

Reallabore-Gesetz

Reallabore als strategische Voraussetzung für die Realisierung neuer Infrastruktur und Industrie

Hintergrund

Mit dem Reallaborgesetz verknüpfen Politik und Wirtschaft große Hoffnungen für eine schnelle und unbürokratische Erprobung von Innovationen und smarterer Regulierung. Insbesondere in Bezug auf die kommenden Net Zero Valleys des NZIA eröffnen Reallabore das Potenzial, in räumlich abgegrenzten Bereichen Projekte unter Experimentierklauseln zu realisieren. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse können dann effektiv zur Staatsmodernisierung beitragen.

Der Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD (Drucksache 21/218 vom 20. Mai 2025) verfolgt das Ziel, Reallabore als Instrument der Innovationsförderung und des regulatorischen Lernens zu stärken. Dafür legt das Reallaborgesetz folgende zentrale Regelungsaspekte fest:

Das Gesetz definiert erstmals einheitliche Begriffe für Reallabore, Experimentierklauseln und regulatorisches Lernen (§ 2 ReallaboreG). Es verankert ein Reallabore-Innovationsportal des Bundes (§ 3), das innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten als digitale Anlaufstelle für Beratung, Information, Vernetzung und Wissenstransfer eingerichtet wird. Dieses Portal durchläuft zunächst einen maximal vierjährigen

Pilotbetrieb. Es sammelt Informationen über Konzeption, Umsetzung und Auswertung von Reallaboren, nimmt Meldungen über rechtliche Hürden entgegen und leitet die daraus gewonnenen Erkenntnisse an die zuständigen Bundesministerien weiter.

Kern des Gesetzes bildet eine innovationsfreundliche Ermessenslenkung (§ 4): Bei Genehmigungsentscheidungen auf Grundlage bestehender Experimentierklauseln sollen Behörden künftig die Ziele der Innovationsförderung und des regulatorischen Lernens berücksichtigen. Zudem enthält das Gesetz Vorgaben zur Dauer und Verlängerung von Reallaboren (§ 5): Die Erprobungsdauer soll so gewählt werden, dass der Erprobungszweck erfüllt und ausreichend regulatorische Erkenntnisse gesammelt werden können. Eine Verlängerung kann maximal zweimal für die in der Experimentierklausel genannte Dauer erfolgen. Ergänzend verpflichtet das Gesetz die Genehmigungsbehörden zur Zusammenarbeit mit dem Innovationsportal (§ 6), regelt das regulatorische Lernen durch Monitoringberichte (§ 7) und etabliert eine Berichtspflicht des BMWi an den Deutschen Bundestag alle drei Jahre (§ 9). Der einmalige Erfüllungsaufwand für den Bund beträgt rund 2,68 Millionen Euro.

Strategische Lücken des Gesetzes

Das Reallaborgesetz bleibt als reines Rahmengesetz hinter seinen Möglichkeiten zurück. Es schafft selbst keine neuen Experimentierklauseln, sondern gilt nur für bundesgesetzliche Regelungen, die bereits solche Klauseln enthalten (§ 1 Abs. 2). Zwar kann das Reallabore-Innovationsportal (§ 3) als Anlaufstelle dienen, um rechtliche Hürden strukturiert zu melden, doch besteht die erhebliche Gefahr, dass zahlreiche Reallabore aufgrund fehlender Experimentierklauseln in zentralen Rechtsgebieten gar nicht erst entstehen. Damit verpasst das Gesetz die Chance, ein echter Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung zu sein: Es enthält keine verkürzten Fristen, keine Genehmigungsfiktionen und keine Konzentrationswirkung. Es macht Genehmigungen nicht schneller, sondern gestaltet lediglich die Ermessensausübung potenziell innovationsfreundlicher.

Diese Lücke wiegt besonders schwer im Kontext der EU-Verordnung zu Net Zero Valleys, die regulatory sandboxes vorsieht, die deutlich weitergehen, als das, was dieses Gesetz ermöglicht. Es fehlt eine spezifische Experimentierklausel für Net Zero Valley-Projekte, die zeitlich befristete Ausnahmen von BImSchG-Anforderungen, verkürzte Genehmigungsfristen oder vereinfachte Verfahren für integrierte Energiesysteme eröffnen würde. Gerade für Industrieprojekte in Net Zero Valleys braucht es Ausnahmen in Bereichen, in denen solche Klauseln typischerweise bislang nicht existieren.

Fachgesetzliche Experimentierklauselerfordernisse für die Umsetzung der Net Zero Valleys

Im Immissionsschutzrecht enthält das BImSchG in seiner jetzigen Fassung keine

Experimentierklausel für industrielle Großanlagen. Der im Rahmen der föderalen Modernisierungsagenda angestrebte Paradigmenwechsel weg vom Grundsatz des Genehmigungsvorbehaltes hin zu reinen Anzeigepflichten als Regelfall könnte hier exemplarisch erprobt werden.

Im Planungsrecht existieren für Planfeststellungsverfahren etwa für Leitungsinfrastruktur keine Erprobungsmöglichkeiten im Sinne dieses Gesetzes. Der Reallaboransatz könnte zur Erprobung eines Abbaus von Planfeststellungs- und Genehmigungspflichten oder zur Errichtung von Sonderplanungszonen für neue Industriegebiete genutzt werden.

Im UVP-Recht müssen im Rahmen der Umsetzung des Net Zero Industry Acts auch im Hinblick auf erforderliche Umweltprüfungen Ausnahmen für eine beschleunigte Realisierung erprobt werden können. Innerhalb von ausgewiesenen Beschleunigungsgebieten sollten im europarechtlich zulässigen Rahmen Umweltprüfungen von der Vorhaben- auf die Gebietsebene verlagert werden können, wie es im Bereich der Windenergie bereits vorgesehen ist.

Für einen schnellen und durchgreifenden Erfolg des Reallaboransatzes bedarf es daher eines Artikelgesetzes, das Beschleunigungsmöglichkeiten in den einzelnen Fachgesetzen gleichzeitig für die Praxis eröffnet.

Auch die Befristungsproblematik bleibt ungelöst. Die im Gesetz vorgesehene Verlängerungsmöglichkeit (§ 5 Abs. 2) gibt zwar etwas mehr Planungssicherheit als bisher, doch Reallabore bleiben per Definition temporär. Eine Großinvestition mit Amortisationszeiten von 15 bis 20 Jahren lässt sich schlecht auf einer „Erprobung“ aufbauen. Was nach dem Ablauf passiert, wenn der

Rechtsrahmen nicht angepasst wurde, klärt das Gesetz nicht.

Entscheidend für eine echte Beschleunigung von Genehmigungsverfahren wäre, dass Experimentierklauseln auch tatsächlich genutzt werden können. Dafür braucht es definierte Übergangsregime, die festlegen, was mit erfolgreich erprobten Innovationen passiert, wenn die Erprobungszeit vor einer Anpassung des Rechtsrahmens endet. Es bedarf einer Regelung, die Spielräume für die Innovationsimplementierung in räumlich abgegrenzten Gebieten wie den Net Zero Valleys für die notwendige Dauer zulässt und darüber hinaus eine Schutzwirkung für bestehende Anlagen entfaltet.

Um das Instrument des Reallabors und die entsprechenden Chancen noch stärker im Bewusstsein von Verwaltungspraktikerinnen und -praktikern zu verankern, befürworten wir zudem die von Verwaltungsexperten angeregte Integration der vorgesehenen Regelungen des Gesetzentwurfs in das für das deutsche Verwaltungsverfahrenrecht maßgebliche Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

Netzwerk 10 wird durch die 21Staatskunst gGmbH gehostet.

21Staatskunst gGmbH
Frenrade 17
24361 Klein Wittensee
Geschäftsführer: Thomas Losse-Müller, Jörn Bielfeldt

Dieses Monitoring wird herausgegeben von:

Dr. Marian Jacobs
marian.jacobs@netzwerk10.de

Prof. Dr. Thilo Rohlfs
thilo.rohlfs@netzwerk10.de