

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Digitales und Staatsmodernisierung (23. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksache 21/218 –

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Erprobung von Innovationen in Reallaboren und zur Förderung des regulatorischen Lernens

- b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 21/517 –

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Erprobung von Innovationen in Reallaboren und zur Förderung des regulatorischen Lernens

A. Problem

Zu den Buchstaben a und b

Die Bundesregierung führt in ihrem Entwurf aus, die zunehmend hohe Geschwindigkeit von Innovationsprozessen berge Herausforderungen. In vielen Fällen seien Innovationen nicht vereinbar mit den geltenden rechtlichen Regelungen oder es bestehe eine hohe Rechtsunsicherheit. Innovationen seien jedoch unverzichtbar, um ökologischen, technologischen und gesellschaftlichen Veränderungen wirksam zu begegnen sowie um Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

B. Lösung

Zu den Buchstaben a und b

Reallabore ermöglichen es, für eine befristete Zeit Innovationen, die mit Blick auf die allgemeingültigen rechtlichen Regelungen an Grenzen oder auf offene Fragen stoßen, unter möglichst realen Bedingungen und unter Begleitung der zuständigen Behörden zu erproben. Das Gesetz soll Reallabore als wichtiges Instrument der Innovationsförderung und des regulatorischen Lernens stärken, indem deren bessere und häufigere Nutzung in allen Bereichen ermöglicht wird.

Zu Buchstabe a

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 21/218 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion Die Linke bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe b

Einstimmige Erledigterklärung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 21/517.

C. Alternativen

Zu den Buchstaben a und b

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zu den Buchstaben a und b

Wurden nicht erörtert.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 21/218 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:
1. Die Überschrift wird durch die folgende Überschrift ersetzt:
„Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Innovations- und Wirtschaftsstandorts Deutschland durch Erprobungsfreiräume“.
 2. Die Eingangsformel wird durch die folgende Eingangsformel ersetzt:
„Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:“.
 3. Artikel 1 wird durch den folgenden Artikel 1 ersetzt:

„Artikel 1

Gesetz zur Förderung der Erprobung von Innovationen und neuer
Verwaltungsverfahren in Reallaboren und zur Förderung des
regulatorischen Lernens
(Bundenserprobungsgesetz – BErPG)

Abschnitt 1

Allgemeine Vorschriften

§ 1

Ziele und Anwendungsbereich

- (1) Dieses Gesetz
1. trägt dazu bei, Maßnahmen zur zeitlichen Optimierung oder zur Senkung der Kosten von Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren oder zur Verwaltungsdigitalisierung zu erproben und auszuwerten, um sie bei positiver Bewertung anschließend bundesweit als Regelung vorzuschlagen,
 2. fördert Innovationen, indem Rahmenbedingungen für die praktische Erprobung neuer Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze in Reallaboren verbessert werden,
 3. trägt zur Verbesserung und Beschleunigung des regulatorischen Lernens bei, zu dem die Evaluation von Reallaboren wichtige Beiträge liefert,
 4. schafft die rechtlichen Grundlagen für einen strukturierten Wissenstransfer im Zusammenhang mit Reallaboren.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

(2) Dieses Gesetz gilt für bundesrechtliche Regelungen und für Reallabore, die aufgrund bundesrechtlicher Regelungen ermöglicht werden.

§ 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes

1. sind verwaltungsrechtliche Regelungen solche, die die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit hinsichtlich Verfahren, Form und Zuständigkeiten von Behörden regeln und nicht Gegenstand des Grundgesetzes sind,
2. sind Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklauseln Regelungen in anderen Gesetzen oder in Verordnungen, mit denen der Rahmen für begrenzte Ausnahmen oder Abweichungen von Regelungen in diesen Gesetzen oder Verordnungen gesetzt wird, innerhalb dessen eine befristete Erprobung von Innovationen in Reallaboren erlaubt wird,
3. sind Reallabore befristete Erprobungen innovativer Technologien, Produkte, Dienstleistungen, Verwaltungsverfahren oder Ansätze, die unter möglichst realen Bedingungen und unter Beteiligung der jeweils zuständigen Behörde von Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung oder Zivilgesellschaft durchgeführt werden und zum regulatorischen Lernen beitragen können,
4. ist regulatorisches Lernen der Erwerb von Wissen über die Auswirkungen der erprobten Technologien, Produkte, Dienstleistungen, Verwaltungsverfahren oder Ansätze auf der Grundlage der in Reallaboren gewonnenen Erkenntnisse und die daraus resultierende evidenzbasierte und möglichst schnelle Entscheidung über die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens hinsichtlich der erprobten Innovationen.

Abschnitt 2

Allgemeine Erprobungsregelung

§ 3

Allgemeine Erprobungsklausel

Von verwaltungsrechtlichen Regelungen des Bundes zu Verfahren, Form und Zuständigkeiten sowie der personellen und sachlichen Ausstattung von Behörden kann die nach § 4 Absatz 2 zuständige oberste Bundes- oder Landesbehörde auf Antrag befristete Ausnahmen oder Abweichungen genehmigen, wenn

1. für das Gesetz oder die Verordnung keine spezielle Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklausel anwendbar ist,

2. die Ausnahme oder die Abweichung zur Erprobung von zeitlich optimierten, aufwandsärmer oder digitaler ausgestalteten Verwaltungs- oder Genehmigungsverfahren dient und tatsächliche Umstände erwarten lassen, dass die Erprobung für das jeweilige Verfahren in dieser Hinsicht verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse liefert,
3. der Schutzzweck der Norm, von der abgewichen werden soll, erreicht wird,
4. Vorgaben aus höherrangigem Recht oder Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen nicht entgegenstehen,
5. durch die Ausnahme oder die Abweichung keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu besorgen ist, die nicht durch Auflagen ausgeschlossen werden kann,
6. durch die Ausnahme oder die Abweichung keine nachteiligen Auswirkungen auf die Einhaltung von materiellem Recht entstehen und
7. von der Ausnahme oder der Abweichung keine Steuer- und Abgabepflichten oder Meldepflichten, die in Zusammenhang mit dem Gesamtsozialversicherungsbeitrag stehen, betroffen sind.

Eine Abweichung von materiellem Recht ist nicht zulässig.

§ 4

Antrags- und Genehmigungsverfahren; Verordnungsermächtigung

(1) Antragsberechtigt sind juristische Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere Gebietskörperschaften sowie deren Behörden und Einrichtungen, sofern sie bundesrechtliche Vorschriften vollziehen.

(2) Der Antrag auf Ausnahme oder Abweichung nach § 3 wird gestellt:

1. von einer Bundesbehörde: bei dem für die verwaltungsrechtliche Regelung zuständigen Bundesministerium;
2. von einer Landesbehörde: bei der nach Landesrecht für die verwaltungsrechtliche Regelung zuständigen obersten Landesbehörde.

(3) Anträge nach § 3 sind als elektronisches Dokument zu stellen. Im Antrag sind darzulegen:

1. die bundesrechtlichen Regelungen, von denen abgewichen werden soll,
2. die Dauer der Erprobung und
3. die angestrebte Art und Weise, mit der der Schutzzweck der Regelung und ihre übergeordneten Ziele erreicht werden können.

(4) Über den Antrag entscheidet im Falle des Absatzes 2 Nummer 1 das zuständige Bundesministerium, im Falle des Absatzes 2 Nummer 2 die zuständige oberste Landesbehörde im Einvernehmen mit dem für die bundesrechtliche Regelung zuständigen Bundesministe-

rium und unter nachrichtlicher Beteiligung des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung.

(5) Werden Ausnahmen oder Abweichungen von Regelungen in der Zuständigkeit mehrerer Bundesministerien beantragt, so entscheidet im Fall des Absatzes 2 Nummer 1 das schwerpunktmäßig zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit den weiteren betroffenen Bundesministerien und unter nachrichtlicher Beteiligung des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung. Im Fall des Absatzes 2 Nummer 2 entscheidet die schwerpunktmäßig zuständige oberste Landesbehörde im Einvernehmen mit den betroffenen Bundesministerien sowie unter nachrichtlicher Beteiligung des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung.

(6) Über den Antrag soll innerhalb von drei Monaten entschieden werden.

(7) In der Genehmigung

1. sind die bundesrechtlichen Regelungen zu bezeichnen, von denen abgewichen werden soll, und
2. ist die Dauer der Erprobung festzulegen.

Die Genehmigung ist auf höchstens vier Jahre zu befristen. Auf Antrag ist eine einmalige Verlängerung der Ausnahme oder der Abweichung um höchstens weitere vier Jahre zulässig.

(8) Die beantragende Landes- oder Bundesbehörde hat unverzüglich nach Bekanntgabe der Genehmigung und vor Beginn der Erprobung den Umfang der geplanten Erprobung in geeigneter Weise zu veröffentlichen.

(9) Das genehmigende Bundesministerium beziehungsweise die genehmigende oberste Landesbehörde kann eine Genehmigung nach vorheriger Anhörung des Antragstellers mit angemessener Frist aufheben.

(10) Das zuständige Bundesministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, den nach § 3 geschaffenen Erprobungsraum einzuschränken, insbesondere die verwaltungsrechtlichen Regelungen des Bundes zu bestimmen, von denen keine Ausnahme oder Abweichung nach § 3 genehmigt werden kann. Geht eine nach § 4 erteilte Genehmigung über das nach dieser Rechtsverordnung Zulässige hinaus, wird sie mit Wirkung für die Zukunft unwirksam und ein betroffenes Reallabor endet.

§ 5

Regulatorisches Lernen im Rahmen der allgemeinen Erprobungsklausel

(1) Das zuständige Bundesministerium prüft im Einvernehmen mit betroffenen Bundesministerien, ob aufgrund des Ergebnisses der Erprobung die bundesrechtlichen Regelungen anzupassen sind. Die Prüfung erfolgt unter Beteiligung des Antragstellers, des Nationalen Normenkontrollrates und im Fall des § 4 Absatz 2 Nummer 2 auch unter Beteiligung der zuständigen obersten Landesbehörde innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss der Erprobung. Das zuständige Bundes-

ministerium teilt das Ergebnis der Prüfung dem Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung und den betroffenen Bundesministerien mit.

(2) Eine Anpassung der bundesrechtlichen Regelungen kommt insbesondere dann in Frage, wenn die Ergebnisse der Erprobung die Annahme rechtfertigen, dass dadurch die betroffenen Verfahren zeitlich optimiert, aufwandsärmer oder digitaler ausgestaltet werden können, ohne dass negative Folgen zu erwarten sind, insbesondere im Hinblick auf den Schutzzweck der Regelung.

Abschnitt 3

Rahmenbedingungen für die Erprobung von innovativen Technologien, Produkten, Dienstleistungen oder Ansätzen

§ 6

Berücksichtigung der Innovationsförderung, des regulatorischen Lernens und der Evaluation

Bei der Ermessensentscheidung über die Genehmigung eines Reallabors auf der Grundlage einer fachrechtlichen Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklausel nach § 2 Nummer 2 sind zu berücksichtigen:

1. die in § 1 Absatz 1 Nummer 2 und 3 genannten Ziele der Förderung von Innovationen und des regulatorischen Lernens,
2. das Erfordernis einer Evaluation des Reallabors mit Blick auf die Wirkung der erprobten Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze, wobei bei der Ausgestaltung der Evaluierungsanforderungen der dadurch entstehende Aufwand angemessen zu berücksichtigen ist; bei der Evaluation sollen insbesondere Erkenntnisse zur Zielerreichung, zu Auswirkungen auf geschützte Rechtsgüter sowie der sich ergebende rechtliche Anpassungsbedarf berücksichtigt werden,
3. die Möglichkeit einer Unterstützung des Reallabors durch die zuständige Behörde.

§ 7

Dauer und Verlängerung eines Reallabors

(1) Bei der Erteilung einer Genehmigung für ein Reallabor auf der Grundlage einer fachrechtlichen Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklausel nach § 2 Nummer 2 ist die Dauer eines Reallabors so festzusetzen, dass der Erprobungszweck erfüllt und ausreichend regulatorische Erkenntnisse gesammelt werden können.

(2) Soweit die zugrunde liegenden fachgesetzlichen Regelungen dem nicht entgegenstehen,

1. kann die zuständige Behörde die Verlängerung des Reallabors maximal zweimal für die Dauer des in der zugrunde liegenden fach-

rechtlichen Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklausel nach § 2 Nummer 2 genannten Zeitraums genehmigen, wenn die Bedingungen der ursprünglichen Genehmigung weiter erfüllt sind und sich die Erprobung bewährt hat,

2. gilt der Antrag auf Verlängerung des Reallabors nach Ablauf einer Frist von einem Monat als genehmigt.

§ 8

Unterstützung und Wissenstransfer

(1) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie unterstützt Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft bei der praktischen Umsetzung von Reallaboren durch Beratung und Informationsangebote sowie durch Vernetzungs- und Austauschmöglichkeiten. Diese Maßnahmen werden mit bestehenden Länderektivitäten verbunden.

(2) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie unterstützt das regulatorische Lernen, indem es

1. die Möglichkeit bietet, dass Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung oder Zivilgesellschaft rechtliche Hürden für die Umsetzung innovativer Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze und den sich daraus ergebenden Bedarf für neue Reallabore oder fachrechtliche Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklauseln nach § 2 Nummer 2 melden,
2. Informationen über die Konzeption, Etablierung, Umsetzung und Auswertung von Reallaboren sowie über die Auswirkungen der in Reallaboren erprobten Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze sammelt.

§ 9

Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

(1) Die Behörde, die ein Reallabor auf der Grundlage einer fachrechtlichen Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklausel nach § 2 Nummer 2 genehmigt, setzt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie über die Genehmigung in Kenntnis. Die für die Genehmigungen zuständigen Behörden teilen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie auf dessen Anfrage hin mit, wie viele Anträge auf Genehmigung eines Reallabors im jeweiligen Berichtszeitraum abgelehnt wurden.

(2) Die jeweils zuständige Behörde und die das Reallabor durchführenden Akteure können in gegenseitigem Einverständnis Berichte und Evaluationen mit Erkenntnissen aus dem Reallabor als elektronisches Dokument an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie übersenden. Diese Berichte werden veröffentlicht, sofern kein Beteiligter einer Veröffentlichung widerspricht.

§ 10

Regulatorisches Lernen im Rahmen der Erprobung von innovativen Technologien, Produkten, Dienstleistungen oder Ansätzen

(1) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie erstellt in regelmäßigen Abständen einen Monitoringbericht, in dem die Erfahrungen und die Erkenntnisse aus den nach § 8 Absatz 1 und 2 durchgeführten Maßnahmen dargestellt werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie informiert die Bundesministerien, den Nationalen Normenkontrollrat und, soweit betroffen, die Länder über Erfahrungen und Erkenntnisse aus diesen Maßnahmen.

(2) Die Bundesministerien prüfen die nach Absatz 1 vorgelegten Erfahrungen und Erkenntnisse, die ihren Zuständigkeitsbereich betreffen, mit Blick auf eine Weiterentwicklung des betroffenen Rechtsrahmens und die allgemeine Zulassung der erprobten Innovationen innerhalb von sechs Monaten. Die Bundesministerien übermitteln die Ergebnisse dieser Prüfung an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und an den Nationalen Normenkontrollrat.

Abschnitt 4

Bericht an den Deutschen Bundestag

§ 11

Bericht an den Deutschen Bundestag

Die Bundesregierung berichtet dem Deutschen Bundestag nach Ablauf von drei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes und anschließend alle drei Jahre zur praktischen Anwendung dieses Gesetzes.“

4. Nach Artikel 1 wird der folgende Artikel 2 eingefügt:

, Artikel 2

Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch

Das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477, 2482), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 9 des Gesetzes vom 12. Mai 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 143) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 332b wird durch den folgenden § 332b ersetzt:

„§ 332b

Rahmenvereinbarungen mit Anbietern und Herstellern
informationstechnischer Systeme; Erprobung vereinfachter
Konformitätsbewertungsverfahren

(1) Die Kassenärztlichen Bundesvereinigungen können für die an der vertragsärztlichen und vertragszahnärztlichen Versorgung teilnehmenden Leistungserbringer Rahmenvereinbarungen mit den Anbietern und Herstellern informationstechnischer Systeme für die vertragsärztliche und vertragszahnärztliche Versorgung zu Leistungspflichten, einschließlich Anforderungen an die Interoperabilität, sowie zu Vertragsstrafen, Preisen, Laufzeiten und Kündigungsfristen schließen.

(2) Zur praktischen Erprobung vereinfachter Konformitätsbewertungsverfahren in Bezug auf informationstechnische Systeme im Gesundheitswesen kann das Kompetenzzentrum für Interoperabilität im Gesundheitswesen oder die jeweilige akkreditierte Stelle nach § 385 Absatz 8 ohne Durchführung eines Konformitätsbewertungsverfahrens nach § 387 Absatz 1 für ein informationstechnisches System ein Zertifikat nach § 387 Absatz 3 ausstellen, sofern

1. der Hersteller oder Anbieter des informationstechnischen Systems der Rahmenvereinbarung der Kassenärztlichen Bundesvereinigungen nach Absatz 1 beigetreten ist und
2. die jeweilige Kassenärztliche Bundesvereinigung bestätigt hat, dass der Hersteller oder Anbieter des informationstechnischen Systems die Anforderungen der Rahmenvereinbarung erfüllt (vereinfachtes Konformitätsbewertungsverfahren).

Die Bestätigung nach Satz 1 Nummer 2 erfolgt durch Mitteilung der jeweiligen Kassenärztlichen Bundesvereinigung an das Kompetenzzentrum für Interoperabilität im Gesundheitswesen oder an die jeweilige akkreditierte Stelle nach § 385 Absatz 8. Mit der Mitteilung ist eine Erklärung des Herstellers oder des Anbieters vorzulegen, dass das informationstechnische System die nach § 385 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 für verbindlich erklärten Anforderungen erfüllt.

(3) Tritt ein Hersteller oder ein Anbieter eines informationstechnischen Systems aus der Rahmenvereinbarung nach Absatz 1 aus, so hat die jeweilige Kassenärztliche Bundesvereinigung diesen Umstand dem Kompetenzzentrum für Interoperabilität im Gesundheitswesen oder der jeweiligen akkreditierten Stelle nach § 385 Absatz 8 mitzuteilen. § 387 Absatz 4 und 5 bleibt unberührt.

(4) Die Erprobung ist für eine angemessene Zeit zu befristen. Das Nähere zur Erprobung, insbesondere zu Form und Inhalt der Bestätigung nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 2, den Mitteilungsverfahren nach Absatz 2 Satz 2 sowie dem Zeitraum der Erprobung nach Satz 1 ist von den Kassenärztlichen Bundesvereinigungen und dem Kompetenzzentrum für Interoperabilität im Gesundheitswesen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit bis zum 31. März 2027 in einer gemeinsamen Vereinbarung festzulegen.

(5) Das Kompetenzzentrum für Interoperabilität im Gesundheitswesen legt dem Bundesministerium für Gesundheit in regelmäßigen Abständen einen Bericht über die wesentlichen Ergebnisse der Erprobung nach Absatz 2 vor.“

5. Nach Artikel 2 wird der folgende Artikel 3 eingefügt:

„Artikel 3

Änderung des Onlinezugangsgesetzes

Das Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 245) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Nach § 12 wird der folgende § 13 eingefügt:

„§ 13

Experimentierklausel für den Probetrieb der Europäischen Brieftasche für die Digitale Identität

(1) Diese Vorschrift dient der Erprobung von Abweichungen von § 2 Absatz 5 und 7 sowie den §§ 3, 7, 8, 8a und 9 dieses Gesetzes im Interesse einer Bereitstellung der Europäischen Brieftasche für die Digitale Identität nach Artikel 3 Nummer 42 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014.

(2) Für einen Probetrieb der Europäischen Brieftasche für die Digitale Identität nach Artikel 3 Nummer 42 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 kann das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung Abweichungen nach Absatz 1 zulassen. Abweichungen sind nur zuzulassen im Einklang mit den unmittelbar geltenden Anforderungen des Unionsrechts; dies gilt auch für die erstmalige Einrichtung einer Europäischen Brieftasche für die Digitale Identität im Hinblick auf die nach Artikel 5a Absatz 11 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 vorausgesetzte Sicherheitsstufe „hoch“. Vor einer Entscheidung über die Zulassung von Abweichungen nimmt das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung eine Risikoabwägung vor. Die Entscheidung über die Zulassung von Abweichungen wird mit ihrer Bekanntgabe im Bundesanzeiger wirksam.

(3) Abweichungen sind angemessen zu befristen, jedoch nicht länger als für die Dauer von zwei Jahren. Bei der Festlegung der Dauer der Befristung ist das Interesse, aussagekräftige Erkenntnisse aus der jeweiligen Erprobung der Abweichung zu gewinnen, zu berücksichtigen.

(4) Im Rahmen des Probetriebs können, sowohl vollständig unabhängig von der Europäischen Brieftasche für die Digitale Identität nach Artikel 3 Nummer 42 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 als auch im Zusammenwirken mit dieser, neben der Europäischen Brieftasche für die Digitale Identität weitere den jeweils erforderlichen Vertrauensniveaus entsprechende Authentifizierungs- und Identifizie-

rungsmittel getestet werden, insbesondere für die unmittelbare Inanspruchnahme von elektronischen Verwaltungsleistungen und zur Einrichtung der Europäischen Brieftasche für die Digitale Identität.

(5) Die Teilnahme von Nutzern an dem Probebetrieb ist freiwillig. Vor ihrer Teilnahme müssen die Nutzer auf die wesentlichen Rahmenbedingungen und etwaige Risiken des Probebetriebs durch den Anbieter der Europäischen Brieftasche für die Digitale Identität gemäß der Vorgabe des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung hingewiesen werden.

(6) Abweichungen sollen nach Ablauf ihrer jeweiligen Befristung anhand wissenschaftlicher Methoden im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung evaluiert werden. Die Evaluierung soll innerhalb von zwei Jahren erfolgen.“ ‘

6. Nach Artikel 3 wird der folgende Artikel 4 eingefügt:

„Artikel 4

Änderung des Jugendschutzgesetzes

Das Jugendschutzgesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Nach § 14a wird der folgende § 14b eingefügt:

„§ 14b

Experimentierklausel für die Nutzung von automatisierten Bewertungssystemen

(1) Mit Genehmigung der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz kann eine Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle in dem gemeinsamen Verfahren für die Freigabe und Kennzeichnung der Filme sowie Spielprogramme mit den obersten Landesbehörden nach § 14 Absatz 6, ein automatisiertes Bewertungssystem nach § 14a Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 zum Zwecke der Erprobung einsetzen.

(2) Genehmigungen, die nach Absatz 1 erteilt werden, sind angemessen zu befristen, jedoch nicht länger als für die Dauer von zwei Jahren. Die Dauer der Erprobung ist im Einzelfall so festzusetzen, dass der Erprobungszweck erfüllt und ausreichend regulatorische Erkenntnisse gesammelt werden können. Die Genehmigung kann einmalig um maximal weitere zwei Jahre verlängert werden, wenn die Voraussetzungen der Erteilung der Genehmigung weiter fortbesteht und der bisherige Verlauf der Erprobung einer Verlängerung nicht entgegensteht.“ ‘

7. Nach Artikel 4 wird der folgende Artikel 5 eingefügt:

„Artikel 5

Änderung des Unternehmensbasisdatenregistergesetzes

Das Unternehmensbasisdatenregistergesetz vom 9. Juli 2021 (BGBl. I S. 2506), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 354) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Nach § 11 wird der folgende § 12 eingefügt:

„§ 12

Experimentierklausel

(1) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie kann im Rahmen der in § 1 Absatz 2 genannten Zwecke Abweichungen von § 3 Absatz 1 bis 4, § 4 Absatz 1 und 2 sowie § 5 dieses Gesetzes zulassen für die Erprobung

1. des Anschlusses des Basisregisters an das Nationale Once-Only-Technical-System im Sinne des Vertrages über die Errichtung, den Betrieb und die Weiterentwicklung des Nationalen Once-Only-Technical-Systems (NOOTS) – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c Absatz 1, Absatz 2 GG – NOOTS-Staatsvertrag vom 24. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 325, S. 3; 2026 I Nr. 35) sowie
2. der Übermittlung von Unternehmensbasisdaten an die Deutsche Bundesbank, zur Sicherstellung der Vollständigkeit, Richtigkeit, Aktualität und Konsistenz von Unternehmensdaten in den Meldungen im statistischen Meldewesen der Mitglieder des Europäischen Systems der Zentralbanken, insbesondere im Rahmen der Standardisierung und Integration europäischer Berichtsanforderungen.

Soweit eine Abweichung nach Satz 1 den Anschluss weiterer öffentlicher Stellen an das Basisregister oder die Übermittlung von Daten dieser Stellen an das Basisregister zur Folge haben soll, die nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie fallen, kann das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Abweichung nur im Einvernehmen mit dem betroffenen zuständigen Ressort zulassen.

(2) Über die in Absatz 1 genannten Anwendungsfälle hinaus kann das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und dem Bundesministerium der Finanzen zur Erprobung des Anschlusses weiterer öffentlicher Stellen und der Aufnahme weiterer Einheiten und Merkmale in das Basisregister Abweichungen von § 3 Absatz 1 bis 4, § 4 Absatz 1 und 2 sowie § 5 dieses Gesetzes zulassen. Soweit die Übermittlung der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung e. V. gemäß § 4 Absatz 1 Nummer 2 um weitere Einheiten oder

Merkmale erweitert wird, ist auch Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales herzustellen.

(3) Abweichungen, die nach den Absätzen 1 oder 2 zugelassen werden, sind angemessen zu befristen, jedoch nicht länger als für die Dauer von drei Jahren. Die Dauer der Erprobung ist im Einzelfall so festzusetzen, dass der Erprobungszweck erfüllt und ausreichend regulatorische Erkenntnisse gesammelt werden können. Die Zulassung der Abweichungen kann im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und dem Bundesministerium der Finanzen zwei Mal jeweils um weitere zwei Jahre verlängert werden, wenn die Voraussetzungen der Erteilung der Zulassung weiter fortbestehen und der bisherige Verlauf der Erprobung einer Verlängerung nicht entgegensteht.

(4) Im Rahmen der nach den Absätzen 1 oder 2 zugelassenen Abweichungen dürfen zusätzlich zu den Stellen, die in § 4 Absatz 1 und 2, § 5 sowie in der nach § 10 Satz 1 Nummer 6 und 7 erlassenen Verordnung genannt werden, weitere öffentliche Stellen als datenübermittelnde oder datenabrufende Stellen an das Basisregister angeschlossen werden. Weiterhin dürfen zusätzlich zu den Einheiten und Daten, die in § 3 Absatz 1 bis 3 sowie in der nach § 10 Satz 1 Nummer 6 und 7 erlassenen Verordnung genannt werden, weitere Einheiten als Unternehmen im Basisregister geführt und weitere Daten zu diesen gespeichert werden.

(5) Soweit dies für die Erprobung nach den Absätzen 1 bis 4 erforderlich ist, dürfen Daten einschließlich personenbezogener Daten an das Basisregister übermittelt, vom Basisregister erhoben, gespeichert sowie an datenabrufende öffentliche Stellen übermittelt werden.

(6) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie veröffentlicht vor deren Wirksamwerden die nach den Absätzen 1 oder 2 zugelassenen Abweichungen einschließlich des Zwecks der Erprobung, der weiteren an das Basisregister angeschlossenen Stellen, der weiteren im Basisregister geführten Einheiten, der dazu gespeicherten Daten und der Befristung der Abweichungen auf seiner Webseite.

(7) Die Erprobung soll nach Ablauf ihrer jeweiligen Befristung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie evaluiert werden. Die Evaluierung soll innerhalb von zwei Jahren erfolgen.“ ‘

8. Nach Artikel 5 wird der folgende Artikel 6 eingefügt:

„Artikel 6

Änderung des Telekommunikationsgesetzes

Das Telekommunikationsgesetz vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1858), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Mai 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 138) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 208 die folgende Angabe eingefügt:

„§ 208a Erprobung neuer Technologien und Verfahren“.

2. Nach § 208 wird der folgende § 208a eingefügt:

„§ 208a

Erprobung neuer Technologien und Verfahren

(1) Zur Förderung und Erleichterung von Innovation und technologischem Fortschritt in der Telekommunikation kann die Bundesnetzagentur eine Abweichung von Verpflichtungen nach Teil 6 dieses Gesetzes oder aufgrund des Teils 6 dieses Gesetzes genehmigen, wenn

1. dies der Erprobung neuer Technologien oder eines neuen Verfahrens beim Betrieb von Telekommunikationsnetzen oder dem Angebot von Telekommunikationsdiensten dient,
2. dies mit den Zielen des § 2 Absatz 2 sowie mit unionsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist und
3. keine anderen öffentlichen Interessen entgegenstehen.

Die Genehmigung der Abweichung soll auf einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren beschränkt werden.

(2) Die Abweichung von Verpflichtungen nach diesem Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes zur Erprobung einer neuen Technologie oder eines neuen Verfahrens ist von dem Betreiber des Telekommunikationsnetzes oder dem Anbieter des Telekommunikationsdienstes bei der Bundesnetzagentur zu beantragen.

(3) Der Betreiber des Telekommunikationsnetzes oder der Anbieter des Telekommunikationsdienstes hat der Bundesnetzagentur in regelmäßigen Abständen über den Stand und die Erfahrungen sowie über die Erreichung der Ziele der Erprobung der neuen Technologie oder des neuen Verfahrens zu berichten. Die Bundesnetzagentur berichtet im Rahmen des Jahresberichtes nach § 196 über die wesentlichen Ergebnisse der Erprobungen neuer Technologien und Verfahren nach Absatz 1, insbesondere im Hinblick auf möglichen Anpassungsbedarf dieses Gesetzes mit dem Ziel der angemessenen Berücksichtigung und Nutzbarmachung neuer Technologien und Verfahren im Bereich der Telekommunikation.

(4) Die Erprobung soll innerhalb von zwei Jahren nach Ablauf ihrer jeweiligen Befristung im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung evaluiert werden.

(5) Die Vorgaben des Bundeserprobungsgesetzes bleiben unberührt.“ ‘

9. Nach Artikel 6 wird der folgende Artikel 7 eingefügt:

„Artikel 7

Änderung des Luftverkehrsgesetzes

Das Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Februar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 40) geändert worden ist, wird wie folgt geändert

Nach § 32 Absatz 1 Satz 1 Nummer 9a wird die folgende Nummer 9b eingefügt:

„9b die Voraussetzungen und das Verfahren zur Einrichtung von Reallaboren zur Erprobung der Integration von Innovationen in bestehende Luftverkehrs- und Luftraumstrukturen,“.

10. Der bisherige Artikel 2 wird gestrichen.
11. Der bisherige Artikel 3 wird durch den folgenden Artikel 8 ersetzt:

„Artikel 8

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.“

12. Nach Artikel 8 wird die folgende Liste der EU-Rechtsakte eingefügt:

„EU-Rechtsakte:

Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 73; L 23 vom 29.1.2015, S. 19; L 155 vom 14.6.2016, S. 44), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2024/1183 vom 11. April 2024 (ABl. L, 2024/1183, 30.4.2024) geändert worden ist“;

- b) den Gesetzentwurf auf Drucksache 21/517 für erledigt zu erklären.

Berlin, den 24. Juni 2026

Der Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung

Hansjörg Durz
Vorsitzender

Dr. Martin Plum
Berichtersteller

Dr. Michael Kaufmann
Berichtersteller

Dr. Carolin Wagner
Berichterstellerin

Dr. Moritz Heuberger
Berichtersteller

Sonja Lemke
Berichterstellerin

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Dr. Martin Plum, Dr. Michael Kaufmann, Dr. Carolin Wagner, Dr. Moritz Heuberger und Sonja Lemke

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 21/218** in seiner 8. Sitzung am 23. Mai 2025 beraten und an den Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung zur federführenden Beratung sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, an den Ausschuss für Wirtschaft und Energie und an den Ausschuss für Forschung, Technologie, Raumfahrt und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Er hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 21/517 in seiner 18. Sitzung am 10. Juli 2025 beraten und an den Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung zur federführenden Beratung sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, an den Ausschuss für Wirtschaft und Energie und an den Ausschuss für Forschung, Technologie, Raumfahrt und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu den Buchstaben a und b

Die gleichlautenden Gesetzentwürfe auf Drucksache 21/218 sowie Drucksache 21/517 beinhalten im Wesentlichen eine Stärkung von Reallaboren als zentrales Instrument, um Innovationen unter realen Bedingungen und unter Begleitung der zuständigen Behörden zu testen. Reallabore ermöglichen es, durch Experimentierklauseln gezielt Ausnahmen von geltendem Recht zuzulassen, um so praxisnahe Erkenntnisse über Chancen und Risiken neuer Technologien zu gewinnen. Gleichzeitig fördern sie durch die Einbindung verschiedener Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft eine breite gesellschaftliche Teilhabe und erhöhen die Akzeptanz für Innovationen. Ein Reallabore-Innovationsportal des Bundes wird eingerichtet, welches die praktische Umsetzung von Reallaboren, Wissenstransfer und regulatorisches Lernen fördert. Dadurch werden Innovationen beschleunigt und die Rahmenbedingungen für die praktische Erprobung innovativer Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze in Reallaboren verbessert. Innovationen sind essenziell, um die Ziele der UN-Agenda 2030 zu erreichen und ökologischen, technologischen und gesellschaftlichen Veränderungen wirksam und nachhaltig zu begegnen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 21/218 in seiner 42. Sitzung am 24. Juni 2026 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und Die Linke bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 21(23)92. Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz beschließt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion Die Linke bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu empfehlen, den Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Ausschussdrucksache 21(23)92) anzunehmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 21/218 in seiner 41. Sitzung am 24. Juni 2026 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion Die Linke bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs mit Änderungen. Der Ausschuss für Wirtschaft und Energie beschließt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion Die Linke bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Annahme des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 21(23)92 zu empfehlen.

Der **Ausschuss für Forschung, Technologie, Raumfahrt und Technikfolgenabschätzung** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 21/218 in seiner 26. Sitzung am 24. Juni 2026 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion Die Linke bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs mit Änderungen. Der Ausschuss für Forschung, Technologie, Raumfahrt und Technikfolgenabschätzung empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion Die Linke bei Enthaltung der Fraktionen der AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 21(23)92.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 21/517 in seiner 42. Sitzung am 24. Juni 2026 beraten und empfiehlt einstimmig, diesen für erledigt zu erklären.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 21/517 in seiner 41. Sitzung am 24. Juni 2026 beraten und empfiehlt, diesen für erledigt zu erklären.

Der **Ausschuss für Forschung, Technologie, Raumfahrt und Technikfolgenabschätzung** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 21/517 in seiner 26. Sitzung am 24. Juni 2026 beraten und empfiehlt, diesen für erledigt zu erklären.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung hat in seiner 26. Sitzung am 6. Mai 2026 beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 21/218 durchzuführen. Die öffentliche Anhörung fand in seiner 27. Sitzung am 20. Mai 2026 statt. Hieran haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Lajla Fetic	appliedAI Institute for Europe gGmbH
Prof. Dr. Manfred Hauswirth	Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS
Prof. Dr. Christoph Krönke Lieb	Universität Bayreuth
Dr. Ingmar Kumpmann	Deutscher Gewerkschaftsbund
Dr. Gisela Meister-Scheufelen	Universität Potsdam und Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, ehemalige Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, Stiftung Familienunternehmen-Politik
Dr. Oliver Parodi	Karlsruher Institut für Technologie
Carlo Zensus	Bitkom e.V.
Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider	Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Hinsichtlich der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung wird auf die in der Mediathek des Deutschen Bundestages abrufbare Aufzeichnung dieser Sitzung verwiesen.

Der Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung hat die Gesetzentwürfe auf Drucksache 21/218 und auf Drucksache 21/517 in seiner 30. Sitzung am 24. Juni 2026 abschließend beraten. Der **Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion Die Linke bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 21/218 in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung.

Die Änderungen beruhen auf einem Änderungsantrag, den die Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 21(23)92 in den Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung eingebracht haben und der mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion Die Linke bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen wurde.

Der **Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung** empfiehlt einstimmig, den Gesetzentwurf auf Drucksache 21/517 für erledigt zu erklären.

Die **Fraktion der CDU/CSU** legte dar, der Gesetzentwurf sei ein wichtiger Teil des Modernisierungskurses der Bundesregierung, der darauf abziele, Deutschland schneller, einfacher und handlungsfähiger zu machen. Der Entwurf stehe für mehr Vertrauen in die Praxis, für mehr Tempo bei Verfahren, für mehr Raum bei Innovationen und für mehr Lernfähigkeit im Recht. Der Leitgedanke "Ausprobieren statt Abwarten" werde durch eine allgemeine Standarderprobungsklausel, eine Stärkung des Rechtsrahmens für Reallabore sowie bereichsspezifische Erprobungsklauseln deutlich. Ideen könnten nun schnell in die praktische Umsetzung gehen. Die Erprobung müsse rechtssicher erfolgen, die Beantragung müsse möglichst einfach sein und es müsse eine schnelle Entscheidung erfolgen – in der Regel innerhalb von drei Monaten. Auch stärke man das regulatorische Lernen, denn die Erprobungen dürften nicht folgenlos bleiben. Was sich bewähre, müsse auch ausgewertet werden, und zwar schnell: Die Ergebnisse sollten innerhalb von sechs Monaten geprüft und ein entsprechender Anpassungsbedarf ermittelt werden. Durch die Evaluation des Gesetzes nach drei Jahren könne ein gegebenenfalls bestehender Nachbesserungsbedarf festgestellt werden.

Die **Fraktion der AfD** hob hervor, bei dem Gesetzentwurf auf Drucksache 21/218 handele es sich um eine Kopie des aus ihrer Sicht katastrophalen Gesetzentwurfs des damaligen Bundesministers Dr. Robert Habeck aus der vergangenen Wahlperiode. Mit dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen seien die wesentlichen eigenen Kritikpunkte, die man bereits in der Plenumsdebatte im Frühjahr 2025 vorgetragen habe, aufgegriffen worden. Insbesondere seien das Missbrauchspotenzial reduziert, der Kreis der Berechtigten eingegrenzt und Zuständigkeiten konkretisiert worden. Allerdings könnten insbesondere Kompetenzstreitigkeiten zu Verzögerungen führen und Entscheidungen willkürlich und ohne verpflichtende Begründung erfolgen. Mit einem eigenen Änderungsantrag, den man ins Plenum einbringen werde, werde man dem abhelfen.

Die **Fraktion der SPD** erläuterte, der Vorlage des Gesetzesentwurfs sei ein komplexes Verfahren vorausgegangen. Im Rahmen eines Beteiligungsprozesses mit den Bundesländern und den Bundesministerien seien konkrete Impulse für Experimentierklauseln gesammelt und gute Rahmenbedingungen für Reallabore aufgestellt worden. Nach ausgiebiger Prüfung der Vorschläge aus der Sachverständigenanhörung seien in den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen weitere Verbesserungen aufgenommen worden. Insbesondere habe man mit der deutlichen Fristverkürzung von 12 auf sechs Monate das regulatorische Lernen gestärkt. Mit der Hervorhebung der Wichtigkeit von wissenschaftlicher Begleitung und wissenschaftlichen Standards in der Evaluierung von Reallaboren wolle man sichergehen, dass Ergebnisse nachvollziehbar, verlässlich und übertragbar seien. Zudem sei es gelungen, das Innovationsportal zu stärken, in welchem man bewährte Lösungsansätze aus Reallaboren für Unternehmen, Forschungseinrichtungen und öffentliche Stellen sichtbar machen wolle.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, sie unterstütze ausdrücklich das Vorhaben, die gesetzlichen Definitionen von Reallaboren, Experimentierklauseln und regulatorischem Lernen in einem Bundeserprobungsgesetz zu verankern und die ressortübergreifenden Rahmenbedingungen für Erprobungen zu schaffen. Damit könnten Innovationen unter realen Bedingungen insbesondere in Bereichen erprobt werden, in denen die Regulierung nicht mit dem technologischen und gesellschaftlichen Fortschritt Schritt halte. Der vorliegende Gesetzentwurf konzentriere sich jedoch vor allem auf die wirtschaftliche Dimension von Innovationen sowie auf die Genehmigungsphase von Erprobungen. Er schaffe hingegen keinen ausreichenden Rahmen, um das volle transformative Potenzial von Innovationen zu entfalten und die daraus erforderlichen gesetzlichen Anpassungen systematisch umzusetzen. Man enthalte sich daher und bringe einen Entschließungsantrag im Plenum ein, mit dem man insbesondere den Innovationsbegriff im Sinne des Gesetzes breiter fassen und gezielt unter wissenschaftlicher Begleitung und im Austausch mit Akteuren der Zivilgesellschaft und Wirtschaft technologische, soziale, ökologische und ökonomische Innovationen fördern wolle.

Die **Fraktion Die Linke** lehnte sowohl den Gesetzentwurf als auch den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen ab. Die Ziele des regulatorischen Lernens könnten nicht erreicht werden, wenn nicht verpflichtend auch die wissenschaftliche Evaluation eines Reallabors vorgeschrieben sei. Stattdessen würden mit dem Gesetz weitreichende Möglichkeiten für die Verwaltung geschaffen, über die Anwendung von Parlamentsgesetzen ohne weitere

Beteiligung des Deutschen Bundestages selbst zu entscheiden. Dieses Instrument berge ein hohes Missbrauchsrisiko.

B. Besonderer Teil

Im Folgenden werden lediglich die vom Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung empfohlenen Änderungen der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs erläutert. Soweit der Ausschuss die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs empfiehlt, wird auf die jeweilige Begründung in der Drucksache 21/218 verwiesen.

Zu Nummer 1

Die Überschrift wird ersetzt, da der Anwendungsbereich im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens substanzial erweitert wurde.

Zu Nummer 3

Artikel 1 (Gesetz zur Förderung der Erprobung von Innovationen und neuer Verwaltungsverfahren in Reallaboren und zur Förderung des regulatorischen Lernens (Bundeserprobungsgesetz – BErpg))

Zu § 1 (Ziele und Anwendungsbereich)

Zu Absatz 1

Zu Nummer 1

Die Möglichkeit zur Erprobung von Maßnahmen zur zeitlichen Optimierung oder zur Senkung der Kosten von Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren oder zur Verwaltungsdigitalisierung soll die Grundlage für eine potenzielle dauerhafte Anpassung von bundesrechtlichen Regelungen im Sinne des regulatorischen Lernens schaffen. Innovative Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren oder Digitalisierungsansätze können als Reallabor vor Ort, beispielsweise in Kommunen oder von Bundes-, Landes- oder unteren Verwaltungsbehörden erprobt werden. Durch die aktive Begleitung durch die Verwaltungspraxis und die Erprobung unter realen Bedingungen können Erkenntnisse gewonnen werden, die zur dauerhaften sowie flächendeckenden Verbesserung öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit beitragen. Dadurch sollen im Sinne des Bürokratierückbaus nicht nur die Kosten von Verwaltungsverfahren gesenkt werden, sondern diese auch zeitlich optimiert und digitaler durchgeführt werden.

Zu Nummer 2

Gemäß Absatz 1 Nummer 2 fördert das Gesetz Innovationen insbesondere durch die Verbesserung von Rahmenbedingungen für die praktische Erprobung innovativer Technologien, Produkte, Dienstleistungen, Verwaltungsverfahren oder Ansätze in Reallaboren. Reallabore ermöglichen es, Innovationen für eine befristete Zeit unter möglichst realen Bedingungen und unter behördlicher Begleitung zu erproben, die im allgemeinen Rechtsrahmen an Grenzen oder auf offene Fragen stoßen. Gleichzeitig werden Erfahrungen und Erkenntnisse über die Wirkungen von Innovationen auf Wirtschaft und Gesellschaft sowie ihre Chancen und Risiken gewonnen. Somit kann eine zügige Anpassung rechtlicher Rahmenbedingungen erfolgen und eine Skalierung von erfolgreich in Reallaboren erprobten Innovationen unterstützt werden. Das führt dazu, dass der Transfer von Innovationen schneller geschieht, dass Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt vom Nutzen der Innovationen profitieren können und gleichzeitig möglichen Risiken regulatorisch wirksam begegnet werden kann. Somit können Reallabore wichtige Impulse für die Innovationstätigkeit in Deutschland setzen, den Wirtschaftsstandort Deutschland stärken und durch Partizipation im Rahmen der Erprobung die gesellschaftliche Akzeptanz von nutzenstiftenden Innovationen verbessern.

Die Verbesserung der Rahmenbedingungen umfasst insbesondere die Verbesserung der Möglichkeiten von Vernetzung, Information und Beratung der an Reallaboren Beteiligten zur komplexen Umsetzung von Reallaboren sowie die Verbesserung der Genehmigungspraxis oder die Schaffung neuer rechtlicher Möglichkeiten für die Umsetzung von Reallaboren in Form von fachrechtlichen Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklauseln. Im vorliegenden Gesetz werden die Begriffe Experimentier- sowie Erprobungsklausel verwendet und sind synonym zu verstehen.

Zu Nummer 3

Die Verbesserung und Beschleunigung des regulatorischen Lernens gemäß Nummer 3 ist eine wichtige Grundlage, um den bestehenden Rechtsrahmen vor dem Hintergrund neuer innovativer Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze entsprechend der in Reallaboren gewonnenen Erkenntnisse über deren Wirkungen für Wirtschaft und Gesellschaft sowie deren Chancen und Risiken anzupassen. Eine elementare Voraussetzung dafür ist die Evaluation von Reallaboren, die Grundlage für spätere gesetzliche Anpassungen bildet. Denn die Erprobung besteht nicht nur aus dem Sammeln von Daten für den regulatorischen Erkenntnisgewinn, sondern auch aus der anschließenden Evaluation und Einbeziehung in die Bewertung des endgültigen regulatorischen Vorhabens (vgl. Otter, Kevin, Experimentierklauseln, Reallabore und Verhältnismäßigkeit, Öffentliche Verwaltung 2024, 309, 315).

Zu Nummer 4

Des Weiteren schafft das Gesetz gemäß Nummer 4 die rechtlichen Grundlagen für eine Stärkung und Förderung des Wissenstransfers, indem klare Strukturen geschaffen und Adressaten für die Übermittlung von Erkenntnissen in und um Reallabore bestimmt werden. Bisher gingen durch das Fehlen einer zentralen Stelle der Informationssammlung und -weitergabe wichtige Informationen über die Zahl der Genehmigung von Reallaboren und den Genehmigungen zugrunde liegenden Ermessensentscheidungen sowie die aus dem Reallabor gewonnenen Erkenntnisse häufig verloren. Jedoch nur durch eine strukturierte Weitergabe dieser Informationen können die Potenziale des Instruments Reallabor voll ausgeschöpft und die Rahmenbedingungen für Reallabore weiter verbessert werden. Über die stärkere und strukturiertere Zusammenarbeit zwischen Beteiligten an Reallaboren, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie als federführendem Ministerium und zentraler Anlaufstelle sowie den zuständigen Ministerien wird dem Verlust wichtiger Erkenntnisse vorgebeugt und Wissen effizient geteilt. Durch die Vielfältigkeit der Reallabore über die unterschiedlichen Innovationsfelder, die föderale Struktur und die Rolle von Reallaboren als Querschnittsinstrument ist die Organisation von Informationsweitergabe, Vernetzung, Entwicklung neuer Reallabore sowie Beratung über eine zentrale Stelle wichtig. Von einem strukturierten Wissenstransfer profitieren dabei sowohl zukünftig Durchführende von Reallaboren wie auch Behörden und Regulierer.

Zu Absatz 2

Gemäß Absatz 2 sind vom Anwendungsbereich des Gesetzes nur bundesrechtliche Regelungen und Reallabore, die aufgrund bundesrechtlicher Regelungen ermöglicht werden, umfasst. Dazu gehören beispielsweise das Personenbeförderungsgesetz (PBefG), das Postgesetz (PostG), die Luftverkehrsordnung (LuftVO), die Düngemittelverordnung (DüMV) oder das Straßenverkehrsgesetz (StVG), die jeweils Erprobungsklauseln enthalten. Von der allgemeinen Erprobungsklausel in Abschnitt 2 sind verwaltungsrechtliche Regelungen des Bundes im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (VwVfG) beziehungsweise der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder umfasst. Ebenso umfasst von Abschnitt 2 ist das Berufsrecht nach den Berufsgesetzen der freien Berufe, soweit es das Verwaltungsverfahren und nicht das berufsgerichtliche Verfahren regelt. Nicht enthalten sind dagegen insbesondere die gesamte Rechtspflege einschließlich der Strafverfolgung und der Zwangsvollstreckung. Nicht erfasst sind zudem Verfahren vor dem Deutschen Patent- und Markenamt (DPMA) und den beim DPMA errichteten Schiedsstellen. Diese Verfahren sind nach § 2 Absatz 2 Nummer 3 VwVfG aus dem Anwendungsbereich des VwVfG ausgenommen, da es sich um justizförmig geregelte Verfahren handelt, die einen mit anderen Verwaltungsgebieten nicht vergleichbaren Bereich der Justizverwaltung betreffen (siehe Bundestagsdrucksache 7/910 Seite 33).

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

Zu Nummer 1

Die in Abschnitt 2 des Gesetzes begründete allgemeine Erprobungsklausel kann Anwendung auf verwaltungsrechtliche Regelungen des Bundes finden, sofern diese nicht Gegenstand des Grundgesetzes sind. Unter verwaltungsrechtliche Regelungen des Bundes sind solche zu verstehen, die die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit von Behörden regeln. Dabei kann es sich beispielsweise um Vorgaben des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (VwVfG) aber auch um verfahrensrechtliche Regelungen in anderen Gesetzen, Verordnungen sowie Verwaltungsvorschriften des Bundes handeln.

Zu Nummer 2

§ 2 Nummer 2 definiert Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklauseln als Regelungen, mit denen der rechtliche Rahmen für begrenzte Ausnahmen beschrieben wird, innerhalb dessen eine zeitlich begrenzte Erprobung von Innovationen erlaubt und möglich ist.

Angelehnt ist dies auch an die Definition des Rates der Europäischen Union („Schlussfolgerungen des Rates zu Reallaboren und Experimentierklauseln als Instrumente für einen innovationsfreundlichen, zukunftssicheren und resilienten Rechtsrahmen zur Bewältigung der Herausforderungen im digitalen Zeitalter“, ABl. C 447 vom 23.9.2023. S. 1, TZ 9). Dabei verstehen die EU-Mitgliedstaaten Experimentierklauseln als: „Rechtsvorschriften, die es den für ihre Umsetzung und Durchsetzung zuständigen Behörden ermöglichen, für die Erprobung innovativer Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze von Fall zu Fall ein gewisses Maß an Flexibilität walten zu lassen“.

Nicht erfasst sind Regelungen, die es etwa Sozialleistungsträgern ermöglichen, über die Regelleistung hinausgehende Leistungen dauerhaft oder vorübergehend zu gewähren. Nicht erfasst sind dabei insbesondere Bestimmungen die nach dem Fünften Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) den Krankenkassen ermöglichen, zusätzliche oder ergänzende Leistungen – auch im Rahmen von Modellprojekten – in die Versorgung zu bringen. So stellen beispielsweise die Regelungen nach § 11 Absatz 6, den §§ 63, 92a, 137e, 137h, 139e, 140a SGB V keine Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklauseln im Sinne dieses Gesetzes dar. Entsprechendes gilt für die Bestimmungen des Elften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XI). Ebenfalls nicht erfasst sind demgemäß Regelungen des SGB XI wie beispielsweise § 8 Absatz 3 ff., § 18e, § 117 Absatz 2 und die §§ 45c, 45d SGB XI sowie die im Dreizehnten Kapitel des SGB XI enthaltenen Regelungen.

Zu Nummer 3

§ 2 Nummer 3 definiert Reallabore im Sinne dieses Gesetzes als befristete Erprobung innovativer Technologien, Produkte, Dienstleistungen, Verwaltungsverfahren oder Ansätze, welche unter möglichst realen Bedingungen und unter Beteiligung der zuständigen Behörde durchgeführt werden. Die Definition orientiert sich an den Definitionen des Rates der Europäischen Union („Schlussfolgerungen des Rates zu Reallaboren und Experimentierklauseln als Instrumente für einen innovationsfreundlichen, zukunftssicheren und resilienten Rechtsrahmen zur Bewältigung der Herausforderungen im digitalen Zeitalter“, TZ 8) sowie der EU-Kommission (Tool #69. Emerging methods and policy instruments, Better regulation toolbox, Juli 2023). Die Einschränkung auf „möglichst reale Bedingungen“ erfolgt hier, da eine Erprobung unter vollständig realen Bedingungen kaum möglich ist. Durch den Erprobungscharakter, insb. durch die Befristung, bleiben mögliche Wechselwirkungen aus. Ein Beispiel wäre die Erprobung von autonomen Shuttles zur Anbindung ländlicher Gebiete an den ÖPNV. Solange nur eine befristete Erprobung erfolgt und Lösungen nicht dauerhaft implementiert werden, werden Anpassungen bei vielen Betroffenen, wie bspw. der Verkauf des eigenen PKWs, nicht erfolgen und die Nutzerzahl bleibt ggf. geringer, als bei fester Implementierung.

Zu Nummer 4

Gemäß Nummer 4 ist das regulatorische Lernen der Erwerb von Wissen über die Auswirkungen der erprobten Technologien, Produkte, Dienstleistungen, Verwaltungsverfahren oder Ansätze auf der Grundlage der in Reallaboren gewonnen Erkenntnisse und die darauf basierende Entscheidung darüber, ob ein Rechtsrahmen auf der Grundlage von in einem Reallabor gewonnenen Erkenntnissen angepasst wird oder nicht. Die positive Entscheidung für eine Anpassung des Rechtsrahmens kann zum Beispiel in die allgemeine Zulassung der erprobten Innovation münden. Ein wichtiger Aspekt des regulatorischen Lernens liegt dabei auch in der Geschwindigkeit der gesetzgeberischen Anpassungsprozesse. Reallabore bieten insbesondere deswegen gute Voraussetzungen für regulatorisches Lernen, weil durch die Beteiligung der zuständigen Behörde an der praktischen Erprobung Chancen und Risiken zügig und unbürokratisch erfasst und an den Gesetzgeber weitergegeben werden können. Dadurch werden der Lernprozess und Wissenstransfer innerhalb der Verwaltung und damit das regulatorische Lernen beschleunigt. Insbesondere in dynamischen Innovationsbereichen, in denen ein hoher Wettbewerbsdruck besteht, ist es von zentraler Bedeutung, durch regulatorische Freiräume Erprobungen zu ermöglichen. Nur wenn notwendige Anpassungen gesetzlicher Regelungen zügig identifiziert und durch gute und effiziente Rahmenbedingungen für regulatorisches Lernen in der notwendigen Geschwindigkeit erfolgen können, ist eine schnelle Nutzbarkeit und dadurch auch Skalierbarkeit von Innovationen für den Markt möglich, sodass Deutschland als Innovationsstandort attraktiv und wettbewerbsfähig bleibt.

Zu § 3 (Allgemeine Erprobungsklausel)

Ausnahmen oder Abweichungen können für Verfahrens- oder Formvorschriften, Zuständigkeitsregelungen sowie Regelungen zur personellen und sachlichen Ausstattung von Behörden beantragt und genehmigt werden. Bei Ausnahmen oder Abweichungen von der personellen und sachlichen Ausstattung kann beispielsweise auf gesetzlich vorgesehene Beauftragte oder die gesetzlich vorgesehene Ausstattung von Behörden verzichtet werden. Ausnahmen oder Abweichungen vom Zweck und Ziel, vom Schutzzweck einer bundesrechtlichen Regelung sowie von materiellem Recht sind nicht zulässig.

Zu Nummer 1

Sofern bundesrechtliche Regelungen bereits durch Experimentier- oder Erprobungsklauseln Ausnahmen oder Abweichungen ermöglichen, können Ausnahmen oder Abweichungen nach der allgemeinen Erprobungsklausel für das jeweilige Gesetz oder die jeweilige Verordnung nicht beantragt und genehmigt werden.

Zu Nummer 2

Ausnahmen und Abweichungen dürfen nur genehmigt werden, wenn sie der Erprobung zeitlich optimierter, aufwandsärmer oder digitaler ausgestalteten Verwaltungs- oder Genehmigungsverfahren dienen. Aufwandsärmer ist ein Verwaltungs- oder Genehmigungsverfahren insbesondere dann, wenn die durch das Verfahren entstandenen Kosten, beispielsweise der Erfüllungsaufwand oder die Bürokratiekosten nach § 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1866), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2022 (BGBl. I S. 920) geändert worden ist, gesenkt werden können. Hierbei geht es nicht nur um die Senkung von Kosten für die Verwaltung selbst, beispielsweise durch Bündelung von Zuständigkeiten, sondern auch um die Senkung von Kosten, die den Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen entstehen. Zur Digitalisierung von Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren können insbesondere Formvorschriften modifiziert angewendet oder neue Formen zur Identifizierung und Authentifizierung erprobt werden. Auch die Erprobung von neuen Beteiligungsformen im Rahmen von Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren ist zulässig. Maßgeblich für die Zulässigkeit einer Genehmigung von Ausnahmen und Abweichungen ist, dass tatsächliche Umstände erwarten lassen, dass die Erprobung für das jeweilige Verfahren verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse liefert. Tatsächliche Umstände liegen vor, wenn innerhalb der Behörde Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein bestimmtes Verfahren zeitlich optimiert oder aufwandsärmer oder digitaler ausgestaltet werden kann und eine Vorstellung zur hierfür notwendigen Änderung von Bundesrecht in der jeweiligen Behörde vorhanden ist. Dabei können die Anhaltspunkte auch durch Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger oder andere Behörden an die jeweilige Behörde herangetragen worden sein.

Zu Nummer 3

Der Schutzzweck einer Norm muss auch bei Ausnahmen oder Abweichungen von den Verfahrens-, Form- und Zuständigkeitsvorschriften erreicht werden. Ausnahmen oder Abweichungen von diesen müssen daher so ausgestaltet und umgesetzt werden, dass durch ihre Ausgestaltung und Umsetzung der Schutzzweck einer Norm nicht gefährdet sowie ihre übergeordneten Ziele erreicht werden können. Ausnahmen sind beispielsweise nicht möglich, wenn hierdurch der gesetzlich vorgesehene Schutz der Umwelt oder der Natur gefährdet werden würde.

Zu Nummer 4

Höherrangiges Recht wie Recht der Europäischen Union, völkerrechtliche Verträge oder Vorgaben des Grundgesetzes dürfen durch Ausnahmen oder Abweichungen nicht verletzt werden.

Zu Nummer 5

Ausnahmen und Abweichungen von verwaltungsrechtlichen Regelungen des Bundes können nicht beantragt und genehmigt werden, wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu besorgen ist, die nicht durch Auflagen ausgeschlossen werden kann.

Zu Nummer 6

Ausgenommen von Ausnahmen oder Abweichungen sind Verfahrensvorschriften, bei deren Abweichungen nachteilige Auswirkungen auf die Einhaltung von materiellem Recht entstehen können, wie etwa beim Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).

Zu Nummer 7

Ausnahmen und Abweichungen von bundesrechtlichen Regelungen, die Steuer- und Abgabepflichten betreffen, sind nicht möglich. Ausnahmen von Abweichungen von Meldepflichten, die in Zusammenhang mit dem Gesamtsozialversicherungsbeitrag stehen, sind nicht möglich.

Zu § 4 (Antrags- und Genehmigungsverfahren; Verordnungsermächtigung)**Zu Absatz 1**

Antragsberechtigt sind Bundes- und Landesbehörden einschließlich Berufskammern sowie Kommunen oder kommunale Zweckverbände und untere Verwaltungsbehörden sowie Einrichtungen, sofern sie bundesrechtliche Regelungen vollziehen. Unter Einrichtungen können auch juristische Personen des Privatrechts fallen, sofern sie bundesrechtliche Regelungen vollziehen.

Zu Absatz 2**Zu Nummer 1**

Bundesbehörden können bei dem für eine verwaltungsrechtliche Regelung zuständigen Bundesministerium durch die Behördenleitung einen Antrag auf Ausnahmen und Abweichungen von bundesrechtlichen Regelungen stellen. Bundesministerien können bei sich selbst oder bei anderen Bundesministerien keinen Antrag auf Ausnahmen und Abweichungen stellen.

Zu Nummer 2

Landesbehörden können Anträge bei der fachlich nach Landesrecht für die verwaltungsrechtliche Regelung zuständigen obersten Landesbehörde stellen. Hierrunter fallen insbesondere die Landesministerien sowie die Staats- und Senatskanzleien. Die Möglichkeit, Anträge bei der zuständigen Landesbehörde zu stellen, haben auch Behörden und Einrichtungen, die gemeinsame Einrichtungen von Bund und Ländern sind. Dies gilt nicht, falls die gesetzlichen oder untergesetzlichen Aufsichtsstrukturen etwas anderes bestimmen und eine Zuständigkeit des Bundes vermuten lassen. In diesem Fall müssen Anträge unmittelbar beim zuständigen Bundesministerium gestellt werden. Etwaige betroffene Landesbehörden müssen dann durch das zuständige Bundesministerium beteiligt und mit diesen vor Genehmigung ein Einvernehmen hergestellt werden. Das Antragsverfahren für Landesbehörden ist durch Landesrecht zu regeln.

Zu Absatz 3

Landes- und Bundesbehörden stellen Anträge als elektronisches Dokument. Die Anträge sollen dadurch möglichst bürokratiearm gestellt werden können, beispielsweise per E-Mail oder über ein Onlineformular.

Zu Nummer 1

Im Antrag auf Genehmigung von Ausnahmen und Abweichungen sind die bundesrechtlichen Regelungen, von denen abgewichen werden soll, aufzuführen.

Zu Nummer 2

Im Antrag muss dargelegt werden, in welchem Zeitraum die Erprobung erfolgen soll.

Zu Nummer 3

Im Antrag muss dargelegt werden, wie die Erprobung ausgestaltet ist. Hierzu ist eine Beschreibung des Erprobungsvorhabens ausreichend, die darlegen muss, wie der Schutzzweck der Regelung und ihre übergeordneten Ziele auf andere als die in der bundesrechtlichen Regelung vorgesehene Weise in Bezug auf die rechtlich vorgesehenen Verfahrens-, Form- und Zuständigkeitsvorschriften erreicht werden können.

Zu Absatz 4

Bei einem Antrag einer Bundesbehörde entscheidet das zuständige Bundesministerium über die Genehmigung des Antrags. Die Erteilung einer Genehmigung durch eine oberste Landesbehörde erfolgt, nachdem die nach Landesrecht zuständige oberste Landesbehörde ein Einvernehmen mit dem für die bundesrechtliche Regelung zuständigen Bundesministerium hergestellt und das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung nachrichtlich informiert hat. Das Einvernehmen wird über die Abgabe von Stellungnahmen hergestellt. Das Bundes-

ministerium für Digitales und Staatsmodernisierung kann hierbei eine Vermittlerposition einnehmen, sollte ein Bundesministerium im Rahmen der Stellungnahme ablehnend votieren.

Zu Absatz 5

Soll durch einen Antrag einer Bundesbehörde von bundesrechtlichen Regelungen abgewichen werden, die auch in die Zuständigkeit anderer Bundesministerien fallen, so muss das schwerpunktmäßig zuständige Bundesministerium ein Einvernehmen mit allen anderen fachlich betroffenen Bundesministerien herstellen. Soll durch einen Antrag einer Landesbehörde von bundesrechtlichen Regelungen abgewichen werden, die in die Zuständigkeit mehrerer Bundesministerien fallen, so muss die schwerpunktmäßig zuständige oberste Landesbehörde ein Einvernehmen mit allen fachlich betroffenen Bundesministerien herstellen. Das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung ist durch die zuständige oberste Landesbehörde nachrichtlich zu beteiligen. Das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung kann eine Vermittlerposition einnehmen, sollte ein Bundesministerium ablehnend votieren.

Zu Absatz 6

Um möglichst zeitnah mit einer Erprobung beginnen zu können, enthält Absatz 6 die Vorgabe, dass die Behörde innerhalb von drei Monaten über den Antrag entscheiden soll. Die Frist beginnt mit Eingang der vollständigen Unterlagen bei der zuständigen Behörde zu laufen. Es handelt sich um eine Soll-Vorgabe, die bei Nichteinhaltung keine Rechtswirkungen auslöst.

Zu Absatz 7

Ausnahmen und Abweichungen sind zeitlich zu befristen. Eine Genehmigung kann für maximal vier Jahre erteilt werden. Eine einmalige Verlängerung auf Antrag für bis zu vier weiteren Jahren ist zulässig.

Zu Nummer 1

Der Inhalt der Genehmigung muss so klar formuliert sein, dass die antragstellende Behörde erkennen kann, von welcher Regelung sie abweichen darf.

Zu Nummer 2

In der Genehmigung ist auch mitzuteilen, welche zeitlichen Befristungen gelten.

Zu Absatz 8

Die Pflicht zur nach Erhalt der Genehmigung und vor Beginn der Erprobung unverzüglichen Veröffentlichung durch die antragstellende Landes- oder Bundesbehörde soll dazu beitragen, dass sich Betroffene, beispielsweise Unternehmen oder Bürgerinnen und Bürger, über die geplante Erprobung informieren und ihr Verhalten danach ausrichten können. Hierzu ist über den Zeitraum der geplanten Erprobung sowie über die Inhalte der Erprobung und seine praktische Ausgestaltung auf das jeweilige Verwaltungsverfahren zu informieren. Die Veröffentlichung kann beispielsweise auf der Webseite der Behörde oder im jeweiligen Amtsblatt erfolgen.

Zu Absatz 9

Absatz 9 stellt klar, dass eine genehmigende oberste Bundes- oder Landesbehörde die von ihr erteilte Genehmigung aufheben kann. Vor der Aufhebung ist die jeweilige Behörde, die den Antrag gestellt hat und die Erprobung durchführt, anzuhören. Nach der Anhörung hat die Behörde die Aufhebung innerhalb einer angemessenen Frist umzusetzen. Die Angemessenheit bemisst sich nach der Komplexität der Umsetzung der Aufhebung.

Zu Absatz 10

Nach Absatz 10 wird das fachlich zuständige Bundesministerium ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, den gesetzlich eingeräumten Erprobungsraum für bestimmte Fälle (wieder) einzuschränken. Satz 2 regelt, dass nach Erlass der Rechtsverordnung durch den Bund bereits laufende, zur Rechtsverordnung in Widerspruch stehende Reallabore mit Wirkung für die Zukunft automatisch enden, weil die ursprünglich erteilte Genehmigung unwirksam wird. Absatz 10 räumt damit dem für die betreffenden Fachgesetze zuständigen Bundesministerium eine Rückholoption auch für durch Landesbehörden genehmigte Ausnahmen und Abweichungen ein.

Zu § 5 (Regulatorisches Lernen im Rahmen der allgemeinen Erprobungsklausel)

Zu Absatz 1

Im Sinne des regulatorischen Lernens ist eine Überprüfung auf allgemeine Übertragbarkeit des erprobten Verfahrens, insbesondere mit Blick auf eine dauerhafte Anpassung der bundesrechtlichen Regelung, zwingend vorzunehmen. Hierbei wirken Antragsteller und das zuständige Bundesministerium sowie gegebenenfalls weitere betroffene Bundesministerien im Sinne eines Einvernehmens mit. Falls der Antragsteller eine Landesbehörde ist, wirkt auch die zuständige oberste Landesbehörde, welche die Genehmigung erteilt hat, an der Überprüfung mit. Bei der Überprüfung ist ebenfalls der Nationale Normenkontrollrat zu beteiligen. Die Überprüfung ist innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss der Erprobung abzuschließen. Das zuständige Bundesministerium teilt das Ergebnis der Prüfung dem Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung sowie gegebenenfalls weiteren betroffenen Bundesministerien mit.

Zu Absatz 2

Rechtfertigen die Ergebnisse der Erprobung die Annahme, dass durch eine dauerhafte Anpassung der bundesrechtlichen Regelung die Kosten von Verwaltungs- oder Genehmigungsverfahren gesenkt oder diese digitalisiert oder zeitlich optimiert werden können, ist in der Regel eine allgemeine Übertragbarkeit gegeben, wenn gleichzeitig sichergestellt werden kann, dass keine negativen Folgen zu erwarten sind, die sich beispielweise auf den Schutzzweck einer Regelung auswirken.

Zu Abschnitt 3 Rahmenbedingungen für die Erprobung von innovativen Technologien, Produkten, Dienstleistungen oder Ansätzen

Zu § 6 (Berücksichtigung der Innovationsförderung, des regulatorischen Lernens und der Evaluation)

Zu Nummer 1

Im Sinne der Ziele dieses Gesetzes enthält Nummer 1 ein Berücksichtigungsgebot bezüglich Innovationsförderung und regulatorischem Lernen bei Ermessensentscheidungen in Genehmigungsverfahren für Erprobungen auf Basis fachrechtlicher Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklauseln nach § 2 Nummer 2. Solche fachrechtlichen Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklauseln mit Ermessensspielraum finden sich beispielsweise in § 2 Absatz 7 PBefG, in § 4 Absatz 4 der Düngemittelverordnung (DüMV), in § 1i StVG in Verbindung mit § 16 der Autonome-Fahrzeuge-Genehmigungs-und-Betriebs-Verordnung (AFGBV), in § 46 Absatz 2 der Straßenverkehrsordnung (StVO) oder auch für § 23 PostG. Nummer 1 ergänzt diese fachgesetzlichen Regelungen im Sinne einer Querschnittsregelung.

Für die Ermessensentscheidung bei Genehmigungen der befristeten Erprobung von Innovationen sind mit Blick auf die Berücksichtigung der Innovationsförderung zwei wichtige Punkte zu beachten:

Erstens dienen auf der Basis von fachrechtlichen Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklauseln genehmigte Reallabore der ergebnisoffenen Erprobung von Innovationen, die in eben diesen Fachbereichen Anwendung finden. Die Erkenntnisse, die aus der Erprobung im Reallabor gewonnen werden, können jedoch über die Grenzen des spezifischen Fachbereichs hinweg ausstrahlen, das heißt, sogenannte positive externe Effekte generieren. Beispielsweise können Erkenntnisse zu innovativen Entwicklungen Künstlicher Intelligenz, die aus der Erprobung von Lösungen im Bereich des autonomen Fahrens im Reallabor gewonnen werden, nicht nur in der weiteren Entwicklung autonomer Fahrzeuge genutzt werden, sondern auch in anderen Innovationsbereichen zur Anwendung kommen. Vergleichbar begründen positive externe Effekte die Notwendigkeit staatlichen Handelns im Rahmen der staatlichen, finanziellen Innovationsförderung, da ohne staatliche Einwirkungen aus gesamtwirtschaftlicher und -gesellschaftlicher Perspektive die Innovationstätigkeit zu niedrig ist. Dies kann entsprechend auf die Genehmigungspraxis von Reallaboren übertragen werden. In der Ausübung ihres Ermessens orientieren sich Genehmigungsbehörden an den für den jeweiligen Fachbereich geltenden Regelungen. Positive externe Effekte auf andere Fachbereiche und damit die gesamtwirtschaftliche Dynamik dürften in der Ausübung des Ermessens in den meisten Fällen keine Rolle spielen, was dazu führt, dass die Zahl positiver Bescheide im Sinne der Innovationserprobung aus gesamtwirtschaftlicher- und gesamtgesellschaftlicher Sicht zu niedrig ausfällt.

Zweitens ist eines der elementaren Ziele der Erprobung von Innovationen in Reallaboren der Erkenntnisgewinn im Sinne des regulatorischen Lernens für die Anpassung bundesrechtlicher Regelungen. Dieses regulatorische Erkenntnisinteresse seitens des Bundes dürfte ähnlich wie der Aspekt der Innovationsförderung in der Ermessens-

entscheidung von Genehmigungsbehörden eine untergeordnete Rolle spielen. Eine explizite Berücksichtigung der Aspekte des regulatorischen Lernens in der Ausübung des Ermessens durch die Genehmigung ist daher notwendig.

Durch Nummer 1 werden die in § 1 Absatz 1 Nummer 2 und 3 benannten Ziele der Innovationsförderung und des regulatorischen Lernens daher ausdrücklich ergänzend zu den in fachgesetzlichen Regelungen genannten Belangen benannt und sind dementsprechend bei der Entscheidung über die Genehmigung eines Reallabors zu berücksichtigen.

Das Berücksichtigungsgebot stellt jedoch keine strikte Beachtungspflicht im Sinne einer verbindlichen Vorgabe für die zu treffende Entscheidung dar. Daher können Innovationsförderung und regulatorisches Lernen auch zugunsten anderer Belange zurückgestellt werden, soweit entsprechend gewichtigere Interessen vorliegen.

Zu Nummer 2

In Nummer 2 wird mit Blick auf die Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde ein Berücksichtigungsgebot der Evaluation von Reallaboren in der Ausgestaltung der Genehmigung eines Reallabors geregelt, um die Bedeutung eines Erkenntnisgewinns durch Reallabore zu unterstreichen. Dabei soll die Genehmigung idealerweise so ausgestaltet werden, dass die Erkenntnisse aus der Erprobung an die zuständigen Behörden gelangen. Die Regelung soll den zuständigen Behörden die Notwendigkeit der Erstellung einer qualifizierten Evaluation zur effizienten und umfassenden Umsetzung der Erkenntnisse aus Reallaboren vermitteln, wenn eine Evaluation in den fachspezifischen gesetzlichen Regelungen vorgesehen ist oder diese dem mindestens nicht entgegensteht. Eine Verpflichtung zur Evaluation wird durch die Regelung nicht geschaffen. Die Evaluation von Reallaboren stellt einen elementaren Schritt für das regulatorische Lernen dar. Regulatorisches Lernen findet statt, wenn auf Grundlage der im Reallabor gewonnenen Erkenntnisse der Rechtsrahmen angepasst wird, zum Beispiel um die betreffende Innovation allgemein zuzulassen oder die Erprobungsspielräume zu erweitern. Eine zentrale Voraussetzung dafür ist das Vorliegen von qualitativ und quantitativ ausreichend Informationen für einen regulatorischen Lernprozess, sodass eine Evaluation der im Reallabor erprobten Innovationen die Grundlage für spätere gesetzliche Anpassung bildet. Um dies zu gewährleisten, ist eine wissenschaftliche Begleitung bzw. die Einhaltung wissenschaftlicher Standards bei der Evaluation von Reallaboren wichtig, um sicherzustellen, dass Ergebnisse nachvollziehbar, verlässlich und übertragbar sind. Reallabore finden oftmals unter komplexen Rahmenbedingungen mit vielen Einflussfaktoren statt, sodass ohne klare, strukturierte Methodik und dokumentierte Standards Einflussfaktoren unberücksichtigt, Ergebnisse verzerrt oder im Nachhinein nicht überprüf- und vergleichbar sein können. Die Einhaltung wissenschaftlicher Standards ermöglicht eine transparente Datenerhebung, systematische Auswertung und Nachvollziehbarkeit, wodurch Erkenntnisse glaubwürdig und nutzbar werden. Denn die Erprobung besteht nicht nur aus dem Sammeln von Daten für den regulatorischen Erkenntnisgewinn, sondern auch aus der anschließenden Evaluation und der Einbeziehung in die Bewertung des endgültigen regulatorischen Vorhabens (vgl. Otter, Kevin, Experimentierklauseln, Reallabore und Verhältnismäßigkeit, Öffentliche Verwaltung 2024, 309, 315). Nummer 2 hebt die entscheidende Bedeutung der Evaluation von Reallaboren hervor. Gleichzeitig ist die Genehmigung mit Blick auf Durchführung, Art und Umfang der Evaluation verhältnismäßig auszugestalten und insbesondere Erkenntnisse zur Zielerreichung, zu Auswirkungen auf geschützte Rechtsgüter, wobei, soweit möglich, auch differenzierte Erkenntnisse zu unterschiedlichen Auswirkungen auf verschiedene Bevölkerungsgruppen gewonnen werden sollen, sowie der sich ergebende rechtliche Anpassungsbedarf zu berücksichtigen. Ein unverhältnismäßiger Evaluationsaufwand kann durch zu große Aufwände schlimmstenfalls dazu führen, dass Reallabore nicht durchgeführt werden. Hier ist auf Ausgewogenheit zwischen Bürokratieaufwand und Wissenssammlung zu achten.

Zu Nummer 3

Reallabore bieten die Möglichkeit, Innovationen unter realen Bedingungen zu erproben und dabei auch Fragen des rechtlichen Anpassungsbedarfs zu klären. Nummer 3 regelt die Berücksichtigung der Möglichkeit einer Begleitung und Unterstützung des Reallabors durch die zuständige Behörde im Rahmen der Ermessensentscheidung über die Ausgestaltung der Genehmigung eines Reallabors. Begleitung und Unterstützung durch Behörden dienen dabei zum einen der Rechtssicherheit und erfolgreichen Erprobung von Innovationen im Reallabor und zum anderen der besseren Aus- und Verwertung der Ergebnisse von Reallaboren zum Zweck des regulatorischen Lernens.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Eine enge Einbindung der zuständigen Behörde kann in allen Phasen eines Reallabors erheblichen Mehrwert bieten. Bereits im Vorfeld der Erprobung bei der Ausarbeitung des genauen Testplans können Erfahrung und Expertise der Behörde zu einer erfolgreichen Konzeptionierung und Durchführung der Erprobung beitragen. Insbesondere in Bezug auf rechtliche Informationen wie die Einhaltung aller gesetzlichen und regulatorischen Anforderungen besteht oftmals Unsicherheit bei der Entwicklung und Erprobung von Innovationen. Dies wird dadurch verstärkt, dass Innovationen häufig von Start-ups oder KMU entwickelt werden, welche nicht über die notwendigen Ressourcen und Expertise verfügen, um die Rechtmäßigkeit der Erprobung und die Einhaltung gesetzlicher Regelungen umfassend zu bewerten. Behörden können dabei helfen, potenzielle Risiken frühzeitig zu identifizieren und zu vermindern, um alle Schutz- und Sicherheitsstandards im Reallabor zu gewährleisten. Die Einbindung von Behörden als unabhängige Stellen schafft zudem Transparenz und Vertrauen bei der Öffentlichkeit. Auch mit Blick auf eine erfolgreiche Auswertung der Erprobungsergebnisse für das regulatorische Lernen ist eine Begleitung des Reallabors durch die Behörde sinnvoll. Ist die zuständige Behörde in alle Phasen des Reallabors eingebunden, können Chancen und Risiken einer Innovation im realen Umfeld bestmöglich analysiert und ausgewertet werden. Dies dient auf der einen Seite dem Ziel des regulatorischen Lernens. Auf der anderen Seite können Erfahrungen, die in Reallaboren durch Behörden gesammelt wurden, für die Durchführung zukünftiger Reallabore von großem Nutzen sein, neben konzeptionellen oder praktischen Fragen unter anderem auch durch die Vernetzung mit anderen relevanten Akteuren.

Zu § 7 (Dauer und Verlängerung eines Reallabors)

Zu Absatz 1

§ 7 enthält Regelungen zur Dauer und Verlängerung eines Reallabors. Absatz 1 regelt, dass die Erprobung dergestalt zu befristen ist, damit in diesem Zeitraum der Erprobungszweck erfüllt werden kann und ausreichend regulatorische Erkenntnisse gesammelt werden können. Die zeitliche Befristung wird grundsätzlich als zwingender Bestandteil experimenteller Gesetzgebung angesehen (vgl. Otter, Kevin, Experimentierklauseln, Reallabore und Verhältnismäßigkeit, Öffentliche Verwaltung 2024, 309, 314). Das auf einer Experimentierklausel basierende Regelungsexperiment ist stets nur eine vorläufige Regelung, die Erfahrungen für ein endgültiges Regelungsvorhaben sammeln soll und aus diesem Grund einen erweiterten Erprobungsspielraum genießen darf (vgl. Otter, Kevin, ebd.). Die Befristung stellt den Erprobungscharakter der Regelung sicher. Dementsprechend enthalten fachrechtliche Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklauseln in der Regel Aussagen zur maximalen Erprobungsdauer, die der zuständigen Behörde einen Spielraum einräumen. So sieht zum Beispiel § 2 Absatz 7 PBefG eine maximale Erprobungsdauer von fünf Jahren vor, während § 23 Absatz 1 PostG lediglich drei Jahre vorsieht.

Für die Auswahl eines angemessenen Befristungszeitraumes sollten zum einen die Rechte der Regelungsunterworfenen, die durch die erprobungshalber eingeführte Regelung belastet werden, in die Betrachtung einbezogen werden. Zum anderen sollte der Zweck des regulatorischen Erkenntnisgewinns betrachtet werden (vgl. Otter, Kevin, Die Öffentliche Verwaltung 2024, 309, 315). Auch wenn der Zweck des regulatorischen Erkenntnisgewinns auf den ersten Blick vermuten ließe, dass der Erprobungszeitraum maximal ausgeschöpft werden sollte, ist gleichzeitig zu bedenken, dass ein überlanger Erprobungszeitraum der Realisierung des endgültigen regulatorischen Vorhabens hinderlich sein kann (vgl. Otter, Kevin, ebd.). Wie der Erprobungszeitraum im konkreten Fall zu bemessen ist, lässt sich folglich abstrakt nicht vorhersagen, sondern hängt maßgeblich von der Erprobungssituation, dem Erprobungsinhalt sowie der prognostizierten Erprobungswirkung ab (vgl. Otter, Kevin, ebd.).

Zu Absatz 2

Zu Nummer 1

Absatz 2 Nummer 1 ermächtigt die zuständige Behörde, eine Erprobung zu verlängern, wenn die ursprünglichen Zulassungsbedingungen fortbestehen und sich die Erprobung bewährt hat. Unter anderem ist hierbei zu prüfen, ob bei der ursprünglichen Genehmigungsentscheidung betroffene Behörden gegebenenfalls erneut zu beteiligen sind. Des Weiteren ist Voraussetzung, dass die zugrunde liegende fachrechtliche Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklausel es zulässt. Die Regelung soll die zuständige Genehmigungsbehörde in die Lage versetzen, Erprobungen länger laufen zu lassen, um eine größere Datengrundlage für den Erkenntnisgewinn zu erlangen, ohne den Genehmigungsprozess von vorne durchlaufen zu müssen. Relevant könnte dies insbesondere dann werden, wenn die zuständige Behörde zunächst einen relativ kurzen Erprobungszeitraum wählt, z.B. weil sie die Rechte der Regelungsunterworfenen nicht zu stark belasten will. Durch die Verlängerung des Erprobungszeit-

raums wird dem Gesetzgeber außerdem mehr Zeit eingeräumt, um durch entsprechende Gesetzesänderungen auf die Erkenntnisse aus der Erprobung zu reagieren und zum Beispiel den Gegenstand der Erprobung dauerhaft zuzulassen. Die Befristung kann damit insgesamt maximal zweimal um den in der Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklausel genannten Zeitraum verlängert werden.

Zu Nummer 2

Absatz 2 Nummer 2 regelt eine Genehmigungsfiktion nach Ablauf eines Monats nach Antragstellung und dient der Verfahrensbeschleunigung und Planungssicherheit für die Durchführenden eines Reallabors. Erprobungsvorhaben sind häufig abhängig von Kontinuität der Erprobung, sodass Unterbrechungen durch Verzögerungen im Genehmigungsverfahren zu Erkenntnisverlusten oder Verzerrungen im Erprobungsbetrieb führen können. Die Genehmigungsfiktion setzt einen Anreiz für zügige behördliche Bearbeitung und vermeidet unnötige Verzögerungen und Rupturen, ohne die materiellen Anforderungen mit Blick auf Sicherheit oder Rechtmäßigkeit abzusenken. Anders als bei der Erstzulassung der Erprobung besteht in dieser Konstellation nicht das Problem einer ausgebliebenen Gefahrprüfung und Abwägung oder eines unzureichend konkretisierten Antrags. Denn der Verlängerungsantrag der Innovatorin oder des Innovators bezieht sich auf die mit der ursprünglichen Zulassungsentscheidung ausgestaltete Erprobung. Die Wahrung von Sicherheit und Ordnung und gegebenenfalls die Vereinbarkeit mit widerstreitenden Interessen Dritter ist somit grundsätzlich gewährleistet. Gegebenenfalls sind die bei der ursprünglichen Genehmigungsentscheidung betroffenen Behörden erneut zu beteiligen. Es ist auch eindeutig, unter welchen sachlichen, räumlichen und anderen Beschränkungen welche Innovation weiter erprobt werden soll. Lässt die Behörde die Frist zur Bescheidung des Verlängerungsantrags verstreichen, ohne darüber zu entscheiden, wird die Genehmigung der Verlängerung der Erprobung unter den bekannten Voraussetzungen fingiert. Durch die Regelung der Genehmigungsfiktion wird ein Gleichgewicht zwischen den Interessen der Reallabordurchführenden und damit der Innovationsförderung und der Verwaltungspraktikabilität geschaffen.

Zu § 8 (Unterstützung und Wissenstransfer)

Zu Absatz 1

§ 8 Absatz 1 sieht vor, dass das BMWF die praktische Umsetzung von Reallaboren sowie das regulatorische Lernen mit geeigneten Maßnahmen der Beratung, Information, Vernetzung und Wissenstransfer zu Reallaboren unterstützt. Die Maßnahmen werden dabei mit bestehenden Länderaktivitäten verbunden. Auf eine in allen Teilen bürokratiearme und weitgehend digitale Umsetzung ist zu achten. Beratung soll möglichst digital gestützt stattfinden, es soll keine physische Anlaufstelle geschaffen werden. Die Informationsvermittlung und Vernetzung sowie die Meldung rechtlicher Hürden für die Umsetzung von Innovationen sollen vorrangig über eine digitale Plattform laufen.

Die Maßnahmen sollen am Bedarf derjenigen ausgerichtet werden, die an Planung, Genehmigung, Durchführung und Evaluation von Reallaboren beteiligt sind. Dabei sind auch die Bedürfnisse der zuständigen Genehmigungsbehörden durch geeignete Maßnahmen zu berücksichtigen.

Die „Konsultation für ein Reallabore-Gesetz und ergänzende Maßnahmen“ (Online-Konsultation) im Jahr 2023, der Beteiligungsprozess zur Start-up-Strategie der Bundesregierungen im Jahr 2022, verschiedene Umfragen im Netzwerk-Reallabore des BMWF in den Jahren 2019 und 2020, die Fachtagung „Auf dem Weg zum Reallabore-Gesetz“ im Jahr 2022 sowie die Erfahrungen der Arbeit der Beratungs- und Informationsstelle „Digi-Sandbox.NRW“ zeigen, dass Planung, Organisation, Durchführung und Evaluation von Reallaboren in der Regel sehr komplex sind und – insbesondere für Start-ups sowie KMU – unter anderem folgende praktische Hürden bestehen, welche die Umsetzung von Reallaboren und das notwendige regulatorische Lernen behindern:

- Es existieren hohe Informationsdefizite und Unsicherheiten über den Rechtsrahmen unter Innovatorinnen und Innovatoren in Bezug auf relevante Anlaufstellen und Genehmigungsbehörden, die Möglichkeiten und Realisierungschancen von Reallaboren sowie bezüglich Erfahrungen vergleichbarer Projekte.
- Wichtige Erkenntnisse aus Reallaboren finden keinen ausreichenden Eingang in die Gesetzgebung. Der Wissenstransfer funktioniert oft nicht hinreichend. Dies behindert den Markttransfer der (erfolgreich) erprobten Innovation.
- Erfahrungen aus der Praxis zu Bereichen, in denen neue Reallabore und bzw. oder Experimentierklauseln nötig sind, finden ebenso keinen ausreichenden Eingang in die Gesetzgebung.

- Es gibt wenig Erfahrungen mit Reallaboren bei (Genehmigungs-)Behörden. Die Genehmigungspraxis ist zum Teil sehr heterogen und teils von Risikoscheu und Informationsdefiziten geprägt.

Zum Abbau dieser und weiterer vermeidbarer Hürden, die eine erfolgreiche Durchführung der Erprobung von Innovationen in Reallaboren und die effiziente Verwertung der Ergebnisse aus Reallaboren behindern, sind geeignete Maßnahmen in den Bereichen Beratung, Information, Vernetzung und Wissenstransfer notwendig. Das Angebot soll sich an alle Beteiligten an Reallaboren aus Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Verwaltung richten. Zur Sicherstellung, dass die Maßnahmen sich am Bedarf dieser Beteiligten orientieren, sind die konkreten Vorschläge insbesondere aus der Online-Konsultation zum Reallabore-Gesetz oder die Erfahrungen der zentralen Anlaufstelle „Digi-Sandbox.NRW“ bei der Planung und Umsetzung der Maßnahmen zu berücksichtigen.

Insofern dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Informationen vorliegen oder Bedarfe gemeldet werden, die Landesrecht betreffen, wird der Informationsfluss an die Länder sichergestellt.

Zu Absatz 2

Zu Nummer 1

Gemäß Absatz 1 soll das regulatorische Lernen gefördert werden, indem unter anderem Erfahrungen aus Bereichen, in denen neue Experimentier- bzw. Erprobungsklauseln nötig sind, besser Eingang in die Gesetzgebung finden. Gemäß Absatz 2 Nummer 1 schafft das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie daher die Möglichkeit, rechtliche Hürden und etwaige Bedarfe für neue rechtliche Möglichkeiten (Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklauseln) für Reallabore zu melden. Durch die strukturierte und zentralisierte Erfassung von Hinweisen auf regulatorische Hemmnisse kann möglicher regulatorischer Anpassungs- oder Weiterentwicklungsbedarf schneller erfasst und sichtbar gemacht werden. Damit kann bereits in einer frühen Phase zentrales Praxiswissen in die Entscheidung über die Schaffung neuer Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklauseln einbezogen werden. Damit wird die Grundlage dafür gelegt, dass die Erprobung in Reallaboren überhaupt auf breiter Basis stattfinden kann. Bei der Umsetzung ist auf eine bürokratiearme und vorzugsweise ausschließlich digitale Möglichkeit der Meldung zu achten.

Zu Nummer 2

Gemäß Absatz 2 Nummer 2 ist es eine zentrale Unterstützungsleistung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Informationen aus den Erprobungen in Reallaboren zu sammeln und zu bündeln. Dies betrifft einerseits Informationen in Bezug auf alle Stadien der praktischen Durchführung von Reallaboren, d. h. Konzeption, Etablierung und Umsetzung und Auswertung, um diese insbesondere im Rahmen von Beratungstätigkeit zu nutzen und weiterzuvermitteln. Andererseits ist zur Förderung des regulatorischen Lernens zentral, wichtige Informationen zu den Auswirkungen der in Reallaboren erprobten Innovationen strukturiert zu sammeln.

Zu § 9 (Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)

Zu Absatz 1

Um Informationen zur Umsetzung und zu Ergebnissen von Reallaboren zu sammeln und diese im Rahmen von Informationsangeboten, Beratung und Vernetzung zur Verfügung zu stellen sowie im Sinne des regulatorischen Lernens zu nutzen, ist die Zuleitung von Informationen aus der Praxis unerlässlich. Absatz 1 regelt daher, dass eine Behörde, die ein Reallabor genehmigt, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie darüber informiert. Dies gilt auch für Genehmigungen, die durch Genehmigungsfiktion erteilt werden, da hier die gleichen Vorschriften zur Bestandskraft von Verwaltungsakten gelten. Denn nur wenn umfangreiche Informationen über laufende Reallabore vorliegen, können strukturiert Erkenntnisse aus diesen Reallaboren gesammelt und so regulatorisches Lernen ermöglicht werden. Des Weiteren müssen die zuständigen Behörden dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie auf Anfrage mitteilen, wie viele Anträge auf Genehmigung eines Reallabors im jeweiligen Berichtszeitraum abgelehnt wurden. So besteht bei erkennbaren Problemen oder Innovationshemmnissen in einzelnen Bereichen die Möglichkeit, gezielt Informationen zu abgelehnten Anträgen abzurufen und Häufungen von Ablehnungen zu identifizieren. Durch eine Ursachenanalyse können anschließend wiederkehrende Ablehnungsgründe und strukturelle Hemmnisse identifiziert und eine Analyse und Verbesserung der Hintergründe und Rahmenbedingungen ermöglicht werden.

Zu Absatz 2

Absatz 2 erlaubt es den beteiligten Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung oder Zivilgesellschaft von Reallaboren und zuständigen Behörden, vorliegende Berichte und Evaluationen mit Erkenntnissen aus den Reallaboren an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie weiterzuleiten, wenn die beteiligten Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung oder Zivilgesellschaft an dem Reallabor und die zuständige Behörde dem zugestimmt haben. Im Rahmen ihres Einvernehmens haben beteiligte Unternehmen die Möglichkeit, etwaige Geschäftsgeheimnisse zu schwärzen. Zur Arbeitserleichterung sollen die Berichte als elektronisches Dokument übersandt werden. Die Informationen, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie auf diese Weise erlangt, dienen dem regulatorischen Lernen nach § 1 Absatz 1 Nummer 3 sowie der Stärkung und Förderung des Wissenstransfers, der Beratung und Information sowie der Vernetzung nach § 1 Absatz 1 Nummer 4 dieses Gesetzes. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wird verpflichtet, die Berichte auf seiner Internetseite zu veröffentlichen, wenn die Beteiligten des Reallabors einer Veröffentlichung nicht widersprechen. Erfolgreiche Praxisbeispiele und bewährte Lösungsansätze werden so allen Interessierten zugänglich gemacht und insbesondere Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Innovationsportal und öffentlichen Stellen der Zugang zu praxisrelevanten Erfahrungen erleichtert. Dies dient dem Wissensaustausch sowie -transfer innerhalb des Netzwerks Reallabore und bietet sowohl für die Innovatorinnen und Innovatoren als auch für die zuständigen Behörden die Möglichkeit, aus den Erfahrungen aus vorangegangenen Reallaboren zu lernen. Die Regelung unterstützt damit die Verbreitung innovationsfördernder Erkenntnisse und leistet einen Beitrag zur Beschleunigung von Innovationsprozessen.

Zu § 10 (Regulatorisches Lernen im Rahmen der Erprobung von innovativen Technologien, Produkten, Dienstleistungen oder Ansätzen)**Zu Absatz 1**

Gemäß Absatz 1 erstellt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in regelmäßigen Abständen einen Monitoringbericht. Dabei liegt der Schwerpunkt auf Erfahrungen und Erkenntnissen, die für die Erreichung der Ziele dieses Gesetzes relevant sind, wie bspw. Erkenntnisse aus Beratungsfällen, Rückmeldungen zu rechtlichen Hürden, Erkenntnisse aus Fachveranstaltungen sowie strukturierte Erkenntnisse aus Evaluationen von Reallaboren. Hierfür werden insbesondere auch zentrale Erkenntnisse aus Reallaboren auf Basis der nach § 8 Absatz (2) Nummer 1 (rechtliche Hürden und Bedarf für Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklauseln) und Nummer 2 (praktische Durchführung von Reallaboren und Auswirkungen der erprobten Innovationen) gesammelten Informationen durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie aufbereitet. Denn nicht in allen fachgesetzlichen Regelungen wird explizit vorgegeben, dass einem Bundesministerium Erfahrungen aus Reallaboren übermittelt werden sollen. Geplant ist dies jedoch z. B. in § 23 Absatz 3 Satz 2 PostG. Bei der Aufbereitung ist nach Möglichkeit zu berücksichtigen, ob in einem entsprechenden Bereich Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklauseln eingerichtet werden können oder beispielsweise Erwägungen des Europarechts bzw. andere Gesichtspunkte entgegenstehen.

Die Abstände, in denen das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie seine Berichte erstellt, sind bewusst flexibel gefasst, um ausreichend Spielraum zu gewährleisten, wenn in einem Zeitraum mehr oder weniger Informationen gesammelt werden. Um einen Wissenstransfer innerhalb der Bundesregierung und, soweit betroffen, in die Länder zu gewährleisten, informiert das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Bundesministerien, den Nationalen Normenkontrollrat und, soweit betroffen, die Länder und leitet Erfahrungen und Erkenntnisse aus den erfolgten Maßnahmen an diese weiter.

Zu Absatz 2

Die Erkenntnisse aus Reallaboren, die die zuständigen Bundesministerien aufgrund gesetzlicher Regelungen oder in sonstiger Weise erhalten, werden dort mit Blick auf eine mögliche Weiterentwicklung des betroffenen Rechtsrahmens und die allgemeine Zulassung der erprobten Innovation innerhalb von sechs Monaten geprüft. Regulatorisches Lernen findet statt, wenn auf Grundlage der im Reallabor gewonnenen Erkenntnisse der Rechtsrahmen angepasst wird, zum Beispiel um die betreffende Innovation allgemein zuzulassen oder die Erprobungsspielräume zu erweitern. Das Bedürfnis nach einem lernenden Recht speist sich aus der Einsicht in die Vorläufigkeit und Begrenztheit des Wissens (vgl. Voßkuhle, in Voßkuhle/Eifert/Möllers Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, § 4 Rn. 91). Dies setzt voraus, dass ausreichend Informationen für einen regulatorischen Lernprozess vorliegen. Informationsnetzwerke können in diesem Zusammenhang Unsicherheiten reduzieren und Lernfähigkeit ermöglichen (vgl. Voßkuhle, in Voßkuhle/Eifert/Möllers Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, § 4 Rn. 93). Der Um-

fang der Prüfung wird durch die zuständigen Bundesministerien selbst definiert. Die Bundesministerien übermitteln die Ergebnisse der Prüfung an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und an den Nationalen Normenkontrollrat.

Zu § 11 (Bericht an den Deutschen Bundestag)

Reallabore und fachrechtliche Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklauseln sowie die allgemeine Erprobungsklausel sind ein sehr dynamischer Bereich. Daher wird die Bundesregierung verpflichtet, drei Jahre nach Inkrafttreten und anschließend alle drei Jahre zur praktischen Anwendung dieses Gesetzes an den Deutschen Bundestag zu berichten.

Der Bericht stellt Ausnahmen und Abweichungen von bundesrechtlichen Regelungen, die auf den Gebrauch der Länder und des Bundes von den in Abschnitt 2 begründeten Abweichungsmöglichkeiten zurückzuführen sind, dar. Es wird ferner dargestellt, inwieweit bundesrechtliche Regelungen durch die Erprobung dauerhaft angepasst wurden. Hierbei ist auch zu untersuchen, inwieweit die Erprobung und die Anpassung bundesrechtlicher Regelungen zur Beschleunigung, zur Digitalisierung und zur Senkung der Kosten von Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren beigetragen haben. Diese Untersuchung kann auf ausgewählte Verfahren beschränkt werden. Die Ergebnisse der jeweiligen Prüfung nach § 5 Absatz 1 sollen in dem Bericht an den Deutschen Bundestag dargestellt werden. Die Bundesregierung berichtet zudem über Fälle, bei denen sie trotz Feststellung der allgemeinen Übertragbarkeit nach § 5 Absatz 2 bundesrechtliche Regelungen nicht angepasst hat. In dem Bericht wird die Bundesregierung auch die in Abschnitt 2 des Gesetzes definierten Rahmenbedingungen der allgemeinen Erprobungsklausel auf ihre praktische Anwendung hin untersuchen und identifizierte Änderungsbedarfe darstellen.

Der Bericht soll des Weiteren auf die Wirkung der Regelungen in Abschnitt 3 des Gesetzes unter anderem auf regulatorisches Lernen, den Innovationstransfer und eine innovationsfreundliche Genehmigungspraxis eingehen, als auch auf zentrale Erkenntnisse mit Blick auf die praktische Umsetzung von Reallaboren sowie die Anwendung neuer Experimentier- beziehungsweise Erprobungsklauseln. Dies ermöglicht es den gesetzgebenden Stellen, aus den gewonnenen Erkenntnissen zu lernen. Berühren die Inhalte des Berichtes die Zuständigkeiten weiterer Bundesministerien, ist vor Übersendung des Berichtes an den Deutschen Bundestag mit den betroffenen Bundesministerien das Einvernehmen herzustellen.

Zu Nummer 4

Zu Artikel 2 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)

Die Digitalisierung im Gesundheitswesen erfordert leistungsfähige, interoperable und sichere informationstechnische Systeme. Insbesondere Praxisverwaltungssysteme (PVS) nehmen hierbei eine zentrale Rolle für die vertragsärztliche und vertragszahnärztliche Versorgung ein. Gleichzeitig bestehen derzeit parallele Prüf- und Zertifizierungsverfahren, insbesondere durch die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) im Rahmen von Anforderungen an PVS sowie durch das Kompetenzzentrum für Interoperabilität im Gesundheitswesen im Rahmen der Konformitätsbewertung nach § 387 SGB V. Diese parallelen Verfahren führen zu erhöhtem Aufwand für Hersteller und Anbieter sowie zu Verzögerungen bei der Einführung innovativer Lösungen. Zudem bestehen bislang nur begrenzte Anreize für Hersteller und Anbieter, bestehenden Rahmenvereinbarungen nach § 332b SGB V beizutreten; dies schwächt weiterhin die Verhandlungsposition für Leistungserbringer und erschwert beispielsweise die Möglichkeiten, ihr Primärsystem zu wechseln.

Um das Instrument der Rahmenvereinbarung effektiver zu gestalten, soll daher im Rahmen einer Experimentierklausel erprobt werden, inwieweit durch einen Alternativprozess eine Vereinfachung und Beschleunigung der parallelen Zertifizierungsprozesse erreicht werden kann, um sowohl Hersteller und Anbieter, als auch die zuständigen Zertifizierungsstellen zu entlasten.

Durch Beitritt eines Herstellers oder Anbieters zur Rahmenvereinbarung prüft die KBV bereits umfangreiche Anforderungen an ein PVS, die ebenfalls für das Konformitätsbewertungsverfahren des Kompetenzzentrums nach § 387 SGB V relevant sind und daher nicht erneut zu prüfen sind. Durch Beitritt eines Herstellers oder Anbieters zu einer solchen Rahmenvereinbarung soll daher davon ausgegangen werden, dass wesentliche Anforderungen des Konformitätsbewertungsverfahrens bereits erfüllt sind und damit auf die Durchführung eines Konformitätsbewertungsverfahrens verzichtet werden. Zur Sicherstellung der Einhaltung der nach der IOP-Governance-Verordnung verbindlich festgelegten Anforderungen ist ergänzend durch die Hersteller und Anbieter eine entsprechende Eigenerklärung abzugeben. Nach Bestätigung des Beitritts zur Rahmenvereinbarung durch die KBV ge-

genüber dem Kompetenzzentrum kann dieses beziehungsweise eine entsprechend akkreditierte Stelle ein Zertifikat nach § 387 Absatz 3 erteilen, ohne dass ein Konformitätsbewertungsverfahren nach § 387 Absatz 1 SGB V durchgeführt werden muss. Die Erprobung ist angemessen zu befristen, in der Regel ist eine Zeit von mindestens zwei, höchstens aber fünf Jahren angemessen. Das Kompetenzzentrum übersendet dem Bundesministerium für Gesundheit in regelmäßigen Abständen einen Bericht über die wesentlichen Ergebnisse der Erprobung, insbesondere auch mit Blick auf möglichen Anpassungsbedarf dieses Gesetzes mit dem Ziel der angemessenen Berücksichtigung vereinfachter Konformitätsbewertungsverfahren.

Zu Nummer 5

Zu Artikel 3 (Änderung des Onlinezugangsgesetzes)

Die Vorschrift dient der Erprobung von Abweichungen vom Gesetz im Interesse einer Bereitstellung der Europäischen Brieffaschen für die Digitale Identität im Sinne des Artikels 3 Nummer 42 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014. Für die Einführung der Europäischen Brieffasche für die Digitale Identität wird in Ergänzung zum unmittelbar geltenden Unionsrecht nationales Recht vorbereitet. Vor diesem Hintergrund dient die Experimentierklausel dem Probetrieb der Europäischen Brieffasche für die Digitale Identität im Sinne von Artikel 3 Nummer 42 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 im Zusammenhang mit deren Bereitstellung gemäß Artikel 5a Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014. Die Kernfunktionen dieser sogenannten EUDI-Wallet betreffen das elektronische Identifizieren, Siegeln/Signieren sowie die Verwendung von Nachweisen (elektronischen Attributsbescheinigungen). Unbeschadet der in Rede stehenden Experimentierklausel kommen im Bereich der Identifizierung und Authentifizierung die Möglichkeiten von § 10 Absatz 3a des Personalausweisgesetzes in Betracht. Der Funktionsumfang von Europäischen Brieffaschen für die Digitale Identität geht jedoch hierüber hinaus. Überdies steht er in engem Zusammenhang mit dem Zugang zu Verwaltungsleistungen nach dem Onlinezugangsgesetz. Daher erlaubt die Experimentierklausel umfassend den Probetrieb in Bezug auf alle Funktionen der Europäischen Brieffasche für die Digitale Identität, wie er aus Artikel 3 Nummer 42 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 folgt. Die Experimentierklausel gestattet im Zuge der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens auf Grundlage einer Risikoabwägung einen Live-Betrieb mit Echtdateien und Echtnutzern, die vorab durch Hinweis informiert werden. Zudem können weitere, alternative den jeweils erforderlichen Vertrauensniveaus entsprechende Authentifizierungs- und Identifizierungsmittel im Rahmen des Probetriebs getestet werden, dies im Interesse niedrigschwelliger Identifizierungsmöglichkeiten und insbesondere für das Onboarding zur EUDI-Wallet; diese weiteren Authentifizierungs- und Identifizierungsmittel können sowohl vollständig unabhängig von der EUDI-Wallet getestet werden, namentlich ohne Rückgriff auf die EUDI-Wallet Identifizierung und Authentifizierung für die Inanspruchnahme von Leistungen ermöglichen, als auch im Zusammenspiel mit der EUDI-Wallet. Die vor einer Entscheidung über eine Abweichung vorausgesetzte behördliche Risikoabwägung soll Gefahren für einzelne Nutzer und das Gesamtsystem berücksichtigen (insbesondere mögliche Beeinträchtigungen der Sicherheit, der Interessen der Nutzer, vertrauender Beteiligter sowie öffentlicher Interessen, des Zugangs zu öffentlichen und privaten Diensten sowie des Rechtsverkehrs). Die im Rahmen der Risikoabwägung zu identifizierenden Gefahren dürfen den Nutzen der Abweichung bzw. des Probetriebs nicht überwiegen. Beim Onboarding wird das Schutzniveau im Rahmen der Erprobung nicht herabgesenkt; das stellt der Wortlaut der Vorschrift klar durch den Verweis auf das unmittelbar geltende Unionsrecht, namentlich Artikel 5a Absatz 11 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und die danach vorausgesetzte Sicherheitsstufe ‚hoch‘. Für den Datenschutz gelten im Rahmen des Probetriebs die Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), sowie einschlägige nationale Datenschutzbestimmungen. Die Experimentierklausel erlaubt eine oder mehrere, auch wiederholte Entscheidungen des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung; diese können auch auf einzelne Funktionen der EUDI-Wallet beschränkt werden. Vor einer Entscheidung über die Zulassung von Abweichungen nimmt das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik eine Risikoabwägung vor. Das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung beteiligt bei der Risikoabwägung in Fragen, die den Datenschutz berühren, die oder den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit im Einvernehmen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Nummer 6**Zu Artikel 4 (Änderung des Jugendschutzgesetzes)****Zu § 14b****Zu Absatz 1**

Aufgrund der Vielzahl der veröffentlichten Medien werden außerhalb der strengen Kennzeichnung nach § 14 Absatz 6 JuSchG immer häufiger automatisierte Bewertungssysteme eingesetzt. Diese erfassen anhand von Fragebögen, KI und Stichproben den Inhalt und vergeben automatisiert Alterskennzeichen. Solche Systeme sollen jetzt auch im strengen Verfahren nach § 14 Absatz 6 JuSchG ausdrücklich ermöglicht werden, um Kosten und Zeit zu sparen.

Zu Absatz 2

Die Genehmigung der Abweichung soll auf einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren begrenzt werden. Damit wird einerseits ausreichend Zeit für belastbare Erkenntnisse eingeräumt, andererseits einer dauerhaften Ausnahme vom Regulierungsrahmen vorgebeugt. Eine einmalige Verlängerung um bis zu zwei Jahre ist angemessen, sollten weitere Erkenntnisse notwendig sein, ob sich die Erprobung bewährt hat.

Zu Nummer 7**Zu Artikel 5 (Änderung des Unternehmensbasisdatenregistergesetzes)**

Das Register über Unternehmensbasisdaten (Basisregister) in Verbindung mit der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer (beWiNr.) baut auf bestehenden Verwaltungsstrukturen auf und verzahnt diese. Der Datenaustausch innerhalb der Verwaltung wird somit erheblich verbessert. Diese Möglichkeit, mithilfe der beWiNr. Verwaltungsprozesse zu digitalisieren und damit zu vereinfachen, steht bislang nicht allen öffentlichen Stellen in Deutschland offen. Es sollte daher das Ziel sein, die Daten des Basisregisters sowie insbesondere die beWiNr. breit in der deutschen Registerlandschaft bereitzustellen und zu etablieren. Je mehr Anwendungsfälle durch das Basisregister umgesetzt werden, desto höher ist der Nutzen. Die Anbindung aller relevanten Stellen an NOOTS ist maßgebliche Voraussetzung des Once-Only-Prinzips. Durch die Experimentierklausel können verschiedene neue Register und Stellen an das Basisregister angebinden werden und davon profitieren. Soweit jedoch Register und Stellen betroffen sind, die nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, sondern in den Zuständigkeitsbereich anderer Ressorts fallen, bedarf es für die Anbindung an das Basisregister oder die Übermittlung von Daten dieser Stellen an das Basisregister des Einvernehmens des betroffenen Ressorts und entsprechender gesetzlicher Ermächtigungen, um bei der Entscheidung über geeignete Anwendungsfälle auch die Rahmenbedingungen und Auswirkungen bei dem betroffenen Register oder der betroffenen Stelle angemessen berücksichtigen zu können. Das Einvernehmensefordernis nach Satz 2 gilt für sämtliche Abweichungen nach Satz 1 1. Halbsatz sowie Nummer 1 und 2.

Im Bereich des statistischen Meldewesens bestehen zunehmende Anforderungen an die Qualität, Konsistenz und Aktualität von Unternehmens- und Referenzdaten. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit europäischen Vorhaben zur Standardisierung und Integration von Berichtsanforderungen im Rahmen des Integrated Reporting Framework (IReF). Das IReF verfolgt im Sinne des Once-Only-Prinzips eine Entlastung der Berichtspflichtigen, indem Mehrfachmeldungen vermieden und Berichtspflichten effizienter gebündelt werden; hierdurch dient es zugleich dem Bürokratieabbau und stärkt mittelbar die Wettbewerbsfähigkeit berichtspflichtiger Unternehmen. Die Qualität der im Meldewesen verwendeten Unternehmensbasisdaten ist von erheblicher Bedeutung für die Belastbarkeit statistischer und aufsichtsbezogener Meldungen. Die bisherige Rechtslage ermöglicht die Übermittlung von Unternehmensbasisdaten an die Deutsche Bundesbank zur Verwendung im Datenregister der Europäischen Zentralbank über Institute und verbundene Unternehmen (Register of Institutions and Affiliates Data, RIAD), enthält jedoch keine ausdrückliche Grundlage dafür, diese Daten oder daraus abgeleitete referenzbezogene Identifikationsinformationen in einem begrenzten und zweckgebundenen Umfang an berichtspflichtige Unternehmen zu übermitteln oder diesen zugänglich zu machen, um die Qualität und Richtigkeit der von ihnen abzugebenden Meldungen zu verbessern. Das Ziel der Regelung in § 12 Absatz 1 Nummer 2 ist es daher, für einen zeitlich und sachlich begrenzten Erprobungszeitraum eine Rechtsgrundlage zu schaffen, um die Nutzung, Zugänglichmachung und Übermittlung von Unternehmensbasisdaten an berichtspflichtige Unternehmen für Zwecke der Qualitätssicherung im statistischen Meldewesen zu erproben. Absatz 6 Satz 4 stellt sicher, dass die Zugäng-

lichmachung oder Übermittlung von Daten nicht der allgemeinen Datenbereitstellung an berichtspflichtige Unternehmen dient, sondern der Verbesserung der Qualität, Konsistenz und Richtigkeit von Unternehmensdaten in Meldungen.

Mit der Regelung in § 12 Absatz 1 Nummer 1 sollen rechtssichere Möglichkeiten für eine kurzfristige Anpassung an Datenübertragungswege übergeordneter Digitalisierungsvorhaben bei Anbindungen weiterer Quellregister und angebundener Register geschaffen werden. Auf diese Weise kann die beWiNr. weiterverbreitet und der Nutzen des Basisregisters voll ausgeschöpft werden. Zu diesem Zweck wird das Basisregister ermächtigt, nach Zustimmung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie von den Vorschriften der § 3 Absatz 1 bis 4, § 4 und § 5 abzuweichen. Die Experimentierklausel dient insbesondere dazu, auf das dynamische Umfeld der Verwaltungsdigitalisierung zu reagieren und im Falle eines Erfolges eine entsprechend dauerhafte Regelung im Rahmen der Verordnung/Gesetzgebung vorzubereiten.

Die Definition eines Unternehmens nach § 3 Absatz 1 bei Anbindungen neuer Stellen im Rahmen des Erprobens anzupassen ist notwendig, da jedes Register einen eigenen Unternehmensbegriff definiert, der von dem Basisregister adaptiert werden muss. Die Unternehmensstammdaten haben in verschiedenen Registern verschiedene Bezeichnungen, so zum Beispiel die Anschrift des Unternehmens. Daher kann es in einigen Anbindungsfällen nötig sein, einzelne Merkmale im Sinne von § 3 Absatz 2 im Rahmen einer Erprobung zu ergänzen. Es ist nicht das Ziel, das Basisregister zu einem Datensilo zu machen, sondern lediglich relevante Stammdaten zu speichern, die tatsächlich benötigt werden. Im Rahmen der nach den § 12 Absätzen 1, 3 bis 5 zugelassenen Abweichungen werden vertretungsberechtigte Personen und Gesellschafter von Rechtseinheiten, die im Handels-, Genossenschafts-, Gesellschafts-, Partnerschafts-, Vereins- oder Stiftungsregister eingetragen sind, im Basisregister nicht herangezogen und deren Daten werden nicht im Basisregister gespeichert.

In jedem Register werden eigene Identifikationsnummern analog § 3 Absatz 3 für die Einheiten verwendet. Um die Zuordnung zu ermöglichen, ist es notwendig, auch die Identifikationsnummern zu den angeschlossenen Stellen im Basisregister zu speichern. Da bisher ausschließlich die Identifikationsnummern der bereits angeschlossenen Stellen gespeichert werden, müssen bei einer Erprobung neuer Anbindungen auch die Identifikationsnummern der anzubindenden Register übertragen werden. Auch Metadaten im Sinne von § 3 Absatz 4 sind notwendig zur Speicherung und Zuordnung von Daten im Basisregister und müssen daher von jeder angeschlossenen Stelle übertragen werden.

Ein konkreter Anwendungsfall für ein zeitkritisches und technisch innovatives Vorhaben ist das Nationale Once-Only-Technical-System (NOOTS). Mit der Erprobung der Anbindung des Basisregisters an das NOOTS soll die beWiNr. als registerübergreifender Identifikator für Unternehmen innerhalb der mittels NOOTS verbundenen Register getestet werden, wobei das Verfahren zur Authentifizierung der nachzuweisenden Daten durch die authentischen Quellen im Sinne des Artikels 3 Nummer 47 der Verordnung (EU) 910/2014 unberührt bleibt. Darüber hinaus erlaubt das Reallabor hierdurch eine evidenzbasierte Bewertung, ob eine spätere flächendeckende Integration weiterer Register über das NOOTS den Nutzen des Basisregisters nachhaltig steigert. Über die zwei genannten Beispiele hinaus können weitere Anwendungsfälle zur Erprobung im Rahmen des § 12 vom BMWF im Einvernehmen mit dem BMJV und BMF zugelassen werden.

Als weiterer konkreter Anwendungsfall soll mit der Regelung in § 12 Absatz 1 Nummer 2 die Grundlage für die Erprobung eines eigenständigen, über die bisherige Regelung des § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 hinausgehenden Verwendungszusammenhangs geschaffen werden. Erfasst wird nicht nur die verwaltungsinterne Nutzung von Unternehmensbasisdaten, sondern auch deren Zugänglichmachung und Übermittlung an berichtspflichtige Unternehmen, soweit dies der Sicherstellung der Qualität, Konsistenz und Richtigkeit von Unternehmensdaten in Meldungen unter Nutzung des Datenregisters der Europäischen Zentralbank über Institute und verbundene Unternehmen (RIAD) dient. Die Bezugnahme auf die Standardisierung und Integration europäischer Berichtsanforderungen trägt insbesondere Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Integrated Reporting Framework (IReF) Rechnung. Zu diesem Zweck kann insbesondere vorgesehen werden, dass Unternehmensbasisdaten nach § 3 sowie daraus abgeleitete Identifikations- und Referenzinformationen, die auf Grundlage von § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 an die Deutsche Bundesbank übermittelt und im Datenregister der Europäischen Zentralbank über Institute und verbundene Unternehmen (RIAD) verarbeitet werden, berichtspflichtigen Unternehmen zugänglich gemacht oder an diese übermittelt werden. Es ist nicht das Ziel, einen allgemeinen oder eigenständigen Datenbereitstellungsweg für berichtspflichtige Unternehmen zu eröffnen, sondern ausschließlich insoweit, als dies zur Unterstützung der ordnungsgemäßen Erfüllung von Meldepflichten erforderlich ist. Die Experimentierklausel stellt klar,

dass sich die zulässige Nutzung nach Absatz 1 Nummer 2 auf einen eng begrenzten Umfang beschränkt. Die Formulierung „zugänglich gemacht oder an diese übermittelt“ trägt unterschiedlichen technischen und organisatorischen Umsetzungsformen Rechnung. Erfasst sind sowohl aktive Datenübermittlungen als auch kontrollierte Zugangs- oder Abrufmöglichkeiten im Rahmen standardisierter technischer Verfahren.

Die Regelung in § 12 Absatz 2 enthält die zentrale Zweckbindungsregelung. Damit sollen die zulässigen Zwecke der Nutzung, Zugänglichmachung und Übermittlung konkretisiert werden. Zulässig ist die Nutzung, Zugänglichmachung und Übermittlung insbesondere zur eindeutigen Identifikation von Unternehmen oder wirtschaftlichen Einheiten, zur Validierung oder Plausibilisierung von Meldedaten sowie zur Sicherstellung einheitlicher Referenzdaten. Eine Nutzung zu allgemeinen geschäftlichen, kommerziellen, analytischen oder sonstigen nicht meldungsbezogenen Zwecken durch berichtspflichtige Unternehmen ist nicht zulässig. Ein allgemeiner Datenbereitstellungs- oder Sekundärnutzungsweg soll damit ausgeschlossen werden.

Die Kurzfristigkeit dieser und weiterer Vorhaben ist zudem maßgeblich durch Vorgaben aus EU-Regulierung sowie der Umsetzung des NOOTS bedingt. Ohne eine Experimentierklausel müsste vor jeder Erprobung zunächst die rechtliche Grundlage entsprechend angepasst werden. Dieser Prozess ist mit den zeitlichen Anforderungen der Erprobung der Vorhaben nicht vereinbar und würde das Basisregister weitgehend von aktuellen Digitalisierungsentwicklungen ausschließen oder diese sehr verlangsamen.

Die Erprobungen werden durch die Registerbehörde (Statistisches Bundesamt) begleitet und im Hinblick auf ihre langfristigen Potenziale sowie ihre Umsetzbarkeit evaluiert. Dies dient zugleich der Vorbereitung einer Anpassung der rechtlichen Grundlagen für eine dauerhafte Umsetzung der erprobten Anwendungsfälle.

Zu Nummer 8

Zu § 208a

Zu Artikel 6 (Änderung des Telekommunikationsgesetzes)

Zu Absatz 1

Absatz 1 eröffnet der Bundesnetzagentur die Möglichkeit, zur Förderung und Erleichterung von Innovation und technologischem Fortschritt Abweichungen von Verpflichtungen nach dem Telekommunikationsgesetz oder aufgrund des Telekommunikationsgesetzes (TKG) zu genehmigen, soweit diese mit den Zielen des § 2 Absatz 2 vereinbar sind und keine entgegenstehenden unionsrechtlichen Vorgaben oder sonstigen öffentlichen Interessen bestehen.

Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass bestehende regulatorische Anforderungen nicht in allen Fällen sachgerecht auf neuartige Technologien und Verfahren zugeschnitten sind. Durch die befristete Genehmigung von Abweichungen können neue Technologien und Verfahren beim Betrieb von Telekommunikationsnetzen und beim Angebot von Telekommunikationsdiensten unter kontrollierten Bedingungen erprobt werden, ohne die grundsätzlichen Vorgaben des Telekommunikationsrechts in Frage zu stellen.

Die Regelung umfasst dagegen nicht die Verpflichtung, die Erprobung neuer Technologien und Verfahren grundsätzlich bei der Bundesnetzagentur beantragen zu müssen. Einer Zulassung durch die Bundesnetzagentur bedarf es insoweit nicht.

Die Erprobung neuer Technologien und Verfahren im Zusammenhang mit dem Betrieb von Telekommunikationsnetzen umfasst die technische Ebene der Netze. Dazu zählen insbesondere Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, die über den Stand der Technik hinausgehen (z.B. Quantentechnologien).

Mit dem Angebot von Telekommunikationsdiensten ist die Markt- und Nutzerseite angesprochen, mithin dienstbezogene Innovationen. Darunter fallen insbesondere neue Tarif- oder Geschäftsmodelle, neue Formen der Leistungserbringung sowie Kombinationen davon (z. B. QoS Modelle oder priorisierte Dienste).

Die Genehmigung der Abweichung soll auf einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren begrenzt werden. Damit wird einerseits ausreichend Zeit für belastbare Erkenntnisse eingeräumt, andererseits einer dauerhaften Ausnahme vom Regulierungsrahmen vorgebeugt.

Ein Anspruch auf Genehmigung der Abweichung besteht nicht. Die Entscheidung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Bundesnetzagentur, die Art, Umfang und Dauer der Abweichung festlegt und sicherstellt, dass etwaige Risiken begrenzt bleiben.

Hierbei hat die Bundesnetzagentur europarechtliche Vorgaben, die Vereinbarkeit mit den Zielen des § 2 Absatz 2 TKG sowie weitere öffentliche Interessen zu beachten. Die Genehmigung muss in Gänze mit europarechtlichen Vorgaben vereinbar sein. Eine Abweichung von unionsweit vollharmonisierten Vorgaben – beispielsweise der Richtlinie (EU) 2018/1972, die im TKG umgesetzt ist – ist insofern nicht möglich. Eine Erprobung neuer Technologien ist nur innerhalb der den Mitgliedstaaten zustehenden Spielräume möglich.

Die Bundesnetzagentur hat bei ihrer Ermessensentscheidung auch ggfs. entgegenstehende öffentliche Interessen in ihrer Entscheidungsfindung zu beachten. Diese Vorgaben stellen sicher, dass Entscheidungen transparent, verantwortungsvoll und im Einklang mit den geltenden rechtlichen und gesellschaftlichen Grundsätzen getroffen werden. Sie schränken den Anwendungsbereich der Experimentierklausel im Sinne einer ausgewogenen Abwägung widerstreitender Interessen ein.

Sofern das TKG, wie zum Beispiel im Fall von § 97 Absatz 2, im Einzelfall spezifische Sonderregelungen enthält, gehen diese der vorliegenden Generalklausel als Spezialregelung vor.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt das Antragsverfahren. Die Abweichung von regulatorischen Verpflichtungen zwecks Erprobung einer neuen Technologie oder eines neuen Verfahrens bedarf eines Antrags des Betreibers eines Telekommunikationsnetzes oder Anbieters eines Telekommunikationsdienstes bei der Bundesnetzagentur.

Durch das Antragsprinzip wird sichergestellt, dass Experimente nur auf Grundlage eines konkreten verantworteten Vorhabens durchgeführt werden und die Bundesnetzagentur eine vorherige Prüfung der Voraussetzungen vornehmen kann. Zugleich wird eine transparente Anwendung der Experimentierklausel gewährleistet.

Zu Absatz 3

Absatz 3 verpflichtet die Betreiber und Anbieter, der Bundesnetzagentur in regelmäßigen Abständen über den Stand der Erprobung, die gewonnenen Erfahrungen sowie die Zielerreichung zu berichten. Die Berichtspflichten dienen der fortlaufenden Begleitung und Kontrolle, ob die Abweichung von regulatorischen Verpflichtungen zwecks Erprobung nach wie vor gerechtfertigt ist.

Die Bundesnetzagentur berichtet im Rahmen des von ihr ohnehin zu erstellenden Jahresberichts nach § 196 über die nach Absatz 1 durchgeführten Verfahren. Der Bericht soll Angaben zur Anzahl der eingegangenen Anträge und erteilten Genehmigungen enthalten. Im Fall genehmigter Anträge soll der Bericht auch die wesentlichen Ergebnisse der Erprobung beinhalten. Dabei sind insbesondere Erkenntnisse im Hinblick auf einen möglichen Anpassungsbedarf des Telekommunikationsgesetzes sowie die Nutzbarmachung neuer Technologien und Verfahren darzustellen. Die Regelung stellt sicher, dass die Ergebnisse der Experimente systematisch ausgewertet und dem Gesetzgeber zugänglich gemacht werden.

Zu Absatz 4

Absatz 4 regelt die Evaluation der auf Grundlage des Absatzes 1 zugelassenen Erprobungen nach Ablauf ihrer jeweiligen Befristung. Die Evaluation dient dem regulatorischen Lernen und soll insbesondere Erkenntnisse dazu liefern, ob die erprobten neuen Technologien oder Verfahren künftig im Rechtsrahmen des Telekommunikationsgesetzes berücksichtigt werden sollten.

Die Evaluation ergänzt die Berichtspflichten nach Absatz 3. Sie kann insbesondere auf den nach Absatz 3 vorgelegten Berichten, den Erkenntnissen der Bundesnetzagentur sowie der Berichterstattung nach § 196 aufbauen. Zusätzliche Berichtspflichten der Betreiber von Telekommunikationsnetzen oder Anbieter von Telekommunikationsdiensten werden durch Absatz 4 nicht begründet. Dies schließt eine Mitwirkung im Rahmen der Evaluation gleichwohl nicht aus. Inhalt, Umfang und methodische Ausgestaltung der Evaluation sind am Gegenstand und Umfang der jeweiligen Erprobung auszurichten; der entstehende Aufwand ist auf das für eine belastbare Bewertung erforderliche Maß zu beschränken. Eine Beauftragung Dritter mit der Durchführung der Evaluation soll nur dann erfolgen, sofern zusätzliche – insbesondere wissenschaftliche – Expertise für die Beurteilung der Erprobung erforderlich ist.

Zu Absatz 5

Absatz 5 stellt klar, dass die Vorgaben des Bundeserprobungsgesetzes unberührt bleiben. Damit wird ein kohärentes Zusammenspiel zwischen der sektoralen Experimentierklausel im Telekommunikationsgesetz und den allgemeinen experimentellen Regelungen des Bundeserprobungsgesetzes gewährleistet.

Zu Nummer 9**Zu Artikel 7 (Änderung des Luftverkehrsgesetzes)**

Die Neueinfügung der Verordnungsermächtigung in § 32 Absatz 1 Nummer 9b LuftVG dient als Ermächtigungsgrundlage, um auf dieser Rechtsgrundlage per Rechtsverordnung Voraussetzungen und das Verfahren zur Einrichtung von Reallaboren zur Erprobung der Integration von Innovationen in bestehende Luftverkehrs- und Luftraumstrukturen regeln zu können. Die entsprechenden Experimentierklauseln für Reallabore im Bereich des Luftverkehrs durch Rechtsverordnung sollen neben derzeitigen auch künftige Entwicklungen und Innovationen erfassen, insbesondere um Erkenntnissen zur Weiterentwicklung des deutschen Luftverkehrsrechts gewinnen zu können. Die konkrete und hinreichend bestimmte Regelung der jeweiligen Experimentierklausel erfolgt gestützt auf diese Verordnungsermächtigung per Verordnung, indem die Voraussetzungen und das Verfahren zur Einrichtung von Reallaboren zur Erprobung der Integration von Innovationen in bestehende Luftverkehrs- und Luftraumstrukturen im Verordnungsrang ausgestaltet und konkretisiert werden.

Zu Nummer 10

Der bisher vorgesehene befristete Pilotbetrieb eines Reallabore-Innovationsportals ist nicht mehr vorgesehen. Der bisherige Artikel 2 wird daher gestrichen.

Zu Nummer 11**Zu Artikel 8 (Inkrafttreten)**

Der bisherige Artikel 3 (Inkrafttreten) wird durch Folgeänderungen zu Artikel 8. Dieses Gesetz bedarf keiner Vorlaufzeit und soll nicht rückwirkend gelten, daher tritt das Gesetz am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. Der bisherige Satz 2 wird aufgrund der Streichung des bisherigen Artikels 2 ebenfalls gestrichen.

Berlin, den 24. Juni 2026

Dr. Martin Plum
Berichtersteller

Dr. Michael Kaufmann
Berichtersteller

Dr. Carolin Wagner
Berichterstellerin

Dr. Moritz Heuberger
Berichtersteller

Sonja Lemke
Berichterstellerin

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.