

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

Vorbemerkungen

Januar 2021

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.

Ansprechpartner:

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. Daraufhin hat der BVDW sachdienliche Hinweise an das Ministerium geliefert. Im Oktober wurde ein überarbeiteter Entwurf veröffentlicht, dessen Neuerungen der BVDW mit dieser Stellungnahme bewerten möchte.

Bewertung

Aus Sicht des BVDW ist das geplante Gesetz des Bundesverkehrsministeriums zum autonomen Fahren in festgelegten Betriebsbereichen grundsätzlich zu begrüßen. Als erstes EU-Land erhält Deutschland Vorgaben für die Zulassung und den Betrieb autonomer Fahrzeuge im SAE Level 4. Der erste Arbeitsentwurf (Stand 03.04.2020) war zwar innovativ, enthielt jedoch in vielerlei Hinsicht noch Unklarheiten.

Der überarbeitete Entwurf (Stand 02.10.2020) entspricht in weiten Teilen dem vorherigen Arbeitsentwurf (Stand: 03.04.2020), ist aber um einige Punkte ergänzt, in anderen klargestellt worden. Zudem bietet der Entwurf der Durchführungsverordnung einige Anhaltspunkte für die praktische Umsetzung. Positiv zu bewerten ist

grundsätzlich, dass es – anders als beispielsweise bei der Valet Parking Verordnung aus der 2017er Novelle, die, soweit ersichtlich, immer noch nicht erlassen ist – bereits einen Verordnungsentwurf gibt, sodass nicht zu befürchten ist, dass sich die Umsetzung endlos verzögert. Damit wurde ein zentraler Hinweis aus der BVDW Stellungnahme bezüglich des ersten Entwurfes positiv aufgegriffen.

Übernahme von BVDW-Hinweisen im überarbeiteten Entwurf

Mehrere Hinweise des BVDW wurden im überarbeiteten Entwurf aufgenommen, insbesondere die Forderungen nach Klarstellungen bezüglich

1. der schnellen Zulassung per Verordnung; nun liegt bereits ein Verordnungsentwurf vor;
2. der Anforderungen an und Pflichten des Betriebsführers;
3. von mehr Rechtssicherheit bei der Zulassung durch Vorschriften zur nachträglichen Aktivierung automatisierter Fahrfunktionen und zur Erprobung solcher Funktionen.

Weiterer Klarstellungsbedarf

Allerdings werfen manche Ergänzungen neue Fragen auf, während alte z.T. unbeantwortet bleiben. Weiterer Verbesserung bedürfen vor allem

1. die umfangreichen Anforderungen an den Betriebsführer bzw. nunmehr die technische Aufsicht;
2. die fortbestehende unklare wechselseitige Abhängigkeit von Betriebserlaubnis des Fahrzeuges und Genehmigung des festgelegten Betriebsbereichs;
3. die Unklarheit hinsichtlich der Definition des Betriebsbereichs;
4. die offene Frage nach der Beschaffenheit der Ausrüstung der Betriebsbereiche;
5. fehlende Haftungsregelungen für autonome Fahrzeuge.

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

Empfehlungen und Erläuterungen

1. Pflichten der Technischen Aufsicht eindeutiger und fluglotsenähnlich definieren – auch ohne Ingenieursstudium

Mit dem Übergang vom „Betriebsführer“ zur „Technischen Aufsicht“ hat der Gesetzgeber diese Rolle klarer umrissen. Die Verantwortlichkeit der technischen Aufsicht beschränkt sich weitgehend auf die Deaktivierung und Freigabe bestimmter Fahrmanöver im Systemgrenzfall. Die durch Anlage 1 zur AFGBV-E beschriebenen Anforderungen an den risikominimalen Zustand legen nahe, dass eine Freigabe von Fahrmanövern in Fernsteuerung im fließenden Verkehr in Echtzeit nicht intendiert ist.

Die praktische Rolle der Technischen Aufsicht ist allerdings nach wie vor nicht klar. Die Fragen, ob es sich mit den Pflichten der Technischen Aufsicht verträglich, mehrere Fahrzeuge zu betreuen und ob mehrere Technische Aufsichten für ein Fahrzeug bestellt werden können, sind aus Sicht des BVDW nicht geklärt. Der Gesetzgeber stellt die Technische Aufsicht ausdrücklich als eine Art Leitstelle dar. Zugleich wird die Ausfüllung der Rolle auf natürliche Personen beschränkt, die bei der Genehmigung des Betriebsbereichs persönlich angegeben werden müssen. Die Technische Aufsicht muss zudem über einen Studienabschluss in einem technischen Fach oder ähnliches verfügen. Bei extremer Auslegung der Texte bräuchte es also – zugespitzt – für jedes autonome Fahrzeug einen zuständigen Ingenieur, der darauf wartet, unverzüglich auf Notsignale zu reagieren.

Empfehlung: Es muss eindeutig klargestellt werden, unter welchen Bedingungen, ggf. unter Einsatz untergeordneter Personals, eine Fahrzeugflotte zentral betreut werden kann. Ansonsten dürfte sich die Einstellung von Busfahrern wohl noch als kostengünstiger erweisen. Im Hinblick auf die Einführung automatisierten Individualverkehrs müsste die Entwicklung eher in Richtung einer fluglotsenähnlichen Verkehrsleitung gehen. Das ist im aktuellen Entwurf so noch nicht angelegt. Und – einmal salopp gesagt – das vom Gesetzgeber beispielhaft für eine Freigabe der Technischen Aufsicht genannte Umfahren eines Hindernisses im Überholverbot kann man sicher auch ohne Ingenieursstudium anleiten.

Zu den sonstigen Pflichten der Technischen Aufsicht zählen bestimmte Pflichten, die das Fahrzeug nicht erfüllen kann, zum Beispiel die Unfallsicherung, ggf. auch die Kommunikation mit Fahrgästen. Ob und wie die Technische Aufsicht dies aus der Ferne lösen soll, muss geklärt werden, insbesondere weil sich der Gesetzgeber weiterhin nicht der Differenzierung zwischen Insassen- und Leerfahrten widmet.

Allerdings ist die Definition der Fahrgäste aus dem Entwurf verschwunden, was darauf hindeutet, dass diesen keine gesteigerte Bedeutung für den Betrieb zukommen soll.

2. Klärung der Wechselbeziehung zwischen Betriebserlaubnis des Fahrzeuges und Genehmigung des festgelegten Betriebsbereichs

Die AFGBV-E behebt nicht die bereits in der Stellungnahme dargestellte Zirkelschlüssigkeit im Verhältnis von Betriebserlaubnis des Fahrzeugs zu Genehmigung des festgelegten Betriebsbereichs. Der Antrag auf Erteilung einer Betriebserlaubnis muss die Erklärung des Herstellers enthalten, dass das Kfz die an anderen Stellen¹ niedergelegten speziellen Anforderungen erfüllt.² Die Verweisziele stellen jedoch ihrerseits auf den Betrieb im festgelegten Betriebsbereich ab. Die Genehmigung des festgelegten Betriebsbereichs wird aber nur erteilt, wenn eine Betriebserlaubnis für das Kfz bereits vorliegt.³ Damit bleibt offen, ob die Vereinbarkeit der Fahrzeugfunktionen mit dem konkreten Betriebsbereich dem Kraftfahrtbundesamt (KBA) bei Erteilung der Betriebserlaubnis oder der lokalen Genehmigungsbehörde bei Genehmigung des festgelegten Betriebsbereichs obliegt.

Empfehlung: Zwar ist der Gedanke nicht schlecht, einerseits durch die Verantwortlichkeit des KBA Bundeseinheitlichkeit im Zulassungsverfahren herzustellen und andererseits die lokalen Behörden bei der Bewertung des Fahrbereichs einzubinden. Ohne klare Zuweisung der jeweiligen Verantwortungsbereiche führt das aber zu einer Gratwanderung zwischen Flexibilität und Verantwortungs-Ping-Pong. Im schlimmsten Fall führt das zu nicht skalierbaren Einzellösungen, deren jeweilige Kosten für Großinvestitionen prohibitiv sind. Um dies zu umschiffen, wird ein gutes Stück koordinierten Föderalismus erforderlich sein, den das BMVI hoffentlich zupackend angeht. In Anlehnung an die europaweit vereinheitlichte Typprüfung wäre es zum Beispiel nahe liegend, Genehmigungsbögen für Betriebsbereiche und Betriebserlaubnisse sowie für Herstellererklärungen einheitlich zu formalisieren.

3. Klarere Definition des Betriebsbereichs

Auch hinsichtlich der Definition des Betriebsbereichs herrscht noch nicht die wünschenswerte Klarheit. Während der Gesetzentwurf und weitgehend auch der Verordnungsentwurf auf einen in räumlicher Hinsicht zu genehmigenden Bereich abstellen, enthält die geforderte Herstellerdokumentation auch Umweltbedingungen.

¹ Anlage I zur AFGBV-E und § 1e II StVG-E.

² § 3 II 1 AFGBV-E.

³ § 8 I 1 AFGBV-E.

Empfehlung: Die Anforderungen an den Betriebsbereich sollten klargestellt werden, da nach derzeitigem Entwurfsstand die Frage aufkommen kann, ob ein Betriebsbereich rein räumlich oder zusätzlich durch bestimmte Umweltbedingungen definiert ist. Eindeutig geklärt werden muss auch, was passiert, wenn sich der Betriebsbereich ändert; beispielsweise wegen Straßensperrung, Spurverengung, Abschaltung von Lichtzeichen, etc.

4. Festlegung eindeutiger Kriterien für die Ausrüstung der Betriebsbereiche

Unbeantwortet bleibt die praktische Frage, wie die Ausrüstung der Betriebsbereiche für den Verkehr mit autonomen Fahrzeugen beschaffen sein muss. Der Verordnungsgeber referiert dazu, dass seine Expertenbefragungen zum erforderlichen Infrastrukturausbau sowie zur Nachfrage nach Betriebsbereichen in Ballungs- oder ländlichen Gebieten stark variierende Antworten hervorgebracht hätten.

Empfehlung: Der Gesetzgeber muss Kriterien dafür festlegen, welche Infrastrukturmaßnahmen (physisch und digital) im Straßenbau erfolgen / genehmigt werden sollen und in welchem Maß die Eignung der Betriebsbereiche künstlich hergestellt werden kann (beispielsweise durch physische Spurbegrenzungen, etc.). Andernfalls wird es hier auf eine schwer koordinierbare Abstimmung zwischen Herstellern, Gebietskörperschaften, Infrastrukturanbietern auf staatlicher und privater Seite und KBA ankommen.

5. Vor der Umsetzung Rechtssicherheit schaffen hinsichtlich Haftungsregelungen für autonome Fahrzeuge

Die technischen Aspekte der AFGBV-E bleiben an Detailtiefe weit hinter den UN/ECE-Regelungen zurück. Das gilt auch für die Beschreibung der Testverfahren. Haftungsbeschränkungen für Fahrzeughersteller sind nach wie vor nicht erkennbar.

Empfehlung: Bis zur Umsetzung muss es Rechtssicherheit hinsichtlich der Haftungsregelungen für autonome Fahrzeuge geben. Die verhältnismäßig offene Gestaltung der technischen Kriterien ist allerdings eine Chance, die Hersteller im Wettbewerb eine Best Practice entwickeln zu lassen und den Entwicklungsprozess nicht normativ zu überfrachten.

Es ist sehr erfreulich, dass sich das Bundesverkehrsministerium das innovative Ziel gesetzt hat, autonomes Fahren schnell auf Deutschlands Straßen zu bringen. Allerdings muss der neue Entwurf weiter konkretisiert werden. Es ist auffällig, dass weitgehend verzichtet wurde auf Beispiele oder detailliertere

**Ausführungen zu Auslegungsmöglichkeiten und gesetzgeberischem Willen.
Deutschlands Automobilindustrie wie auch die Gesellschaft werden davon
profitieren, wenn autonomes Fahren bald dazu beiträgt, Mobilität und Wohl-
stand in der Bundesrepublik zu sichern.**