



Prüfung der Erforderlichkeit einer Experimentierklausel

Prüfschema im Rahmen der Erstellung von Gesetzentwürfen



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)
Öffentlichkeitsarbeit
11019 Berlin
www.bmwk.de

Stand

Januar 2025

Diese Publikation wird ausschließlich als Download angeboten.

Gestaltung

PRpetuum GmbH, 81541 München

Bildnachweis

Sikov / Adobe Stock + flaticon / Titel

Zentraler Bestellservice für Publikationen der Bundesregierung:

E-Mail: publikationen@bundesregierung.de

Telefon: 030 182722721

Bestellfax: 030 18102722721

Diese Publikation wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf nicht zur Wahlwerbung politischer Parteien oder Gruppen eingesetzt werden.

Inhalt

I. Einführung: Experimentierklauseln und Reallabore.....	2
II. Bearbeitungshinweise.....	4
III. Prüfschema.....	5



I. Einführung: Experimentierklauseln und Reallabore

Reallabore sind ein Schlüssel für die Transformation. Unter möglichst realen Bedingungen ermöglichen sie die befristete Erprobung innovativer Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze, um innovative Lösungen schnell und sicher in die Anwendung zu bringen.¹

Die rechtliche Grundlage für Reallabore sind oft **Experimentierklauseln** (auch Erprobungsklauseln genannt), also 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.

In vielen Fällen definieren **Experimentierklauseln** (oft auch Erprobungsklauseln genannt) den rechtlichen Rahmen für die Erprobung.² Sie dienen zwei zentralen Zwecken: Zum einen schaffen sie sowohl mit befristeten Ausnahmen von fachrechtlichen Vorgaben und Verboten für private oder öffentliche Akteure als auch mit behördlicher Begleitung die Möglichkeit, Innovationen kontrolliert im Reallabor zu erproben, die im allgemeinen Rechtsrahmen an Grenzen oder auf offene Fragen stoßen. Zum anderen kann der Gesetzgeber mithilfe von Experimentierklauseln schon zu einem frühen Zeitpunkt Informationen über Innovationen, über deren Wirkungen unter realen Bedingungen und über den passenden rechtlichen Rahmen sammeln. Auf Grundlage der gewonnenen Informationen kann

der allgemeine gesetzliche Rahmen so weiterentwickelt werden, dass Wirtschaft und Gesellschaft von diesen Innovationen profitieren, ohne dass unvorhersehbare Sicherheitsrisiken eingegangen werden. Experimentierklauseln sind somit ein Baustein eines innovationsfreundlichen und evidenzbasierten Rechtsrahmens und ein entscheidender Faktor eines attraktiven Innovationsstandortes.

Experimentierklauseln sind kein neues Phänomen – schon in den 1950er-Jahren wurden erste Experimentierklauseln im deutschen Recht verankert. Doch erst mit der rasant fortschreitenden Digitalisierung in Wirtschaft und Gesellschaft gewannen sie in den vergangenen Jahren in Deutschland und weltweit erheblich an Bedeutung. Im deutschen Recht sind Experimentierklauseln bereits in unterschiedlichen Regelungsbereichen verankert, z. B. § 2 Abs. 7 Personenbeförderungsgesetz, § 13 Gewerbeordnung, § 11 Abs. 3 Vertrauensdienstegesetz, § 16 Autonome-Fahrzeuge-Genehmigungs-und-Betriebs-Verordnung, § 23 Postgesetz.

Mit dem fortschreitenden Wandel dürfte es in Zukunft zur Daueraufgabe werden, in der Gesetzgebung immer wieder neue Möglichkeiten zur Erprobung von innovativen Lösungen im realen Umfeld zu schaffen. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, Experimentierklauseln von Anfang an bei der Erarbeitung und Novellierung von Gesetzen mitzudenken und stets ihre Erforderlichkeit und die Umsetzungsmöglichkeiten zu prüfen.

1 Im Rahmen dieses Prüfschemas werden Reallabore als Politikinstrument entsprechend den Definitionen des Rates der Europäischen Union (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13026-2020-INIT/de/pdf>, TZ 8-10) definiert. Demnach zeichnen sich Reallabore vor allem durch folgende Merkmale aus: (1) befristete Erprobung innovativer Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze, (2) möglichst reale Bedingungen, (3) Beteiligung der zuständigen Behörde, die die Erprobung je nach Ausgestaltung des Reallabors beaufsichtigt, aktiv begleitet, unterstützt und/oder kontrollierte Ausnahmen von allgemeinen rechtlichen Vorgaben gestattet, und (4) regulatorisches Lernen.

2 Der Rat der Europäischen Union hat im Rahmen von Schlussfolgerungen zu Reallaboren und Experimentierklauseln (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13026-2020-INIT/de/pdf>) 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 [...]“ definiert.

Vor dem Hintergrund des Kabinettsbeschlusses vom 13. April 2021 (22-Punkte-Paket für Bürokratierleichterungen) ist eine verbindliche Prüfung der Erforderlichkeit von Experimentierklauseln im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren durchzuführen.³ Die Pflicht zur Durchführung der Prüfung liegt bei der Bundesregierung. Diese Prüfpflicht gilt für alle neuen Gesetze sowie die Überarbeitung von Gesetzen.

³ Beschluss des Bundeskabinetts vom 13. April 2021 zum „22-Punkte-Paket für Bürokratierleichterungen“: „In Fachgesetzen soll die Möglichkeit zum ‚Ausprobieren‘ verstärkt werden. Dazu sollen vermehrt Experimentierklauseln genutzt werden, um insbesondere Reallabore zu ermöglichen. Deshalb wollen wir im Rahmen des Ressortprinzips in Zukunft für jedes Gesetz prüfen, ob durch die Aufnahme einer Experimentierklausel innovativen Leistungen Freiraum gegeben werden kann.“

II. Bearbeitungshinweise

Für die Durchführung der verbindlichen Prüfung der Erforderlichkeit von Experimentierklauseln ist dieses Schema zu verwenden. Dabei ist zunächst zu prüfen, ob im Bereich der neu geschaffenen oder geänderten Regelungen Ausschlussgründe vorliegen, die gegen die Aufnahme einer Experimentierklausel sprechen (Prüffrage 1). Liegen keine Ausschlussgründe vor, ist der aktuelle (Prüffrage 2) und künftige (Prüffrage 3) Erprobungsbedarf zu prüfen. Den einzelnen Prüffragen sind Kriterien zugeordnet, anhand derer Sie einschätzen können, ob Ausschlussgründe oder Erprobungsbedarf vorliegen.⁴

Wenn Sie auf Basis dieser Prüffragen zu der Einschätzung kommen, dass Ausschlussgründe vorhanden sind oder kein Erprobungsbedarf vorliegt, so ist eine Experimentierklausel nicht möglich bzw. nicht geboten.

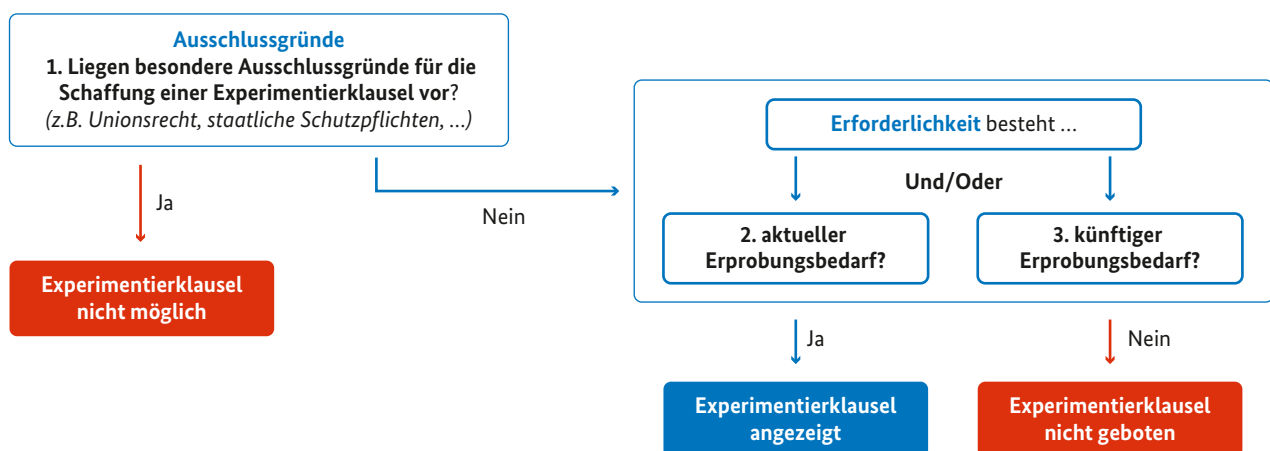
Sind keine Ausschlussgründe vorhanden und liegt Erprobungsbedarf vor (aktueller oder künftiger

oder beides), so ist eine Experimentierklausel grundsätzlich angezeigt. Es ist dann im Bereich der neu geschaffenen oder geänderten Regelungen im Detail festzulegen, ob und in welcher Form eine Experimentierklausel aufgenommen werden soll. Die Experimentierklausel kann mithilfe der [Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln](#) formuliert werden.

Prüfung im Rahmen der E-Gesetzgebung: Für eine einfache digitale Prüfung und zur Unterstützung bei der Formulierung von Experimentierklauseln stehen in der Plattform der E-Gesetzgebung digitale Anwendungen zur Verfügung:

- Digitales Modul zur Prüfung der Erforderlichkeit der Experimentierklausel: ab Frühjahr 2025 verfügbar
- Digitales Modul der Arbeitshilfe zur Formulierung einer Experimentierklausel

Abb. 1: Prüfung der Erforderlichkeit einer Experimentierklausel



Quelle: Darstellung des BMWK in Anlehnung an Schmitz et al. (2024), S. 69.

⁴ Hinweis: Bei der Einschätzung kann im Einzelfall die Einbindung von Referaten und/oder Ressorts sinnvoll sein, die im entsprechenden Themenfeld Forschung, Entwicklung und Innovation fördern oder einschlägige Ressortforschungseinrichtungen betreuen, bzw. die direkte Ansprache von relevanten Interessenvertretungen aus Wissenschaft, Wirtschaft oder Zivilgesellschaft.

III. Prüfschema

Prüfrage 1 – Ausschlussgründe für eine Experimentierklausel

Liegen einer oder mehrere der folgenden besonderen Ausschlussgründe für die Schaffung einer Experimentierklausel vor?

Ausschlussgrund 1

- **Die Erprobung von Innovationen unter Realbedingungen ist grundsätzlich mit internationalen und europarechtlichen Vorgaben nicht vereinbar.**

Erläuterung: Gemäß der Normenhierarchie hat Europarecht Vorrang vor nationalen Regelungen. Auch internationales Recht kann vorrangig gelten. In der Praxis sind viele Regelungsbereiche vor allem europarechtlich überformt. Sofern dies der Fall ist und bspw. europarechtliche Vorgaben keine Möglichkeiten beinhalten, dass auf nationaler Ebene rechtliche Spielräume für die Erprobung geschaffen werden können, kann keine Experimentierklausel im deutschen Recht verankert werden.

Ausschlussgrund 2

- **Die Erprobung von Innovationen unter Realbedingungen ist grundsätzlich nicht mit staatlichen Schutzpflichten und sonstigen staatlichen Interessen vereinbar.**

Erläuterung: Bei der Erprobung innovativer Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze sind grundsätzlich die potenziellen Möglichkeiten, die Innovationen bieten, mit dem Innovationsrisiko abzuwägen. Dabei sind

relevante staatliche Interessen, insbesondere staatliche Schutzpflichten, in den Blick zu nehmen.⁵ Im Rahmen der Erstellung der Experimentierklausel kann in sehr vielen Fällen mit einer geeigneten Formulierung der Klausel eine ausgewogene Balance zwischen der Förderung von Innovationen und dem Schutz anderer Rechtsgüter gefunden werden, bspw. indem konkrete Anforderungen an die Erprobung in der Experimentierklausel oder an die behördliche Begleitung formuliert werden ([siehe Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln](#)). In einzelnen Ausnahmefällen können jedoch staatliche Interessen der Schaffung einer Experimentierklausel grundsätzlich entgegenstehen, z. B.

Kriterien

- wenn der Regulationsgegenstand ausnahmsweise so risikosensitiv ist, dass die Erprobung von Innovationen unter Realbedingungen grundsätzlich nicht mit staatlichen Schutzpflichten vereinbar ist.
- wenn der Rechtsbereich ausnahmsweise in sehr hohem Maße auf Kohärenz angewiesen ist, sodass Abweichungen zu Verwerfungen in der Rechtsordnung führen können (z. B. das von strengen Prinzipien geprägte und auf Dauerhaftigkeit angelegte Sachenrecht und Grundbuchrecht).

⁵ Zur Abwägung von Risiken bei Erprobungen im Reallabor vgl.: Schmitz et al., [Regelungsoptionen für die gesetzliche Verankerung von übergreifenden Standards für Reallabore](#), November 2023, S. 48 f.

Ausschlussgrund 3

- Eine Erprobung wäre mit Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte (z. B. auch Sozialversicherungen) verbunden, für die es keine Finanzierungsgrundlage sowie keine Gegenfinanzierung gibt.

Erläuterung: Ein Ausschlussgrund besteht auch dann, wenn die Durchführung der Erprobung auf Basis einer neuen Experimentierklausel zu Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte führen würde, für die es keine Finanzierungsgrundlage und keine Gegenfinanzierung gibt, und die auch für die Erprobung nicht geschaffen werden kann oder soll. Gleichzeitig können die Mehrbelastungen nicht durch eine geeignete Formulierung der Anforderungen an die Erprobung in der Experimentierklausel vermieden werden.

Ausschlussgrund 4

- Liegt ausnahmsweise ein sonstiger Ausschlussgrund vor, der sich nicht durch eine geeignete Formulierung der Anforderungen an die Erprobung oder die behördliche Begleitung in der Experimentierklausel beheben lässt.

Erläuterung: Da mit dem übergreifenden Prüfschema nicht alle innovationsspezifischen Besonderheiten berücksichtigt werden können, ist zu prüfen, ob für den jeweiligen Innovationsbereich ausnahmsweise ein oder mehrere wichtige konkrete Gründe vorliegen, die die Formulierung und Aufnahme einer Experimentierklausel ausschließen. Bitte beachten Sie hierbei, dass regelmäßig eine geeignete Formulierung der

Anforderungen an die Erprobung in der Experimentierklausel hier entgegenwirken kann ([siehe Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln](#)) und vor diesem Hintergrund dann kein Ausschlussgrund vorläge.

Zwischenergebnis

Sofern einer oder mehrere Ausschlussgründe zutreffen, wird die Prüfung nach Prüffrage 1 abgebrochen.

Liegen keine Ausschlussgründe vor, muss die Erforderlichkeit einer Experimentierklausel mit den Prüffragen 2 und 3 bewertet werden. Dabei wird unterschieden zwischen aktuellem Erprobungsbedarf in Prüffrage 2 (bereits bekannte Innovationen) und künftigen Erprobungsbedarf in Prüffrage 3 (noch nicht konkret bekannte, aber erwartbare Innovationen). Beide Prüffragen sind zu beantworten, weil die Überlegungen dazu für die mögliche Ausgestaltung der Experimentierklausel wichtig sind. Gleichwohl ist die Formulierung einer Experimentierklausel auch dann grundsätzlich angezeigt, wenn nur eine der beiden Prüffragen 2 und 3 mit „ja“ beantwortet werden kann.

Hinweis: In der Praxis decken Experimentierklauseln im Regelfall beide Fälle (aktuellen und künftigen Erprobungsbedarf) ab, indem sie innovationsoffen formuliert sind. Ein Beispiel ist die Experimentierklausel im Personenbeförderungsrecht (§ 2 Abs. 7 PBefG)⁶.

⁶ § 2 Abs. 7 PBefG: „Zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel kann die Genehmigungsbehörde auf Antrag im Einzelfall Abweichungen von Vorschriften dieses Gesetzes oder von aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften für die Dauer von höchstens fünf Jahren genehmigen, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen.“

Prüffrage 2 – Erforderlichkeit der Experimentierklausel: aktueller Erprobungsbedarf

Gibt es im Bereich der neu geschaffenen oder geänderten Regelungen Erprobungsbedarf für bereits bekannte innovative Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze und bietet der bestehende Rechtsrahmen keine ausreichenden Möglichkeiten für derartige Erprobungen?

Erläuterung: Für den Fall, dass innovative Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze bereits bekannt sind, ist in der Regel ein zusätzlicher Erprobungsbedarf dann zu bejahen, wenn

Kriterien

- der Rechtsrahmen noch keine ausreichenden Möglichkeiten für die Erprobung von innovativen Technologien, Produkten, Dienstleistungen oder Ansätzen bietet und die Erprobung sowie der Markteintritt durch den bestehenden allgemeinen Rechtsrahmen gehindert oder erschwert werden oder Unsicherheiten hinsichtlich des Rechtsrahmens bestehen,
- eine befristete Erprobung der Innovation ihrer Natur nach möglich ist
- und die Erprobung der Innovationen mit einem rechtlichen Erkenntnisinteresse hinsichtlich deren künftiger Regulierung verbunden ist (z. B. weil noch keine umfassenden und abschließenden Bewertungen mit Blick auf den Marktzugang der Innovation vorgenommen worden sind) und diese rechtliche Erkenntnis aus der Erprobung auch gewonnen werden kann.

Zwischenergebnis

Sofern ein aktueller Erprobungsbedarf bejaht werden kann, ist eine Experimentierklausel grundsätzlich angezeigt. Dennoch ist unabhängig davon, ob ein aktueller Erprobungsbedarf vorliegt oder nicht, im nächsten Schritt Prüffrage 3 zu beantworten.

Prüffrage 3 – Erforderlichkeit der Experimentierklausel: antizipierter bzw. künftiger Erprobungsbedarf

Ist mit Blick auf mögliche innovative Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze im Bereich der neu geschaffenen oder geänderten Regelungen ein Erprobungsbedarf zu erwarten und bietet der bestehende Rechtsrahmen keine Erprobungsmöglichkeiten für künftige Innovationen?

Erläuterung: Es ist die Frage zu beantworten, ob im Regelungsbereich in Zukunft innovative Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze zu erwarten sind und der Rechtsrahmen Flexibilität für diesen möglichen Erprobungsbedarf bieten sollte. Folgende Kriterien können für die Beantwortung dieser Frage herangezogen werden, sofern der bestehende Rechtsrahmen noch keine ausreichenden Erprobungsmöglichkeiten vorsieht:

Kriterien

- Ist im zu regulierenden Bereich zukünftig ein Aufkommen innovativer Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze wahrscheinlich? Sind in anderen Regelungsbereichen ggf. Innovationen bekannt, die zukünftig auch zu einem Erprobungsbedarf im zu regulierenden Bereich führen können?
- Erschwert die Regelungsdichte des jeweiligen Bereichs die Erprobung potenzieller Innovationen und könnten durch eine Flexibilisierung des Rechtsrahmens Innovationsanreize gesetzt werden?

Ergebnis

Wurde keine der beiden Prüffragen 2 und 3 bejaht, ist eine Experimentierklausel nicht angezeigt.

Wurde mindestens eine der Prüffragen 2 und 3 bejaht, ist die Schaffung einer Experimentierklausel grundsätzlich angezeigt. Dann ist für den Regelungsbereich im Detail zu prüfen, ob und in welcher Form eine Experimentierklausel aufgenommen werden soll. Die Experimentierklausel kann mithilfe der [Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln](#) formuliert werden.

