



Ausschussdrucksache 21(23)82

vom 16. Mai 2026

Schriftliche Stellungnahme

der Sachverständigen Dr. Gisela Meister-Scheufelen
Dozentin, ehemalige Vorsitzende des Normenkontrollrats
Baden-Württemberg, Stiftung Familienunternehmen-Politik

Öffentliche Anhörung am 20. Mai 2026

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

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

BT-Drs. 21/218

Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Erprobung von Innovationen in Reallaboren und zur Förderung des regulatorischen Lernens, BT-Drucksache 21/218

am Mittwoch, 20. Mai 2026, 14:00 Uhr, vor dem Ausschuss des Deutschen Bundestages für Digitales und Staatsmodernisierung

STELLUNGNAHME

Der Entwurf eines Reallaboregesetzes (21/218) bzw. eines Bundeserprobungsgesetzes (21/23/79) ist sehr zu begrüßen, da Innovationen erleichtert und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschlands verbessert werden können. Zudem ist es ein wichtiges Instrument der Guten Rechtsetzung, da nicht notwendige Bürokratie in Innovationsphasen vermieden und mithilfe der Evaluierung der Ergebnisse eines Reallabors unnötige Bürokratie identifiziert und abgebaut werden kann.

Im Folgenden werden einzelne Qualitätsanforderungen des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 21/2018) sowie des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (21/23/79) bewertet:

1. NOTWENDIGKEIT DES GESETZES

Aufgrund der bestehenden Überregulierung sollte der Gesetzgeber hohe Anforderungen an neue Regelungen und insbesondere ein neues Stammgesetz stellen. Dies liegt hier vor, da inzwischen über 50 Experimentierklauseln in Bundes- und Landesgesetzen aufgenommen worden sind, die sich in ihrer Grundstruktur teilweise deutlich voneinander unterscheiden. Es gibt bislang keine gesetzliche Grundlage, die entsprechende Standard vorgibt. Auch die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) enthält keine Hinweise zu Experimentierklauseln und Reallaboren. Lediglich das Handbuch der Rechtsförmlichkeit des BMJV enthält einige wenige Angaben. Außerdem gibt es ein Prüfschema des BMWK vom Januar 2025. Diese Grundlagen reichen nicht aus, um der dynamischen

Entwicklung von Experimentierklauseln in Bund und Ländern den erforderlichen rechtlichen Rahmen zu geben.

Standards

Sehr zu begrüßen ist, dass der Gesetzentwurf sowie der Änderungsantrag Begriffsdefinitionen sowie Standards u.a. für die Genehmigungsverfahren, die Befristung und die Verlängerung von Genehmigungen enthalten.

Artikelgesetz

Besonders zu begrüßen ist, dass mit dem Änderungsantrag der Regierungsfractionen in Form eines Artikelgesetzes neue rechtliche Möglichkeiten für Experimentierklauseln in wichtigen Innovationsbereichen wie dem Onlinezugangsgesetz, dem Telekommunikationsgesetz, dem Luftverkehrsgesetz etc. geschaffen werden sollen.

Allgemeine Erprobungsklausel

Mit dem Änderungsantrag der Regierungsfractionen soll eine neue allgemeine Erprobungsklausel für das Verwaltungsverfahrenrecht eingeführt werden (§ 3, 4,5 BVerpG). Diese Erweiterung gegenüber dem Gesetzentwurf ist zu begrüßen. Sie eröffnet die Möglichkeit, gerade im Bereich überregulierter Verfahrensvorgaben Entlastungen zu testen. Auch die Ausweitung auf die Länderebene, deren Zuständigkeit in der Normierung von Verfahrensfragen beim Vollzug von Bundesrecht betroffen ist, kann eine neue Dynamik auslösen. Immerhin werden 80 Prozent des Bundesrechts von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt (Art. 83 GG).

2. WIRKSAMKEIT DES GESETZES

Die Qualität eines Gesetzes hängt wesentlich davon ab, dass das Gesetzesziel erreicht werden kann und die dafür gewählten Mittel zweckmäßig sind. Als Ziele werden sowohl im Gesetzentwurf als auch im Änderungsantrag genannt:

- Innovationen zu fördern,
- das regulatorische Lernen zu verbessern und zu beschleunigen sowie
- die rechtliche Grundlage für einen strukturierten Wissenstransfer im Zusammenhang mit Reallaboren zu schaffen.

Das Ziel des Änderungsantrags besteht außerdem darin, dass

- Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigt und deren Kosten gesenkt sowie Massnahmen zur Verwaltungsdigitalisierung erprobt werden, um den rechtlichen Rahmen zu verbessern.

Es ist davon auszugehen, dass beide Regelungsentwürfe die Dynamik, Experimentierklauseln zu normieren und damit die Einrichtung von Reallaboren für Innovationen befördern können. Durch die allgemeine Experimentierklausel im Änderungsantrag der Regierungsfractionen dürfte auch die Entscheidung in Bund und Ländern, entsprechende Pilotprojekte durchzuführen, begünstigt werden.

Durch die Einrichtung des Reallabore-Innovationsportals beim BMW und die in den Entwürfen vorgesehenen Beteiligungs- und Berichtspflichten sind gute Grundlagen für einen strukturierten Wissenstransfer geschaffen worden.

Problematisch erscheint allerdings, ob es gelingen wird, das Ziel zu erreichen, dass Erkenntnisse, die durch die Erprobung in Reallaboren und bei Verwaltungsverfahren gewonnen werden, tatsächlich auch in einer entsprechenden Rechtsänderung münden. Dazu bedarf es einer qualifizierten Evaluierung.

Evaluierung der Ergebnisse der Erprobungen

Eine aktuelle Studie der Stiftung Familienunternehmen "Mut zum Gesetz auf Zeit" zeigt, dass der vielfach unternommene Versuch, mit Hilfe von Befristungen eines Gesetzes Überregulierung abzubauen oder zumindest einzugrenzen, in Deutschland bislang deshalb scheitert, weil es an einer qualifizierten Evaluierung fehlt. Evaluierungen bestehen häufig in einem wirkungsloses Berichtswesen.

Die Studie zeigt anhand der Evaluierungspraxis der amerikanischen Staaten Idaho und Virginia sowie Südkorea und Australien auf, dass Evaluierungen erfolgreich sind, wenn Sie folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Es wird verbindlich eine einheitliche Evaluierungsmethodik durch Regierungsbeschluss festgelegt, d.h. wer die Evaluierung durchführt, dass und wie die Überprüfungskriterien festgelegt werden, wie die Berichte zu strukturieren sind etc..
- Die Evaluierung ist verpflichtend (so in § 6 Nr. 2 des Änderungsantrags, allerdings nicht für die allg. Experimentierklausel in § 5 Abs. 1 des Änderungsantrags und nicht in § 7 Abs. 2 des Gesetzentwurfs enthalten).

- Eine politisch hoch angesiedelte zentrale Stelle innerhalb der Regierung koordiniert die Evaluierungen und überwacht die Einhaltung der Methodik.
- Eine unabhängige Kontrollinstanz (der Nationale Normenkontrollrat?) prüft die Evaluationsberichte, moniert eine etwaige unzureichende Qualität der Evaluierung in einer öffentlich einsehbaren Stellungnahme und macht eigene Handlungsempfehlungen.
- Die Evaluierungsergebnisse werden veröffentlicht, indem z.B. ein öffentlich einsehbarer Online-Dashboard eingerichtet wird, der die Evaluierungstermine, den Status der Evaluierung, deren Ergebnisse, die Stellungnahme der Kontrollinstanz und die Umsetzung bzw. Begründung für die Ablehnung enthält. (Das eingerichtete Reallabore-Innovationsportal des BMW Group könnte insoweit ausgebaut werden).

3. EVALUIERUNG DES REALLABORE- BZW. ERPROBUNGSGESETZES

Da das Reallabore- bzw. Erprobungsgesetz regulatorisches Neuland betritt, sollte auf jeden Fall eine Evaluierungsklausel aufgenommen und nicht nur eine Berichtspflicht vorgesehen werden.

4. WEITERENTWICKLUNG DES REALLABORE- BZW. ERPROBUNGSGESETZES

Sollte es im jetzigen Gesetzgebungsverfahren noch nicht gelingen, eine qualifizierte und einheitliche Evaluierungsmethode vorzusehen, sollte dies bei einer Weiterentwicklung des Erprobungsgesetzes in Angriff genommen werden.

Ebenso könnten bei einer Weiterentwicklung die Bundesministerien verpflichtet werden, alle innovationsrelevanten Fachgesetze daraufhin zu überprüfen, ob eine Experimentierklausel aufgenommen werden kann und die Ergebnisse dieser Überprüfung zu veröffentlichen (siehe auch Frühjahrsgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2025, S. 174).

Der Zweck von Experimentierklauseln sollte sich bei einer Weiterentwicklung nicht nur auf technische Innovationen, Produkte und Dienstleistungen konzentrieren, sondern insbesondere auch den Sozialbereich mit aufnehmen.