

26.03.21

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und des Pflichtversicherungsgesetzes - Gesetz zum autonomen Fahren

Der Bundesrat hat in seiner 1002. Sitzung am 26. März 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1e Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe d – neu – StVG)

Dem Artikel 1 Nummer 1 § 1e Absatz 2 Nummer 2 ist folgender Buchstabe anzufügen:

„d) für den Fall von Zeichen und Weisungen von Polizeibeamten nach § 36 der Straßenverkehrs-Ordnung und Anordnungen durch blaues Blinklicht zusammen mit dem Einsatzhorn nach § 38 Absatz 1 Satz 2 der Straßenverkehrs-Ordnung deren Beachtung sicherstellt,“

Folgeänderung:

Artikel 1 Nummer 1 § 1e Absatz 2 Nummer 2 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Buchstabe b ist das Wort „und“ zu streichen.
- b) In Buchstabe c ist das Komma am Ende durch das Wort „und“ zu ersetzen.

Begründung:

Das Gesetz zum autonomen Fahren lässt zwar die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der StVO unberührt. Alle Verkehrsteilnehmer dürfen deshalb darauf vertrauen, dass beim autonomen Fahren diese Verhaltensregeln eingehalten werden. Allerdings befreit die StVO verschiedene Träger insbesondere Hilfsorganisationen wie Feuerwehr, Rettungsdienst, Polizei von diesen Vorschriften. Das ist zu deren Aufgabenerfüllung im Einsatz dringend geboten. Um diese Einsätze weiterhin sachgerecht erfüllen zu können muss beim autonomen Fahren darauf Rücksicht genommen werden.

Eine ausdrückliche Festlegung der Verpflichtung, hoheitliche Signale von Blaulichtfahrzeugen (insbesondere Feuerwehr, Notarzt, Polizei) zur Einräumung des sogenannten Wegerechts ohne Verzögerung und im Einzelfall sachgerecht zu beachten, ist bislang nicht vorgesehen (vergleiche § 38 Absatz 1 Satz 2 StVO). Das blaue Blinklicht zusammen mit dem Einsatzhorn wird verwendet, wenn höchste Eile geboten ist, um Menschenleben zu retten oder schwere gesundheitliche Schäden abzuwenden, eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwenden, flüchtige Personen zu verfolgen oder bedeutende Sachwerte zu erhalten. Autonome, führerlose Fahrzeuge müssen so programmiert werden, dass eine sofortige Freimachung der Fahrbahn bei einem Einsatz von blauem Blinklicht zusammen mit dem Einsatzhorn, erfolgt.

Auch Zeichen und Weisungen von Polizeibeamten insbesondere an Kreuzungen oder zum Anhalten nach § 36 StVO müssen durch das autonome Fahrzeug erkannt und situativ umgesetzt werden.

Aufgrund der Bedeutung dieser besonderen Verkehrsvorschriften im realen Verkehr ist eine ausdrückliche Klarstellung innerhalb des StVG geboten.

2. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1e Absatz 4 Satz 2 – neu – StVG)

In Artikel 1 Nummer 1 ist § 1e Absatz 4 folgender Satz anzufügen:

„Im Rahmen des Zulassungsverfahrens nach Satz 1 genehmigt das Kraftfahrt-Bundesamt im Benehmen mit der nach Landesrecht zuständigen Straßenverkehrsbehörde den festgelegten Betriebsbereich im Sinne von § 1d Absatz 2.“

Folgeänderungen:

Artikel 1 Nummer 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In § 1e Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 sind die Wörter „von der nach Landesrecht zuständigen Behörde“ zu streichen.
- b) In § 1g Absatz 1 Satz 2 ist das Wort „Behörde“ jeweils durch das Wort „Straßenverkehrsbehörde“ zu ersetzen.

- c) In § 1g Absatz 6 Satz 1 und Satz 2 sind die Wörter „Die für die Genehmigung von festgelegten Betriebsbereichen nach Landesrecht zuständigen Behörden“ jeweils durch die Wörter „Das Kraftfahrt-Bundesamt und die nach Landesrecht zuständige Straßenverkehrsbehörde nach § 1e Absatz 4 Satz 2“ zu ersetzen.
- d) In § 1j Absatz 1 Nummer 2 sind die Wörter „durch die nach Landesrecht zuständigen Behörden“ zu streichen.

Begründung:

Der Betrieb eines Kraftfahrzeugs mittels autonomer Fahrfunktion ist nach § 1e Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 StVG-E unter anderem zulässig, wenn das Kraftfahrzeug in einem von der nach Landesrecht zuständigen Behörde genehmigten, festgelegten Betriebsbereich eingesetzt wird. Unklar ist, welche Behörde sachlich hierfür zuständig ist.

In Anbetracht der Tatsache, dass es sich bei der Zulassung des jeweiligen Fahrzeugs und der Festlegung des jeweiligen Betriebsbereichs um ein Zwitterverfahren von zulassungsrechtlicher und straßenverkehrsbehördlicher Entscheidung handelt, sollte der Gesetzgeber zwingend festschreiben, welche Behörde die sachliche Zuständigkeit besitzt.

Wird dies nicht gesetzlich festgelegt, besteht die Gefahr, dass im gesamten Bundesgebiet unterschiedliche Behörden für die Zulassung des autonomen Fahrbetriebs zuständig sind. So könnte in Land A die Straßenverkehrsbehörde zuständig sein, während in Land B die Zulassungsbehörde die Entscheidung trifft und in Land C eventuell eine eigene Behörde für die Genehmigung eines festgelegten Betriebsbereichs eingerichtet wird. Für Unternehmer, die eine entsprechende Zulassungsentscheidung begehren, würde diese fehlende Übersichtlichkeit eine unnötige Hürde im Verfahrensablauf darstellen. Zudem ist eine bundeseinheitliche Vorgehensweise auch im Hinblick auf die sachliche Zuständigkeit sinnvoll.

Auch sollte unter fachlichen Gesichtspunkten nicht eine Landesbehörde, sondern das bereits für die Erteilung der Betriebserlaubnis zuständige und mit entsprechender Expertise ausgestattete Kraftfahrt-Bundesamt im Benehmen mit der nach Landesrecht zuständigen Straßenverkehrsbehörde für die Genehmigung des festgelegten Betriebsbereichs kompetenzrechtlich verantwortlich sein. Im Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien im öffentlichen Straßenraum, die vom Kraftfahrt-Bundesamt zugelassen ist, erscheint es folgerichtig, die Überprüfung von Genehmigungsvoraussetzungen zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit in festgelegten Betriebsbereichen auch dem Kraftfahrt-Bundesamt mit seiner Expertise gesetzlich zuzuweisen, unter Anhörung/Einbeziehung (Benehmen mit) der örtlich zuständigen Straßenverkehrsbehörde.

Daher sollte § 1e Absatz 4 dahingehend erweitert werden, dass das Kraftfahrt-Bundesamt im Rahmen der Zulassungsentscheidung auch den festgelegten Betriebsbereich im Benehmen mit der nach Landesrecht zuständigen Straßenverkehrsbehörde genehmigt. Durch Anhörung/Einbindung der örtlich zuständigen Straßenverkehrsbehörde wird sichergestellt, dass die örtlichen Gegebenheiten bei der Genehmigung der festgelegten Betriebsbereiche in ausreichendem Maße berücksichtigt werden. Durch die Konzentration von Betriebserlaubnis- und Genehmigungsentscheidung in einem Verwaltungsverfahren werden zudem wichtige Synergieeffekte erzielt, die in Anbetracht des innovativen Gesetzesgegenstandes sachgerecht sind.

3. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1e Absatz 4 Satz 3 – neu – StVG)

In Artikel 1 Nummer 1 ist § 1e Absatz 4 folgender Satz anzufügen:

„Laufende Genehmigungsverfahren, die sachlich unter die Neuregelungen dieses Gesetzes fallen und in denen der Antrag auf Erteilung einer Betriebserlaubnis inklusive einer Ausnahmegenehmigung bereits gestellt worden ist, bleiben unberührt.“

Begründung:

In den Entwurf sollte eine Übergangsregelung für laufende Zulassungsverfahren aufgenommen werden, um aktuelle Pilotprojekte aufgrund des Zuständigkeitswechsels nicht mit zusätzlichem (monetärem und zeitlichem) Aufwand zu belasten. Der Gesetzentwurf legt im Referentenentwurf fest: „Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.“

Damit würde am Tag des Inkrafttretens des Gesetzes die sachliche Zuständigkeit für alle noch ausstehenden Betriebserlaubnisse und Erprobungsgenehmigungen auf das Kraftfahrt-Bundesamt übergehen. Dass parallel oder alternativ zu dem neuen Verfahren der Erprobungsgenehmigung noch Betriebserlaubnisse für ein Einzelfahrzeug nach § 21 StVZO mit Ausnahmegenehmigungen nach § 70 StVZO erteilt werden könnten, ist dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen. Eine solche parallele oder alternative Zuständigkeit würde auch vor dem Hintergrund der Gesetzesbegründung überraschen, da mit „der neuen Vorschrift beabsichtigt [wird], die Genehmigungen speziell und nur für Kraftfahrzeuge mit automatisierten und autonomen Fahrfunktionen zur Herbeiführung einer Rechtssicherheit für Hersteller und deren Beauftragte bundesweit einheitlich zu regeln und damit die Besonderheiten dieser neuartigen Technologien hinreichend zu beachten.“

Falls das Gesetz während der laufenden Genehmigungsprozesse in Kraft tritt, würde das die Arbeit in den aktuellen Forschungsprojekten erheblich verkomplizieren, verzögern und zusätzliche Kosten verursachen. Da die betroffenen Projekte die Genehmigungen für die Vorhabensumsetzung zwingend zu einem

bestimmten Zeitpunkt (zum Beispiel Projektende) benötigen, könnte ein solches Geschehen aufgrund von Verzögerungen und der Generierung zusätzlicher Kosten den Projekterfolg der Vorhaben infrage stellen.

Daher sollte geregelt werden, dass laufende Genehmigungsverfahren, die sachlich unter die Neuregelung fallen und in denen der Antrag auf Erteilung einer Betriebserlaubnis inklusive einer Ausnahmegenehmigung bereits gestellt worden ist, von dem Inkrafttreten der Änderungen unberührt bleiben.

4. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1e Absatz 5, 6 StVG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage auf den „Widerruf“ einer Betriebserlaubnis für ein Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion (§ 1e Absatz 5 StVG-E) und den „Widerruf“ einer Genehmigung eines festgelegten Betriebsbereichs (§ 1 Absatz 6 StVG-E) zu eng gefasst ist.

Begründung:

Wird „Widerruf“ rechtstechnisch im Sinne von § 49 VwVfG verstanden, dann würde die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage nur entfallen für die Aufhebung einer rechtmäßigen Betriebserlaubnis oder einer rechtmäßigen Genehmigung. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Aufhebung einer rechtswidrigen Betriebserlaubnis oder einer rechtswidrigen Genehmigung („Rücknahme“ im Sinne von § 48 VwVfG) hätten hingegen aufschiebende Wirkung. Im Hinblick auf die Begründung des Entfalls der aufschiebenden Wirkung für den Widerruf aus Gründen des hohen Schutzgutes von Leib und Leben bei der Verkehrssicherheit kann dieses Ergebnis nicht gewollt sein. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sollte daher geprüft werden, ob die Beschränkung auf den „Widerruf“ nicht zu eng gefasst ist.

5. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1f Absatz 2 Nummer 1 StVG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob es in § 1f Absatz 2 Nummer 1 StVG-E einer Klarstellung in Bezug auf die Bestimmung „Fahrmanöver“ bedarf, da auch Verkehrssituationen im Sinne der Norm denkbar sind, die die Freigabe eines Fahrmanövers, sofern man darunter eine Art der Fortbewegung versteht, durch die Technische Aufsicht gerade nicht zulassen.

Begründung:

Der Prüfbedarf ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

§ 1 f StVG-E behandelt Pflichten der Beteiligten beim Betrieb von Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion. Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 regelt die Verpflichtung der Beteiligtenrolle „Technische Aufsicht“, das Kraftfahrzeug für ein alternatives Fahrmanöver freizuschalten, sobald ihr ein solches durch das Fahrzeug angezeigt wird und die vom Fahrzeugsystem bereitgestellten Daten eine Beurteilung der Situation ermöglichen.

Dort heißt es:

Die Technische Aufsicht über ein Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion ist verpflichtet,

[...]

1. das Kraftfahrzeug für ein alternatives Fahrmanöver nach § 1e Absatz 2 Nummer 4 und Absatz 3 freizuschalten, sobald ihr ein solches optisch, akustisch oder sonst wahrnehmbar durch das Fahrzeugsystem angezeigt wird und die vom Fahrzeugsystem bereitgestellten Daten eine Beurteilung der Situation ermöglichen,

[...].

In der Einzelbegründung wird hierzu ausgeführt:

§ 1f Absatz 2 StVG-E befasst sich mit den Pflichten der Technischen Aufsicht. Dabei wird differenziert zwischen den die Fahrzeugführung betreffenden und anderen als die Fahrzeugführung betreffenden Pflichten. Vorrangige Pflichten der Technischen Aufsicht die Fahrzeugführung betreffend, sind die Freigabe von Fahrmanövern gemäß § 1e Absatz 2 Nummer 4 und Absatz 3 und die § 1e Absatz 2 Satz 1 Nummer 8 StVG-E entsprechende Deaktivierung des Kraftfahrzeugs. Befindet sich das Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion in einer die Fahraufgabe beeinträchtigenden Lage, die es nicht eigenständig zu bewältigen vermag und schlägt es ein alternatives Fahrmanöver vor, so hat die Technische Aufsicht dieses Fahrmanöver zu bewerten und freizugeben. Ferner kommt ihr die Aufgabe zu, Vorschläge des Kraftfahrzeugs zu Fahrmanövern, welche abstrakt geltende Vorschriften verletzen würden, in der konkreten Situation als zulässig freizugeben. Dies betrifft beispielsweise die Umfahrung eines verunfallten Fahrzeuges über die Gegenfahrbahn.

Da nach dem Kontext der Regelung der Technischen Aufsicht die Rolle einer Kontrollinstanz für den Betrieb der autonomen Fahrzeugelektronik zukommt (unter anderem § 1d Absatz 3 StVG-E) und ein alternatives Fahrmanöver nur dann geboten ist, wenn die autonome Fahrzeugelektronik in einer konkreten Situation zu autonomer Weiterfahrt ohne Verletzung des Straßenverkehrsrechts nicht in der Lage wäre (§ 1e Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 in Verbindung mit Nummer 4 Buchstabe a StVG-E), wird die Regelung als missverständlich betrachtet.

Unter einem Fahrmanöver kann grundsätzlich ein technischer Vorgang verstanden werden, bei dem sich das Fahrzeug (fort-)bewegt.

Dadurch könnte der Eindruck vermittelt werden, dass die Technische Aufsicht in der jeweiligen Situation (zwingend) verpflichtet ist, Maßnahmen freizugeben, die mit einer Bewegung des Fahrzeuges verbunden sind.

Gleichwohl sind Situationen denkbar, in denen das Fahrzeug bereits, zum Beispiel zur Vermeidung von Unfällen wegen eines Hindernisses, stillsteht und erst ab diesem Zeitpunkt die Technische Aufsicht eingebunden wird. Je nach Situation könnte die einzige sichere Möglichkeit zur Verhinderung eines Zusammenstoßes sein, das Fahrzeug in diesem risikominimalen Zustand bis auf Weiteres zu belassen. Ein bloßes „Untätigbleiben“ beziehungsweise Verharren ließe sich allerdings nur bei sehr weiter Auslegung des Begriffs „Fahrmanöver“ unter die Norm subsumieren.

Dass auch ein Verharren beziehungsweise Beibehalten des risikominimalen Zustandes einer Entscheidung und Freigabe durch die Technische Aufsicht bedarf, ergibt sich bereits daraus, dass das Fahrzeug in diesem Zustand seinerseits ein Hindernis und damit eine Gefahr für den Straßenverkehr darstellen könnte.

6. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1f Absatz 3 Nummer 2 StVG)

In Artikel 1 Nummer 1 sind in § 1f Absatz 3 Nummer 2 die Wörter „der zuständigen Behörde“ durch die Wörter „dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)“ zu ersetzen.

Begründung:

Cybersicherheit ist beim autonomen und vernetzten Fahren ein unverzichtbarer Sicherheitsbestandteil. Die dafür zuständige Oberbehörde des Bundes sollte ebenso wie das Kraftfahrt-Bundesamt für den Bereich der Fahrzeugsicherheit konkret benannt werden.

7. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1g StVG)

Der Bundesrat bittet um Prüfung im weiteren Gesetzgebungsverfahren, ob die Pflicht des Halters, die in § 1g Absatz 1 genannten Daten zu speichern, durch eine Verpflichtung des Herstellers ergänzt werden sollte, die Speicherung dieser Daten überhaupt zu ermöglichen.

Begründung:

In § 1g Absatz 1 und 2 StVG ist die Pflicht des Halters vorgesehen, bestimmte Daten, die unter anderem zur Rekonstruktion von Unfällen benötigt werden, zu speichern. Der Gesetzentwurf enthält aber keine korrespondierende Verpflichtung.

tung des Herstellers, das Fahrzeug so auszustatten, dass die Speicherung dieser Daten auch tatsächlich möglich ist. Hierzu ist weder eine Regelung in § 1f Absatz 3 StVG enthalten, noch dürfte die Regelung in § 1g Absatz 3 StVG hierfür ausreichen. Danach muss der Hersteller nur die Ausübung der Datenhoheit technisch und organisatorisch ermöglichen (vergleiche die Begründung des Gesetzentwurfs, BR-Drucksache 155/21, Seite 38), es fehlt aber an einer Vorgabe, welche Daten überhaupt verarbeitet werden können müssen.

8. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1g StVG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob den beim autonomen Fahren anfallenden Datenverarbeitungen ausreichende Rechtsgrundlagen zugrunde liegen und ob über § 1g StVG-E hinaus noch weitere spezialgesetzliche Regelungen zur Datenverarbeitung geschaffen werden sollten.

Begründung:

In § 1g StVG-E befinden sich Regelungen zur Datenverarbeitung. Allerdings sind hier nur einige Aspekte der umfangreichen Fragestellungen zum Datenschutz einer spezialgesetzlichen Regelung zugeführt worden.

In § 1g Absatz 4 und 6 StVG-E werden Rechtsgrundlagen für die Verarbeitung auch personenbezogener Daten nur durch die dort genannten Behörden zum Zwecke der dort benannten Überwachungsaufgaben geschaffen. Damit die Behörden diese Daten beim Halter erheben können, hat dieser nach § 1g Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 StVG-E die Pflicht zur Speicherung der Daten. Insbesondere könnte sich die Frage stellen, auf welcher Rechtsgrundlage die Datenverarbeitung durch den Halter (beziehungsweise Hersteller) beruht, soweit beim autonomen Fahren auch personenbezogene Daten von weiteren betroffenen Personen verarbeitet werden sollten. Falls beim Betrieb beispielsweise eineameratechnik zur Aufnahme der Umgebung verwendet werden sollte, könnten auch personenbezogene Daten von unbeteiligten Personen, insbesondere Passanten und anderen Verkehrsteilnehmern, erhoben und gegebenenfalls weiterverarbeitet werden. Insoweit sollte geklärt werden, auf welcher - gegebenenfalls bereits bestehenden - Rechtsgrundlage dieses geschehen könnte und ob mit den bestehenden (allgemeinen) datenschutzrechtlichen Regelungen die möglichen Rechtsfragen hinreichend gelöst werden können.

Auch das Verhältnis zwischen Halter und Hersteller wird in § 1g Absatz 3 StVG-E nur rudimentär geregelt. Dass der Halter Berechtigter hinsichtlich der Daten sein soll, ist zu begrüßen, kann jedoch bisher nur aus der Einzelbegründung zu § 1g Absatz 3 StVG-E entnommen werden. Die Notwendigkeit einer weiteren rechtlichen Ausgestaltung im Hinblick auf die Mobilitätsdaten sollte geprüft werden.

Auch wenn diesem Gesetz ein technikoffener und innovationsfreundlicher Ansatz zugrunde liegen mag, sollte der Gesetzgeber dennoch vorausschauend naheliegende Rechtsfragen rechtzeitig klären und gegebenenfalls notwendige Regelungen schaffen. Erst mit der Evaluierung nach Ablauf des Jahres 2023 (vergleiche § 11 StVG-E) die Vereinbarkeit mit Datenschutzvorschriften zu prüfen, erscheint nicht ausreichend.

9. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1g Absatz 1 Satz 1 Nummer 14 – neu –, Absatz 4 Satz 1, Absatz 5 Satz 1, Absatz 6 Satz 1 StVG)

In Artikel 1 Nummer 1 ist § 1g wie folgt zu ändern:

- a) Absatz 1 Satz 1 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) In Nummer 13 ist der schließende Punkt durch ein Komma zu ersetzen.
 - bb) Folgende Nummer ist anzufügen:

„14. Vor- und Nachname der als Technische Aufsicht eingesetzten Person sowie Nachweise über ihre fachliche Qualifikation.“
- b) Absatz 4 Satz 1 ist wie folgt zu fassen:

„Das Kraftfahrt-Bundesamt ist berechtigt, Daten nach Absatz 1 beim Halter zu erheben, zu speichern und zu verwenden, soweit dies für die Überwachung des sicheren Betriebs des Kraftfahrzeugs mit autonomer Fahrfunktion erforderlich ist.“
- c) In Absatz 5 Satz 1 ist das Wort „Nummer“ durch das Wort „Satz“ zu ersetzen.
- d) Absatz 6 Satz 1 ist wie folgt zu fassen:

„Die für die Genehmigung von festgelegten Betriebsbereichen nach Landesrecht zuständigen Behörden sind berechtigt, Daten nach Absatz 1 beim Halter zu erheben, zu speichern und zu verwenden, soweit dies für die Prüfung und Überwachung erforderlich ist, ob der festgelegte Betriebsbereich für den Betrieb des Kraftfahrzeugs mit autonomer Fahrfunktion geeignet ist, insbesondere für die Überprüfung und Überwachung, ob die Voraussetzungen der jeweiligen Genehmigung vorliegen und die damit verbundenen Auflagen eingehalten werden.“

Begründung:Zu Buchstabe a:

Um Haftungsansprüche gegen die vom Halter eingesetzte Technische Aufsicht geltend machen zu können, muss der Geschädigte in Erfahrung bringen können, wer – welche „natürliche Person“ (§ 1d Absatz 3 StVG) – im Zeitpunkt eines Gefahrereignisses die Technische Aufsicht innehatte. In der Praxis dürfte zu erwarten sein, dass Halter die Aufgaben der Technischen Aufsicht nicht an eine einzelne Person, sondern an einen gewerblich tätigen Dienstleister mit mehreren Mitarbeitern vergeben. In einem solchen Fall ist es für einen Geschädigten schwierig herauszufinden, wer in einem Unfallzeitpunkt als Technische Aufsicht eingesetzt war. Daher sollte nicht nur die Erhebung der genannten Daten durch das Kraftfahrt-Bundesamt (vergleiche § 1g Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 StVG), sondern auch durch den Halter vorgesehen werden.

Zu Buchstabe b bis d:

Es handelt sich um Folgeänderungen, da eine gesonderte Aufzählung der personenbezogenen Daten der Technischen Aufsicht nicht mehr erforderlich ist, wenn diese bereits von § 1g Absatz 1 StVG umfasst sind.

10. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1g Absatz 2a – neu –, Absatz 2b – neu – StVG)

In Artikel 1 Nummer 1 sind nach § 1g Absatz 2 folgende Absätze einzufügen:

„(2a) Der Fahrzeughalter hat die Übermittlung der gemäß Absatz 1 gespeicherten Daten an Dritte zu veranlassen, wenn

1. die Daten zur Geltendmachung, Befriedigung oder Abwehr von Rechtsansprüchen im Zusammenhang mit einem in § 7 Absatz 1 geregelten Ereignis erforderlich sind und
2. das entsprechende Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion an diesem Ereignis beteiligt war.

§ 63a Absatz 2 Satz 3 findet entsprechend Anwendung.

(2b) Die gemäß Absatz 1 gespeicherten Daten sind nach sechs Monaten zu löschen, es sei denn, das Kraftfahrzeug war an einem in § 7 Absatz 1 geregelten Ereignis beteiligt; in diesem Fall sind die Daten nach drei Jahren zu löschen.“

Begründung:

§ 63a Absatz 3 StVG sieht für Fahrzeuge mit hoch- oder vollautomatisierter Fahrfunktion die Pflicht des Halters vor, die dort im Falle eines Wechsels der Fahrzeugsteuerung oder einer Aufforderung zur Übernahme der Fahrzeugsteu-

erung oder einer sonstigen technischen Störung gespeicherten Fahrzeugdaten an den Geschädigten herauszugeben, wenn dieser Ansprüche im Zusammenhang mit einem Unfallereignis im Sinne des § 7 Absatz 1 StVG geltend machen will.

Wenn eine solche Herausgabepflicht schon für Fahrzeuge mit hoch- oder voll-automatisierter Fahrfunktion vorgesehen ist, muss eine entsprechende Pflicht erst Recht bei Fahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion vorgesehen werden, um dem Geschädigten die effektive Durchsetzung seiner Ansprüche zu ermöglichen (§ 1g Absatz 2a – neu – StVG).

Da es sich bei den Daten der Technischen Aufsicht allerdings um personenbezogene Daten handelt, sind aus datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten Höchstspeicherfristen vorzusehen, wie dies in § 63a Absatz 4 StVG bereits für das hoch- beziehungsweise vollautomatisierte Fahren geregelt ist (§ 1g Absatz 2b – neu – StVG).

11. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1g Absatz 5 Satz 1 StVG)

Artikel 1 Nummer 1 § 1g Absatz 5 Satz 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Die Wörter „Das Kraftfahrt-Bundesamt ist berechtigt“ sind durch die Wörter „Soweit kein Kraftfahrzeug im Sinne des § 1 k vorliegt, ist das Kraftfahrt-Bundesamt berechtigt“ zu ersetzen.
- b) Nach den Wörtern „Nummer 1“ sind die Wörter „in Verbindung mit Absatz 1“ einzufügen.

Begründung:

Auch wenn die Landespolizei Halter eines autonomen Kraftfahrzeugs ist, wäre es dem Kraftfahrt-Bundesamt möglich, konkrete Daten zum Betrieb des autonomen Kraftfahrzeugs grundsätzlich unbeschränkt für verkehrsbezogene Gemeinwohlzwecke (auch an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, vergleiche § 1g Absatz 5 Nummer 3 StVG-E) weiterzugeben. Bezüglich der Auswertung der Daten stellt das Gesetz keine Beschränkung auf. Es besteht nach dem Wortlaut des § 1g Absatz 1 StVG-E, der auf § 1g Absatz 5 StVG-E verweist, keine Möglichkeit, die Daten aus Gründen der öffentlichen Sicherheit nicht zur Verfügung zu stellen. So wäre auch die Landespolizei verpflichtet, dem Kraftfahrt-Bundesamt Daten unter anderem über Positionsdaten (§ 1g Absatz 1 Nummer 2 StVG-E), Fahrzeugbeschleunigung (§ 1g Absatz 1 Nummer 9 StVG-E), Geschwindigkeit (§ 1g Absatz 1 Nummer 10 StVG-E) sowie von extern an das Kraftfahrzeug gesendete Befehle und Informationen (§ 1g Absatz 1 Nummer 13 StVG-E) offenzulegen.

Auch bei einer Anonymisierung der Daten wäre es so externen Stellen und damit einem nicht eingrenzbaeren Personenkreis möglich, Rückschlüsse auf Bewegungsprofile und Fahrbewegungen von Polizeifahrzeugen zu ziehen. Hieraus könnten sowohl konkrete polizeiliche Einsatzlagen als auch Grundsätze des polizeilichen Einschreitens abgeleitet werden. Die damit möglich werdende Auswertung von polizeilichen Taktiken der Gefahrenabwehr sowie der Strafverfolgung kann die Handlungsfähigkeit der Sicherheitsbehörden erheblich gefährden.

Die Bundeswehr und die Bundespolizei sind hiervon gleichermaßen betroffen.

12. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1i Absatz 1 Nummer 3, 4 und 5 – neu –, Absatz 2 Satz 3 StVG)

In Artikel 1 Nummer 1 ist § 1i wie folgt zu ändern:

a) Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Nummer 3 ist das Wort „und“ durch ein Komma zu ersetzen.

bb) Nach Nummer 3 ist folgende Nummer 4 einzufügen:

„4. das Kraftfahrzeug bei der Erprobung autonomer Fahrfunktionen in einem von der nach Landesrecht zuständigen Behörde genehmigten, festgelegten Betriebsbereich eingesetzt wird und“

cc) Die bisherige Nummer 4 ist als Nummer 5 zu bezeichnen.

b) Absatz 2 Satz 3 ist zu streichen.

Begründung:

Wenn für den Regelbetrieb erprobter autonomer Fahrfunktionen gemäß § 1e Absatz 1 Nummer 3 StVG die Genehmigung eines durch die Länder festgelegten Betriebsbereichs vorausgesetzt wird, um sicherzustellen, dass die autonome Fahrfunktion unter den spezifischen Bedingungen des jeweiligen Betriebsbereichs verkehrssicher betrieben werden kann, ist nicht nachvollziehbar, weshalb bei der Erprobung neuer autonomer Fahrfunktionen abweichende Bedingungen gelten sollen. Die Änderung stellt eine entsprechende Maßstabsidentität her und gewährleistet, dass gegebenenfalls risikobehaftete Erprobungsbetriebe nicht ohne Genehmigung des jeweiligen Betriebsbereichs erfolgen, sodass die Länder dergestalt befähigt bleiben, die ihnen obliegende Verantwortung für die Straßenverkehrssicherheit wahrzunehmen.

Sind auch für die Erprobung neuer autonomer Fahrfunktionen bei den nach Landesrecht zuständigen Behörden Genehmigungen festgelegter Betriebsbereiche einzuholen, erübrigt sich die Anhörungsbeteiligung nach § 1i Absatz 2 Satz 3 StVG. Der Satz ist deshalb zu streichen.

13. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1j Absatz 1 Nummer 8,
§ 1k Überschrift,
Absatz 1,
Absatz 2 Satz 1 und 2 StVG)

Artikel 1 Nummer 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In § 1j Absatz 1 Nummer 8 sind die Wörter „und der Rettungsdienste“ durch die Wörter „ , der Rettungsdienste und der Straßenbauverwaltung“ zu ersetzen.
- b) § 1k ist wie folgt zu ändern:
 - aa) In der Überschrift sind die Wörter „und der Rettungsdienste“ durch die Wörter „ , der Rettungsdienste und der Straßenbauverwaltung“ zu ersetzen.
 - bb) In Absatz 1 sind die Wörter „oder für den Rettungsdienst“ durch die Wörter „ , für den Rettungsdienst oder den Straßenbetriebsdienst“ zu ersetzen.
 - cc) Absatz 2 ist wie folgt zu ändern:
 - aaa) In Satz 1 sind die Wörter „oder in den Rettungsdiensten“ durch die Wörter „ , in den Rettungsdiensten oder der Straßenbauverwaltung“ zu ersetzen.
 - bbb) In Satz 2 sind die Wörter „oder für den Zweck des Rettungsdienstes“ durch die Wörter „ , der Zweck des Rettungsdienstes oder des Straßenbetriebsdienstes“ zu ersetzen.

Begründung:

§ 1k sieht eine Privilegierung von Fahrzeugen mit autonomen Fahrfunktionen für militärische und polizeiliche Zwecke sowie für Zwecke des Zivil- und Katastrophenschutzes, der Brandbekämpfung oder für den Rettungsdienst vor. Die Begründung stellt darauf ab, dass diese Fahrzeuge in ihrem Einsatzspektrum besonderen Betriebsbedingungen unterliegen und entsprechende Ausstattungen haben, für die die Erteilung der Betriebserlaubnis im Eigenvollzug weiterhin möglich sein müsse. Die Kraftfahrzeuge seien speziell entwickelt und gebaut oder dafür angepasst worden und als solche nach außen als Einsatzfahrzeuge erkennbar. Daher seien für die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit Abweichungen der grundsätzlich

geltenden Regelungen für Kraftfahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion erforderlich, die im Übrigen aber eine sinngemäße Anwendung der Vorschriften vorsehen.

Dies kann auch bei Fahrzeugen (unter anderem) der Straßenbauverwaltung (insbesondere des Straßenbetriebsdienstes) erforderlich sein. Auch hier können Abweichungen geboten sein, die sich aus der Erfüllung der Anforderungen aus der Straßenbaulast, insbesondere der Sicherheit und Ordnung der Anlagen, ergeben können. Von daher wäre es dringend geboten, diese Ausnahme auf Fahrzeuge der Straßenbauverwaltung auszudehnen. Auch diese Fahrzeuge können zur Sicherstellung hoheitlicher Aufgaben mit Sonderrechten ausgestattet sein, vor allem um die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Leichtigkeit und Sicherheit des Verkehrs (das heißt sämtliche Pflichten, die sich aus der Straßenbaulast ergeben) sicherzustellen und in Bezug auf Fahreigenschaften und Ausstattung (zum Beispiel Überbreite des Schneepflugs etc.) Abweichungen von den geltenden Regelungen für Kraftfahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion erforderlich machen.

Die Verordnungsermächtigung in Artikel 1 Nummer 1 § 1j Absatz 1 Nummer 8 Straßenverkehrsgesetz ist entsprechend anzupassen.

14. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1j Absatz 2 Satz 1 StVG)

In Artikel 1 Nummer 1 ist in § 1j Absatz 2 Satz 1 das Wort „ohne“ durch das Wort „mit“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Ermächtigung in § 1j Absatz 2 Satz 1 StVG ermöglicht zur Erprobung neuartiger Fahrzeugsteuerungseinrichtungen im Wege einer Ausnahmeverordnung weitreichende Abweichungen von den nach § 1j Absatz 1 StVG zu erlassenden Rechtsverordnungen und dementsprechend umfassende Eingriffe in die unter Mitwirkung der Länder im Bundesrat zu etablierende Architektur des neuen Genehmigungsverfahrens und der technischen Anforderungen an autonome Fahrfunktionen. Neuartige Fahrzeugsteuerungseinrichtungen, zu denen unter anderem auch der teleoperierte Kraftfahrzeugbetrieb zählen könnte, entfalten indes unmittelbar Auswirkungen auf die Sicherheit im Straßenverkehr, sodass die Länder an der Entwicklung eines rechtlichen (Ausnahme-) Rahmens mit adäquaten Spielräumen für derartige Erprobungsbetriebe zu beteiligen sind.

Entwicklungsinteressen, um dem technologischen Fortschritt möglichst schnell und flexibel Rechnung tragen zu können, dürfen nicht dazu führen, dass den Ländern eine Begleitung dieses technologischen Wandels mit seinen massiven Einflüssen auf den Straßenverkehr vorenthalten wird.

15. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 8 Nummer 1 StVG),
Nummer 4 (§ 19 Absatz 1 Satz 3 StVG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 2 sind die Wörter „es sei denn, es handelt sich um ein Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion im Sinne des § 1d Absatz 1 und 2, das sich im autonomen Betrieb befindet“ durch die Wörter „und es sich nicht um ein Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion im Sinne des § 1d Absatz 1 und 2 handelt, das sich im autonomen Betrieb befand“ zu ersetzen.
- b) In Nummer 4 sind die Wörter „ , es sei denn, es handelt sich um ein Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion im Sinne des § 1d Absatz 1 und 2, das sich im autonomen Betrieb befindet“ durch die Wörter „ , und es sich nicht um ein Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion im Sinne des § 1d Absatz 1 und 2 handelt, das sich im autonomen Betrieb befand“ zu ersetzen.“

Begründung:

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs soll eine umfassende Gefährdungshaftung des Halters eines autonom fahrenden Kraftfahrzeugs gelten. Dieser soll auch dann haften, wenn es sich bei seinem Fahrzeug zusätzlich um ein Fahrzeug handelt, das maximal 20 Kilometer in der Stunde auf gerader Ebene erreichen kann. Nach geltendem Recht besteht für Fahrzeuge, die auf ebener Bahn mit keiner höheren Geschwindigkeit als 20 Kilometer in der Stunde fahren können, keine Halterhaftung (§ 8 Nummer 1 StVG, vergleiche auch § 19 Absatz 1 Satz 3 StVG). Um das zu ändern, ist in dem Gesetzentwurf eine Rückausnahme für Kraftfahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion, die sich im autonomen Betrieb befinden, vorgesehen. Allerdings wird mit der in § 8 Nummer 1 StVG und § 19 Absatz 1 Satz 3 StVG vorgesehenen Formulierung („es sei denn...“) eine Beweislastumkehr zu Lasten des Unfallopfers in das Gesetz eingeführt. Danach müsste der Geschädigte darlegen und beweisen, dass sich das Fahrzeug im autonomen Betrieb befand. Dies passt nicht zu der Grundregel für die Verteilung der Beweislast, wonach jede Partei die Voraussetzungen des ihr günstigen Rechtssatzes zu beweisen hat, und erscheint auch angesichts der anzunehmenden Beweisführungsschwierigkeiten unbillig. Von der mit den Regelungen verfolgten Intention her dürfte eine solche Beweislastverteilung nicht beabsichtigt sein. Die hier vorgeschlagene Formulierung lässt die bestehende Beweislastverteilung unverändert. Der Halter eines Fahrzeugs mit autonomer Fahrfunktion, das einen Unfall verursacht hat, soll sich nur dann von der Gefährdungshaftung befreien können, wenn er neben dem Umstand, dass dieses Fahrzeug nur 20 Kilometer in der Stunde fahren kann, auch nachweist, dass es sich nicht im autonomen Betrieb befand.

16. Zu Artikel 1 Nummer 3a – neu – (§ 17 Absatz 3 Satz 3 – neu – StVG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 3 folgende Nummer einzufügen:

„3a. In § 17 Absatz 3 wird nach Satz 2 folgender Satz eingefügt:

„Bei Kraftfahrzeugen mit hochautomatisierter, vollautomatisierter oder autonomer Fahrfunktion gilt ein Ereignis nur dann als unabwendbar, wenn der Unfall auch von einem durch einen gedachten Idealfahrer gesteuerten Fahrzeug verursacht worden wäre, der jede nach den Umständen des Falles gebotene Sorgfalt beachtet.“

Begründung:

Um zu vermeiden, dass ein unabwendbares Ereignis mit Erreichen der Grenzen der Technik anzunehmen sein könnte, ist im Gesetz klarzustellen, dass auch bei einem Unfallereignis mit autonomen Fahrzeugen ein unabwendbares Ereignis nur dann vorliegt, wenn der Unfall auch von einem durch einen gedachten Idealfahrer gesteuerten Fahrzeug verursacht worden wäre. Ergänzend ist dies – systemgerecht – auch noch für Kraftfahrzeuge mit hoch- oder vollautomatisierter Fahrfunktion anzuordnen.

17. Zu Artikel 1 Nummer 3b – neu – (§ 18 Überschrift,
Absatz 1 Satz 1
Satz 2
Absatz 3 StVG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 3 folgende Nummer einzufügen:

„3b. § 18 wird wie folgt geändert:

- a) Der Überschrift sind die Wörter „und der Technischen Aufsicht“ anzufügen.
- b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „Kraftfahrzeugs“ die Wörter „und die Technische Aufsicht“ eingefügt.
 - bb) In Satz 2 werden nach dem Wort „Führers“ die Wörter „oder der Technischen Aufsicht“ eingefügt.

- c) In Absatz 3 werden nach dem Wort „Kraftfahrzeugs“ die Wörter „oder die Technische Aufsicht“ und nach dem Wort „Führern“ die Wörter „und der Technischen Aufsicht“ eingefügt.

Begründung:

Die Haftung der Technischen Aufsicht sollte im StVG geregelt werden.

Es ist weder systematisch noch angesichts des für die Technische Aufsicht in § 1f Absatz 2 StVG normierten nicht unerheblichen Pflichtenkatalogs einzusehen, dass dieser künftig zentrale weitere straßenverkehrsrechtliche Akteur aus dem Haftungsregime des StVG ausgeklammert bleiben soll. Die Pflichten des „normalen“ Fahrers eines nicht automatisierten Fahrzeugs, die Pflichten des Fahrers eines Fahrzeugs mit hoch- oder vollautomatisierter Fahrfunktion (§ 1b StVG) und die Pflichten der „Technischen Aufsicht“ (§ 1f Absatz 2 StVG) sind lediglich im Umfang – wenn insoweit auch erheblich – abgestuft; einzig die Haftung der Technischen Aufsicht im StVG nicht zu regeln anstatt sie in das Fahrer-Haftungssystem des § 18 StVG einzupassen, ist daher ein grundlegender Systembruch. Systemgerecht ist es daher auch, die Technische Aufsicht der Beweislastregelung des § 18 Absatz 1 Satz 2 StVG zu unterwerfen.

18. Zu Artikel 1 (Änderung des Straßenverkehrsgesetzes)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob über die bestehenden Regelungen in den §§ 7 ff. StVG hinaus Vorschriften zur Haftung der Person, die ein Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion gegebenenfalls ohne Wissen und Willen des Halters in Betrieb nimmt, zu schaffen sind.

Begründung

Der Gesetzentwurf sieht zwar in Artikel 2 eine Ergänzung des Pflichtversicherungsgesetzes dahingehend vor, dass auch für die Person der Technischen Aufsicht eine Haftpflichtversicherung abzuschließen und aufrechtzuerhalten ist. Es ist fraglich, ob neben der Verschuldenshaftung aus § 823 BGB zusätzlich eine Gefährdungshaftung oder zumindest eine Haftung für vermutetes Verschulden im StVG normiert werden sollte. Denn die Verschuldenshaftung nach § 823 BGB dürfte entfallen, wenn beispielsweise das Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion außerhalb des genehmigten, festgelegten Betriebsbereichs eingesetzt wurde und bei einer Haftung nach § 823 Absatz 1 BGB der Unfall oder der Schadensverlauf nicht vorhersehbar waren und bei einer Haftung nach § 823 Absatz 2 BGB der Zurechnungszusammenhang zwischen einer Schutzgesetzverletzung und dem Schaden fehlt. Die beim faktischen Ausfall der Halterhaftung oder der Haftpflichtversicherung entstehenden Haftungslücken sind den anderen Teilnehmern des öffentlichen Straßenverkehrs nicht zuzumuten.

Ferner ist nicht klar, ob eine Person, die ein Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion ohne Wissen und Willen des Halters in Betrieb nimmt, das Fahrzeug im Sinne des § 7 Absatz 3 Satz 1 StVG „benutzt“ und diese Person damit anstelle des Halters die Gefährdungshaftung aus § 7 StVG trifft. Zur Vermeidung etwaiger Rechtsunsicherheiten ist zumindest eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung zu Artikel 1 angezeigt.

Unabhängig davon sollte erwogen werden, den Pflichtenkreis der den Betrieb des Kraftfahrzeuges mit autonomer Fahrfunktion initiiierenden Person gesetzlich festzulegen, um Rechtsunsicherheiten über die Reichweite der Haftung dieser Person zu vermeiden.

19. Zu Artikel 2 (§ 1 Satz 2,
§ 12 Absatz 1 Satz 1 PflVG)

Artikel 2 ist wie folgt zu fassen:

„Artikel 2

Änderung des Pflichtversicherungsgesetzes

Das Pflichtversicherungsgesetz vom 5. April 1965 (BGBl I S. 213), das zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 6. Februar 2017 (BGBl. I S. 147) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

a) Dem § 1 wird folgender Satz angefügt:

„Der Halter eines Kraftfahrzeuges mit autonomer Fahrfunktion im Sinne des § 1d des Straßenverkehrsgesetzes ist verpflichtet, eine Haftpflichtversicherung gemäß Satz 1 auch für eine Person der Technischen Aufsicht sowie für die Person, die nach § 7 Absatz 3 Satz 1 des Straßenverkehrsgesetzes haftet, ohne Führer des Kraftfahrzeuges zu sein, abzuschließen und aufrechtzuerhalten.

b) In § 12 Absatz 1 Satz 1 Satzteil vor Nummer 1 werden die Wörter „oder den Fahrer des Fahrzeugs“ durch die Wörter „ , den Fahrer des Fahrzeugs, die Technische Aufsicht oder die Person, die nach § 7 Absatz 3 Satz 1 des Straßenverkehrsgesetzes haftet, ohne Führer des Kraftfahrzeuges zu sein,“ ersetzt.“

Begründung:Zu Buchstabe a:

Der Bundesrat begrüßt, dass der vorgelegte Gesetzentwurf im Einklang mit der Auffassung der Justizministerinnen und Justizminister die Halterhaftung nach dem Straßenverkehrsgesetz auf das autonome Fahren erstreckt. Es wird auch begrüßt, dass durch Artikel 2 des Gesetzentwurfs die Technische Aufsicht in die Pflichtversicherung einbezogen werden soll.

Es fehlt aber zum einen eine Erstreckung der Pflichtversicherung auf Personen, die nach § 7 Absatz 3 Satz 1 StVG haften, ohne Führer des Kraftfahrzeugs zu sein, also insbesondere auf Hacker, die sich „von außen“ – und damit nicht mit Führereigenschaft – des Fahrzeugs bemächtigen und auch nach Auffassung der Länderarbeitsgruppe „Digitaler Neustart“ nach § 7 Absatz 3 Satz 1 StVG haften.

Zu Buchstabe b:

Zum anderen fehlt aber auch eine Erstreckung des § 12 PflVG (Eintritt des Entschädigungsfonds) sowohl auf die Technische Aufsicht als auch auf den vorgenannten Hacker. Gerade die Einbeziehung von Hackern in § 12 PflVG ist wichtig, um im Fall vorsätzlicher Schädigungen dem Geschädigten einen solventen Schuldner zu bieten (vergleiche § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 PflVG).

Die Justizministerinnen und Justizminister haben sich bereits 2019 dafür ausgesprochen, dass Ersatzansprüche gegen die Kfz-Haftpflichtversicherung beziehungsweise bei vorsätzlicher Schadensherbeiführung gegen einen Entschädigungsfonds auch bei Schäden bestehen müssen, die durch einen Hackerangriff verursacht werden. Denn in diesen Fällen wird oftmals der gegen den Hacker dem Grunde nach bestehende Anspruch nach § 7 Absatz 3 Satz 1 StVG nicht durchzusetzen sein, weil der Hacker unbekannt oder insolvent ist. Es muss daher gesetzlich geregelt werden, dass die Versicherungspflicht des § 1 PflVG und der Eintritt des Entschädigungsfonds nach § 12 PflVG sich auch auf Schäden durch Hackerangriffe beziehen.

20. Zu Artikel 2 (Änderung des Pflichtversicherungsgesetzes)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob an Verstöße gegen § 1 Satz 2 PflVG eine strafrechtliche oder eine bußgeldrechtliche Sanktion angeknüpft werden sollte und ob zugleich die Terminologie in § 1 Satz 1 PflVG und § 6 Absatz 1 PflVG dahingehend angepasst werden sollte, dass auch unzweifelhaft der Betrieb von Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion erfasst ist.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht vor, dem § 1 PflVG folgenden Satz anzufügen:

„Der Halter eines Kraftfahrzeugs mit autonomer Fahrfunktion im Sinne des § 1d des Straßenverkehrsgesetzes ist verpflichtet, eine Haftpflichtversicherung gemäß Satz 1 auch für eine Person der Technischen Aufsicht abzuschließen und aufrechtzuerhalten.“

Hintergrund der Ergänzung des § 1 PflVG ist ausweislich der Einzelbegründung, dass auch die Person der Technischen Aufsicht bei der Ausübung der Technischen Aufsicht pflichtwidrig handeln kann. Sofern ein solches pflichtwidriges Handeln auch schuldhaft ist und Schäden verursacht hat, könnten sich wie auch sonst bei Verkehrsunfällen Schadensersatzansprüche ergeben, weshalb auch für die Person der Technischen Aufsicht eine Haftpflichtversicherung (mit-)abzuschließen sei.

Der Gesetzentwurf äußert sich nicht dazu, ob das Unterlassen des Abschlusses einer solchen Haftpflichtversicherung eine Straftat nach § 6 PflVG darstellen soll. Der bisherige Wortlaut des § 6 PflVG würde jedenfalls nicht greifen, da der insoweit maßgebliche Absatz 1 des § 6 PflVG nur den Fall erfasst, dass für das Fahrzeug (nicht für die Person der Technischen Aufsicht) ein Haftpflichtversicherungsvertrag nicht oder nicht mehr besteht.

Bei der etwaigen tatbestandlichen Ausgestaltung ist im Übrigen zu sehen, dass der Gesetzentwurf und die darin enthaltenen Regelungen zum autonomen Fahren die Terminologie „Betrieb eines Fahrzeugs“ verwenden. In § 1 Satz 1 PflVG und § 6 Absatz 1 PflVG wird hingegen die Terminologie „Gebrauch eines Fahrzeugs“ verwendet. Dementsprechend ist zu erwägen, ob die tatbestandliche Formulierung in § 1 Satz 1 PflVG und § 6 Absatz 1 PflVG angepasst werden sollte, um auch Verstöße gegen die Versicherungspflicht hinsichtlich Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion zweifelsfrei zu erfassen.

21. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Bundesregierung, über die Erprobung hinausgehende Regelungen für den Regelbetrieb autonomer, führerloser Fahrzeuge zu schaffen.
- b) Der Bundesrat stimmt zu, dass die Innovationsdynamik der Technologie des autonomen Fahrens nicht durch die bislang fehlenden harmonisierten Vorschriften auf internationaler und europäischer Ebene ausgebremst werden sollte.

- c) Der Bundesrat stellt fest, dass für den Regelbetrieb ein für alle Beteiligten nachvollziehbarer, verständlicher und klarer Rechtsrahmen mit Anforderungen an den Betrieb von Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion sowie an die Beteiligten und das Kraftfahrzeug selbst notwendig ist, der Rechte, Pflichten und Haftungsrisiken der Beteiligten erkennen lässt.
- d) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in nachfolgenden Bereichen konkretere Vorgaben und weitere Anpassungen notwendig sind, um das Ziel des Gesetzes zu erreichen:
 - aa) Anforderungen an die Qualifikation und Überwachung der technischen Aufsicht eines Kraftfahrzeuges nach § 1d Absatz 3 Straßenverkehrsgesetz. Die technische Aufsicht muss in der Lage sein, auch in zeitgleich und zahlreich auftretenden Notfallsituationen (zum Beispiel Massenkarambolagen, Unwetter) entsprechend handeln und die Sicherheit des Straßenverkehrs gewährleisten zu können. Zudem sollte der Fall eines Ausfalls der technischen Aufsicht geklärt werden (zum Beispiel bei Ausfall der Kommunikationsmöglichkeiten).
 - bb) Anforderungen an Inhalt und Umfang der notwendigen behördlichen Prüfung bei der Festlegung der zulässigen Betriebsbereiche nach § 1e Absatz 1 Nummer 3 Straßenverkehrsgesetz.
 - cc) Anforderungen an die Beteiligten und deren Pflichten im Falle eines Unfalls (unter anderem Sicherung der Unfallstelle, Erste Hilfe) oder bei einem deaktivierten Fahrzeug.
 - dd) Berücksichtigung der Zuständigkeit des Bundes als Verkehrsbehörde für Bundesautobahnen.
 - ee) Einführung einer Übergangsfrist für bereits in Erprobung befindliche Fahrzeuge sowie absehbare Anträge auf Ausnahmegenehmigung in den Jahren 2021 und 2022 inklusive geringfügiger Änderungsanträge.
 - ff) Notwendige Folgeänderungen in der Straßenverkehrs-Ordnung und weitere Verordnungen (zum Beispiel FZV).
 - gg) Fragen des Datenschutzes beziehungsweise Anonymisierung der Daten.
- e) Der Bundesrat stellt fest, dass auf die nach Landesrecht zuständigen Behörden erhebliche neue - und noch nicht hinreichend konkretisierte Aufgaben - zukommen, für deren Bewältigung neue Verwaltungsstrukturen und Perso-

nalressourcen geschaffen werden müssen. Der in der Vorlage angeführte jährliche Erfüllungsaufwand für die Länder und Kommunen in Höhe von circa 400 000 Euro dürfte deutlich zu niedrig geschätzt sein.

Begründung:

Zu Buchstabe a bis c:

Für den Regelbetrieb des autonomen Fahrens ist ein klarer Rechtsrahmen unerlässlich. Hersteller, Behörden und nicht zuletzt auch Halterinnen und Halter und andere Fahrzeugnutzende müssen ihre Rechte und Pflichten und die hieraus resultierenden Haftungsrisiken kennen. Ohne hinreichende bestimmte und klare Regelungen drohen Rechtsunsicherheiten und ausufernde Haftungsrisiken, welche Angebot und Nutzung von autonomen Fahrzeugen erschwert. Angesichts des Fehlens internationaler Vorgaben müssen diese Regelungen umfassend durch nationales Recht getroffen werden.

Zu Buchstabe d:

Der Gesetzentwurf ist in einigen Punkten weiter zu konkretisieren.

Dieses betrifft zunächst die Rolle der technischen Aufsicht über autonome Kraftfahrzeuge. Im vorliegenden Wortlaut muss die technische Aufsicht eine natürliche Person sein. Einer Fachkunde oder gar urkundlich belegten, einschlägigen fachlichen Qualifikation bedarf es nicht. Ob sie eine Fahrerlaubnis für das Fahrzeug und gegebenenfalls auch zur Personenbeförderung innehaben und gegebenenfalls aktualisieren muss, ist undefiniert. Die Länderanhörung vom August 2020 umfasst einen Entwurf der Betriebs- und Genehmigungsverordnung, der vorliegend nicht Bestandteil des Gesetzesverfahrens ist. Die technische Aufsicht und deren Zuständigkeiten beziehungsweise Verantwortlichkeiten, besonders im Fall einer Panne, eines Unfalls (Unfallstellensicherung, Erste Hilfe) oder einer Extremsituation wie Unwettern ist nicht geklärt. Es stellt sich zudem die Frage der notwendigen Fahrtauglichkeit der technischen Aufsicht und wie diese überwacht wird (zum Beispiel technische Aufsicht ist alkoholisiert, unter Medikamenten-, Drogeneinfluss).

Der Begründung des Gesetzentwurfs ist die Intention zu entnehmen, dass grundsätzlich eine Vielzahl von Betriebsbereichen ermöglicht werden soll. Die vorgesehenen kleinteiligen Betriebsbereichsgenehmigungen stehen dazu in Widerspruch und erschweren und verzögern den Einsatz dieser Fahrzeuge. Je nach Betriebsbereich treten verschiedene Hürden auf, besonders in Bezug auf die Datenübertragungssicherheit. Problematisch erscheinen in diesem Zusammenhang insbesondere Lücken im Netz (sogenannte Funklöcher zum Beispiel in einem Tunnel). Hier bedarf es weiterer und klarer Anforderungen zur Festlegung der Betriebsbereiche.

Offene Fragen ergeben sich auch im Zusammenhang mit den Verhaltenspflichten der Fahrzeugführenden aus der StVO, insbesondere zu Übertragung dieser Pflichten von Halterinnen und Haltern auf die Fahrzeugführenden. Im Zusammenhang mit der (alleinigen) Beförderung von Kindern oder gesundheitlich eingeschränkten Personen stellen sich weitere Fragen, zum Beispiel zur Einhal-

tung der Sorgfaltspflichten nach § 14 StVO. Weiterer Änderungsbedarf in der StVO kann nicht ausgeschlossen werden. So ist beispielsweise unklar, ob nach Inkrafttreten des Gesetzes auch Ausnahmegenehmigungen/Erlaubnisse nach der StVO (zum Beispiel wegen eingeschränktem Sichtfeld § 29 Absatz 3 StVO) erforderlich sind.

Weitere zu klärende Punkte betreffen die Zuständigkeit auf Autobahnen des Bundes und Übergangsvorschriften für bereits oder zeitnahe in Erprobung befindlicher Fahrzeuge und deren Teile und Software sowie Fragen des Datenschutzes.

Zu Buchstabe e:

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben, vor allem bei der Festlegung der Betriebsbereiche, werden die nach Landesrecht zuständigen Behörden neue Verwaltungsstrukturen und personelle Ressourcen aufbauen müssen. Damit hiermit schnellstmöglich begonnen werden kann, ist zwingend erforderlich, dass die zu erfüllenden Aufgaben klar benannt werden. Den Ländern ist jedoch zuzugestehen, dass die Art und Weise der Aufgabenerfüllung in eigener Zuständigkeit geregelt werden kann. Angesichts der Vielzahl und der Komplexität der zu lösenden Fragestellungen werden die nach Landesrecht zuständigen Behörden oftmals den Antragstellern auferlegen, durch unabhängige Dritte die notwendigen Nachweise zu erbringen.

Der in der Begründung des Gesetzentwurfs unter E.3 für die Verwaltung mit rund 1,6 Millionen Euro bezifferte Aufwand, davon 1,2 Millionen Euro für den Bund und 400.000 Euro für alle Länder und Stadt-/Landkreise ist zu niedrig angesetzt. Bei circa 400 Stadt-/Landkreisen in Deutschland entfielen im Mittel circa 1 000 Euro pro Kreis und Antrag. Eine Streckenbegehung und -prüfung mit den betroffenen Behörden (Verkehrsbehörde, Polizei, Straßenbaubehörde, Kommune), wie sie heutzutage im Zuge der Ausnahmegenehmigungen durchgeführt wird, ist mit 1 000 Euro bei weitem nicht darstellbar.

22. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass mit dem Gesetzentwurf eine rechtliche Basis für eine wichtige Zukunftstechnologie geschaffen werden soll.
- b) Die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Einführung des Regelbetriebs autonomer Kraftfahrzeuge gibt dabei Anlass zur nochmaligen Prüfung der Frage, ob das deutsche zivilrechtliche Haftungssystem für eine wertungs- und sachgerechte Bewältigung von Unfällen mit autonomen Kraftfahrzeugen gerüstet ist. Insbesondere müssen unbillige Haftungslücken ausgeschlossen sein. Opfer von Verkehrsunfällen brauchen die Sicherheit, dass ihre Schäden unabhängig davon, ob diese durch menschliches Fehlverhalten oder ein technisches Versagen verursacht wurden, umfassend und zeitnah

reguliert werden. Diese Sicherheit ist auch für die Akzeptanz der neuen Technologie entscheidend.

- c) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass das bestehende deutsche Recht diese Anforderungen im Grundsatz adäquat erfüllt. Grundlegende Änderungen wie die Einführung neuer haftungsrechtlicher Anspruchsgrundlagen sind daher keine Voraussetzung dafür, den mit dem Gesetzentwurf beabsichtigten Schritt zu vollziehen. Unbillige Haftungslücken werden durch das bestehende System der verschuldensunabhängigen Halterhaftung in Verbindung mit der entsprechenden Versicherungspflicht nebst Direktanspruch des Geschädigten gegen den Versicherer vermieden, flankiert durch die allgemeine deliktische Haftung. Der Bundesrat begrüßt daher, dass die Bestimmungen des Gesetzentwurfs eine ausnahmslose Geltung der Halterhaftung für alle autonomen Kraftfahrzeuge sicherstellen. Auch die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Erstreckung der bislang für hoch- oder vollautomatisierte Fahrzeuge geltenden, verdoppelten Haftungshöchstbeträge im Rahmen der Halterhaftung auf alle autonomen Fahrzeuge begrüßt der Bundesrat als konsequenten, richtigen Schritt.
- d) Der Bundesrat weist aber auf folgende Punkte hin, die im weiteren Gesetzgebungsverfahren beziehungsweise perspektivisch auf europäischer Ebene zur weiteren Verfeinerung des Haftungsregimes im Zusammenhang mit autonomen Kraftfahrzeugen Berücksichtigung finden sollten:
 - aa) Künftige Beachtung verdient die mögliche Konstellation, dass ein Halter selbst – im eigenen autonomen Kraftfahrzeug – durch einen Unfall, namentlich ohne Beteiligung eines anderen Kraftfahrzeugs, geschädigt wird. In diesen Fällen wird der Geschädigte, sofern kein deliktischer Haftungstatbestand erfüllt ist, auf produkthaftungsrechtliche Ansprüche mit dem Nachweis eines Produktfehlers und dessen Schadensursächlichkeit verwiesen sein. Solche Konstellationen dürften zwar in naher Zukunft noch nicht von praktischer Relevanz sein, weil der private Erwerb selbstgenutzter autonomer Kraftfahrzeuge vorerst keine Rolle spielen dürfte. Auf absehbare Zeit dürften autonome Kraftfahrzeuge durch professionelle Personenbeförderer eingesetzt werden, auf die die Bestimmungen des Gesetzentwurfs auch in erster Linie abzielen. Dies kann sich aber mit fortschreitender Etablierung der neuen Technologie ändern.

Die Komplexität autonomer Systeme kann in solchen Fallgestaltungen zu Beweisschwierigkeiten des Geschädigten führen. Das deutsche Recht einschließlich seiner zivilprozessualen Instrumente ist zwar grundsätzlich geeignet, auch diese Probleme adäquat zu bewältigen. Im Interesse der Klarstellung, Rechtsvereinheitlichung und Rechtssicherheit wären aber gegebenenfalls Regelungen auf europäischer Ebene wünschenswert, die sicherstellen, dass durch einen Produktfehler eines autonomen Kraftfahrzeugs Geschädigte keinen unbilligen beweisrechtlichen Anforderungen ausgesetzt sind.

Der Bundesrat bittet daher, im Rahmen der Überarbeitung der Produkthaftungsrichtlinie und der Bestrebungen zur Schaffung eines europäischen Rechtsrahmens für künstliche Intelligenz auf entsprechende Gestaltungen hinzuwirken. Solche Bestimmungen können zugleich zu einer auf die Besonderheiten autonomer Systeme abgestimmten Risiko- und Lastenverteilung beim etwaigen produkthaftungsrechtlichen Regress durch Haftpflichtversicherer beitragen, die im Rahmen ihrer Einstandspflicht Leistungen auf Ansprüche aus der Halterhaftung erbracht haben.

- bb) Im Zusammenhang mit zukünftigen Einsatzszenarien von Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion im Bereich des Individualverkehrs gibt es zum Teil noch offene Fragen. Der Bundesrat bittet daher um Prüfung, ob der Anwendungsbereich des Gesetzes über die bisherige Fassung hinaus deutlicher auf die derzeit in erster Linie in den Blick genommenen Einsatzszenarien fokussiert werden sollte. Diese betreffen etwa hoheitliche Zwecke, den öffentlichen Personenverkehr innerhalb der Kommunen, Dienst- und Versorgungsfahrten, Logistikanwendungen, Betriebsshuttles oder Fahren zwischen medizinischen Versorgungszentren und Alten- beziehungsweise Pflegeheimen. Denn die Regelungen des Gesetzentwurfs tragen nicht ausnahmslos dem Einsatz autonomer Fahrzeuge im privaten Bereich Rechnung, in denen die Konstellation etwa so sein könnte, dass sich entweder der Halter selbst oder eine andere Person als zwar passiver, aber jederzeit eingriffsbereiter Fahrer (der zugleich auch die Technische Aufsicht sein kann) im Fahrzeug befindet. Soweit künftige Fahrzeugmodelle klassische Bedienelemente beibehalten und einen fakultativen Wechsel zum manuellen Betrieb technisch ermöglichen sollten, fehlt es in diesen Fällen, ent-

gegen der Begründung des Gesetzentwurfs, nämlich nicht an der „grundsätzlichen Steuerungsmöglichkeit des Kraftfahrzeugs durch einen Menschen“, da diese jederzeit hergestellt werden könnte. Jedenfalls dürfte ein vorhandener passiver Fahrer als Technische Aufsicht in dem Augenblick, in dem er manuell den Fahrbetrieb übernimmt als klassischer Fahrzeugführer anzusehen sein. Insofern könnte es zu praktischen Abgrenzungsschwierigkeiten kommen, wenn sich binnen Sekunden das grundsätzliche Haftungsgefüge von Halter- und Fahrerhaftung ändern kann. Die Frage möglicherweise notwendiger Nachsteuerungen im Zusammenhang mit dem privaten Individualverkehr könnte etwa im Rahmen der in § 11 StVG geregelten Evaluierung angesprochen werden.

Begründung:

Die Einführung des Regelbetriebs autonomer Kraftfahrzeuge (Kfz) setzt voraus, dass ein adäquates zivilrechtliches Haftungsregime besteht. Dies ist aus Gründen des Opferschutzes zwingend und zudem Voraussetzung für Akzeptanz und Erfolg der neuen Technologie.

Daher gibt der Gesetzentwurf Anlass, nochmals kritisch zu hinterfragen, ob das in Deutschland bestehende zivilrechtliche Haftungssystem geeignet ist, bei Unfällen mit autonomen Kfz zu sach- und wertungsgerechten Ergebnissen zu führen. So dürfen insbesondere keine unbilligen Haftungslücken entstehen. Es muss gewährleistet sein, dass Geschädigten aus Gründen, die in den Besonderheiten der neuen Technologie liegen, weder aufgrund materiellrechtlicher Lücken noch faktisch durch unbillige Beweisschwierigkeiten der Zugang zu angemessenem Schadensersatz verwehrt ist.

Diese Anforderungen erfüllt das deutsche Recht im Grundsatz. Bereits heute ist die entscheidende Anspruchsgrundlage für Opfer von Kfz-Unfällen die verschuldensunabhängige Halterhaftung nach § 7 StVG in Verbindung mit der Versicherungspflicht nach § 1 PflVG und dem Direktanspruch des Geschädigten gegen den Versicherer nach § 115 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VVG. Dieses Kernstück des Haftungssystems bleibt durch den Gesetzentwurf unberührt und gilt auch bei autonomen Kraftfahrzeugen. Der Gesetzentwurf erstreckt zudem konsequent die bislang für hoch- oder vollautomatisierte Fahrzeuge geltenden, verdoppelten Haftungshöchstbeträge in § 12 Absatz 1 StVG auf autonome Kfz. Zudem sorgen die Bestimmungen des Gesetzentwurfs dafür, dass die Halterhaftung bei ausnahmslos allen autonomen Kfz (gegebenenfalls einschließlich Anhänger) greift, indem für diese Rückausnahmen in § 8 Nummer 1 und § 19 Absatz 1 Satz 3 StVG vorgesehen werden. Damit ist hinreichender Schutz geschädigter Individuen gewährleistet. Die (entfallende) Fahrerhaftung ist für die individuellen Geschädigten, denen der Anspruch aus § 7 StVG gegen einen solventen Schuldner (§ 115 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VVG) leichter zugäng-

lich ist, bereits derzeit von nachgeordneter Bedeutung; in der Regel werden Fahrer primär aus prozessualen Gründen (Zeugen- vs. Parteistellung) mitverklagt. Aus demselben Grund sind etwaige auf der Komplexität der Technologie beruhende Beweisschwierigkeiten im Rahmen der Produkthaftung – wenn denn ein Produktfehler als ursächlich in Frage kommt – für Geschädigte, denen Ansprüche aus § 7 StVG zustehen, nicht von praktischer Relevanz.

Abgesehen von den oben im Tenor genannten Einzelheiten mit haftungsrechtlicher Relevanz, die im weiteren Gesetzgebungsverfahren nochmals auf Verbesserungsbedarf geprüft werden sollten (Buchstabe b Doppelbuchstabe bb und cc), sollten perspektivisch folgende Überlegungen im Zusammenhang mit dem autonomen Fahren bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene zur Überarbeitung der Produkthaftungsrichtlinie sowie zur Schaffung eines EU-Rechtsrahmens für künstliche Intelligenz in den Blick genommen werden:

Während für Geschädigte, die vom Halter des unfallbeteiligten autonomen Kfz personenverschieden sind, die obigen Erwägungen zur Halterhaftung uneingeschränkt gelten, gibt es bei künftigen etwaigen privaten Haltern solcher Kfz Folgendes zu beachten: Erleidet ein Fahrzeughalter als Fahrer seines eigenen Kfz im herkömmlichen Straßenverkehr einen Unfall ohne Beteiligung eines weiteren Fahrzeugs (so dass ihm selbst ein Anspruch aus § 7 StVG nicht zusteht), so kommen hierfür – neben deliktischem Handeln anderer Verkehrsteilnehmer wie Fußgänger oder Fahrradfahrer – bislang insbesondere eigenes Verschulden, eine schicksalhafte Verwirklichung des allgemeinen Lebensrisikos beziehungsweise höherer Gewalt sowie ein aufgrund der verhältnismäßigen Transparenz herkömmlicher Technologie in der Regel dem Sachverständigenbeweis relativ gut zugänglicher Produktfehler in Betracht. Beim autonomen Kfz ist hingegen die Ursächlichkeit eines Produktfehlers denkbar, dessen Vorhandensein und Unfallursächlichkeit aufgrund der Besonderheiten der Technologie (Komplexität, „Opazität“ und Autonomie) im Rahmen der Geltendmachung eines produkthaftungsrechtlichen Anspruchs gegen den Hersteller nur sehr schwer dem Vollbeweis zugeführt werden können.

Zwar ist das geltende nationale Recht in Deutschland einschließlich seiner zivilprozessualen Instrumente grundsätzlich bereits jetzt geeignet, auch solche Fallgestaltungen im Einzelfall zufriedenstellend zu lösen (vergleiche zum Beispiel die Erwägungen im Bericht der Länderarbeitsgruppe „Digitaler Neustart“ – Robotic Law, Blockchain, Leistungsschutzrecht an Daten – im Folgenden: „Bericht der Länderarbeitsgruppe“, Seite 92 bis 94). Kodifikationen insbesondere auf europäischer Ebene, die für eine gezielte und rechtssichere Abmilderung problematischer beweisrechtlicher Hürden sorgen, können aber sowohl zu einer europaweit gleichmäßigen Rechtsanwendung als auch zur Klarstellung und somit zu einem Gewinn an Rechtssicherheit beitragen. Dass individuelle Geschädigte zugleich Halter sind, wird zwar in nächster Zeit keine Rolle spielen, weil auf absehbare Zeit die Nutzung autonomer Kfz durch professionelle Personenbeförderer – die auch der Gesetzentwurf in allererster Linie im Blick hat – im Vordergrund stehen wird. Dies kann sich aber bei zunehmender Etablierung des Regelverkehrs autonomer Kfz in der Zukunft ändern. Außerdem ist im Blick zu behalten, dass die beweisrechtliche Lage im Rahmen der Produkthaftung nicht nur für individuelle geschädigte Halter eine Rolle spielt, sondern

auch für Haftpflichtversicherer, die im Außenverhältnis Leistungen erbracht haben und einen etwaigen übergegangenen produkthaftungsrechtlichen Anspruch des Geschädigten im Regressweg geltend machen wollen. Somit können Klarstellungen und Vereinheitlichungen in diesem Bereich auch die Risiko- und Lastenverteilung im Verhältnis zwischen Versicherern und Herstellern gegebenenfalls weiter austarieren und an die Besonderheiten der komplexen neuen Technologie anpassen – stets unter Belassung hinreichender Exkulpationsmöglichkeiten des Herstellers.

Daher sollten die Verhandlungen auf europäischer Ebene, die aktuell zu den beiden insoweit einschlägigen Rechtssetzungsvorhaben stattfinden (zur Revision der Produkthaftungsrichtlinie wie zu einem europäischen Rechtsrahmen für künstliche Intelligenz), genutzt werden, solche Anpassungen in den Blick zu nehmen. Um den Besonderheiten des autonomen Fahrens Rechnung zu tragen, könnten insoweit auch sektorale Regelungen in Frage kommen. Rein beispielhaft ist auf die Diskussion zur Verankerung einer anthropozentrischen oder systembezogenen Definition des Produktfehlers beziehungsweise eine Kombination hieraus zu verweisen (vergleiche dazu Bericht der Arbeitsgruppe, Seite 86 bis 89). Auch gezielte beweisrechtliche Anpassungen wie eine Vermutung von Produktfehler und Ursächlichkeit etwa bei „Ein-Kfz-Unfällen“ ohne Beteiligung eines anderen Verkehrsteilnehmers könnten – ebenfalls rein beispielhaft – in Betracht kommen.

23. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob von der Möglichkeit einer Datenschutz-Folgenabschätzung gemäß Artikel 35 Absatz 10 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) Gebrauch gemacht werden soll.

Begründung:

Nach Artikel 35 Absatz 1 Satz 1 DSGVO führt der Verantwortliche, wenn eine Form der Verarbeitung, insbesondere bei Verwendung neuer Technologien, aufgrund der Art, des Umfangs, der Umstände und der Zwecke der Verarbeitung voraussichtlich ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen zur Folge hat, vorab eine Abschätzung der Folgen der vorgesehenen Verarbeitungsvorgänge für den Schutz personenbezogener Daten durch.

Verantwortlicher dürfte im Sinne von Artikel 4 Nummer 7, 2. Halbsatz DSGVO der Fahrzeughalter sein. Hiernach können der Verantwortliche beziehungsweise die bestimmten Kriterien seiner Benennung nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen werden, wenn die Zwecke und Mittel dieser Verarbeitung durch das Unionsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten vorgegeben sind. In der Zuweisung in Artikel 1 Nummer 1 § 1g Absatz 1 StVG, wonach den Halter des Kraftfahrzeugs die Ver-

pflichtung zur Datenspeicherung trifft, dürfte in diesem Sinne zugleich seine Benennung als Verantwortlicher liegen.

Die Datenverarbeitung dürfte aufgrund der Art, des Umfangs, der Umstände und der Zwecke der Verarbeitung auch voraussichtlich ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen zur Folge haben. Bereits mit Blick auf die Aufzeichnung von Positionsdaten (Artikel 1 Nummer 1 § 1g Absatz 1 Nummer 2 StVG) und die dadurch ermöglichte Verfolgung von Aufenthaltsorten der Fahrzeuginsassen dürfte ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen anzunehmen sein.

Damit träfe grundsätzlich jeden Fahrzeughalter die Pflicht, vor Inbetriebnahme des Fahrzeugs eine eigene Datenschutz-Folgenabschätzung durchzuführen. Dies dürfte Fahrzeughaltern im Allgemeinen nicht zuzumuten sein. Es erschiene auch nicht sinnvoll, weil es sich bei den Fahrzeugen um Serienprodukte handelt, bei denen dem Fahrzeughalter nur in geringem Umfang – wenn überhaupt – die Möglichkeit zur individuellen Einflussnahme auf Art und Umfang der Datenverarbeitung eingeräumt ist. Es erscheint daher geboten, die Datenschutz-Folgenabschätzung einheitlich durchzuführen. Das Datenschutzrecht gibt hierfür in Artikel 35 Absatz 10 DSGVO in Fällen, in denen die Verarbeitung gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO auf einer Rechtsgrundlage im Recht des Mitgliedstaats, dem der Verantwortliche unterliegt, beruht und falls diese Rechtsvorschriften den konkreten Verarbeitungsvorgang oder die konkreten Verarbeitungsvorgänge regeln die Möglichkeit, die Datenschutz-Folgenabschätzung bereits im Zusammenhang mit dem Erlass der Rechtsgrundlage durchzuführen. Diese Voraussetzungen dürften hier gegeben sein, da der Fahrzeughalter unmittelbar durch Artikel 1 Nummer 1 § 1g StVG zur Datenverarbeitung verpflichtet wird und die Datenverarbeitungsvorgänge bereits konkret gesetzlich geregelt sind. Bei § 1g StVG handelt es sich auch um eine rechtliche Verpflichtung zur Datenverarbeitung im Sinne des Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe c DSGVO.

Das weitere Gesetzgebungsverfahren sollte daher dazu genutzt werden, zu klären, ob der Bundesgesetzgeber von der Möglichkeit einer Folgenabschätzung im Gesetzgebungsverfahren gemäß Artikel 35 Absatz 10 DSGVO Gebrauch machen sollte.

24. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren bei der Konkretisierung und weiteren Ausgestaltung der Regelungen zum autonomen Fahren zu prüfen, inwieweit im Interesse der Sicherheit des Straßenverkehrs Sanktionen, insbesondere Ordnungswidrigkeiten, für die Zuwiderhandlung gegen die durch das Gesetzesvorhaben neu begründeten Pflichten einzuführen sind.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass aus präventiven Gründen jedenfalls für diejenigen Pflichtverletzungen des Herstellers, des Halters und der Technischen

Aufsicht, die nicht unerhebliche Gefahren für Menschen oder bedeutende Sachwerte hervorrufen, Sanktionsregelungen in Gestalt von Gefährdungstatbeständen geschaffen werden sollten.

Begründung:

Für den Einsatz von Kraftfahrzeugen mit automatischer Fahrfunktion im Straßenverkehr begründet der Gesetzentwurf eine Vielzahl neuer Pflichten für Hersteller und Halter sowie für Personen, die die neu vorgesehene Funktion der Technischen Aufsicht wahrnehmen. Diese Pflichten sind in § 1f StVG zusammengefasst und werden durch die Rechtsverordnung nach § 1j Absatz 1 StVG konkretisiert werden.

Zur Sicherung ihrer effektiven Einhaltung und im Interesse der Sicherheit des Straßenverkehrs sollten jedenfalls bedeutsame Pflichten auch durch Sanktionsregelungen abgesichert werden. Als bedeutsam sind diejenigen Pflichten anzusehen, deren Zuwiderhandlung eine nicht unerhebliche Gefährdung von Leib, Leben und Eigentum von Verkehrsteilnehmern bewirkt.

Im Einzelnen:

1. Mit der massenhaften Teilnahme motorisierter Fahrzeuge am Straßenverkehr gehen erhebliche Gefahren für wichtige Rechtsgüter einher. Der Gesetzgeber beschränkt sich insoweit nicht auf die Statuierung von Erfolgsdelikten, die die pflichtwidrige Herbeiführung von Verletzungen oder gar Tötungen anderer Verkehrsteilnehmer unter Strafe stellen. Vielmehr stellt er aus präventiven Erwägungen insbesondere mit den Strafvorschriften der Gefährdung des Straßenverkehrs (§ 315c Strafgesetzbuch), der Trunkenheit im Verkehr (§ 316 Strafgesetzbuch) und des Fahrens ohne Fahrerlaubnis (§ 21 Straßenverkehrsgesetz) bereits die Verursachung erheblicher Gefahren für die Sicherheit des Straßenverkehrs unter Strafe.

Da die genannten Strafvorschriften jeweils auf das Führen von Fahrzeugen abstellen, werden sie im Kontext des autonomen Fahrens, wo es grundsätzlich keinen Fahrzeugführer mehr gibt, keine Bedeutung erlangen. Dadurch entfällt der Fahrzeugführer als Adressat sanktionsbewehrter Pflichten. Das wird man akzeptieren können, wenn man bedenkt, dass die von dem Fahrverhalten eines Fahrzeugführers ausgehenden Risiken nunmehr auf das Fahrzeugsystem übertragen werden und dadurch typisches Unrechtshandeln menschlicher Akteure ausgeschaltet wird.

2. Mit dem Einsatz autonomer Fahrzeuge werden für die jeweiligen Akteure allerdings auch neue Aufgaben und Pflichten und damit auch neue Gefahrenquellen für die Sicherheit des Straßenverkehrs geschaffen. Das betrifft insbesondere den Halter, für den erhöhte Sorgfaltspflichten im Umgang mit derartigen Fahrzeugen statuiert werden. Gefahren drohen etwa, wo der Halter seiner Pflicht zur Wartung oder zur Abfahrkontrolle nicht nachkommt oder eine sachunkundige, unzuverlässige oder nicht im Besitz einer gültigen Fahrerlaubnis befindliche Person als Technische Auf-

sicht einsetzt. Das gilt aber auch für die Person, die die neue Funktion der Technischen Aufsicht wahrnimmt und die im Einzel- und Notfall auf entsprechende Anzeigen des Systems zu reagieren und Abhilfe-Maßnahmen zu ergreifen hat. Gefährdungen können hier beispielsweise daraus resultieren, dass diese Person trotz entsprechender Anzeige des Fahrzeugs nicht, nicht sachgerecht oder nicht zeitnah reagiert beziehungsweise reagieren kann, etwa weil sie unter dem Einfluss von Rauschmitteln steht oder sich nicht wahrnehmungsbereit hält.

Zwar kann die Verletzung der in § 1f StVG statuierten Pflichten bei Eintritt eines entsprechenden Erfolges zu einer Verantwortlichkeit wegen fahrlässiger Tötung oder fahrlässiger Körperverletzung (§§ 222, 229 Strafgesetzbuch) führen. Doch besteht darüber hinausgehend ein Bedürfnis, bereits die Herbeiführung abstrakter oder konkreter Gefährdungen zu sanktionieren. Jedenfalls für diejenigen Fälle neuer Pflichten, bei deren Zuwiderhandlung nicht unerhebliche Gefahren für Menschen oder bedeutende Sachwerte drohen, sollte aus präventiven Gründen eine Sanktionsmöglichkeit, namentlich in Gestalt einer Ordnungswidrigkeit, bereits für die Bewirkung bloßer Gefährdungen vorgesehen werden. Unter Berücksichtigung der jeweils drohenden Gefahren und dem Gewicht des jeweiligen Fehlverhaltens ist im weiteren Gesetzgebungsverfahren und für die weitere Konkretisierung der Regelungen zu prüfen, für welche Fälle welche Sanktionstatbestände zu schaffen sind.

25. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob zur Vermeidung von Strafbarkeitslücken im Zusammenhang mit der Ausübung der technischen Aufsicht im Sinne von § 1d Absatz 3 StVG die strafrechtlichen Vorschriften, insbesondere die §§ 315c ff. StGB, angepasst werden müssten.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht bisher keine Änderungen im Bereich des materiellen Strafrechts vor. Dies kann zu Strafbarkeitslücken führen. Die Strafvorschriften insbesondere der §§ 315c, 315d und 316 StGB knüpfen im Sinne eines eigenhändigen Delikts an die Eigenschaft des Täters als Fahrzeugführer an. Ein Fahrzeug führt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs jedoch nur derjenige, der sich selbst aller oder wenigstens eines Teiles der wesentlichen technischen Einrichtungen des Fahrzeugs bedient, die für seine Fortbewegung bestimmt sind. Um Führer eines Fahrzeugs sein zu können, muss derjenige also das Fahrzeug unter bestimmungsgemäßer Anwendung seiner Antriebskräfte unter eigener Allein- oder Mitverantwortung in Bewegung setzen oder das Fahrzeug unter Handhabung seiner technischen Vorrichtungen während der Fahrbewegung durch den öffentlichen Verkehrsraum ganz oder wenigstens

zum Teil lenken (BGHSt 35, 390). Dies trifft auf die Person, welche die technische Aufsicht im Sinne von § 1d Absatz 3 StVG ausübt aber gerade nicht zu. Auch der Gesetzentwurf geht davon aus, dass Kraftfahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion, die sich im autonomen Betrieb befinden, gerade keinen Fahrzeugführer haben (vergleiche Einzelbegründung zu § 8 StVG, BR-Drucksache 155/21, Seite 43).

Hier können sich Zweifel hinsichtlich der Anwendbarkeit des Strafgesetzbuches ergeben. Denn eine Person, die die technische Aufsicht innehat und auf Warnungen des technischen Systems des Kraftfahrzeugs nicht rechtzeitig reagiert, wodurch es zu einer Gefahr für Leib und Leben eines anderen Menschen oder für fremde Sachen von bedeutendem Wert kommt, würde sich nicht strafbar machen. Nur wenn es tatsächlich zu einem Personenschaden kommen würde, käme eine Strafbarkeit wegen fahrlässiger Körperverletzung oder fahrlässiger Tötung in Betracht. Diese erhebliche Privilegierung von Personen der Technischen Aufsicht gegenüber einem normalen Kraftfahrzeugfahrer ist begründungsbedürftig. Ausführungen dazu enthält der Gesetzentwurf nicht.

Gegebenenfalls ist es auch angemessen, gesonderte Straftatbestände zu schaffen, um das Manipulieren der technischen Systeme, die das autonome Verfahren ermöglichen, unter Strafe zu stellen.

26. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat fordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die den Ländern durch den Gesetzentwurf zugewiesenen Aufgaben konkret zu benennen und zu beschreiben, sowie den auf dieser Basis zu erwartenden Erfüllungsaufwand erneut zu kalkulieren und die Berechnungsgrundlagen offen zu legen.

Begründung

Der nach dem Gesetzentwurf zu erwartende Erfüllungsaufwand erscheint deutlich zu gering ermittelt. Die Bundesregierung geht davon aus, dass bei den zuständigen Landesbehörden für die Pflichten, die im Zusammenhang mit der Genehmigung von Betriebsbereichen sowie im Zusammenhang mit der Zulassung für Kraftfahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion stehen, ein jährlicher Personalaufwand in Höhe von circa 400 000 Euro generiert wird. Für einzelne Pflichten konnte der Erfüllungsaufwand nicht quantifiziert werden. Eine Beschreibung der Aufgaben fehlt indes völlig. Aus dem Wortlaut des § 1g StVG-E „Datenverarbeitung“ lässt sich beispielsweise ableiten, dass den Landesbehörden zusätzlich eine Überwachungsaufgabe bezüglich der genehmigten Betriebsbereiche zukommt. Mangels konkreter Aufgabenbeschreibung können etwaige Mehrausgaben auf Landesebene nicht abschließend beurteilt werden. Es wird keinerlei Aussage darüber getroffen, ob zum Beispiel besondere EDV-Ausstattung, besonderes Know-how für die Prüfung der Geeignetheit von Betriebsbereichen und entsprechende Schulungen des Personals erforderlich sein

werden. Das Gesetz zielt auf einen möglichst flächendeckenden Regelbetrieb autonomer Kraftfahrzeuge. Dies dürfte zu einer Vielzahl an Genehmigungsanträgen führen, was wiederum personellen Mehrbedarf auf Landesebene auslösen würde. Zuletzt erscheint es nicht überzeugend, dass neben dem Personalaufwand keine Aussage über anfallende Sachkosten getroffen wurde.