

Stellungnahme des Bundesverbands Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V. zum Entwurf eines Gesetzes „zum autonomen Fahren in festgelegten Betriebsbereichen“

September 2020

Vorbemerkungen

Der **Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V.** ist die Interessenvertretung für Unternehmen, die digitale Geschäftsmodelle betreiben oder deren Wertschöpfung auf dem Einsatz digitaler Technologien beruht. Als Impulsgeber, Wegweiser und Beschleuniger digitaler Geschäftsmodelle vertritt der BVDW die Interessen der Digitalen Wirtschaft gegenüber Politik und Gesellschaft und setzt sich für die Schaffung von Markttransparenz und innovationsfreundlichen Rahmenbedingungen ein. Sein Netzwerk von Experten liefert mit Zahlen, Daten und Fakten Orientierung zu einem zentralen Zukunftsfeld.

Ansprechpartnerin:

Anna Dietrich
Referentin
Mobilität, KI & Smart Cities
T:+49 30 206 218 617
dietrich@bvdw.org

Hintergrund

Im Frühsommer 2020 hat das Bundesverkehrsministerium eine Vorfassung für einen Entwurf eines Gesetzes für autonomes Fahren in festgelegten Betriebsbereichen in Umlauf gebracht. Für den finalen Gesetzentwurf möchte der BVDW an dieser Stelle sachdienliche Hinweise aus Sicht der Mitgliedsunternehmen geben.

Bewertung

Autonomes Fahren ist für das Autoland Deutschland ein wichtiger Erfolgsfaktor. Die Automobilindustrie der Bundesrepublik bringt beste Voraussetzungen dafür mit, führender Hersteller für zukünftige Mobilitätsmittel zu werden. Der Entwurf knüpft an die StVG-Novelle aus dem Jahr 2017 an, die hoch- und vollautomatisierten Fahrsystemen die Teilnahme am öffentlichen Verkehr ermöglichen sollte. Aus Sicht des BVDW ist der Gesetzesentwurf des Bundesverkehrsministeriums grundsätzlich zu begrüßen. Als erstes EU-Land erhält Deutschland Vorgaben für die Zulassung und den Betrieb autonomer Fahrzeuge im SAE Level 4. Der Gesetzentwurf ist ein erster, wichtiger Schritt für mehr Rechtssicherheit auf diesem Gebiet. Dies ist umso wichtiger, als Deutschland seine führende Position im Automotive-Sektor unbedingt um das Zukunftsfeld „autonomes Fahren“ erweitern muss. Gelingt das Unterfangen,

ordnet sich die Bundesrepublik tatsächlich auf der Überholspur auf dem Weg zum autonomen Verkehrsraum ein. Der Entwurf ist damit entschieden innovativ und schlägt den richtigen Weg ein.

Gleichwohl empfehlen sich einige wichtige Klarstellungen und Ergänzungen, um weitergehende unternehmerische Perspektiven für Fahrzeughersteller und Anbieter von Personen- oder Gütertransport mit Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion zu eröffnen und Rechtssicherheit zu gewährleisten. Konkret braucht es

1. Zulassungsvoraussetzungen, die schnell umgesetzt und zeitnah internationaler gestaltet werden;
2. eine Klarstellung der Pflichten des neu eingeführten Betriebsführers;
3. eine Klarstellung hinsichtlich des Begriffs „Festgelegter Betriebsbereich“;
4. ein einfacheres bundesweites Genehmigungsverfahren für ökonomisch profitable Geschäftsmodelle;
5. klare Haftungsregelungen für autonome Fahrzeuge.

In diesen wie auch in anderen Regelungspunkten erscheint das Gesetz im Detail noch verbesserungsfähig und bleibt bislang hinter seinen Möglichkeiten und den Anforderungen an die Mobilität der Zukunft zurück.

Erläuterungen und Empfehlungen

1. Zulassung per Verordnung schnell und internationaler umsetzen

Der Entwurf befasst sich im Wesentlichen mit den Anforderungen an das Verhaltensrecht, nicht aber mit den Zulassungsvoraussetzungen für autonome Fahrzeuge. Das bislang fehlende internationale Zulassungsrecht soll durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung ersetzt werden. Soweit technische Anforderungen gegenwärtig durch das Kraftfahrtbundesamt (KBA) nicht überprüfbar sind, soll vorläufig eine Herstellererklärung genügen.

Vor dem Hintergrund des Gesetzesentwurfs, der autonomes Fahren jeweils nur in bestimmten fahrzeugspezifisch genehmigten Betriebsbereichen ermöglicht, mag der Straßenverkehrssicherheit damit genüge getan sein. Eine Serienproduktion für internationale Märkte scheidet damit freilich – zunächst – aus.

Empfehlung: Versteht man auch die Ungeduld des Gesetzgebers, wäre zu erwägen, ob nicht eine Abstimmung mit wesentlichen europäischen Märkten erstrebenswert wäre. In jedem Fall ist ein zügiger Erlass der Verordnung erforderlich, wenn das Gesetz nicht ein "Potemkin'sches Dorf" bleiben soll. Ruft man sich in Erinnerung, dass die durch die 2017er Novelle ermöglichte Verordnung zum Betrieb

autonomer Parkhäuser noch immer nicht erlassen ist, wird hier ein energischeres Tätigwerden des Ordnungsgebers nötig sein, wenn Deutschland weiter vorpreschen möchte.

2. Ein klar definierter Betriebsführer als "Allzweckwaffe"

Um die Vereinbarkeit mit internationalen Vorschriften herzustellen, führt der Entwurf die Figur des Betriebsführers ein – eine neue Idee, die allerdings nicht ganz stringent umgesetzt wurde. Der Betriebsführer ist nach dem Entwurf die natürliche Person, die jederzeit das Fahrzeug deaktivieren und Fahrmanöver einleiten kann sowie die Verantwortung für die Erfüllung straßenverkehrsrechtlicher Pflichten übernimmt. Das Gesetz verpflichtet den Betriebsführer zwar nicht zur permanenten Überwachung, aber zur ständigen Bereitschaft zum Eingriff in den Fahrbetrieb. Diese Herangehensweise birgt die Gefahr, die Problematik des § 1b StVG fortzuschreiben, der vielfach dafür kritisiert wurde, keine Klarheit über zulässige Nebenbeschäftigungen zu schaffen. Denn es bleibt erneut unklar, inwieweit der Betriebsführer anderweitige Aktivitäten als die Verkehrsbeobachtung vornehmen darf.

Empfehlung: Um in den vom Gesetzgeber in den Fokus gerückten Sektoren der Personen- und Güterbeförderung überhaupt profitable Geschäftsmodelle zu ermöglichen, müsste der Betriebsführer jedenfalls mehr als ein Fahrzeug gleichzeitig betreuen dürfen; es ist aber unklar, ob sich dies nach dem gegenwärtigen Entwurf mit seiner Pflichtenlage vertrüge. Das Gesetz müsste hier Klarheit schaffen, ohne die Vorteile des autonomen Fahrens zu konterkarieren. Zumal fraglich ist, ob die menschliche Reaktionszeit im affektuellen Fahrmanöver wirklich weniger riskant ist, als eine rein computergestützte Entscheidung. Indem das Gesetz nur zwischen Betriebsführer und Insassen unterscheidet, lässt es zudem offen, ob völlige Leerfahrten im Personen- und Güterverkehr zulässig sein sollen.

3. Unterscheidung zwischen „Festgelegtem Betriebsbereich“ und konkreten Einsatzszenarien nötig

Der „festgelegte Betriebsbereich“ wird in § 1d Abs. 2 StVG (neu) mit Bezug auf einen „örtlich bestimmten öffentlichen Straßenraum“ definiert. Eine Betriebserlaubnis für das Inverkehrbringen von Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion wiederum kann gemäß § 1e Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 StVG (neu) nur erteilt werden, wenn diese die Fahraufgabe innerhalb des jeweiligen festgelegten Betriebsbereichs fahrerlos bewältigen kann.

Hieraus dürften sich Anwendungsprobleme für die Praxis ergeben, wenn sich der Betriebsbereich in dem allgemeinen Zulassungsverfahren vor dem

Kraftfahrtbundesamt (KBA) auf einen konkret-örtlich bestimmten öffentlichen Straßenraum beziehen soll. Denn zum Zeitpunkt der Einholung der Betriebserlaubnis dürfte regelmäßig (noch) nicht feststehen, in welchem Einsatzgebiet (konkret-individuell bestimmter Mobilitätsbereich etwa in einer bestimmten Kommune) sich das Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion bewegen soll. Dabei stellt sich auch die Frage, ob das KBA dann als zuständige Genehmigungsbehörde auch die spezifischen Verkehrsbedingungen im konkreten Einsatzgebiet berücksichtigen müsste.

Empfehlung: Sinnvoller erscheint es, eine Prüfung durch das KBA anhand abstrakt-genereller Kriterien vorzusehen. Hierzu könnten allgemeine Kriterien für Betriebsbereiche für autonome Fahrzeuge im SAE Level 4 definiert werden. Es sollte im Gesetz und in der Verordnung unterschieden werden zwischen einem abstrakt-generellen Verständnis des Betriebsbereiches einerseits und einem konkret-individuellen Verständnis eines auf einen konkreten Streckenverlauf bezogenes Verständnis eines Einsatzgebietes andererseits.

4. Bundesweite Genehmigungsverfahren vereinfachen

Der Gesetzesentwurf geht bei der Bestimmung des festgelegten Betriebsbereichs bislang von einer besonderen Berücksichtigung der „*regionalen und örtlichen Gegebenheiten*“ aus (vgl. S. 27 Begründung der AFGBV). Für die Genehmigung eines Betriebsbereichs bedarf es insbes. des Einvernehmens der zuständigen Landesbehörde mit der jeweils betroffenen Gebietskörperschaft (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 3 AFGBV).

Anbieter, die Fahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion in einem größeren Einsatzgebiet einsetzen wollen, müssten sich demnach in jedem Bundesland separat um die Einholung einer Genehmigung bemühen. Hinzu kommt, dass sich die Landesbehörde jeweils mit den betroffenen Kreisen, Städten und Gemeinden über die Erteilung der Genehmigung abzustimmen hätten. Diese Anforderung kann zu einer erheblichen Zurückhaltung der unternehmerischen Investitionen führen. Denn viele Investitionen, insbesondere die kostenintensive Anschaffung einer autonomen Fahrzeugflotte und deren Betrieb, rentieren sich nur, wenn sie (zumindest schrittweise) großflächig genutzt und ein skalierbares Geschäftsmodell aufgebaut werden kann. Das gegenwärtig vorgesehene Modell lässt indes langwierige Genehmigungsverfahren erwarten. Schon heute lässt sich beobachten, dass neue Mobilitätsangebote wie etwa das Ride Pooling nicht zuletzt deshalb große Schwierigkeiten haben, sich zu etablieren, weil Genehmigungen auf regionaler/lokaler Ebene einzuholen sind und z.T. erhebliche Unterschiede in der Genehmigungspraxis bestehen. Dies führt zu Problemen bei der Skalierung und dem Aufbau eines

nachhaltig stabilen und verlässlichen Angebots, was wiederum Investoren und Wagniskapitalgeber zurückschrecken lässt.

Empfehlung: Die Genehmigungsvoraussetzungen für landes- und gebietsübergreifende Angebote müssen vereinfacht werden, etwa durch eine zentrale Genehmigung durch eine obere oder oberste Landesbehörde oder das KBA (in Abstimmung mit betroffenen Gebietskörperschaften). Dabei ist insbesondere auf die einheitliche Genehmigungspraxis hinzuweisen. So könnten zum Beispiel ergänzende Kriterien definiert werden, die in der Abstimmung mit den Gebietskörperschaften einheitlich gelten (Anhörungsrechte von Wettbewerbern, Dokumentationspflichten etc). So kann eine unregelmäßige Genehmigungspraxis oder Überforderung der kommunal involvierten Behörden vermieden werden.

5. Haftungsregelungen festlegen

Freilich kann niemand erwarten, dass der Gesetzgeber von einem Tag auf den nächsten das autonome Fahrzeug in das Verkehrsbild einpflegt. Die Entscheidung des Gesetzgebers, den Einsatz zunächst auf bestimmte Betriebsbereiche zu beschränken und Anwendungsfälle aus der gewerblichen und öffentlichen Personenbeförderung in den Vordergrund zu stellen, ist für den Erkenntnisgewinn und das Herantasten an die autonome Verkehrslandschaft sicher sinnvoll. Um in diesen Bereichen profitable Geschäftsmodelle zu ermöglichen und damit echte Anwendungsfälle zu schaffen, muss der Gesetzgeber diesen ersten Schritt auf solide Füße stellen und den Entwurf um die genannten Unklarheiten bereinigen.

Empfehlung: Neben den Verhaltens- und Zulassungsanforderungen ist es für eine zukunftsweisende Mobilität entscheidend, dass auch Haftungsregelungen für autonome Fahrzeuge festgelegt werden.

Um die dringend notwendige Innovationsfreude der Automobilindustrie im Bereich des autonomen Fahrens zu erhalten, gilt es keine Zeit (mehr) zu verlieren. Für die Umwelt und Mobilität im ländlichen Raum ist fahrzeugführerloses Fahren eine große Chance für mehr Wohlstand und Freiheit.