

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

EVACONSULT
EVALUIERUNG FORSCHUNG BERATUNG

Januar 2026

Das Policy Lab:

**eine neue Form eines praxistauglichen
Experimentierraums zur Stärkung
von Verwaltungshandeln für nachhaltige
kommunale Zukunftsprojekte**

Abschlussbericht

AZ 40047/01

Autor:innen

Andreas Knie (WZB, Projektverantwortlicher)
Annette Barkhaus (Evaconsult)
Dagmar Simon (Evaconsult)
Mareike Bösl (WZB)
Weert Canzler (WZB)
Juliane Haus (WZB)
Lara Meyer (WZB)

Forschungsgruppe Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung (DiMo)
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Reichpietschauer 50
D – 10785 Berlin

In Kooperation mit:

Evaconsult GbR
Emser Straße 22
10719 Berlin

Fördermittelgeber:

Dieses Forschungsprojekt wird durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autor:innen.

Laufzeit:

01.01.2025 bis 31.01.2026

Förderkennzeichen:

AZ 40047/01

Website Fachgebiet: Policy Lab | WZB
Projekt-Blog: Blog - Digitale Mobilität (wzb.eu)

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



EVACONSULT
EVALUIERUNG FORSCHUNG BERATUNG

gefördert durch



Deutsche
Bundesstiftung Umwelt

www.dbu.de

Inhalt

| | |
|----------------------------------------------------------|----|
| 1. Zusammenfassung..... | 4 |
| 2. Bericht | 4 |
| 2.1 Anlass und Zielsetzung des Projekts..... | 4 |
| 2.2 Arbeitsschritte und Methoden..... | 6 |
| 2.2.1 Literaturrecherche..... | 6 |
| 2.2.2 Empirische Erhebung..... | 6 |
| 2.2.3. Juristische Beratung..... | 8 |
| 2.2.4 Konzeptionelle Auswertung | 8 |
| 2.2.5 Monitoring und Evaluation..... | 9 |
| 2.2.6 Beirat | 12 |
| 2.2.7 Handreichung | 12 |
| 2.2.8 Abschlusskonferenz..... | 12 |
| 2.2.9 Zusammenarbeit mit Kooperationspartner:innen | 13 |
| 2.3 Ergebnisse..... | 13 |
| 2.4 Fazit | 16 |
| 3. Anhang | 17 |

1. Zusammenfassung

Das Projekt hatte zum Ziel, ein Konzept für ein Policy Lab auszuarbeiten, das sowohl als Experimentierraum für Verwaltungsinnovation als auch zu Bewältigung komplexer systemischer Herausforderungen auf kommunaler Ebene dienen soll. Im Fokus stand die Entwicklung neuer Kooperationsformen zwischen Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft. Ausgangspunkt bildete die Diagnose, dass Kommunalverwaltungen strukturell vielfach noch nicht auf die Bearbeitung oder gar Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen wie den demografischen Wandel, die Digitalisierung sowie die Energie- und Verkehrswende vorbereitet sind. In der stark arbeitsteiligen Verwaltungsstruktur bedarf es ressortübergreifender Lösungen, um diesen Anforderungen in ihren komplexen Verschränkungen gerecht zu werden.

Das hier entwickelte Konzept eines Policy Labs geht über die seit einigen Jahren vorangetriebene transdisziplinäre Forschung und über die Einrichtung von Reallaboren hinaus, insofern vor Ort eine „hybride“ Organisationseinheit geschaffen werden soll, in der Wissenschaft und Verwaltung langfristig zusammenarbeiten, um ein konkretes Problem auf kommunaler Ebene zu identifizieren, und eine für den lokalen Kontext angemessene Lösung zu entwickeln. Entscheidend ist, dass diese Lösung dann in gemeinsamer Verantwortung auch umgesetzt werden soll. Daher bedarf es zu Beginn der Einrichtung eines Labs einer demokratischen Legitimation.

Zur konzeptionellen Ausarbeitung wurden Expert:inneninterviews durchgeführt und systematisch ausgewertet sowie eine umfassende Literaturrecherche vorgenommen. Die gewonnenen Erkenntnisse wurden fortlaufend mit einem begleitenden Beirat aus Vertreter:innen der Wissenschaft, der Kommunalpolitik und der Verwaltung reflektiert und weiterentwickelt. Als zentrales Ergebnis entstand eine Handreichung, die Zielsetzung, Funktionsweise und mögliche Finanzierungsmodelle eines Policy Labs für interessierte Akteure erläutert. Darüber hinaus konnte die Erprobung des erarbeiteten Konzepts in Form von „Pilotlabs“ in Kooperation mit interessierten Kommunen vereinbart werden.

2. Bericht

Im Folgenden werden Anlass und Zielsetzung, geplante und erreichte Ergebnisse sowie die Öffentlichkeitsarbeit dargestellt und diskutiert.

2.1 Anlass und Zielsetzung des Projekts

Demografischer Wandel, Digitalisierung, Wärmewende, Migration, Verkehrs- und Energiewende, die Vitalisierung der Innenstadtreionen: Für Städte und Gemeinden sind die Herausforderungen in den nächsten Jahren sehr voraussetzungsvoll. Die Notwendigkeit der Transformation zu mehr Resilienz und nachhaltiger Lebensqualität ist unbestritten. Ausgehend von der Diagnose, dass viele der genannten großen gesellschaftlichen Herausforderungen insbesondere auf kommunaler Ebene anzugehen sind,

rückt das Policy Lab als interessanter Erprobungsort für Städte und Gemeinden in den Fokus. In den Kommunen werden die Konsequenzen nachhaltigen Handelns konkret erlebbar und zugleich zeigen sich auf kommunaler Ebene deutlich die Konsequenzen versäumter Transformationsanstrengungen. Kommunen und Landkreise stehen damit unter besonderem Druck, konkrete, auf sie zugeschnittene Lösungen zu entwickeln und diese auch umzusetzen. Dabei können sie nicht „einfach“ auf innovative Lösungsmodelle, die von wissenschaftlicher Seite entwickelt worden sind, zurückgreifen. Diese müssen auf die konkreten Bedingungen vor Ort übertragen und angepasst werden. Es geht darum, einzelne Herausforderungen wie beispielsweise die Verkehrswende nicht isoliert zu betrachten, sondern sie in einen systemischen Zusammenhang zu stellen und integrativ zu bearbeiten, sprich etwa mit Stadtplanungs- und Energiekonzepten zusammen anzugehen. Dies stellt die Verwaltung aufgrund ihrer Organisation mit klar getrennten Zuständigkeiten und zum Teil wenig ausgeprägter Kommunikation über die unterschiedlichen Bereiche hinweg vor erhebliche Probleme. Umgekehrt werden – selbst bei einem integrativen Ansatz – wissenschaftliche Erkenntnisse unter idealtypischen Bedingungen gewonnen, so dass es für die konkrete Umsetzung weiterer Schritte bedarf.

Das hier entwickelte Konzept eines Policy Labs geht über die seit nunmehr einigen Jahren vorangetriebene transdisziplinäre Forschung und über die Einrichtung von Reallaboren hinaus, insofern das Lab zu dauerhaften Veränderungen führen soll. Dazu werden vor Ort „hybride“ Organisationseinheiten geschaffen, in denen Wissenschaft und Verwaltung zusammenarbeiten. Diese Einheit soll – demokratisch legitimiert – das konkrete Problem auf kommunaler Ebene identifizieren, eine für den lokalen Kontext angemessene Lösung entwickeln und diese – das ist entscheidend – auch umsetzen. Das Lab soll wissenschaftliche Expertise in längerfristigem Format in kommunale Verwaltungen einbinden und so Kommunen darin unterstützen, notwendige Transformationsprojekte umzusetzen. Das Konzept wurde als Handreichung aufbereitet, mit der interessierte Kommunalverwaltungen einen Leitfaden für die Einrichtung eines Policy Labs erhalten.

Die Entwicklung dieses Konzeptes wurde vor allem durch Expert:inneninterviews und eine umfassende Aufbereitung des Forschungsstands ermöglicht. Darüber hinaus ist juristische Expertise zur Konstruktion, Rechtsform und Legitimation eines Policy Labs eingeflossen. Ein Beirat hat das Projekt über die gesamte Laufzeit begleitet, so dass Zwischenergebnisse mit den Mitgliedern aus Wissenschaft, Verwaltung und Politik diskutiert wurden. Ergebnisse dieser Diskussion flossen in die konzeptionelle Weiterentwicklung mit ein. Abschließend wurde das Konzept für das Policy Lab und die evaluative Begleitung im Rahmen einer Konferenz einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt.

2.2 Arbeitsschritte und Methoden

2.2.1 Literaturrecherche

Über die gesamte Laufzeit des Projektes wurde der Forschungsstand zu Policy Labs in einer umfassenden Literaturanalyse erarbeitet. Aufbauend auf dieser Analyse erfolgte die Erarbeitung adressatenspezifischer Interviewleitfäden sowie eine erste Auswahl geeigneter Expert:innen für die Durchführung qualitativer Interviews.

Der inhaltliche Schwerpunkt der Literaturanalyse lag zunächst auf den unterschiedlichen Formaten wissenschaftlicher Politikberatung, die sich in den vergangenen Dekaden im nationalen und internationalen Kontext etabliert haben. Dabei standen Formate im Vordergrund, die in Struktur und Arbeitsweise mit dem geplanten Policy Lab vergleichbar sind. In einem nächsten Schritt wurden konkrete Formen von Organisation, Governance und Verortung solcher Einheiten sowie deren weitergehende theoretische Einordnung und begriffliche Schärfung in den Mittelpunkt gerückt.

Es wurde eine Lücke in der Forschungsliteratur identifiziert, die sich mit dem konkreten Aufbau, der Arbeitsweise und der rechtlichen Verortung von Policy Labs und vergleichbaren Formaten befasst. Dies gilt insbesondere für Labs auf kommunaler Ebene. Zudem zeigte die Analyse eine insgesamt unscharfe Verwendung des Begriffs „Policy Lab“ in der Forschungsliteratur. Durch einen systematischen Literaturvergleich wurde eine für die Projektarbeit funktionale Definition des Begriffs erarbeitet sowie eine Abgrenzung zu verwandten Konzepten, insbesondere zu Public Innovation Labs, vorgenommen.

Darüber hinaus wurde ein vergleichender Überblick zum Autonomiegrad und zu den Handlungsbefugnissen verschiedener Formen wissenschaftlicher Politikberatung erarbeitet. Der Autonomiegrad beschreibt hierbei den Grad der institutionellen Unabhängigkeit von politischen und administrativen Strukturen, während die Handlungsbefugnisse die Möglichkeiten zur Beschlussfassung und Umsetzung entwickelter Maßnahmen umfassen. Die bisherigen Ergebnisse deuten darauf hin, dass das geplante Policy Lab hinsichtlich Autonomie und Befugnissen eine besondere Stellung im Vergleich zu bestehenden Formaten einnimmt.

2.2.2 Empirische Erhebung

Insgesamt wurden 19 leitfadengestützte Interviews geführt. Befragt wurden Vertreter:innen aus der Kommunalverwaltung und der Politik sowie aktive Wissenschaftler:innen in strukturell ähnlichen Labs

oder mit projektrelevanter Expertise. Die Interviews wurden in der Regel online via Zoom durchgeführt, nach Einholung des Einverständnisses aufgezeichnet, transkribiert und anschließend mit Methoden der empirischen Sozialforschung ausgewertet. Die Auswertung haben die Projektbeteiligten zunächst separat vorgenommen und dann in mehreren Teammeetings gemeinsam konsolidiert. Die Ergebnisse wurden dem Beirat präsentiert und intensiv mit den Mitgliedern diskutiert.

Tabelle 1: Interviewees nach Berufsfeld, mit Datum, Berufsbezeichnung und institutioneller Anbindung

| Nr. | Position | Name | Datum | Disziplin/Position | Institution |
|-----|--------------|---------------------------|----------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Politik | Dagmar Schulz | 20.03.25 | Landrätin | Lüchow-Danneberg |
| 2 | | Uwe Schneidewind | 13.03.25 | Oberbürgermeister | Wuppertal |
| 3 | | Ulrich Berghoff | 14.03.25 | Bürgermeister | Drolshagen |
| 4 | Verwaltung | Johannes Hofinger | 22.05.25 | Referent | Österreich Bundesministerium für Innovation, Mobilität und Infrastruktur |
| 5 | | Maike Linzel | 09.07.25 | Regierungsoberssekretärin | GovLab Arnsberg |
| 6 | | Felix Weißbrich | | Leiter | Straßen- und Grünflächenamtes Friedrichshain-Kreuzberg |
| 7 | | Tobias David | 28.04.25 | Stabschef | Stadt Leipzig |
| 8 | Wissenschaft | Volker Blees | 05.05.25 | Prof. für Verkehrswesen | Hochschule Rhein-Main |
| 9 | | André Bruns | 06.05.25 | Prof. für Mobilitätswesen und Verkehrsmanagement | Hochschule Rhein-Main |
| 10 | | Lydia Rintz | 22.05.25 | Prof. für Städtebau | Technische Hochschule Lübeck |
| 11 | | Bernard Truffer | 06.05.25 | Prof. für Geography of Transitions in Urban Infrastructures | Utrecht University |
| 12 | | Sabine Brück-Dürkopp | 02.05.25 | Prorektorin für Personal | RWTH Aachen |
| 13 | | Franziska Ehnert | 02.05.25 | Wissenschaftliche Mitarbeiterin | Leibniz Institut für ökologische Raumentwicklung |
| 14 | | Nataliia Sokolovska | 13.05.25 | Forschungsprogrammleiterin: Wissen & Gesellschaft | Alexander Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft |
| 15 | | Stephane Vincent | 08.10.25 | Direktor und Gründer | La 27e Région |
| 16 | | Silke Timm & Busso Grabow | 29.07.25 | Wissenschaftliche Mitarbeiter:innen | Transformationsraum N |
| 17 | | Agnes Förster | 16.05.25 | Lehrstuhlinhaberin Planungstheorie und Stadtentwicklung | RWTH Aachen |
| 18 | Andere | Edda Müller (Expertin) | 22.04.25 | | Politikwissenschaftlerin, ehem. Ministerialbeamtin |
| 19 | | Kit Lykketoft (Labs) | 08.05.25 | Direktorin | Copenhagen Convention Bureau, ehem. MindLab (Dänemark) |

2.2.3. Juristische Beratung

Eine wesentliche Frage ist die nach der rechtlichen Verankerung eines solchen Labs. Darüber hinaus bedarf es der Klärung, mit welchen Befugnissen es ausgestattet und zugleich demokratisch legitimiert sein soll. Hierfür wurden die juristischen Partner, Professor Janbernd Oebbecke (Rechts- und Verwaltungswissenschaftler der Universität Münster) und Dr. Hubertus Baumeister (Kanzlei BBG und Partner), konsultiert. Zunächst erarbeitete Herr Oebbecke aus rechtswissenschaftlicher Perspektive ein Gutachten. Dieses Gutachten liegt vor (Anhang 3). Professor Oebbecke hat die Grundgedanken dem Beirat präsentiert und mit den Beiratsmitgliedern diskutiert.

Das Gutachten zeigt eine Vielfalt an Möglichkeiten der rechtlichen Verankerung auf: Es eignen sich hier die rechtliche Form der GmbH, der AÖR (öffentliche-rechtliche Anstalt oder die des Eigenbetriebs (vgl. Anhang 3). Ergänzt wurden diese durch den Beitrag der Beiratssitzungen, in denen die Form der *besonderen Aufbauorganisation (BOA)* vorgeschlagen wurde. Diese ist eine „Zeitlich begrenzte Organisationsform für umfangreiche und komplexe Aufgaben, insbesondere Maßnahmen aus besonderen Anlässen [...].“ (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

Durch die außerdem beauftragte Kanzlei BBG und Partner wurde ein Bericht erstellt, der die gegenwärtigen Hürden innerhalb von Kommunalverwaltungen, wie sie sich exemplarisch im Kontext der Umsetzung von Mobilitätsmaßnahmen ergeben, untersucht und erläutert. In diesem Bericht werden zudem die rechtlichen Möglichkeiten von Kommunen zur Umsetzung lokaler Maßnahmen abgesteckt und hierauf bezogen die Rolle zukünftiger Policy Labs eingeordnet (Anhang 4).

2.2.4 Konzeptionelle Auswertung

Auf der Grundlage der erhobenen Daten sowie der rechtlichen Expertise wurde unter Berücksichtigung der Diskussion mit dem Beirat zunächst die empirische Basis verbreitert. Nachdem eine Lücke in den bisher erhobenen Daten zur Perspektive der Verwaltung und der konkreten Zusammenarbeit von Wissenschaft und Verwaltung festgestellt wurde, wurde die Anzahl der Interviews von 16 auf 19 erhöht. Dabei wurde der Fokus auf Verwaltungsmitarbeitende und wissenschaftliche Mitarbeitende vergleichbarer Labs gelegt. Anschließend wurde das Konzept entsprechend der Auswertung angepasst. Die Ergebnisse zeigten, dass eine Anbindung des wissenschaftlichen Personals in einem Policy Lab an ihre wissenschaftlichen Institutionen aus unterschiedlichen Gründen aufrechterhalten werden sollte. Zum einen bleibt damit die Anbindung an den gegenwärtigen wissenschaftlichen Diskurs erhalten, zum anderen wird ein wissenschaftlicher Karriereweg offengehalten. Dieses eindeutige Ergebnis führt in der Konsequenz dazu, dass ein mittelfristig angelegtes Policy Lab vornehmlich mit Teilzeitstellen ausgestattet oder von einer zwischenzeitlichen Beurlaubung der wissenschaftlichen Mitarbeitenden von ihrer akademischen Stelle ausgegangen werden sollte.

Ebenfalls angepasst wurde die maximale Laufzeit eines PolicyLabs, diese wurde von 7 auf 5 Jahre reduziert. Befragungen, rechtliche Beratung und Feedback aus dem Beirat ergaben zur Frage der Anbindung eines solchen Labs die Empfehlung, das Lab innerhalb der Verwaltung zu verorten. Dies erklärt sich durch den spezifischen Fokus auf Umsetzung, welche durch eine Einbindung in die Akteursstrukturen der Verwaltung erleichtert wird. Wesentliche Prozesse, die zur Umsetzung von Maßnahmen notwendig sind, können schneller getätigt werden.

Durch die geführten Interviews wurden außerdem geeignete Profile für wissenschaftliche Mitarbeitende ausgearbeitet. Dabei zeigte sich, dass vor allem ein hohes Maß an interdisziplinärem Denken, Offenheit für andere Perspektiven und systemisches Verständnis von großer Bedeutung sind. Denkbare Positionen sind sowohl Pre-doc, Post-doc wie auch Stellen für Professor:innen.

Im Bedarfsfall sollte zusätzliche Expertise in Form von Gutachten sowie Ressourcen für Moderation und Konfliktmanagement ermöglicht werden.

2.2.5 Monitoring und Evaluation

Ein Konzept, dass sich mit der Bewertung einer neuen transdisziplinären Form der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Verwaltung, in diesem Fall Kommunalverwaltung, befasst, muss in Rechnung stellen, dass das Policy Lab ein Format „in flux“ ist. Weil das Policy Lab auf die Bewältigung eines vorab definierten Problems in einem neuen Format zielt, geht es in der Begleitung und Evaluation des Vorhabens nicht allein um seine Wirkung (den Impact) sondern auch darum eine neue Akteurskonstellation und ihre Zusammenarbeit zu begleiten. Zudem soll ein erweitertes Impact-Verständnis zugrunde gelegt werden, dass über das lineare Modell der Wirkungsbetrachtung hinausgeht. Es steht die Arbeit in einer heterogenen Akteurskonstellation im Vordergrund, die unterschiedliche Wirkungen erzielen kann. Ergänzend dazu ist die Entwicklung adäquater Kriterien und Indikatoren zur Bewertung des Impacts eine Aufgabe der Begleitung und Evaluation.

Ko-produktives Vorgehen und Impact-Pathway-Modell

Eine ko-produktive Begleitung und Evaluation zielt darauf, (1) in der regelmäßigen Begleitung einen Reflexionsraum für die Mitwirkenden zu schaffen und (2) mit Blick auf eine abschließende Evaluation im Zuge der Einrichtung eines solchen Labs sich bereits auf qualitative, ggf. quantitative und Prozessindikatoren zu verständigen. Diese Indikatoren haben daher sowohl die Ergebnisse der Arbeit (Outcomes, Impact) als auch die Qualität des Prozesses im Lab im Auge.

Das hier vorgelegte ko-produktive Evaluationskonzept erhebt den Anspruch, dass das konkrete Vorgehen sowohl für die Begleitung als auch für die Evaluation gemeinsam mit der wissenschaftlichen und der Verwaltungsseite erarbeitet wird. Daher werden hier sowohl wissenschaftliche Perspektiven

eine Rolle spielen als auch die Erfahrungen und Interessen der Verwaltungsseite. Zudem gilt es die Erwartungen der Förderer mit zu berücksichtigen. Ziel ist es, sich gemeinsam auf ein Vorgehen und Indikatoren zu verständigen, in denen der prozessuale Erfolg und die Wirkung im Sinne der erzielten Veränderungen in einem umfassenden Sinne erfasst wird.

Das Impact-Pathway-Modell ermöglicht es, die eigene und beteiligte Arbeits- und Organisationseinheiten sowie ihre Umwelten (in unserem Fall die Verwaltung) in den Blick zu nehmen, um Faktoren zu identifizieren die zur Wirkungsentfaltung beitragen oder ihr entgegenstehen.

Idealerweise werden zu Beginn eines Policy Labs von den beteiligten Akteuren Arbeitsphasen festgelegt, die sich am Ziel des Transformationsprojekts orientieren. Grob kann man die Arbeitsphasen in drei Schritte unterteilen:

- (1) Ko-kreative Arbeit zur Verständigung auf Prozess- und Wirkungsdimensionen zu Prozessbeginn
- (2) gemeinsame Arbeit im Policy Lab während der Pilotphase abschließende Bewertung und Festlegung der nächsten Schritte
- (3) abschließende Bewertung und Festlegung der nächsten Schritte

Die Anwendung von Impact Pathways erfolgt während einzelner Phasen eines Prozessverlaufs. Ob und welche Wirkungen in den jeweils betroffenen Bereichen erzielt werden können, soll durch so genannte „Interventionen“ (zumeist qualitativer Art in Form Workshops) erörtert und dargestellt werden. Dies ermöglicht eine Nachsteuerung während laufender Prozesse. Nicht zuletzt steht hierbei die Frage im Vordergrund, ob und wie Umstände retrospektiv überwunden werden konnten bzw. prospektiv überwunden werden können. So ist es gängig, dass in Projekten jederzeit neue Umstände auftreten, die vorherige Planungsschritte infrage stellen. Gerade in komplexen Transformationsvorhaben können sich Rahmenbedingungen ändern, die berücksichtigt werden müssen. Mit dem Pathway kann erreicht werden, durch eine Serie kurzer Interventionen gemeinschaftlich den Sinn von Handlungsschritten zu überprüfen und hierauf aufbauend das weitere Vorgehen nachzujustieren.

Ein besonderes Augenmerk wird bei dem Impact Pathway für Policy Labs auf die Kooperationsformen zwischen Wissenschaftler:innen und Mitarbeiter:innen aus der Verwaltung gerichtet. Da diese Formen der Zusammenarbeit erst „eingeübt“ werden müssen (wer bringt wann welche Interessen und Ressourcen ein, welches Wissen kann genutzt werden...) und nicht nach einem bestimmten vorgegebenen Muster ablaufen, ist die Beobachtung funktionaler und nicht-funktionaler Arbeits- und Austauschformen von hoher Bedeutung. Hier spielen auch informelle Gespräche, laufende Beobachtungen und spontane Eindrücke eine wichtige Rolle. Vor allem die Reversibilität eingeübter

Kooperationsformate, wo sie sich als nicht effizient erweisen, sollte von vornherein bedacht werden. Zu guter Letzt ist es wichtig die Möglichkeit nicht-intendierter Effekte von Handlungen als Teil eines Lern- und Adaptionsprozesses zu berücksichtigen.

Im Policy Lab soll es zu einer Wissens- und Verantwortungspartnerschaft kommen. Denn es geht nicht allein darum, gemeinsam Lösungen zu entwickeln (Wissen), sondern darum diese auch umzusetzen. Die unterschiedlichen Perspektiven und Expertisen gilt es hier produktiv zu verschränken. Darauf sollten sich auch die gemeinsam festgelegten Indikatoren beziehen.

Als Prozessindikatoren können beispielsweise das Ausmaß und Qualität der Kooperation der beteiligten Akteure im Lab erfasst werden. Als qualitative Indikatoren eignen sich dokumentierte Veränderungen, die von den konkreten Plänen und Entscheidungen bis hin zu konzeptionellen Veränderungen auch jenseits des Policy Labs im Hinblick auf Wissen und Einstellungen reichen. Auch der Kapazitätsaufbau selbst, d.h. Veränderungen von Fähigkeiten und Fachwissen der Beteiligten im Lab und außerhalb ist eine wichtige Wirkung, die erzielt wird. Zudem sollte die Vernetzung im Sinne der Veränderungen in der Anzahl und Qualität von Beziehungen und Vertrauen dokumentiert werden. Im Rahmen von Interviews, Fokusgruppen oder Retreats lassen sich diese qualitativen Veränderungen und die Lernprozesse erfassen und dokumentieren. Mit den Beteiligten soll auch versucht werden, quantitative Veränderungen zu erfassen.

Um Indikatoren zu entwickeln, sind mehrere Schritte erforderlich, die sich – wie oben beschrieben – an den Zielen des Vorhabens orientieren sollten.

- (1) Offen Ideen sammeln, um gemeinsam zu bestimmen, woran die Lab-Beteiligten erkennen, dass sie ein bestimmtes Ziel erreicht haben.
- (2) Ideen strukturieren und zu einem Indikatorenset zusammenfassen (differenziert nach Prozess-, qualitativen und quantiativen Indikatoren).
- (3) Priorisieren: Aus der Vielzahl an unterschiedlichen Indikatoren die entscheidenden zu identifizieren, um mit einem möglichst geringem Aufwand die Prozessqualität und die Wirkung der Arbeit im Lab erfassen zu können.

Die ko-produktive Evaluation des Policy Labs ist als begleitendes und interaktives Format konzipiert. Das heißt, dass die externe Evaluationsgruppe sich als Partner des Policy Labs versteht, die entlang der Arbeitsprozesse im Lab Feedback-Schleifen, Workshops oder Retreats organisiert, die den erreichten Fortschritt dokumentieren und sich mit Gelingensbedingungen, Herausforderungen, Hemmnissen, Widerständen, und Misserfolgen auseinandersetzt. Die Evaluationsgruppe wird an den Sitzungen im Policy Lab – sofern nichts dagegenspricht – in einer ausschließlich beobachtenden Position teilnehmen

und Wahrnehmungen, Einschätzungen etc. rückspiegeln. Darüber hinaus sind Interviews mit dem „Umfeld“, vor allem in der Verwaltung vorgesehen.

Zum Abschluss wird die Evaluationsgruppe den Mitgliedern des Policy Labs einen auswertenden Bericht zu den Kooperationsformen, den erreichten Zielen und ihren Voraussetzungen sowie auch zu hemmenden Faktoren vorlegen. Der Bericht orientiert vorrangig darauf, Lernprozesse anzustoßen, die insgesamt für derartige Formate und Transformationsprojekte in Kommunen von Interesse sind und insbesondere in der zweiten Phase der Labs Verwendung finden sollten.

2.2.6 Beirat

Der Beirat bestand aus Expert:innen, die das Konzept aus unterschiedlichen Perspektiven diskutieren konnten: Mitglieder waren Bürgermeister und Kommunalvorsitzende, hochrangige Verwaltungsmitarbeitende sowie Wissenschaftler:innen mit Expertise in ko-kreativer Forschung (für die Liste aller Beiratsmitglieder siehe Anhang 1). Der Beirat tagte am 04.07.25 und am 24.10.25 im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. In beiden Sitzungen wurden bisherige Ergebnisse durch die am Policy Lab beteiligten Forschenden präsentiert und anschließend diskutiert. Daneben wurden zwei mögliche Praxisbeispiele eines Policy Labs durch Vertreter zweier interessierter Kommunen vorgestellt.

2.2.7 Handreichung

Die Handreichung wurde als einführende Anleitung für interessierte Praxisakteure der Kommunen und interessierte Wissenschaftler:innen erstellt. Sie beinhaltet eine konzeptionelle Einführung in das Konzept des Policy Labs und stellt Aufbau und Personalstrukturen sowie mögliche Zielsetzungen und Aufgaben dar. Weiter erläutert die Handreichung Erfolgsfaktoren und Bedingungen für ein solches Policy Lab, das Evaluationskonzept sowie den Finanzierungsbedarf und mögliche Finanzierungsmodelle. Über die unter „Öffentlichkeitsarbeit“ in diesem Bericht aufgeführten Kanäle wurde die Handreichung verteilt und dient als erste Informationsquelle für interessierte Akteure.

2.2.8 Abschlusskonferenz

Die zweitägige Abschlusskonferenz diente der Veröffentlichung und Präsentation des erarbeiteten Konzepts. Die Veranstaltung fand am 27. und 28.11.2025 im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung statt. In einer ersten Podiumsdiskussion am 27.11. 2026 debattierten Theresia Bauer

(Geschäftsführerin Baden-Württemberg Stiftung), Elisabeth Niejahr (Geschäftsführung Hertie-Stiftung), Uwe Schneidewind (Oberbürgermeister Wuppertal a.D.), Wolfgang Schröder (Universität Kassel) und Ulrike Wolf (Deutsches Institut für Urbanistik) die Problemstellung „Was für eine Staatsreform benötigen wir, um systemische, innovative Projekte in Kommunen zu ermöglichen?“. Am Folgetag wurden das fertige Konzept des Policy Labs und der begleitenden Evaluation präsentiert sowie mit dem Publikum und geladenen Gästen diskutiert. Dagmar Schulz (Landrätin von Lüchow-Danneberg), Felix Weißbrich (Berliner Forsten) und Ulrich Berghof (Bürgermeister von Drolshagen) stellten anschließend ihre Kommunen als mögliche Praxisbeispiele für die Erprobung eines Policy Labs vor. Abschließend diskutierten Klaus Kordowski (Stiftung Mercator), Sabine Kunst (Joachim Herz Stiftung), Volker Meyer-Guckel (Stifterverband), Martin Schulte (Deutsche Bundesstiftung Umwelt) und Adelheid Wessler (VolkswagenStiftung) unter der Themenstellung „Wieso transformative und transdisziplinäre Projekte fördern – Erfahrungen und Potenziale“.

2.2.9 Zusammenarbeit mit Kooperationspartner:innen

Die Zusammenarbeit mit Partner:innen aus Kommunalverwaltungen und -politik gestaltete sich zum einen über den Beirat, zum anderen über die Befragungen in den Expert:inneninterviews. Uli Berghof (Bürgermeister von Drolshagen), Dr. Uli Molter (Verwaltung Oberursel), Prof. Dr. Uwe Schneidewind (Oberbürgermeister von Wuppertal), Dagmar Schulz (Ländrätin von Lüchow-Danneberg), Felix Weißbrich (Amtsleiter am Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg) und Guido Zielke (Präsident der Landesverkehrswacht) waren Mitglieder des Beirats, um das Projekt aus der Praxisperspektive zu bewerten. Mit Ausnahme von Uli Molter und Guido Zielke wurden diese Beiratsmitglieder zudem im Zuge der empirischen Datenerhebung interviewt und haben so zusätzlich zur Ausarbeitung und Anpassung des PolicyLab Konzeptes beigetragen.

Eine weitere Gruppe an Kooperationspartnern waren außerdem die Vertreter fördernder Stiftungen Martin Schulte (DBU) und Dr. Klaus Kordowski (Mercator-Stiftung) die ebenfalls Beiratsmitglieder waren (vgl. Anhang 1).

2.3 Ergebnisse

Die geplanten Ziele des Projektes konnten vollständig erreicht werden. Das Konzept konnte ausgearbeitet und basierend auf der empirischen Erhebung, Daten aus der Literaturrecherche und

Diskussionen im Beirat angepasst werden. Hieraus wurde die geplante Handreichung erstellt. Darüber hinaus konnten mehrere Praxispartner gefunden werden, die das Projekt in praktischer Umsetzung in ihre Kommunen übernehmen wollen.

Ein erstes Pilot Policy Lab wurde mit der Kommune Drolshagen als Kooperationspartner vereinbart. Ziel des Labs wird die Aufstellung eines Bebauungsplans, sowie eines tragfähigen Geschäftsmodells für das von der Kommune geplante Zukunftsquartier „Drei Höfe“ sein. Weiter ist eine Zusammenarbeit mit dem Land Berlin zur Umsetzung der Novelle des Klimaanpassungsgesetzes („Baumentscheid“) in Anbahnung.

Das Policy Lab wird nach Auswertung aller erhobenen Daten und der Diskussion mit dem Beirat als eigene Einheit in der Verwaltung definiert, um sichtbar ausgewiesen und weder als Stababteilung noch als Linienorganisation seine Aufgaben anzugehen. Dazu werden dem Lab von der Legislative die notwendigen Befugnisse erteilt, Bescheide zu erlassen oder Eingaben zu entwickeln, die von der Legislative verabschiedet werden. Das Lab kann auf der Ebene einer Kommune oder auch eines Landkreises angesiedelt sein und soll Lösungen für Probleme entwickeln, für die es keine bestehenden Umsetzungsroutinen gibt.

Für die mittelfristige Perspektive sollten die Labs von einer neuen Einheit gemanagt werden, die außerhalb der Verwaltung angesiedelt sein sollte: durch eine zu gründende „Policy Lab gGmbH“, deren Gesellschafter eine oder mehrere Stiftungen sein könnten und deren Aufgabe darin bestünde, die Finanzierung zu sichern, Personal bereitzustellen und den wissenschaftlichen Teil der Arbeiten zu unterstützen. Mit ihr sollen die Labs optimal organisiert und gesteuert und vor allen Dingen alle typischen Restriktionen öffentlicher Verwaltungen ausgeglichen werden. Einstellung des wissenschaftlichen Personals sowie auch die Bereitstellung von flüssigen Finanzmitteln unabhängig von kameralistischen oder anderen haushaltsrechtlichen Zwängen, gehören ebenso in den Aufgabenbereich dieser Einheit.

Als weitere Projekterfolge sind zu nennen:

- ❖ Es wurde eine Lücke in der Forschungsliteratur identifiziert, die sich mit dem konkreten Aufbau, der Arbeitsweise und der rechtlichen Verortung von Policy Labs befasst. Dies gilt insbesondere für Policy Labs auf kommunaler Ebene in Deutschland.
- ❖ Das Konzept wurde auf Basis der empirischen Erhebung und der Diskussion im Beirat präzisiert und angepasst.
- ❖ Die zweitägige Abschlussveranstaltung fand am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung statt. Die Ergebnisse wurden einer breiten Menge an Expert:innen aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung präsentiert und mit ihnen diskutiert.

- ❖ Eine Handreichung für Verwaltungen zur Installation und Nutzung eines Policy Labs wurde erstellt.
- ❖ Eine Handreichung für Kommunen und interessierte Wissenschaftler:innen zur Etablierung eines Policy Las wurde erstellt.
- ❖ Ein Forumbeitrag zum Policy Lab wurde im GAIA Special Issue „Mobilität verstehen und zukunftsfähig gestalten“ eingereicht.
- ❖ Ein Fachartikel für das Sonderheft der Zeitschrift „Moderner Staat“ 2026 wurde eingereicht.
- ❖ Das Gutachten zur rechtlichen und demokratischen Legitimierung wurde erstellt – mit einem grundsätzlich positiven Ergebnis. Eine solche Einheit kann geschaffen werden.
- ❖ Es wurde ein Evaluations- und Impact-Pathway Konzept für kommende PolicyLabs erarbeitet.
- ❖ Drei der insgesamt fünf interessierten Kommunen haben konkrete Bedarfe für ein PolicyLab formuliert:

1. Lüchow-Danneberg

Lüchow-Danneberg ist ein niedersächsischer Landkreis und einer der größten und zugleich der am Dünnsten besiedelte Kreise in Deutschland. Das Verhältnis von Fläche und Einwohnenden verstärkt das in ländlichen Gegenden generell vorhandene Problem der unzureichenden Erreichbarkeit jenseits des eigenen Pkw. Der Landkreis grenzt an drei verschiedene Bundesländer (Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) und ist dabei Teil der Metropolregion Hamburg. Eine kundenorientierte, integrierte ÖV-Planung war unter diesen Umständen nur unzureichend möglich. Der Landkreis grenzt im Osten zudem an die Elbe, an der es auf dieser Strecke wenig Übergänge und Fährverbindungen gibt, und die Möglichkeiten der Mobilität der Einwohner:innen weiter einschränkt. Die Leitung des Landkreises arbeitet daran Alternativen zum gängigen ÖPNV zu etablieren. Der Landkreis ist Aufgabenträger und könnte hier eine Reihe von neuen Angeboten platzieren, die gemeinsam mit einer neuen Flächennutzungsplanung die Aufenthaltsqualität steigert und eine nachhaltige Mobilität mit höherer Erreichbarkeit schafft. Die amtierende Landrätin Dagmar Schulz möchte mit Hilfe eines Policy Labs ein flächendeckendes „On-Demand“-Angebot etablieren, das völlig neue Wege geht und die bisherigen ÖPNV-Strukturen ausschließlich auf die Schüler- und Auszubildenden-Verkehre konzentriert.

2. Drolshagen

Drolshagen ist eine Stadt im Kreis Olpe im Regierungsbezirk Arnsberg in Nordrhein-Westfalen. Unter Bürgermeister Ulrich Berghof wurde mit Unterstützung der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) das zukunftsorientierte Bebauungskonzept „Drei Höfe“ entwickelt. Es vereint nachhaltige, intergenerationale Wohn-, Arbeits- und Gastgewerbeformen, die auf den demografischen Wandel reagieren – kombiniert mit einer vollständig regenerativen Energieversorgung. Zur Realisierung hat die Stadt gemeinsam mit der Sparkasse die Genossenschaft „Land.Leben.Drolshagen“ gegründet. Die Stadtverwaltung sieht sich aber nicht in der Lage, ein solch komplexes Bauprojekt voranzutreiben und den notwendigen Bebauungsplan anzugehen. Gleichzeitig möchte man aber die öffentlich-rechtliche Steuerung beibehalten und den Baugrund sowie die Pläne nicht oder jedenfalls nicht ausschließlich an einen privaten Investor übergeben. Der Bürgermeister verspricht sich durch ein Policy Lab die weitere Konzeptentwicklung, die Erstellung des B-Plans sowie die Ingangsetzung einer entsprechenden Projektträgerschaft, um hier für den ländlichen Raum eine neue Form von Alternative zur dominanten Ein- und Zweifamilienhausstruktur etablieren zu können.

3. Berlin

Das Abgeordnetenhaus Berlins hat eine Novelle des Klimaanpassungsgesetzes beschlossen, dass mehr als die Verdoppelung des Berliner Straßenbaumbestandes vorsieht. Weiterhin wurden mehr Grünflächen, Hitzeaktionspläne und eine Verbesserung des Regenwassermanagements beschlossen. Hierzu müssen graue und grüne Landesebene in den Arbeitsprozess eingebunden werden. Zur Planung des sehr hohen Organisationsaufwandes, der Erarbeitung eines Umsetzungsplans und Methodenvorschlägen wurde in Zusammenarbeit mit dem Projekt die Einrichtung eines Policy Labs vorgeschlagen. Zur Ermöglichung der benötigten sektorübergreifenden und transdisziplinären Arbeitsstrukturen bietet sich die seine Struktur im besonderen Maße an.

- ❖ Das Projekt wird voraussichtlich im Jahr 2026 in die Nächste Projektphase übergehen. Es wird ein Pilotlab mit einer antizipierten Dauer von einem Jahr in Kooperation mit der Kommune Drolshagen, sowie voraussichtlich mit dem Land Berlin eingerichtet.

2.4 Fazit

Die Ziele des Projektes konnten erreicht werden und eine anschließende Kooperation mit Partnern aus der Praxis steht in Aussicht.

Das entworfene Konzept wurde aufgrund der in den Interviews erhobenen Daten geringfügig verändert. Die geplante Form der Integration der Wissenschaftlichen Mitarbeiter:innen in die Verwaltung wurde flexibilisiert, die geplante maximale Laufzeit der PolicyLabs wurde von sieben auf fünf Jahre reduziert und finanzielle Kapazitäten für die Beauftragung zusätzlicher Expertise wurden integriert.

3. Anhang

- Handreichung zur Umsetzung eines Policy Labs
- Evaluationskonzept für eine Begleitung eines Policy Labs
- Teilnehmendenliste Beirat
- Programm Abschlussveranstaltung
- Rechtsgutachten zu den Möglichkeiten eines Policy Lab
- Policy Lab für nachhaltige Mobilität der Kommunen – Umsetzungsorientierte Verwaltungsabläufe für den Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz sowie die nachhaltige städtebauliche Entwicklung nach der Novellierung des Straßenverkehrsrechts 2024

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

EVACONSULT

EVALUIERUNG FORSCHUNG BERATUNG

Das Policy Lab:

**Eine neue Form eines praxistauglichen
Experimentierraums zur Stärkung
von Verwaltungshandeln für nachhaltige kommunale
Zukunftsprojekte**

Gefördert mit Mitteln der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU)

Förderkennzeichen AZ 40047

Zusammenfassung

Kommunen stehen vor großen systemischen Herausforderungen wie Klimaschutz, Energie-, Wärme- und Mobilitätswende, Migration. Sie erfordern komplexe Transformationsprozesse – auch auf kommunaler Ebene, ohne dass die „klassischen“ Verwaltungsstrukturen von Gemeinde oder Landkreis darauf eingestellt sind.

Das Policy Lab ist ein neues, kooperatives Format zwischen Kommunalverwaltung und Wissenschaft, das darauf abzielt, die Leistungsfähigkeit der Kommunen in komplexen Transformationsaufgaben zu bearbeiten. Es kann die in diesem Zusammenhang dysfunktionalen arbeitsteiligen Verwaltungsstrukturen überschreiten. Das Lab ist flexibel und auf Zeit angelegt.

Drei grundlegende Bedingungen sollten als Voraussetzung für die Schaffung eines Labs vorliegen:

1. ein konkretes, von einer Kommune formuliertes Problem, das in der Komplexität die bisherigen Verwaltungsstrukturen überfordert;
2. der politische Wille, ein solches Problem lösen zu wollen und dafür das neue Instrument eines Labs einzusetzen;
3. die Verfügbarkeit wissenschaftlicher Expertise in dem zu bearbeitenden Feld.

Das Policy Lab ermöglicht, sektorübergreifend Lösungen zu erarbeiten und auch umzusetzen. Die Verwaltung definiert das Problem und gemeinsam mit den wissenschaftlichen Akteuren können integrierte, langfristig wirksame Lösungen entwickelt und umgesetzt werden. Wissenschaft übernimmt hier eine unterstützende Funktion.

Das Lab wird von der Kommune eingerichtet – auch mit dem Ziel, wissenschaftliche Expertise in den Verwaltungsprozess zu integrieren. Dabei steht nicht die Erzeugung neuen wissenschaftlichen Wissens im Vordergrund, sondern die praktische Bewältigung konkreter Transformationsvorhaben im kommunalen Auftrag.

Das hier vorgeschlagene Konzept eines Policy Labs geht daher über die seit einigen Jahren vorangetriebene transdisziplinäre Forschung und die Einrichtung von Reallaboren deutlich hinaus, insofern auf Zeit ein verbindlicher hybrider, d.h. aus Verwaltung und Wissenschaft sich bildende Umsetzungsraum innerhalb der Verwaltung geschaffen wird.

Angesichts dieses neuen Schritts ist es für das Gelingen des Policy Lab notwendig, diesen Prozess mit entsprechenden Reflexions-, Monitoring- und Evaluationsmaßnahmen zu begleiten. So kann im Projektverlauf das neue Vorgehen sowie die Fortschritte der Arbeit reflektiert, dokumentiert und ggf. nachjustiert werden.

Um demokratisch legitimiert arbeiten zu können, wird das Lab auf Antrag der Legislative oder der Exekutive eingerichtet und vom Parlament bestätigt.

Bei der Gründung wird das Problem definiert und ggf., falls vorhanden, der sich abzeichnende Lösungsweg skizziert. Entscheidend ist dabei festzuhalten, welche Ressourcen bereitgestellt und welche Verwaltungsstellen zu welchem Zeitpunkt abgeordnet werden und ob gegebenenfalls Neubesetzungen erforderlich sind. Idealweise sind bereits konkrete Personen benannt, die aus unterschiedlichen Verwaltungseinheiten und wissenschaftlichen Disziplinen stammen. Über mehrere Jahre arbeiten sie im Lab zusammen. Die neue Arbeitseinheit in der Verwaltung fördert kreatives Denken und erhöht die Entscheidungsfreiheit in einer ansonsten sehr regelbasierten Umwelt.

Kommunen unter Druck

Demografischer Wandel, Digitalisierung, Wärmewende, Migration, Verkehrs- und Energietransformation sowie Vitalisierung der Innenstadtreionen: Für Städte und Gemeinden sind die Herausforderungen in den nächsten Jahren groß. Die Notwendigkeit der Transformation zu mehr Resilienz und nachhaltiger Lebensqualität ist unbestritten. Insbesondere im Bereich des Verkehrs treten immer wieder große Konflikte auf. Die Dominanz des Autos im öffentlichen Raum, sowohl im fließenden als auch im ruhenden Verkehr, stößt zunehmend an funktionale Grenzen. Neben den erwähnten Herausforderungen müssen sich Verwaltungen auch mit der Digitalisierung und einer Verschiebung von Wertepreferenzen aktiv auseinandersetzen, die die bisherige Verwaltungspraxis in Frage stellen. Zwar erlauben eine Reihe von gesetzlichen Neuerungen auf Bundesebene -wie die Novelle des Straßenverkehrsrechts 2024- den Kommunen größere Spielräume in ihrer eigenverantwortlichen Gestaltung. Diese Möglichkeiten verlangen jedoch nach zusätzlichen Kapazitäten und stellen somit Herausforderungen dar, die sich kaum mit den aktuellen Strukturen und der herrschenden „Verwaltungskultur“ bewältigen lassen. Es werden daher neue Strukturen und Prozesse benötigt, die es ermöglichen, diesen Herausforderungen systemisch zu begegnen. Dabei müssen ressortübergreifend neue Ideen und Konzepte entwickelt werden.

Gerade auf kommunaler Ebene gibt es oft keine Routinen für die Umsetzung von Lösungen für komplexe Transformationsherausforderungen. Solche Lösungen können daher in speziell hierauf ausgelegten Policy Labs erarbeitet werden. Für die oben genannten Herausforderungen gilt es Problemlösungen auf kommunaler Ebene zu eruieren und umzusetzen. Diese Lösungen müssen sektorenübergreifend gestaltet sein: Die Mobilitätswende kann nicht allein durch einen neuen ÖPNV-Fahrplan gestaltet werden. Es müssen digitale Dienste wie Car-sharing und On-Demand-Verkehr integriert werden. Eine Neuaufteilung des Straßenraumes ist

notwendig, Institutionen der Kommunen, ihre Strukturen und Prozesse, müssen an eine veränderte Verkehrsplanung angepasst werden. Hierfür müssen flexible Strukturen in den sehr arbeitsteilig organisierten Kommunalverwaltungen eingebracht werden.

Die Verwaltung von Kommunen ist üblicherweise in Fachbereichen organisiert. Dazu gibt es in der Regel Stabsstellen. Aufgrund dieser arbeitsteiligen Struktur mit den jeweils in den Fachbereichen definierten Arbeitsabläufen und -prozessen ist die Verwaltung nicht optimal aufgestellt, um neue und komplexe Probleme anzugehen und zu lösen. Die Kompetenzen der einzelnen Fachbereiche – etwa zur Vorbereitung der Vergabe, zur Erarbeitung von Finanzierungskonzepten oder zur Organisation und Wahl einer geeigneten Gesellschaftsform – sind beispielsweise oft fragmentiert.

Nicht allein die Kommunalverwaltung steht unter Druck, sondern auch die Wissenschaft. Denn zunehmend wird gerade von der öffentlich geförderten Forschung erwartet, dass diese Arbeiten Wirkung in die Gesellschaft erzeugen. Forschungsarbeiten, selbst grundlagenorientierte, sollen ihren Impact erhöhen und ihren „Gebrauchswert“ zeigen. Diese Perspektivänderung kann als Interesse an neuen, teilweise experimentellen Kooperationsformaten mit Akteuren aus dem kommunalen Sektor mit dem Ziel, Prozesse flexibler und effektiver zu gestalten sowie wissenschaftliche Expertise stärker in Verwaltungshandeln einzubinden.

Wissenschaftliche Expertise und Unterstützung für Verwaltungen

Nicht ein genereller Mangel an operativem Wissen ist aus Sicht von Kommunalpolitik für die Mitarbeit im Lab entscheidend, sondern die wissenschaftliche Kompetenz, Wissen zu synthetisieren und Strategien in hinreichend flexible Umsetzungspläne zu übersetzen.

Policy Labs sind Einheiten, die geschaffen werden, um Innovationen im öffentlichen Sektor zu fördern, indem sie die Kluft zwischen Forschung, Politik und Praxis überbrücken. Sie sind experimentelle und transdisziplinäre Räume, in denen unterschiedliche Akteursgruppen zusammengebracht werden, um komplexe gesellschaftliche Herausforderungen mit kreativen und evidenzbasierten Methoden zu bearbeiten. Diese Labs entwickeln Lösungen für konkrete Probleme in Zuständigkeitsbereichen des öffentlichen Sektors. Beispielsweise unterstützen sie bei der Festlegung neuer Maßnahmen z.B. neuer Mobilitätslösungen und finden Wege zur effektiven Umsetzung dieser.

Das Policy Lab hat das Ziel, wissenschaftliche Expertise langfristig und in stabiler Form in kommunale Verwaltungen einzubinden. So können die Entwicklung und Umsetzung effektiver und durch wissenschaftliche Evidenz gestützter Lösungen für kommunale Herausforderungen gelingen. Hierbei entsteht ein interner Experimentierraum für

Verwaltungsinnovation. Dadurch können neue Formen der Zusammenarbeit in neuen Akteurskonstellationen und neue sektor- sowie institutionsübergreifende Arbeitsformate erprobt werden. Komplexe Problemstellungen können so von den verschiedenen beteiligten Akteuren gezielt angegangen werden.

Ein Policy Lab wird als gesonderte Einheit innerhalb der Verwaltung eingerichtet. Ziel des Policy Labs ist es, langfristige Maßnahmen zu etablieren die ein von der Kommune definiertes Problem lösen wie etwa die Einrichtung bedarfsorientierter Mobilitätslösungen, bauliche Lösungen für den demographischen Wandel oder andere Anpassungen an Klimaschutzvorgaben, Digitalisierungsvorhaben und ähnliche Themen. Nach der Problemdefinition und Bestimmung des Bedarfs der Kommune wird eine Laufzeit von bis zu fünf Jahren für ein Policy Lab festgelegt. Anschließend wird das dafür notwendige wissenschaftliche und Verwaltungspersonal im Lab eingesetzt. Das Lab steht dabei unter der Leitung der kommunalen Verwaltung.

Die Rolle der Wissenschaft im Policy Lab

Die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik soll im Policy Lab im Vergleich zu den unterschiedlichen Formaten der wissenschaftlichen Politikberatung und der transdisziplinären Forschung auf eine neue Grundlage gestellt werden. Bei der Politikberatung stehen vorrangig lineare Formen im Vordergrund - Politik beauftragt die Wissenschaft und diese liefert wiederum ein Gutachten oder andere Formen von Expertise ab.

Beim Policy Lab ist das gemeinsame Ziel von Wissenschaft und Verwaltung zur Lösung eines konkreten Transformationsvorhabens von Kommunen beizutragen. Das heißt die gemeinsame Arbeit ist umsetzungsorientiert und auch von wissenschaftlicher Seite nicht darauf ausgerichtet primär neues Wissen zur Bedienung eigener Reputationsstandards zu generieren. Ziel und Thema des Policy Labs wird ja von der Kommune festgelegt. Für ein erfolgreiches Lab erfolgen die Aushandlungsprozesse für die Umsetzung eines Transformationsprojekts auf Augenhöhe zwischen Wissenschaft und Verwaltung.

Das Referenzsystem Wissenschaft erwartet als vorrangigen Output die Publikation von Forschungsergebnissen in Form von referierten Artikeln. Nur diese Produkte der wissenschaftlichen Arbeit zahlen in die Währung Reputation ein. Wissenschaftliche Karrierewege werden nach dieser Reputationslogik bestimmt. Damit ist das Verhältnis Wissenschaft und Gesellschaft eindeutig durch wissenschaftsinterne Standards strukturiert.

Allerdings interessieren sich mehr und mehr Wissenschaftler:innen für den den Impact ihrer Forschungsarbeiten. Dafür sind sie an einer zeitlich befristeten Zusammenarbeit im Policy

Lab zu gewinnen. Für sie stellt die Mitarbeit eine inhaltliche Bereicherung dar, um ihre wissenschaftlichen Erkenntnisse einem Praxistest zu unterziehen und zudem die Arbeitsergebnisse für zukünftige Forschungsfragen nutzen zu können. Sie arbeiten in unterschiedlichen Teilzeit- oder Vollzeitmodellen im Lab mit, ohne ganz aus dem Referenzsystem Wissenschaft herauszufallen, d.h. sie werden weiter publizieren, lehren oder nehmen an den üblichen Kommunikations- und Kooperationsformen der Wissenschaft teil. Im Lab lassen sie sich jedoch für einen definierten Zeitraum vollständig auf die Logik der Arbeit an einer konkreten Problemlösung ein.

Gleichzeitig ist die anhaltende Anbindung an eine Hochschule oder Forschungseinrichtung für die Politik/Verwaltung durchaus von Interesse, insbesondere wenn es sich um eine Einrichtung mit hohem Renommee handelt, die somit auch in das Lab und die Kommune „einzahlt“. Zudem können die erzielten Ergebnisse wiederum ins Wissenschaftssystem eingespeist und dort validiert werden.

Die Rolle der Verwaltung im Policy Lab

Das Policy Lab wird als Einheit innerhalb der Verwaltung angelegt, die das Problem definiert, zu dem das Lab arbeitet.

Verwaltungshandeln ist in der Regel durch eine hohe Prozessqualität gekennzeichnet. Dies betrifft vor allem die normalen Verwaltungsvorgänge. Allerdings ist damit verbunden, dass diese Prozesse vielfach zeitintensiv gestaltet sind, da unterschiedliche Einheiten der Verwaltung einbezogen werden müssen. Gerade für dringliche komplexe und transformative können solche Routinen den Fortschritt von Vorhaben verzögern und auch behindern.

Zugleich tragen Verwaltungsangestellte in vielfältiger Weise Verantwortung und treffen dabei auf immer komplexer werdende rechtliche und andere Vorgaben, die zudem nicht immer kongruent sind. Dies führt unter anderem dazu, dass Mitarbeitende Risiken scheuen, wenn es um innovative und nicht erprobte Problemlösungen jenseits der eingespielten Prozessroutinen geht.

Das Policy Lab kann als eigene, demokratisch legitimierte Einheit abteilungsübergreifend Verantwortung übernehmen. und trägt zur Entlastung regulärer Verwaltungsprozesse bei. Der Teil des Personals, der aus der Verwaltung kommt, sollte – ähnlich wie im Fall des wissenschaftlichen Personals - „einen Draht“ in die Verwaltung aufrechterhalten, so dass es ggf. zur Überprüfung und Neujustierung bestehender Prozesse kommen kann. Jenseits der Führungsebene (vgl. unten) ist ein Teilzeitmodell auch auf der Verwaltungsseite zu favorisieren, um kontinuierlichen Austausch zwischen dem Policy Lab als neuer Einheit und den bestehenden Referaten und Abteilungen sicherzustellen.

Governance und Struktur eines Policy Labs

An der Spitze des Labs sollte eine Führungspersönlichkeit stehen, die von der Verwaltungsseite die neue Einheit führt und repräsentiert. In der Wahl der Führungspersönlichkeit spiegelt sich die wünschenswerte und notwendige Grundhaltung der Mitarbeitenden eines Policy Labs wider, nämlich sich – vergleichbar der Aufbruchstimmung in einem Start-up – sehr stark für das Problem und die gesuchte innovative Lösung engagieren zu wollen.

Diese Führungspersönlichkeit wirkt motivierend und integrierend in das Policy Lab hinein. Zugleich sollte sie ein vertrauensvolles Verhältnis zu Verwaltung und Politik haben bzw. gezielt aufbauen. Ein hohes Maß an kommunikativen Fähigkeiten ist erforderlich, um auch in die Öffentlichkeit hineinwirken und mit den Stakeholdern verhandeln zu können.

Insbesondere für diese Leitungsperson ist nicht nur die fachliche Expertise entscheidend, sondern ihre Offenheit für unterschiedliche Perspektiven, ein hohes Maß an Empathie, eine Vertrautheit mit Verwaltungsprozessen. Mit ihr sollte eine Ermöglichungskultur geschaffen werden, die die Mitarbeitenden ermutigt, etwas auszuprobieren, auch wenn sie im ersten Anlauf ggf. scheitern. Dieses Risiko ist in einem solchen Vorhaben inhärent.

Sowohl die Verwaltungs- als auch die politische Seite sollten nach dem Beschluss der Einrichtung eines Labs dem Policy Lab den für seinen Erfolg notwendigen Rückhalt liefern. Im Geiste der oben genannten Ermöglichungskultur kann die Arbeit in einem Policy Lab gelingen. Ohne Risiko kann eine solche Arbeit allerdings nicht aufgenommen werden, Darüber sollte allen bewusst sein. Daher ist der Rückhalt gerade auch dann wichtig, wenn in einem ersten Schritt Probleme auftauchen.

Das Erfolgskriterium des Labs ist die Lösung von genau definierten Transformationsproblemen in den Fällen, wo die klassische Verwaltung nicht ausreichend leistungsfähig ist und die Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Akteuren zu unverbindlich und zu zufällig gestaltet ist. Es sind drei grundlegende Bedingungen, die wichtige Voraussetzung für die Einsetzung eines Labs sind:

1. ein konkretes Problem, das in der Komplexität die bisherigen Verwaltungsstrukturen überfordert;
2. der politische Wille, ein solches Problem lösen zu wollen und dafür das neue Instrument eines Labs einzusetzen;
3. die Verfügbarkeit wissenschaftlicher Expertise in dem zu bearbeitenden Feld.

Ein Lab sollte in einer eigenen Organisationseinheit geführt sein. Es muss einerseits wie eine Behörde arbeiten, andererseits Offenheit für neue Formen und Prozesse der Problemdefinition, -bearbeitung und -lösung aufweisen. Hierfür bedarf es des Aufbaus von Organisationsentwicklungskompetenz, der Fähigkeit, von Modellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung (z. B. aus der Privatwirtschaft) zu lernen, und einer verbindlichen, gemeinsam festgelegten Projektmanagement-Logik. Verwaltungshandeln bleibt dabei rechtssicher und regelkonform, aber zugleich effizient und zukunftsgerichtet.

Die Einheit muss dazu von der Legislative eingesetzt werden. Durch eine Organisationsverfügung werden die Kompetenzen für Bescheide, Anordnungen und Erlasse je nach Anlass und Zweck festgelegt sowie Meilensteine, Zeit und Ressourcen fixiert analog einer klassischen Aufbau- oder Projektorganisation. Festgelegt werden Berichtspflichten.

Welche genaue formale Struktur gewählt wird, ob eine OE innerhalb der Verwaltung oder eine eigene Rechtsform (GmbH oder AöR) gewählt wird, hängt vom Gegenstandsbereich ab. In aller Regel sind eigenständige OE innerhalb eines Amtes mit Weisungsbefugnis zu favorisieren. Es stehen aber auch andere Formen des Gesellschaftsrechts prinzipiell zur Verfügung.

Ein Lab sollte nicht auf Dauer angelegt sein, sondern vielmehr mit einer Laufzeit von bis zu fünf Jahren eingerichtet werden. Die Organisationseinheit wird zu gleichen Teilen vom Personal aus der Administration sowie der Forschung getragen, dabei sollte der Grundsatz gelten, dass beide Seiten ihre Kosten selbst tragen, die erforderlichen Sachmittel aber unter anderem über eine eigens einzurichtende Serviceeinheit bereitgestellt werden. Die Leitung des Labs übernimmt nach Abstimmung eine Person aus der Verwaltung mit Weisungsbefugnis, die allerdings keinen Durchgriff auf arbeitsrechtliche Fragen erlaubt. Die Arbeitgebereigenschaften obliegen alleine einer unterstützenden Serviceeinrichtung. Es werden keine weiteren formalen Hierarchien festgelegt. Eventuelle Unterschiede im Gehalt werden durch zusätzliche Mittel für eine temporäre Höherstufung kompensiert. Je nach Aufgabenzuschnitt bestünde das Lab aus mindestens sechs, höchstens zwölf Personen. Hinzu kommen dann noch fakultativ weiterer externer Sachverstand.

Die Personalrekrutierung erfolgt ebenfalls jeweils in eigener Verantwortung. Das wissenschaftliche Personal wird nach Absprache mit der Verwaltung von der Servicegesellschaft ausgewählt und finanziert.

Da die Karrierepfade weder in der Wissenschaft zumal durch den nach wie vor sehr hohen Befristungsanteil derzeit nicht besonders attraktiv sind, könnte ein solches Lab als interessanter Arbeitsplatz erscheinen, zumal es Exit-Optionen in verschiedene Richtungen ermöglicht.

Entscheidend für das Gelingen der jeweiligen Labs dürfte die bereits genannte Serviceeinrichtung sein. Denn die Flexibilität und Leistungsfähigkeit des Labs hängen davon ab, dass die Personalrekrutierung sowie die Bereitstellung von Sachmitteln durch Externe erfolgen kann. Eine solche Serviceeinheit orchestriert sozusagen von „Außen“ die Ressourcenbereitstellung und operiert hier ohne die formalen Vergabeverordnungen öffentlicher Verwaltungen. Eine solche Einheit sollte daher – obwohl privatwirtschaftlich organisiert und finanziert – im öffentlich-rechtlichen Format unterwegs sein. Als Finanzier und Gesellschafter dieser Serviceeinheit kämen Stiftungen in Frage, die auf diese Weise eine demokratisch legitimierte Einheit mit Mitteln unterstützen, um Verwaltungshandeln mit Beteiligung von Wissenschaft zu dynamisieren. Zu den zentralen Aufgaben dieser „Policy Lab Aufbau- und Unterstützungseinheit gGmbH“ (Polalü) gehört:

- a) die Sicherung der Finanzierung von Personal- und Sachmitteln;
- b) die Personalrekrutierung der einzelnen Labs;
- c) das Monitoring und die Evaluierung.

Monitoring und Evaluation

Das Policy Lab zielt auf die Bearbeitung einer systemischen Herausforderung, die sich auf kommunaler Ebene zeigt und zu Transformationen führen soll. Dabei geht das Policy Lab insofern über bereits bestehende Formen der inter- und transdisziplinären Forschung oder der Einrichtung von Reallaboren hinaus, als dass es einen verbindlichen Umsetzungsrahmen schaffen und Verantwortung auf kommunaler Ebene übernehmen soll. Das Spezifikum liegt darin, dass eine neue „hybride“ Organisationseinheit geschaffen wird, in der Personen aus Wissenschaft und Verwaltung auf Augenhöhe zusammenarbeiten werden, die Problemdefinition sowie die Zielvorstellungen aber von der Kommune ausgehen.

In dieser experimentellen Form ist ein weiterer Baustein des Gelingens in einer kritisch-konstruktiven Begleitung der Arbeiten des Labs. Diese besteht darin, regelmäßig einen Reflexionsraum für die Mitwirkenden zu schaffen und zudem an drei Zeitpunkten im Zuge der Pilotphase Workshops bzw. Retreats anzubieten. Darüber hinaus werden Interviews mit Schlüsselpersonen aus der Verwaltung geführt, die nicht im Policy Lab mitarbeiten, aber die die Möglichkeit eröffnen, das Wirken des Labs in sein Umfeld zu erfassen.

Aus diesem Ansatz wird deutlich, dass im Monitoring-, Begleitungs- und Bewertungskonzept kein Set an Indikatoren vorab vorgelegt wird. Vielmehr kann allein der Prozess skizziert werden, in dem man sich auf Kriterien und Indikatoren verständigt, an denen einerseits die Qualität des Arbeitsprozesses in einer neuartigen Akteurskonstellation als auch andererseits der Erfolg der Arbeit zu dokumentieren sind. Denn die Kriterien und Indikatoren hängen mit

den konkreten Zielen des Vorhabens zusammen. Idealerweise sollte jedem Ziel mindestens ein Indikator zugeordnet werden können. Insbesondere mit Blick auf angestrebte qualitative Veränderungen und Arbeitsprozesse sollten möglichst mehrere Indikatoren zu Beginn festgehalten werden.

Idealerweise werden zu Beginn eines Policy Labs von den beteiligten Akteuren Arbeitsphasen festgelegt, die sich am Ziel des Transformationsprojekts – und hier konkret der ersten Phase, der Pilotphase, – orientieren. Grob kann man die Arbeitsphasen in drei Schritte unterteilen:

- (1) Prozessbeginn (1. Monat)
- (2) gemeinsame Arbeit im Policy Lab während der Pilotphase (7. Monat)
- (3) abschließende Bewertung und Festlegung der nächsten Schritte (12. Monat)

Zum Prozessbeginn (Monat 1) sollte im Rahmen eines Workshops eine Verständigung auf Ziele erfolgen, die in einem Jahr konkret erreicht werden können. Zugleich sollten hierzu die vorhabenspezifischen Indikatoren entwickelt werden, an denen die Qualität der Arbeit auf dem Weg zum Ziel und das Erreichens eines Ziels dokumentiert wird. Alle am Lab Beteiligten nehmen an diesem Workshop teil. Drei Typen von Indikatoren lassen sich unterscheiden:

(1) Prozessindikatoren: Gerade im Kontext heterogener Akteurskonstellationen wie im Policy Lab spielen Prozessindikatoren eine große Rolle, um die Qualität der Zusammenarbeit reflektieren, bewerten und verbessern zu können. Es gibt unterschiedliche Indikatoren wie etwa die Häufigkeit, Regelmäßigkeit und Qualität von Abstimmungs- oder Kommunikationstreffen, der Grad der Einbindung der im Policy Lab Beschäftigten und darüber hinaus weiterer relevanter Akteure (wie z. B. die politisch Verantwortlichen), die Transparenz in der Entscheidungsfindung oder auch grundlegend die Klärung von Rollen und Aufgabenverteilung.

(2) Qualitative Indikatoren zur Wahrnehmung von Veränderungen in unterschiedlichen Dimensionen: Qualitative Indikatoren sind Beschreibungen von erreichten Zielen und /oder Einschätzungen von Veränderungen. Hier wird der Impact-Pathway-Ansatz zugrunde gelegt, der in der Lage ist, Wirkungen im Sinne von Veränderungen in unterschiedlichen Dimensionen zu erfassen. Dieses Wirkungsverständnis geht deutlich über ein lineares Modell der Wirkungsbetrachtung hinaus. Dies impliziert neben den Prozessindikatoren und quantitativen Indikatoren einen besonderen Wert darauf zu legen, Veränderungen in diesem breiten und qualitativen Sinne zu verstehen.

(3) Quantitative Indikatoren im Sinne von Kennzahlen, die die Ziele /Zielerreichung und damit auch den Erfolg messen lassen.

Fazit

Das Policy Lab ist ein neues, kooperatives Format zwischen Kommunalverwaltung und Wissenschaft, das darauf abzielt, komplexe kommunale Transformationsaufgaben wirksamer zu bearbeiten, als es mit klassischen Verwaltungsinstrumenten allein möglich ist. Policy Labs sollten dabei nicht als „Allheilmittel“ oder als Ersatz bestehender Verwaltungsstrukturen verstanden werden. Sie sind konzipiert als ergänzendes Instrument für spezifische Problemlagen, die ressortübergreifendes Arbeiten, experimentelle Vorgehensweisen und eine enge Verzahnung von theoretischem- und Praxiswissen erfordern.

Policy Labs ermöglichen eine langfristige Einbindung wissenschaftlicher Expertise in die kommunale Verwaltungspraxis, sie schaffen einen „geschützten“ Raum für Verwaltungsinnovation sowie die Möglichkeit, neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Wissenschaft und weiteren Akteuren zu erproben. So wird Kommunen die Möglichkeit eröffnet ihre Handlungsfähigkeit in zentralen Zukunftsfragen zu stärken und zugleich organisationale Lernprozesse anzustoßen, die über das einzelne Projekt hinauswirken. Für die Wissenschaft eröffnen Policy Labs einen praxisnahen Wirkungsraum, in dem wissenschaftliche Kompetenzen direkt zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen beitragen. Diese Handreichung ist daher als Einladung zur Erprobung und Partizipation am Policy Lab gedacht.

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

EVACONSULT
EVALUIERUNG FORSCHUNG BERATUNG

Das Policy Lab:

**Monitoring und Evaluation - Konzept für eine
ko-kreative Begleitung eines „Policy Lab“ in der
Pilotphase**

Gefördert mit Mitteln der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU)

Förderkennzeichen AZ 40047

1 Einleitung

Die Begleitung und das Monitoring eines Policy Labs, das heißt eines neuen Formats transdisziplinärer Form der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und (Kommunal)Verwaltung, sollte gemeinsam mit allen Beteiligten entwickelt werden. Allein ein solcher ko-kreativer Ansatz kann dem Anspruch des neuen und zugleich jeweils auf die spezifische Situation bezogenes Konzept gerecht werden.

Ausgangspunkt der Arbeit in einem Policy Lab ist ein von der jeweiligen Kommunalverwaltung vor Ort diagnostiziertes Problem verbunden mit der Notwendigkeit, zu dessen genauem Verständnis und zu dessen Bewältigung auf wissenschaftliche Expertise zurückzugreifen. Diese Expertise kann im konkreten Wissen, im methodischen Zugang oder auch im Zugang zu unterschiedlichen wissenschaftlichen Netzwerken und damit zu einer breit gefächerten Expertise bestehen. Die externe Begleitung bezieht sich nicht nur auf die Problemlage und die erarbeiteten Lösungen, sondern zugleich auch auf Ziele, Akteurskonstellationen, Kooperationsformen sowie den Impact des Vorhabens in seiner ganzen Breite und Vielgestaltigkeit. Es gibt keine Bewertungskonzepte und -verfahren, auf die „einfach“ zurückgegriffen werden kann. Die Besonderheiten sowohl des neuen Formats als auch des individuellen Falls sollten im Begleit- und Monitoringprozess sowie später in der Evaluation systematisch berücksichtigt werden.

Das Policy Lab soll zunächst in einer zwölfmonatigen Pilotphase erprobt werden. Die Erfahrungen werden ausgewertet und finden Eingang in die weitere Arbeit von Policy Labs über einen Zeitraum von drei- bis fünf Jahren. In dem Policy Lab gehen die Beteiligten eine Wissens- und Verantwortungspartnerschaft ein. Es geht nicht allein darum, gemeinsam Lösungen zu entwickeln, sondern darum, diese auch in konkretes Handeln umzusetzen.

2 Ko-kreativer Ansatz – Konzept

Das Policy Lab zielt auf die Bearbeitung einer systemischen Herausforderung, die sich auf kommunaler Ebene zeigt und zu Transformationen führen soll. Dabei geht ein Policy Lab insofern über bereits bestehende Formen der transdisziplinären Forschung oder der Einrichtung von Reallaboren hinaus, als es einen verbindlichen Raum für die Umsetzung von Lösungen schaffen soll, um dauerhafte Veränderungen auf kommunaler Ebene zu bewirken. Es wird eine neue „hybride“ Organisationseinheit geschaffen, in der Personen aus Wissenschaft und Verwaltung auf Augenhöhe zusammenarbeiten werden. Begleitung und Monitoring zielen daher darauf, einen Reflexionsraum für die Mitwirkenden – sowohl kontinuierlich nach Bedarf als auch an drei Zeitpunkten im Zuge der Pilotphase im Rahmen von Workshops bzw. Retreats – zu schaffen.

Zu Beginn der Arbeit im Policy Lab sollte das Policy Lab-Team, d.h. die Beteiligten aus Wissenschaft und Verwaltung gemeinsam mit dem Begleiteteam

(1) sich auf Kriterien für das Gelingen der Kooperationen untereinander und mit den unterschiedlichen Akteuren verständigen (**Prozessdimensionen**) sowie

(2) qualitative Kriterien und möglichst auch quantitative Indikatoren für Erfolg und Wirkung des Vorhabens erarbeiten, die dem individuellen Fall Rechnung tragen (**Wirkungsdimensionen**).

2.1 Zu den Prozessdimensionen

Gerade im Kontext heterogener Akteurskonstellationen wie in einem Policy Lab müssen sich die Formen der Zusammenarbeit erst entwickeln und eingeübt werden. Am Anfang ist es entscheidend, Vertrauen in einer solchen heterogenen Akteurskonstellation aufzubauen, um offen kommunizieren zu können. Aufgabe des Begleiteams ist es, Funktionalität und ggf. auch Nicht-Funktionalität sich etablierender Austausch- und Kooperationsprozesse zu beobachten und in das Team zurückzuspielen. Die Verbesserung oder Reversibilität bestimmter Kooperationsformen sollte – gerade in einem solchen neuen Setting wie dem Policy Lab – von Anfang an mitbedacht werden. Im Rahmen der kontinuierlichen Begleitung spielen informelle Gespräche, sich im Laufe des Prozesses verdichtende Beobachtungen oder gar spontane Eindrücke eine wichtige Rolle. Die teilnehmende Beobachtung an bestimmten Sitzungen oder anderen Austauschformaten ist daher eine notwendige Voraussetzung.

Gleich zu Beginn sollte sich das Team auf bestimmte Kooperationsformate und Erfolgskriterien für die neuen Formate der Zusammenarbeit verständigen, auch wenn diese im Prozessverlauf verändert werden. Reversibilität ist – wie angemerkt – ein wichtiger struktureller Faktor. Neben einer möglichst klaren Aufgaben- und Rollenaufteilung spielen auch Faktoren wie Häufigkeit, Regelmäßigkeit und Qualität von Abstimmungs- oder Kommunikationstreffen, Art und Grad der Einbindung der im Policy Lab Beschäftigten sowie Art und Transparenz der Entscheidungsfindung eine wesentliche Rolle. Auch Qualität und Häufigkeit der Zusammenarbeit mit weiteren relevanten Akteuren (wie z. B. politisch Verantwortlichen) sollten mitbedacht werden – einschließlich auftretender Konflikte oder wahrgenommener Widerstände im Lab-Team bzw. mit externen Partnern.

Eine grundlegende Reflexion über die aufgesetzten Prozesse und eine Orientierung an zuvor ausgezeichneten Dimensionen führen zu einer effizienten Zusammenarbeit und erleichtern zugleich Lernprozesse im Policy-Lab sowie bei der Gestaltung der Außenbeziehungen.

2.2 Zu den Wirkungsdimensionen

Um Erfolg und Wirkung des Vorhabens erfassen zu können, greift das Konzept auf den **Impact-Pathway-Ansatz** zurück, der in der Lage ist, Erfolg und Wirkung im Sinne von – intendierten und auch un-intendierten – Veränderungen in unterschiedlichen Dimensionen zu erfassen. Dieses Verständnis geht deutlich über ein lineares Modell der Wirkungsbetrachtung hinaus. Vielmehr wird Impact in seiner ganzen Breite und während des gesamten Prozesses wahrgenommen und dokumentiert.

Exkurs: Warum Impact-Pathway-Modell?

Drei Herausforderungen der Wirkungserfassung im „klassischen“ Modell, das linear vom Forschungsprozess über den Output (z. B. Publikation) und Outcome (z. B. Richtlinie) hin zum Impact (z. B. Veränderungen in der kommunalen Politik) führt, sind hinlänglich bekannt. Dazu zählt, (1) die erst mit Verzögerung einsetzende Wirkung (time-lag), (2) der unklare Nachweis des (kausalen) Wirkungszusammenhangs (Attributionsproblem) sowie (3) die auf verschiedene Faktoren zurückzuführende Wirkungserzeugung (Multifaktorialität). Hinzukommen (4) unberechenbare Rahmenbedingungen, da sich bspw. aufgrund geopolitischer Entwicklungen, die bis auf die kommunale Ebene durchschlagen, das Umfeld sehr rasch und unvorhersehbar verändern kann. Daher wird ein prozessorientiertes Wirkungs- im Sinne von Veränderungsverständnis zugrundegelegt, um auch im Prozess agil auf die neuen Rahmenbedingungen reagieren sowie Arbeitsweise und Ziele flexibel nachjustieren zu können.

Zu Veränderungen in diesem breiten und qualitativen Sinne zählen Veränderungen, die sich auf drei unterschiedliche Dimensionen beziehen:

- a. *bezogen auf den Gegenstand:* Was hat sich verändert, auf welche Weise und woher wissen die Beteiligten es? Zum Beispiel: Welche Ziele konnten erreicht, welche Pläne verwirklicht, welche Entscheidungen getroffen, welche Praktiken etabliert werden etc.?
- b. *bezogen auf Kompetenzen:* Welche Fähigkeiten, welches (Fach-)Wissen und welche Einstellungen haben sich bei wem – von den Lab-Beteiligten bis zur Öffentlichkeit – entwickelt bzw. verändert?
- c. *bezogen auf Vernetzungen:* Welche Veränderungen in der Anzahl und Qualität von Beziehungen zu Akteuren außerhalb des Labs lassen sich beobachten? Welche dauerhaften Vernetzungen konnten sich etablieren?

Sofern es möglich ist, sollten Gründe für Veränderungen und die dabei entscheidenden Faktoren mit reflektiert werden. Impact im Sinne des breiten Veränderungsbegriffs kann qualitativ oder ggf. auch quantitativ erfasst werden. Qualitative Indikatoren sind Beschreibungen von erreichten Zielen und /oder Einschätzungen von Veränderungen. Für die quantitative Erfassung sollte das Team sich zu Beginn auf Indikatoren verständigen.

Das flexible Begleitkonzept, das sich jeweils an die spezifischen Bedingungen des einzelnen Policy Labs anpasst, zielt darauf, sich gemeinsam auf ein Vorgehen sowohl für die Begleitung des Prozesses als auch für Dokumentation und „Messung“ von Erfolg und Wirkung der Arbeit des Labs zu verständigen.

3 Operationalisierung des Begleitprozesses

Die Darstellung des Begleitkonzepts sollte deutlich machen, dass gleich zu Beginn der Arbeit im Policy Lab die involvierten Akteure, d. h. das Policy-Lab-Team zusammen mit dem Begleitteam sich gemeinsam – ko-kreativ – auf Prozess- und Wirkungsdimensionen verständigt.

Idealerweise legen die beteiligten Akteure zunächst Arbeitsphasen fest, die sich am Ziel des Transformationsprojekts – und hier konkret der ersten Phase, der Pilotphase – orientieren. Grob kann man die Arbeitsphasen des Begleitprozesses mit Blick auf die Pilotphase in drei Schritte unterteilen:

- (1) Ko-kreative Arbeit zur Verständigung auf Prozess- und Wirkungsdimensionen zu Prozessbeginn (Monat 1)
- (2) gemeinsame Arbeit im Policy Lab während der Pilotphase (Monat 7)
- (3) abschließende Bewertung und Festlegung der nächsten Schritte (Monat 12).

Zum **Prozessbeginn (Monat 1)** sollten alle Lab-Beteiligten an einem Workshop teilnehmen, um die genauen Ziele für die Pilotphase zu erarbeiten. Auch wenn die Lösung eines konkreten Problems im Sinne der systemischen Herausforderung das Fernziel für die Kommune ist, kann dieses nicht das Ziel des Policy Labs in der Pilotphase sein. Vielmehr bedarf es zu Beginn einer Verständigung auf (Unter)Ziele und einer Verständigung auf die Prozessdimensionen. Darauf aufbauend können Kriterien und/oder Indikatoren entwickelt werden, an denen die Qualität der Arbeit auf dem Weg zum Ziel und das Erreichen eines Ziels dokumentiert werden kann. Quantitative Indikatoren sind Kennzahlen, die ggf. genutzt werden können. Dabei sollten alle Kriterien und Indikatoren möglichst SMART sein:

- *S = Spezifisch*: Ist das Ziel oder sind die Ziele für die Pilotphase konkret und eindeutig, so dass eine Veränderung beobachtbar ist – im Vergleich zur Ausgangssituation?
- *M = Messbar*: Woran lässt sich überprüfen, ob das Ziel bzw. eines der Ziele erreicht wurde – in den drei genannten Hinsichten, nämlich bezogen auf den Prozess, die qualitativ zu beschreibende und/oder in Kennzahlen zu messende Veränderung?
- *A = Angemessen*: Erfassen die Kriterien und Indikatoren das oder die mit dem Policy Lab zu erreichende Ziele?
- *R = Realistisch*: Lässt sich das Ziel tatsächlich mit den im Policy Lab vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen erreichen?
- *T = Terminierbar*: Was ist in der Pilotphase erreichbar? Welche Ziele lassen sich erst jenseits des überschaubaren Zeitrahmens umsetzen?

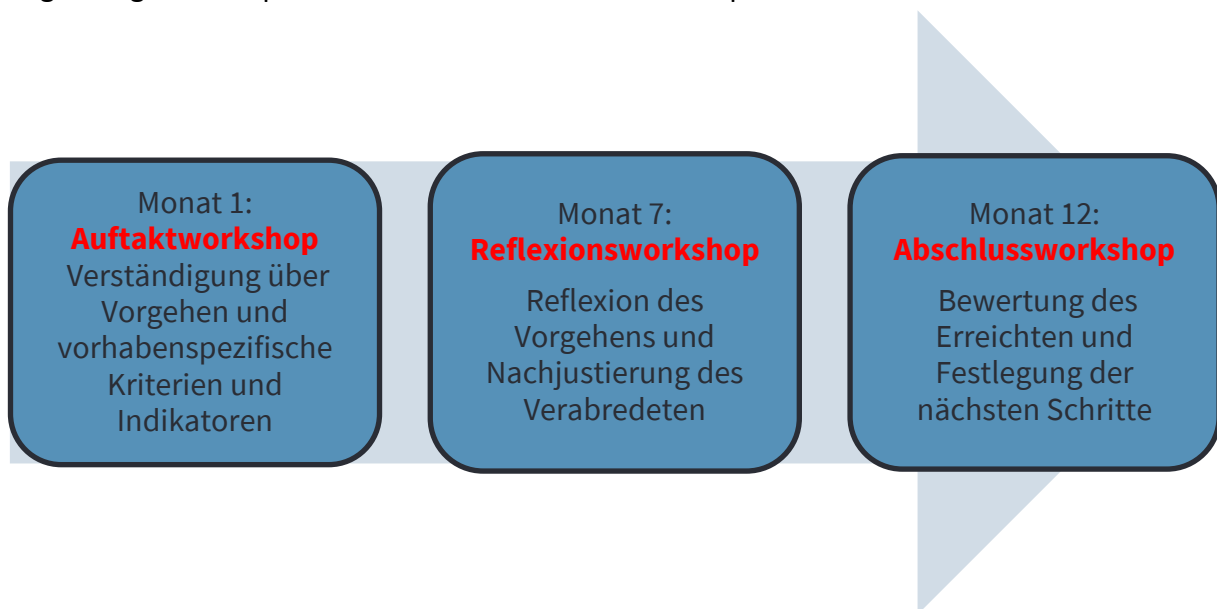
Konkret sollte in einem **ersten Workshop** (Monat 1) dieser Verständigungsprozess auf Prozess- und Wirkungsdimensionen erfolgen, indem

- (1) offen Ideen gesammelt werden, um gemeinsam zu bestimmen, wie miteinander gearbeitet wird und welche konkreten Ziele für die Pilotphase anvisiert werden sollen.
- (2) Ideen strukturiert und zu einem Kriterien- und Indikatorenset zusammengefasst werden (differenziert nach Prozess- und Wirkungsdimensionen) sowie schließlich

- (3) diese priorisiert werden: Aus der Vielzahl an unterschiedlichen Kriterien und Indikatoren gilt es, die entscheidenden zu identifizieren, um mit einem möglichst geringen Aufwand die Prozessqualität und den Impact des Labs umfassend dokumentieren und bewerten zu können.

In einem **Reflexionsworkshop** soll ein Rückblick ungefähr zur **Mitte der Pilotphase (Monat 7)** erfolgen, um auf der Grundlage der Prozess- und Erfolgskriterien und -indikatoren die Arbeit bewerten und das Vorgehen ggf. nachjustieren zu können. Wichtig ist zu betonen, dass es sich nicht um ein Kontrollinstrument handelt, sondern vielmehr um eine Reflexionsgrundlage, die es erlaubt, retrospektiv prozesswidrige Umstände zu identifizieren und zu beschreiben, wie sie überwunden werden können.

Im Rahmen eines **Abschlussworkshops am Ende der Pilotphase (Monat 12)** steht die Frage, ob ggf. ein Policy Lab (weitere drei bis fünf Jahre) mittelfristig etabliert werden kann. Vor diesem Hintergrund ist die Erfolgs- und Wirkungsdokumentation von besonderer Bedeutung. Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der Pilotphase können dann weitergehende Ziele und entsprechende Indikatoren entwickelt werden und die Beteiligten können sich über Gelingensbedingungen, Herausforderungen, Hemmnisse, Widerstände, und Misserfolge verständigen. Inwieweit das Erreichte – bezogen auf das Format der Kooperation und die inhaltlichen Erfolge – in Form eines Berichts festgehalten werden soll, muss im Zuge des Prozesses in der zweiten Hälfte der Pilotphase entschieden werden. Die folgende Darstellung fasst die Begleitung der Pilotphase im Rahmen der drei Workshops zusammen:



Um Erfolg und Wirkung des Policy Lab angemessen dokumentieren und bewerten zu können, ist es bereits in der Pilotphase erforderlich, auch das **Umfeld des Labs mitzuberechnen**. Vor allem über qualitative Interviews mit Verantwortlichen in der Verwaltung und in der Politik der jeweiligen Kommune sollte die Arbeit und Erfolg des Labs erfasst werden.

4 Ausblick

Im Folgenden wird ein Ausblick über die Pilotphase hinausgegeben, um weitere Begleit- und dann auch Evaluationsprozesse zu skizzieren.

4.1 Ausblick für das einzelne Policy Lab in der Kernphase

Auch die weitere Arbeit eines Policy Labs sollte begleitet werden. Dabei sollte wiederum als Auftakt für die Kernphase ein entsprechender ko-kreativer Prozess aufgesetzt werden, der sich in seinem Vorgehen mit dem aus der Pilotphase vergleichen lässt. Jedoch sollte nach rund drei Jahren zusätzlich eine externe Evaluation erfolgen.

Für eine solche externe Evaluation sollte eigens eine Gruppe externer Sachverständiger („critical friends“) zusammengestellt werden, die – aus einer Außenperspektive heraus – die Arbeit des konkreten Policy Labs und des Formats „Policy Lab“ als solches und auch die übergeordnete Serviceeinheit bewertet. Die externen Sachverständigen für diese **Zwischenbilanz** sollten Personen aus Wissenschaft, Verwaltung und ggf. Zivilgesellschaft sein, die Erfahrungen mit transdisziplinären Kooperationen vorweisen können. Die externe Evaluation stellt nicht allein die Arbeit und die erzielten Veränderungen im Rahmen des einzelnen Policy Labs in den Fokus, sondern betrachtet zugleich Chancen und Herausforderungen des neuen Formats einer Verantwortungsgemeinschaft von Wissenschaft und (Kommunal-)Verwaltung.

Sofern es gelingt, mehrere Labs mehr oder weniger zeitgleich zu gründen, eröffnet dies die Möglichkeit einer vergleichenden Betrachtung von Arbeit und Erfolg der Labs unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen. Denn Unterschiede sind zu erwarten, wenn ein Lab in einer Großstadt, einer kleinen Kommune auf dem Land oder in einem Landkreis eingerichtet wird. Die vergleichende Betrachtung und Bewertung ist für die weitere Entwicklung des Formats sehr hilfreich.

In der Abschlussphase, das heißt, dem auslaufenden Jahr im Anschluss an die Kernphase, kann die Evaluationsgruppe den Mitgliedern des Policy Labs einen auswertenden Bericht zu den Kooperationsformen, den erreichten Zielen und ihren Voraussetzungen sowie zu förderlichen bzw. hemmenden Erfolgsfaktoren dieses neuen transdisziplinären Kooperationsformats vorlegen. Der Bericht konzentriert sich vorrangig darauf, Lernprozesse anzustoßen, die insgesamt für derartige Formate von Transformationsprojekten in Kommunen von Interesse sind und insbesondere im Zuge der Fortsetzung des Formats „Policy Lab“ Verwendung finden sollten.

4.2 Ausblick für die übergeordnete Serviceeinheit („PoLaLü“)

Die Evaluation der übergeordneten Policy Lab Aufbau- und Unterstützungseinheit gGmbH (Polalü) sollte, sofern dies zeitlich möglich ist, mit der externen Evaluation des Policy Labs synchronisiert werden. Dies hängt jedoch davon ab, ob eine Einrichtung mehrerer Policy Labs in zeitlicher Nähe gelingt. Erst dann kann eine solche Einheit sinnvollerweise ihre Arbeit

aufnehmen. Denn sie soll die Finanzierung von Personal- und Sachmitteln sichern, das Personal der einzelnen Labs rekrutieren sowie die Begleitung und Evaluation beauftragen.

Bei der Evaluation der Serviceeinheit stellt sich neben der Bewertung ihrer Arbeit auch die Frage, ob die rechtliche Form einer gemeinnützigen GmbH sowie ihre Finanzierungsform angemessen sind. Eine dreijährige Probephase, in der die Gesellschaft mehrere Labs begleitet hat, erscheint auch hier sinnvoll. Daher kann eine Synchronisierung nur dann erfolgen, wenn die Einrichtung mehrerer Labs und des Polalü mehr oder weniger zeitgleich erfolgt.

Beiräte DBU „Policy Lab“

Prof. Dr. Volker Bles, Hochschule Rhein-Main (*zugessagt*)

volker.bles@hs-rm.de

Uli Berghof, Bürgermeister Drolshagen (*zugessagt, TN nur am 23.+24.10. möglich*)

u.berghof@drolshagen.de

Dr. Anne Klein-Hitpass, difu (*zugessagt*)

klein-hitpass@difu.de

Dr. Klaus Kordowski, Stiftung Mercator (*zugessagt, TN vorerst nur am 03.+04.07. möglich*)

klaus.kordowski@stiftung-mercator.de

Prof. Dr. Sabine Maasen, Universität Hamburg (*zugessagt*)

sabine.maasen@uni-hamburg.de

Dr. Uli Molter, Verwaltung Oberursel (*zugessagt*)

uli.molter@oberursel.de

Prof. Dr. Uwe Schneidewind, Oberbürgermeister Wuppertal (*zugessagt, TN nur abends am 03.07 und 23.+24.10 möglich*)

oberbuergemeister@stadt.wuppertal.de

Dr. Martin Schreiner, Mobilitätsreferat München (*abgesagt*)

Martin Schulte, Förderer DBU (*zugessagt, TN nur am 03.+04.07. möglich*)

m.schulte@dbu.de

Dagmar Schulz, Landrätin Lüchow-Dannenberg (*zugessagt, TN nur am 23.+24.10. möglich*)

d.schulz@luechow-dannenberg.de / landraetin@luechow-dannenberg.de

Prof. Dr. Semih Severengiz, Professor aus Bochum (*zugessagt*)

semih.severengiz@hs-bochum.de

Prof. Dr. Annette Spellerberg, Professorin aus Kaiserslautern (*abgesagt*)

Felix Weißbrich, Amtsleiter Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg (*zugessagt*)

felix.weissbrich@ba-mitte.berlin.de oder felix_weisbrich@web.de

Timo von Wirth, Frankfurt University of Applied Science (*zugessagt*)

vonwirth@fb3.fra-uas.de

Guido Zielke, LVW-Präsident (*zugessagt*)

guido.zielke@gmail.com

Uli Berghof

Uli Berghof ist Bürgermeister der Stadt Drolshagen in Nordrhein-Westfalen. In seiner Amtszeit setzt er sich für die Förderung der lokalen Wirtschaft und die Verbesserung der Infrastruktur ein.

- **E-Mail:** u.berghof@drolshagen.de
- **Telefon:** +49 2761 979 0
- **Adresse:** Rathaus Drolshagen, Am Mühlenteich 1, 57489 Drolshagen

Prof. Dr.-Ing. Volker Blees

Prof. Dr.-Ing. Volker Blees ist seit 2014 Professor für Verkehrswesen an der Hochschule RheinMain in Wiesbaden. Nach seinem Bauingenieurstudium und der Promotion an der TU Darmstadt war er unter anderem Leiter des Bereichs Mobilität und öffentlicher Verkehr im "Zentrum für integrierte Verkehrssysteme" in Darmstadt. Seine Schwerpunkte in Lehre und Forschung liegen in innovativen strategischen Verkehrsplanungen, umwelt- und klimabezogenen Mobilitätskonzepten sowie Mobilitätsmanagement.

- **E-Mail:** volker.blees@hs-rm.de
- **Telefon:** +49 611 9495 1443
- **Adresse:** Hochschule RheinMain, Kurt-Schumacher-Ring 18, 65197 Wiesbaden

Dr. Anne Klein-Hitpass

Dr. Anne Klein-Hitpass ist Projektleiterin im Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) in Berlin. Sie beschäftigt sich mit Themen der nachhaltigen Stadtentwicklung und Mobilität.

- **E-Mail:** klein-hitpass@difu.de
- **Telefon:** +49 30 39001-260
- **Adresse:** Deutsches Institut für Urbanistik, Zimmerstraße 13-15, 10969 Berlin

Dr. Klaus Kordowski

Dr. Klaus Kordowski ist in leitender Funktion bei der Stiftung Mercator tätig. Seine Arbeit konzentriert sich auf die Förderung von Projekten in den Bereichen Integration, Klimawandel und Bildung.

- **E-Mail:** klaus.kordowski@stiftung-mercator.de
- **Telefon:** +49 201 24522-0
- **Adresse:** Stiftung Mercator, Huyssenallee 40, 45128 Essen

Prof. Dr. Sabine Maasen

Prof. Dr. Sabine Maasen ist Professorin für Wissenschafts- und Innovationsforschung an der Universität Hamburg und wissenschaftliche Direktorin der Transferagentur der Universität.

Sie studierte Soziologie an der Universität Bielefeld, wo sie 1987 ihr Diplom und 1996 ihre Promotion erlangte. Nach ihrer Habilitation 2001 in Bielefeld hatte sie Professuren an den Universitäten Basel und München inne, bevor sie 2020 an die Universität Hamburg wechselte. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen neue Formen verantwortlicher Wissensproduktion, das Verhältnis von Innovationsaktivität und gesellschaftlicher Legitimität der Forschung sowie die Governance von Individuen und Gesellschaften im Kontext von Wissenschaft und Technologie.

- **E-Mail:** sabine.maasen@uni-hamburg.de
- **Telefon:** +49 40 42838-7711
- **Adresse:** Universität Hamburg, Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Von-Melle-Park 5, 20146 Hamburg

Dr. Uli Molter

Dr. Uli Molter ist Abteilungsleiter Mobilität bei der Stadt Oberursel (Taunus). Als promovierter Wirtschaftsgeograph setzt er sich für nachhaltige Stadt- und Verkehrsplanung ein und ist maßgeblich an der Entwicklung von Mobilitätskonzepten in Oberursel beteiligt.

- **E-Mail:** uli.molter@oberursel.de
- **Telefon:** +49 6171 502-434
- **Adresse:** Stadtverwaltung Oberursel (Taunus), Rathausplatz 1, 61440 Oberursel (Taunus)

Dr. Lisa Ruhrort

Dr. Dr. Lisa Ruhrort ist Leiterin des Teams „Stadt- und Regionalverkehr“ im Forschungsbereich Mobilität des Difu. Zuvor war sie Professorin für Innovations- und Changemanagement an der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen. Seit rund 15 Jahren forscht Lisa Ruhrort in einer Vielzahl von Projekten über die Voraussetzungen für eine Transformation hin zu nachhaltiger Mobilität. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die Förderung und Regulierung von Mobilitätsinnovationen sowie die gesellschaftliche Akzeptanz verkehrspolitischer Maßnahmen.

- **E-Mail:** ruhrort@difu.de
- **Telefon:** +49 30 39001-108
- **Adresse:** Deutsches Institut für Urbanistik, Zimmerstraße 13-15, 10969 Berlin

Prof. Dr. Uwe Schneidewind

Prof. Dr. Uwe Schneidewind ist Oberbürgermeister der Stadt Wuppertal und ehemaliger Präsident des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Er setzt sich besonders für eine nachhaltige Stadtentwicklung und innovative Klimaschutzprojekte ein.

- **E-Mail:** oberbuergermeister@stadt.wuppertal.de
- **Telefon:** +49 202 563-0

- **Adresse:** Rathaus Wuppertal, Johannes-Rau-Platz 1, 42275 Wuppertal

Martin Schulte

Martin Schulte ist bei der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) in der Abteilung Umweltkommunikation und Kulturgüterschutz tätig, mit dem Schwerpunkt auf dem Deutschen Umweltpreis und Veranstaltungen.

- **E-Mail:** m.schulte@dbu.de
- **Telefon:** +49 541 9633-420

Dagmar Schulz

Dagmar Schulz ist Landrätin eines deutschen Landkreises und hat sich auf Themen wie regionale Entwicklung, Verwaltungsmodernisierung und Bürgerbeteiligung spezialisiert.

- **E-Mail:** info@luechow-dannenberg.de
- **Telefon:** +49 5841 12-0
- **Adresse:** Landkreis Lüchow-Dannenberg, Königsberger Str. 10, 29439 Lüchow (Wendland)

Prof. Dr. Semih Severengiz

Prof. Dr. Semih Severengiz ist Professor für Nachhaltige Produktion und Logistik an der Hochschule Bochum. Seine Forschung konzentriert sich auf nachhaltige Produktionssysteme, Kreislaufwirtschaft und ressourceneffiziente Logistik.

- **E-Mail:** semih.severengiz@hs-bochum.de
- **Telefon:** +49 234 32-0
- **Adresse:** Hochschule Bochum, Lennerhofstraße 140, 44801 Bochum

Prof. Dr. Annette Spellerberg

Prof. Dr. Annette Spellerberg ist Professorin für Stadtsoziologie an der Technischen Universität Kaiserslautern. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Stadt- und Regionalsoziologie, Lebensstile und soziale Ungleichheit.

- **E-Mail:** spellerberg@soz.uni-kl.de
- **Telefon:** +49 631 205-0
- **Adresse:** Technische Universität Kaiserslautern, Fachbereich Sozialwissenschaften, Postfach 3049, 67653 Kaiserslautern

Felix Weißbrich

Felix Weißbrich ist Amtsleiter des Straßen- und Grünflächenamtes in Berlin. In dieser Funktion ist er verantwortlich für die Planung, den Bau und die Unterhaltung der Straßen und Grünflächen der Stadt.

- **E-Mail:** felix.weissbrich@ba-mitte.berlin.de
- **Telefon:** +49 30 9018-0
- **Adresse:** Bezirksamt Mitte von Berlin, Straßen- und Grünflächenamt, Müllerstraße 146, 13353 Berlin

Prof. Dr. Timo von Wirth

Prof. Dr. Timo von Wirth ist Professor für Nachhaltigkeit an der Frankfurt University of Applied Sciences und Mitglied des Research Lab for Urban Transport (ReLUT). Zudem ist er Adjunct Professor am Dutch Research Institute for Transitions (DRIFT) und der Erasmus School of Social and Behavioral Sciences der Erasmus-Universität Rotterdam. Seine Forschung konzentriert sich auf die Diffusion von Innovationen und die Transformation von Mensch-Umwelt-Systemen mit Fokus auf Lebensqualität in Städten.

- **E-Mail:** vonwirth@fb3.fra-uas.de
- **Adresse:** Frankfurt University of Applied Sciences, Nibelungenplatz 1, 60318 Frankfurt am Main

Guido Zielke

Guido Zielke ist Präsident der Landesverkehrswacht Berlin (LVW). In dieser Funktion verfolgt er das übergeordnete Ziel, die Verkehrssicherheit in der Hauptstadt nachhaltig zu verbessern und das Risiko von Unfällen für alle Verkehrsteilnehmer:innen zu minimieren.

- **E-Mail:** guido.zielke@gmail.com

Konferenz „Nachhaltige Transformationen auf kommunaler Ebene realisieren: Herausforderungen, Potenziale, Lösungen“

Datum: 27. + 28. November 2025

Raum: A 300

Ort: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietschufer 50, 10758 Berlin

Donnerstag, 27.11.2025

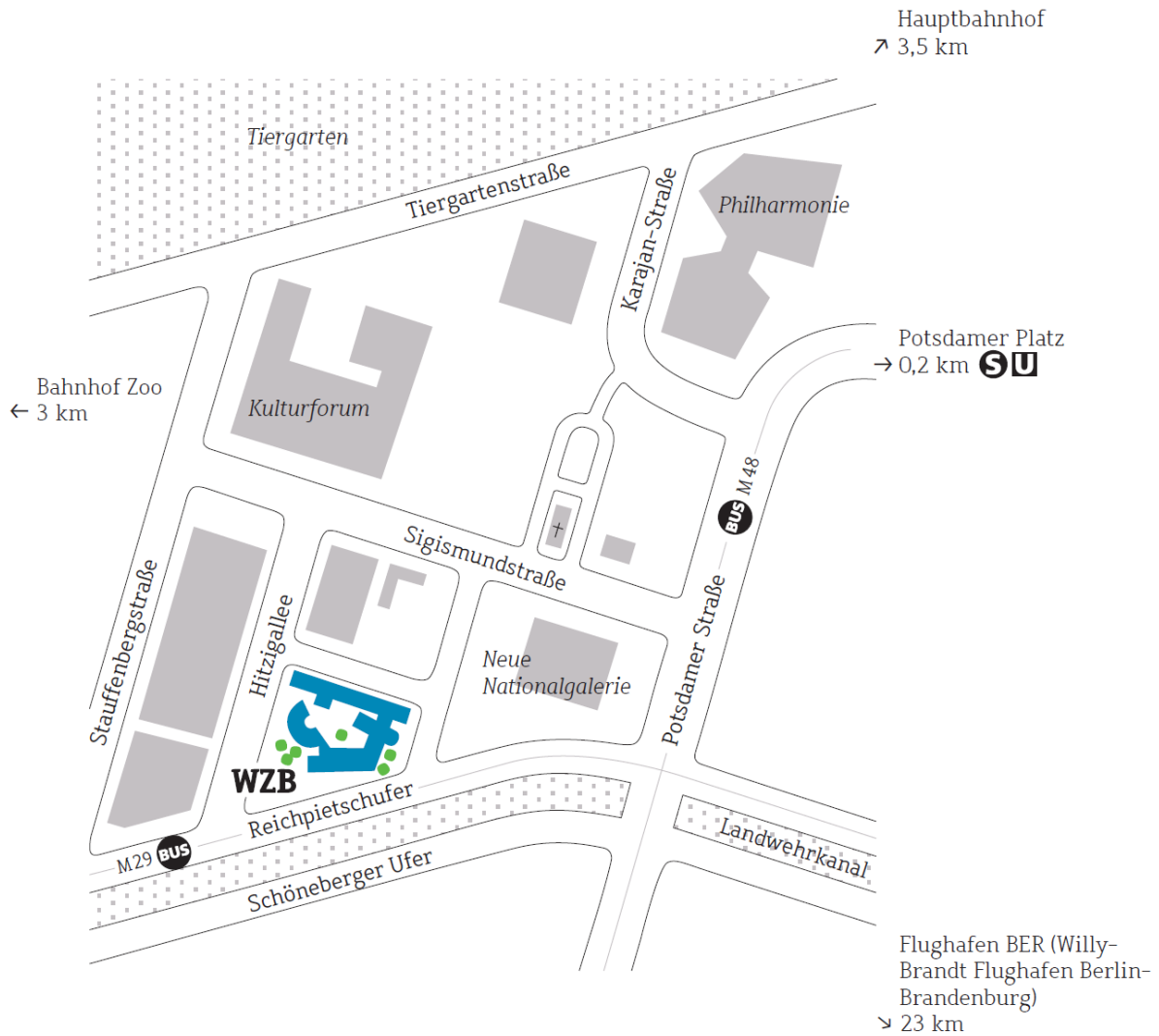
| | |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 17:30 – 18:00 Uhr | Empfang / Ankommen Getränke |
| 18:00 – 18:15 Uhr | Begrüßung <i>Andreas Knie (WZB)</i> |
| 18:15 – 19:45 Uhr | Podiumsdiskussion: „Was für eine Staatsreform benötigen wir, um systemische, innovative Projekte in Kommunen zu ermöglichen?“ Moderation: Dagmar Simon (Evaconsult) <i>Theresia Bauer (Baden-Württemberg Stiftung)</i> <i>Elisabeth Niejahr (Geschäftsführung Hertie-Stiftung)</i> <i>Uwe Schneidewind (Stadt Wuppertal)</i> <i>Wolfgang Schroeder (Universität Kassel, WZB)</i> <i>Ulrike Wolf (Deutsches Institut für Urbanistik)</i> |
| 19:45 – 21:00 Uhr | Get Together Getränke und Fingerfood |

Freitag, 28.11.2025

Moderation: Juliane Haus (WZB)

| | |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 08:30 – 09:00 Uhr | Empfang / Ankommen Kaffee, Tee |
| 09:00 – 10:45 Uhr | Vorstellung des Konzepts „Policy Lab“ & Diskussion <i>Andreas Knie, Mareike Bösl (WZB), Annette Barkhaus & Dagmar Simon (Evaconsult)</i> |
| 10:45 – 11:00 Uhr | Kaffeepause |
| 11:00 – 11:45 Uhr | Präsentation transformativer kommunaler Projekte & Diskussion Die Neuerfindung des Dorfes: Masterplan für ein nachhaltiges Quartier in Drolshagen <i>Ulrich Berghof (Bürgermeister Drolshagen)</i> Das Policy Lab als Task Force für die Bewältigung von Krisen <i>Dagmar Schulz (Landrätin Kreis Lüchow-Dannenberg)</i> Berliner Baumentscheid als mögliches Policy Lab <i>Felix Weisbrich (Berliner Forsten)</i> |
| 11:45 – 12:30 Uhr | Lunch / Mittagspause Fingerfood |
| 12:30 – 13:45 Uhr | Podiumsdiskussion „Wieso transformative und transdisziplinäre Projekte fördern? – Erfahrungen und Potenziale“ Moderation: <i>Annette Barkhaus (Evaconsult)</i> <i>Klaus Kordowski (Stiftung Mercator)</i> <i>Sabine Kunst (Joachim Herz Stiftung)</i> <i>Volker Meyer-Guckel (Stifterverband)</i> <i>Martin Schulte (Deutsche Bundesstiftung Umwelt)</i> <i>Adelheid Wessler (VolkswagenStiftung)</i> |
| 13:45 Uhr | Schlussworte <i>Andreas Knie (WZB) und Dagmar Simon (Evaconsult)</i> |
| 14:00 Uhr | Ende der Veranstaltung |

Lageplan Veranstaltungsort



Rechtswissenschaftliche Stellungnahme zu den Möglichkeiten eines Policy-lab

Gliederung

- 1. Die Aufgabenstellung**
- 2. Rechtliche Grundlagen**
 - 2.1 Zuständigkeiten der Kommune**
 - 2.2 Arten öffentlicher Aufgaben**
 - 2.3 Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes**
 - 2.4 Demokratische Legitimation**
 - 2.5 Dimensionen der Selbständigkeit von Organisationsformen**
- 3. Organisationsformen**
 - 3.1 Der Eigenbetrieb**
 - 3.2 Die öffentliche-rechtliche Anstalt (AÖR)**
 - 3.3 GmbH**
- 4. Anwendung auf das policy lab**
 - 4.1 Gemeinsame Beschäftigung**
 - 4.2 Übertragbarkeit von Aufgaben**
 - 4.3 Selbständigkeit gegenüber der Gemeinde**
 - 4.4 Fazit**

Schrifttum

1. Die Aufgabenstellung

Die Forschungsgruppe „Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung“ des WZB hat den Unterzeichner gebeten, rechtswissenschaftlich zu den Möglichkeiten und Grenzen der Bildung möglichst selbständiger organisatorischer Einheiten durch Kommunen Stellung zu nehmen, in denen Verwaltung und Wissenschaft zur Erledigung kommunaler Aufgaben integriert zusammenwirken, um – soweit möglich – Entscheidungen vorzubereiten, zu treffen und auszuführen (policy lab). Dabei soll in einem ersten Überblick am Beispiel Nordrhein-Westfalens ein Überblick über die einschlägigen rechtlichen Fragen erstellt und auf ggf. bestehende Probleme hingewiesen werden.

Dazu sollen zuerst einige für das Verständnis wichtige rechtliche Grundlagen dargestellt werden (2.), bevor die in Betracht kommenden Organisationsformen vorgestellt werden (3.) und abschließend darauf eingegangen wird, ob und wie weit sie für ein policy lab in Betracht kommen (4.)

2. Rechtliche Grundlagen

Zuerst wird darauf eingegangen, auf welcher rechtlichen Grundlage die Kommunen Zuständigkeiten wahrnehmen und wie diese übertragen werden können (2.1). Das Recht

unterscheidet dabei in auch für die Fragestellung, der hier nachgegangen wird, relevanter Weise verschiedene Aufgabenarten (2.2). Die Kommunen sind bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben an den Vorrang und den Vorbehalt des Gesetzes gebunden (2.3) und müssen demokratisch legitimiert handeln (2.4). Die für policy labs angestrebte Selbständigkeit der Organisationsform kann in sehr unterschiedlichen rechtlichen Dimensionen verwirklicht werden (2.5).

2.1 Zuständigkeiten der Kommune

Die Bildung einer selbständigen Einheit zur Erfüllung kommunaler Aufgaben setzt voraus, dass die jeweilige Kommune – Gemeinde oder Kreis – für die Aufgaben zuständig ist, welche durch die selbständige Einheit wahrgenommen werden sollen. Nach Art. 28 II 1 GG sind die Gemeinden grundsätzlich – also vorbehaltlich abweichender gesetzlicher Regelungen – für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig (sog. Allzuständigkeit), für andere Angelegenheiten nur dann, wenn diese ihnen gesetzlich zugewiesen sind. Nach dem Grundgesetz sind die Kreise nur für die ihnen durch Gesetz übertragenen Aufgaben zuständig (Art. 28 II 2 GG), nach Art. 78 II LVerf NRW steht aber auch ihnen Allzuständigkeit zu, d.h. sie können alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft wahrnehmen, die nicht schon in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen.

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind etwa die örtliche Infrastruktur (Straßen, Ver- und Entsorgung), Sport und Kultur, Trägerschaft von Grund- und Hauptschulen, Nahverkehr oder die Bauleitplanung. Nicht zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehört u.a. die Gefahrenabwehr, also die gesamte Ordnungsverwaltung wie die Bau- oder die Gewerbeaufsicht. In Nordrhein-Westfalen sind die Aufgaben der Ordnungsverwaltung überwiegend den Gemeinden und Kreisen übertragen, wobei die Aufteilung in großen Bereichen von der Größe der Gemeinden abhängt (sog. gestuftes Aufgabenmodell § 4 GO NRW).

Die Übertragung von Zuständigkeiten durch den Träger dieser Zuständigkeit (Delegation) setzt eine Ermächtigung durch eine rechtliche Bestimmung voraus, die in ihrem Rang wenigstens der Norm entspricht, welche die Zuständigkeit begründet. Die Delegation gesetzlich begründeter Zuständigkeiten setzt also eine Ermächtigung durch Gesetz voraus; ist die Zuständigkeit durch Verordnung begründet, muss die Delegationsermächtigung wenigstens Verordnungsrang haben.

2.2 Arten öffentlicher Aufgaben

Für die Aufgaben, die Gegenstand von Zuständigkeiten sein können, sind zwei Unterscheidungen besonders wichtig: Öffentlich-rechtliches (hoheitliches) und privatrechtliches Handeln sowie wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Tätigkeit.

Grundsätzlich handeln Kommunen wie andere Träger der öffentlichen Verwaltung (etwa Bund, Länder, Universitäten, Kammern ...) hoheitlich. Soweit sie nicht auf spezifisch öffentlich-rechtliche Handlungsformen angewiesen sind, haben sie aber die Freiheit, privatrechtlich zu handeln. Sie unterliegen auch dann den rechtlichen Bindungen jeder Staatstätigkeit (Zuständigkeit, Bindung an die Grundrechte, Benutzungsrechte), können sich aber der Handlungsformen des Privatrechts bedienen, vor allem des privatrechtlichen Vertrages. Vor allem die Kommunen machen von dieser Möglichkeit Gebrauch, etwa bei der rechtlichen Ausgestaltung der Benutzung ihrer Einrichtungen. So erfolgen Theater- und Museumsbesuche oder die Benutzung des öffentlichen Nahverkehrs und von Sportanlagen häufig in

Privatrechtsform. In diesen Bereichen können die Kommunen sich auch privater Organisationsformen wie der GmbH bedienen.

Die Unterscheidung zwischen wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Tätigkeit ist eine Besonderheit des Kommunalrechts. Unter wirtschaftlicher Tätigkeit ist nach der – wenig leistungsfähigen¹ – Legaldefinition des § 107 I 3 GO „der Betrieb von Unternehmen zu verstehen, die als Hersteller, Anbieter oder Verteiler von Gütern oder Dienstleistungen am Markt tätig werden, sofern die Leistung ihrer Art nach auch von einem Privaten mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden könnte.“ Als Beispiele nennt § 107 I 1 GO die Wasserversorgung, den öffentlichen Verkehr und den Betrieb von Telekommunikationsnetzen. Das Schrifttum nennt als weitere Beispiele etwa Brauereien. Für diese Bereiche zieht § 107 I GO Grenzen für die Zulässigkeit der Betätigung.

Kraft ausdrücklicher gesetzlicher Regelung (§ 107 II 1 GO) handelt es sich bei einer Reihe von wichtigen Betätigungsfeldern nicht um wirtschaftliche Betätigung. Das gilt vor allem für Einrichtungen der Kultur und der Bildung, Tageseinrichtungen für Kinder, Sportanlagen, Friedhöfe, Seniorenheime, Straßenreinigung, Wohnraumversorgung usw. Wenn sie sich auf diesen Feldern betätigen wollen, müssen die Kommunen also nicht nachweisen, dass die Betätigung nach ihrem Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit steht (§ 107 I 1 Nr. 2 GO) und dass der öffentliche Zweck durch andere – also privat getragene – Unternehmen nicht besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann.

Im Einzelfall können weitere Unterscheidungen von Bedeutung sein, zum Beispiel, ob Tätigkeiten der Daseinsvorsorge im Sinne des § 102 GWB ausgeübt werden. In diesem Fall greift das Vergaberecht der §§ 97 ff. GWB, aber die Daten solcher Stellen dürfen nur genutzt werden, soweit die Stelle das zugelassen hat (§ 4 DNG).²

2.3 Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes

Nach Art. 1 III, 20 III und 28 I GG ist Deutschland ein Rechtsstaat und die sich daraus ergebenden Bindungen gelten auch für die Kommunen. Neben der Grundrechtsbindung sind dies insbesondere die Grundsätze vom Vorrang und vom Vorbehalt des Gesetzes.

Unter dem Vorrang des Gesetzes wird die umfassende Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz verstanden (Art. 20 III GG). Sie umfasst das Gebot, das objektive Recht zu befolgen, und das Verbot, gegen das geltende Recht zu verstoßen.

Der rechtsstaatliche Vorbehalt des Gesetzes verlangt für alle Maßnahmen, die in Rechte Einzelner eingreifen, eine gesetzliche Grundlage. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt ein Gesetzesvorbehalt auch für alle anderen wesentlichen Entscheidungen, u.a. als institutioneller Gesetzesvorbehalt für wichtige organisatorische Regelungen.

2.4 Demokratische Legitimation

Nach Art. 20 II GG muss alle Staatsgewalt vom Volk ausgehen. Nach Art. 28 I 1 und 2 GG gilt das auch für die Kommunen. Das bedeutet, dass grundsätzlich jede verbindliche Entscheidung sich über Wahlen oder Ernennungsakte durch ihrerseits legitimierte Personen auf eine

¹ Dazu etwa *Kaster*, in: BeckOK Kommunalrecht NRW, § 107 Rn. 27.

² Dazu *Martini/Roeingh/Wagner*, NVwZ 2025, 387 ff.

Wahlentscheidung des Volkes zurückführen lassen muss. Zur demokratischen Legitimation tragen auch normative Vorgaben oder bestimmte Beteiligungsformen bei.

2.5 Dimensionen der Selbständigkeit von Organisationsformen

Der Begriff „Selbständigkeit“ ist in rechtlicher Hinsicht nicht eindeutig. Rechtlich gibt es verschiedene Dimensionen von Selbständigkeit.³ Zu nennen sind etwa:

- Die Rechtsfähigkeit ist die Fähigkeit Träger von Rechten und Pflichten zu sein. Natürliche und juristische Personen sind rechtsfähig. Beispiele für juristische Personen sind im öffentlichen Recht Bund, Länder und Kommunen, im Zivilrecht die Handelsgesellschaften wie GmbH und AG oder der eingetragene Verein.
- Die selbständige Vermögensträgerschaft bedeutet nicht notwendig haftungsrechtliche Isolation. In bestimmten Fällen muss für andere juristische Personen gehaftet werden. Beispiele sind die Trägerhaftung (etwa § 114a VII 1 GO NRW) und die Konzernhaftung (§ 302 AktG).
- Mit der Rechtsfähigkeit ist meistens, aber nicht notwendigerweise die Fähigkeit verbunden, im Rechtsverkehr eigenständig zu handeln. Sie wird als Handlungsfähigkeit bezeichnet.
- Sondervermögen sind juristisch getrennte Mehrheiten von Rechten und Pflichten, die in gewissem Umfang im Rechtsverkehr eigenständig handeln, klagen und verklagt werden können. Ihr Vermögen bleibt aber einer juristischen Person zugeordnet. Sie verfügen häufig über ein eigenes Rechnungswesen, meistens die kaufmännische Doppik. Beispiele für Sondervermögen sind etwa unselbständige Stiftungen (§ 97 GO) oder die Landesbetriebe (etwa § 1 BLBG).
- Innerhalb einer juristischen Person können Einheiten über eine eigene Willensbildung verfügen. Beim Bund sind das etwa der Bundestag und die Bundesregierung. Solche Einheiten können auch befugt sein, in bestimmtem Umfang selbständig Gerichte anzurufen, wie das bei Organklagen oder Normenkontrollverfahren der Fall ist.
- Eine gewisse Verselbständigung kann auch aus steuerlichen Gründen erfolgen und sich darauf beschränken. Das ist beim Betrieb gewerblicher Art der Fall (§ 4 KStG). Ein solcher Betrieb liegt vor, wenn eine Körperschaft des öffentlichen Rechts eine Einrichtung unterhält, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen dient und sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person heraushebt. Dazu gehören etwa Versorgungs- und Verkehrsbetriebe, Gaststätten oder Buchhandlungen, wenn die juristische Person sie selbst, also nicht als Eigengesellschaft oder Sondervermögen führt.
- Die Verselbständigung kann das Rechnungswesen betreffen. Das betrifft etwa gebührenrechnende Einrichtungen,⁴ die auch dann nach kaufmännischen Grundsätzen Gebühren berechnen, wenn die juristische Person kameralistisch rechnet. Die Verselbständigung kann aber im Rechnungswesen auch durchbrochen werden; das geschieht etwa durch den Gesamtabchluss (§ 116 GO NRW).
- Dienstrechtlich bildet der öffentliche Dienst ebenenübergreifend eine Einheit. Außerhalb dieser Einheit stehen alle Rechtsträger, die nicht berechtigt sind, Beamte zu beschäftigen, also nicht dienstherrenfähig. Diese Art der Selbständigkeit macht mindestens besondere Vorkehrungen erforderlich, wenn Beamte beschäftigt werden sollen.

³ Dazu s. etwa *Oebbecke*, VBIBW 2010, 1 ff.

⁴ Dazu etwa *Cronauge* S. 51

3. Organisationsformen

Im Folgenden sollen drei Kandidaten für eine Verselbständigung von Aufgaben im Rahmen eines policy lab näher betrachtet werden, nämlich der Eigenbetrieb (3.1), die öffentlich-rechtliche Anstalt (3.2) und die GmbH (3.3).⁵ Außer Betracht bleiben der Regiebetrieb, der Zweckverband und die AG:

- a) Beim Regiebetrieb handelt es sich um eine nicht rechtsfähige Einheit in einer Verwaltung, die sich etwa von einem Amt vor allem dadurch unterscheidet, dass sie nach außen unter einer eigenen Bezeichnung auftritt, etwa Bauhof, Hallenbad, Stadtmuseum usw. Im Übrigen gelten dieselben Regeln wie für andere Einheiten innerhalb der Verwaltung, etwa für Ämter.
- b) Um einen Zweckverband zu errichten, bedarf es mindestens zweier Kommunen. Sollen Aufgaben einer einzelnen Kommune übertragen werden, kommt der Zweckverband also nicht in Betracht.
- c) Die Aktiengesellschaft hat einen vergleichsweise hohen Gründungsaufwand (Mindestkapital) und erzeugt allein schon wegen der Pflicht, die Hauptversammlungen zu beurlauben (§ 130 AktG), ziemlich hohe Transaktionskosten. Der Vorteil, dass sich die Anteile leichter übertragen lassen, dürfte im Zusammenhang mit dem Policy lab keine Rolle spielen. Die kommunalrechtlichen Hürden für die Errichtung einer AG sind deutlich höher als für die Errichtung einer GmbH (§ 108 Abs. 3 GO NRW).

3.1 Der Eigenbetrieb

Nach § 114 Abs. 1 GO werden die wirtschaftlichen Unternehmen der Kommunen ohne Rechtspersönlichkeit nach den Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung geführt. Nahverkehrsbetriebe etwa müssen also, soweit sie nicht als selbständige juristische Personen geführt werden, Eigenbetriebe sein. Nach § 107 Abs. 2 Satz 2 GO NRW können aber auch Einrichtungen, die keine wirtschaftlichen Unternehmen sind, entsprechend den Vorschriften über die Eigenbetriebe organisiert werden; man spricht dann von eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen oder Quasi-Eigenbetrieben. Das gilt etwa für Wohnungsbauunternehmen oder Seniorenheime. Nach § 8 EigVO können mehrere Eigenbetriebe zusammengefasst werden; das gilt auch für verschiedene eigenbetriebsähnliche Einrichtungen. Auch eine organisatorische Zusammenfassung von Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen ist möglich.⁶

Der Eigenbetrieb ist in erheblichem Umfang organisatorisch verselbständigt: Er wird vorbehaltlich abweichender Regelungen durch die Betriebsleitung selbständig geleitet; sie ist für die laufende Betriebsführung zuständig und vertritt in den Angelegenheiten des Eigenbetriebs die Gemeinde (§§ 2 und 3 I EigVO NRW). Der Rat entscheidet über die Angelegenheiten, die er nach § 41 Abs. 1 Satz 1 GO NRW nicht übertragen kann, über die Bestellung und Abberufung der Betriebsleitung und über wichtige wirtschaftliche Fragen (§ 4 EigVO). Zu den Angelegenheiten nach § 41 Abs. 1 Satz 1 GO gehören u. a. der Erlass von Satzungen, abschließende Satzungsbestimmungen nach dem BauGB oder die Übernahme von Aufgaben, für die keine gesetzliche Verpflichtung besteht. Der Rat muss für die Angelegenheiten des Eigenbetriebs einen Betriebsausschuss bilden; dabei handelt es sich um einen

⁵ Allgemein zu Entscheidungskriterien für die Wahl der Organisationsform *Gaß/ Wurzel*, in *Wurzel/Schraml/ Gaß* S. 891 ff.; *Uechtritz*, in: *Hoppe/Uechtritz*, S. 681 ff.

⁶ *Held/Kotzea/Görisch*, in: *PdK NW B-1 § 107 Anm. 3.2.4*; *Cronauge* S. 203; *Schneider*, in: *Wurzel/Schraml/ Gaß* S. 169,.

Ratsausschuss.⁷ Er berät die Beschlüsse des Rates vor und hat umfassende Informationsrechte gegenüber dem Bürgermeister und der Betriebsleitung (§ 8 Abs. 4 Satz 1 EigVO NRW). Er entscheidet über die Angelegenheiten, die ihm der Rat nach § 41 Abs. 2 GO zur Beschlussfassung übertragen hat und in Eilfällen (§ 8 Abs. 6 EigVO). Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 EigVO kann für mehrere Eigenbetriebe ein gemeinsamer Betriebsausschuss gebildet werden. Der Bürgermeister ist in Nordrhein-Westfalen Dienstvorgesetzter der Bediensteten des Eigenbetriebs. Personalrechtliche Entscheidungen können aber, soweit sie nicht die Betriebsleitung betreffen, durch die Hauptsatzung auf die Betriebsleitung übertragen werden (§ 6 Abs. 1 EigVO NRW). Die Betriebsleitung kann aus einer oder mehreren Personen bestehen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 EigVO NRW). Bei mehreren Betriebsleitern regelt der Bürgermeister die Geschäftsverteilung mit Zustimmung des Betriebsausschusses durch Dienstanweisung (§ 2 Abs. 4 EigVO NRW). Betriebsleiter müssen nicht in Vollzeit tätig sein, wie § 2 Abs. 3 EigVO zeigt. Als Personal kann der Eigenbetrieb die Personen einstellen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Für die Auswahl müssen Eignung, Befähigung und fachliche Leistung maßgeblich sein (Art. 33 Abs. 2 GG).

Die Zusammensetzung des Betriebsausschusses wird durch die Betriebssatzung geregelt (§ 5 Abs. 2 Satz 1 EigVO). Es gelten die Bestimmungen über die gemeindlichen Ausschüsse entsprechend. Wie erwähnt kann der Rat in den Grenzen des § 41 Abs. 1 GO NRW Entscheidungen auf den Betriebsausschuss übertragen. Die Besetzung des Betriebsausschusses richtet sich nach § 58 Abs. 3 GO NRW; ihm können auch sachkundige Bürger angehören; weil sie die Fähigkeit haben müssen, dem Rat anzugehören, ist der Erstwohnsitz in der Gemeinde erforderlich. Ihre Zahl darf die der Ratsmitglieder nicht übersteigen.

Der Eigenbetrieb unterliegt als rechtlich unselbständiger Teil der Gemeinde derselben Tarifbindung wie diese.

3.2 Die öffentliche-rechtliche Anstalt (AÖR)

In mancher Hinsicht reicht die Eigenständigkeit der rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts nach § 114a GO NRW – AÖR, auch als Kommunalunternehmen bezeichnet⁸ – weiter als die des Eigenbetriebs. Die AÖR ist als juristische Person eigenständiger Vermögensträger und kann wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Aufgaben wahrnehmen (§ 114a Abs. 1 GO NRW). Allerdings haftet die Gemeinde als Gewährträgerin für die Verbindlichkeiten der AÖR, soweit deren Vermögen nicht ausreicht (§ 114a Abs. 5 GO NRW). Alle grundlegenden Bestimmungen über die AÖR werden durch eine kommunale Satzung getroffen (§ 114a Abs. 2 GO NRW). Die AÖR kann sich ihrerseits an privatrechtlichen Gesellschaften beteiligen (§ 114a Abs. 3 GO NRW).

Die AÖR hat mindestens die Organe Vorstand und Verwaltungsrat. Der Vorstand leitet die Anstalt in eigener Verantwortung und vertritt sie rechtlich (§ 114a Abs. 6 GO NRW). Er wird auf höchstens fünf Jahre vom Verwaltungsrat bestellt (§ 114a Abs. 7 Satz 2 GO NRW) und kann aus einer oder mehreren Personen bestehen (Art. 114a Abs. 2 Satz 2 GO NRW).

Der Verwaltungsrat besteht aus dem Vorsitzenden und weiteren Mitgliedern, deren Anzahl ebenso wie die Zahl der Vorstandsmitglieder durch die Anstaltssatzung bestimmt wird (§ 114a Abs. 2 Satz 2 GO NRW). Den Vorsitz führt der Bürgermeister oder der fachlich

⁷ Cronauge S. 191.

⁸ Cronauge S. 208.

zuständige Beigeordnete (§ 114a Abs. 8 Satz 2 – 4 GO NRW). Die übrigen Mitglieder werden durch den Rat für die Dauer der Wahlperiode des Rates im Wege der Verhältniswahl gewählt (§ 114a Abs. 8 Satz 5 – 7 i. V. m. § 50 Abs. 4 GO NRW). Gewählt werden können anders als in den Betriebsausschuss des Eigenbetriebs vom Rat auch Personen, die nicht in der Gemeinde wohnen, also ggf. auch auswärtige Fachleute.⁹ Ihre demokratische Legitimation erhalten sie qua Wahl durch den Rat. Bedienstete der AöR können dem Verwaltungsrat nicht angehören (§ 114a Abs. 8 Satz 8 GO NRW).

Neben der Wahl der Mitglieder des Vorstandes ist der Verwaltungsrat zuständig für den Erlass von Satzungen und einige weitere Angelegenheiten, die im Gesetz oder in der Anstaltsatzung genannt sind (§ 114a Abs. 7 Satz 2 und 4 GO NRW). Beim Erlass von Satzungen unterliegt er den Weisungen des Rates,¹⁰ bei der Entscheidung über Beteiligungen und über die Veräußerung von Teilen der AöR bedarf es der vorherigen Entscheidung des Rates (§ 114a Abs. 7 Satz 3 GO NRW). Die Satzung kann bestimmen, dass die Zustimmung des Rates bei Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung erforderlich ist. (§ 114a Abs. 7 Satz 4 GO NRW)

Der Vorstand entscheidet über das Personal; die AöR ist dienstherrenfähig, d.h. sie kann Beamte beschäftigen, wenn sie hoheitliche Aufgaben wahrnimmt (§ 114a Abs. 9 GO NRW). Auch die AöR ist an die Auswahlkriterien des Art. 33 Abs. 2 GG gebunden. Die AöR ist als solche nicht tarifgebunden; die Tarifbindung kann aber durch Beitritt in den Arbeitgeberverband begründet werden.

3.3 GmbH

Die GmbH ist juristische Person des Privatrechts. Sie wird durch Vertrag errichtet, der notariell zu beurkunden ist (§ 2 Abs. 1 GmbHG). Weil eine Einmann-GmbH zulässig ist (§ 1 GmbHG), kann die Gemeinde sie allein errichten. Ihr Stammkapital beträgt mindestens 25.000 Euro. Hoheitliche Aufgaben kann die GmbH nur wahrnehmen, wenn sie damit durch Gesetz beliehen ist.

Notwendige Organe der GmbH sind der oder die Geschäftsführer (§ 6 GmbHG) und die Gesellschafterversammlung (§ 48 GmbHG). Durch den Gesellschaftsvertrag können weitere Organe vorgesehen werden, insbesondere ein Aufsichtsrat (§ 52 GmbHG); eine Pflicht dazu besteht jedenfalls bei kleineren GmbHs nicht.¹¹ Die GmbH wird durch den oder die Geschäftsführer vertreten (§ 35 GmbHG). Die Mindestzuständigkeiten der Gesellschafterversammlung, die in § 46 GmbHG genannt sind, können durch den Gesellschaftsvertrag ausgeweitet und so die Geschäftsführungsbefugnisse des Geschäftsführers entsprechend eingeschränkt werden (§ 45 Abs. 1 GmbHG). Die Gesellschafter entscheiden über die Bestellung der Geschäftsführer, Prokuristen und Handlungsbevollmächtigten zum gesamten Geschäftsbetrieb (§ 46 Nr. 5 und 6 GmbHG). Soweit im Gesellschaftsvertrag nicht anders bestimmt, entscheiden die Geschäftsführer über das übrige Personal. Die kommunale GmbH ist als solche nicht tarifgebunden. Nach Auffassung des Bundesarbeitsgerichts ist auch eine Privatrechtsperson, die ausschließlich öffentlich getragen wird und öffentliche Aufgaben wahrnimmt, an die

⁹ Unklar *Schneider*, in: Wurzel/ Schraml/ Gaß S. 204; *Flüshöh*, in: Kleerbaum/Palmen § 114a Anm. VII 1.

¹⁰ Diese Regelung stellt eine *lex specialis* dar, welche die Bestimmung des § 113 Abs. 1. Satz 1 GO NRW verdrängt, nach der die Weisungsmöglichkeiten weiter gehen müssten.

¹¹ *Cronauge* S. 270; *Gaß*, in: Wurzel/ Schraml/ Gaß S. 137; *Oebbecke*, in: Hoppe/Uechtritz, S. 222.

verfassungsrechtlichen Regeln für die Besetzung öffentlicher Ämter in Art. 33 Abs. 2 GG gebunden.¹²

Das Kommunalrecht enthält eine Reihe von Vorgaben für die Ausfüllung der Spielräume im Gesellschaftsvertrag. Sie zielen u. a. darauf ab, der Gemeinde einen angemessenen Einfluss auf die Gesellschaft zu sichern und beziehen sich insbesondere auf erweiterte Kompetenzen der Gesellschafterversammlung (§ 108 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 GO NRW), obligatorische Weisungsrechte gegenüber den Mitgliedern des Aufsichtsrates (§ 108 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GO NRW) und Entscheidungsvorbehalte zugunsten der Gemeinde (§ 108 Abs. 5 GO NRW). Vertreter der Gemeinde im Aufsichtsrat werden vom Rat bestimmt.

4. Anwendung auf das policy lab

Das policy lab zielt darauf ab, Verwaltungsmitarbeiter und Wissenschaftler in einer Organisationseinheit zusammenzufassen, die bestimmte kommunale Aufgaben selbständig wahrnimmt. Dabei sind drei Fragen zu unterscheiden: Ist die gemeinsame Beschäftigung von Verwaltungsmitarbeitern und Wissenschaftlern möglich (4.1)? Können bestimmte kommunale Aufgaben auf die Organisationseinheit übertragen werden (4.2)? Wie weit reicht die Selbständigkeit der Organisationseinheit gegenüber der Gemeinde (4.3)? – Steuerrechtliche Aspekte bleiben dabei außen vor.

4.1 Gemeinsame Beschäftigung

Die gemeinsame Beschäftigung von Verwaltungsmitarbeitern und (externen) Wissenschaftlern ist grundsätzlich in allen drei Organisationsformen möglich. In einen (Quasi-)Eigenbetrieb oder eine AöR, die hoheitliche Aufgaben wahrnimmt, können Beamte der Kommune versetzt werden. Für die Beschäftigung in einer GmbH müssen Beamte dieser entweder zugewiesen werden (§ 20 Abs. 1 Nr. 2 oder Abs. 2 BeamtStG) oder beurlaubt werden.¹³ Die Beschäftigung von Wissenschaftlern auf vertraglicher Grundlage, sei es in der Leitung oder als sonstige Beschäftigte, ist möglich. Wenn diese Beamte sind und dieser Status beibehalten werden soll, gilt dasselbe wie für Beamte der Kommunen. Während der Eigenbetrieb bei der Bezahlung an den TVöD gebunden ist, gilt das für die AöR oder die GmbH nur aufgrund besonderer Vereinbarung. Für die Befristung von Mitarbeitern gilt nicht das WissZeitVG.

4.2 Übertragbarkeit von Aufgaben

Bei der Frage, welche Aufgaben selbständig wahrgenommen werden können, gibt es Unterschiede. Allgemeine Aussagen dazu lassen sich nur in geringem Umfang treffen; es muss für jede Aufgabe gesondert geprüft werden. Das soll hier anhand des Beispiels Drolshagen geschehen:

In Drolshagen (12.227 Einwohner) soll das Projekt „Drei Höfe“ entwickelt werden. Es soll Nachhaltigkeit und an den Bevölkerungswandel angepasste, intergenerationale Formen des Wohnens und der Mobilität integrieren und umfasst Bebauung, Energie- und Mobilitätsversorgung, gewerbliche Infrastruktur und Öffentlichkeitsbeteiligung. Es könnte also im Einzelnen darum gehen,

a) einen Bebauungsplan für das Gebiet aufzustellen. Bebauungspläne werden nach § 10 Abs. 1 BauGB von der Gemeinde als Satzungen beschlossen. Die Bestimmungen des zweiten

¹² BAG, Urt. v. 12.4.2016 – 9 AZR 674/14 –, <https://www.bundesarbeitsgericht.de/wp-content/uploads/2021/01/9-AZR-673-14.pdf>.

¹³ Zum Problem *Lorenzen/Schuster*, in: Hoppe/Uechtritz S. 455 ff,

Abschnitts im zweiten Teil des BauGB (§§ 203 – 206 BauGB) treffen eine abschließende Regelung für die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung mit anderen Gemeinden, regeln aber nicht die Frage, wie die Gemeinde ihre Aufgabenwahrnehmung organisiert. Dafür gelten die allgemeinen Regeln des Kommunalrechts. Danach kann jedenfalls der abschließende Satzungsbeschluss auf der Grundlage des Baugesetzbuchs nicht übertragen werden. Es ist nichts ersichtlich, das dagegen sprechen könnte, andere Entscheidungen im Rahmen des Aufstellungsverfahrens oder ihre Vorbereitung einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung oder einer AÖR zu übertragen.¹⁴ Die Übertragung auf eine GmbH scheidet aus, weil es sich um hoheitliche Tätigkeiten handelt.

b) Baugenehmigungen zu erteilen. Eine Übertragung dieser Aufgabe scheidet aus, weil diese Zuständigkeit der Stadt Drolshagen nicht zusteht. Nicht sie, sondern der Kreis Olpe ist untere Bauaufsichtsbehörde (§ 57 Abs. 1 Nr. 3 b BauO NRW i. V. m. § 4 abs. 2 GO NRW).

c) die Energie- und Mobilitätsversorgung sicherzustellen. In beiden Fällen handelt es sich um Aufgaben, die typischerweise von einem Eigenbetrieb (§ 8 EigVO NRW), einer AÖR (§ 6 KUV NRW) oder einer GmbH wahrgenommen werden.

d) die Aufgabenträgerschaft für den Ortsverkehr wahrzunehmen. Voraussetzung dafür ist nach § 4 ÖPNVG NRW, dass diese Aufgabenträgerschaft vor dem 1.1.2008 begründet wurde oder der Kreis sie übertragen hat. Weil die Gemeinde mit der Aufgabenträgerschaft zuständige Behörde im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ist, handelt es sich um eine hoheitliche Aufgabe, die mangels Beleihung nicht durch eine GmbH wahrgenommen werden kann.

e) gewerbliche Infrastruktur anzusiedeln und dauerhaft sicherzustellen. Das kann durch Vermarktung von Grundstücken oder Gewerbegebäuden geschehen. Dabei handelt es sich um eine wirtschaftliche Betätigung. Dafür kommen alle drei Organisationsformen in Betracht.

d) die Versorgung von Senioren mit Unterstützungsleistungen. Es handelt sich gem. § 107 Abs. 2 Nr. 2 GO NRW nicht um wirtschaftliche Betätigungen. Es kommen daher eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung, eine AÖR und eine GmbH in Betracht. Soweit eine Pflegeeinrichtung durch eine AÖR betrieben werden soll, sind nach § 1 Abs. 3 KUV NRW bestimmte Vorschriften der Pflege-Buchführungsverordnung des Bundes zu beachten.

Soweit Aufgaben auf einen Eigenbetrieb/eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung, eine Anstalt oder eine GmbH übertragen werden können, dürfen sie dort auch gebündelt werden. Allerdings ist die Zusammenfassung sehr heterogener Aufgaben eher ungewöhnlich. Wegen der Anzeigepflicht nach § 115 GO NRW empfiehlt sich deshalb eine frühzeitige Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde, hier dem Landrat des Kreises Olpe als untere staatliche Verwaltungsbehörde (§ 120 Abs. 1 Satz 1 GO NRW).

4.3 Selbständigkeit gegenüber der Gemeinde

Wie selbständig eine Stelle im Verhältnis zur Gemeinde agieren kann, hängt vor allem davon ab, wie sie im Einzelnen von der Gemeinde ausgestaltet wird. Wie gezeigt bestehen hier beim Eigenbetrieb, bei der AÖR¹⁵ und bei der GmbH erhebliche Spielräume. Legt man die gesetzlichen Mindesteinflussrechte und die Ausschöpfung von Delegationsmöglichkeiten zugrunde, ergibt sich folgendes Bild:

¹⁴ Dazu auch *Cronauge* S. 218; *Schneider*, in: *Wurzel/ Schraml/ Gaß* S. 171.

¹⁵ *Cronauge* S. 212.

Der Eigenbetrieb unterliegt für eine Vielzahl von Angelegenheiten der Entscheidung des Rates. Das sind u. a. die Bestellung der Betriebsleitung und die Besetzung des Betriebsausschusses, Satzungen und die Festlegung von Abgaben (§ 41 Abs. 1 GO NRW). Der Bürgermeister ist Dienstvorgesetzter der Bediensteten. Dem Betriebsausschuss dürfen nur Personen angehören, die dem Gemeinderat angehören können.

Die AöR wird selbständig vom Vorstand geleitet. Der Verwaltungsrat, in dem ein Wahlbeamter der Gemeinde den Vorsitz führt, unterliegt beim Erlass von Satzungen den Weisungen des Rates und bedarf in wenigen anderen Fällen der vorherigen Entscheidung des Rates (§ 114a Abs. 7 S. 5 GO NRW). In personellen Fragen ist die AöR unabhängig von der Gemeinde.

Die GmbH kann sehr schlank und damit unabhängig ausgestaltet werden. So kann auf einen Aufsichtsrat verzichtet werden. Angesichts der Vorgaben in § 108 Abs. 4 und 5 GO NRW wird die Selbständigkeit allerdings häufig geringer ausgeprägt sein als bei einer selbständig ausgestalteten AöR.

4.4 Fazit

Welche Organisationsform in Betracht kommt, hängt von den Aufgaben ab, die wahrgenommen werden sollen. Wie selbständig die Organisationseinheit ist, hängt vor allem davon ab, welche Selbständigkeit ihr die Kommune einräumen will; völlige Selbständigkeit lässt sich aber nicht erreichen. In jedem Fall ist die Gemeinde frei darin, jederzeit die Eigenbetriebs- oder Anstaltssatzung oder den Gesellschaftsvertrag der GmbH zu ändern und die gewährte Selbständigkeit einzuschränken.

Münster, den 3. Juni 2025

gez. *Oebbecke*

Schrifttum

Beck-OK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, hg. von Dietlein/Heusch, 31.Edition Stand 1.4.2025.

Cronauge, Ulrich, Kommunale Unternehmen, 6. Auflage, Berlin 2016.

Hoppe, Werner/ Uechtritt Michael (Hg.). Handbuch kommunale Unternehmen, 2. Auflage, Köln 2007.

Kleerbaum, Klaus-Viktor/Manfred Palmen (Hg.), Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar für die kommunale Praxis, 4. Auflage Recklinghausen 2023.

Martini, Mario/ Nik Roeingh/ David Wagner, Kommunale Unternehmen im Regime des Datennutzungsgesetzes, NVwZ 2025, 387 ff.

Oebbecke, Janbernd, Die Kommune als Konzern – Einführung in die Thematik, VBIBW 2010, 1 ff.

PdK NW B1

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), Kommentar, online (Abruf 6.5.2025).

Wurzel, Gabriele/ Alexander Schraml/ Andreas Gaßl, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 4. Auflage, München 2021.

Policy Lab für nachhaltige Mobilität der Kommunen

Umsetzungsorientierte Verwaltungsabläufe für den Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz sowie die nachhaltige städtebauliche Entwicklung nach der Novellierung des Straßenverkehrsrechts 2024

Verfasser:

Dipl.-Ing Michael Glotz-Richter ([www.gloricon](http://www.gloricon.com))

unter Mitwirkung von

Rechtsanwalt Dr. Hubertus Baumeister (www.bbgundpartner.de)

Erstellt für:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Bremen

Fassung: 15.12.2025

BBG und Partner
Contrescarpe 75 A
D-28195 Bremen
T +49 421 33541-0
F +49 421 33541-15
kontakt@bbgundpartner.de
www.bbgundpartner.de

Rechtsanwälte Barth
Baumeister Griem und Partner
Partnerschaftsgesellschaft mbB
PR 216 (AG Bremen)

Sparkasse Bremen
IBAN DE12 2905 0101 0001 0369 46
BIC SBREDE22XXX
Ust. ID DE168156931

| | | |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. | Aufgabenstellung _____ | 4 |
| 2. | Ausgangspunkt: Wachsendes Umsetzungsdefizit für eine nachhaltige Mobilität in den Kommunen _____ | 6 |
| 2.1 | Spezifische Aufgabenstellung eines Policy Lab: Umsetzung nachhaltige Mobilität _____ | 7 |
| 2.2 | Erkenntnisdefizit? Umsetzungsdefizit! _____ | 8 |
| 2.3 | Veränderungsmanagement ist Konfliktmanagement _____ | 8 |
| 3. | Aufgaben Policy Lab: Wissenschaft und Verwaltung für innovative, anwendungsorientierte Lösungen zusammenbringen _____ | 9 |
| 3.1 | Verständnis der Mindware in das Verwaltungshandeln bringen _____ | 9 |
| 3.2 | Aufgabe Policy Lab: Kommunikationsdefizite angehen – Narrative überprüfen _____ | 10 |
| 3.3 | Das Policy Lab nutzt verschiedene Medien und Kommunikationsansätze _ | 11 |
| 3.4 | Aufgabe Policy Lab als gemeinsames Trainings- und Lernlabor von Wissenschaft und Kommunen _____ | 11 |
| 3.5 | Aufgabe des Policy Lab, die Wahrnehmung für die Relevanz des Themenfeldes zu stärken und damit die Bereitschaft zu Veränderungsprozessen zu erhöhen _____ | 12 |
| 3.6 | Transformation wird konkret: Fokus auf Stadtquartiers- und Straßenraumebene _____ | 12 |
| 4. | Mögliche Bausteine eines Policy Lab zur Gestaltung von Straßenraum und Quartieren _____ | 14 |
| 4.1 | Policy Lab wird konkret: Straßenraum und Quartiersebene im Fokus ____ | 14 |
| 5. | Konkrete Ansätze für ein Policy Lab zur Transformation Straßenraum: positive Narrative entwickeln und einsetzen _____ | 16 |
| 5.1 | Konkrete Ansätze für ein Policy Lab zur Transformation Straßenraum: Klimaanpassung (Begrünung, Regenwassermanagement) als Narrativ ____ | 16 |
| 5.2 | Konkrete Ansätze für ein Policy Lab zur Transformation Straßenraum: Verkehrssicherheit als Narrativ _____ | 18 |
| 5.3 | Konkrete Ansätze für ein Policy Lab zur Transformation Straßenraum: Urbane Logistik und Wirtschaftsverkehr _____ | 20 |
| 5.4 | Konkrete Ansätze für ein Policy Lab zur Transformation Straßenraum: Marktwirtschaft und Regeleinhaltung _____ | 22 |
| 5.5 | Konkrete Ansätze für ein Policy Lab zur Transformation Straßenraum: Digitale Entwicklungen nutzen _____ | 24 |
| 5.6 | Konkrete Ansätze für ein Policy Lab zur Transformation Straßenraum: Resilienz für Krisensituationen als sich aktuell besonders entwickelndes Narrativ _____ | 25 |

| | | |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 6. | You'll never walk alone: Policy Lab und Vernetzung | 26 |
| 6.1 | Beispiele erfolgreicher Umsetzungen zur Analyse | 26 |
| 6.1.1 | Helsinki: Verkehrssicherheit (keine Verkehrstoten) als Teil städtischer Lebensqualität | 26 |
| 6.1.2 | Wien: Stadtweite Parkraumbewirtschaftung | 27 |
| 6.1.3 | Paris: Straßenraumumwandlung, SUV-Parkgebühren und Schulstraßen – Abstimmungsprozesse mit Referenden | 27 |
| 6.1.4 | Modul des Policy Lab: Austausch auf nationaler und europäischer Ebene mit ähnlichen „Laboransätzen“ | 29 |
| 6.1.5 | Kooperation mit Städtenetzwerken | 30 |
| 7. | Zum Abschluss: Haderer's Blick auf die Emotionen zum Thema Mobilität | 31 |
| 8. | Anhang: Literatur zur rechtlichen Gestaltung von Verkehrswende und Klimaschutz in Kommunen | 32 |

1. Aufgabenstellung

Die Novelle des Straßenverkehrsrechts 2024 hat für die Kommunen einen entscheidenden rechtlichen Fortschritt zur eigenverantwortlichen Gestaltung einer Verkehrswende und eines aktiven Klimaschutzes auf ihrem Gemeindegebiet gebracht. Sie können jetzt **Maßnahmen nach § 45 StVO für den Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz sowie zur Unterstützung ihrer städtebaulichen Entwicklung** über die zuständige staatliche Straßenverkehrsbehörde umsetzen, die seit der Novelle des Straßenverkehrsrechts 2024 gemäß § 6 Abs. 4a StVG i. V. m. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO umfassend möglich geworden sind. Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen mit den o.g. genannten Anordnungszielen haben eine **bestehende Gefahrenlage** nicht mehr als Eingriffsvoraussetzung, wenn sie durch auf der Grundlage der hierfür neu gefassten VwV-StVO begründet werden können. Dies beinhaltet bei Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen (Berücksichtigung der Leichtigkeit des Verkehrs, keine Beeinträchtigung der Sicherheit des Verkehrs) eine **Erweiterung von der bisherigen Funktion des Straßenverkehrsrechts als reines Gefahrenabwehrrecht hin zum kommunalen Gestaltungsrecht für Verkehrswende und Klimaschutz**. Zusammen mit den Festsetzungsmöglichkeiten von Gemeindeflächen gemäß § 9 Abs. 1 BauGB und den Instrumenten des jeweiligen Landesstraßengesetzes im Rahmen der Straßenbaulast für Gemeindestraßen (Flächenwidmung, Gewährleistung des „regelmäßigen Verkehrsbedürfnisses“ aller Verkehrsträger) **besitzen die Kommunen nunmehr ein umfassendes Rechtsinstrumentarium zur aktiven Gestaltung einer nachhaltigen Mobilität auf ihrem Gemeindegebiet**.

Erste Rückmeldungen aus Städten mit eigener unterer Straßenverkehrsbehörde (Auftragsverwaltung) zeigen aber, dass es offenbar **verwaltungsintern deutliche Umsetzungsschwierigkeiten bei der Wahrnehmung dieser neuen Möglichkeiten des Straßenverkehrsrechts** gibt. Die Vorstellungen der Ämter für Planung und Klimaschutz konfliktieren oft mit den Vorstellungen der in die Verwaltung eingegliederten unteren staatlichen Straßenverkehrsbehörde (Auftragsverwaltung zur Durchführung des StVG des Bundes) zur Durchführung des StVG des Bundes), bei der das rechtliche Know-How des Straßenverkehrsrechts liegt (Kommunen ohne eigene untere Straßenverkehrsbehörde müssen sich i.d.R. mit den Landkreisverwaltungen auseinandersetzen). Aus Rechtsgründen weisen diese die Machbarkeit der Vorstellungen der Planungs- und Klimaschutzämter der Kommunen zurück, entweder zu Recht oder – aufgrund von Unkenntnis über die neuen Möglichkeiten der StVO - zu Unrecht. Kultureller Hintergrund bei den Straßenverkehrsbehörden ist im zuletzt genannten Fall vermutlich auch, dass sie jahrzehntelang ausschließlich mit dem Vollzug der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und nicht mit der Gestaltung einer Verkehrswende und eines Klimaschutzes für die Kommunen mit den Mitteln der StVO befasst waren. Geradezu unheilvoll für Kommunen wirkte bisher auch die Vorschrift des § 45 Abs. 9 Sätze 1 bis 3 StVO aus 1997, wonach der motorisierte Verkehr nur im Falle einer gesteigerten Gefahrenlage rechtlich beschränkt

werden konnte. Diese Rechtslage bedeutete einen faktischen Vorrang des motorisierten Straßenverkehrs zu Lasten von ÖPNV, Rad- und Fußverkehr und dies bei dem immer knapper werdenden öffentlichem Straßenraum.

Die Novelle des Straßenverkehrsrechts hat diesem Zustand unter bestimmten Voraussetzungen ein Ende gesetzt. Gleichwohl setzt trotz neuer Rechtslage eine erste verwaltungsinterne Aussage einer unteren Straßenverkehrsbehörde „das geht gemäß StVO rechtlich nicht“ hoffnungsvollen Ansätzen für Verkehrswende und Klimaschutz u.U. schnell ein Ende, z.B. weil Vorgesetzte keine Entscheidung treffen oder keine Lösungsvorschläge in verfahrenstechnischer Hinsicht zur lösungsorientierten Abstimmung der involvierten Behörden Teile machen. Die Behördenteile untereinander finden angesichts unflexibler Verwaltungsstrukturen häufig keinen Weg zur inhaltlichen Verständigung. Der Kommunalpolitik können damit keine gestaltenden Vorschläge zur Neuordnung des kommunalen Verkehrs für mehr Nachhaltigkeit vorgelegt werden. **Damit geschieht nichts oder es wird mangels ausreichender fachlicher Abstimmung mit der Straßenverkehrsbehörde z.B. ein Weg eingeschlagen, der rechtlich nicht haltbar ist und deswegen von privaten Klägern zu Fall gebracht werden kann.** Dieses aufgrund von ersten Einzelfällen beschriebene, wenn auch bislang nicht empirisch belegte Phänomen einer unzureichenden internen Abstimmung in den Verwaltungen, **könnte zu einer viel größeren Gefahr für eine zukunftsorientierte nachhaltige Gestaltung des kommunalen Verkehrs werden als z.B. Klagen von Privatpersonen.**

Die im Folgenden skizzierten verwaltungsorganisatorischen Ansätze zur Lösung der oben skizzierten Probleme sind mit dem Hintergrund der Arbeit innerhalb planender Verwaltungen entstanden, dem Erleben zunehmenden Stillstands gegenüber wachsenden Ansprüchen und Notwendigkeiten. Sie erheben keinen unmittelbaren wissenschaftlichen Anspruch, sondern sind vielmehr eine erste Sammlung von Hinweisen an die interessierte Wissenschaft zu Kooperationsformen, die zu gemeinsamen Arbeiten, zu einem Eintauchen von Wissenschaft in Verwaltungshandeln und einer Auseinandersetzung mit den Barrieren und kommunikativen Problemen führt – um hierbei innovative Ansätze, Kommunikation und Konfliktmanagement zu entwickeln, zu erproben und (auch in Hinsicht Übertragbarkeit) zu reflektieren.

Neben der Umsetzung neuer Kooperationsformen der Verwaltung mit Hilfe eines Policy Labs **ist auch Kenntnis der rechtlichen Möglichkeiten einer Kommune von zentraler Bedeutung**, damit rechtlich belastbare Anordnungen getroffen werden können, die auch im Streitfall vor den Verwaltungsgerichten Bestand haben. Im Anhang wird deshalb weiterführende Literatur zu den neuen Möglichkeiten des Straßenverkehrsrechts zum Wohle der Kommunen genannt.

2. Ausgangspunkt: Wachsendes Umsetzungsdefizit für eine nachhaltige Mobilität in den Kommunen

Klimaschutz, Effizienz, Resilienz sind aktuelle und dringende Aufgaben im Themenfeld nachhaltiger Mobilität. Jedoch steckt das Angehen der notwendigen Aufgaben in einer großen strukturellen Krise. Der Mobilitätssektor hinkt nicht nur den Klimazielen weit hinterher, obwohl es gesetzliche und politische Verpflichtungen als auch Lösungsansätze und gute Ideen für zukunftsweisende Mobilitätskonzepte gibt. **Es zeigt sich eine große und teilweise wachsende Diskrepanz zwischen politischen Zielsetzungen, Gesetzesgrundlagen und anderen Verpflichtungen einerseits und einer in vielen Gebietskörperschaften, Politik und planender Verwaltung zunehmenden Mutlosigkeit und Zögerlichkeit bei der Umsetzung andererseits.**

Die Bandbreite reicht von Klimaschutz, Umsetzung der geltenden Regelungen der StVO bis zum Einlösen der auf vielen Ebenen unterzeichneten Deklaration zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen. Die Notwendigkeit des Klimaschutzes wird hierbei offen in Frage gestellt, Ansprüche der Verkehrssicherheit und Inklusion als nachrangig betrachtet. Wir sehen eine Polarisierung im politischen Umgang mit Verkehr und Straßenraum, die auch durch eine veränderte Medienverfügbarkeit bei gleichzeitig mangelnder fehlender Nutzung von Verwaltungen mit Social Media genährt wird.

Der Zögerlichkeit von Verwaltung und Politik wird an einigen Orten durch Bürgerbegehren, wie z.B. Radentscheide oder dem Hamburger Zukunftsentscheid vom Oktober 2025 widersprochen. Ebenso erzwingen erst Gerichtsentscheidungen die Verwaltungen (z.B. beim illegalen Gehwegparken, Luftreinhaltung) zur Umsetzung bestehender gesetzlicher Regeln. Es bestehen hier strukturelle Probleme, die angesichts der Notwendigkeiten zum Handeln analysiert und durch innovative Ansätze zu Lösungen geführt werden.

Das wichtigste kommunalpolitische Problem ist in diesem Zusammenhang die Frage, in welchem Umfang die Menge der privaten PKW im öffentlichen Straßenraum zurückgedrängt werden sollen, die für erhebliche schädliche Immissionen, für klimaschädliche Treibemissionen und Flächenverbrauch zu Lasten des Fuß- und Radverkehrs sowie der Schädigung der Kinder in ihrer Entwicklung durch massive Einengung mit ihrem Bewegungsdrang verantwortlich sind. Deshalb bedarf es immer auch einer kommunalen Diskussion, in was für einer Stadt bzw. Gemeinde die Bürger leben wollen. Leitend kann hier die Aussage des Verwaltungsgerichts Hannover in dem Urteil vom 27.09.2025 (7A 5302/23) sein:

„Bei den Kraftfahrzeugen handelt es sich um private Gegenstände, deren Lagerung bei Nichtbenutzung in der Verantwortung des jeweiligen Eigentümers liegt“.

2.1 Spezifische Aufgabenstellung eines Policy Lab: Umsetzung nachhaltige Mobilität

Das Policy Lab soll für einen bestimmten Zeitraum die Defizite in ihren Wirkungszusammenhängen analysieren, um im interdisziplinären Zusammenwirken von Wissenschaft und Praxis Innovationen und neue Erkenntnisse in die Praxis zu bringen.

Kernpunkte der Ausführungen sind die **Umsetzungsdefizite v.a. auf kommunaler Ebene im Umgang mit öffentlichem Straßenraum**, da hier die Nutzungsansprüche einerseits sehr konfliktreich, andererseits gegenüber den Anspruchstellern auch gut vermittelbar sind. Die Nutzungsansprüche steigen mit aktuellen Anforderungen. Da viele der Mobilitätsentscheidungen im Alltag eng mit der Gestaltung des Straßenraums (und damit auch Verfügbarkeit von Mobilitätsformen) zusammenhängen, können auch mit Veränderungen andere Mobilitätsmuster erwartet werden, ebenso wichtig auch **Zufriedenheiten mit dem Wohnumfeld, Gesundheitsaspekte, Verkehrssicherheit, allgemeines Sicherheitsgefühl und soziales Miteinander**.

Das Policy Lab zu nachhaltiger Mobilität ist als innovativer und zugleich praxistauglicher Experimentierraum für Verwaltungsinnovationen gedacht. Angesichts der Umsetzungs- und Kommunikationsdefizite muss eine Prozessbetrachtung und das Erproben anderer Kommunikationsformen ebenso im Mittelpunkt eines Labs stehen wie Prozess- und Konfliktmanagementfähigkeiten. Es sollte als **temporäre Organisationseinheit** eingerichtet werden, damit die notwendigen interdisziplinären Ansätze als innovative Form der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft entwickelt werden können – um hiermit Lösungen für komplexe kommunale Probleme zu erarbeiten.

Das Lab soll erproben, wie **Transformationsprozesse in der Verwaltung** gestaltet werden können, insbesondere in Bezug auf nachhaltige Mobilität, Effizienz und Resilienz. Gleichzeitig werden Methoden zur Evaluierung und Analyse der Auswirkungen neuer Verwaltungspraktiken und Kommunikationsmethoden entwickelt, die die Effizienz und Effektivität kommunaler Maßnahmen erhöhen können. Die Ergebnisse sollen anschließend als Modelle für andere Kommunen dienen und wertvolle Erkenntnisse darüber liefern, wie innovative Lösungen in der kommunalen Verwaltung implementiert werden können.

Im Rahmen eines GmbH Modells wird im Mobilitätsbereich das Policy Lab an vielen Stellen - z.B. **CMD Connective Mobility Düsseldorf**- bereits gelebt, ebenso im Schulbau und vielerorts kommend zur Brückensanierung etc.

2.2 Erkenntnisdefizit? Umsetzungsdefizit!

Wir erleben ein zunehmendes Auseinanderklaffen zwischen übergeordneten politischen und auch rechtlichen Zielsetzungen im Klimaschutz- und Mobilitätsbereich und deren praktischer Implementation. **Es gibt eine sprichwörtliche Sprachlosigkeit bei vielen kommunalen Verwaltungen, eine Flucht in Gutachten und nicht weiter umgesetzte Strategiepapiere.** Die auf kommunaler Ebene bundesweit festzustellenden emotional geprägten und offenkundig politisch sensiblen Diskussion zur Straßenraumnutzung sind ein besonders interessanter Punkt für ein mögliches Policy Lab, da hier die unmittelbar größte Bürgernähe besteht – und die vielfältigen und angesichts der begrenzten Ressource „Straßenraum“ konfligierenden Ansprüche besonders augenscheinlich sind.

Die Umsetzung einer Mobilitäts-, Verkehrs- und Stadtentwicklungspolitik mit Ausrichtung auf nachhaltige, ökonomisch wie ökologisch effiziente Mobilität gerät – gerade auf der konkreten Ebene der Straße vor der Haustür, des Viertels, in dem wir leben - ist aktuell immer weiter ins Stocken geraten. Das Erreichen proklamierter Ziele sowohl der stadtverkehrlichen Entwicklung (z.B. Modal Split, Flächeninanspruchnahmen bzw. -verteilung) als auch des Klimaschutzes rutschen angesichts aktueller politischer Neuausrichtungen in weite Ferne. Wir haben weniger ein Erkenntnisdefizit als ein Umsetzungsdefizit. Das Verständnis von Verkehrs- und Mobilitätsplanung hat sich über die letzten Jahrzehnte weiterentwickelt.

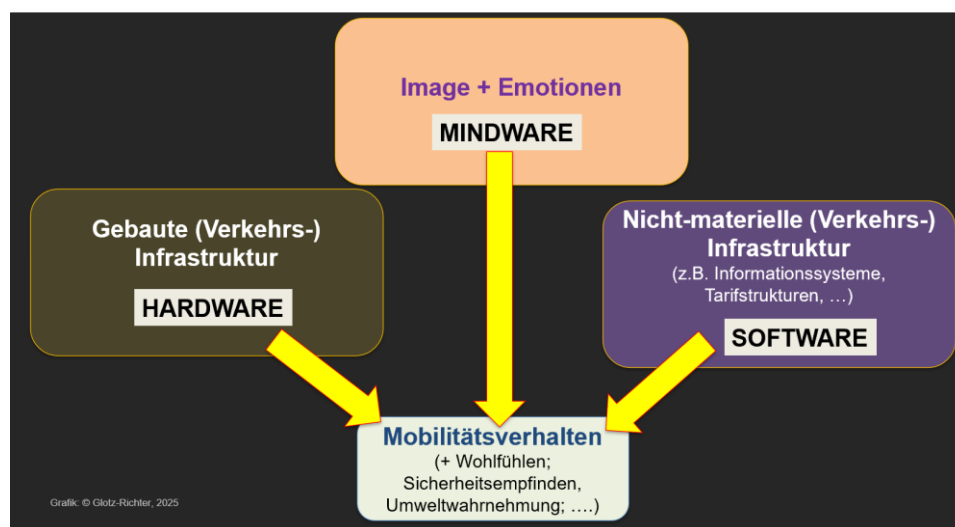
2.3 Veränderungsmanagement ist Konfliktmanagement

Es wird deutlich, dass die Ziele nachhaltiger Mobilität nicht konfliktfrei zu erreichen sind – es prallen Partikularinteressen aufeinander. Eine zunehmende gesellschaftliche Polarisierung spiegelt sich auch in den Auseinandersetzungen zu Straßenraum, Verkehrsberuhigung, Parkraummanagement etc. deutlich wider. Der Anspruch von Beteiligungsverfahren „alle mitzunehmen“, kann selten eingelöst werden. **Die Unfähigkeit von Verwaltung und Politik, Konflikte auszuhalten und hierin Prioritäten zu setzen, führt oft zu einem Stillstand: gar nichts zu tun und den Bestand zu sichern ist in vielen Fällen das Ergebnis.** Das Policy Lab sollte hier den Anspruch umsetzen, in diese Konfliktlandschaft einzutauchen, die Akteure von Verwaltung in Konfliktmanagement zu schulen, aber auch als Wissenschaft hier nicht einfach zu beobachten, sondern mit innovativen Ansätzen selber in den Vermittlungsprozess einzusteigen.

3. Aufgaben Policy Lab: Wissenschaft und Verwaltung für innovative, anwendungsorientierte Lösungen zusammenbringen

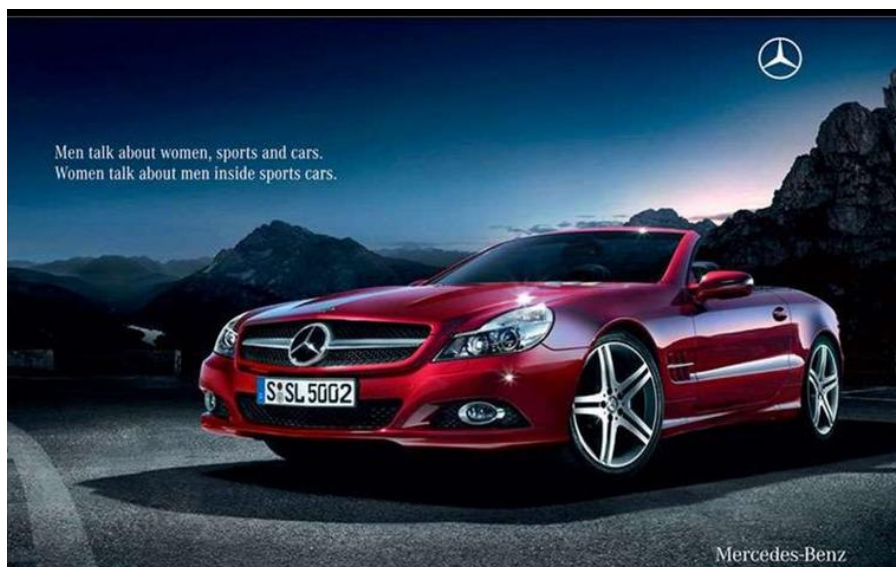
Das Policy Lab muss – in enger Einbindung in Verwaltungsprozesse – systemisch und lernend agieren, grundsätzliche Kommunikationsansätze ebenso mit aktuellen Technikentwicklungen verbinden, wie Governance, und breitere Politikansätze integrieren. So werden Barrieren sichtbar, um hieraus Lösungsvorschläge zu entwickeln und Veränderungsprozesse anzustoßen.

3.1 Verständnis der Mindware in das Verwaltungshandeln bringen



Grafik: © Glotz-Richter

Stand früher die gebaute (Verkehrs-) Infrastruktur als **Hardware** im Zentrum der Maßnahmenplanung zu Verkehrsentwicklung und Mobilitätsverhalten, ergänzt vor allem z.B. durch Rechtsregelungen wie der StVO als **Software**, so haben in diesem Feld Informationssysteme und die Digitalisierung vieler Bereiche die Rolle der Software im Feld der Mobilität deutlich erweitert. Mobilitätsverhalten wird aber stark durch Gefühle, Image und Emotionen beeinflusst – der Mindware-, was zwar in der Werbung v.a. der Automobilindustrie gut adressiert wird, kaum jedoch im Verwaltungshandeln.



“Men talk about women, sports and cars – women talk about men inside sports cars”, Mercedes Werbung; download [Mercedes: Straight, Talk • Ads of the World™ | Part of The Clio Network](#)

Letztlich adressiert Verwaltungshandeln im Mobilitätsbereich das Agieren von Menschen. Gebaute Infrastruktur und Regelwerke sind kein Selbstzweck. Wenn jedoch die „dritte Dimension“ nicht angesprochen wird, verpuffen die baulichen und regulativen Maßnahmen zu einem großen Teil – und erzeugen Widerstände, die sich dann oft in Wahlkampfparolen niederschlagen.

Es muss daher eine der Aufgaben eines Policy Labs zu nachhaltiger Mobilität sein, die derzeit unzureichende Auseinandersetzung mit der Mindware in Verwaltungshandeln zu bringen, damit die psychischen Faktoren anzusprechen, die mit dem Mobilitätsthema, der Verkehrsmittelwahl und der Umweltwahrnehmung zwingend verbunden sind. Auch bestehen mit der Digitalisierung Optionen, (kostenträchtige) Hardware-Lösungen durch (günstigere) Software-Lösungen zu ersetzen (z.B. Digitallösungen statt Poller und Temposchwellen; Kamera basierte Lösungen statt Poller-basierte Diagonalsperren bzw. Modalfilter). Hier kann ein Policy-Lab zukunftsorientierte Lösungen vorbereiten.

3.2 Aufgabe Policy Lab: Kommunikationsdefizite angehen – Narrative überprüfen

Das Umsetzungsdefizit ist in starkem Maße ein Kommunikationsdefizit. Schlechte Narrative wurden gewählt. Viele der Narrative der letzten Jahre zeigen sich als inhaltlich fehlerhaft wie autofreie Innenstadt, Verkehrsberuhigung, da sie die eigentlichen Ziele (der Belebung des Straßenraums, Förderung des Fußverkehrs und der Straßenanpassung etc.) nicht ansprechen, sondern das Auto bereits begrifflich in den Mittelpunkt stellen. ‚Autofrei‘ ein häufiges Narrativ, ebenso schlecht wie falsch, weil es nicht primär um das Auto gehen, sondern Lebens- (und Geschäfts-)qualität adressiert werden soll. Klimaschutz

wirkt als Ziel deutlich abstrakter und schwieriger vermittelbar als beispielsweise Schulwegsicherheit, Angst vor Starkregenfolgen oder Nutzbarkeit der Gehwege mit Rollstuhl oder Rollator. Das Policy Lab soll dazu beitragen, ‚eigentliche‘ Ziele der Transformationsansätze zum Straßenraum besser zu beschreiben und zu vermitteln.

3.3 Das Policy Lab nutzt verschiedene Medien und Kommunikationsansätze

Angesichts der **Veränderung der Kommunikationslandschaft** -v.a. mit der Rolle von Social Media - zeigen sich Verwaltungsstrukturen ungeeignet (alles über den Pressesprecher) und viele Verwaltungsmitarbeitende nicht geschult, die relativ neuen Kommunikationsformen in ihrem Verwaltungsalltag zweckdienend zu nutzen. Klassische Kommunikationsmuster von Politik und (noch mehr der) Verwaltung passen nicht mehr. Gleichzeitig steigen Konfliktwahrnehmungen – ganz besonders wenn es um gefühlte Restriktionen für den Autoverkehr geht. Mit der wachsenden Rolle von Social Media und mit einer gesellschaftlichen Polarisierung ist auch ein **verändertes Konfliktmanagement** und entsprechende Trainings innerhalb der Verwaltung notwendig.

Die Wissenschaftsseite muss hierzu entsprechende Kompetenzen in ein Policy Lab zu nachhaltiger Mobilität einbringen.

3.4 Aufgabe Policy Lab als gemeinsames Trainings- und Lernlabor von Wissenschaft und Kommunen

Mut zum Handeln: MUT kann auch als Abkürzung verstanden werden für „Machen und Tun“. Da wir Menschen eher in Verhaltensmustern verhaftet sind, erzeugt jegliche Veränderung Widerstände und damit Konflikte. Akteure in den Kommunalverwaltungen sind in der Regel nicht trainiert in Konfliktmanagement. Der Transformationsprozess zu Straßenraum ist für alle Beteiligten besonders konkret und aufgrund der Wahrnehmung von Betroffenheiten emotional befrachtet und damit konfliktreich, zugleich gerade deshalb sehr geeignet, mit guten Kommunikationsstrategien angegangen zu werden.

Akzeptanzforschungen zeigen, dass die Anzahl der Gegner von geplanten Maßnahmen meistens größer erscheint als sie in Wirklichkeit ist, auch weil sie in der Regel „lauter“ - sprich aktiver - sind als Befürworter (erstere mobilisiert wohl u.a. die Angst, etwas zu verlieren...). Akzeptanz für viele Maßnahmen muss auch sichtbar gemacht werden, wenn sich Gegner einer Maßnahme (naturgemäß) stärker artikulieren als die Befürworter.

Im Rahmen der Arbeit des Policy Labs können unterschiedliche Betroffenheiten analysiert und die Betrachtung von Gegenstimmen und ihren Hintergründen rationaler in den Planungsprozess eingebracht und für die letztliche Entscheidungsfindung bewertet werden. Hiermit ergeben sich fundiertere **Legitimationsprozesse**.

Um Inspiration für viele Kommunen in Deutschland entfalten zu können, muss ein Policy Lab auf diese Situation eingehen und **selbst Teil des Trainings- und Lernprozesses** werden. Die Betrachtung der Wissenschaft darf nicht länger den Blick von außen haben, sondern muss eng verzahnt sein mit den Prozessen innerhalb der Verwaltung aber auch in der Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern. Die Themenfelder Kommunikation und damit verknüpft die Ansprache der Mindware sind ebenso innovative wie notwendige Schwerpunkte dieses Policy Lab Ansatzes.

3.5 Aufgabe des Policy Lab, die Wahrnehmung für die Relevanz des Themenfeldes zu stärken und damit die Bereitschaft zu Veränderungsprozessen zu erhöhen

Die Einschätzung der Relevanz ökologischer Themen hat sich deutlich gewandelt. 2019 nannten im ARD-Deutschlandtrend 63% der Befragten, dass Klima- und Umweltschutz als das Thema, das ihnen am wichtigste ist. 2025 ist dieser Wert auf 14% gesunken¹. Angesichts der Krisen wird Klima- und Umweltschutz nicht als Chance, sondern als wirtschaftliche Belastung wahrgenommen. Hierbei hat die mediale Darstellung eine bedeutende Rolle gespielt.

Es gibt eine zunehmende gesellschaftliche Polarisierung, die sich auch stark an dem Umgang mit dem Auto festmacht. Auch und gerade (aber nicht nur) auf kommunaler Ebene zeigen sich diese Spannungen. Das aktuelle Parkraummoratorium in Hamburg, die überall in Deutschland zu findenden Kommunalwahlplakate mit konkretem und polarisierendem Bezug zu Tempolimit oder Parkraumfragen sind prototypisch.

Jedoch können aktuelle und medial aufbereitete Ereignisse wie Unfälle, Starkregenereignisse etc. schnell wieder den Blick auf ökologisch relevante Themen und damit die Akzeptanz entsprechender Maßnahmen erhöhen. Es kann im Policy Lab untersucht und erprobt werden, wie zwischen den recht abstrakten Anforderungen des Klimaschutzes, einer effizienten Mobilität und den konkreten Lebenserfahrungen der Quartiersbewohnerinnen und -bewohner ein Brückenschlag erfolgen kann.

3.6 Transformation wird konkret: Fokus auf Stadtquartiers- und Straßenebene

Straßenraum ist eine begrenzte Ressource, an dessen Nutzungsprioritäten sich Lebensqualität, Effizienz und Prioritäten der Mobilität, Sicherheitsgefühl, Klimaschutz – und schlicht (unterschiedlich interpretiertes) Lebensgefühl festmacht. An den Nutzungsansprüchen an den Straßenraum manifestieren sich auch die unterschiedlichen Bedürfnisse, die Menschen in ihrem wechselhaften Alltag haben, mal ein soziales

¹ ARD Deutschlandtrend – zitiert in Tagesschau Beitrag 27.11.2025) (download Beitrag: <https://www.tagesschau.de/wissen/klima/klimaschutz-druck-100.html>).

Kommunikationsbedürfnis, mal Wunsch nach kühlendem Grün, mal im Bezug zu Mobilität der Wunsch nach Sicherheit und gleichzeitig als mögliche Autofahrende der Wunsch nach schnellem Durchkommen und dem einfachen Finden eines Parkplatzes. Der Straßenraum vor der Haustür ist Start- und Zielpunkt von Alltagswegen, was der **Straßenraumgestaltung einen besonderen Einfluss auf Mobilitätsmuster** gibt.

Letztlich adressieren wir mit dem Straßenraum und den hierauf bezogenen Maßnahmen im Quartier Verhalten und vielfältige Wohlfühl- (oder Unwohlfüh-) -faktoren. In besonderem Maße kommen hier Mobilitäts-Infrastruktur (Hardware), Mobilitäts-Informationen und Dienstleistungen (Software) und Imagefaktoren sowie die emotionale Befrachtung von Mobilitätsoptionen zusammen. Mit dem Lebensgefühl vor der Haustür bestehen gleichzeitig Chancen, das Zusammenwirken von Verkehrsoptionen und Lebensqualität nachvollziehbar zu vermitteln. Da die meisten Wege am Wohnort beginnen oder enden, bestehen hier besondere Wirkungsfaktoren.

Die hier für Transformationsansätze besonders deutlich werdenden Konflikte müssen im Policy Lab nicht nur angesprochen, sondern von den beteiligten Personen (einschließlich der wissenschaftlichen Seite) auch ausgehalten werden (ein großer Lernschritt).

Lösungsoptionen sind vom Policy Lab „von innen“ entwickeln, aufzeigen und dann auch umsetzen und evaluieren.

4. Mögliche Bausteine eines Policy Lab zur Gestaltung von Straßenraum und Quartieren

Die Quartiers- und Straßenraumebene ermöglicht für ein Policy Lab zu nachhaltiger Mobilität einen sehr konkreten Ansatz, der in die praktischen Verwaltungsebene und Politik eintaucht und die vielfachen Akteure eines Transitionsprozesses auf Quartiersebene einbinden muss.

4.1 Policy Lab wird konkret: Straßenraum und Quartiersebene im Fokus

Für das Themenfeld Transformation Straßenraum wird Bezug genommen:

- In reale Umsetzungen von Straßenraumkonzepten als Teil des Verwaltungs- und Umsetzungsprozesses eintauchen und darin einen gemeinsamen Lernprozess betreiben, bestehende politische und rechtliche Rahmenbedingungen bewerten und - wo notwendig - Änderungen entwickeln (und im Policy Lab ggf. testen)
- Kommunikationskompetenzen bei Verwaltung und Politik entwickeln (incl. Beteiligungsformaten vor Ort als auch Nutzung von Social Media)
- Konflikt- und Prozessmanagement (auch innerhalb von bzw. zwischen Verwaltungseinheiten) trainieren
- Akteursübergreifend an Lösungen arbeiten – in geeigneten Formaten Player einbinden von Logistik bis Behinderten (-verbänden), von Kindern bis Gewerbetreibenden etc., um mehr gegenseitiges Verständnis und Zugang zu Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten
- Innovative Ansätze für ein begrenztes Gebiet auch rechtlich ermöglichen
- Fördermittel zur realen Umsetzung einsetzen
- Lösungsansätze auf engagierte Kommune(n) zuschneiden; von außen kann nichts aufgezwungen werden
- Migrantische Erwartungen an Mobilitätsstile in Betracht ziehen
- Die Erfahrungen nach außen kommunizieren, um andernorts entsprechende Prozesse unter Einbezug der Lernerfahrungen des Policy Lab zu initiieren.

Auf der Quartiersebene ist die Vermittlungsebene der Bereich vor der Haustür, hier treffen Mobilitätsbedürfnisse und -wünsche auf die Frage des sicheren Aufenthalts auf der Straße, des grünen und sich nicht zu aufheizenden Umfeldes, der Bedarfe städtischer Logistik und effizienter Mobilität. Die Abstraktionsebene ist nicht so hoch wie auf einer Stadtebene (z.B für SUMPs). Die Möglichkeiten, die Folgen von Transformationsprozessen für die Menschen im Quartier konkret zu machen ist gegeben: Mobilitätsverhalten steht hier in direkter Wechselwirkung mit unmittelbaren Folgen für die Gemeinschaft / Nachbarschaft.

Die Ansprüche an den (begrenzten) Straßenraum steigen an – und damit auch die Konflikte. Die „klassischen“ Ansprüche als Bewegungs- und Kontaktraum sind durch Raumanpruch geparkter privater Autos geprägt. Die wachsenden Fahrzeugabmessungen der Pkw sind ein hierbei verschärfender herausfordernder Tatbestand (Platzanspruch, aber auch Sicherheitsaspekte/Sichtbeziehungen).

Gleichzeitig steigen die Ansprüche an den Straßenraum auch durch Faktoren wie Elektrifizierung (Ladesäulen), Lieferbereiche und Mikrohubbs etc. der urbanen Logistik, Stationen für Shared Mobility (von E-Scootern, Fahrrädern, Lastenrädern bis Carsharing). Notwendige Klimaanpassungsmaßnahmen wie Begrünung und Entsiegelung („coole Straßen“) und Regenwassermanagement benötigen ebenfalls Straßenraum.

Letztlich geht es um eine veränderte soziale Aneignung des Straßenraums – und damit Erfüllung auch bestehender gesellschaftlicher Ansprüche wie Inklusion, Verkehrssicherheit aber auch gesunder Umwelt (in der komplexen Wechselwirkung zwischen Gesundheit, Umwelt und Verhalten).

Es sind umsetzungsorientierte Kommunalmaßnahmen sowie ggf. Landes- oder Bundesprogramme (Demonstration und Forschung) besonders aus den Bereichen Stadtentwicklung, Verkehr, Klima zu verknüpfen. Hierbei sind auch spezifische Aspekte wie Verkehrssicherheit, Wirtschaft u.a. zu berücksichtigen.

5. Konkrete Ansätze für ein Policy Lab zur Transformation Straßenraum: positive Narrative entwickeln und einsetzen

Für Transformationsprozesse (und damit auch für ein Policy Lab zu Mobilitätsfragen) spielen positiv besetzte Narrative eine wichtige Rolle. Derartige weit akzeptierte Leitmotive haben eine wichtige kommunikative Rolle. Jedoch müssen sie entwickelt und im Legitimationsprozess auch argumentativ gut hinterlegt sein, um ausreichende Glaubwürdigkeit zu entwickeln.

Gleichwohl wird man auch bei allgemein positiven Leitmotiven mit einer „**Da bin ich ja dafür, aber...**“ konfrontiert sein. Letztlich wird die gemeinwohlorientierte Intention dann mit eigenen Interessen unterlaufen, vor allem wenn es um die Straßenraumgestaltung und damit verbundene Neuorganisation und Verminderung des Parkraums v.a. für Autos geht. Aus der Praxis können aktuell Themenfelder wie Verkehrssicherheit (v.a. für Kinder) und Begrünung/Klimaanpassung gut vermittelt werden, während sich das Themenfeld Klimaschutz als relativ abstrakt und schwerer vermittelbar darstellt.

Mit dem Themenfeld Platz für urbane Logistik kann die (oftmals eher der Transformation des Straßenraums kritisch eingestellte) Wirtschaftswelt eingebunden werden.

Es kann angesichts der Krisensituationen erwartet werden, dass der Themenbereich Mobilität und Resilienz auf der politischen Ebene als besonders relevant eingestuft werden wird. Die im Folgenden dargestellten möglichen thematischen Module stehen nicht konkurrierend, sondern besitzen intensive Querbezüge und können große Synergien zueinander entwickeln.

5.1 Konkrete Ansätze für ein Policy Lab zur Transformation Straßenraum: Klimaanpassung (Begrünung, Regenwassermanagement) als Narrativ

Straßengrün, vor allem Bäume haben ästhetischen, ökologischen und klimatischen Wert sowie eine gestaltende Funktion im Stadtbild. Die Akzeptanz der Straßenraumbegrünung ist in der Regel recht hoch. In Städten mit hoher Hitzebelastung ist Entsiegelung und Begrünung besonders wichtig, um die auch gesundheitlich relevante Hitzebelastung für die Anwohnenden zu reduzieren.

Erster Regenreport

Klimawandel: Fast doppelt so viel Starkregen in Hamburg wie früher

Von Markus Lorenz | 09.12.2021, 19:15 Uhr



Starkregen in Hamburg und die Folgen – hier 2016 in Eppendorf (Archivbild). FOTO: AXEL HEIMKEN

Quelle: [Sh:z online Nachrichten 09.12.2021 19:15:download Klimawandel: Fast doppelt so viel Starkregen in Hamburg](https://www.shz.de/online-nachrichten/09.12.2021-19:15/download/Klimawandel-Fast-doppelt-so-viel-Starkregen-in-Hamburg)



OHNE BÄUME

MIT BÄUMEN



Zur Verfügung gestellt von der Robert Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen

Abbildung: Robert Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen: in: <https://www.lebensart.at/in-der-hitze-der-stadt>

Mit zunehmenden Starkregenereignissen und gravierenden Schadensfolgen - und entsprechender medialer Berichterstattung- steigt auch die Einsicht in die Notwendigkeit von Entsiegelung und der Anlage von Speichermöglichkeiten für Regenwasser, da hiermit ein unmittelbarer Schutz für die Nachbarschaft entsteht.

Die Erwärmung städtischer Gebiete und damit verbundener Hitzestau wird vor allem in stark versiegelten Großstadtbereichen wahrgenommen. Städte im Süden haben hier bereits mit Begrünungsprogrammen („coole Straßen“, „klimafitte Straßen“, Wien) reagiert. In Vorher/Nachher-Vergleichen werden die Stadtbildgewinne sehr deutlich. Auch hier waren Entsiegelungsmaßnahmen, Baumpflanzungen und Vergrößerungen der Baumscheiben Elemente der Umgestaltung, die eine Neuordnung des Parkens erforderlich gemacht haben.



Wien: Wiedener Hauptstraße vorher (Mai 2024) -nachher (Dezember 2024), Fotos: Glotz-Richter

In Berlin hat am 3. November 2025 das Abgeordnetenhaus das deutschlandweit erste Klimaanpassungsgesetz in Gestalt des "BäumePlus-Gesetzes"² angenommen - parteiübergreifend ohne Gegenstimmen in einem Miteinander von Volksentscheid („Baumentscheid“), Parteien und Politik.

Das Gesetz bildet eine wichtige Grundlage, ist aber noch keine Umsetzung. Hierbei sind in vielen Bereichen Straßenraumumgestaltungen erforderlich, die ein klares Konfliktmanagement und gute Kommunikation erfordern werden. Das Gesetz sieht vor, dass „auf jeder Straßenseite und auf allen ausreichend breiten Mittelstreifen [...] je Straßenabschnitt im Durchschnitt mindestens alle 15 Meter ein gesunder oder ein gepflegter Straßenbaum oder ein Entwicklungsbaum gepflanzt sein [soll].“ ... „Spätestens bis zum Jahr 2040 sollen die Straßenbäume die durchschnittliche Kühlleistung gesunder Straßenbäume aufweisen.“³ Mit diesen Zielen ist für einen sehr gut überschaubaren Zeitraum nicht nur eine umfangreiche technische Planung (Leitungsstrassen) sondern noch mehr eine Umsetzung eines grundlegend veränderten Straßen- und Parkraummanagements erforderlich.

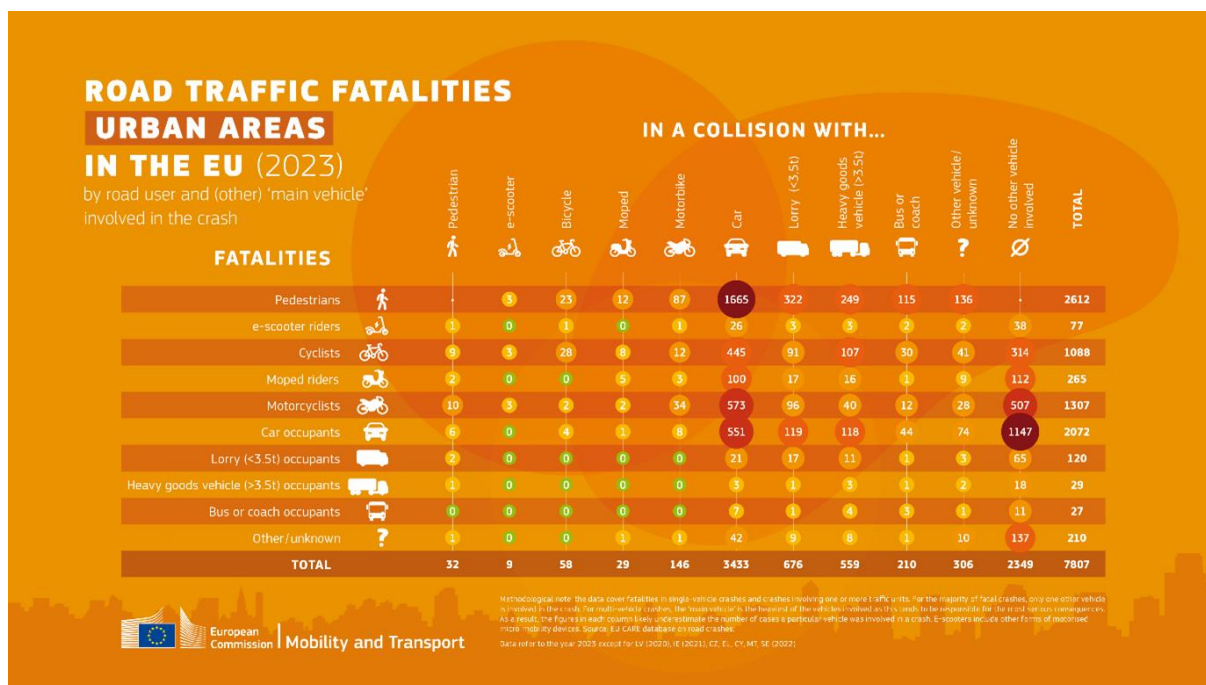
5.2 Konkrete Ansätze für ein Policy Lab zur Transformation Straßenraum: Verkehrssicherheit als Narrativ

Die Sicherheit (und Leichtigkeit) des Verkehrs sind postulierte Ziele der Rechtsetzung zur Festsetzung von Verkehrseinrichtungen und dem Verhalten (StVO) im Verkehrsraum – einem Zusammenspiel von Software und Hardware. Gleichwohl sieht die Realität in Deutschland deutlich anders aus. Reales Verkehrsverhalten führt zu etwa 3.000 Getöteten und 365.000 Verletzten auf Deutschlands Straßen. Das Sicherheitsgefühl ist ein wichtiges Element für unser Verhalten im Straßenraum und damit auch für die Verkehrsmittelwahl. Die Beteiligung und Folgen von Zusammenstößen ist sehr unterschiedlich. (Schaubild: Europa). Bei 83% der getöteten Radfahrenden und 99% der getöteten Fußgänger war ein Kraftfahrzeug involviert⁴.

² Klimaanpassungsgesetz Berlin (KAnGBIn), Beschluss des Abgeordnetenhauses von Berlin v. 03.11.2025; GVBl. 2025, S. 542; Download: <https://www.berlin.de/sen/justiz/service/gesetze-und-verordnungen/2025/ausgabe-nr-33-vom-20112025-s-541-568.pdf>

³ Ebda.

⁴ *Collisison matrix 2023* © European Commission, DG Mobility and Transport; *Road safety statistics 2024 in more detail*; download [Road safety statistics 2024 - Mobility and Transport - European Commission](#).



Grafik: Collision matrix 2023 © European Commission, DG Mobility and Transport; Road safety statistics 2024 in more detail; download [Road safety statistics 2024 - Mobility and Transport - European Commission](#)

Städte wie Oslo und Helsinki zeigen, dass die Umsetzung einer „vision zero“ Politik reale Auswirkungen hat. So hat es in Helsinki seit Juli 2024 keine Verkehrstoten mehr gegeben, während im etwa gleich großen Frankfurt 17 Verkehrstote zu beklagen waren. Angesichts der Bedeutung eines Sicherheitsgefühls für den Rad- und Fußverkehr kommt diesem Themenfeld eine besondere Bedeutung für die Entwicklung nachhaltiger Mobilität zu. Gleichzeitig ist es ein wichtiger Baustein eines Lebensgefühls im Stadtteil, ob Kinder draußen vor der Haustür spielen können oder ältere Menschen weiterhin Zugang zu Mobilität zu Fuß haben.

In städtischen Quartieren hat das Thema Verkehrssicherheit einen großen Bezug zur Straßenraumgestaltung und -nutzung. Mit immer größeren und vor allem höheren Fahrzeugen verändern sich auch die Anforderungen an freie Sichtbeziehungen. Die Sichtdreiecke an Einmündungen, Überwegen etc. werden größer dimensioniert werden müssen, um den Sicherheitsanforderungen gerecht werden zu können.



Niedrige Geschwindigkeiten und gute Sichtbeziehungen sind Kernbausteine sicherer Straßen

(Bild: TheCityFix)

5.3 Konkrete Ansätze für ein Policy Lab zur Transformation Straßenraum: Urbane Logistik und Wirtschaftsverkehr

In der Auseinandersetzung um Straßenraum kommt auch dem gewerblichen Verkehr eine bedeutende Rolle zu. Einzelhandels- und Wirtschaftsverbände fühlen sich oft nicht eingebunden und vertreten konservative und Kfz-orientierte Positionen.

Neben dem Verkehr von Kundinnen und Kunden spielen Liefer- und Ladeverkehre eine wichtige Rolle. Wir erleben vielfach Liefer- und Ladeverkehre aus zweiter Spur oder auf Geh- und Radwegen, was zu Behinderungen und oftmals auch Gefährdungen anderer Verkehrsteilnehmender führt.



Behinderungen für Rad- und Busverkehr durch Lieferfahrzeuge (Fotos: Glotz-Richter)

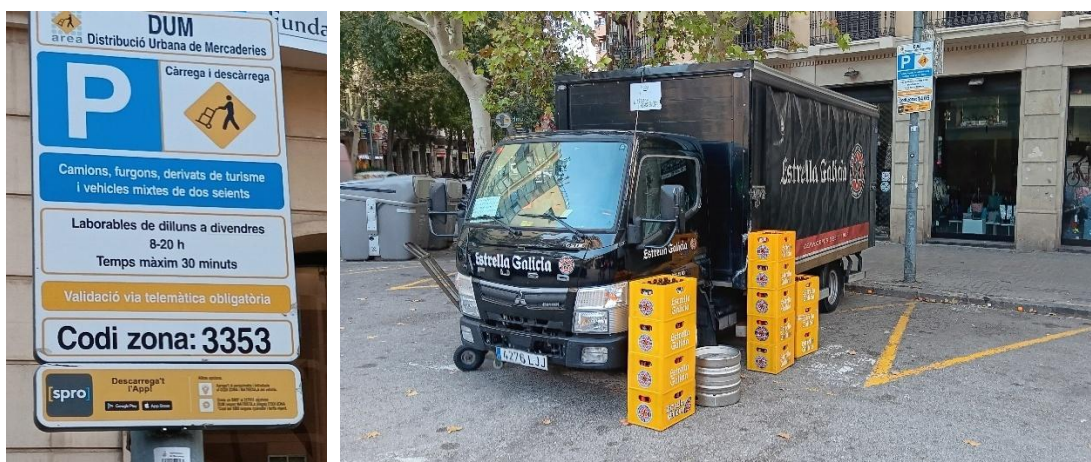
Es ist mit dem Anwachsen des Online-Handels einer deutlichen Zunahme der Zustellverkehre zu rechnen. Alleine DHL/Deutsche Post liefert derzeit bis zu 12 Millionen Paketsendungen an einem Tag aus. Wurden 2018 noch pro Kopf 24 Pakete zugestellt, so werden

2026 bereits 50 Zustellungen pro Kopf erwartet⁵. DHL geht bis 2030 von einer Zunahme der Zahl der Lieferfahrzeuge um 36% aus. Es wird deutlich, dass hiermit die Belastungen im Straßenraum weiter ansteigen und neue Lösungen erforderlich werden. Hierfür ist ein Vermittlungsprozess notwendig, der die verschiedenen Akteure einbezieht – und zugleich die Rolle des Straßenraums für alle Funktionen einbezieht. Bislang gab es für das Themenfeld Liefern / Be- und Entladen auch keine wirklich geeigneten Instrumente in der StVO. Das eingeschränkte Halteverbot (Zeichen 286 StVO) hat eine Zeitgrenze von drei Minuten sowie das Erfordernis am Fahrzeug zu verbleiben – was für normale Ladeverkehre keine praktische Grundlage bildet.

Mit der Novellierung der StVO 2025 wurde nun das Zeichen 230 „Ladebereiche“ eingeführt. Halten und Parken sind nur zum Beladen und Entladen erlaubt. Formal muss es „ohne Verzögerung“ erfolgen. Es gibt keine Beschränkung auf gewerbliche Fahrzeuge. Es steht zu befürchten, dass die hierbei genutzten Begriffe des Be- und Entladens „ohne Verzögerung“ dazu führen könnte, dass eine Überwachung der eigentlichen Zweckbestimmung kaum möglich wird und damit dem Missbrauch Tür und Tor geöffnet werden.

Als internationales fortschrittliches Gegenbeispiel kann Barcelona dienen, wo derartige Liefer- und Ladebereiche auf gewerbliche Fahrzeuge beschränkt werden und mit einer mittlerweile georeferenzierten App mit den darin angemeldeten Fahrzeugen für Ladevorgänge bis 30 Minuten genutzt werden können. Nach 20 Uhr stehen diese Bereiche in der Regel dem Anwohnerparken zur Verfügung. Mit derartigen Regeln kann (auch mit Scan Fahrzeugen) eine Regeleinhaltung sichergestellt werden – damit auch die Ladebereiche dem eigentlichen Zweck effizient zur Verfügung stehen.

Missbräuchliche Nutzung wird mit 200 € Bußgeld geahndet. Auch wird das Halten in zweiter Spur im Umfeld dieser Ladezonen nicht akzeptiert.



Ladebereich in Barcelona: klare und überprüfbare Regelungen (Fotos: Glotz-Richter)

⁵ Daten McKinsey – zitiert in Vortrag Schwager, DHL „MULTIFUNKTIONALE HUBS - DAS PAKET – DER E-ROLLER – DAS E CARGOBIKE - ALLES AN EINEM ORT? (Mobility2Grid Konferenz Berlin, 5.11.25)

Eine Quartiersplanung kann auch Mikrohubbs zur Zustellung mit Lastenrädern einbeziehen und ggf. Paketboxen (i.d.R. nicht im öffentlichen Straßenraum). Auch für Lastenräder könnten dezidierte Liefer-Abstellplätze angedacht werden (s. Paris).



Abstellbereiche für Lastenräder (Anlieferung Geschäftsstraße Rue de Rivoli) Fotos: Glotz-Richter

Es ist notwendig, dieses komplexe Thema in Straßenraumkonzepten und den damit verbundenen Vermittlungsprozessen einzubeziehen.

5.4 Konkrete Ansätze für ein Policy Lab zur Transformation Straßenraum: Marktwirtschaft und Regeleinhaltung

Ein Kernpunkt der praktischen Umsetzung eines Policy Labs mit dem Fokus auf Straßenraum in Stadtquartieren ist der veränderte Umgang mit dem Abstellen von Fahrzeugen, vor allem dem Platzanspruch für das Parken von Pkw in den Stadtquartieren. Das Einhalten gemeinsamer Regeln ist ein Grundbaustein gesellschaftlichen Zusammenlebens. Die formal festgeschriebenen Regeln wirken (s. Modell Hardware-Software-Mindware) als Software für den Umgang in und mit der gebauten Umwelt (Hardware). Man kann es mit einem Fußballspiel vergleichen: Der Schiedsrichter ist ebenso notwendig wie oftmals unbeliebt, da zur Regeleinhaltung auch der Freistoß und bei groben Verstößen die gelbe oder rote Karte gehört.

Zu den Problemen im Straßenraum vieler deutscher Städte hat beigetragen, dass über Jahre und Jahrzehnte Verkehrsregeln nicht oder kaum eingefordert wurden. Hierdurch hat sich in einem anarchischen Prozess in der Straßenraumnutzung ein Durchsetzen des Stärkeren (Auto) ergeben, was zu unzumutbaren Situationen für den Fußverkehr, zur Immobilisierung für Menschen mit Behinderungen, mit Kinderwagen (Zwillingskinderwagen) und sogar für Probleme beim Durchkommen von Müllabfuhr und Feuerwehr führt. Das Einfordern der (eigentlich) geltenden Regeln erzeugt nach Jahren des Ignorierens eines sprichwörtlich wachsenden Problems erhebliche Widerstände bei denjenigen, die sich bislang die Straßenräume widerrechtlich angeeignet hatten.



Abb.: Beispiele für den Widerstand gegen Regeleinforderung: BILD (Bremen) 29.03.2022 / Weser-Kurier 08.04.2022

Das aktuelle Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes (Urt. v. 06.06.2024, Az. 3 C 5.23) in Sachen verbotswidriges Gehwegparken wird auch nur begrenzt umgesetzt⁶ – und muss mancherorts sogar dafür herhalten, dass eine Erreichbarkeit für die Feuerwehr gegenüber Autohaltern überhaupt eingefordert wird. Das Ignorieren der Notwendigkeiten der Feuerwehr zur Durchfahrt und zum Aufstellen der Drehleitern auf Seiten der Behörden kann als Amtspflichtverletzung der zuständigen Behördenmitarbeitenden betrachtet werden. Eine deutliche Wahrnehmung der damit verbundenen Risiken – auch unmittelbar für die Behörde und ihre Mitarbeitenden – kann ein korrektes Handeln und eine Bereitschaft für Behördenmitarbeitende erhöhen, sich in die Auseinandersetzung vor Ort zu begeben.

Vierorts werden Forderung nach Quartiersgaragen erhoben. Das Verschieben des Parkens aus dem öffentlichen in den privaten Raum bedingt für Stadtquartiere auch ein Geschäftsmodell – und umgekehrt eine Bewirtschaftung des Straßenraums. Dieser Zusammenhang sollte auch ein Teil des Labs bilden. Neben der grundsätzlichen Problematik der Verfügbarkeit von Flächen für eine Quartiersgarage bleibt das fehlende Geschäftsmodell ein grundsätzliches Problem.

Weitergehend ist das Verändern von Pkw-Besitz zur Nutzung von Carsharing und anderen shared mobility Angeboten. Hier sind die Barrieren individuell bei potenziellen Nutzenden eine mangelnde Kenntnis über die Praktikabilität und ggf. auch mangelnde grundsätzliche Akzeptanz, darüber hinaus sind die Angebote mancherorts kaum sichtbar und in Mobilitätsangebote und -informationen eingebunden.

⁶ Vgl. die Evaluationen der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH): <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/staedte-dulden-illegales-gehwegparken-abfrage-der-deutschen-umwelthilfe-zeigt-massive-behinderungen/>.

Auch wenn die Zahl der PKW/1000 Einwohner in vielen Städten sinkt, steigt der Platzanspruch durch Einwohnerzuwachs und immer größere Pkw. Der Größenzuwachs der europäischen Neuwagen über die letzten 20 Jahre macht etwa 20 cm in der Länge und etwa 10 cm in der Breite aus⁷.

Der Plattform Urbane Mobilität (PUM) - einer Arbeitsgruppe des VDA, der Automobilindustrie und Großstädten - wurde die Frage gestellt, ob es von Seiten der Kommunen Anreize für die Anschaffung kleinere Autos gibt. Während man für eine 100m² Wohnung selbstverständlich mehr Miete kalkuliert als für eine 60m² Wohnung, sind Parkgebühren im öffentlichen Straßenraum nur „einheitenbezogen“. Auch die Staffelung beim Bewohnerparkausweisen nach Fahrzeuggrößen wird von deutschen Kommunen nur begrenzt vollzogen. Die Frage, wie Anreize für kleinere Fahrzeuge gegeben werden können, ist eine mögliche ergänzende Fragestellung für die Arbeit eines Policy Lab.

5.5 Konkrete Ansätze für ein Policy Lab zur Transformation Straßenraum: Digitale Entwicklungen nutzen

Die Potenziale der digitalen Technologien sind bislang unzureichend in Deutschland in die Strategien nachhaltiger Mobilität eingebunden. (Vorgeschobene?) Datenschutzaspekte verhindern Scan-Cars zu einer effizienten Verkehrsüberwachung. Während auf privaten Stellflächen eine Kamerabasierte Nummernschilderfassung zur Bestimmung von Parkgebühren erlaubt ist, kann die gleiche Technologie im öffentlichen Raum derzeit nicht angewandt werden.

In Barcelona werden Lieferbereiche app-basiert gesteuert und damit eine gute Verfügbarkeit für den eigentlichen Zweck gewährleistet. In Deutschland wird das neue Verkehrszeichen Lieferbereiche mit unbestimmten Rechtsbegriffen versehen, was dem Missbrauch Tür und Tor öffnet.

Während ISA (Intelligent Speed Assistance) bei Neuwagen selbstverständlich eingebaut ist, fehlt das Äquivalent des IPA (Intelligent Parking Assistant), der anzeigt, falls das Fahrzeug auf einem nicht legalen Stellplatz abgestellt wird (und zugleich Info über andere Parkmöglichkeiten gibt). Während die E-Scooter der Leihanbieter solche Tools in Fahrzeugen von weniger als tausend Euro verbaut haben, fehlt es im Pkw. Es wird aber mit zunehmender Automatisierung der Fahrzeuge ohnehin notwendig. Diese Aspekte sind bislang in dem fachöffentlichen Diskurs kaum vertreten. Ein Lab kann hier Innovationsaspekte dieser Art mit aufnehmen und Politik- und Rechtsempfehlungen ableiten.

⁷ Zu Fahrzeuglängen: „average length of these cars having increased from 4.16 m in 2000 to 4.36 m in 2022“; Untersuchung von Inovev, „The evolution of the average dimensions of vehicles produced in Europe“, veröffentlicht 21.03.2023 Frankreich, auch zitiert in „20 Zentimeter länger: Autos sind seit 2000 viel größer geworden.“ Der Standard, Wien, Artikel v. 24.4.2023; Zu Fahrzeugbreiten: Transport and Environment; Press Release v. 22.01.2024: „Cars are getting 1 cm wider every two years – research“ download [Cars are getting 1 cm wider every two years – research | T&E](#)

5.6 Konkrete Ansätze für ein Policy Lab zur Transformation Straßenraum: Resilienz für Krisensituationen als sich aktuell besonders entwickelndes Narrativ

Die globalen Auseinandersetzungen und damit verbundenen offenen und versteckten Angriffe sind auch Anlass, sich mit der **Resilienz unseres Verkehrssystems** intensiver auseinanderzusetzen. Unsere Gesellschaft ist in hohem Maße auf die Bewegungen von Menschen und Gütern angewiesen. Die technische Durchdringung aller Verkehrssysteme macht diese auch anfällig. Cyberangriffe haben bereits nationale Eisenbahnsysteme oder Luftfahrtunternehmen für eine Zeit lahmlegen können. Drohnensichtungen haben Flughäfen zum Stillstand gebracht.

Ausfälle der Elektrizitätsversorgungen haben für die betroffenen Gebiete extreme Folgen, vor allem, wenn auch Kommunikationssysteme damit ausfallen. Es bestehen hierbei komplexe Anforderungen, da die Betroffenen auch mit Angst und Panik reagieren könnten, da bislang hierzu keinerlei Training erfolgte. West-Berlin hatte sich in Zeiten des Kalten Krieges aufgrund seiner Insellage und der Erfahrungen mit der ‚Berlin-Blockade‘ auf derartige Krisensituationen vorbereitet und die Menschen waren sich der Situation bewusst. Es war klar, dass privater Autoverkehr nicht mehr stattfinden kann und zugleich Tausende Fahrräder bevorratet waren. Diese Erfahrungen sind in der aktuellen Gesellschaft - bis auf die Corona-Erfahrungen - nicht mehr präsent. Gleichzeitig besteht die Notwendigkeit, sich mit potenziellen Krisen intensiver auseinanderzusetzen.

6. You'll never walk alone: Policy Lab und Vernetzung

Es gibt vielerorts in Europa urbane Mobilitätsstrategien, die mit ihrer Umsetzung einen Vorbildcharakter für deutsche Städte haben – und hieraus ergibt sich eine **Aufgabenstellung des Policy Lab zu analysieren, welche politischen Rahmenbedingungen die Entwicklung ermöglicht und welche kommunikativen Strategien haben die Entwicklung und Umsetzung andernorts begleitet. Der Fokus des Policy Lab liegt auch hier vor allem auf den kommunikativen Prozessen und ggf. Auseinandersetzungen, um die Umsetzungsprozesse zu verstehen und ggf. Übertragbarkeiten bzw. lessons learned abzuleiten.** Darüber hinaus haben die Beispiele andere Städte einen innewohnenden Inspirationswert für die bundesdeutsche Diskussion, die z.B. in den Workshops des Policy Labs einer breiten politischen und Fachöffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen.

6.1 Beispiele erfolgreicher Umsetzungen zur Analyse

Immer mehr europäische Städte außerhalb Deutschlands treiben die Entwicklung für eine nachhaltige Mobilität ihren Kommunen voran. Nachfolgend werden drei besonders erfolgreiche Beispiele kurz beschrieben.

6.1.1 Helsinki: Verkehrssicherheit (keine Verkehrstoten) als Teil städtischer Lebensqualität

Die finnische Hauptstadt (690.000 Einwohner:innen) hat erreicht, wozu in deutschen Städten nur ein nicht eingelöster ethischer Anspruch besteht: In Helsinki gab es seit Juli 2024 keinen einzigen tödlichen Unfall im Straßenverkehr⁸.

Es wurde Tempo 30 weitestgehend umgesetzt und eingefordert – besonders in Wohngebieten und rund um Schulen. Automatische Überwachung und damit verbunden eine gezielte Analyse von Gefahrenstellen – damit Probleme früh erkannt und behoben werden können.

Aufgabe des Policy Lab: Anspruch von Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs als Leitaufgabe der Straßenverkehrsordnung – warum tut sich Deutschland hier schwer und welche Erkenntnisse aus Helsinki können für die Prozesse in Deutschland genutzt werden?

⁸ Siehe auch European Commission, Urban Mobility Observatory: "Helsinki records zero road deaths over the past year"; Artikel v. 23.08.2025 online: [Helsinki records zero road deaths over the past year - EU Urban Mobility Observatory](#)

6.1.2 Wien: Stadtweite Parkraumbewirtschaftung

Die österreichische Hauptstadt (ca. 2,2 Mio Einwohner:innen) hat 2022 – begleitet durch erhebliche politische Kontroversen – eine stadtweite Parkraumbewirtschaftung („Parkpickerl“) eingeführt – eine Kombination von Anwohnerparken und Zahlpflichten für das Abstellen von Kraftfahrzeugen von Nicht-Anwohner:innen. Das „Parkpickerl“ hat erhebliche Veränderungsprozesse bei Kfz-Haltern und Pendler:innen ausgelöst – Garagen werden stärker genutzt (Shift von On-street Parken zu Off-street Parken), Pendler:innen nutzen nicht mehr Straßenparkplätze in den Wohnquartieren, sondern stärker ÖPNV und Park&Ride Angebote. Es wird berichtet, dass rund 70.000 Straßenparkplätze so frei geworden sind⁹. Das in Wien strikte Einfordern der Verkehrsregeln sorgt dafür, dass Parkvorschriften eingehalten und Parkgebühren entrichtet werden. So sind nicht nur die eingerichteten Ladezonen für den Gewerbeverkehr für ihren Zweck verfügbar, sondern es werden durch die Parkuhren („Parkometerabgabenverordnung“) rund 168 Mio. € (2022) zweckgebunden für Verkehrsprojekte generiert¹⁰.

Aufgabe des Policy Lab: Wien zeigt das Einfordern geltender Regeln als Grundprinzip – und mit der Parkraumbewirtschaftung eine relevante Entlastung und verbessertes Funktionieren des Straßenraums. Gleichzeitig hat es auch hierzu deutliche politische Auseinandersetzungen gegeben. Welche Erkenntnisse aus Wien zu Inhalt und Verfahren können für entsprechende Prozesse in Deutschland genutzt werden?

6.1.3 Paris: Straßenraumumwandlung, SUV-Parkgebühren und Schulstraßen – Abstimmungsprozesse mit Referenden

Die französische Metropole (Stadt Paris ca. 2,2 Mio Einwohner:innen, Großraum ca. 11 Mio. Einwohner:innen) hat über die letzten Jahrzehnte radikale Änderungen vollzogen. Paris war Vorreiter beim Bikesharing (Velib). Eine Vielzahl von Straßen wurde rad- und fußverkehrsfreundlich umgestaltet, darunter spektakulär die Umwandlung der Stadtautobahn am Seine-Ufer zunächst temporär als Sommerstrand, später dauerhaft als Flanierboulevard am Fluss. Ein umfangreiches Programm brachte eine Umgestaltung von klassischen Straßenquerschnitten zu Schulstraßen. Auch hier gab es intensive Auseinandersetzungen in den Medien. Mit Volksabstimmungen wurden im April 2023 mit 89% Zustimmung E-Scooter (Scooter-Sharing) von den Pariser Straßen verbannt, im Februar 2024 wurde mit

⁹ „Ein Jahr Wiener Parkpickerl: Viele freie Parkplätze, aber noch wenige Pläne“, Der Standard, Wien – Artikel v. 01.03.2023; download: [Ein Jahr Wiener Parkpickerl: Viele freie Parkplätze, aber noch wenige Pläne - Wien - derStandard.at > Panorama](#)

¹⁰ „Wienweites Parkpickerl sorgt für Rekordeinnahmen“, Der Standard, Wien – Artikel v. 25.03.2023, online download [Wienweites Parkpickerl sorgt für Rekordeinnahmen - Wien - derStandard.at > Panorama](#)

54,5% (und geringer Wahlbeteiligung) die Verdreifachung von Parkgebühren für SUVs und andere schwere Fahrzeuge im öffentlichen Straßenraum beschlossen, im März 2025 sprach sich eine klare Mehrheit bei wiederum geringer Wahlbeteiligung (4%) dafür aus, 500 Straßen zu (autofreien) Schulstraßen umzugestalten. Politische Kontroversen waren Teil des Prozesses – nicht zuletzt, da mit der Straßenraumumgestaltung zu Schulstraßen rund 10.000 Straßenparkplätze für andere Nutzungen und Begrünungen umgewandelt wurden.

Die Bürgermeisterin Anne Hidalgo wurde (trotz oder wegen?) der Mobilitätspolitik wiedergewählt. Die Zahl der Fahrradfahrten übersteigt mittlerweile die Zahl der Autofahrten der Pariser Stadtbewohner:innen, Luft- und Lärmbelastungen sind zurückgegangen. Es wird geschätzt, dass der Anteil autobesitzender Haushalte deutlich (von 60% auf 35%) zurückgegangen ist¹¹.

¹¹ In: Paris leads the way for sustainable urban mobility, ICLEI (Local Governments for Sustainability), Mitteilung vom 26.11.2019: download [Paris leads the way for sustainable urban mobility - ICLEI Sustainable Mobility](#)

Aufgabe des Policy Lab: Paris hat mit intensiven kontroversen Debatten, taktischem Urbanismus und im weiteren Verlauf auch Referenden eine erhebliche Umgestaltung des Stadtraums erreicht – verbunden mit deutlichen Veränderungen in den Mobilitätsmustern. Das Policy Lab zeichnet die Kommunikationsprozesse nach, den Umgang mit Konflikten und Einbettung in umfassendere (thematische und regionale) Strategien. Welche Erkenntnisse aus Paris zu Konflikt- und Veränderungsmanagement können für entsprechende Prozesse in Deutschland genutzt werden (Referenden s. separaten Punkt)?

6.1.4 Modul des Policy Lab: Austausch auf nationaler und europäischer Ebene mit ähnlichen „Laboransätzen“

Das deutsche Policy Lab zu nachhaltiger Mobilität steht nicht allein. Es gilt angesichts der überall großen Herausforderungen, Ansätze und Erkenntnisse mit anderen Mobilitätslaboren auszutauschen – vor allem im deutschsprachigen Raum, wo relativ ähnliche Voraussetzungen vorliegen, aber auch darüber hinaus.

- In **Österreich** beschäftigt sich das „Policy Lab – Mobilitätswende jetzt“ mit acht konkreten Projekten, betreibt Workshops und Austauschaktivitäten und entwickelt Leitfäden. Diese Policy Lab wird durch das österreichische Bundesministerium für Innovation, Mobilität und Infrastruktur gefördert. Link. <https://policylab.at/>
- In der **Schweiz** bestehen mehrere Policy Labs zu Mobilitätsfragen. An der ETH Zürich gibt es das „Swiss Mobility Lab“ als eher akademisches Forschungsprojekt zu interdisziplinärer Forschung zu nachhaltiger Mobilität – aber mit enger Bindung zu Umsetzungsprojekten.

„Der Innovationsbooster *Neue Mobilität* vernetzt Wissenschaft, Wirtschaft und Politik, um systemische Mobilitätslösungen in der Schweiz zu entwickeln und dadurch die Mobilitätsaspekte der Klimastrategie und Energiewende 2050 schneller umzusetzen. Er stellt eine Infrastruktur für die Entwicklung und Erprobung neuer Mobilitätslösungen bereit und schafft neue Optimierungs- und Geschäftsmöglichkeiten für eine nachhaltige Mobilität.“¹²

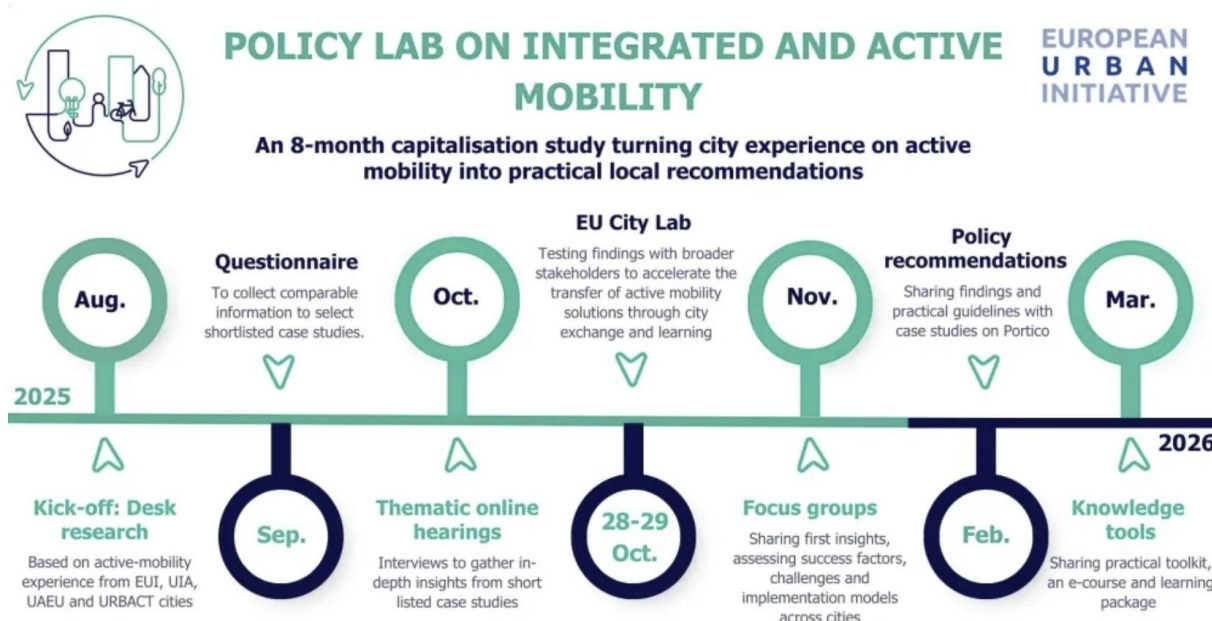
Mit der Fachplattform für Mobilität und Innovation (Sitten, Wallis) besteht ein Mobility-Lab als „Referenzökosystem für die Erforschung, Erprobung und Beschleunigung von Mobilitätslösungen“ – um eine Brücke zwischen Grundlagenforschung und Praxis zu schlagen, „indem wir öffentliche, private und akademische Partner

¹² New Mobility Lab - Innovationsbooster – Center for Sustainable Future Mobility | ETH Zürich

zusammenbringen.“ Das Lab verbindet Erprobung mit wissenschaftlichen Nachweisen und erzeugt Daten zur Entwicklung von öffentlichen Strategien, Verkehrspolitiken und neue Mobilitätsdienste absichern.¹³

- Auf europäischer Ebene fördert die European Urban Initiative (EUI) ein „EU Policy Lab on active mobility“.

„Das Urban Policy Lab der EUI zum Thema aktive Mobilität ... baut auf bereits gewonnenen Erfahrungen auf. Städtische Verwaltungen, Expert:innen und Interessensgruppen arbeiten von Juli 2025 bis Februar 2026 in einem achtmonatigen Programm zusammen und entwickeln Anwendungen für die Praxis aus dem gesammelten Wissen.“



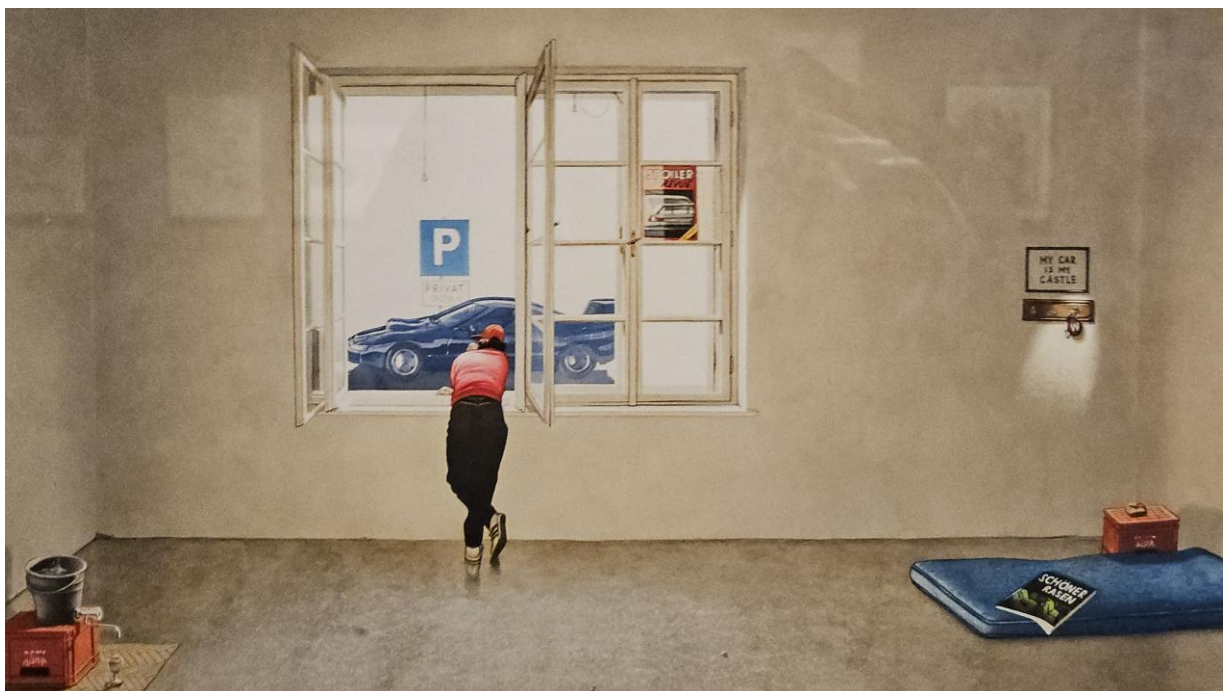
<https://portico.urban-initiative.eu/news-and-events/news/aktive-mobilitat-wissen-die-praxis-umsetzen>

6.1.5 Kooperation mit Städtenetzwerken

Deutscher Städtetag, Städte- und Gemeindebund sowie das Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU) sind in die Prozesse einzubinden. Gemeinsame thematische Workshops sollten die Erkenntnisgewinnung ebenso unterstützen wie im Verlauf des Policy Labs als Trainingsoption für Konflikt- und Veränderungsmanagement dienen.

¹³ <https://www.mobilitylab.ch/de>.

7. Zum Abschluss: Haderer's Blick auf die Emotionen zum Thema Mobilität



> Cartoon: My car is my castle © Haderer (Wilhelm-Busch Museum, Hannover)

8. Anhang: Literatur zur rechtlichen Gestaltung von Verkehrswende und Klimaschutz in Kommunen

Zur Novellierung des Straßenverkehrsrechts:

- *Klinski*, Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrsrechts, Umweltbundesamt, Texte 66/2023
- *Baumeister*, Rechtliche Bausteine für eine strategische Neuausrichtung der Mobilitätswende in den Kommunen, BBSR, ExWo St-Informationen 55/1, 2023
- *Baumeister*, Das Städtebaurecht als notwendiger Kristallisationspunkt für Mobilitätswende und in den Kommunen, IR 2024, 43
- *Klinger/Rhiel*, Straßenverkehrsregelungen unter Beachtung der verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden, ZUR 2024, 259
- ARL (Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft), Aktuelle verkehrsrechtliche Entscheidungen – Neuer Schub für die Verkehrswende, Positionspapier 153, 2025, rechtliche Bearbeitung des Textes, https://www.arl-net.de/system/files/pdf/2025-02/pospapier_153.pdf
- *Baumeister/Ringena*, Kommunale Mobilitätsplanung als Beitrag für lebenswertere Städte – Potenziale des Sustainable Urban Mobility Plans, in Veröffentlichung, erscheint voraussichtlich Anfang 2026, gemeinsam mit Dr. Janna Ringena
- *Baumeister*, Kommunale Gestaltung der Mobilität als zentraler Baustein einer nachhaltigen Stadtentwicklung, in: Handbuch „Die nachhaltige Stadt“ (Hg. Winkler/Ceccola), erscheint Anfang 2026

Zur Novellierung der StVO:

- *Dölling/Neumann*, StVO-Novelle 2024 – Konsequenzen für die Praxis, NZV 2024, 457
- *Klinger/Rhiel*, Die Novelle von StVG und StVO: Mehr Raum für den Bus-, Fahrrad- und Fußverkehr zur Verbesserung des Klimaschutzes, ZUR 2024, 589
- *Baumeister*, Die Novellierung des Straßenverkehrsrechts 2024 – eine stille Revolution für Mobilitätswende und Klimaschutz in Gemeinden, IR 2024, 27

- *Dölling/Neumann*, Die Novelle der Allgemeinen Vorschrift zur StVO vom 10.04.2025, NZV 2025, 337
- *Baumeister/Ringena*, Neue Möglichkeiten der Gemeinden zur Gestaltung des Ortsverkehrs durch die Novelle des Straßenverkehrsrechts 2024, Die Gemeinde – Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein, erscheint voraussichtlich im September 2025