

Was ist eine Regulatory Sandbox?

von Louis Goral-Wood



Open Peer Review

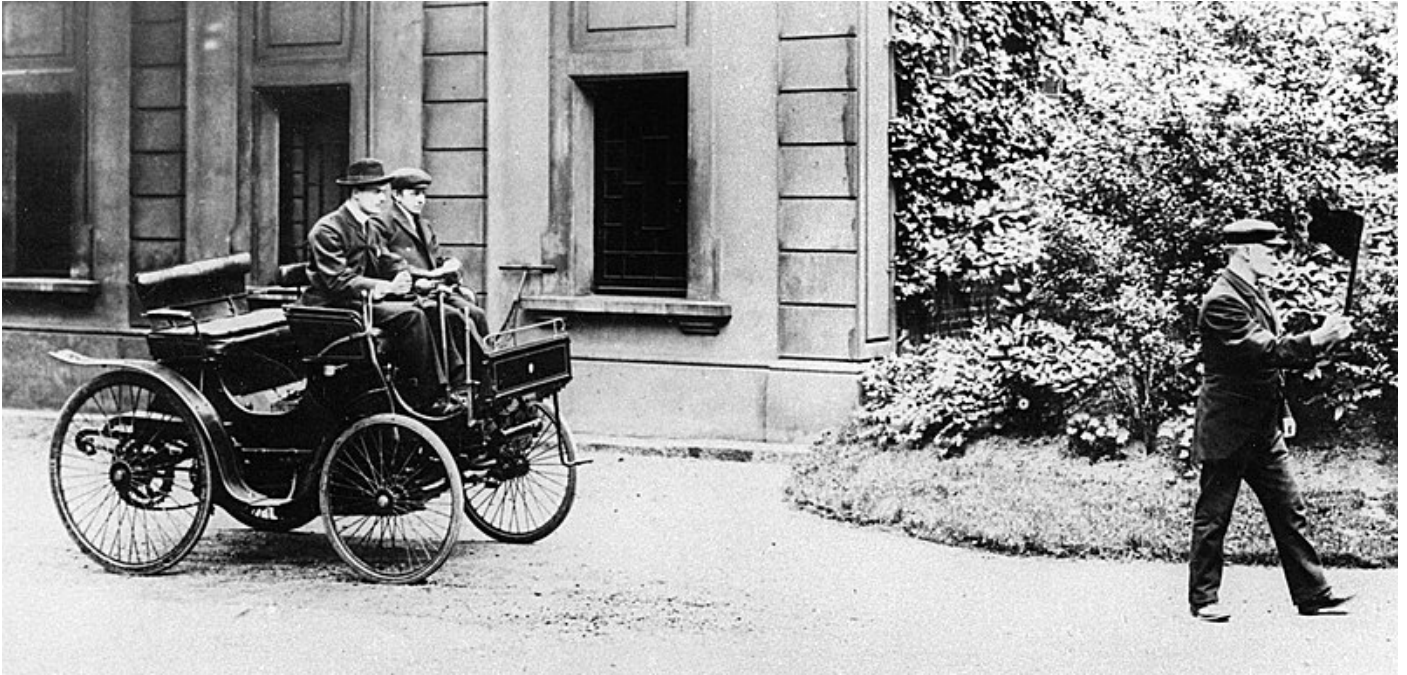
Dieser Beitrag wurde lektoriert von: Daniel Dischinger und Hendrik Eppelmann



Louis studiert Jura an der Universität zu Köln mit dem Schwerpunkt Völker- und Europarecht und arbeitet als studentischer Mitarbeiter am Institut der deutschen Wirtschaft im Kompetenzfeld Bildung, Zuwanderung und Innovation.

Wir schreiben das Jahr 1865: Dampfwagen, die Vorläufer der späteren Automobile mit Verbrennungsmotor, werden erstmals in einem größeren Umfang im öffentlichen Straßenverkehr eingesetzt. Der britische Gesetzgeber sorgte sich um eine erhöhte Unfallgefahr und verabschiedete den sogenannten *Red Flag Act*. Danach musste ein Dampfwagen von zwei Personen bei geringer Geschwindigkeit gefahren werden, während eine dritte Person dem Fahrzeug vorauszugehen und eine rote Flagge zu wehen hatte, mit der anderen Verkehrsteilnehmern das Herannahen des Dampfwagens signalisiert wurde. Nun gibt es aktuell keine Bestrebungen den Betrieb vollautomatisierter oder autonomer Fahrzeuge im öffentlichen Straßenraum von einem vorauseilenden menschlichen Flaggenträger abhängig zu machen.

Aber: Was hat sich heute – im Zeitalter der Digitalisierung – in der Art und Weise wie Gesetzgeber und Behörden auf Innovationen und ihre Risiken reagieren im Vergleich zum damaligen, aus heutiger Sicht durchaus befremdlich anmutenden, *Red Flag Act* eigentlich verändert?



Charles Rolls (Mitbegründer von Rolls Royce) steuert im Jahr 1896 einen Dampfwagen der Marke Peugeot.
Der Locomotive Act 1865 kann bei Interesse hier im Wortlaut nachgelesen werden.

Eine Veränderung ist die Erweiterung des regulatorischen Handlungsinstrumentariums um den Einsatz von Regulatory Sandboxes. Im Folgenden wird der Begriff der Regulatory Sandbox bestimmt, die Funktionsweise von Sandbox-Verfahren erklärt sowie ihre Vor- und Nachteile gegenübergestellt. Anschließend wird auf die Einrichtung von Regulatory Sandboxes im Legal-Tech-Bereich am Beispiel des US-Bundesstaates Utah eingegangen.

A. Begriffsbestimmung: Was ist eine Regulatory Sandbox?

In einer Regulatory Sandbox (*dt.: Reallabor*) können Unternehmen neue Produkte, Technologien und Geschäftsmodelle in einem begrenzten Umfeld unter realen Bedingungen testen. Im Wege von gesetzlich geregelten Experimentierklauseln oder anderen rechtlichen Flexibilisierungsinstrumenten wird ein regulatorisch modifiziertes Testumfeld für Produkte und Dienstleistungen geschaffen, die das geltende Recht nicht zulässt oder für die kein klarer Rechtsrahmen besteht. Zentral ist hierbei das damit verbundene „regulatorische Erkenntnisinteresse“: Es geht nicht allein um den wirtschaftlichen Praxistest einer neuen Technologie, sondern auch darum, was der Gesetzgeber für ihre Regulierung lernen kann. Dieses regulatorische Erkenntnisinteresse kann nicht nur darauf gerichtet sein, Informationen für eine Gesetzesreform zu sammeln, sondern auch im Zuge des Tests einer neuen Technologie behördliche Unsicherheiten über deren rechtliche Behandlung auszuräumen. Davon zu

unterscheiden sind solche Testräume, die begrifflich in Deutschland ebenfalls als Reallabore bezeichnet werden, bei denen es aber ausschließlich um Praxistests für neue Technologien geht, ohne das mit ihnen originär ein regulatorisches Erkenntnisinteresse verbunden ist. Ein Beispiel dafür sind Reallabore für die praktische Erprobung des Einsatzes von Power-to-Gas-Anlagen, welche die durch Solar- und Windkraft erzeugte Energie in Gas umwandeln, speichern und so im Wege einer Trennung von Erzeugung und Verbrauch das Potenzial haben die Energiewende zu beschleunigen.

B. Funktionsweise von Sandbox-Verfahren

Wie funktioniert eine Regulatory Sandbox? Dies sei anhand von zwei Beispielen erläutert. Dabei ist zu betonen, dass ein einheitliches Sandbox-Verfahren nicht existiert. Sandboxes unterscheiden sich stets einzelfallabhängig durch ihre Ausgestaltung.

Beispiel 1 – Delivery Robot Hamburg: *In Hamburg wurde der Einsatz eines autonomen Lieferroboters erprobt. Das Projekt setzte der Paketdienstleister Hermes in Kooperation mit dem Roboterentwickler Starship Technologies gemeinsam mit der Hamburger Innen- und Wirtschaftsbehörde um. Der Roboter wurde an drei Paketshops mit zwei Paketen pro Fahrt beladen. Er belieferte Testkunden, die sich vorab registriert hatten. Die Kunden erhielten per SMS vor Ankunft des Roboters einen Link, mit dem sie das Postfach des Roboters öffnen konnten.*

Der Roboter wurde fernüberwacht und durch einen Menschen – einen "Handler" – begleitet. Hermes und Starship Technologies waren die einzigen Teilnehmer in der Sandbox. Die ursprüngliche Initiative für den Einsatz der Sandbox ging auf das Unternehmen Hermes zurück, das die Idee an das Logistikreferat der Hamburger Wirtschaftsbehörde herangetragen hatte. Die Behörden in Hamburg verfolgten das regulatorische Erkenntnisinteresse rechtliche Hürden eines in der Zukunft vollständig unbegleiteten Betriebs autonomer Lieferroboter zu identifizieren.

Beispiel 2 – Sandbox der UK Financial Conduct Authority (FCA): Das Angebot von Finanzprodukten und -dienstleistungen unterliegt in Großbritannien einem strengen Erlaubnisverfahren. Für FinTech-Start-ups besteht im Angesicht eines rechtlich komplexen, kostspieligen Zulassungsverfahrens keine Möglichkeit, ihr Geschäftsmodell vorab ohne Erlaubnis zu testen. Dabei besteht beim Einsatz neuer Finanztechnologien regelmäßig behördliche und unternehmerische Rechtsunsicherheit dahingehend, welche Regelungen des Finanzaufsichtsrechts anzuwenden sind. Daher setzt die FCA eine Regulatory Sandbox für FinTech ein, in der Unternehmen unter finanzaufsichtsrechtlichen Erleichterungen am Markt aktiv werden können. Unternehmen können sich für eine Teilnahme an der Sandbox bewerben, wenn sie folgende Zulassungskriterien erfüllen: Es werden nur Finanzprodukte und -dienstleistungen zugelassen, die für den Gebrauch in Großbritannien gedacht sind und Innovationen mit sich bringen. Sie müssen einen quantifizierbaren Verbraucher nutzen aufweisen und regulatorischen Hürden begegnen, d.h. es besteht aufseiten der FCA im Einzelnen Unsicherheit über ihre finanzaufsichtsrechtliche Behandlung. Schließlich muss das Unternehmen das Produkt technisch hinreichend weit entwickelt haben, sodass es für einen Test unter realen Bedingungen geeignet ist.

Einem Sandbox-Verfahren geht die Frage nach der Erforderlichkeit voraus. So bedarf es einer Sandbox nur dann, wenn sie der Befriedigung eines regulatorischen Erkenntnisinteresses dienen kann. Geht es allein darum, dass staatliche Innovationsförderung betrieben werden soll, oder sind die Risiken einer Technologie und ihre gesetzgeberische oder behördliche Behandlung eindeutig, bedarf es keiner Sandbox. Im Beispiel 1 wollten die Behörden die regulatorischen Hürden für einen im Einzelnen rechtlich noch unklaren vollständig unbegleiteten Betrieb von autonomen Zustellrobotern ermitteln. Im Beispiel 2 zielte die

FCA darauf ab, die rechtliche Behandlung des Einsatzes neuer Finanztechnologien zu untersuchen. Sie lässt daher ausschließlich Unternehmen zur Sandbox zu, die sich nicht ohne Weiteres in den geltenden Rechtsrahmen einfügen.

Das eigentliche Sandbox-Verfahren unterteilt sich in eine Bewerbungs- bzw. Initiierungs-, Vorbereitungs-, Test- und Beendigungsphase.

Richtet die zuständige Behörde das Sandbox-Verfahren selbstständig und für mehrere Teilnehmer ein, so müssen die Bewerber – wie im Fall der FCA-Sandbox – eine Reihe von Zulassungskriterien erfüllen. Es ist aber auch denkbar, dass – wie bei der „Delivery Robot Hamburg“-Sandbox – die Entstehung einer Sandbox auf die Initiative eines interessierten Unternehmens zurückgeht und/oder nur ein einzelnes Unternehmen beteiligt wird. Nach der Initiierung der Sandbox werden in der Vorbereitungsphase rechtliche Handlungsspielräume auf der Grundlage von Experimentierklauseln oder anderen rechtlichen Flexibilisierungsinstrumenten (z.B. Ausnahmegenehmigungen) identifiziert und zeitliche und räumliche Beschränkungen des Testverfahrens sowie Sicherungsmechanismen zum Schutz betroffener Kunden festgelegt.

Rechtliche Umsetzung bei Beispiel 1: Der Betrieb des Zustellroboters als Kraftfahrzeug auf öffentlichen Straßen in Hamburg setzt eine Zulassung voraus, die u.a. nur dann erteilt wird, wenn das Fahrzeug einem genehmigten Fahrzeugtyp entspricht oder eine Einzelgenehmigung erteilt worden ist. Eine Typengenehmigung, die nur für in serienmäßig und größerer Stückzahl hergestellter Typen gleichartiger Fahrzeuge erteilt werden kann, war für den nicht serienmäßig hergestellten Roboter ausgeschlossen. Aus diesem Grund kam auch die Experimentierklausel aus § 19 Abs 6 StVZO nicht zur Anwendung: Die Vorschrift ermöglicht den Betrieb von Erprobungsfahrzeugen, wenn Änderungen an einem Kfz eines Fahrzeugtyps vorgenommen werden. Sie setzt also eine Typengenehmigung voraus. Letztlich wurde eine Einzelgenehmigung erteilt, die wegen der fehlenden Entsprechung des Lieferroboters mit Bauschriften herkömmlicher Fahrzeuge, zusätzlich die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung auf der Grundlage eines TÜV-Gutachtens erforderte (§§ 21, 70 Abs. 1 Nr. 2, 71 StVZO). Die Genehmigung wurde räumlich auf einen Umkreis von drei Hermes-Paketshops begrenzt. Der Testzeitraum reichte von September 2016 bis März 2017. Die Zustellzeiten waren begrenzt.

Das Fahrzeug durfte nicht bei Dunkelheit oder schlechten Sicht- und Wetterverhältnissen bewegt werden. Die Innenbehörde hatte zudem klar gestellt, dass sie bei einem Verkehrsunfall den Test sofort abbrechen würde.

Rechtliche Umsetzung bei Beispiel 2: Die FCA-Sandbox wiederum ist folgendermaßen ausgestaltet: Da es keine allgemeine Experimentierklausel im britischen Finanzaufsichtsrecht gibt, differenziert die FCA danach, ob ein Unternehmen bereits über eine Erlaubnis für die Erbringung von Finanzdienstleistungen verfügt oder nicht. Letztere erhalten im Wege eines erleichterten Zulassungsverfahrens eine beschränkte Erlaubnis. Die Beschränkungen werden dabei in individueller Abstimmung mit der FCA von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich festgelegt. Ein Beispiel für Beschränkungen in der FCA-Sandbox: Ein Robo-Advice-Anbieter war zwecks Risikovermeidung dazu verpflichtet, in dem Zeitpunkt, in dem der Kunde die automatisierte Anlageempfehlung erhält, diese durch qualifizierte Anlageberater zu überprüfen und ggf. vor Weitergabe an den Kunden anzupassen. Sobald ein Unternehmen „ready-to-market“ ist, muss es kein neues Zulassungsverfahren durchlaufen, sondern die Beschränkungen werden aufgehoben. Für Unternehmen, die bereits über eine Erlaubnis verfügen, aber eine innovative Dienstleistung erbringen wollen, deren rechtliche Behandlung unklar ist (Zulassungskriterium – siehe oben), werden einzelfallabhängig wahlweise Hinweise zur rechtlichen Behandlung (individual guidance) erteilt, sogenannte non enforcement action letters unterzeichnet oder Ausnahmegenehmigungen erteilt. Die FCA-Sandbox-Verfahren sind jeweils auf sechs Monate begrenzt. Die FCA-Sandbox ist insoweit besonders, als dass sie als dauerhaftes Instrument etabliert wurde, aber iterativ alle sechs Monate ein neues Sandbox-Verfahren mit neuer Bewerbungsphase eröffnet wird.

In der Testphase steht eine Evaluation im Mittelpunkt: Während das Unternehmen in der Sandbox markttaktiv ist, übermittelt es Daten an die Behörde. Das Testverfahren kann zusätzlich wissenschaftlich begleitet werden. Regelmäßig werden auch Beschwerdemechanismen für Kunden eingerichtet. Mit Beendigung der Sandbox, in der Regel mit Ablauf ihrer zeitlichen Beschränkung, sollte es sodann zu einem Ergebnistransfer der gesammelten behördlichen Erkenntnisse zugunsten des zuvor formulierten regulatorischen Erkenntnisinteresses kommen. Mit oder neben dieser behördlichen Evaluation profitieren auch die

Unternehmen von ihren praktischen Erfahrungen in der Testphase, anhand derer sie ihre Produkte und Dienstleistungen verbessern können. In Hamburg wurden der Behörde fortlaufend Informationen über die Fortschritte des Projekts mitgeteilt. Die Hamburger Polizei war dafür zuständig Beschwerden der Bevölkerung zu sammeln und an die Innenbehörde weiterzugeben. Auf der Grundlage ihrer Erkenntnisse brachte die Hamburger Innenbehörde einen Beschlussvorschlag in die Gemeinsame Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter ein, der angenommen und an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) weitergegeben wurde. Das BMVI wiederum beauftragte die Bundesanstalt für Straßenwesen damit, die rechtlichen Hürden für den unbegleiteten Betrieb von Zustellrobotern zu ermitteln.

In der FCA-Sandbox wird den Unternehmen ein FCA-Mitarbeiter als Kontaktperson zur Seite gestellt und so ein dauerhafter Wissensaustausch sichergestellt. Nach Beendigung der Sandbox sind die Unternehmen verpflichtet, einen Abschlussbericht bei der FCA einzureichen. Die FCA resümierte in einem „Lessons Learned Report“ aus 2017, dass sie durch die Sandbox-Verfahren ein besseres Verständnis für innovative Finanzdienstleistungen sowie angemessene Verbraucherschutzmaßnahmen entwickeln konnte, auf das sie bei der Weiterentwicklung des Regelungsrahmens zurückgreifen kann. Dass auch Unternehmen von ihren praktischen Erfahrungen in der Sandbox profitieren, zeigt das obige Robo-Advice-Beispiel: Die Einbeziehung menschlicher Anlageberater zur Vorabprüfung der Anlageempfehlung schützte nicht nur die Kunden, sondern sie konnte auch genutzt werden, um die den Empfehlungen zugrunde liegenden Algorithmen anzupassen.

C. Vorteile und Risiken von Regulatory Sandboxes im Überblick

Die bereits im Jahr 2016 eingeführte FCA-Sandbox gilt weltweit als wegweisend. Die Einführung einer FinTech-Sandbox nach britischem Vorbild in Deutschland, wo FinTech-Anbieter ihre Angebote ohne eine – nach kostspieligem und langwierigem Verfahren zu erlangende – Erlaubnis gem. § 32 KGW, §§ 10, 11 ZAG nicht testen können, ist vom Finanzausschuss des Bundestages und der Bundesregierung abgelehnt worden. Es sei zu befürchten, dass Unternehmen ihre Dienstleistungen stets in Jurisdiktionen mit weniger strengen Sandbox-Verfahren verlegen und so aufsichtsrechtliche Anforderungen umgangen würden (sog. Regulierungsarbitrage).

Daneben wurde angeführt, dass falsche Hoffnungen bei Unternehmen geweckt werden könnten, die außerhalb der Sandbox nicht konkurrenzfähig wären und es entstünden Wettbewerbsnachteile für nicht zugelassene Unternehmen. Was ist von dieser Kritik zu halten?

I. Führen Regulatory Sandboxes zur Entstehung von „consumer protection deserts“?

Grundsätzlich ist eine Sandbox ihrer Konzeption nach kein rechtsfreier „Spielplatz“ für Unternehmen zulasten des Verbraucherschutzes. Sie ermöglichen eine datengetriebene Gesetzgebung, die sich – anders als etwa der *Red Flag Act* – nicht allein von abstrakten Prognosen über die Auswirkungen einer Technologie leiten lässt, sondern auch tatsächlich bestehende Risiken berücksichtigt. Die Testphase wird ferner flankiert durch Beschränkungen, Sicherungsmechanismen und Berichtspflichten.

Es wird jedoch nicht zu Unrecht vor der Schaffung von sog. „*consumer protection deserts*“ gewarnt, wenn Sandbox-Verfahren nicht ordnungsgemäß ausgestaltet werden: So war das US-amerikanische *Consumer Financial Protection Bureau* für seine Pläne einer zeitlich unbeschränkten FinTech-Sandbox kritisiert worden, in der Unternehmen ausschließlich auf eigene Initiative Daten an die Behörde hätten übermitteln müssen.

II. Ist ein „race to the bottom“ zu befürchten?

Allgemeine Hinweise darauf, dass Sandboxes ordnungsgemäß ausgestaltet werden müssen, führen dann nicht weiter, wenn die Staaten im Wettbewerb der Innovationsstandorte ihre Sandboxes mit immer weniger Beschränkungen ausgestalten müssten.

Gegen ein solches „*race to the bottom*“ spricht die Entwicklung globaler Koordinationsmechanismen, wie etwa das von der *FCA* initiierte *Global Financial Innovation Network (GFiN)*, über das Schutzstandards in Sandboxes harmonisiert werden könnten. Indes: Das setzt voraus, dass diese Koordinationsmechanismen auf eine Harmonisierung ausgerichtet sind.

Wenngleich das *GFiN* Verbraucherschutz in seiner Grundsatzerklärung als Ziel benennt, ist es gerade keine Einrichtung zur Normierung von Verbraucherschutzstandards in Sandbox-Verfahren, sondern eine behördliche Austauschplattform.

III. Weckt eine Regulatory Sandbox falsche Hoffnungen?

Ob bei jungen Unternehmen falsche Hoffnungen geweckt werden, hängt von der Ausgestaltung der Sandbox ab. Strikte Zulassungskriterien können das verhindern: Etwa setzt die *FCA*-Sandbox voraus, dass die technische Entwicklung eines Produkts hinreichend fortgeschritten ist. Zahlen der *FCA* zeigen aber auch, dass 27 Prozent der zwischen 2015 und 2018 zugelassenen *FCA*-Sandbox-Teilnehmer nicht mehr am Markt aktiv sind. Ob diese Zahlen für ein Wecken falscher Hoffnungen sprechen, ist zweifelhaft. Sie lassen keinen Rückschluss darauf zu, ob das Sandbox-Verfahren für diese Unternehmen die Entscheidung für eine (später erfolglose) Marktaktivität bestärkt hat oder nicht. Demgegenüber wird teilweise davon ausgegangen, dass Unternehmen durch eine Sandbox-Teilnahme ihre Attraktivität gegenüber Investoren erhöhen können, die sonst bei rechtlichen Unsicherheiten in Bezug auf innovative Produkte vor einer Finanzierung zurückschrecken. Wie aber die Zahl nicht mehr am Markt aktiver *FCA*-Sandbox-Teilnehmer zeigt, ist auch der Schluss von einer Sandbox-Teilnahme auf eine Finanzierungssicherung nicht zwingend.

IV. Entstehen Wettbewerbsnachteile für nicht zugelassene Unternehmen?

Jedenfalls können ein erleichtertes Zulassungsverfahren und die Möglichkeit eines Praxistests die Zeit bis zum Markteintritt bei niedrigeren Kosten verkürzen: Sandbox-Teilnehmer können einen „*first-mover-advantage*“ erhalten. Doch entstehen so nicht Wettbewerbsnachteile für Unternehmen, die nicht zur Sandbox zugelassen werden?

Entscheidend für deutsche Sandbox-Verfahren ist insoweit, ob gem. Art. 3 Abs. 1 GG eine gleichheitsgerechte Zulassung zur Sandbox erfolgt. Es kommt auf eine Bestimmung der Zulassungskriterien in Relation zum regulatorischen Erkenntnisinteresse an, die als sachliche Differenzierungsgründe eine zeitweilige Ungleichbehandlung rechtfertigen können, soweit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist. Ohne dass dies hier vertieft werden kann: Insbesondere bei „institutionalisierten“ Sandbox-Verfahren wird eine gleichheitsgerechte Zulassung nach Maßgabe von Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. einer Selbstbindung der Verwaltung durch ihre bisherige Zulassungspraxis relevant.

V. Kritik am Kostenaufwand für Sandbox-Verfahren

Im Übrigen ist stets eine Kosten-Nutzen-Analyse in Beziehung zu alternativen regulatorischen Handlungsinstrumenten durchzuführen: So kam die Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für finanzielle Inklusion und Entwicklung für den Einsatz von FinTech-Sandboxes in Entwicklungsländern zu dem Ergebnis, dass sie wegen ihrer Kosten dort als Instrument ungeeignet sind. Die Beschränkung ihrer Untersuchung auf Entwicklungsländer schließt es nicht aus, dass diese Überlegung auch für Industrienationen wie Deutschland fruchtbar gemacht werden kann: Im Rahmen der Beantwortung der obigen Vorfrage nach der Erforderlichkeit einer Sandbox, ist ihr Kostenaufwand stets miteinzubeziehen.

D. Exkurs: Regulatory Sandboxes für Legal Tech

Wie für FinTech, gibt es auch für Legal Tech in Deutschland bisher keine Regulatory Sandboxes. Anders sieht es in Großbritannien, in den US-Bundesstaaten Utah, Arizona und Kalifornien, in der kanadischen Provinz Ontario, in Südkorea und in Singapur aus.

Wie eine Sandbox für Legal Tech ausgestaltet sein kann, sei am Beispiel des seit September 2020 im US-Bundesstaat Utah laufenden Projekts gezeigt.

Der *Utah Supreme Court* konstatierte im August 2020, dass die Krise des fehlenden Zugangs zum Recht einen „*breaking point*“ erreicht habe: Die USA als Ganzes rangieren im 2020 *World Justice Project Rules of Law Index* auf Platz 109 von 128. Spezifisch für Utah ergab eine Untersuchung im April 2020, dass der Rechtsberatungsbedarf von 82 Prozent der einkommensschwachen Bewohner Utahs nicht gedeckt wird.

Nachdem die bisherigen Anstrengungen Zugang zum Recht herzustellen (u.a. ein Self-Help-Center und Online-Streitbeilegungsprogramm) erfolglos geblieben sind, will der *Utah Supreme Court* Zugang zum Recht durch das Herabsenken berufsrechtlicher Hürden für Legal-Tech-Anbieter herstellen. Diese Veränderung soll in der Sandbox getestet und dauerhafte berufsrechtliche Änderungen evaluiert werden.

Nach den maßgeblichen *Utah Rules of Professional Conduct* 5.4 und 5.5, die den in allen Bundesstaaten als Muster zugrundegelegten *Model Rules of Professional Conduct* der *American Bar Association* nachgebildet sind, sind u.a. Rechts-

dienstleistungen durch Nichtanwälte und interprofessionelle Geschäftseinheiten verboten und eine rechtsberatende Entität darf ausschließlich von Anwälten gehalten werden. Konkret für Legal-Tech-Anbieter in Utah – ähnlich wie in Deutschland – bedeutet dies z.B., dass eine – für die Deckung ihrer Technologiekosten regelmäßig erforderliche – Beteiligung von Fremdkapitalgebern ausgeschlossen ist.

In der, auf sieben Jahre bis August 2027 befristeten, Sandbox können sowohl anwaltliche als auch nichtanwaltliche Legal-Tech-Anbieter, die ansonsten aus berufsrechtlichen Gründen nicht in den Markt eintreten könnten, innerhalb der Sandbox ihre Unternehmensaktivitäten aufnehmen.

Interessierte Anbieter können sich beim zuständigen *Innovation Office* des *Utah Supreme Court* bewerben und müssen ein mehrstufiges Zulassungsverfahren durchlaufen. Dabei wird u.a. geprüft, ob das Angebot (technisch) noch nicht umsetzbar, unvereinbar mit bestehenden Rechtsvorschriften oder zu risikoreich ist. Der Risikograd bemisst sich danach, inwieweit Schäden für Verbraucher zu befürchten sind und ob die Rechtsdienstleistung von einem nichtanwaltlichen Anbieter erbracht wird (z.B. hohes Risiko bei Softwareanbietern ohne anwaltliche Beteiligung). Im Verlauf der Sandbox soll diese Risikoklassifizierung anhand der jeweiligen Komplexität des Angebots näher ausdifferenziert werden.

Nach Zulassung kann das Unternehmen im Rahmen der Sandbox sein Angebot – allein unter Freistellung von den oben genannten berufsrechtlichen Regelungen – an Mandanten herantragen.

In der Testphase müssen die Anbieter nachweisen, dass ihr Angebot verbraucherfreundlich ist, indem sie Daten zu erzielten rechtlichen Resultaten, finanziellen Folgen, zum Honorar und Leistungsumfang sowie etwaigen Beschwerden vorlegen.

Die Besonderheit der Sandbox ist, dass Unternehmen bereits vor Ablauf ihrer zeitlichen Beschränkung ohne berufsrechtliche Hindernisse, d.h. etwa als anwaltlicher Anbieter unter Beteiligung nichtanwaltlicher Kapitalgeber, die Sandbox verlassen und ihr Angebot am „regulären“ Markt anbieten können.

Voraussetzung ist, dass sich das Angebot in der Sandbox quantifizierbar und langfristig als nicht Verbraucherschädlich erwiesen hat.

Diese Erlaubnis, soweit sie vom *Utah Supreme Court* erteilt wird, steht unter der auflösenden Bedingung, dass das Angebot auch außerhalb der Sandbox einen geringen Grad an Verbraucherschädlichkeit zeigt.

Der Anbieter unterliegt weiterhin Meldepflichten gegenüber dem *Innovation Office*. Bisher hat keiner der bereits zugelassenen Anbieter die Sandbox vorzeitig verlassen. Im August 2027 entscheidet der *Utah Supreme Court* auf Grundlage der gesammelten Daten, ob die Sandbox verlängert, beendet oder dauerhaft eingerichtet wird. Für Geschäftseinheiten, deren Austritt aus der Sandbox dann noch nicht erfolgt ist, wird einzelfallabhängig geprüft, ob eine dauerhafte Erlaubnis erteilt werden kann.

Angesichts solcher ausländischer „Blaupausen“ werden – bei Berücksichtigung aller Unterschiede zwischen Deutschland und den USA – auch deutsche Legal-Tech-Sandboxes gefordert. Es wird vorgeschlagen, dass das *BMJV* die *BRAO* und das *RDG* um eine Experimentierklausel ergänzt, die die Rechtsanwaltskammern zur Einrichtung von Sandboxes ermächtigt. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens des am 10.06.2021 vom Bundestag verabschiedeten Gesetzes zur Förderung verbrauchergerechter Angebote im Rechtsdienstleistungsmarkt (sog. *Legal Tech Gesetz*) hatte der *Legal Tech Verband Deutschland* in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf die Einrichtung von Regulatory Sandboxes gefordert. Insoweit hat auch der *Rat der Europäischen Union* im November Schlussfolgerungen zu Reallaboren und Experimentierklauseln veröffentlicht, in denen er den Rechtsmarkt ausdrücklich als Beispiel erwähnt. Wer einen Blick in das Legal-Tech-Gesetz wirft, sucht eine Experimentierklausel für Regulatory Sandboxes jedoch vergeblich.

E. Ausblick

Obwohl es in Deutschland bisher noch keine Regulatory Sandboxes für FinTech und Legal Tech gibt, kann davon ausgegangen werden, dass sich Sandbox-Verfahren langfristig als fester Bestandteil des regulatorischen Handlungsinstrumentariums etablieren werden. Auf Bundesebene treibt insbesondere das *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie* (BMWi) mit einer eigenen Reallabore-Strategie und einer Geschäftsstelle für Reallabore den Einsatz von Sandbox-Verfahren voran. Eine Vielzahl von Fachgesetzen enthält bereits die erforderlichen Experimentierklauseln. Darüber hinaus hat die *Bundesregierung* am 13.04.2021 in einem Maßnahmenpaket

für Bürokratierleichterungen beschlossen, dass Reallabore ermöglicht werden sollen und in Zukunft für jedes neue Gesetz geprüft werden soll, ob Experimentierklauseln eingeführt werden können. Über die nationale Ebene hinaus, ist auch die *Europäische Union* bestrebt, vermehrt Regulatory Sandboxes einzusetzen. Das zeigen nicht nur die bereits erwähnten Schlussfolgerungen des *Rates*. Ähnlich wie schon das *Europäische Parlament* in seinem Verordnungsvorschlag für eine KI-Betreiberhaftung vom 20.10.2020, sieht auch der jüngst veröffentlichte Verordnungsentwurf der *EU-Kommission* über ein europäisches Konzept für künstliche Intelligenz (sog. *Artificial Intelligence Act*) die Durchführung von Sandbox-Verfahren für KI-Systeme vor (vgl. Art. 53 ff. *Artificial Intelligence Act*).

Weiterführende Hinweise:

BMWi, Freiräume für Innovationen - Das Handbuch für Reallabore, 2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/handbuch-fuer-reallabore.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 01.06.2021)

Details zum obigen Beispiel 1 der Erprobung eines autonomen Lieferroboters in Hamburg: Fallstudie des *VDI TZ* und der *Bird & Bird LLP* im Auftrag des *BMWi* zum Delivery Robot Hamburg für KEP-Zustellung, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/C-D/delivery-robot-hamburg.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Stand: 01.06.2021)

Weiterführende Informationen zur FCA-Sandbox finden sich auf der Webseite der *FCA*: <https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox> (Stand: 01.06.2021)

Zur Diskussion um die Einführung von Regulatory Sandboxes für FinTech in Deutschland: *Eberle*, LR 2020, S. 175 ff., <https://legal-revolution.com/de/the-legal-revolutionary/recht-der-digitalen-wirtschaft/die-regulatory-sandbox> (Stand: 01.06.2021); *Krimphove/Rohwetter*, BKR 2018, S. 494 ff.

Eine eingehende Darstellung der Vorteile und Risiken von Regulatory Sandboxes mit einem Schwerpunkt auf der Frage nach der Entstehung von Wettbewerbsnachteilen: *Knight/Mitchell*, *South Carolina Law Review*, The Sandbox Paradox: Balancing the Need to Facilitate Innovation with the Risk of Regulatory Privilege, Vol. 72 (2020), S. 445 ff., https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3561860 (Stand: 01.06.2021)

Zu den Risiken von Sandbox-Verfahren, insbesondere zur Gefahr eines „race to the bottom“ und die Wirkung von globalen Koordinationsmechanismen: *Allen*, *Vanderbilt Journal of Entertainment & Technology Law*, *Sandbox Boundaries*, Vol. 22 (2020), S. 307 ff. (vgl. zum GFiN insbesondere S. 314 ff.), <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=jetlaw> (Stand: 01.06.2021)

Zur Kritik der Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für finanzielle Inklusion und Entwicklung: *FinTech Working Group UNSGSA/Cambridge Centre for Alternative Finance*, *Early Lessons on Regulatory Innovations to Enable Inclusive FinTech: Innovation Offices, Regulatory Sandboxes, and RegTech*, 2019, S. 30 ff., <https://www.unsgsa.org/news/regulatory-sandboxes-not-always-answer-regulating-inclusive-fintech-says-new-report-commissioned-unsgsa> (Stand: 01.06.2021)

Informationen zur Regulatory Sandbox im US-Bundesstaat Utah finden sich auf der Webseite des Innovation-Office des *Utah Supreme Court*: <https://utahinnovationoffice.org/> (Stand: 01.06.2021)
Der Einsetzungsbeschluss des *Utah Supreme Court* für die Regulatory Sandbox kann hier abgerufen werden: *Utah Supreme Court Standing Order No. 15* vom 14.08.2020 in der geänderten Fassung vom 30.4.2021, <https://utahinnovationoffice.org/wp-content/uploads/2021/04/Utah-Supreme-Court-Standing-Order-No.-15-Amended-April-30-2021.pdf> (Stand: 01.06.2021)

Zu den Forderungen nach einer Regulatory Sandbox für Legal Tech in Deutschland:

Brügmann, *Ein Sandkasten für Rechtsexperimente*, *LTO*, 21.11.2019, <https://www.lto.de/recht/zukunft-digitales/l/risiko-innovation-legal-tech-regulatory-sandboxes-reallabore/> (Stand: 01.06.2021)

Recht digital (RD*i*), Interview mit Cord Brügmann - „Laborgeprüftes Legal Tech?“, 14.01.2021, <https://rsw.beck.de/zeitschriften/rdi/interview/2021/01/14/laborgepr%C3%BCftes-legal-tech> (Stand: 01.06.2021)

Legal Tech Verband Deutschland, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Förderung verbrauchergerechter Angebote im Rechtsdienstleistungsmarkt, 07.12.2020, <https://rsw.beck.de/zeitschriften/rdi/interview/2021/01/14/laborgepr%C3%BCftes-legal-tech> (Stand: 01.06.2021)

Zur Reallabore-Strategie des BMWi, die auch auf den Red Flag Act Bezug nimmt: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/strategiepapier-reallabore.pdf?__blob=publicationFile&v=10 (Stand: 01.06.2021)

Schlussfolgerungen des Rates zu Reallaboren und Experimentierklauseln als Instrumente für einen innovationsfreundlichen, zukunftssicheren und resilienten Rechtsrahmen zur Bewältigung disruptiver Herausforderungen im digitalen Zeitalter, 16.11.2020, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13026-2020-INIT/de/pdf> (Stand: 01.06.2021)

CTRL

Cologne Technology **R**&Law
review

+
Hier geht es zur
ganzen Ausgabe.

Dort findest du auf über
100 Seiten in 15 Aufsätzen
alles von NFTs über Legal
Tech im Strafprozess bis
hin zum Stand des
E-Examens in NRW.

