



Ausschussdrucksache 21(23)84

vom 18. Mai 2026

Schriftliche Stellungnahme

der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit (BfDI)

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

Bonn, den 18.05.2026

Stellungnahme

der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Digitales und Staatsmodernisierung

am 20. Mai 2026, 14:00 Uhr, zum

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-Drucksache 21/218,

in der Fassung des

Entwurfs eines Änderungsantrages der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
vom 6. Mai 2026 auf Ausschussdrucksache 21(23)79,

dort mit neuer Überschrift als
**„Gesetz zur Stärkung des Innovations- und Wirtschaftsstandorts Deutschland
durch Erprobungsfreiräume“**

1. Eingangsbemerkung

Reallabore sind Testräume für Innovation und Regulierung. Sie geben Orientierung, schaffen Rechtsklarheit und erlauben gemeinwohl- und zukunftsorientiert regulatives Lernen in einem abgesicherten Modus. Meine Behörde geht mit dem ReguLab als einer hauseigenen Regulatory Sandbox ebenfalls in diese Richtung.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen im Bundesrecht behördliche Freiräume durch eine allgemeine Erprobungsklausel sowie spezifischere Experimentierklauseln in ausgewählten Fachgesetzen geschaffen werden.

Mit Blick auf das Datenschutzrecht dürfte der vorliegende Gesetzentwurf keine bereichsspezifischen Auswirkungen entfalten, da die Datenschutzgrundverordnung als höherrangiges Recht mangels Öffnungsklausel hier dem nationalen Gesetzgeber keine Spielräume für abweichendes Recht eröffnet. Reallabore nach dem BErpG-E müssen daher die DSGVO einhalten, insbesondere müssen Verarbeitungen personenbezogener Daten eine Rechtsgrundlage nach Art. 6 DSGVO haben. Ich bin der Auffassung, dass im Rahmen der Prüfung und Fortentwicklung des Unionsrechts Sandbox-Regelungen wie in der KI-VO mit dem Ziel der Innovationsförderung und Rechtssicherheit auch in anderen Legislativakten in Erwägung gezogen werden sollten.

Hinsichtlich der in den Artikeln 2 bis 8 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Schaffung neuer rechtlicher Experimentierklauseln in sieben Fachgesetzen möchte ich an dieser Stelle noch die folgenden Bemerkungen machen:

2. Änderung des Onlinezugangsgesetzes (Artikel 3)

Der neu vorgesehene § 13 des Onlinezugangsgesetzes (OZG) soll den Probebetrieb der Europäischen Briefftasche für die Digitale Identität (EUDI Wallet) ermöglichen. In Absatz 1 und 2 werden Abweichungen von den §§ 8, 8a OZG durch Zulassung durch das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung ermöglicht.

Die §§ 8, 8a OZG dienen dem Schutz der personenbezogenen Daten. Zu Erprobungszwecken ist eine Abweichung von diesen Bestimmungen grundsätzlich denkbar. So könnte der Anwendungsbereich der §§ 8, 8a OZG auch auf einen Prototyp der Wallet erstreckt werden und somit eine rechtliche

Grundlage für Datenverarbeitung bieten. Allerdings bitte ich um die Klarstellung, dass die Zweck- und Speicherbeschränkungen der §§ 8, 8a OZG nicht durch Abweichungen unterlaufen werden und dass jedenfalls nochmals in Anpassung des Entwurfs des Änderungsantrags oder zumindest im Kontext Ihrer weiteren Beratungen explizit festgehalten wird, dass die Anforderungen der DSGVO gelten.

Die in Absatz 2 des § 13 enthaltene Wiederholung, dass für eine erstmalige Einrichtung einer Europäischen Briefftasche für die Digitale Identität die nach Artikel 5a Absatz 11 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 vorausgesetzte Sicherheitsstufe „hoch“ gilt, begrüße ich. Ich schlage vor, die Wörter „der erstmaligen Einrichtung“ zu streichen, da die europäische Briefftasche die Anforderungen in Bezug auf die Sicherheitsstufe ‚hoch‘ gemäß Art. 5a Abs. 5 lit d eIDAS-VO durchgängig erfüllen muss.

Bei der Vornahme der Risikoabwägung, welche vor einer Entscheidung über die Zulassung von Abweichungen durch das BMDS erfolgt, sollte die Expertise des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik einbezogen werden. Ebenso sollte in Fragen, die den Datenschutz berühren, die Expertise meines Hauses einbezogen werden.

Ich schlage daher folgende Änderung von § 13 Abs. 2 S. 3 OZG-E sowie Einfügung eines neuen Satz 4 vor:

„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.**“

Nach § 13 Abs. 4 OZG-E können weitere, den jeweils erforderlichen Vertrauensniveaus entsprechende Authentifizierungs- und Identifizierungsmittel getestet werden. Die erreichten Sicherheitsniveaus sollten durch die Prüfung des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik bestimmt werden. Ich schlage daher folgende Ergänzung des Wortlauts des § 13 Abs. 4 S.2 OZG-E vor:

„Das durch die weiteren Authentifizierungs- und Identifizierungsmittel erreichte Sicherheitsniveau wird durch Prüfung des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik bestimmt.“

3. Änderung des Unternehmensbasisdatenregistergesetzes (Artikel 5)

Die Integration des Basisregisters in die größere Landschaft der Verwaltungsdigitalisierung und des Once-Only-Prinzips ist aus meiner Sicht ganzheitlich und zukunftsorientiert zu denken. Der Fokus der Experimentierklausel zum Unternehmensbasisregistergesetz (UBRegG) wäre daher zu erweitern und sollte auch den Anschluss des Basisregisters und der mit ihm über die bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer (BWiNr) verbundenen Stellen an das allgemeine Datenschutzcockpit (DSC) gemäß § 10 Onlinezugangsgesetz (OZG) zu umfassen.

Ich schlage daher die Ergänzung eines neuen Satz 3 in Artikel 5, § 12 Abs. 2 der Experimentierklausel vor:

„Für den Anwendungsfall gemäß Absatz 1 Nummer 1 ist auch der Anschluss an das Datenschutzcockpit nach § 10 Onlinezugangsgesetz zu untersuchen und zu erproben.“

Grundsätzlich begrüße ich die Experimentierklausel zur Erprobung eines Anschlusses des Basisregisters an das Nationale Once-Only-Technical-System (NOOTS) in Art. 5, § 12 UBRegG-E. Der Anwendungsfall des Art. 5, § 12 Abs. 1 Nr. 1 UBRegG-E würde jedoch schon in der Erprobung und erstrecht bei darauffolgender Real-Umsetzung zu einer erheblichen Ausweitung des Anwendungsbereichs des Stammdatensatzes im Sinne des § 3 UBRegG sowie der BWiNr im Sinne des § 2 UBRegG führen.

Ziel eines Anschlusses des Basisregisters an das NOOTS ist die bereichsübergreifende Nutzung der Stammdaten und der BWiNr für Zwecke des Once-Only-Prinzips. Diese nun bereichsübergreifende Verwendung ist datenschutzrechtlich durch Transparenzgewährung, Kontrolle und strukturelle Hemmnisse gegen eine übermäßige Zusammenführbarkeit auszugleichen (siehe u. a. BfDI 32. Tätigkeitsbericht, S. 101), soweit es sich dabei um personenbezogene Daten handelt, was etwa bei Einzelunternehmern und Kaufleuten der Fall ist. Gerade die Transparenz ist aus meiner Sicht ein fundamentaler Baustein für eine bürgergerechte Verwaltungsdigitalisierung.

Ein Ausgleich ist dabei über bestehende Instrumente des URegG nicht ausreichend zu erreichen. Ein dem DSC ähnliches Transparenzinstrument ist zwar für das Basisregister selbst gemäß §§ 7, 10 Nr. 3 i. V. m. § 7 URegV vorgesehen. Doch das URegG-Transparenzmodul kann ausschließlich reduzierte Protokolldaten des Basisregisters anzeigen und nicht die weiteren Stellen, die im NOOTS zukünftig auf die Daten des Basisregisters in der Rolle als Data Provider Zugriff haben werden oder eigenständige, mit der BWiNr verknüpfte, Datensätze vorhalten sollen. Die zukünftige Notwendigkeit des Anschlusses an das DSC zeigt sich auch mit Blick auf § 5 Abs. 3 E-Government-Gesetz. Hiernach sind ohnehin alle Übermittlungen im Rahmen des automatisierten Nachweisabrufes über das DSC transparent zu machen.

Um eine möglichst vollständige, aber gleichzeitig belastbare Voll-Integration des URegG in das Once-Only-System auf Basis des NOOTS sicherzustellen, sollte diese zentrale datenschutzrechtliche Ausgleichsanforderung von Anfang an mitbetrachtet werden. Zudem ist es sinnvoll, die Synergien aus den bereits geleisteten Vorarbeiten aus den Projekten zum NOOTS und zum DSC auch beim Basisregister zu nutzen. Der Weiterbetrieb eines eigenständigen, parallelen Transparenzmoduls dürfte bei einer Voll-Integration des Basisregisters insofern auch nicht aufwandsgerecht sein. Hier ließen sich durch eine Aufnahme des DSC in die Experimentierklausel frühzeitig Synergien heben.

4. Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (Artikel 6)

Der neu vorgesehene § 66c des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) soll der praktischen Erprobung eines Nachweisabrufes bei den zuständigen Behörden der Finanzverwaltung dienen. Die betroffenen Einkommensdaten unterliegen jedoch dem Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung (AO) und dürfen nur dann offenbart und verwertet werden, wenn dies entsprechend dem vom Bundesverfassungsgericht u.a. im Beschluss vom 27. Mai 2020 (1 BvR 1873/13) festgelegten sogenannten „Doppeltürprinzip“ durch Bundesgesetz ausdrücklich zugelassen ist (§ 30 Absatz 4 Nr. 2 AO) oder die betroffene Person zustimmt (§ 30 Absatz 4 Nr. 3 AO). An einer „ausdrücklichen“, mithin insbesondere ausreichend bestimmten Regelung fehlt es. § 66c Absatz 1 BAföG-E nimmt lediglich allgemein auf die „nach den Abschnitten III bis VII benötigten Einkommensdaten der Eltern, Ehegatten und Lebenspartner der Antragsteller“ Bezug.

Auch fehlt es an einer Klarstellung, dass der Begriff „betroffene Person“ gemäß § 66c Absatz 2 BaföG-E den jeweiligen Dritten adressiert, dessen Daten abgerufen werden sollen. Eine Zustimmung des Antragstellers als insoweit „betroffene Person“ vermag die angestrebte Datenübermittlung der zuständigen Finanzbehörden weder steuer- noch datenschutzrechtlich zu rechtfertigen. Ich schlage daher die folgende Ergänzung des Wortlauts von § 66c Absatz 2 BaföG-E vor:

„Für ihre freiwillige Teilnahme am Erprobungsvorhaben müssen **Eltern, Ehegatten und Lebenspartner der Antragsteller als** betroffene Personen auf dessen wesentliche Rahmenbedingungen vorab hingewiesen werden.“

Zudem sollte eine Erprobung stets nur zeitlich befristet möglich sein. Zwar sieht § 66c Absatz 3 Satz 2 BaföG-E vor, dass Abweichungen und Ergänzungen auf bis zu zwei Jahre zu befristen sind. Jedoch ist dies gemäß § 66c Absatz 3 Satz 3 BaföG-E „wiederholt“ und ohne Regelung einer Höchstdauer möglich. Ich schlage daher die folgende Ergänzung des Wortlauts von § 66c Absatz 3 Satz 3 BaföG-E vor:

„Abweichungen und Ergänzungen können wiederholt um bis zu zwei Jahre verlängert werden; **das Erprobungsverfahren darf die Dauer von insgesamt 5 Jahren nicht überschreiten.**“