

## Klimawandel und Politikevaluation

# Co-Benefits als interessenbezogene Zusatznutzen der Klimapolitik

In der Klimapolitik rücken Zusatzeffekte möglicher Politikoptionen zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses. Die systematische Evaluierung dieser Co-Benefits kann eine wichtige strategische Lücke schließen und neue strategische Koalitionen der Klimapolitik mit Wirtschafts- und Sozialressorts eröffnen.

Von Martin Jänicke und Sebastian Helgenberger

## 1 Vom ‚burden sharing‘ zum ‚opportunity sharing‘

Obwohl es Standard der Politikevaluation ist, positive und negative Begleiteffekte (*impacts*) politischer Maßnahmen in ihrer möglichen Breite zu bewerten, war in der Klimapolitik lange eine einfache Kosten-Nutzen-Betrachtung vorherrschend. Es war demgegenüber ein Fortschritt, dass neben dem angestrebten Nutzen der Klimaverbesserung ein ökonomischer Nutzen als Nebeneffekt thematisiert wurde. Frühzeitig wurde hieraus ein „no-regret“-Argument abgeleitet: Der positive ökonomische Nebeneffekt sollte ausreichen, die klimapolitische Maßnahme zu legitimieren (Adler 2000). Im Laufe der Zeit wurde neben dem einen positiven Nebeneffekt – als „double dividend“ – zunehmend ein multipler Nutzen thematisiert. Die Internationale Energieagentur (IEA) veröffentlichte 2014 eine Liste mit 15 solcher „Co-Benefits“, die allein durch höhere Energieeffizienz anfallen können (IEA 2014). Der vierte Sachstandsbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) kam auf 18 ökonomische, ökologische und soziale Co-Benefits des Klimaschutzes (IPCC 2014). Die Weltbank hat den positiven Nebeneffekt in den Bereichen Gesundheit, Energieeinsparung und Landwirtschaft errechnet (World Bank 2015) und kommt allein für diese drei Bereiche zu ungewöhnlich hohen monetären Nutzeffekten, die die Klimaschutzkosten weit übersteigen (s. u.).

Wir werden in diesem Beitrag darlegen, dass über die begleitenden Nutzeneffekte hinaus strategische Vorteile des „multiple benefit approach“ (IEA 2014) bestehen. Sie liegen nicht nur in der engeren Verknüpfung von Klimapolitik mit einer nachhaltigen Wirtschafts- und Sozialpolitik, die in der Literatur neuerdings betont wird. Wir sehen darin auch die Möglichkeit ei-

ner besseren Verankerung der nachhaltigen Energiepolitik in den Interessenstrukturen der Gesellschaft. Insbesondere sehen wir hier eine zusätzliche Möglichkeit, das Ziel nachhaltiger Energie in unterschiedlichen Sektoren von Wirtschaft und Verwaltung zu integrieren. Unser Beitrag soll den Anwendungsbezug des Ansatzes strategisch verbessern.

Wir verstehen den multi-benefit-Ansatz in der Klimapolitik als Ausdruck eines Paradigmenwechsels: vom „burden sharing“ zum verstärkten „opportunity sharing“, und damit eine Erweiterung des normgeleiteten um ein stärker auf Interessen gerichtetes Handeln (Schaik/Schunz 2012), und vom rechtlichen Zwang zu zusätzlichen Handlungsformen, die auf Freiwilligkeit beruhen (Jänicke 2016). Im Pariser Klimaabkommen hat dieser Paradigmenwechsel faktisch einen Niederschlag gefunden (UNFCCC 2015).

Allerdings ist vor einem leichtfertigen Umgang mit dem Thema des Mehrfachnutzens zu warnen. Die starke Heterogenität möglicher Co-Benefits erschwert ihre generelle Nutzung. In vielen Fällen ist die Zuordnung von Nutzen und Nutznießern problematisch und legt Selektionskriterien nahe. In anderen Fällen ist der Nutzen selbst eher allgemein oder nur ein vermiedenes Risiko. Ein interessenbezogener Mehrfachnutzenansatz muss konkrete, zeitnahe Nutzen für jeweilige Akteure benennen.

## 2 Vermischung von Bewertungssystemen

Der Mehrfachnutzen von Klimaschutzpolitik wurde zunächst als „Win-win-Lösung“ oder als „no regrets strategy“ thematisiert (Adler 2000). Die OECD sprach anfangs von „ancillary benefits“ (OECD 2000; Krupnick et al. 2000; O’Connor/Dessus 1999). Erste Studien hierzu – oft mit Synonymen wie „collateral benefits“, „side-effects“ oder „associated benefits“ – bezogen sich häufig auf Entwicklungsländer und hatten ihren Fokus oft auf den Vorteilen des Klimaschutzes für die Luftreinhaltung. Der internationale Klimarat (IPCC) benutzte den Ausdruck „Co-Benefit“ erstmals in seinem dritten Sachstandsbericht (IPCC 2001). Im vierten Sachstandsbericht wurde der multiple Nutzen des Klimaschutzes bereits sektoral verankert. Folgende Sektoren wurden thematisiert: Energiesektor, Industrie, Verkehrssektor, Wohnungswesen, Land- und Forstwirtschaft sowie Gesundheit, Luftreinhaltung, Abfall und Öko-Systeme (IPCC 2007).

2009 veröffentlichte die OECD bereits eine Literaturstudie zum Thema „Co-benefits of Climate Change Mitigation Policies“ (Bollen et al. 2009). Als Co-Benefits verstand sie „(the) potentially large and diverse range of collateral benefits that can be associated with climate change mitigation policies in addition to the direct avoided climate impact benefits“ (Bollen et al. 2009). Das japanische Umweltministerium gab unter Bezugnahme auf die amerikanische EPA die folgende Definition: „Co-benefits refers to multiple benefits in different fields resulting from one policy, strategy, or action plan. Co-beneficial approaches to climate change mitigation are those that also promote positive outcomes in other areas such as concerns relating to the environment (e. g., air quality management, health, agriculture, forestry, and biodiversity), energy (e. g., renewable energy, alternative fuels, and energy efficiency) and economics (e. g., long-term economic sustainability, industrial competitiveness, income distribution)“ (Ministry of the Environment 2009). Hinzu gefügt wurde eine ausgefeilte Checkliste zu dem, was als „co-benefits Approach“ bezeichnet wurde (Ministry of the Environment, 2009). Sie enthielt Berechnungsmethoden, die sich an den „Clean Development Mechanism“ (CDM) anlehnten.

Viel Beachtung fand die Internationale Energieagentur mit ihrer Darstellung von 15 Co-Benefits der Energieeinsparung. Diese enthielt ökonomische Begleitvorteile (job creation, energy security, industrial productivity etc.) und ebenso soziale Co-Benefits (health benefits, poverty alleviation, consumer surplus etc.). Die Publikation fordert einen „multiple benefits approach“ bei der Förderung von Energieeffizienz (IEA 2014).

Der IPCC publizierte im selben Jahr eine Liste mit 18 ökonomischen, ökologischen und sozialen Co-Benefits des Klimaschutzes (Jänicke et al. 2015). Interessant ist, dass sich die Liste durchaus verlängern ließe. Denn es fehlt die Außenhandelsbilanz, die etwa in China und Indien durch massiv steigende Importe fossiler Energien belastet wurde. Ebenso fehlen die eingesparten Umweltschutzkosten, insbesondere der Kohlekraftwerke. Für die Europäische Union (EU) macht allein diese Differenz über fünf Milliarden Euro aus (ENDSEurope 30. 10. 2014).

Zur Entwicklung des multiple-benefit-Ansatzes gehört nicht zuletzt die erwähnte Berechnung der Weltbank. Für die EU, die USA, China, Indien und Brasilien sowie Mexiko ergab sich dort allein für die Bereiche Gesundheit und Energieeinsparung 2030 ein Gesamtvorteil von 1,22 Billionen US-Dollar (World Bank 2014). Auf die Probleme solcher Berechnungen, zumal dann, wenn sie weitere Co-Benefits erfassen würden, wird weiter unten eingegangen werden. Ihr Wert liegt nicht zuletzt darin, dass sie die herkömmlichen Kosten-Nutzen-Analysen in den Schatten stellen.

Die internationale Agentur für erneuerbare Energien (IRENA) hat in einer 2016 veröffentlichten Studie zu den Co-Benefits der erneuerbaren Energien einen kombinierten Nutzenindikator „Total Welfare Impact“ vorgestellt (IRENA 2016). Er umfasst nur sieben Co-Benefits in drei Kategorien: (a) *ökonomisch* (Verbrauch und Investitionen), (b) *sozial* (Beschäfti-

gung, Gesundheit und Bildung), (c) *ökologisch* (Treibhausgase und Materialverbrauch). Dieser Nutzenindikator wird auf eine große Zahl von Ländern angewendet. Die gewählte, meist übliche Unterscheidung dreier Nutzenkategorien (ökonomisch, ökologisch, sozial) wird bei Mayrhofer/Gupta (2016) erweitert um den begleitenden politisch-institutionellen Nutzen. Zudem berücksichtigen die Autoren im Sinne von multiple benefits auch den eigentlichen Klimanutzen.

Wenngleich diese Kategorien eine allgemeine und für die politische Auseinandersetzung nützliche Vorsortierung vornehmen, bleiben sie in ihrer Gruppierung noch zu heterogen und allgemein um Interessengruppen spezifisch anzusprechen. Auch wenn der Klimaschutzaspekt dem Diskurs zu „Co-Benefits“ als zentraler Referenzpunkt dient, wird der Begriff zur Bewertung von sehr unterschiedlichen Qualitäten von klima- und energiepolitischen Maßnahmen herangezogen, etwa gleichermaßen für langfristige makroökonomische Effekte, wie auch kurzfristigere betriebswirtschaftliche Gewinne. Vor dem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass sich im sich entwickelnden Diskurs zu „Co-Benefits“ noch keine eindeutige Definition und Abgrenzung etabliert hat und auch die mit Co-Benefits angesprochenen Zielgruppen, aufgrund der Vermischung von Bewertungssystemen, wie das Beispiel zeigt, nicht eindeutig sind.

### 3 Co-Benefit Assessments zur Untermauerung einer ambitionierten Klimapolitik

In der Policy-Analyse werden die ergriffenen Maßnahmen (*policy outputs*) nicht nur von den intendierten Handlungsfolgen (*policy outcomes*), sondern auch von den weiteren Folgen (*policy impacts*) unterschieden (Easton 1965). Diese weiteren Wirkungen einer policy können positiv oder negativ sein. Darauf bezieht sich das Impact-Assessment, das heute in der Politik-evaluation – nicht zuletzt in der EU – häufig angewendet wird. Es dient der umfassenden Vorabbeurteilung politischer Maßnahmen, unabhängig vom Politikfeld. Mittlerweile hat das Impact-Assessment auch in der Nachhaltigkeitsbewertung Bedeutung erlangt (Morison-Sounders 2015). Eine Untersuchung über seine Rolle in OECD-Ländern und der EU-Kommission kommt zu dem Ergebnis: „The consideration of environmental and social aspects is considered in most countries“ (Jacob et al. 2012).

Der Multiple-benefit-Ansatz ist letztlich eine Variante des Impact-Assessment. Unseres Erachtens sollte er diese systematische Einordnung erfahren. Allerdings dürfen hierbei die negativen impacts nicht ausgeklammert werden. Im fünften Sachstandsbericht des IPCC wird beispielsweise beiden Seiten des Impact Assessment – den positiven wie negativen Begleiteffekten – Rechnung getragen (IPCC 2014). Dies liegt im Interesse der Glaubwürdigkeit des Ansatzes, zumal es gerade bei ihm vorrangig auf die Legitimation einer ambitionierten Klimapolitik ankommt. Danach wären etwa beim Assessment der Energieeinsparung die Arbeitsplatzverluste im Bereich des Energieangebots und bei dem Wachstum der erneuerbaren Energien

die Schrumpfung bei den fossilen zu bilanzieren. Dass der Nettoeffekt in aller Regel positiv ausfällt, macht diese Präzisierung nicht überflüssig.

#### 4 Der Mehrfachnutzen-Ansatz gilt auch für die „Green Economy“ insgesamt

Der Mehrfachnutzen bei nachhaltiger Energiepolitik ist kein völlig neues Thema. Der Diskurs über die „Green Economy“, die ökologische Modernisierung oder das „greening of industry“ (Begriffe, die hier als Synonyme stehen) hat implizit bereits ähnliche Legitimierungsansätze praktiziert (OECD 2011; UNEP 2011). So heißt es bereits in der Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung von 2002: „Mit der Politik der ökologischen Modernisierung führen wir Arbeit und Umwelt zusammen. Dadurch wird eine Steigerung der Öko-Effizienz, eine Kostenentlastung bei den Unternehmen und eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht.“ (Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, 2002).

Das sind wichtige positive Begleiteffekte einer effizienzbetonten Umweltstrategie. Es lässt sich aber ähnlich wie beim Klimaschutz ein breites Spektrum begleitender Nutzeffekte anführen: Auf jeder Stufe der Wertschöpfung vom Bergbau bis zum Abfallmanagement lassen sich durch Steigerung der Ressourceneffizienz potenziell positive Nebeneffekte verbuchen. Und sie betreffen ökonomische ebenso wie ökologische und soziale Vorteile einer sparsamen und alternativen Rohstoffnutzung, von der gesteigerten Produktivität über den Wasser- und Flächenverbrauch bis hin zu Beschäftigungs- und Einkommenseffekten. Dies macht deutlich: Klimapolitik ebenso wie eine Green Economy – also eine insgesamt hocheffiziente und alternative Rohstoffnutzung – weist vielfache Mehrfachnutzen auf, die in der Summe zugleich ein entscheidender Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung sind. Es gibt auch den Vorschlag, die multiplen Nutzen einer nachhaltigen Naturnutzung systematisch zu erfassen. („These benefits relate to areas such as air quality, climatic conditions, noise, outdoor recreation, well-being, green spaces and employment“, IEEP 2016).

#### 5 Mehrfachnutzen und Nachhaltigkeitsstrategie

Der Mehrfachnutzen der Klimapolitik und der Green Economy steht in einem engen Verhältnis zur Nachhaltigkeit. Dies wird deutlich, wenn man der Frage nachgeht, warum Klimapolitik, aber auch die Green Economy, einen so breiten potenziellen Nutzeffekt haben. Beim Klimaschutz steht die Tatsache im Vordergrund, dass die Quantität und die Struktur der Energieversorgung eine zentrale und multiple Einflussgröße für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt sind. Bei der Green Economy geht es um Lösungen für die vielfältigen Negativeffekte einer exzessiven Umwandlung endlicher Ressourcen in Schadstoffe und Abfälle. An diesem problematischen Syndrom hängt eine

Vielzahl von Begleitproblemen. Anders als bisher – sind nicht erneuerbare Rohstoffe zu hinreichend niedrigen Kosten langfristig nicht mehr verfügbar. Es geht auch um die negativen Beschäftigungseffekte, die von der Ersetzung von Arbeit durch billige Energie ausgehen. Klimaschutz und ökologische Modernisierung wirken dem entgegen. Daher das atypisch breite Spektrum potenziell positiver Nebeneffekte. Sie betreffen zentrale Aspekte nachhaltiger Entwicklung. Das macht die hohe Relevanz des hier behandelten Themas aus.

Der Ansatz der Mehrfachnutzen-Analyse in der Klimaforschung sollte also einen systematischen Status in einem übergeordneten Kontext haben. Das ist neben dem Impact-Assessment die Anwendung auf die nachhaltige Entwicklung.

#### 6 Mehrfachnutzen: ein Vehikel interessenbezogener Politikintegration der Klimapolitik

Das Klimaschutzpaket Meeseberg (2007) wurde, koordiniert vom Kanzleramt und dem Umweltministerium, von sechs Ministerien umgesetzt. Es war mithin ein Politikfeld, dessen *ownership* im Staatsapparat bereits stark verankert war. Man kann dies in Kategorien des Multiple-benefit-Ansatzes übersetzen: Die Bauverwaltung stand für eine Bauwirtschaft, die in zunehmendem Maße von klimafreundlichen Investitionen im Wohnungssektor profitierte, die Forschungsverwaltung für die Unternehmen, die von der Innovationsförderung im Klimaschutz profitierten, die Agrarverwaltung für eine Landwirtschaft, die vom Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), aber auch von der Förderung von Biotreibstoff profitierte, und so weiter. Hinzu kommen die Umweltverwaltungen, die mit dem Klimaschutz auch eine bessere Luftqualität anstreben. Eine ähnlich breite sektorale Verankerung findet sich heute auch in der Klimapolitik anderer Länder und nicht zuletzt in der EU.

Diese multi-sektorale Verankerung der Klimapolitik bezeichnen wir als „interessenbezogene Politikintegration“. Damit ist gemeint, dass die hier erreichte Politikintegration ihre Stärke daraus bezieht, dass sie interessenorientiert ist und insbesondere die Interessen unterschiedlicher Sektoren von Wirtschaft und Verwaltung anspricht. Darin unterscheidet sie sich von normgeleiteten Ansätzen, die von ethischen Begründungen bis zu verpflichtenden Handlungsnormen reichen (Schaik/Schunz 2012). Interessen definieren wir dabei als grundlegende, auf spezifische Vorteile gerichtete Handlungsorientierung, die Akteuren mit hoher Wahrscheinlichkeit unterstellt werden kann. Die amerikanische Umweltbehörde EPA, die ausdrücklich für einen sektoralen Ansatz plädiert, verankert das angesprochene Unternehmensinteresse in einer neueren Studie primär bei den Kosten vermiedener sektoraler Schäden (EPA 2015). Dieser Ansatz bietet wesentliche Anhaltspunkte notwendiger Krisenvermeidung. Für eine interessenbezogene Verankerung der Klimapolitik dürften aber die möglichen positiven Impacts eine höhere Motivationskraft haben. Vor allem die ökonomischen Co-Benefits verweisen auf Interessen, die bei hinreichender Kenntnis genutzt werden können. Das be-

trifft so wichtige Gebiete wie Innovation, neue Geschäftsfelder, Produktivitätsgewinne oder Beschäftigung. Aber auch die Förderung des ländlichen Raumes, die Vermeidung hohen Kühlwasserverbrauchs oder hoher Umweltbelastungen durch Kohlekraftwerke sind nicht nur eine Angelegenheit von Normen und Werthaltungen, sondern betreffen kalkulierbare Interessen. Dieser Interessenbezug macht den Mehrfachnutzen-Ansatz für die Klimapolitik aber auch im Weiteren für die nachhaltige Entwicklung attraktiv.

## 7 Klärungsbedarf: Wer hat welchen Nutzen?

Probleme des Mehrfachnutzen-Ansatzes der Klimapolitik liegen nicht nur in der Quantifizierung. Die Vielfalt möglicher Co-Benefits macht es oft auch schwierig, sie auf die hier interessierenden Interessenlagen verschiedener Akteure zu beziehen. Zu fragen ist hier (Ministry of the Environment 2009):

- Was ist die Art des Nutzens: Sind es konkrete Chancen, Verbesserungen oder erzielbare Gewinne, die das Eigeninteresse bestimmter Akteure ansprechen, wie etwa die Beschäftigung in der Bauindustrie oder die verringerte Luftverschmutzung? Oder sind es lediglich längerfristig vermiedene Risiken, Schäden und Kosten (bspw. in der Landwirtschaft oder im Bereich vulnerabler Küstenstädte), deren Sichtbarkeit zunächst gering ist?
- Wer sind die potenziellen Nutznießer und die Interessen, die von Co-Benefits profitieren – Wirtschaftssektoren, gesellschaftliche Gruppen und Sektoren des Staatsapparates oder (nur) die Allgemeinheit und das Gemeinwohl.
- Wo fallen die Vorteile an: als globaler, nationaler, regionaler oder lokaler Nutzen, in Europa oder in Afrika?
- Wann fällt der konkrete Nutzen oder der vermiedene Schaden an – zeitnah oder in ferner Zukunft? Das zeitliche Auseinanderfallen von Ursache und Wirkung spielt beim Klimawandel und seiner Bewältigung eine wichtige Rolle.
- Zielt der gewählte Multiple-benefit-Ansatz vorrangig auf die Mobilisierung konkreter Interessen für Klimaschutzbelange, so wird der konkrete, zeitnahe Nutzen für relevante Akteure vor Ort im Vordergrund stehen. Wir definieren demgemäß den interessenbezogenen Zusatznutzen des Klimaschutzes gezielt in Bezug auf diese politische Mobilisierung konkreter Interessen. Diese engere Definition des interessenbezogenen Zusatznutzens des Klimaschutzes betrifft die konkrete Identifizierbarkeit, den Interessenbezug, die Zeitnähe und den realen Gewinn im Gegensatz zum vermiedenen Risiko oder Schaden. Der interessenbezogene Zusatznutzen klimapolitischer Maßnahmen kann demnach als konkreter positiver Nutzen beschrieben, gemessen und von anderen Faktoren abgegrenzt werden, er kann bestimmten Interessen zugeschrieben werden und ergibt sich in einem für die Interessengruppe relevanten Zeitraum (weniger als zehn Jahre).

Unterscheidet man nur die Art des Nutzens und die Art des angesprochenen Interesses, so lässt sich der bisherige Dis-

*„Die Mehrfachnutzen ermöglichen eine engere Verknüpfung von Klimapolitik mit einer nachhaltigen Wirtschafts- und Sozialpolitik“*

kurs zu den Co-Benefits des Klimaschutzes zweidimensional wie folgt strukturieren: (1) einmal akteursbezogen auf der Achse zwischen den Polen „langfristige, ferne Allgemeininteressen“ und „konkrete Eigeninteressen im räumlichen und zeitlichen Nahbereich“; (2) zum anderen sachbezogen auf der Achse zwischen den Polen „konkreter Nutzen beziehungsweise Gewinn“ und „vermiedener Schaden oder vermiedenes Risiko“. Dies ermöglicht eine Beurteilung danach, wie konkret, zeitnah und positiv der mögliche Nutzen für bestimmte Akteure ist. Insbesondere der Interessenbereich des interessenbezogenen Zusatznutzens dürfte für eine Mobilisierung konkreter Akteure die größte Bedeutung haben. Dem stehen traditionelle klimapolitische Diskurse betroffener Wirtschaftszweige gegenüber, bei denen es einzig um die Vermeidung kurzfristiger Kostenbelastungen durch den Klimaschutz geht. Der Stern-Report hat das anzusprechende Interessenspektrum vor allem in Richtung auf langfristige Vermeidungsinteressen erweitert (Stern 2007; The Global Commission on the Economy and Climate 2015). Der IPCC hat bei den im vierten Sachstandsbericht thematisierten 18 Mehrfachnutzen den Bereich der zeitnahen, konkreten Nutzen im Nahbereich einbezogen, ohne tiefer auf ihn einzugehen.

## 8 Ausblick: Aktuelle klimapolitische Relevanz

Wenngleich die globale Transformation zu erneuerbaren Energien aufgrund ihrer vielen Vorteile und zunehmender Wettbewerbsfähigkeit langfristig unumkehrbar scheint, stellen geplante Investitionen in das fossile Energiesystem noch immer eine ernsthafte Bedrohung für das Weltklima dar. Dies gilt insbesondere für eine ganze Reihe von Ländern mit stark steigender Energienachfrage und dadurch anstehende substanzielle und langfristige Investitionsentscheidungen im Energiebereich, darunter Indien, Südafrika oder die Türkei. Der geplante massive Ausbau von Kohlekraftwerken zur Deckung der steigenden Energienachfrage droht, klimapolitische Pfadabhängigkeiten für Jahrzehnte zu schaffen. Angesichts bereits identifizierter Kipp-Punkte im Weltklima und der Notwendigkeit, den weltweiten Umbau der Energiesysteme zu beschleunigen, sollten diese Pfadabhängigkeiten vermieden werden. Neben gemeinwohl- und langfristorientierten ordnungsrechtlichen Möglichkeiten können interessenbezogene Zusatznutzen (Co-Benefits) erneuerbarer Energien zusätzlicher Treiber für einen beschleunigten Umbau sein und klimaschädliche Pfadabhängigkeiten abwenden.

## 9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aus den vorhergehenden Befunden können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Das breite Spektrum möglicher Mehrfachnutzen (multiple benefits) der Klimapolitik legt eine ressortübergreifende Berücksichtigung durch die Politik nahe.
- Ihr Governance-Vorteil liegt in ihrem Potenzial für eine interessenbezogene Politikintegration und der breiten Aktivierung unterschiedlicher Sektoren (Energie, Bau, Verkehr, Industrie, Landwirtschaft, aber auch Forschung, Gesundheit, Umweltschutz etc.).
- Der Multiple-benefit-Ansatz ermöglicht neue strategische Koalitionen und eine engere Verknüpfung von Klimapolitik mit einer nachhaltigen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Eine Ausweitung der Perspektive auf die Green Economy und ihre nachhaltige Ressourcennutzung ist möglich, weil auch sie durch einen vielfachen Mehrfachnutzen gekennzeichnet ist.
- Der angemessene systematische Ort für eine breitere Anwendung des Multiple-benefit-Ansatzes ist das Impact Assessment, das in vielen Ländern bereits praktiziert wird. Impact Assessment schließt grundsätzlich mögliche negative Begleiteffekte ein.
- Zugleich weist dieser Ansatz wiederholt thematisierte Probleme auf, wenn es um ein systematisch quantitatives Assessment geht. Sie liegen darin begründet, dass Co-Benefits einerseits fernliegende globale Nutzen und andererseits zeitnahe lokale Vorteile darstellen können. Sie können überdies zum einen bloße Schadensvermeidung, zum anderen konkrete materielle Vorteile bedeuten. Zudem gibt es ein breites Spektrum lokaler und regionaler Unterschiede. Nur ein Teil möglicher Co-Benefits ist für konkrete Akteure als zurechenbarer Nutzen darstellbar.
- Wenn es darum geht, mit dem Multiple-benefit-Ansatz die Handlungsbedingungen der Klimapolitik zu verbessern, wird es vorrangig um seine konkreten, zeitnahen und zurechenbaren Begleitvorteile gehen. Auf sie sollte sich ein Impact Assessment der Klimapolitik konzentrieren. Dabei liegt es nahe, Begleitvorteile für die Sektoren näher zu umreißen, deren Interessenlagen genutzt werden sollen.
- In diesem Sinne stellen aus unserer Sicht Co-Benefits-Assessments eine sinnvolle Erweiterung von MRV-Verfahren zur Überprüfung von Klimaschutzanstrengungen dar, wie sie das Pariser Klimaabkommen vorsieht.
- Dies schließt die Verwendung von umfassenderen Checklisten weiterer Begleitvorteile und -risiken nicht aus. Schließlich gewinnt der Multiple-benefit-Ansatz seine Attraktivität aus zusätzlichen Vorteilen des Klimaschutzes.
- Im Sinne der Legitimation und der Überzeugungskraft des interessenbezogenen Co-Benefits-Ansatzes bedarf es wissenschaftlich abgesicherter, systematischer und nachvollziehbarer Erhebungsmethoden, die auch negative Auswirkungen bilanzieren. Das sollte pragmatische Lösungen allerdings nicht ausschließen.

## Literatur

- Adler, J. (2000): Greenhouse Policy without Regrets. A Free Market Approach to the Uncertain Risks of Climate Change. Im Internet unter: [www.assets.documentcloud.org/documents/1693504](http://www.assets.documentcloud.org/documents/1693504)
- Bollen, J./Guay, B./Jamet, St./Corfee-Morlot (2009): Co-benefits of Climate Change Mitigation Policies: Literature Review and New Results. In: OECD Economics Department Working Papers No. 693.
- Global Commission on the Economy and Climate (2015): The New Climate Economy Report 2005. Washington, DC, World Resources Institute.
- Easton, D. (1965): A Systems Analysis of Political Life. Wiley.
- EPA (2015): Climate Change in the United States – Benefits of Global Action. Washington, D. C.
- Helgenberger, S. (2016): Social Benefits of Renewable Energies. Creating The Environment for Societal Ownership – Lessons Learned from Germany's Energiewende. In: The Egyptian German Science Monitor, Issue 2, March 2016.
- IPCC (2001): Climate Change 2001: Mitigation. Cambridge, New York.
- IPCC (2007): Climate Change 2007 – Mitigation of Climate Change. Cambridge, New York.
- IPCC (2014): Fifth Assessment Report III: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Cambridge, New York.
- IRENA (2016): Renewable Energy Benefits: Measuring the Economics. Abu Dhabi.
- International Energy Agency (2014): Capturing the Multiple Benefits of Energy Efficiency. Paris.
- Jacob, K./Ferretti, J./Guske, A. L. (2012): Sustainability in Impact Assessments. A Review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission.
- Jänicke, M. (2016): The Multi-Level System of Global Climate Governance – The Model and its Reality. In: Journal of Environmental Policy and Governance (forthcoming).
- Jänicke, M./Schreurs, M./Töpfer, K. (2015): The Potential of Multi-Level Global Climate Governance IASS Policy Brief 2/2015.
- Krupnick, A./Burtraw, D./Markandya, A. (2000): The Ancillary Benefits and Costs of Climate Change Mitigation: A Conceptual Framework. In: OECD (Hrsg.): Ancillary Benefits and Costs of Greenhouse Gas Mitigation. Paris, OECD: 53–94.
- Ministry of the Environment (2009): Manual for Quantitative Evaluation of the Co-Benefits Approach to Climate Change. Tokyo.
- Morrison-Sounders, A./Pope, J./Bond, A. (Hrsg.) (2015): Handbook of Sustainability Assessment. Edward Elgar.
- OECD (2011): Towards Green Growth. Paris, OECD.
- Schaik, L. G. van/Schunz, S. (2012): Explaining EU Activism and Impact in Global Climate Politics: Is the Union a Norm- or Interest-Driven Actor? In: Journal of Common Market Studies 50/1: 169–186.
- Stern, N. (2007): The Economics of Climate Change. Cambridge.
- UNFCCC (2015): Paris Agreement.
- UNEP (2011): Towards a Green Economy – Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication.
- World Bank (2014): Climate-smart Development. Washington, DC.

### AUTOREN + KONTAKT

**Dr. Martin Jänicke** ist Professor am Environmental Policy Research Centre der Freien Universität Berlin und Senior Fellow des Institute for Advanced Sustainability Studies.



Environmental Policy Research Centre, Freie Universität Berlin, Patschkauer Weg 51, 14195 Berlin.

**Dr. Sebastian Helgenberger** ist Leiter des IASS-Forschungsprogramms zur Energiewende am Institute for Advanced Sustainability Studies e. V. (IASS).



IASS, Berliner Straße 130, 14467 Potsdam.  
Tel.: +49 331 28822-382,

E-Mail: [sebastian.helgenberger@iass-potsdam.de](mailto:sebastian.helgenberger@iass-potsdam.de)