber noch einen anderen, wichtigen Grund für die Unschärfe bei der Abgrenzung gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungsbranchen, der in der Dynamik gesellschaftlicher Entwicklungen liegt. Dass sich die als notwendig empfundenen Dienstleistungen im Zeitverlauf relativ schnell wandeln können, kann etwa an der Infrastrukturdienstleistung des Breitbandinternets verdeutlicht werden, das derzeit immer noch eine regional sehr unterschiedliche Verfügbarkeit und Qualität aufweist und entsprechende Diskussionen über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse provoziert. Ein anderes Beispiel ist die bereits zuvor angesprochene Kinderbetreuung im Elementarbereich, die vor wenigen Jahren den meisten noch als privat zu erfüllende Aufgabe galt, während heute viele in ihr eine staatliche Aufgabe sehen. In der Folge hat sich in diesem Bereich in den letzten Jahren eine bedeutende Infrastruktur, ein Berufsbild mit bestimmten Inhalten und Qualitätsstandards und nicht zuletzt eine große und weiter wachsende Beschäftigtengruppe herausgebildet.

Die obige Definition kann somit nicht zu einer universell gültigen Auswahl von Dienstleistungen führen, die für alle Gesellschaften gleichermaßen gilt. Uns geht es in dem vorliegenden Text darum, einen Kernbestand an Dienstleistungen abzugrenzen, der im Hier und Jetzt als gesellschaftlich notwendig gelten kann, also in der deutschen oder anderen Gesellschaften Europas auf dem gegenwärtigen Stand ihrer historischen Entwicklung. Relevante Merkmale dieser Gesellschaften sind ihre industrialisierte und tief arbeitsteilige Wirtschaftsweise, ihr erreichter Grad an Digitalisierung, ihr entwickelter Wohlfahrtsstaat, ihre demokratische politische Organisation, Rechtsstaatlichkeit, ein sich modernisierendes Rollenverständnis der Geschlechter, die zunehmend individualisierte Lebensweise etc.

Es gibt somit keine endgültige Abgrenzung gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen, sondern die Auswahl variiert je nach Perspektive, Zweck der Abgrenzung und historischem Zeitraum. Das Ziel des vorliegenden Textes kann somit nicht der definitive Ausschluss oder Einschluss einzelner Wirtschaftsbereiche oder Berufe sein, sondern er liegt in der Vorbereitung empirischer Analysen, die die Merkmale *einiger* derzeit besonders relevan-

---

20 Die mit Kritischen Infrastrukturen ja auch eine große Schnittmenge aufweisen.



ter Branchen und Berufe herausarbeiten und mit anderen Branchen und Berufen vergleichen.

### 3.2 Die Perspektive der Berufe

Im Projektkontext sollen GND und ihre Erbringer:innen nicht nur über ihre Branchenzugehörigkeit identifiziert werden. Auch die Berufsgruppen sind in den Blick zu nehmen, weil dies eine noch zielgenauere Auswahl ermöglicht. Der doppelte Selektionsprozess durch Branchen und Berufe in Kombination soll gewährleisten, dass in den folgenden empirischen Analysen tatsächlich nur jene Fälle betrachtet werden, die den betrachteten gesellschaftlich notwendigen, personenbezogenen Dienstleistungen direkt entsprechen.

Wie schon für die in der Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008 (WZ 2008) katalogisierten Branchen gezeigt, ist auch die Assoziation spezifischer Berufe zu den GND insgesamt mit Ungenauigkeiten verbunden.

Definitorisch ergeben sich Unschärfen bereits als Implikation der einschlägigen, kontemporären Klassifikationssysteme. Beispielhaft ist hier an die Differenzen der beiden in Deutschland gebräuchlichsten Berufssystematiken zu denken: der bereits genannten Klassifikation der Berufe (aktuell aus dem Jahr 2010) der Bundesagentur für Arbeit (Paulus & Matthes, 2013) und der International Standard Classification of Occupations (ISCO, aktuelle Fassung ISCO-08 aus dem Jahr 2008) (International Labour Organization, 2012). Zwar sind diese Klassifikationen mittels Korrespondenztabelle ineinander übersetzbar, doch nicht in allen Fällen ist auf der häufig in Datenquellen zur Verfügung stehenden 3-Steller-Ebene eine eindeutige Zuordnung möglich. So kann es mitunter sein, dass ein Beruf in der einen Klassifikation mehreren Berufen in der anderen Klassifikation entspricht (Destatis, 2016).

Schon dieses Beispiel illustriert eine definitorische Problematik, die auch dem Konzept des Berufs an sich innewohnt. Nach Friedemann Stooß meint Beruf eine charakteristische Bündelung von Erwerb, Arbeit und Qualifikation, die den Arbeitsmarkt reguliert und der Gesellschaft als Gliederungs- und Strukturprinzip dient (Stooß, 1985, vgl. auch Kapitel 8 in diesem Band). Es handelt sich um einen vielschichtigen Begriff, der unterschiedliche Perspektiven zulässt (siehe Kapitel 8). Mit der KldB 2010 wurde der Entschluss gefasst, Berufe als Tätigkeitsbündel zu definieren.

Im Folgenden nutzen wir die KldB 2010 für eine Abgrenzung der von uns untersuchten Berufe. Sie wird auch in den BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen ([www.qube-projekt.de](http://www.qube-projekt.de)) verwandt, deren Modellrechnungen auch in dieses Projekt eingehen. Die KldB 2010 kennt fünf Aggregationsstufen. Auf diesen unterschiedlichen Ebenen existieren 1 286 Berufsgattungen (5-Steller), 700 Berufsuntergruppen (4-Steller), 144 Berufsgruppen (3-Steller), 37 Berufshauptgruppen (2-Steller) sowie 10 Berufsbereiche (1-Steller). Die erste bis vierte Stelle der KldB 2010 bilden horizontalerweise die Fachlichkeit eines Berufes ab, die fünfte Stelle vertikalerweise zusätzlich das Anforderungsniveau (Paulus & Matthes, 2013). Im Projektionskontext wird der 3-Steller, also die Berufsgruppe, betrachtet. Diese Aggregationsebene bietet einen guten Kompromiss zwischen Auflösung und empirischer Analysefähigkeit. Aufgrund beschränkter Fallzahlen in den zur Verfügung stehenden Datenquellen muss letztere in der Wahl der Aggregationsstufe stets mitgedacht werden.

Im vorangehend beschriebenen Schritt sind Branchen der GND vordergründig literaturgeleitet zugeordnet worden. Diese vorselektierten Branchen im Sinne von WZ 2008 (Destatis, 2008) werden nun auf spezifische Berufe eingeschränkt. Diese Kombinationen können empirisch als Träger der GND angesehen werden. Die Selektion der Berufe innerhalb der vorselektierten Branchen passiert, wie vorangehend dargelegt, über die beiden nachgeschalteten Kriterien Personenbezug sowie Wesenskernbezug des Berufes zur vorselektierten Branche (s. o.):

Wie vorangehend eingeführt sehen wir für einen gegebenen *Wesenskernbezug* eines Berufes zur vorselektierten Branche folgende Voraussetzung: Im auszuwählenden Berufsbild spiegelt sich die vorselektierte Branche. Das Berufsbild ist hierbei näherungsweise als Zusammenhang von an spezifischen Arbeitsgegenständen typischerweise auszuübenden Tätigkeiten und dafür benötigter Qualifikation im Sinne insbesondere von Wissen und Kompetenzen, aber auch volitionalen Eigenheiten wie intrinsischen Motivationen als mögliche Ausprägung „typischer Verhaltensweisen, Orientierungen und Werthaltungen“ (Dostal, Stooß & Troll, 1998, S. 440) zu verstehen. Ein Bezug zwischen Berufsbild und der branchentypischen Leistung muss direkt, also unmittelbar vorliegen. Beispielhaft für einen solchen Wesenskernbezug kann die Berufsgruppe 813 *Gesundheits-, Krankenpflege, Rettungsdienst, Geburtshilfe* betrachtet werden, da sie einen direkten Bezug zur archetypischen Leistung der Branche *Gesundheitswesen* aufweist. Unter den ausgeübten Tätigkeiten fällt in dieser Berufsgruppe insbesondere das Pflegen an, was einen unmittelbaren Bezug zur branchenspezifischen,

wesentlichen Leistung, dem Schutz der Gesundheit, hat. Eine Fachinformatikerin für Systemintegration, die in einem Krankenhaus und damit im Gesundheitswesen beschäftigt die IT wartet, würde aufgrund dieses Wesenskernbezugs nicht in die Selektion fallen. Die Vorteile eines Vorgehens ähnlich diesem doppelten Selektionsprozess wurden bereits von anderen Autor:innen ausgenutzt. Wie zumal im eigenen Beispiel gezeigt, bietet sich dieses im besonderen Maße an, um Personen in der Pflege für empirische Analysen zu identifizieren (Budig & Misra, 2010, S. 445).

Mittels dieses Selektionsprozesses werden jene Berufe, die einen klaren Personenbezug als auch Wesenskernbezug zu den vorselektierten Branchen aufweisen, mit diesen in spezifischen Berufe-Branchen-Kombinationen zusammengeführt. Dieses Vorgehen der Überkreuzung von Branche mit Beruf ist dazu geeignet, die zuvor erörterten Limitationen einschlägiger Klassifikationssysteme zumindest tendenziell zu überwinden. Die auf diese Weise entstehenden Kombinationen entsprechen dem Muster WZ 2008 (63)  $\times$  KldB 2010 (3d).

In Tabelle 3 sind die entstandenen Kombinationen entlang der bereits qua Literaturkriterium vorselektierten Branchen (siehe Abschnitt 3.1) dargestellt. Im Wirtschaftszweig 54 *Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung* sind drei Berufsgruppen selektiert. Da dieser Wirtschaftszweig tendenziell heterogene Dienstleistungen insbesondere im Bereich des öffentlichen Dienstes anbietet, gestalten sich auch mögliche Wesenskernbezüge zu Berufsgruppen vergleichsweise vielschichtig. Die Berufsgruppe 532 *Polizei, Kriminaldienste, Gerichts-, Justizvollzug* weist einen solchen unzweifelhaft auf – ebenso die Berufsgruppe 731 *Rechtsberatung, -sprechung und -ordnung* sowie 732 *Verwaltung*. Insbesondere letztgenannte Berufsgruppe enthält aber auch Berufe ohne direkten Personenbezug. Aufgrund der besonderen Bedeutung der öffentlichen Verwaltung wird sie aufgrund der in ihr vorhandenen Frontliner bspw. in Bürgerämtern oder Sozialversicherungen (Bundesagentur für Arbeit [BA], 2011, S. 138) explizit eingeschlossen.

Tabelle 3: Als Träger von GND selektierte Branche-Berufe-Kombinationen  
WZ 2008 (63) x KldB 2010 (3d)

Branche gemäß WZ 2008 (63)	Berufsgruppe gemäß KldB 2010
<b>54 Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversi- cherung</b>	532 Polizei, Kriminaldienste, Gerichts-, Justizvollzug
	731 Rechtsberatung, -sprechung und -ordnung
	732 Verwaltung
<b>55 Erziehung u. Unterricht</b>	831 Erziehung, Sozialarbeit, Heilerziehungspflege
	841 Lehrtätigkeit an allgemeinbildenden Schulen
	842 Lehrtätigkeit berufsbildende Fächer, betriebliche Ausbildung, Betriebspädagogik
	843 Lehr-, Forschungstätigkeit an Hochschulen
	844 Lehrtätigkeit außerschulische Bildungseinrichtungen
<b>56 Gesundheitswesen</b>	811 Arzt- und Praxishilfe
	813 Gesundheits-, Krankenpflege, Rettungsdienst, Geburtshilfe
	814 Human- und Zahnmedizin
	816 Psychologie, nichtärztliche Psychotherapie
	817 Nichtärztliche Therapie und Heilkunde
	821 Altenpflege
	831 Erziehung, Sozialarbeit, Heilerziehungspflege
<b>57 Heime u. Sozialwesen</b>	813 Gesundheits-, Krankenpflege, Rettungsdienst, Geburtshilfe
	816 Psychologie, nichtärztliche Psychotherapie
	821 Altenpflege
	831 Erziehung, Sozialarbeit, Heilerziehungspflege

Quelle: eigene Darstellung

Die grundsätzliche Relevanz von *Bildung* als Bereich gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen ist bereits dargelegt worden. Die im dementprechend zugehörigen Wirtschaftszweig 55 *Erziehung und Unterricht* prominenten Tätigkeiten Lehren (841 *Lehrtätigkeit an allgemeinbildenden Schulen*, 842 *Lehrtätigkeit berufsbildende Fächer, betriebliche Ausbildung, Betriebspädagogik* und 844 *Lehrtätigkeit außerschulische Bildungseinrichtungen*) und Erziehen (831 *Erziehung, Sozialarbeit, Heilerziehungspflege*) weisen einen unzweifelhaften Wesenskernbezug zur Branche auf. Bereits aus dem Alltagsverständnis erschließt sich weiterhin, dass diese Tätigkeiten nur mit Personenbezug ausgeübt werden können. Die Berufsgruppe 843 *Lehr- und Forschungstätigkeit an Hochschulen* wird aufgrund des We-

senskernebezuges zumindest auf ihre Lehrtätigkeit ebenfalls selektiert. Für nachfolgende empirische Analysen ist jedoch zu berücksichtigen, dass lehrendes Hochschulpersonal in Datenquellen regelmäßig über die spezifische Fachrichtung des absolvierten Studiums erfasst sein kann. So wird sich bspw. ein Hochschullehrer an einem Universitätsinstitut der Fachrichtung Geografie eventuell stärker mit der Berufsgruppe 421 *Geologie, Geografie und Meteorologie* als mit der Berufsgruppe 843 *Lehr- und Forschungstätigkeit an Hochschulen* identifizieren. Je nach Aggregationsstufe der WZ 2008 werden *Gesundheitswesen* und *Heime und Sozialwesen* als getrennte oder aber als eine einheitliche Systematikposition betrachtet (Destatis, 2008). Bereits dies offenbart große inhaltliche Überlappungen. Die Berufsgruppen 813 *Gesundheits-, Krankenpflege, Rettungsdienst, Geburtshilfe* und 821 *Altenpflege* werden auch deswegen innerhalb beider Wirtschaftszweige selektiert, da entsprechende, früher getrennte Berufsausbildungen in Deutschland zukünftig vereinheitlicht sein werden (Bundesministerium für Gesundheit & Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, o. J.). Medizinische Fachkompetenz wird auch für die Altenpflege als berufsspezifische Kernkompetenz angesehen (Blass, 2012, S. 10). Insgesamt ist das Spektrum pflegender Berufe recht groß (Budig & Misra, 2010). Die Berufsgruppe 831 *Erziehung, Sozialarbeit, Heilerziehungspflege* wurde aufgrund ihres Schnittstellencharakters zwischen Pflege und Erziehung sowohl in Kombination mit dem Wirtschaftszweig 55 *Erziehung und Unterricht* als auch 56 *Gesundheitswesen* sowie 57 *Heime und Sozialwesen* selektiert. Diese Schnittstellenfunktion zeigt sich insbesondere im Berufsbild der *Heilerziehungspflege* (Berufsgattung 83132 innerhalb der Berufsgruppe 831) (BA, 2011, S. 295). Angehörige der Berufsgruppe 816 *Psychologie, nichtärztliche Psychotherapie* arbeiten indessen sowohl in psychiatrischen Genesungsheimen (Destatis, 2008, S. 525) als auch im *Gesundheitswesen*. Sowohl Wesenskern- als auch Personenbezug sind hier ebenso offensichtlich wie bei den Berufsgruppen 811 *Arzt- und Praxishilfe*, 814 *Human- und Zahnmedizin* und 817 *Nicht ärztliche Therapie und Heilkunde*. Diese werden aufgrund ihres ausschließlich medizinischen Gegenstandsbereiches ausschließlich innerhalb des Wirtschaftszweiges 56 *Gesundheitswesen* selektiert.

Insgesamt ergeben sich 19 Branche-Beruf-Kombinationen nach dem Muster WZ 2008 (63)  $\times$  KldB 2010 (3d) aus 15 Berufsgruppen (KldB 2010 (3d)) und vier Branchen (WZ 2008 (63)). Für alle nachselektierten Berufe wurde auch mittels der Klassifikation der Wirtschaftszweige (Destatis, 2008) gegengeprüft, ob entsprechende Berufsbilder dem Gegenstandsbezug der jeweils vorselektierten Wirtschaftszweige assoziierbar sind.

Der vorangehend erörterten Limitationen unbenommen, können die entstandenen Beruf-Branche-Kombinationen nun aus theoretischen wie empirischen Gründen nachfolgend als Träger personenbezogener gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen im Sinne des Projekts fokussiert werden.

#### *4. Zusammenfassung*

In diesem Kapitel wurden gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen (GND) als solche Dienstleistungen definiert, die unter den gegebenen Bedingungen gesellschaftlicher Entwicklung als unverzichtbar für individuelle Wohlfahrt und für die Gesellschaft als Ganzes gelten können. Der Begriff wurde mit ähnlich gelagerten Konzepten verglichen, deren Begriffstraditionen z. T. über ein Jahrhundert zurückreichen, z. T. auch nur einige Jahre. Die Konjunktur, die solche „Hochrelevanzbegriffe“ in der aktuellen wissenschaftlichen, politischen und öffentlichen Diskussion derzeit haben, lässt auf einen Bedarf nach Verständigung darüber schließen, welche Teilbereiche des Wirtschaftslebens besonders eng mit Existenzsicherung bzw. Lebensqualität verbunden sind und deshalb besondere Aufmerksamkeit verdienen. Aufmerksamkeit kann hier Verschiedenes bedeuten: Förderung, Schutz, Regulierung oder auch (größere) Anerkennung.

Bei allen Gemeinsamkeiten zwischen Begriffen wie Daseinsvorsorge, Öffentliche Güter, Kritische Infrastrukturen, oder Fundamentalökonomie ließen sich entsprechend der verschiedenen Begriffskontexte auch Unterschiede ausmachen: Begriffe sind entweder eher analytisch oder eher normativ zu verstehen, wobei es hierfür nicht determinierend ist, ob der Ursprung in der Wissenschaft oder aber in Politik und Verwaltung liegt. Sie sind inhaltlich mehr oder weniger konkret, reichen von der Nennung grober Bereiche über jene von Kriterien bis zu geschlossenen Listen. Die begriffliche Ebene variiert – es kann sich um Wirtschaftszweige und/oder Berufe, um Dienstleistungen und Dienstleistungsbereiche oder auch abstrakter um Güter handeln. Gemein ist allen diesen Begriffen das mit ihrer Verwendung verbundene Ansinnen, die Verfügbarkeit bestimmter Güter und/oder Dienstleistungen sicherzustellen.

Der von uns genutzte Begriff der GND steht – dies sollte deutlich geworden sein – nicht im Widerspruch zu anderen Konzepten. Vielmehr sind diese Dienstleistungen ein zentraler Bestandteil dessen, was öffentliche Güter ausmacht bzw. was Kritische Infrastrukturen funktionsfähig macht. Es

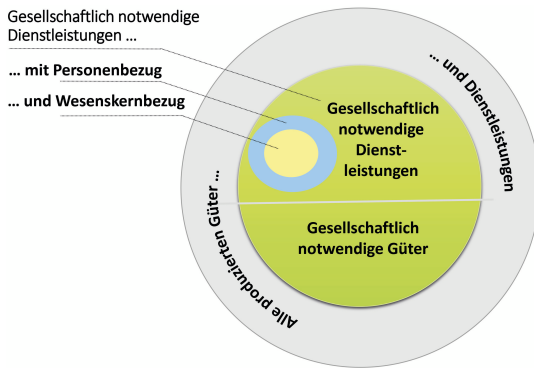
handelt sich ebenfalls um Tätigkeiten im Kreise der sog. systemrelevanten Berufe. Wir verwenden den Begriff der GND (und nicht einen anderen), weil er nah an den (Dienstleistungs-)Beschäftigten ist (anders als die abstrakteren Öffentlichen Güter bzw. Daseinsvorsorge), dabei aber nicht nur auf die kurzfristige Versorgung der Bevölkerung zielt (wie Kritische Infrastrukturen und systemrelevante Berufe), sondern normativ gehaltvoll auf die materiellen Vorbedingungen von Teilhabe und Demokratie in unserer modernen Gesellschaft. Die anderen hier diskutierten Konzepte schwingen aber mit und weisen bedeutende Schnittmengen zu den GND auf.

Abbildung 2 verdeutlicht noch einmal schematisch das Vorgehen bei der Auswahl von Branchen und Berufen anhand der drei von uns angelegten Kriterien:

1. Nur ein Teil aller produzierten Güter und Dienstleistungen kann als gesellschaftlich notwendig gelten, in dem Sinne, dass sie unter den gegebenen Bedingungen unverzichtbar für persönliche Wohlfahrt bzw. für die demokratische Gesamtgesellschaft sind. Wir haben auf Basis der einschlägigen Literatur und eigener Überlegungen besonders relevante Dienstleistungsbranchen identifiziert.
2. Nur ein Teil der Berufe, die gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen erbringen, hat einen so starken Personenbezug – und erfordert somit eine enge Zusammenarbeit zwischen Dienstleister:in und Dienstleistungsnehmer:in –, dass eine Rationalisierung und damit eine Produktivitätssteigerung bis auf Weiteres stark eingeschränkt ist.
3. Nur ein Teil der personenbezogenen Dienstleistungsberufe, die einer gesellschaftlich notwendigen Branche zugeordnet werden, steht in einem direkten Bezug zu dem Produkt, das diese Branche im Kern auszeichnet („Wesenskernbezug“).



Abbildung 2: Verortung gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen mit Personenbezug und Wesenskernbezug zur Branche



Quelle: eigene Darstellung

Auf diese Weise wurden 15 Berufsgruppen in vier Wirtschaftsbranchen ausgewählt (s. o.). Die betreffenden Beschäftigten werden in den Kapiteln dieses Sammelbands gelegentlich als „GND-Beschäftigte“ abgekürzt – den Personenbezug ihrer Arbeit mitmeinend. Unsere Liste dieser Beschäftigten ist, wie oben ausführlich argumentiert, nicht universell gültig und nicht erschöpfend. Erstens fielen zu treffende Auswahlentscheidungen nicht immer eindeutig aus, z. B. wegen der Zusammenfassung von Berufen im KldB-3-Steller. Wir haben Berufsgruppen im Zweifel eher nicht berücksichtigt, wodurch eine für die zentralen Fragen der vorliegenden Arbeiten exemplarische Zusammenstellung entsteht. Eine möglichst knappe Auswahl kommt zudem der Ausführlichkeit zugute, mit der die selektierten Branchen und Berufe untersucht werden können.<sup>21</sup>

Zweitens ist unsere Auswahl im Hier und Jetzt verortet und taugt für die Fragestellung unserer Untersuchung(en). Insbesondere sind die Vorleistungsbeziehungen der Dienstleistungen, um die es uns geht, nicht einbezogen. Somit gilt eine Bemerkung aus der o. g. Kofa-Studie (zu systemrelevanten Berufen) auch für die GND: „Für die wirtschaftliche Entwicklung, den Wohlstand und die kulturelle Vielfalt eines Landes sind weitaus mehr Aktivitäten relevant und sinnstiftend“ (IW, 2020, S. 5). Welche Dienstleis-

21 In Kapitel 5 in diesem Band wird dies noch einmal durch eine Konzentration auf vier Berufsgruppen zugespitzt, die auf Basis qualitativer Interviews untersucht werden. Innerhalb der hier skizzierten Auswahl spielen dort noch einmal zusätzliche Kriterien eine Rolle, z. B. welche GND-Berufsgruppen eher selten beforscht werden.

tungen als besonders wichtig einzuschätzen sind (und somit besondere Aufmerksamkeit verdienen), ändert sich im Verlauf des gesellschaftlichen Wandels.

Dass ein solcher Wandel stattfindet, wurde auch innerhalb der Laufzeit des *GenDis*-Projekts deutlich: Die COVID-19-Pandemie und der russische Überfall auf die Ukraine veränderten wahrnehmbar die öffentliche Wahrnehmung von Branchen, Berufen und Beschäftigten in den durch diese externen Schocks angesprochenen Bereichen. Ausblickend auf den dringend anstehenden Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise wird sich die Frage der gesellschaftlichen Notwendigkeit von Gütern und Dienstleistungen und somit auch der mit ihnen verbundenen Berufen und Branchen noch einmal neu stellen. Während einige neu hinzukommen, dürften zumindest einige von ihnen im Rahmen eines ökologisch nachhaltigen Gesellschaftsmodells wegfallen oder stark schrumpfen. Unserer Meinung nach wird dies aber kaum auf die in diesem Papier identifizierten Funktionen zutreffen, da wir annehmen, dass es sich hier um einen Kernbereich von Leistungen handelt, die eng mit den Erfordernissen einer modernen und demokratischen Gesellschaft verknüpft sind.<sup>22</sup>

## 5. Literatur

- BA. (2011). *Klassifikation der Berufe 2010 – Band 1: Systematischer und alphabetischer Teil mit Erläuterungen*. Bundesagentur für Arbeit. [https://www.arbeitsagentur.de/datei/Klassifikation-der-Berufe\\_ba017989.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/Klassifikation-der-Berufe_ba017989.pdf)
- Badura, B., & Gross, P. (1976). *Sozialpolitische Perspektiven, Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen*. Springer.
- Baumol, W. J., de Ferranti, D., Malach, M., Pablos-Méndez, A., Tabish, H., & Wu, L. G. (2012). *The Cost Disease: Why Computers Get Cheaper and Health Care Doesn't*. Yale University Press. <https://doi.org/10.12987/9780300188486>
- Baumol, W. J., & Oates, W. E. (1972). The cost disease of the personal services and the quality of life. *Skandinaviska Enskilda Banken: Quarterly review*, 2, 44–54.
- BBK. (2020). *10 Jahre „KRITIS-Strategie“ Einblicke in die Umsetzung der Nationalen Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen*. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). [https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/PiB/PiB-21-zehn-jahre-kritis-strategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/PiB/PiB-21-zehn-jahre-kritis-strategie.pdf?__blob=publicationFile&v=7)

---

22 Sollten diese hier identifizierten Leistungen (etwa aus Mangel an Arbeitskräften oder zur Vermeidung von Wegstrecken) wieder in den Bereich der Haushaltsproduktion zurückwandern, würde dies sie tiefgreifend verändern und ihre Qualität und Universalität vermutlich verringern.

- BBK. (2021). *Klärung und Erweiterung des KRITIS-Vokabulars*. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. [https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/KRITIS/baukasten-kritis-vokabular-1.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/KRITIS/baukasten-kritis-vokabular-1.pdf?__blob=publicationFile&v=5)
- Bieling, H.-J. (2009). „Privat vor Staat“? Zur Entwicklung politischer Leitbilder über die Rolle des Staates. *WSI-Mitteilungen*, 62(5), 235–242. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2009-5-235>
- Blass, K. (2012). Professionalisierungsaspekte und Kompetenzfelder der beruflichen Altenpflege. *Plexus*, 20.
- BMG & BMFSFJ. (o. J.). *Die Reform der Pflegeausbildung – der Entwurf des Pflegeberufsgesetzes*. Bundesministerium für Gesundheit und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. [https://www.bundesgesundheitsministerium.de/filadmin/Dateien/3\\_Downloads/P/Pflegeberuf/151127\\_Presseinfopapier\\_Pflegeberufsgesetz.pdf](https://www.bundesgesundheitsministerium.de/filadmin/Dateien/3_Downloads/P/Pflegeberuf/151127_Presseinfopapier_Pflegeberufsgesetz.pdf)
- BMI. (2009). *Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie)*. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/kritis.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/kritis.pdf?__blob=publicationFile&v=3)
- BMJV. (2016). *Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritisverordnung—BSI-KritisV)*. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.
- Bonin, H., Camarero Garcia, S., Lay, M., Liu, V., Neisser, C., Ody, M., Riedel, L., Stichnoth, H., Ungerer, M., & Wehrhöfer, N. (2018). *Machbarkeitsstudie und Ableitung von Forschungsfragen zu Bedeutung, Inanspruchnahme und Verteilungswirkungen von gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen: Endbericht*. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).
- Budig, M. J., & Misra, J. (2010). How care-work employment shapes earnings in cross-national perspective. *International Labour Review*, 149(4), 441–460. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2010.00097.x>
- Bull, H. P. (2008). Daseinsvorsorge im Wandel der Staatsformen. *Der Staat*, 47(1), 1–20. <https://doi.org/10.3790/staa.47.1.1>
- Destatis. (2008). *Klassifikation der Wirtschaftszweige. Mit Erläuterungen*. Statistisches Bundesamt. <https://www.destatis.de/static/DE/dokumente/klassifikation-wz-2008-3100100089004.pdf>
- Destatis. (2016). *Zum Umsteigeschlüssel von der Klassifikation der Berufe in der Ausgabe von 2010 zur internationalen Standardklassifikation der Berufe in der Ausgabe von 2008 in der Anwendung für den Mikrozensus*. Statistisches Bundesamt. [https://www.gesis.org/missy/files/documents/MZ/Zum\\_Umsteigeschluessel\\_kldb2010\\_isco08\\_mz.pdf](https://www.gesis.org/missy/files/documents/MZ/Zum_Umsteigeschluessel_kldb2010_isco08_mz.pdf)
- Dostal, W., Stooß, F., & Troll, L. (1998). *Beruf – Auflösungstendenzen und erneute Konsolidierung* (Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Ebert, T. (2015). *Soziale Gerechtigkeit Ideen, Geschichte, Kontroversen* (2., erw. überarb. Aufl.). bpb. <https://d-nb.info/1071159534/04>

- England, P., Budig, M., & Folbre, N. (2002). Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work. *Social Problems*, 49(4), 455–473. JSTOR. <https://doi.org/10.1525/sp.2002.49.4.455>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.
- Europäische Kommission. (2011). *Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa*.
- Foundational Economy Collective. (2019). *Die Ökonomie des Alltagslebens: Für eine neue Infrastrukturpolitik* (Erste Auflage, S. 263). Suhrkamp.
- Gabriel, K. (2021). Auf dem Weg in eine faire Dienstleistungswirtschaft. Die Mitverantwortung der kirchlichen Wohlfahrtsverbände. In B. Emunds, J. Degan, S. Habel, & J. Hagedorn (Hrsg.), *Freiheit – Gleichheit – Selbstausbeutung: Zur Zukunft der Sorgearbeit in der Dienstleistungsgesellschaft* (Bd. 6, S. 267–286). Metropolis-Verlag.
- Gross, P., & Badura, B. (1977). Sozialpolitik und soziale Dienste: Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen. In C. Von Ferber & F.-X. Kaufmann (Hrsg.), *Soziologie und Sozialpolitik* (S. 361–385). VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-322-83545-1\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-322-83545-1_15)
- Hausner, K. H. (2006). Theorie der öffentlichen Güter. *WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 35(7), 395–398. <https://doi.org/10.15358/0340-1650-2006-7-395>
- HBS. (2015). *Der Wert öffentlicher Güter. Bericht der «Kommission Öffentliche Güter» der Heinrich-Böll-Stiftung* (Band 15; Schriften zu Wirtschaft und Soziales). Heinrich-Böll-Stiftung.
- Helmrich, R., Kalinowski, M., & Braun, U. (2020). *Bedeutung und Beitrag der Berufsbildung in der Krise*. BIBB.
- Hilbert, J., Bienzeisler, B., & Becka, D. (2013). *Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren* (WISO Diskurs). Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Holler, M., Kistler, E., & Wiegel, C. (2015). *Inanspruchnahme und Verteilungseffekte gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen*. INIFES. [https://www.boeckler.de/pdf\\_f/of/91393.pdf](https://www.boeckler.de/pdf_f/of/91393.pdf)
- Humer, A. (2022). Dienste und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im europäischen Kontext. In C. Neu (Hrsg.), *Handbuch Daseinsvorsorge: Ein Überblick aus Forschung und Praxis* (S. 26–35). VKU Verlag GmbH.
- ILO. (2012). *International Standard Classification Of Occupations: ISCO-08*. International Labour Organization. <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/docs/publication08.pdf>
- IW. (2020). „Versorgungsrelevante“ Berufe in der Corona-Krise Fachkräftesituation und Fachkräftepotenziale in kritischen Infrastrukturen. Institut der deutschen Wirtschaft. [https://www.kofa.de/media/Publikationen/Studien/Versorgungsrelevante\\_Berufe\\_Corona-Krise\\_1\\_2020.pdf](https://www.kofa.de/media/Publikationen/Studien/Versorgungsrelevante_Berufe_Corona-Krise_1_2020.pdf)
- Kersten, J. (2022). Begriffsgeschichte und rechtlicher Rahmen. In C. Neu (Hrsg.), *Handbuch Daseinsvorsorge: Ein Überblick aus Forschung und Praxis* (S. 18–25). VKU Verlag GmbH.
- Kersten, J., Neu, C., & Vogel, B. (2012). Die demografische Provokation der Infrastrukturen. *Leviathan*, 40(4), 563–590. JSTOR. <http://dx.doi.org/10.5771/0340-0425-2012-4-563>

- Koebe, J., Samtleben, C., Schrenker, A., & Zucco, A. (2020). *Systemrelevant und dennoch kaum anerkannt: Das Lohn- und Prestigeniveau unverzichtbarer Berufe in Zeiten von Corona*. DIW. [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.743872.de/publikationen/diw\\_aktuell/2020\\_0028/systemrelevant\\_und\\_dennoch\\_kaum\\_anerkannt\\_\\_das\\_lohn-\\_und\\_prestigeniveau\\_unverzichtbarer\\_berufe\\_in\\_zeiten\\_von\\_corona.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.743872.de/publikationen/diw_aktuell/2020_0028/systemrelevant_und_dennoch_kaum_anerkannt__das_lohn-_und_prestigeniveau_unverzichtbarer_berufe_in_zeiten_von_corona.html)
- Krajewski, C., & Steinführer, A. (2020). Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen und ihre Ausgestaltung zwischen Staat, Markt und Ehrenamt. In C. Krajewski & C.-C. Wiegandt (Hrsg.), *Land in Sicht. Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung* (Bd. 10362, S. 242–260). Bundeszentrale für politische Bildung.
- Lehweß-Litzmann, R., Krebs, B., Maier, T., Sonnenburg, A., Thobe, I., Vogel, B., & Wolter, M. I. (2020). *Was sind gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen? Eine konzeptionelle und empirische Eingrenzung. Grundlagen des Projekts GenDis* (SOFI Working Paper). Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI). [http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/Rene\\_Lehwess\\_Litzmann/Material/WP\\_2020-20.pdf](http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/Rene_Lehwess_Litzmann/Material/WP_2020-20.pdf)
- Lehweß-Litzmann, R., Vogel, B., Sonnenburg, A., Thobe, I., Wolter, M. I., Krebs, B., & Maier, T. (2021). *Arbeit für Daseinsvorsorge und Klimaschutz: Ringen um Ressourcen oder Segen sozialökologischer Synergien?* (Impulspapier). Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI). [http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/Rene\\_Lehwess\\_Litzmann/Material/SOFI\\_Impulspapier\\_GenDis\\_Arbeit\\_Daseinsvorsorge\\_Klimaschutz.pdf](http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/Rene_Lehwess_Litzmann/Material/SOFI_Impulspapier_GenDis_Arbeit_Daseinsvorsorge_Klimaschutz.pdf)
- Leimeister, J. M., & Peters, C. (2012). *Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – soziale Innovationen denken lernen* (WISO Diskurs). Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/09367.pdf>
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Hrsg.). (2012). *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Policy Press.
- Musgrave, R. A. (1956). A Multiple Theory of Budget Determination. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 17(3), 333–343.
- Neu, C. (2009). *Daseinsvorsorge: Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung* (1. Aufl., S. 222). VS Verl. für Sozialwissenschaften.
- Oesch, D. (2006). *Redrawing the class map: Stratification and institutions in Britain, Germany, Sweden and Switzerland*. Palgrave Macmillan.
- Otto, A., Fuchs, M., & Stabler, J. (2021). *Systemrelevante Berufe und das Potenzial für Homeoffice: Eine geschlechtsspezifische Bestandsaufnahme für das Saarland* (Research Report 1/2021). IAB-Regional. IAB Rheinland-Pfalz-Saarland. <https://www.ec-onstor.eu/handle/10419/249278>
- Paulus, W., & Matthes, B. (2013). Klassifikation der Berufe: Struktur, Codierung und Umsteigeschlüssel. In *FDZ Methodenreport* (201308\_de; FDZ Methodenreport). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). [https://ideas.repec.org/p/iab/iabfme/201308\\_de.html](https://ideas.repec.org/p/iab/iabfme/201308_de.html)
- Schäfer, M. (2020). *Öffentlich-Private Daseinsvorsorge (ÖPD)*. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/oefentlich-private-daseinsvorsorge-oepd-121461>; Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/oefentlich-private-daseinsvorsorge-oepd-121461/version-373421>

- Schäfer, M., & Rethmann, L. (2020). *Öffentlich-Private Daseinsvorsorge* (1. Aufl. 2020 Edition). Springer Gabler.
- Schäfer, R. (2007). *Daseinsvorsorge – Spielräume der Kommunen erhalten*. Kongress des BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie „Daseinsvorsorge im Wettbewerb – Dienstleistungen mit Zukunft“, Berlin. <http://www.schaefer-bergkamen.de/daseinsvorsorge-BDI-03-07-07.pdf>
- Sell, S. (2018). Was der Versorgungsstopp der Essener Tafel über unseren Sozialstaat aussagt. *Makronom*. <https://makronom.de/was-der-versorgungsstopp-der-essener-tafel-ueber-unseren-sozialstaat-aussagt-25509>
- Stoof, F. (1985). Verliert der Beruf seine Leitfunktion für die Integration der Jugend in die Gesellschaft? *Mitteilungen Aus Der Arbeitsmarkt- Und Berufsforschung*, 18(2), 198–208.
- Sturn, R. (2021). Der Staat heute: Marktversagen und die Voraussetzungen öffentlicher Handlungsfähigkeit. *Wirtschaft Und Gesellschaft – WuG*, 47(1), 15–39.
- van Dyk, S., & Haubner, T. (2021). *Community-Kapitalismus*. Hamburger Edition.
- Vester, M., & Teiwes-Kügler, C. (2007). Arbeitnehmer/innen in der Krise: Zunehmende Kompetenzen – wachsende Unsicherheit. In *Die neuen Arbeitnehmer: Zunehmende Kompetenzen – wachsende Unsicherheit* (S. 53–77). VSA-Verl.
- Vogel, B. (2020). Gemeinwohl und öffentliche Güter. Eine Skizze in soziologischer Hinsicht. In M. Heimbach-Steins, M. Möhring-Hesse, S. Kistler, & W. Lesch (Hrsg.), *Globales Gemeinwohl. Sozialwissenschaftliche und sozioethische Analysen* (S. 177–183). Ferdinand Schöningh.
- Wehrich, M., & Dunkel, W. (2012). Interaktive Arbeit. Theorie, Praxis und Gestaltung von Dienstleistungsbeziehungen. Eine Einleitung. In W. Dunkel & M. Wehrich (Hrsg.), *Interaktive Arbeit: Theorie, Praxis und Gestaltung von Dienstleistungsbeziehungen* (S. 15–28). VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-19359-5>