

Regulatorisches Experimentieren im IT-Recht

Verfassungs- und unionsrechtliche Leitplanken für KI-Reallabore

Michael B. Strecker

Humboldt-Universität zu Berlin
LexMea.de

Herbstakademie 2026

Gliederung

A. Systematisierung

Arten regulatorischer Experimente

B. Normdispens in Reallaboren

Aktuelle Relevanz; Definition; Ausgangsproblem & Ziele

C. Rechtliche Grenzen

Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip; Grundrechte; Beihilfeverbot

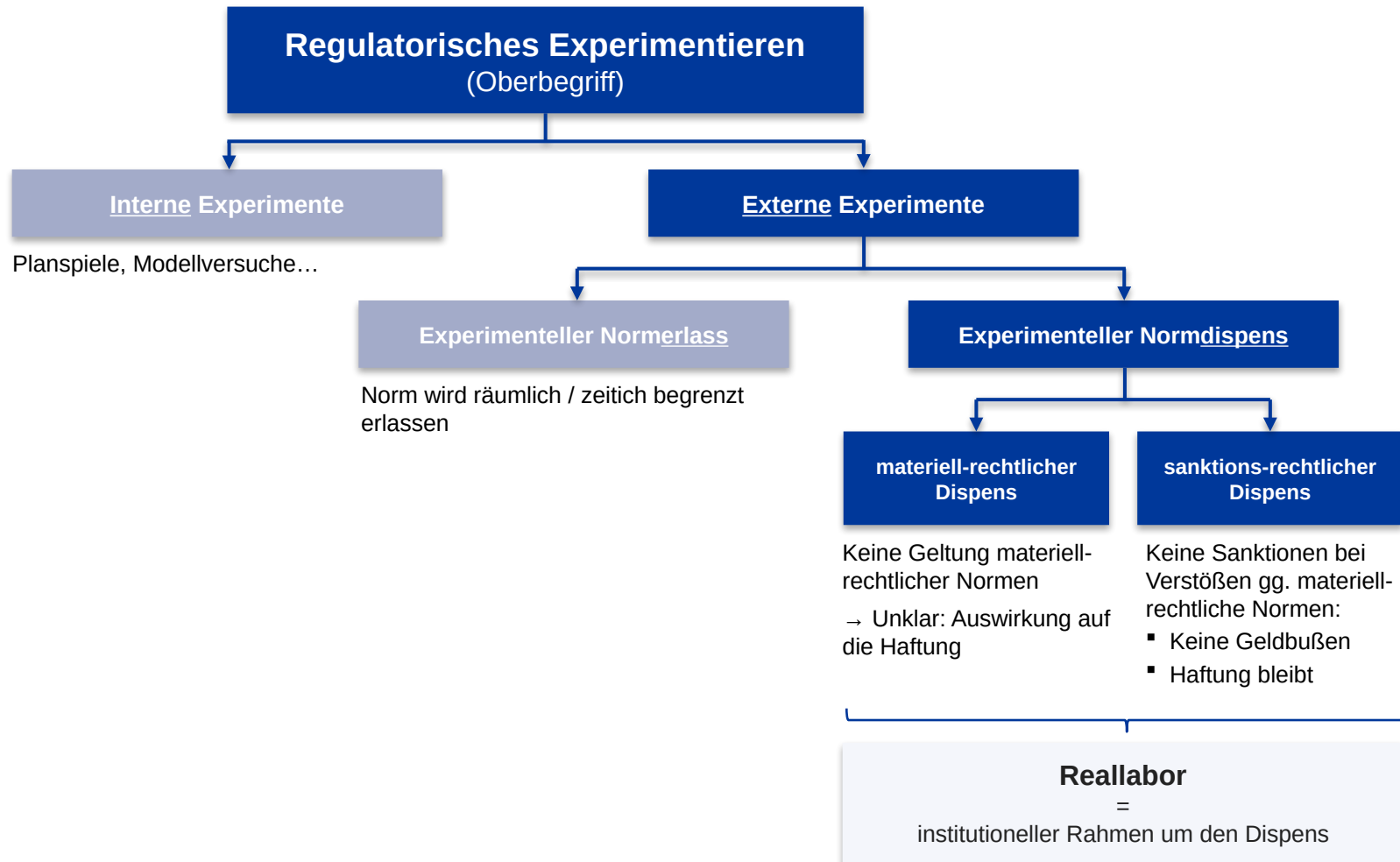
D. Operationalisierung

Fokus auf das Zulassungsverfahren

E. Fazit

A. Systematisierung

Arten regulatorischer Experimente



B. Normdispens in Reallaboren

Aktuelle Relevanz

Entwicklung

- **2016:** UK FCA → FinTech Sandbox / (dt. Reallabor)
- **2024:** 70 % der EU-Staaten mit FinTech-Reallabor – keins in DE
- **EU:**
 - Art. 33 NZIA
 - Art. 33 Abs. 2 CRA
 - Art. 10 ff. Interoperable Europe Act
 - Art. 113 ff. Arzneimittel-VO
 - **Art. 57 ff. KI-VO**



B. Normdispens in Reallaboren

Definition

Art. 57 KI-VO – KI-Reallabore

- **Pflicht:** mind. ein nationales Reallabor bis 2.8.2027 (Abs. 1)
- **Kontrollierte Umgebung; Tests unter Realbedingungen** (Abs. 5)
- **Behörden:** Anleitung, Aufsicht, Unterstützung (Abs. 6)
- **Keine Bußgelder**
= sanktions-rechtlicher Dispens (Abs. 12 S. 2, 3)
- **Zivilrechtliche Haftung** ggü. Dritten bleibt bestehen (Abs. 12 S. 1)



Befund der Literatur:

Regulatorisches Experimentieren gilt weiterhin als „underresearched“.

Ziel des Beitrags:

Systematisierung der Formen und Ableitung rechtlicher Leitplanken.

B. Normdispens in Reallaboren

Definition

	Sanktionsrechtlicher Dispens	Materiellrechtlicher Dispens?
Produkt-sicherheitsrecht (<i>ex ante-Regulierung</i>)	Art. 57 Abs. 12 S. 1, 2 KI-VO: ▪ Gegen Entwickelnde, die den Reallaborplan einhalten und mit den Behörden kooperieren werden <i>keine Geldbußen</i> verhängt. ▪ <i>Haftung</i> bleibt bestehen.	Art. 3 Nr. 57 KI-VO: Ein „<i>Test [unter Realbedingungen gilt] nicht als Inverkehrbringen oder Inbetriebnahme des KI-Systems im Sinne dieser Verordnung [...]</i>“ → Folge: Anbieterpflichten der Art. 16 ff. KI-VO entfallen tatbestandlich
Produkt-haftung (<i>ex post-Regulierung</i>)	<i>Keine Auswirkungen</i>	▪ Bisher: Indizwirkung der Prod.-sicherheitsvorschriften für Begriff des Produktfehlers im ProdHaftG ▪ Künftig: Noch stärkere Koppelung durch neue ProdHaftRL ▪ Art. 7 Abs. 1 Var. 2, Abs. 2 f), ▪ Art. 10 II b) ProdHaftRL

B. Normdispens in Reallaboren

Definition

Bewertung

- **Entstehungsgeschichte:** Redaktionelles Versehen
- **De lege ferenda:**
 - Art. 3 Nr. 57 KI-VO streichen → Realtests gelten als Inverkehrbringen
 - Art. 79 ff. KI-VO (Marktüberwachung) und Art. 43 KI-VO (Konformitätsbewertung) werden für Realtests ausgesetzt

B. Normdispens in Reallaboren

Ausgangsproblem und Ziele

Ausgangsproblem 1

Technische Komplexität und
Entwicklungsgeschwindigkeit
→ Wissensdefizite des Normgebers

Ziel 1

Lernen des Normgebers
Aber auch: Lernen der Entwickelnden

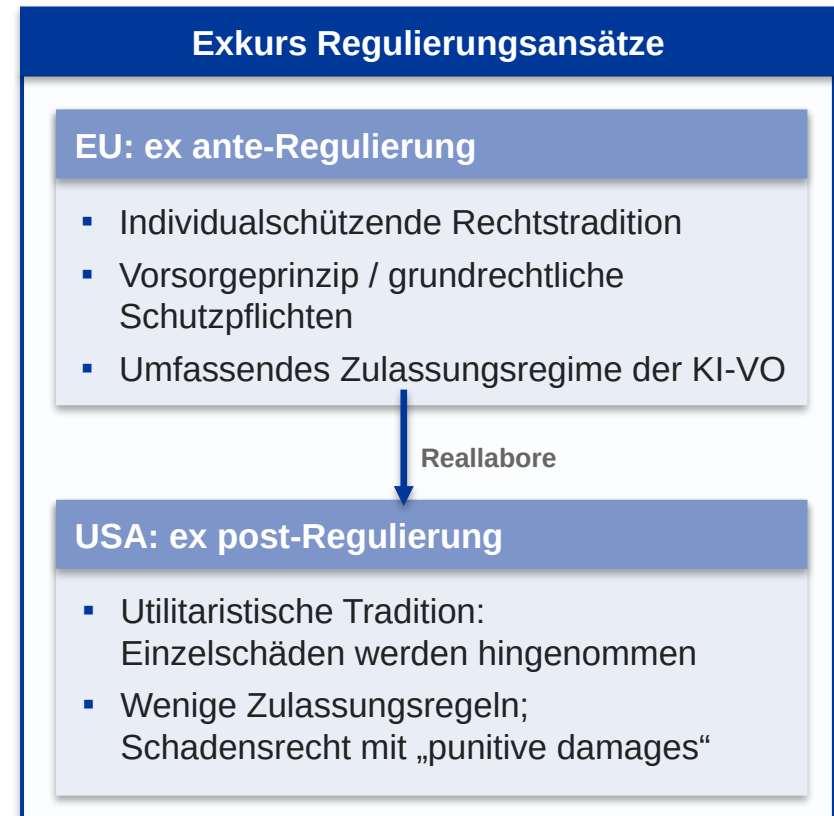
Mittel 1

- Evaluation
- Berichte
- Aufsicht

B. Normdispens in Reallaboren

Ausgangsproblem und Ziele

Ausgangsproblem 2
Internationale Deregulierung → Steigender Wettbewerbsdruck
Ziel 2
Innovationsförderung → „Innovationsprinzip“? Deregulierung? Aushöhlung gesetzlicher Standards?
Mittel 2
Sanktionsrechtlicher Dispens
Grenzen
→ Vorsorgeprinzip, Grundrechte, Wettbewerbsrecht



Dazu bereits: M. Strecker, RD 2021, 124 ff.

C. Rechtliche Grenzen

Prüfungsprogramm

I.

**Demokratie- und
Rechtsstaatsprinzip**

II.

Grundrechte

III.

III. Beihilfeverbot

Ziel: Leitplanken zur Austarierung der Interessen von Normgeber, Entwickelnden, Mitbewerbern und Betroffenen geformt zu konkreten Vorgaben an die einfachrechtliche Ausgestaltung (→ D.).

C. Rechtliche Grenzen

I. Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip

1. Vorrang des Gesetzes

- Dispens bedarf einer **Experimentierklausel**

2. Parlamentsvorbehalt

- **Wesentlichkeitsrechtsprechung:** Parlament muss wesentliche Entscheidungen selbst treffen
- **Wesentlich** = was Grundrechte maßgeblich berührt
- **Ergebnis:** Geregelt sein müssen
 - dispensable Normen
 - Adressaten
 - Dauer

3. Bestimmtheitsgebot

- **Maßstab:** Strengerer bei intensiverem Grundrechtsbezug
- **Ergebnis:** Zweck, Inhalt und Ausmaß müssen bestimmt sein
 - **Zweck:** Lernen oder Innovationsförderung? Welche Innovation?
 - **Inhalt:** Dispensable Normen?
 - **Ausmaß:** Dauer, Adressaten, Schutzmaßnahmen

Bewertung: Art. 58 Abs. 1, 2 KI-VO überlässt Auswahlkriterien und deren Gewichtung weitgehend unprädeteterminiert der Kommission und ist daher zu unbestimmt

C. Rechtliche Grenzen

II. Grundrechte

1. Entwickelnde

Eingriff in Berufsfreiheit?

- Eingriff durch KI-VO wird durch das Experiment reduziert / aufgehoben
- Berichts- und Aufsichtspflichten verhältnismäßig, da
 - Teilnahme freiwillig
 - Ausstieg jederzeit möglich

2. Betroffene

Schutzpflichtenkonstellation: höhere Risiken durch weniger Schutzvorschriften
→ Untermaßverbot oder fließender Maßstab?

Ergebnis: Erforderlich ist...

- **selektives Zulassungsverfahren**
- Vorgabe von Risikominderungspflichten
- Aufsicht
- *str.:* sanktionsrechtlicher Dispens und Bestehen der Haftung

3. Wettbewerber

Eingriff in Wettbewerbsfreiheit? Gleichbehandlungsgrundsatz?

- Kein Anspruch auf Teilnahme; regulärer Zulassungsweg bleibt
- Rechtfertigung durch „Innovationsförderung„?
 - Erkenntnisse können verallgemeinert werden und
 - dienen dem Gemeinwohl

Ergebnis: Erforderlich ist...

- **Gemeinwohlnutzen-Kriterium bei Auswahl**
- Evaluation

C. Rechtliche Grenzen

III. Beihilferecht (Art. 107 Abs. 1 AEUV)



Begünstigung

- Rechtsberatung
- Bußgeldverzicht bis 15 Mio. EUR / 3 % (Art. 99 Abs. 4)



Belastung des Haushalts

EuGH:

- (+) Verzicht auf fällige Bußgelder (Kommission/Niederlande)
- (-) Erlaubnis ohne Bußgeldanfall (London-Taxis)

Entsteht die Geldbuße bereits vor Verhängung?

- Art. 99 Abs. 3, 4 KI-VO: „werden verhängt“
- Art. 99 Abs. 7 KI-VO, § 1 Abs. 2 OWiG:
Entschließungsermessen
- Aber: maßgeblich sind die Wirkungen → (+).

C. Rechtliche Grenzen

III. Beihilferecht (Art. 107 Abs. 1 AEUV)

Art. 107 Abs. 3 b, c) – Notifizierung	Dauer mehrere Monate; ggf. je Reallabor oder Maßnahme einzeln	kaum praktikabel
De-Minimis-VO	300.000 EUR / 3 Jahre; Transparenzgebot (Art. 4): Bußgeldverzicht nicht vorab quantifizierbar, keine Obergrenze	scheidet aus
Art. 25 AGVO – experimentelle Entwicklung	Beratung beihilfefähig (Abs. 3 d), Intensität aber nur 25–80 % (Abs. 5, 6)	teilweise
Art. 28 AGVO – Innovationsbeihilfen KMU	„Reallabore“ als Erprobungsinfrastruktur (Art. 2 Nr. 98a, seit 2023): bis 100 %, max. 220.000 EUR / 3 J. → (+) Beratung + Abschlussdokumente	freigestellt
	→ (–) Bußgeldverzicht , da in Art. 25/28 AGVO nicht gelistet und nicht vorab quantifizierbar (Transparenzgebot, Art. 5 AGVO).	nicht freigestellt

Vorschlag: AGVO-Ergänzung oder besondere FreistellungsVO

C. Rechtliche Grenzen

Zusammenfassung

Vorbehalt des Gesetzes

Experimentierklausel

Wesentlichkeit & Bestimmtheit

- Zweck
- Inhalt (dispensable Normen)
- Ausmaß (Dauer, Zulassung, Schutzmaßnahmen)

Grundrechte

- Selektives Zulassungsverfahren
- Gemeinwohlnutzenkriterium
- Evaluation zur Verallgemeinerung der Erkenntnisse
- Pflicht zum Ergreifen von Schutzmaßnahmen
- str.: sanktionsrechtlicher Dispens bei erhaltenem Haftungsregime

D. Operationalisierung

Zulassungsverfahren

Kriterienorientierte Auswahl

Geeignete Kriterien:

- **Innovationshöhe**
Neuheit + Entwicklungsrisiko, nicht technischer Disruptionsgrad
- **Dispenserforderlichkeit**
Rechtsunsicherheit + Repräsentativität; KMU-Gewichtung; EU-Steueranknüpfung
- **Gemeinwohlnutzen**

Ungeeignete Kriterien:

- **Kommerzieller Nutzen**
- **Testreife**
- **Expertise**

Verfahren:

Punktesystem nach gewichteten Kriterien; Kurzantrag + Jury-Pitch vor Vollantrag

D. Operationalisierung

Zulassungsverfahren

Studienorientierte Auswahl

Problem: Rein kriterienbasierte Auswahl → kein Referenzmaßstab;
Unternehmensberichte tendieren zur Deregulierung → politisches cherry picking

Lösung: Teil der Plätze kohortenbasiert nach Studiendesign vergeben

Mögliche Hypothese:

Ein definierter Normdispens (A) für Reallabor-Teilnehmende (Treatmentgruppe) verringert die regulatorisch bedingte Entwicklungsbelastung B_{burden} (B_{time} , B_{cost}) und erhöht die Risiken für Betroffene B_{risk} nicht über eine Toleranzgrenze Δ hinaus (Nicht-Unterlegenheit) – im Vergleich zu vergleichbaren Unternehmen außerhalb (Kontrollgruppe, Matching).

Δ = die maximal akzeptierte Erhöhung der Risiken für Betroffene (B_{risk}), bis zu der eine Verringerung der Belastung für Unternehmen (B_{burden}) hingenommen wird.

→ Das ist keine empirische, sondern eine rechtspolitische Festsetzung.

E. Fazit

● Gefahr

Niedrige materielle Grenzen (Schutzpflichten, Diskriminierungsverbot).

Gefahr, dass Reallabore alleine der Innovationsförderung – als Selbstzweck – dienen.

● Chance

Reallabore bieten darüber hinaus die Chance zur Förderung gemeinwohlorientierter Technologien und zum effektiven Lernen.

● Desiderat

- Umgestaltung der Auswahlkriterien
- Aufnahme einer hypothesengeleitete Auswahl und Evaluation; Toleranzgrenze Δ als offene rechtspolitische Entscheidung

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit! Let's talk!



Dipl. sc. pol. Univ., Dipl. iur.

Michael B. Strecker

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Humboldt-Universität zu Berlin

Gründer
LexMea GmbH

Michael.Strecker@hu-berlin.de