

Reallabore/Sandboxes als regulatorische Experimentierräume

Zusammenfassung

Als zentrale gesellschaftliche Herausforderungen erfordern Klimanotstand und der Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft durch Digitalisierung und Dekarbonisierung dringliche Lösungen. Ohne eine Beschleunigung technologischer, sozialer und institutioneller Innovationen werden diese nicht rasch genug umgesetzt werden können. Daher sind neue Maßnahmen und missionsorientierte Politikinstrumente notwendig, die Akteursgruppen abgestimmtes Handeln in relevanten Politikfeldern ermöglichen und möglichst zu Win-win-Situationen führen. Zunehmend etablieren sich dafür Initiativen und Instrumente, die die Schaffung von Experimentierräumen ermöglichen, in denen Innovationsprozesse unter begünstigenden regulatorischen Rahmenbedingungen beschleunigt werden können.

*Schaffung von
Experimentierräumen
für Innovationsprozesse*

Überblick zum Thema

In Österreich wurden erste Aktivitäten gestartet, beispielsweise zur Umsetzung der Klima- und Energiestrategie durch das Programm Energie. Frei.Raum (BMNT), sowie in den Bereichen Digitalisierung (BMVIT) und FinTech (BMF). Solche Reallabore (im englischen Sprachraum wird häufig der Begriff „Regulatory Sandboxes“ verwendet) ermöglichen es, als regulatorische Experimentierräume innovative Lösungen, Technologien, Produkte, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle für einen bestimmten Zeitraum und in einem kontrollierten Umfeld zu erproben. Dafür werden Ausnahmen von gesetzlichen oder regulatorischen Bestimmungen gewährt, die als Hemmnisse identifiziert wurden. Nach Beendigung der Experimentierphase werden diese gesetzlichen oder regulatorischen Freiräume bzw. Ausnahmen in der Regel wieder aufgehoben. Ziel von Reallaboren ist meist auch, in der Praxis erprobte Erfahrungen für die zukünftige Weiterentwicklung des Rechtsrahmens zu sammeln.

Initiativen zur Umsetzung von Reallaboren sind ein vielversprechendes neues politisches Instrument, um Dekarbonisierung und Digitalisierung zu beschleunigen und chancenreich umzusetzen. Manche sprechen auch von einem Paradigmenwechsel beim Thema Innovation (BMW 2019). Damit verbunden ist aber auch ein zusätzlicher Bedarf an Abstimmung und Vernetzung auf und zwischen mehreren Governance Ebenen: Einerseits auf der Ebene der Gesetzgebung, um rechtliche Voraussetzungen für das Experimentieren zu schaffen und Lernerfahrungen gegebenenfalls in neue Gesetze einfließen zu lassen; zweitens auf Ebene der Exekutive, um politikfeldübergreifende Innovationsunterstützung anbieten zu können; drittens auf Ebene der Akteure und Stakeholder, um Innovationsprozesse umzusetzen und Lernerfahrungen in die legislativen Prozesse zurückzuspielen.

*3 relevante
Umsetzungs-
dimensionen:
Gesetzgebung,
Exekutive, Stakeholder*

*Anwendung in den
Bereichen FinTech,
eHealth, Blockchain,
Sharing Economy*

*Ziel: effektivere Balance
zwischen Regulierung
und
Innovationsförderung*

Regulatorische Experimentier- und Freiräume sind vor allem in zwei Bereichen hoher Innovationsdynamik als neues Politikinstrument in Erscheinung getreten: Einerseits besteht Bedarf in Innovationsfeldern mit raschem technologischem Fortschritt, vor allem im Bereich der Digitalisierung. Inzwischen werden Reallabore international in Digitalisierungsbereichen wie beispielsweise **FinTech, eHealth, eGovernment, autonomes Fahren, Blockchain** für das **Internet der Dinge** oder in der **Sharing Economy** angewendet. Hohe Innovationsdynamik trifft hier zum einen auf stark regulierte Sektoren, in denen – wie im Fall von Fintech – ein starker Wunsch der Innovatoren nach Deregulierung vorherrscht, und zum anderen auf Sektoren und Anwendungen, deren gesellschaftlichen Auswirkungen wenig vorhersehbar sind und für die noch keine gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen wurden. In beiden Fällen hinken legislative Prozesse den realen Entwicklungen hinterher. Anregungen für die jüngsten Bestrebungen in Österreich, Regulatory Sandboxes im FinTech-Sektor zu etablieren¹, liefert das seit 2015 bestehende Programm der Britischen Finanzmarktaufsicht, UK Financial Conduct Authority. Deren Ziel ist es, dem raschen technologischen Fortschritt in der Finanzwirtschaft zu begegnen, sowie eine effektivere Balance zwischen Regulierung und Innovationsförderung zu schaffen. Andererseits besteht Bedarf in Bereichen in denen große gesellschaftliche Herausforderungen zu lösen sind. Hier legitimiert der dringliche Handlungsbedarf missionsorientierte Innovationspolitik. Dies gilt insbesondere für die Dekarbonisierung von Städten, Industrien, sowie der Energie- und Mobilitätssysteme. Die Urgenz wird hier durch die Ausrufung des Klimanotstands durch Städte, Länder bis zum Europäischen Parlament unterstrichen. Die Forderung gilt auch für die Bereiche Bildung, Gesundheit und Sozialpolitik.

Die angestrebte Transformation des Energiesystems und die Maximierung des Einsatzes von erneuerbaren Energien bei effizienter Nutzung von vorhandenen und neuen Infrastrukturen machen es erforderlich, die Flexibilität im Energiesystem verstärkt nutzbar zu machen, um Netzstabilität und Versorgungssicherheit gewährleisten zu können. In einem zunehmend dezentral funktionierenden Energiesystem macht dies Innovationen im institutionellen und regulatorischen Rahmen notwendig. International haben Länder wie Deutschland, Großbritannien, Niederlande, Norwegen und Singapur bereits solche regulatorischen Experimentierräume im Bereich der Smart Grids etabliert. Andere Länder, wie Australien, Dänemark, Indien und Schweden, befassen sich ebenfalls mit derartigen Modellen. In Deutschland wurde für das Innovationsprogramm Schaufenster Intelligente Energie (SINTEG), auf Basis einer Ermächtigungsgrundlage im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) von der Bundesregierung der Gestaltungsspielraum einer Experimentierklausel genutzt und eine spezielle SINTEG Verordnung erlassen. In Großbritannien wird das Programm Innovation Link vom Energieregulator OFGEM angeboten, um gegebenenfalls auch Ausnahmeregelungen für Regulatory Sandboxes zu erlassen. In Italien werden vom

¹ Seit September 2020 gibt es in Österreich die erste Regulatory Sandbox für den FinTech-Bereich, siehe fma.gv.at/kontaktstelle-fintech-sandbox/fma-sandbox/; parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_00193/index.shtml.

Energieregulator ARERA zielgerichtet Ausnahmen in Bereichen gewährt und Projekte finanziert, in denen ein energiepolitisches Interesse identifiziert wurde (siehe Lo Schiavo et al., 2013). In den Niederlanden besteht seit einigen Jahren für Netzbetreiber und Energiegemeinschaften die Möglichkeit, um zeitlich limitierte Ausnahmen im Bereich der dezentralen Erzeugung erneuerbaren Stroms anzusuchen. Die rechtliche Basis bietet ein Dekret, „Crown decree for experiments with de-centralized renewable electricity generation“ (siehe Lammers et al., 2017).

Eine erste Analyse der existierenden Programme und Initiativen im Energiebereich (siehe ISGAN, 2019) legt nahe, dass es unterschiedliche Ansätze hinsichtlich Grad und Form der gesetzlichen Ausnahmetatbestände (Anpassung von Regulierungen oder Deregulierung) gibt. Sie weisen unterschiedliche Zugänge und Formate auf, sprechen verschiedene Akteure und Stakeholder an und gewähren Experimentierraum für unterschiedliche Themen und Innovationsbereiche (z. B. Sektorkopplung, Speicherlösungen, Flexibilität im Energiesystem, neue Tarif- und Geschäftsmodelle). Dementsprechend ist auch nicht zu erwarten, dass sich ein einheitliches Modell für das Design eines solchen Programms durchsetzen wird. Es besteht allerdings ein breiter Konsens über die Wichtigkeit und Notwendigkeit von wissenschaftlicher Begleitforschung und Ex-post Evaluierung als Teil der jeweiligen Initiativen. Weitere experimentelle Ansätze zu regulatorischen Freiräumen finden sich im Bereich sozialer Innovationen. Derzeit entwickelt man in mehreren Ländern Experimentierräume, um die Auswirkungen einer Umstellung des Wohlfahrtssystems auf Grundeinkommen zu testen. Das kürzlich abgeschlossene finnische Experiment mit Grundeinkommen wird gerade wissenschaftlich ausgewertet und evaluiert. Weitere Experimente mit Grundeinkommen findet man in den USA (z. B. Stockton in Kalifornien), sowie in Kanada mit einem inzwischen abgebrochenen Experiment in Ontario.

*Hohes Potenzial im
Energiebereich, aber
auch im Bereich sozialer
Innovation*

Relevanz des Themas für das Parlament und für Österreich

Bisher sind zu den hier erwähnten Reallabor-Programmen keine Erfahrungen aus wissenschaftlicher Begleitforschung oder ex-post Wirkungsanalysen verfügbar. Daher fehlen auch robuste vergleichende Befunde zu Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Umsetzungsmodelle. Dies erschwert es, bestehende Modelle von Reallaboren im nationalen Kontext ohne ein gewisses Risiko zu replizieren. Es weist aber auf den Paradigmenwandel im Bereich Innovation hin und betont den Bedarf an neuen Instrumentarien für den Fortschritt missionsorientierter Innovationspolitik. Die Einführung von Reallaboren und das Schaffen regulatorischer Experimentier- und Freiräume stellt weltweit eine Weiterentwicklung des Instrumentenkoffers missionsorientierter, transformativer Innovationspolitik dar. Sie könnten auch in Österreich zukünftig einen sehr wichtigen Beitrag zur Umsetzung der vier formulierten Missionsthemen in der Klima- und Energiestrategie #mission-2030 – (a) Plus Energie Quartiere, (b) integrierte regionale Energiesysteme, (c) Break-Through-Technologien für die Industrie und (d) energieeffiziente Mobilitätssysteme der Zukunft – leisten (BMVIT 2019). Die gesetzli-

*Fehlende Erfahrung,
Begleitforschung und
Wirkungsanalysen*

chen Grundlagen dafür müssen erst geschaffen werden, insofern der derzeitige gesetzliche Rahmen den zuständigen Behörden keinen Spielraum durch Ausnahmetatbestände zugesteht. Ein weiterer Aspekt in Bezug auf Beschleunigung von Innovation ist auch die Phase der Umsetzung Europäischer Rechtsmaterie in österreichisches Recht, wie beispielsweise das „Clean energy for all Europeans package“, die zwischen 2019 und 2021 zu erfolgen hat.

Regulatorische Experimentierräume können auf vier Formen von Ausnahmetatbeständen beruhen. Eine Ausnahme von einer Verbotsvorschrift ermächtigt eine Behörde von den festgelegten gesetzlichen Regelungen abzuweichen. Bei Ausnahmen von einem Genehmigungstatbestand verzichtet der Gesetzgeber auf das Erfordernis einer Genehmigung, auf eine Vorgehensweise oder einen Nachweis, und erleichtert oder streicht damit für die Innovatoren Arbeitsschritte und bürokratische Wege. Der Gesetzgeber kann auch zwecks Erprobung auf Nachweis- und Ausstattungserfordernisse verzichten. Es können weiters auch Bündelungs- und Auffangtatbestände genutzt werden, um Abweichungen von Zuständigkeits- und Formvorschriften (z. B. zwischen Bund und Ländern) zu regeln (BMWi 2019).

Vorschlag weiteres Vorgehen

*Organisations-
spezifische
Eigenlogiken,
Normen und Werte
prägen die Umsetzung*

Die erfolgreiche Steuerung eines komplexen Instruments wie Reallabore bedingt die Klärung von Fragen nach der Entwicklung von (Spiel-)Regeln sowie deren Durchsetzung und Kontrolle bei Aufbau, Betrieb, Weiterentwicklung und Nutzung der erzielten Ergebnisse. Jüngere Forschung aus dem Bereich der politikwissenschaftlichen Governance-Forschung weist darauf hin, dass in einem derartigen Zusammenhang organisationsspezifische Eigenlogiken, Normen, Werte, Regeln, Zielsetzungen, Anreizsysteme, Praktiken und Prozesse zu berücksichtigen sind (siehe Peters, 1998 und 2013). Dies trifft auch auf Regulierungsbehörden zu, deren Zielsetzungen weitestgehend in Zeiten festgelegt wurden, in denen mit ganz anderen gesellschaftlichen Herausforderungen (insbesondere Deregulierungen und Unbundling im Bereich der Energieversorgung und -verteilung) umzugehen war.

*Art und Weise der
Einbindung von Akteuren
beeinflusst zukünftige
Handlungsspielräume*

Neben der stärkeren Ausrichtung innovationspolitischer Agenden auf die klima- und energiepolitischen Zielsetzungen könnten regulatorische Experimentierräume den Spielraum zur Unterstützung der Energiewende erhöhen. Ob die Vorgabe des rechtlichen Rahmens und die Entwicklung von geeigneten Governance-Strukturen dafür ausreichend sind, ist in Anbetracht der Unterschiedlichkeit der Interessen und Vielfalt der betroffenen und beteiligten Akteure fraglich. Vielmehr wäre es ratsam auf der Ebene der Umsetzung darauf zu achten in welcher Form Akteure in Auswahl, Durchführung und Begleitung von Reallaboren eingebunden werden, welche Pfadlogiken sich dadurch im Innovationsgeschehen ergeben und wie die zukünftigen Handlungsspielräume dadurch beeinflusst werden könnten. Ebenso ist zu berücksichtigen für welche Zeiträume und räumliche Ausdehnungen Ausnahmetatbestände gelten sollen. Weiters ist die Frage der Aufsicht zu klären – um mit Juvenal zu sprechen: „Wer wird die Wäch-

ter selbst bewachen?“; und, last but not least, ist die Ausgestaltung der Lernprozesse sowohl für die legitimen Akteure, als auch für die mit der Governance betrauten Stellen, von zentraler Bedeutung.

Zitierte Literatur

- BMVIT 2019: Umsetzungsplan zur Energieforschungsinitiative in der Klima- und Energiestrategie, BMVIT in Kooperation mit WKO und Klima- und Energiefonds. Version 1.0 zur Mission Innovation Week im Mai 2019.
www.ikes-umsetzungsplan.at
- BMWi (2019). Freiräume für Innovationen - Das Handbuch für Reallabore. Deutsches Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/handbuch-fuer-reallabore.html
- ISGAN (2019): Innovative Regulatory Approaches with Focus on Experimental Sand-boxes: Smart Grid Case Studies. Casebook. International Smart Grid Action Network (ISGAN). May 2019,
iea-isgan.org/wp-content/uploads/2019/05/IS-GAN-Casebook-%E2%80%9CInnovative-Regulatory-Approaches-with-Focus-on-Experimental-Sandboxes%E2%80%9D.pdf
- Jenik, I., Lauer, K. (2017). Regulatory Sandboxes and Financial Inclusion. CGAP Working Paper
- Lammers, I. and Diestelmeier, L. (2017): Experimenting with Law and Governance for Decentralized Electricity Systems: Adjusting Regulation to Reality? Sustainability 2017, 9(2), 212;
- Peters, G. B. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. Research Paper, Canadian Centre for Management Development.
- Peters, G. B. (2013). "Toward policy coordination: alternatives to hierarchy." Policy & Politics 41(4): 569-584.
- Lo Schiavo, L. et al. (2013). Changing the regulation for regulating the change: Innovation-driven regulatory developments for smart grids, smart metering and e-mobility in Italy, Energy Policy,
dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2013.02.022