

Regulatorische Experimentierräume in der Praxis

Ergebnisse des Projektes REraGI - Regulatorische Experimentierräume
für die reflexive und adaptive Governance von Innovationen

Prof. Dr. Kilian Bizer, Dr. Daniel Feser
Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und Mittelstandsforschung,
Georg-August-Universität Göttingen

Thore-Sören Bischoff
Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand und Handwerk an
der Universität Göttingen

Prof. Dr. Martin Führ, Simon Winkler-Portmann
sofia - Sonderforschungsgruppe interdisziplinäre
Institutionenanalyse, Hochschule Darmstadt

Dirk Arne Heyen
Öko-Institut – Institut für angewandte Ökologie e.V.
Freiburg / Darmstadt / Berlin

Agenda

1. Zielsetzung von regulatorischen Experimenten als Lernende Systeme
2. Typen regulatorischer Experimente
3. Impulse & Diskussion anhand von Fallbeispielen
 - a) Dialog & *Partizipation*
am Beispiel der Berliner Begegnungszonen
 - b) Lernen & Evaluation
am Beispiel der niederländischen Elektrizitäts-Sandbox
 - c) Rechtliche *und politische Rahmenbedingungen*
am Beispiel der Grundeinkommensexperimente
4. Fazit und Abschlussdiskussion

1. Zielsetzung von regulatorischen Experimenten als Lernende Systeme

Prof. Dr. Martin Führ

sofia - Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse an der Hochschule Darmstadt

1 Regulatorische Experimente als Lernende Systeme

Experimente (ohne „weißen Kittel“)

- Umgehen mit Ungewissheiten
- Erprobung im „geschützten Raum“ vor dem „Ernstfall“; viele Ansätze und

Bezeichnungen:

Policy experimentation, Democratic experimentalism/laboratory federalism, Sandbox, Urban laboratories, Strategic niche management / transition experiments / living laboratories, urban transition labs, social innovation labs, real-world laboratories

Regulatorische Experimentierräume

Fokus auf regulatorischem Lernen in unterschiedlichen Konstellationen

- Testen von (idealerweise: expliziten) Hypothesen/Kausalitätsannahmen,
- Einbindung aller relevanten Akteure: Partizipative Elemente
- Begleitende Evaluierung

1 Regulatorische Experimente als Lernende Systeme

Regulatorische Experimentierräume bei REraGI

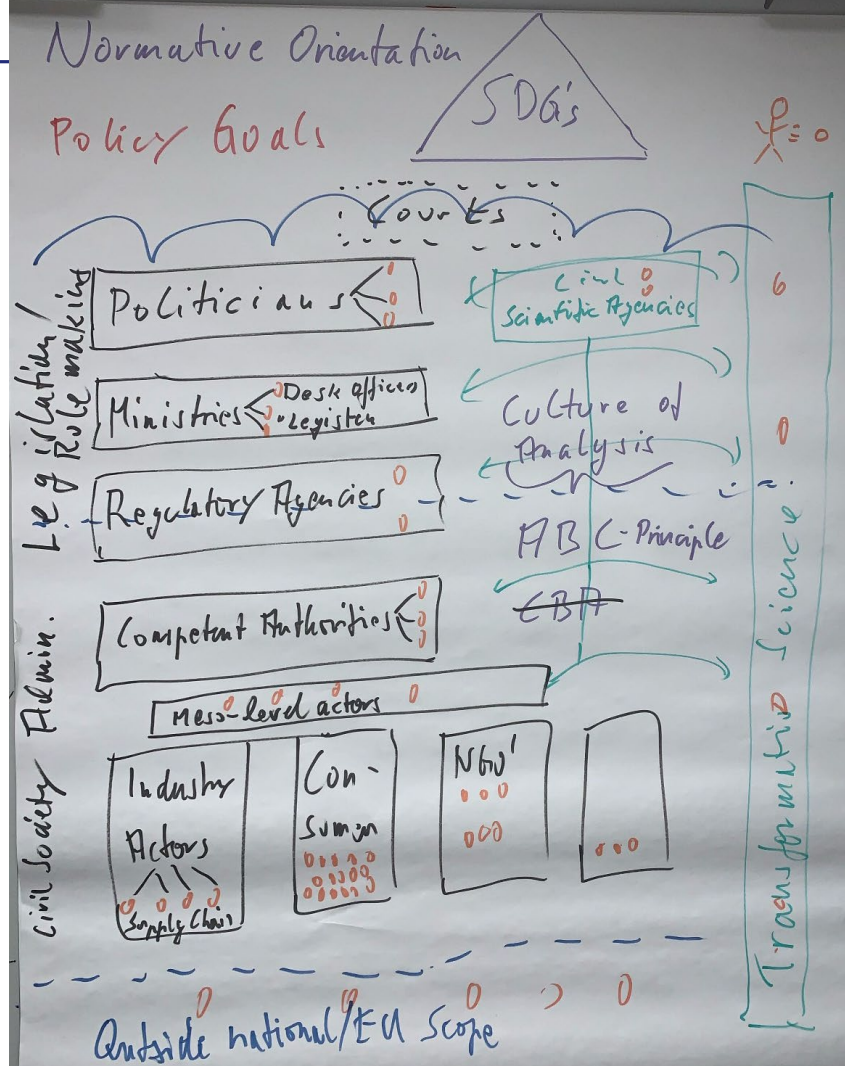
*“defined as a means to **deliberately deviate** from the current regulatory framework to **try out new or different rules in a real-world setting.**”*
General characteristics are the key role of public regulations, the involvement of government actors (whether local or national), and the generation of learning processes.”

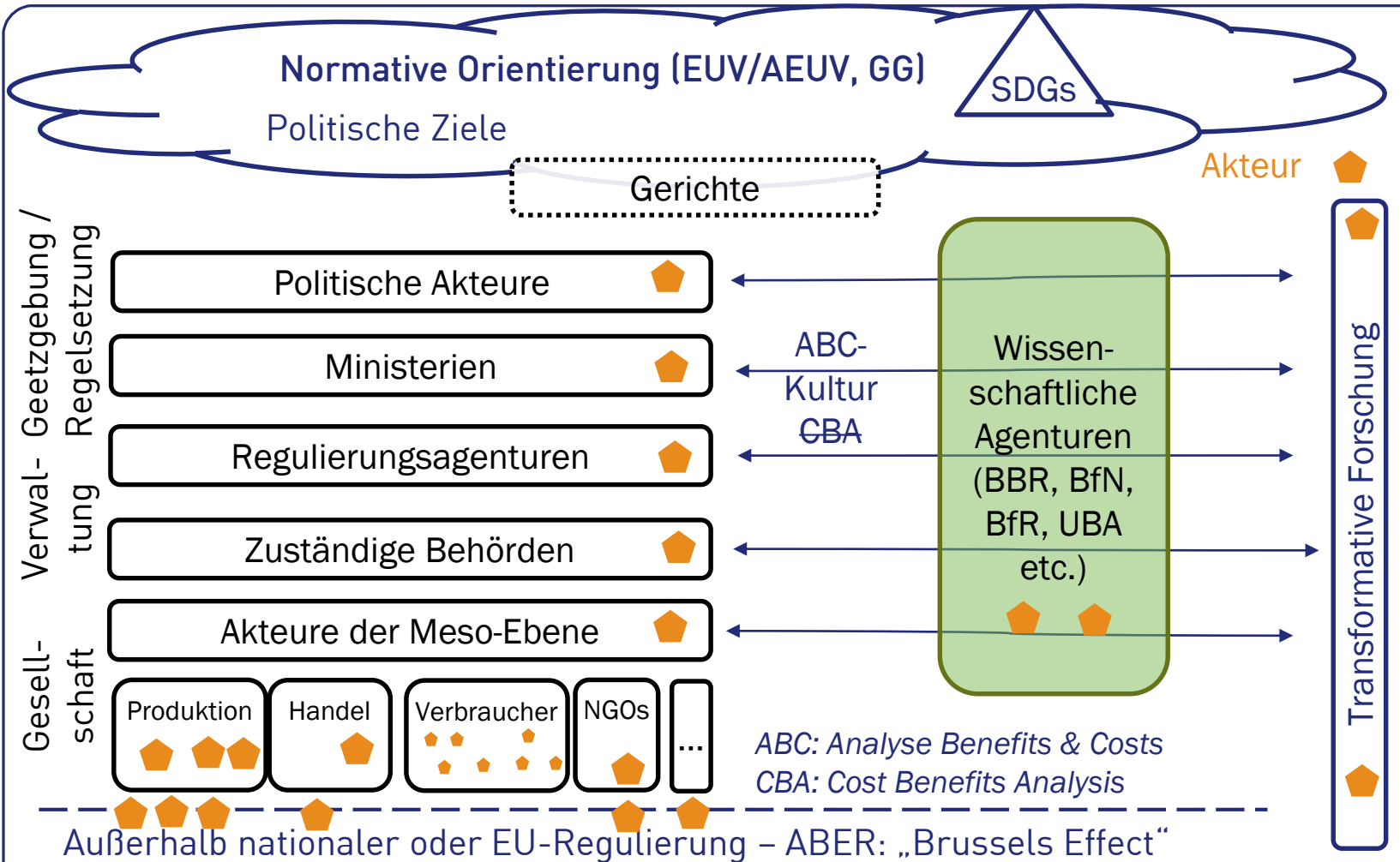
Lernprozesse für alle Beteiligten

- für die Regulatoren
(„Legisten“ aus der Ministerialverwaltung sowie Parlamentarier)
- für die Adressaten
(frühzeitige Vorbereitung auf strategischer und operativer Ebene)

Lernbereitschaft

„Culture of Analysis“ - ABC-Regel: Analyse Benefits & Costs
anstatt CBA (mit Fokus auf die „Verlierer“)





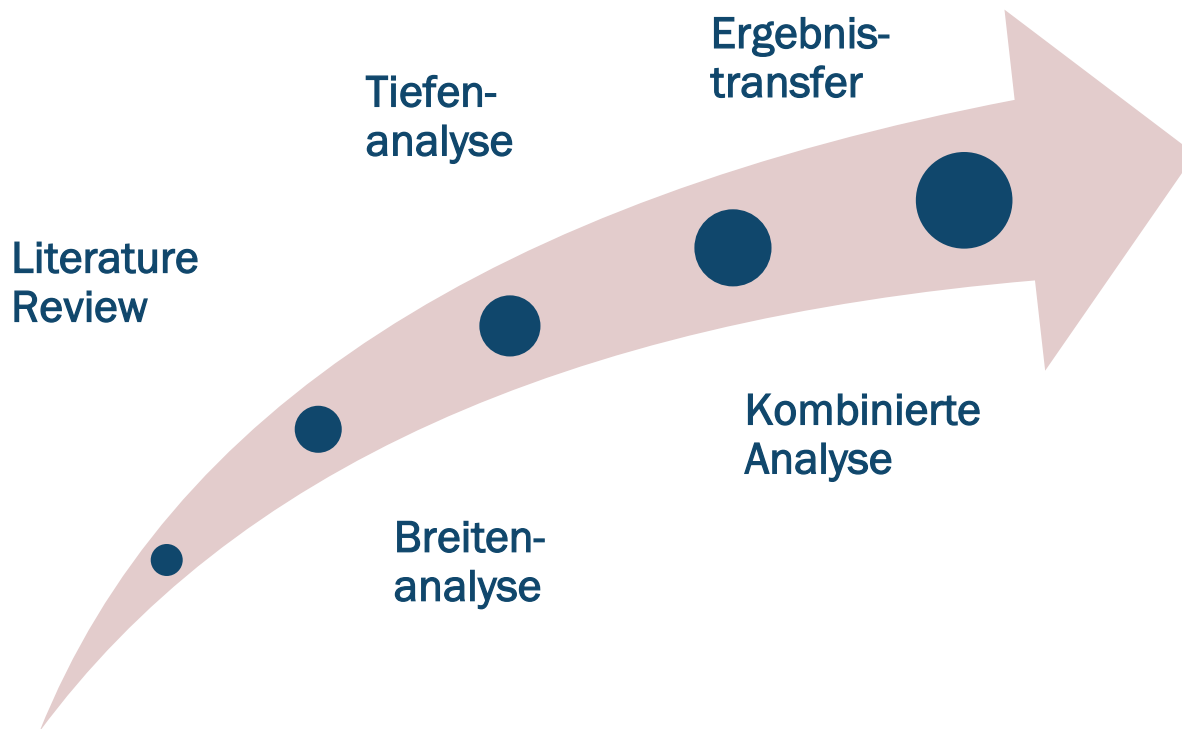
2. Typen regulatorischer Experimente?

Dr. Daniel Feser

Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und Mittelstandsforschung

Georg-August-Universität Göttingen

Projekttablauf



Welche regulatorischen Experimente finden wir?

Themenfelder

- Energie, Finanzen, Digitalisierung, Bildung, Sozialpolitik, Mobilität, Umwelt

Räumliche Dimension

- Supranational, national, regional, begrenzt auf einzelne Straßen

Form der Experimente

- Test konkreter Politikoptionen
- Öffnung bestehender Regulierungen

BMBF-Projekt REraGI

Regulatorische Experimentierräume für die reflexive und adaptive Governance von Innovationen

Darmstädter Tage der Transformation

„Regulatorische Experimentierräume in der Praxis“

Mittwoch, 17.3.2021

Typen von regulatorischen Experimentierräumen

"Regulatory Sandboxes" zielen darauf ab, technische, soziale oder organisatorische Innovationen zu erproben und zu fördern, indem sie Ausnahmen von bestehenden gesetzlichen Regelungen zulassen (z. B. durch Experimentierklauseln).

Beispiele reichen von Ausnahmeklauseln zur Erprobung des autonomen Fahrens und der Belieferung bis hin zu regulatorischen Sandboxes zur Erprobung von Innovationen im Energie- und Fintech-Bereich

"Regulatory Innovation Trials" (RIT) zielen darauf ab, neue regulatorische Optionen zu testen und etwas über ihre Auswirkungen zu erfahren, bevor sie dauerhaft und schließlich landesweit oder anderswo eingeführt werden.

Die Beispiele reichen von Grundeinkommensexperimenten mit einer begrenzten Anzahl von Teilnehmern bis hin zur Erprobung neuer Verkehrsregeln in einem geografisch begrenzten Gebiet.

Wie unterscheiden sich Experimente von den Idealtypen?

- **Formale Kriterien** eines Laborexperiments oft nicht erfüllt.
- **Randomisierung ist unüblich** bei Treatment-Zuweisung
- **Kosten des Experiments** kommen in Planung und Kommunikation von regulatorischen Experimentierräumen selten vor.
- **Evaluierungen sind üblich**; aber große Unterschiede hinsichtlich des Kenntnisergebnisses.
- **Übertragbarkeit: Grenzen** beachten bei der Anwendung der Ergebnisse außerhalb des Experimentierraums.

Wie kann Lernen unterstützt werden: Praxisorientierter Leitfaden

- Unterstützung von Beamten in der öffentlichen Verwaltung (ob in der EU, in nationalen Ministerien, Agenturen oder auf kommunaler Ebene) bei der Umsetzung von realen Regulierungsexperimenten.
- **Schlüsselfrage: Wenn Sie ein Experiment organisieren wollen, welche Schritte müssen Sie beachten?**
- Es gibt **kein Standardverfahren** für regulatorische Experimente. Die idealtypischen Phasen im Leitfaden können helfen, Experimente ergebnisorientiert zu planen, durchzuführen und auszuwerten.



Fragen & Diskussion

BMBF-Projekt REraGI

Regulatorische
Experimentierräume
für die reflexive und
adaptive Governance
von Innovationen

Darmstädter Tage der
Transformation

„Regulatorische
Experimentierräume in
der Praxis“

Mittwoch, 17.3.2021

14

3. Impulse & Diskussion anhand von Fallbeispielen

- a) Dialog & Partizipation am Beispiel der Berliner Begegnungszonen*
- b) Lernen & Evaluation am Beispiel der niederländischen Elektrizitäts-Sandbox*
- c) Rechtliche und politische Rahmenbedingungen am Beispiel der Grundeinkommensexperimente*

3.a) Dialog & Partizipation am Beispiel der Berliner Begegnungszonen

Dirk Arne Heyen
Öko-Institut e.V., Berlin

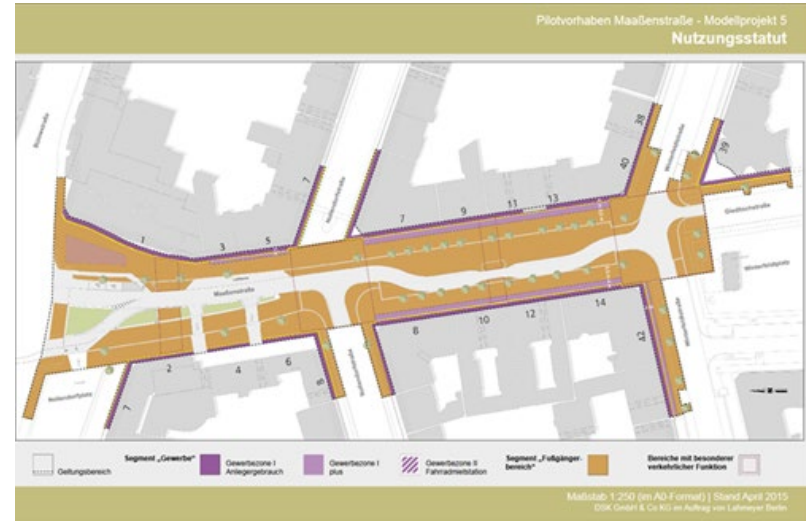
Gründe für Dialog & Beteiligung

- Aktivierung von Adressaten zur Beteiligung am Experiment
 - Innovateure, und v.a. „Testpersonen“ ohne großes Eigeninteresse
- Klärung von Bedarfen & Experimentdesign: was braucht es, um Innovation zu testen? Wie sollte das Experiment gestaltet sein?
- Gewinnung von breiter politischer & administrativer Unterstützung
- Anhörung & Berücksichtigung der Interessen sonstiger Betroffener
 - Bsp. Sandbox: Testen von autonomen Fahrzeugen
 - Bsp. RIT: Testen neuer Verkehrsregeln / Straßengestaltung
 - > Fallbeispiel „Berliner Begegnungszonen“
- Evaluation: Erfahrungen / Ansichten von Zielgruppen & Betroffenen

Berliner Begegnungszone, Modellprojekt 1: Maaßenstraße

BMBF-Projekt REraGI

Regulatorische
Experimentierräume
für die reflexive und
adaptive Governance
von Innovationen



Darmstädter Tage der
Transformation

„Regulatorische
Experimentierräume in
der Praxis“

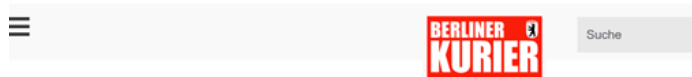
Mittwoch, 17.3.2021

18

Beteiligungsprozess Bergmannstraße

- Keine Beteiligung / Anhörung bei der Auswahl der Straße(n)
- Dann aber recht umfassende öffentliche Beteiligung bei Planung:
 - Auftaktveranstaltung Sept. 2015
 - Mehrmonatiger öffentl. Dialog mit Bürgerwerkstätten & Onlinebeteiligung
 - Veranstaltung Nov. 2016: Ergebnisse & Vorstellung weitere Planung
- Prozess geplant d. Steuerungsgruppe: Vertreter*innen v. Verwaltung, Projektbüros, Verbänden, Anwohnenden-Initiative + Gewerbetreibende
 - Beschluss für 1-jährige Testphase: ergebnisoffener Prozess zum Ausprobieren und Evaluierung der Wirkungen („Experiment im Experiment“) + „Probelauf“
- Weitere Veranstaltungen und Befragungen in Zuge der Testphase

Partizipation ≠ Akzeptanzsteigerung



Reportage vom Bergmannkiez Autofreie Zone: Streit um den Kiez der Zukunft

30.09.20, 11:21 Uhr | Von Anne-Katrin Palmer



Aus für Punkte und Parklets – 1,1 Mio. Euro verschwendet!



Home » Regional » Berlin » Typisch Berlin: Parklets, die keiner braucht, dürfen bleiben

TYPISCH BERLIN!

Parklets, die keiner braucht, dürfen bleiben



Friedrichshain-Kreuzberg

VERKEHRSWENDE

Wie der Ärger in die Begegnungszone Bergmannstraße kam

Aktualisiert: 20.05.2019, 11:18 | Lesedauer: 10 Minuten
Martin Nejezchleba



Bergmannstraße in Berlin-Kreuzberg

UPDATE 31.01.2019, 21:50

Senat zankt mit Bezirk über die Zukunft der Begegnungszone

„Das, was bisher gelaufen ist, ist eine kleine Peinlichkeit“: Linke, SPD, CDU wollen das Projekt im Sommer enden lassen. Der Senat erhebt Einspruch. VON ANDRÉ GÖRKE, ANN-KATHRIN HIPPE UND CORINNA VON BODISCO

Fazit

- Insgesamt löblicher umfassender Beteiligungsprozess
 - Inkl. Steuerungsgruppe (aber Kritik von Gewerbetreibenden an ihr)
- Umfassende Beteiligung verhindert nicht automatisch Konflikte
 - V.a. nicht in Kontexten mit sehr unterschiedlichen Interessen (Verkehr)
- Beteiligung hätte schon bei Auswahl der Straßen stattfinden sollen
 - Ganz ohne Konflikt geht es in solchen Fällen aber nicht
- Beteiligung & Testphase waren trotzdem sinnvoll: hat viel zu Lernen über Interessen, Präferenzen und Wirkungen beigetragen
 - Positive Evaluation der Erreichung verkehrlicher Ziele
 - Erfassung der Präferenzen trägt hoffentlich zu akzeptierterer finaler Gestaltung der Straße in der Zukunft bei

3a) Fragen & Diskussion

BMBF-Projekt REraGI

Regulatorische
Experimentierräume
für die reflexive und
adaptive Governance
von Innovationen

Darmstädter Tage der
Transformation

„Regulatorische
Experimentierräume in
der Praxis“

Mittwoch, 17.3.2021

23

3.b) Lernen & Evaluation am Beispiel der niederländischen Elektrizitäts-Sandbox

Simon Winkler-Portmann

sofia - Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse an der Hochschule Darmstadt

3b) Die Niederländische Elektrizitäts-Sandbox

- Ausnahmen (auf Antrag) von bestimmten Vorschriften des Energiegesetzes
- Zum Testen von Innovationen zu bestimmten politisch interessanten Themen
- Zwei Typen von Experimenten
 - große Projekte im Verteilnetz
 - Selbstverwaltete Projektnetze mit einer Verbindung zum Verteilnetz
- Zeitraum für Anträge: von 2015 bis 2019
- Standarddauer der Experimente: 10 Jahre
- Keine finanzielle Förderung, keine steuerlichen Vorteile

3b) Die Niederländische Elektrizitäts-Sandbox

- 17 Projekte genehmigt
- z.B. Schoonschip Amsterdam
 - Projektnetz aus 46 Hausbooten
 - Eigenerzeugung: PV auf Dächern in Kombination mit Wärmepumpen und Speichern
 - Smart Grid mit einem Anschluss an Verteilungsnetz
 - Mehr Informationen auf greenprint.schoonschipamsterdam.org/



Bild: Isabel Nabuurs (<http://schoonschipamsterdam.org/assets/persmap.zip>)

Welche Lernprozesse finden in regulatorischen Experimenten statt?

- RIT: Fokus auf Lernen über neue Regulierungsoptionen
 - Zeigt Verbesserungen für breitere Anwendung auf
 - hinsichtlich Auswirkungen auf verschiedene Stakeholder, praktische Umsetzung, politische Optionen
- Sandboxes: Fokus auf Lernen über sozio-technische Innovation
 - Nebenziel: zeigt Anpassungspotentiale für allgemeinen rechtlichen Rahmen auf
 - zur optimalen Innovationsförderung / Beseitigung rechtlicher Hemmnisse
- Lernen über optimale Gestaltung regulatorischer Experimente
 - RIT: Rahmen für zukünftige Experimente
 - Sandboxes: Anpassung der Ausnahmeregelung

Wie ermöglichen regulatorische Experimente möglichst umfassendes Lernen? (1)

- umfassende Evaluation nach Abschluss des Experiments durchführen
 - Hinsichtlich des regulatorischen Instruments / Rahmens im Experiment
 - Hinsichtlich des regulatorischen Experiments als Werkzeug
- Experiment durch Monitoring kontinuierlich begleiten
 - Anpassung des einzelnen experimentellen Rahmens
 - Anpassung der Ausnahmeregelung / des Sandbox-Programm

Wie ermöglichen regulatorische Experimente möglichst umfassendes Lernen? (2)

- Aufgreifen der Lernergebnisse im Voraus planen
 - Entscheidungsverfahren, wie mit Ergebnissen verfahren wird
- Experimente in breiteren Lernkontext einbetten
 - Analyse des Regulierungsproblems und des bereits vorhandenen Lösungswissens
 - Ergänzende Instrumente für neues Lösungswissen, z.B. Modellierungsstudien, Laborexperimente, Planspiele

Fragen & Diskussion

BMBF-Projekt REraGI

Regulatorische
Experimentierräume
für die reflexive und
adaptive Governance
von Innovationen

Darmstädter Tage der
Transformation

„Regulatorische
Experimentierräume in
der Praxis“

Mittwoch, 17.3.2021

30

3.c) Rechtliche und politische Rahmenbedingungen am Beispiel der Grundeinkommensexperimente

Thore-Sören Bischoff

Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand und Handwerk

Georg-August-Universität Göttingen

Rechtliche und politische Rahmenbedingungen am Beispiel der Grundeinkommensexperimente

- Intensive gesellschaftliche und wissenschaftliche Diskussionen um Modelle zum Grundeinkommen
 - Vielzahl von Experimenten in Europa, Nordamerika, Südamerika, Asien und Afrika
 - Betrachtete Experimente im Projekt:
 - Solidarische Grundeinkommen in Berlin
 - Experiment zum Grundeinkommen in Finnland
 - Experiment zum Grundeinkommen in Ontario, Kanada
- Experimente unterscheiden sich zum Teil stark in Bezug auf Ziele, Design und Evaluation
- Unterschiedliche Einflüsse durch politische Rahmenbedingungen

Rechtliche und politische Rahmenbedingungen am Beispiel der Grundeinkommensexperimente

- Experiment in Finnland:
 - Ziel: Anpassung des Sozialversicherungssystems
 - Zeitraum: 2017-2018
 - Design: 2000 zufällig ausgewählte Personen mit Anspruch auf Arbeitsmarktunterstützung zwischen 25 und 58 Jahren erhielten 560€ pro Monat, restliche Zielgruppe bildete Kontrollgruppe
 - Ergebnisse: kaum Auswirkungen auf Beschäftigungen, positive Effekte auf Wohlbefinden

Rechtliche und politische Rahmenbedingungen am Beispiel der Grundeinkommensexperimente

- Experiment in Kanada (Ontario):
 - Ziel: Reduzierung von Armut
 - Zeitraum: 2018-2019
 - Design: 6000 Personen unterhalb eines bestimmten Einkommensniveaus in drei ausgewählten Untersuchungsregionen erhielten bis zu \$17,000 pro Jahr
 - Ergebnisse: ?

Politische Rahmenbedingungen am Beispiel der Grundeinkommensexperimente

- Politische Rahmenbedingungen in Finnland:
 - Einführung des Experiments durch Regierung der finnischen Zentrumspartei
 - Beauftragung einer Vorstudie durch wissenschaftliches Konsortium
 - Empfehlungen: Sorgfältige und langfristige Planung des Experiments, Test verschiedener Modelle des Grundeinkommens
 - Politische Entscheidung: Experiment zügig starten und vor den nächsten Wahlen abschließen, Test von nur einem vorgeschlagenen Modell des Grundeinkommens

Politische Rahmenbedingungen am Beispiel der Grundeinkommensexperimente

- Politische Rahmenbedingungen in Ontario:
 - Einführung des Experiments durch liberal geführte Regierung
 - Beauftragung einer Vorstudie und gesellschaftliche Beteiligung
 - Wahl während des Experiments: Neue konservative Regierung
 - Vor der Wahl: Zustimmung der konservativen Partei das Experiment auch nach der Wahl weiterzuführen
 - Nach der Wahl: konservativ geführte Regierung beschließt Abbruch des Experiments
- Keine Vollständige Auszahlung der Grundeinkommens, Kritik aus Gesellschaft und Wissenschaft
- Keine vollständige Evaluation mehr möglich

Fragen & Diskussion

BMBF-Projekt REraGI

Regulatorische
Experimentierräume
für die reflexive und
adaptive Governance
von Innovationen

Darmstädter Tage der
Transformation

„Regulatorische
Experimentierräume in
der Praxis“

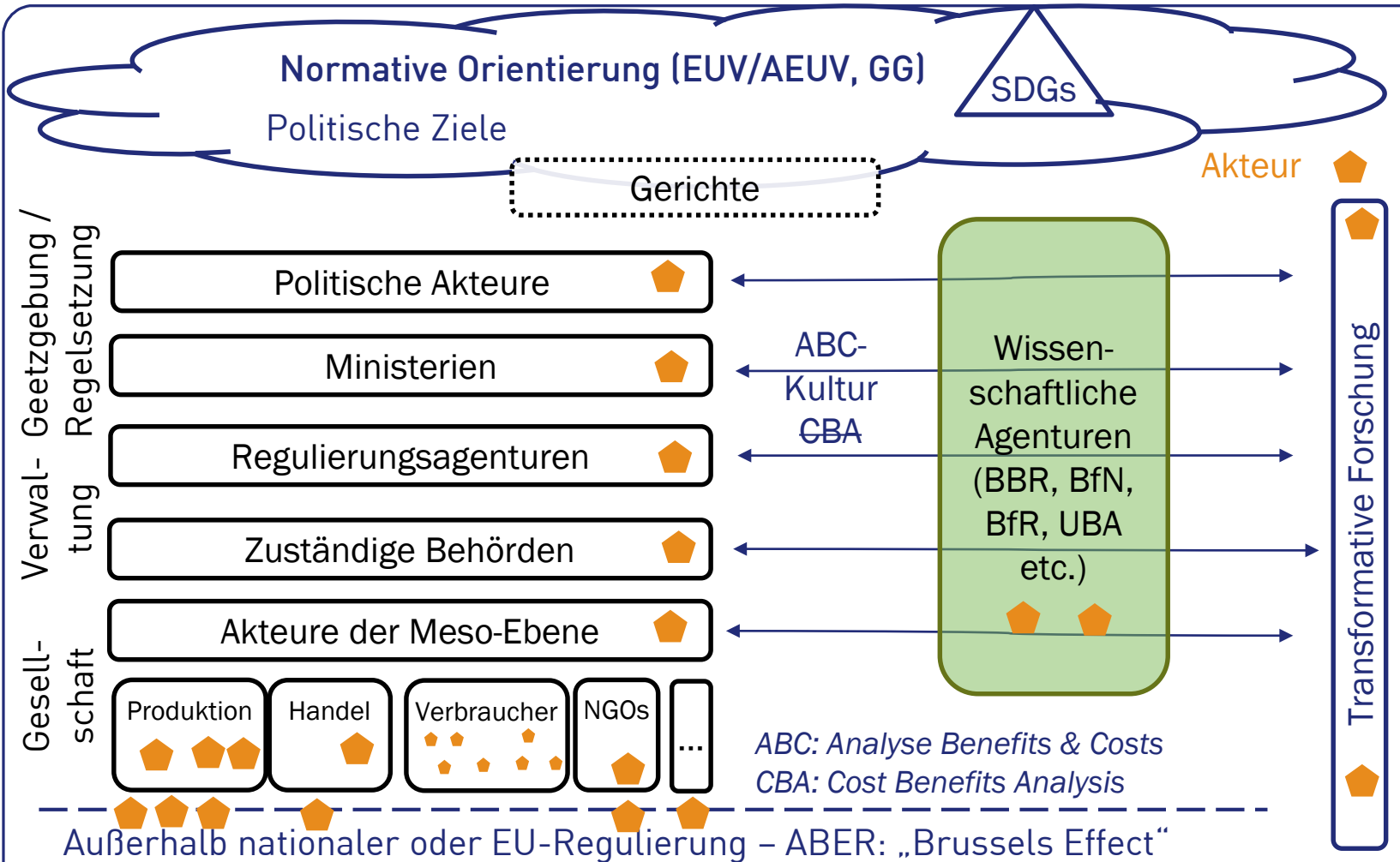
Mittwoch, 17.3.2021

37

4. Fazit und Abschlussdiskussion

Prof. Dr. Martin Führ

sofia - Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse an der Hochschule Darmstadt



ABC: Analyse Benefits & Costs
CBA: Cost Benefits Analysis

Erfolgsbedingungen und rechtliche Rahmenbedingungen

Was sind die **Erfolgsbedingungen** für regulatorische Experimente?

- Fragestellung/Hypothesen: Offen für neue Erkenntnisse?
- Zieldefinition: Möglichkeiten und Grenzen des Experimentierens?
- Design: Begleitende Evaluation + Nachsteuerungsmöglichkeit
- Stakeholder: Frühzeitig und kontinuierlich involvieren
- Erfolgsfaktor: Politische Wille ist sichtbar (ABC-Kultur).

Welcher **Rechtsrahmen** ist dafür notwendig?

- Braucht man für ein Experiment neue gesetzliche Vorschriften?
- Wenn ja, wer hat die rechtliche Kompetenz, den Rahmen zu schaffen?
- Welche Rechtsfragen stellen sich (Gleichbehandlung Nichtbeteiligter)?