

## Nachhaltigkeitsbewertungen als Instrument der Politikberatung

# Wer gewinnt beim Handel mit Umwelt-Dienstleistungen?

Der Handel mit Umwelt-Dienstleistungen verursacht ökonomische, ökologische und soziale Effekte, sowohl in den Import- als auch in den Exportländern. Win-win-Situationen entstehen dabei allerdings nicht automatisch. Eine umfassende Nachhaltigkeitsbewertung ist im Vorfeld von Verhandlungen zur Handelspolitik notwendig.

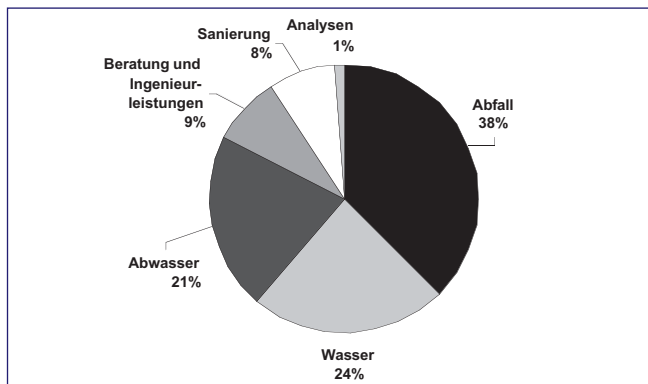
Von Jesko Hirschfeld

**D**er Handel mit Dienstleistungen umfasst derzeit etwa ein Fünftel der gesamten weltweiten Exporte, im Jahr 2005 waren es über 2.415 Milliarden US-Dollar. Europa importiert und exportiert mehr als die Hälfte aller gehandelten Dienstleistungen. Darunter ist Deutschland mit 149 Milliarden US-Dollar und einem Anteil von 6,2 Prozent weltweit drittgrößter Exporteur hinter den USA und Großbritannien.

Die globale Umweltindustrie, also Güter und Dienstleistungen, erreichte im Jahr 2005 ein Handelsvolumen von etwa 620 Milliarden US-Dollar, wobei die Industrieländer über 90 Prozent der Exporte bestreiten (Vikhlyayev 2002; OECD 2005). Zwei Drittel der Exporte der Umweltindustrie bestehen aus Umwelt-Dienstleistungen, darunter vor allem Dienstleistungen der Abfall- und der Wasserwirtschaft, wie Abbildung 1 zeigt.

Die vergleichsweise reifen Märkte für Umwelt-Dienstleistungen in den Industrieländern sind von hoher Wettbewerbsintensität, einer anspruchsvollen Nachfrageseite und in den letzten Jahren von einem relativ geringen Marktwachstum geprägt.

**Abbildung 1:** Der globale Handel mit Umwelt-Dienstleistungen nach Teilbereichen im Jahr 2002



Quelle: Berechnet auf Grundlage von OECD (2005)

Ganz anders stellt sich die Marktsituation in den Entwicklungsländern dar. Aufgrund des häufig noch bestehenden Nachholbedarfs liegen dort höhere Marktwachstumsraten vor und damit aus der Perspektive der Industrieländer Wachstumspotenziale für die Exporte von Umwelt-Dienstleistungen (UNCTAD 2003).

## Umweltpolitik und Marktentwicklung

In den Industrieländern spielt Umweltpolitik für die Entwicklung der Marktchancen von Umwelt-Dienstleistungen eine wichtige Rolle. Sie beeinflusst die Marktentwicklung beispielsweise über die politisch angestoßene Verschiebung weg von End-of-pipe-Technologien hin zu mehr integriertem Umweltschutz, mit dem Emissionsvermeidung und Ressourcenschonung im Produktionsprozess entlang der gesamten Wertschöpfungskette verankert werden sollen. In Entwicklungsländern dagegen liegen die Prioritäten noch anders. Dort gibt es nach wie vor drängende Probleme der Unterversorgung mit sauberem Trinkwasser sowie bei der Abwasserbehandlung, Luftreinhaltung und Abfallentsorgung (UNCTAD 2003; OECD 2001).

Einzelne Trends innerhalb des insgesamt sehr heterogenen Sektors der Umwelt-Dienstleistungen sind für einige Subsektoren auszumachen (OECD 2001). So wird der Abwassersektor verhältnismäßig stark von einigen großen, multinationalen Konzernen dominiert, die überwiegend ihren Stammsitz in Europa haben: Ondeo/Suez, Veolia/Vivendi, Thames/RWE, SAUR/Bouygues und International Water/Bechtel. Der Bereich der Abfallentsorgungsdienstleistungen ist stärker fragmentiert, mit zahlreichen kleinen und mittelgroßen Unternehmen. Einige der größeren Firmen sind Onyx/Vivendi, Sita/Suez und RWE Umwelt. Die Sanierung und die Vermeidung von Umweltverschmutzung wird häufig als integrierte Lösung angeboten, bei der Anlagen, Technologien und Dienstleistungen gemeinsam verkauft werden. Dabei werden Spezialisten oft in befristeten Verträgen beschäftigt. Umweltorientierte Ingenieurleistungen, Beratung und Projektmanagement werden häufig von den Umweltaufteilungen großer Ingenieurbüros angeboten, die Partnerverträge mit kleineren Firmen schließen.

## Die Rolle privater Anbieter

Infrastrukturgebundene Umwelt-Dienstleistungen wurden in den meisten Ländern traditionell überwiegend von staatlichen Unternehmen bereitgestellt. Dass die Rolle privater Anbieter in diesem Feld noch immer begrenzt ist, liegt zum einen an der herausragenden gesundheits- und sozialpolitischen →

Bedeutung dieser Dienstleistungen. Zum anderen zeichnen sich netzgebundene Dienstleistungen, wie beispielsweise die Abwasserentsorgung über Kanalsysteme, durch natürliche Monopole aufgrund hoher Fixkosten aus. Private Bereitstellung kann entweder zu ineffizienter Duplizierung von Netzen oder zur Realisierung privater Monopolrenten führen. Einige Umwelt-Dienstleistungen haben außerdem den Charakter eines öffentlichen Gutes, bei dem private Akteure keinen ausreichenden Anreiz zur Bereitstellung hätten. Darüber hinaus wurden und werden infrastrukturegebundene Umwelt-Dienstleistungen in vielen Ländern aus sozialpolitischen Gründen subventioniert angeboten (OECD 2001).

In den letzten Jahren hat sich diese Situation allerdings etwas verändert. Insbesondere in Frankreich, Großbritannien und Lateinamerika ist der Anteil privat bereitgestellter infrastrukturegebundener Umwelt-Dienstleistungen deutlich gestiegen. Von einem solchen privaten Angebot werden folgende Nutzen erwartet:

- Zustrom technologischer und kaufmännischer Expertise,
- Verbesserung der Effizienz der Bereitstellung,
- Zufluss von Kapital,
- Verringerung des Subventionsbedarfs,
- stärkere Berücksichtigung von Konsumentenpräferenzen.

In Entwicklungsländern wird mit einem solchen Angebot die verbesserte Möglichkeit verbunden, trotz beschränkter öffentlicher Haushaltsmittel auf die Herausforderungen durch schnelles Bevölkerungswachstum, Migration und Umweltverschmutzung reagieren zu können.

Den aufgeführten Nutzen stehen jedoch eine Reihe potenzieller Kosten gegenüber:

- Abschöpfung von Monopol- oder Oligopolrenten,
- steigende Preise für Nutzer,
- bevorzugte Bereitstellung von Umwelt-Dienstleistungen in Ballungsräumen, in denen Skaleneffekte auftreten,
- bevorzugte Bereitstellung für solvente Nutzergruppen,
- Vernachlässigung des Reinvestitionsbedarfs für übernommene Infrastrukturen,
- Orientierung an betriebswirtschaftlichen Optimierungszielen statt an volkswirtschaftlichen Wohlfahrtseffekten, zum Beispiel in Bezug auf Ressourcenschutz und externe Effekte,
- negative Beschäftigungseffekte in bisher arbeitsintensiver bereitgestellten oder vom informellen Sektor abgedeckten Umweltdienstleistungsbereichen wie beispielsweise der Abfallverwertung.

Eine verstärkte Beteiligung des Privatsektors muss daher von einer effektiven politischen Rahmensetzung begleitet werden. Die Sicherung der flächendeckenden Daseinsvorsorge, zum Beispiel die Versorgung mit sauberem Trinkwasser und die Abwasserbeseitigung, wird sich für alle sozialen Schichten der Bevölkerung nicht automatisch als Ergebnis eines privatwirtschaftlichen Marktgleichgewichtes einstellen.

Der Handel mit Umwelt-Dienstleistungen erfordert zunächst eine entsprechende Marktöffnung aufseiten des importierenden Landes. Die Aufrechterhaltung eines öffentlichen

Monopols kann in Konflikt mit dem General Agreement on Trade in Services (GATS) geraten. Dies gilt zumindest für den Fall, dass dieser Sektor von dem potenziellen Importland auf die Liste der zu liberalisierenden Sektoren gesetzt wurde. Bei gegenläufigen politischen Interessen wird dies jedoch kaum geschehen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die einzelnen Länder innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) faktisch mit unterschiedlicher Verhandlungsmacht ausgestattet sind, einige daher Vereinbarungen mit größerem Nachdruck durchsetzen können als andere sich diesen zu verschließen in der Lage sind, beispielsweise wenn sie im Rahmen von Verhandlungspaketen an anderer Stelle Zugeständnisse dringend erreichen möchten.

## Auswirkungen der Handelsliberalisierung

Eine erste größere Studie zur Überprüfung der Nachhaltigkeitseffekte des Handels mit Umwelt-Dienstleistungen führte das Institute for Development Policy and Management, Manchester, im Auftrag der EU-Kommission durch (IDPM 2003). Die Studie konzentrierte sich auf die vom Handelsvolumen her bedeutenden Wasser-, Abwasser- und Abfalldienstleistungen und verwendete eine Zusammenstellung von ökonomischen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitsindikatoren.

Das von der Universität Manchester durchgeführte Sustainability Impact Assessment (SIA) ergab, dass verstärkte ausländische Direktinvestitionen zur Bereitstellung von Wasser- und Abfalldienstleistungen für Entwicklungsländer positive Nachhaltigkeitswirkungen erbringen können. Die Studie kam zu dem Schluss, dass dies allerdings nur dann gelte, wenn von den Importstaaten wirksame Rahmenregelungen etabliert werden, die wettbewerbsverzerrendes Verhalten verhindern sowie öffentliche und soziale Interessen sicherstellen. In Entwicklungsländern fehlen jedoch in vielen Fällen die dazu notwendigen institutionellen Kapazitäten, weshalb die Regulierungsfähigkeit in vielen Fällen nicht ausreichend gewährleistet ist (UNCTAD 2003; OECD 2005; RWI 2006).

Das EU-Projekt SIAMETHOD beschäftigt sich mit Methoden zur Abbildung der Nachhaltigkeitseffekte internationaler Handelsbeziehungen (1). Die Liberalisierung des Handels mit Umwelt-Dienstleistungen war dabei Gegenstand einer Teilstudie (Voituriez 2007). Das SIAMETHOD-Projekt identifizierte in Ergänzung und Erweiterung bisheriger Sustainability Impact Assessments unter anderem folgende potenziellen Problemfelder:

- Anpassungskosten in Form statischer und dynamischer Verteilungseffekte sowohl zwischen Handelspartnerländern als auch zwischen Wirtschaftssektoren und Bevölkerungsgruppen innerhalb der beteiligten Länder. Diese Effekte ergeben sich aus der Verteilung der Liberalisierungsgewinne und -verluste.
- Externe Effekte, die mit geeigneten Rahmensetzungen und Politikmaßnahmen kompensiert oder internalisiert werden müssen. Dies bedarf in der Regel jedoch einer weit entwickelten Regulierungsfähigkeit der staatlichen Institutionen.

- Kollektive Präferenzen, die den Effekten der Handelsliberalisierung entgegen stehen. So kann vonseiten der Bevölkerung beispielsweise die inländische oder öffentliche Eigentümerschaft von Dienstleistungsunternehmen der Wasser-, Abfall-, Elektrizitäts- und Transportwirtschaft, von Sparkassen oder Gesundheitsdiensten einer Privatisierung und Liberalisierung vorgezogen werden.

## Transferzahlungen an die Verlierer der Globalisierung

Die bestehenden Widerstände und Blockaden in der aktuellen Runde der WTO-Verhandlungen zeigen, dass der reine Verweis auf globale ökonomische Effizienzgewinne aus weiteren Schritten der Handelsliberalisierung nicht ausreicht, um bestehende Konflikte aufzulösen und Bedenken zu zerstreuen. Es muss bereits im Vorfeld der Verhandlungen Klarheit darüber geschaffen werden, welche Bevölkerungsgruppen in welchen Ländern zu den Verlierern zählen werden und welche Umwelteffekte in welchen Regionen zu erwarten sind.

Umfassende Sustainability Impact Assessments (SIAs) schaffen Transparenz hinsichtlich der positiven und negativen Effekte von Handelsliberalisierungen und liefern damit eine Entscheidungsgrundlage dafür, welche Wirtschaftsbereiche in welchem Umfang und in welcher Geschwindigkeit dem internationalen Wettbewerb geöffnet werden sollten, oder weiterhin eines Außenschutzes bedürfen. SIAs können auch die Grundlage dazu liefern, geeignete flankierende Maßnahmen zu formulieren, die potenzielle negative Effekte wirksam und zielgerichtet ausgleichen. Dies bedeutet allerdings, dass dann beispielsweise angemessene Transferzahlungen von Gewinnern zu Verlierern der Globalisierung quantifiziert und vertraglich festgelegt werden müssten.

Zugleich müssen Institutionen und Politikmaßnahmen

identifiziert werden, die sicherstellen, dass Transfermittel innerhalb der betroffenen Gesellschaften auch tatsächlich dort ankommen, wo die Liberalisierung Schaden anrichtet. Das ist mit Sicherheit keine triviale Aufgabe, aber SIAs können dabei helfen, sie zu konkretisieren.

### Anmerkungen

(1) Weitere Informationen im Internet unter: <http://www.iddri.org/L'iddri/SIA-Method>

### Literatur

- IDPM, Institute for Development Policy and Management: Sustainability Impact Assessment of Proposed WTO Negotiations – Environmental Services. Manchester 2003.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Trade that Benefits the Environment and Development. Paris 2005.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Environmental Goods and Services. Paris 2001.
- RWI, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels in der WTO. Essen 2006.
- UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development: Report of the Expert Meeting on Definitions and Dimensions of Environmental Goods and Services in Trade and Development. Genf 2003.
- Vikhlyayev, A.: Environmental goods and services: Defining negotiations or negotiating definitions? Genf 2002.
- Voituriez, T. et al.: SIAMETHOD Work Package 9 – Integration of Methodologies and Development of Policies. Final Report. Paris 2007.

### ■ AUTOR + KONTAKT

**Dr. Jesko Hirschfeld** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsfeld Umweltökonomie und Umweltpolitik am Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW).

IÖW Geschäftsstelle Berlin, Potsdamer Str. 105,  
10785 Berlin. Tel.: +49 30 8845940,  
E-Mail: [jesko.hirschfeld@ioew.de](mailto:jesko.hirschfeld@ioew.de)



## Nachhaltigkeit

# A-Z



## Z wie Zukunftsmacher

Karriere machen, die Welt verbessern und auch noch glücklich sein – das sind ja gleich drei Wünsche auf einmal! Das geht doch gar nicht! – Oder doch? Das Buch »Die Zukunftsmacher« stellt Ihnen 23 inspirierende Menschen vor, die es geschafft haben, ihr Leben in den Dienst einer guten Sache zu stellen, erfolgreich zu sein und dabei glücklich und zufrieden zu werden.

J. Stefánska, W. Hafenmayer

### Die Zukunftsmacher

Eine Reise zu Menschen, die die Welt verändern – und was Sie von ihnen lernen können  
oekom verlag, München 2007, 256 Seiten, 19,90 EUR, ISBN 978-3-86581-086-1

Erhältlich bei

[www.oekom.de](http://www.oekom.de)  
[oekom@de.rhenus.com](mailto:oekom@de.rhenus.com)  
Fax +49/(0)81 91/970 00-405

Die guten Seiten der Zukunft

**oekom**  
verlag

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.