

FAHRERLOSE MOBILITÄT, ABER SICHER UND NUTZERFREUND- LICH

Aktualisierte Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und des Pflichtversicherungsgesetzes – Gesetz zum autonomen Fahren aus Anlass der Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 3. Mai 2021

30. April 2021

Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Mobilität und Reisen

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

INHALT

I. VORBEMERKUNGEN	3
II. FORDERUNGEN	4
III. STELLUNGNAHME	5
1. Privates Halten von autonomen Autos später regeln	6
2. Klares Haftungsregime	7
2.1 Eindeutige Aufteilung.....	8
2.2 Gefährdungshaftung für Hersteller	8
3. Regeln für Datenschutz	10
3.1 Separate Regelung eines Mobilitätsdatengesetzes.....	10
3.2 Zwingende Anonymisierung aller Mobilitätsdaten	11
4. Einsatz im festgelegten Betriebsbereich	12
5. Gesellschaftlicher Dialog	12

I. VORBEMERKUNGEN

Verbraucherinnen und Verbraucher¹ verlangen zunehmend nach flexiblen, individuellen, digitalen und einfach zu nutzenden Lösungen. Autonom fahrende Shuttle-Systeme haben aufgrund der Kostenvorteile und der 24/7-Verfügbarkeit das Potenzial, den öffentlichen Personenverkehr zu ergänzen und Mobilität ohne eigenes Auto zu ermöglichen. Der vom Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) geforderte „Anschluss Mobilität – von Haus aus gut angebunden“² – also eine bundeseinheitliche Gewährleistungspflicht zur Sicherstellung von Mindesterreichbarkeitsstandards im öffentlichen Personenverkehr – ist nicht alleine mit dem klassischen Linienverkehr umsetzbar, sondern benötigt bedarfsgesteuerte Angebote, wie Anrufsammeltaxis, Rufbusse oder Sammelverkehre (Pooling). Das Ziel einer Erreichbarkeit wesentlicher Bedarfseinrichtungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln auch in eher dünn besiedelten Gebieten ist mit fahrerlosen On-Demand-Mobilitätsdiensten besser umsetzbar. Aus diesen Gründen ist der vzbv der Ansicht, dass innovative Mobilitätslösungen Verbrauchern nicht länger vorenthalten werden dürfen und eine zeitnahe Ermöglichung von fahrerlosen Fahrzeugen auf deutschen Straßen aus Verbrauchersicht wünschenswert ist.

Autonomes Fahren kann für Verbraucher nützlich sein und den Komfort erhöhen, aber Menschen stehen fahrerlosen Fahrzeugen bisher noch skeptisch gegenüber. Damit Verbraucher von den Vorteilen des autonomen Fahrens überzeugt werden können, ist es wichtig klarzustellen, dass ausschließlich bereits erprobte und technisch ausgereifte Fahrsysteme zum Einsatz kommen. Aber es muss nicht nur die Technik der Fahrzeuge von selbstfahrenden Fahrzeugen verlässlich und belastbar sein, sondern auch der Rechtsrahmen, der die Zulassung und den Betrieb dieser Verkehrsmittel regelt. Deutschland soll laut dem Bundesministerium des Verkehrs und für Infrastruktur (BMVI) international die Nummer 1 beim autonomen Fahren werden und als erstes Land weltweit autonome Fahrzeuge aus den Forschungslaboren auf die Straße holen – und zwar im Regelbetrieb.³ Der Anspruch, Deutschland zum Vorreiter innovativer Fortbewegung zu machen, ist zu begrüßen. Jedoch überzeugen der von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzesentwurf zum autonomen Fahren nicht. Aus Verbrauchersicht werfen der vorgelegte Gesetzesentwurf und seine Anlagen eine Vielzahl von Fragen und Schwierigkeiten auf. Der vzbv kritisiert, dass ohne Not schon jetzt private Halter in die Neuregelung eingezogen werden. Die Komplexität der Anforderung sowie die Übernahme der Haftung sowohl für das Fahrsystem als auch für die Technische Aufsicht stellen eine Überforderung privater Verbraucher dar. Da kaum Anwendungsfälle mit hohem Mehrwert für viele Verbraucher vorhanden sind und die private Anschaffung von autonom fahrenden Kraftfahrzeugen in ein nur wenige Verbraucher betreffendes Luxussegment fallen würde, sollten nicht im Schnellverfahren so weitreichende Regelungen für private Fahrzeughalter beschlossen werden.

Zukünftige Nutzer von autonom fahrenden Kleinbussen oder Autos wollen vor allem bequem und sicher ans Ziel gebracht werden. Damit sich Verbraucher einem Künstliche

¹ Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

² vzbv Positionspapier: Mit einem „Hausanschluss Mobilität“ die Mobilität ohne eigenes Auto sichern, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/11/17/positionspapier_offentlicher_verkehr_verbands-thema_hausanschluss.pdf

³ BMVI: Artikel Deutschland wird international die Nummer 1 beim autonomen Fahren; <https://www.bmvi.de/Shared-Docs/DE/Artikel/DG/gesetz-zum-autonomen-fahren.html>

Intelligenz (KI)-gesteuerten Fahrzeug anvertrauen, wird mehr benötigt als Regelungen zur Verkehrssicherheit. Der vorliegende Gesetzesentwurf berücksichtigt an keiner Stelle die Anforderungen und Bedürfnisse der Fahrgäste zum Beispiel an die Innenraumgestaltung, an die Kommunikation mit der Technischen Aufsicht oder an die Möglichkeit, selbstständig ein Fahrzeug zum Stehen zu bringen, um sich in Notfällen selbst schützen zu können.

Ein solches, stark in das Straßenverkehrsrecht eingreifendes Gesetz muss ausreichend in Zivilgesellschaft, Politik und mit den Bürgern diskutiert werden, um zukünftige autonome Mobilitätslösungen zum Erfolg zu führen. Es birgt ein großes Risiko, das „Gesetz zum autonomen Fahren“ unter Zeitdruck kurz vor Ende der Legislaturperiode durch das Gesetzgebungsverfahren zu bringen. Es wäre wünschenswert, einen geeigneten Arbeitsprozess zur Findung eines breiten Konsenses zu schaffen sowie das Regelwerk zum autonomen Fahren auf den Anwendungsfall „People Mover“ (Shuttle mit Kleinbussen) zu fokussieren.

II. FORDERUNGEN

Der vzbv fordert,

- ❖ den **Anwendungsbereich** der Regelungen zum autonomen Fahren ausdrücklich **nur auf gewerbliche Halter** zu beschränken.
- ❖ dass zeitnah eine Kommission eingerichtet wird, die die Überarbeitung der **Haf-tungsregeln** bei automatisierten, autonomen und vernetzten Fahrzeugen zur Auf-gabe hat.
- ❖ dass sich die Bundesregierung für das wichtige Thema „Mobilitätsdaten“ mehr Zeit lässt und unter Beteiligung aller relevanten Interessengruppen ein separates, **ver-kehrsmittelübergreifendes Mobilitätsdatengesetz** auf den Weg bringt.
- ❖ dass – wie bereits in anderen Mobilitätsgesetzen deutschland- und EU-weit etabliert – auch beim autonomen Fahren ausdrücklich klargestellt wird, dass **Daten mit Per-sonenbezug** vor der Verarbeitung **anonymisiert** werden müssen.
- ❖ dass an die Anonymisierung von Mobilitätsdaten darüber hinaus klare **Anforderun-gen formuliert** sowie weiterführende Schutzkonzepte, die das Risiko einer De-Ano-nymisierung verringern, entwickelt werden.
- ❖ eine **Dialog- und Beteiligungsstrategie zum Einsatz autonomer Mobilitätsfor-men** zu schaffen. Dialog- und Beteiligungsformate auf Basis des von der Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität (NPM) entwickelten Konzepts müssen umgehend umgesetzt werden, um die Einführung von autonomen Fahrzeugen in der nahen Zukunft zu begleiten und zum Erfolg zu führen.

III. STELLUNGNAHME

Der Gesetzesentwurf lässt viele Fragen offen, unter anderem die nachfolgend aufgeführten:

- So bestimmt § 1d Absatz 3 StVG-E, dass die Technische Aufsicht eines Kraftfahrzeugs mit autonomer Fahrfunktion eine natürliche Person sein muss. Diese Regelung mag vor dem Hintergrund, dass sich nur natürliche Personen (also keine Unternehmen) strafbar machen können, sinnvoll erscheinen. Was geschieht aber, wenn diese Person krank ist? Wie sehen die Vertretungsregeln aus? Wer ist verantwortlich, wenn die Person bewusstlos wird? Auch wenn das vermutete Konstrukt der Technischen Aufsicht nicht Einzelpersonen, sondern eine Leitstelle bei öffentlichen Verkehrsunternehmen voraussetzt, deren Mitarbeitenden zusätzlich die Technische Aufsicht übernehmen, bleiben Fragen offen. Was sind die Anforderungen an ein Unternehmen, das die Personen für die Technische Aufsicht einstellt? Wie hoch ist ein akzeptabler Betreuungsschlüssel? Wie sind Regelungen zu Nebenbeschäftigungen oder Home Office? Der Technischen Aufsicht kommt eine grundlegende Verantwortung zu, wenn es um den sicheren Betrieb von Fahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion geht. Wer die hinter der Technischen Aufsicht stehende Person sein kann und welche Anforderungen diese erfüllen muss, muss erst noch im Rahmen einer noch zu erlassenden Rechtsverordnung geklärt werden. Dort müssen die oben aufgeworfenen Fragen geklärt sowie Vorgaben an die Sozial- und Handlungskompetenz sowie Kommunikationsfähigkeit, z. B. an Fremdsprachkenntnisse der Technischen Aufsicht gemacht werden, weil diese die wichtige Aufgabe hat, die Passagiere bei Störungen und dem Einleiten in den risikominimalen Zustand zu informieren.
- Eine weitere Frage betrifft das Sicherheitsgefühl der Passagiere in einem autonom fahrenden Kraftfahrzeug: Sollten nicht ein Nothalteknopf und Notfallkommunikationsmaßnahmen innerhalb eines genau definierten Zeitraums gesetzlich vorgeschrieben werden?⁴⁵
- Welche Zwecke soll das in der Gesetzesbegründung genannte Betriebshandbuch erfüllen? In welcher Form (digital/ausgedruckt) soll es wem (Halter/Passagieren) zur Verfügung gestellt werden? Welche Informationen sollen dort aufgeführt werden?
- Welche konkreten Pflichten sollen Fahrzeughalter an Passagiere übertragen können?⁶ Ist eine solche Pflichtenübergabe überhaupt sinnvoll?
- Warum lässt der Gesetzesentwurf unter bestimmten Bedingungen eine einfache Herstellererklärung gemäß § 1f Absatz 3 StVG-E ohne behördliche Überprüfung ausreichen, sein autonomes Kraftfahrzeug sei sicher?⁷

⁴ Das in der Anlage I - Anforderungen an Fahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion vorgesehene „geeignete Interaktionskonzept“ lässt den Herstellern zu viel Spielraum, um eine bundesweit einheitliche Notfallkommunikation errichten zu können.

⁵ § 1f Absatz 2 Satz 2 verlangt von der Technischen Aufsicht lediglich, dass sie Kontakt mit den Fahrgästen herstellt – und das auch nur für den Fall, dass das Fahrzeug in den risikominimalen Zustand versetzt wurde. Weder die Verordnung noch deren Anlagen enthalten weitere substantielle Mindestanforderungen an die Technische Aufsicht.

⁶ Vgl. Begründung des Gesetzesentwurfs, S. 32.

⁷ So heißt es in der Begründung des Gesetzesentwurfs auf Seite 29f.: „Um die Triebkraft des automatisierten, autonomen und vernetzten Fahrens nicht zu verlangsamen, soll, soweit gewisse technische Anforderungen noch nicht überprüfbar sind, diesbezüglich für eine Übergangszeit die Herstellererklärung nach § 1f Absatz 3 genügen.“

- Ist es wirklich realistisch, dass alle Programmteile der autonomen Fahrfunktionen auf maschinelles Lernen begrenzt werden können, deren Veränderungen dem Kraftfahrt-Bundesamt zu melden sind?

Bevor diese und weitere grundlegende Fragen nicht in einem breiten gesellschaftlichen Dialog geklärt werden, sodass sich möglichst alle Interessengruppen mitgenommen fühlen und ihre Bedenken als akzeptiert und gelöst ansehen, werden sich Menschen nicht ohne Weiteres in autonom fahrende Autos setzen wollen.

1. PRIVATES HALTEN VON AUTONOMEN AUTOS SPÄTER REGELN

Im Anschreiben zur Verbändeanhörung heißt es, es sei grundsätzlich denkbar, dass auch Kraftfahrzeuge im Privatbesitz unter die Regelungen zum Autonomen Fahren fallen können.

Unabhängig davon, dass die private Anschaffung von autonom fahrenden Kraftfahrzeugen in ein nur wenige Verbraucher betreffendes Luxussegment fallen würde, sollten nicht im Schnellverfahren weitreichende komplexe Regelungen beschlossen werden, die schon jetzt ohne Not Verantwortlichkeiten und Haftungsfragen privater Halter klären.

Das private Halten von autonom fahrenden Kraftfahrzeugen sollte nicht mehr in der kurzen verbleibenden Zeit dieser Legislaturperiode geregelt werden.

Wegen der hohen Anschaffungskosten werden autonom fahrende Kraftfahrzeuge in absehbarer Zeit ohnehin vorwiegend von gewerblichen Anbietern genutzt werden, um vor allem Strecken bedienen zu können, die den klassischen Öffentlichen Personenverkehr ergänzen. Insoweit wird es noch dauern, bis Privatpersonen in erheblicher Zahl selbst autonom fahrende Kraftfahrzeuge besitzen werden.

Solange gewerbliche Anbieter ihre autonom fahrenden Kraftfahrzeuge in festgelegten Betriebsbereichen hin- und herfahren lassen, ergeben sich deutlich weniger Probleme als im Fall privat genutzter autonom fahrender Kraftfahrzeuge. Denn letztere werden das Kraftfahrzeug nicht nur in festgelegten Betriebsbereichen nutzen, sondern auch darüber hinaus.

Aus Verbrauchersicht werfen autonome Fahrfunktionen in privaten Pkw viele Fragen auf: Sollten Kraftfahrzeuge überhaupt sowohl mit autonomen als auch mit hochautomatisierten Funktionen parallel ausgestattet werden? Werden Nutzer dann überfordert, weil sie (neben ihrer partiellen Fahraufgabe) gegebenenfalls irgendwann nicht mehr zwischen autonomer und hochautomatisierter Fahrweise unterscheiden können? Besteht dann nicht die Gefahr, dass sie sich als Passagier fühlen und nicht mehr wahrnehmungsbereit sind, obwohl sie es sein müssten? Wie kann ein bestimmungsgemäßer Gebrauch in allen automatisierten Stufen gesichert werden, wenn der Halter sein Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion an eine Person zum Beispiel aus seinem Haushalt ausleiht.⁸

Zudem erwartet der Gesetzgeber selbst, „dass in absehbarer Zeit Bürgerinnen und Bürger keine Halter von Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion in festgelegten

⁸ Vgl. auch die Ausführungen zum Thema Haftung, Ziff. III. 2.1.

Betriebsbereichen sein werden“.⁹ Dies bestätigt die Bundesregierung dann noch einmal in ihrer Gegenäußerung¹⁰ zur ebenfalls dahingehenden Stellungnahme des Bundesrats¹¹, dass „sich die Hauptanwendungsfälle zunächst im öffentlichen Personenverkehr und in der Logistik finden werden.“

So stellt sich die Frage, wieso voreilig der Rechtsrahmen ausgeweitet wird und somit Unsicherheiten zum autonomen Fahren geschürt werden. Sollte es allein darum gehen, das fahrerlose Parken in Parkhäusern zu ermöglichen („Automated Valet Parking“), sollte der Gesetzgeber in erster Linie den von ihm bereits geschaffenen Weg über eine eigene Verordnung gehen, die Regelungen für diesen speziellen Fall schafft. § 6 Abs. 1 Nr. 14a StVG sieht bereits vor, dass das BMVI eine Verordnung erlassen kann, um den rechtlichen Rahmen für fahrerlose Parksysteme zu schaffen. Die Bundesregierung sollte diese Verordnungsermächtigung endlich nutzen, anstatt ein unübersichtliches Gesetz zu schaffen mit unwägbaren Folgen für Nutzer beim fahrerlosen Parken.

Fahrerlose Parksysteme stellen das denkbar kleinste und damit am besten durch vernetzte Infrastruktur zu beherrschende „Betriebsgebiet“ dar. Es kommt dort gar nicht auf ein möglichst vollautonom (von der Infrastruktur unabhängig) agierendes Fahrzeug an. Die Infrastruktur der Parkhäuser wird dem *automatisiert* fahrenden Fahrzeug ein Maximum an Unterstützung liefern. Hierzu braucht es keine Regelungen zum *autonomen* Fahren. Es ergeben sich vielmehr weitere Haftungsfragen, da bei fahrerlosen Parksyste-men drei Akteure beteiligt sein werden: Der Fahrzeugführer übergibt das Fahrzeug an das fahrerlose Parksysteem, welches von den externen Sensoren des Parkhausbetreibers abhängig ist, aber seinerseits die Verantwortung an die Technische Aufsicht weitergeben kann. Die Notwendigkeit der Technischen Aufsicht mag in einem Betriebsbereich auf der Straße nachvollziehbar sein, in einem von Sensoren engmaschig kontrollierten Parkhaus ist die Technische Aufsicht aber nicht nur überflüssig, sondern hinderlich.

Um die gesellschaftliche Akzeptanz für das autonome und auch hochautomatisierte Fahren zu gewährleisten, sollten zunächst die oben aufgeworfenen und weitere grundlegende Fragen in einem strukturierten Dialog geklärt werden.¹² Bis zu einer zufriedenstellenden Lösung sollten autonom fahrende Kraftfahrzeuge gewerblichen Anbietern vorbehalten sein.

❖ Der vzbv fordert, den **Anwendungsbereich** der Regelungen zum autonomen Fahren ausdrücklich nur **auf gewerbliche Fahrzeughalter zu beschränken**.

2. KLARES HAFTUNGSREGIME

§ 1f StVG-E regelt die grundsätzlichen Pflichten des Halters, der Technischen Aufsicht und des Herstellers eines Kraftfahrzeugs mit autonomer Fahrfunktion. In diesem Zusammenhang identifiziert der vzbv die nachfolgend dargestellten vorrangig wichtigen Problemfelder.

⁹ Vgl. Entwurf einer Verordnung zur Genehmigung und zum Betrieb von Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion in festgelegten Betriebsbereichen (Autonome-Fahrzeuge-Genehmigungs-und-Betriebs-Verordnung - AFGBV), Ziff. E.1.

¹⁰ Vgl. Bundestag Drucksache 19/28178, S. 45, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/281/1928178.pdf> (abgerufen am 08.04.2021).

¹¹ Vgl. Bundestag Drucksache 19/28178, S. 25 f., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/281/1928178.pdf> (abgerufen am 08.04.2021).

¹² Vgl. auch die Ausführungen zum gesellschaftlichen Dialog, Ziff. II. 5.

2.1 Eindeutige Aufteilung

Grundsätzlich muss die Aufteilung der Verantwortlichkeiten und der damit zusammenhängenden Haftung trennschärfer vorgenommen werden. Um die Akzeptanz der Fahrzeughalter und den daraus erst resultierenden Einsatz autonom fahrender Kraftfahrzeuge sowie die gesellschaftliche Akzeptanz zu gewährleisten, sollten diejenigen in den Fokus der Haftung genommen werden, die einen maßgeblichen Einfluss auf die Sicherheit der autonomen Systeme haben. Das sind die Hersteller.

Das Haftungsregime sollte daher auf drei Säulen basieren: Die größte Verantwortlichkeit sollte beim Hersteller liegen, gefolgt von der Technischen Aufsicht, die immer dann einspringt, wenn der Autopilot an seine Grenzen stößt. Subsidiär sollte der Halter verantwortlich sein.

Ein Problem ergibt sich zum Beispiel dann, wenn der Halter sein Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion an eine Person aus seinem Haushalt ausleiht, dabei die Nutzung dieser Funktion ausdrücklich verbietet, der Fahrzeugführer sich aber nicht an diese Anweisung hält und das Fahrzeug im autonom fahrenden Modus einen Unfall an einer unerwarteten Glatteisstelle verursacht. An und für sich ist der Fahrzeugführer für die Einhaltung der Vorschriften zur richtigen Bereifung bei Glatteis verantwortlich (§ 2 Absatz 3a Satz 1 StVO). Nach dem Gesetzesentwurf wäre nunmehr der Halter gemäß § 1f Absatz 1 Nr. 2 StVG-E verantwortlich für die korrekte Bereifung. Das wirft Fragen der Haftung und des Haftungsrückgriffs zwischen den Beteiligten auf, die in der Kürze der Frist zur Stellungnahme nicht abschließend zu beurteilen sind.

Etwaige Probleme diesbezüglich können aber ausgeschlossen werden, indem der Anwendungsbereich der Regelungen zum autonomen Fahren ausdrücklich nur auf gewerbliche Halter beschränkt wird.¹³ In diesem Bereich dürften autonom fahrende Kraftfahrzeuge zunächst ausschließlich für den fahrerlosen Betrieb eingesetzt werden, so dass sich die Frage einer unerlaubten Benutzung autonomer Systeme erst gar nicht ergeben würde.

Darüber hinaus sollten die Pflichten (und damit die Haftung) der Technischen Aufsicht detaillierter ausgearbeitet werden. Die Technische Aufsicht sollte eher nach dem Vorbild der Flugsicherung ausgestaltet sein. So sollte sie die Flotte der autonom fahrenden Autos ständig überwachen, also Routen und technischen Zustand der Fahrzeuge stets im Blick haben. Das Sicherheitsgefühl der Passagiere würde auf diese Art erhöht und autonome Shuttles würden dann eher genutzt werden.

2.2 Gefährdungshaftung für Hersteller

Autonomes Fahren verspricht einen Zuwachs an Sicherheit im Verkehr. Davon geht an vielen Stellen auch die Begründung des Gesetzesentwurfs aus.¹⁴ Um dieses Ziel sowie die gesellschaftliche Erkenntnis und Akzeptanz, dass autonomes Fahren tatsächlich sicher ist und sein wird, zu fördern, sollten diejenigen, die tatsächlich Einfluss auf die Technik und damit die Sicherheit haben, in den haftungsrechtlichen Fokus rücken.

Aktuell trifft den Fahrzeughalter die sogenannte Gefährdungshaftung. Das bedeutet für ihn, dass er in jedem Fall haftet, auch wenn ein Fehler des Fahrzeugführers zu einem

¹³ Vgl. Ausführungen zu Ziff. III. 1.

¹⁴ Vgl. Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften – Gesetz zum autonomen Fahren“ (Stand: 27.01.2021), S. 16.

schadensträchtigen Unfall geführt hat. Denn er habe es ja in der Hand, das Kraftfahrzeug als potentiell gefährliches Objekt zum Straßenverkehr zuzulassen. Das ist grundsätzlich auch bei vollkommen autonom fahrenden Fahrzeugen der Fall. Geschehen aber Fehler bei autonom fahrenden Kraftfahrzeugen (und das wird geschehen), bleibt dem Halter nur die Möglichkeit, das fehlerhafte Auto aus dem Verkehr zu ziehen und abzumelden. Er wird es sich sodann zweimal überlegen, ob er noch einmal die enormen Kosten für die Anschaffung und den Betrieb (insbesondere Kosten für die Technische Aufsicht) eines autonom fahrenden Kraftfahrzeugs aufwenden will. Schon weniger spektakuläre Fehler können dazu führen, dass weder gewerbliche Anbieter noch Privatpersonen autonom fahrende Kraftfahrzeuge betreiben werden wollen. Denn sie haben weder Einblick in noch Einfluss auf die technischen Systeme. Nach ein paar Unfällen mit autonom fahrenden Autos könnte das autonome Fahren daher unter dem aktuellen Haftungsregime zum Erliegen kommen.

Die Hersteller hingegen haben maßgeblichen Einfluss. Sie stellen ein Produkt her, das komplett autonom zu fahren verspricht. Die Hersteller können Sicherheitslücken von vorneherein verhindern und im Nachhinein schließen.

Die Haftung von automatisierten (Fahr-)Systemen darf nicht erst an der Abwicklung von Unfällen ansetzen. Das Festhalten allein an der Halterhaftung ist im Hinblick auf einen effektiven Opferschutz unzureichend. Will man Unfälle von vorneherein weitgehend ausschließen, sollte die **Gefährdungshaftung nicht mehr den Halter treffen, sondern den Hersteller**.

Denn nur der Hersteller hat Einfluss auf die Sicherheit seiner Produkte. Am besten kann eine neue Gefährdungshaftung im Rahmen der Neufassung der Richtlinie über die Haftung für fehlerhafte Produkte auf EU-Ebene umgesetzt werden. Aber auch der deutsche Gesetzgeber hat einen gewissen Gestaltungsspielraum, um bestehende produkthaftungsrechtliche Regelungen zu verschärfen. In einer repräsentativen Umfrage im Auftrag des Digitalverbands Bitkom wurden zum einen Vorstandsmitglieder und Geschäftsführer von Unternehmen der Automobilindustrie mit 20 oder mehr Mitarbeitern und zum anderen Verbraucher befragt, wen sie in der Verantwortung für automatisierte Fahrsysteme sehen. Keiner der Verbraucher und nur 12 Prozent der Chefs meinen, dass der Halter haften soll. 60 Prozent der Chefs und 73 Prozent der Verbraucher sehen demgegenüber die Autobauer und Softwareentwickler in der Haftung.¹⁵

In der juristischen Literatur herrscht zudem Einigkeit darüber, dass es bei zunehmender Automatisierung bis hin zum autonomen Fahrzeug eine Verschiebung weg von der Halterhaftung hin zur Herstellerhaftung geben wird¹⁶. Dieser wichtigen Erkenntnis darf sich die Bundesregierung nicht verschließen.

Die deliktsrechtliche Produzentenhaftung gründet auf dem Prinzip, dass derjenige, der eine Gefahrenquelle eröffnet oder beherrscht, für diese verantwortlich ist. Der Halter kann die Gefahrenquelle zwar durch Zulassung eröffnen. Häufig wird zur Argumentation auch angeführt, dass er ja den Nutzen aus dem Betrieb des Fahrzeugs zieht.¹⁷ Jedoch zieht auch der Hersteller einen Nutzen aus dem Verkauf des Fahrzeugs.

¹⁵ Vgl. Pressemitteilung Bitkom vom 22.11.2017 (abrufbar unter: <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Werhaftet-fuer-mein-selbstfahrendes-Auto-2.html>).

¹⁶ Vgl. Jänich/Schrader/Reck: Rechtsprobleme des autonomen Fahrens (NZV 2015, 313, 318) m.w.N.

¹⁷ Armbrüster, ZRP 2017, 83, 84; Lutz, NJW 15, 119, 121.

Am Ende ist entscheidend, wer die Gefahrenquelle am besten beherrschen kann. Der Halter kann sie nicht beherrschen. Zumindest ist dies nicht derart möglich, dass er Einfluss auf die Technik nehmen kann. Er kann ein Auto nur zulassen oder nicht zulassen.

Der Gesetzgeber muss dafür Sorge tragen, dass es trotz Zulassung automatisiert fahrender Autos erst gar nicht zu vielen Verkehrsoptern kommt. Die **Gefährdungshaftung** darf daher nicht erst beim Zulassen durch den Halter, sondern muss **schon bei der Herstellung und beim Inverkehrbringen** von automatisierten Kraftfahrzeugen gelten.

Denn die Präventionswirkung der Gefährdungshaftung ist größer als diejenige der Verschuldenshaftung, weil sich mit ihr nicht nur der Sorgfaltsaufwand, sondern auch das Aktivitätsniveau, also die Menge der Gefahrenquellen, steuern lassen.¹⁸

Auch wenn dem deutschen Gesetzgeber ein gewisser Spielraum bei der Gefährdungshaftung verbleibt, muss eine echte, nämlich strikte Gefährdungshaftung auf europäischer Ebene eingeführt werden. Denn das automatisierte Fahren macht vor keiner Grenze halt. Die dreißig Jahre alte EU-Produkthaftungsrichtlinie soll zurzeit zukunfts-tauglich gemacht werden. Der Prozess dauert noch an. Die einschneidenden Veränderungen im automobilen Bereich müssen unbedingt mitberücksichtigt werden.

❖ Der vzbv fordert, dass zeitnah eine Kommission eingerichtet wird, die die Überarbeitung der Haftungsregeln bei automatisierten, autonomen und vernetzten Fahrzeugen zur Aufgabe hat.

3. REGELN FÜR DATENSCHUTZ

Grundsätzlich begrüßt der vzbv, dass nicht-personenbezogene Daten besser verfügbar gemacht werden sollen. Der Vorteil des vernetzten Fahrens liegt gerade darin, dass mittels car-to-car- und car-to-Infrastruktur-Vernetzung Verkehrssicherheit und Verkehrsfluss verbessert werden.

3.1 Separate Regelung eines Mobilitätsdatengesetzes

§ 1g StVG-E regelt jedoch lediglich die Datenverarbeitung im Auto und den Zugriff von Behörden, ohne eine Vernetzung mittels Datenübertragung vorzusehen. Der dem Gesetzesentwurf beigefügte Diskussionsvorschlag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) zur Regelung von Mobilitätsdaten geht insoweit in die richtige Richtung, als vorgesehen ist, dass nicht-personenbezogene Daten standardisiert öffentlich und maschinenlesbar über eine zentrale Anlaufstelle bereit zu stellen sind, wenn die Daten für die Verkehrslenkung, den Klimaschutz oder eine sonstige hoheitliche nichtkommerzielle Aufgabenerfüllung wesentlich sind.

Diesen Ansatz begrüßt der vzbv. Zurzeit hüten viele unterschiedliche Akteure (Autohersteller, Verkehrsunternehmen etc.) ihre Daten nämlich wie einen Schatz, ohne einen **echten gesellschaftlichen Nutzen** daraus generieren zu können.

¹⁸ Zu den Vorteilen der Gefährdungshaftung für Hersteller vgl. die ausführlichen Ausführungen in: Verbraucherzentrale Bundesverband: Rechtssicher Fahren mit automatisierten Fahrzeugen, S. 16f., 19f, abgerufen am 29.01.2021 unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/03/21/2016-12-30_stn_zum_gesetzesentwurf_a-end_stvg_neu.pdf.

Im Diskussionsvorschlag des BMJV ist eine Verordnung geplant, die einheitliche Schnittstellen und Standards definieren soll. Eine Verständigung auf eine Standardisierung ist elementar, um das Datenteilen für die Realisierung von intermodalen Mobilitätsplattformen zu ermöglichen.

Das im Rahmen der „Konzertierten Aktion Mobilität“ angestoßene Projekt „**Datenraum Mobilität**“ kann einen geeigneten Rahmen für die **Verständigung auf standardisierte Schnittstellen und Datenqualität** darstellen. Aus Verbrauchersicht sollten in dem Fall, dass dieses Gesetz autonome Fahrzeuge im Besitz privater Halter ermöglicht, zudem **Transparenzpflichten** festgelegt werden. Betroffene sollten einen Überblick über die Daten erlangen können, die verarbeitet werden, bestenfalls im Fahrzeug. Über diesen umfassenden Einblick muss Verbrauchern die **vollständige Kontrolle** über die Daten ermöglicht werden, zum Beispiel durch eine Art Datencockpit oder ein „Personal Identity Management System“ (PIMS)¹⁹.

Darüber hinaus sollten **Regelungen für Datenmittler** geschaffen werden. Nur so kann das Ziel erreicht werden, mithilfe dieser Datenmittler die Verarbeitung beziehungsweise den Austausch von Daten zu erleichtern, ohne dabei Abstriche beim Schutz der personenbezogenen Daten der Betroffenen machen zu müssen. Um die Risiken zu begrenzen, die mit der zentralen Rolle der Datenmittler einhergehen, und gleichzeitig das Vertrauen in diese Organisationen zu erhöhen, sollte ein obligatorisches Zertifizierungssystem für diese Dienste geschaffen werden.

Ferner sollten bei einer gesetzlichen Regelung nicht nur Daten aus Kraftfahrzeugen mit autonomen Fahrfunktionen berücksichtigt werden, sondern aus allen Neufahrzeugen (Pkw, Lkw, Bussen, usw.), um die Verkehrsanalyse auf eine möglichst breite Basis stellen und die Verkehrssicherheit damit um ein Maximum erhöhen zu können.

❖ Der vzbv fordert, dass sich die Bundesregierung für das wichtige Thema „Mobilitätsdaten“ mehr Zeit lässt und unter Beteiligung aller relevanten Interessengruppen ein separates, **verkehrsmittelübergreifendes Mobilitätsdatengesetz** auf den Weg bringt.

3.2 Zwingende Anonymisierung aller Mobilitätsdaten

§ 1g Absatz 1 Nr. 1 StVG-E sieht vor, dass der Halter eines Kraftfahrzeugs mit autonomer Fahrfunktion verpflichtet ist, die Fahrzeugidentifikationsnummer (FIN) zu speichern. Alle Daten, die mit der FIN oder dem Kfz-Kennzeichen verknüpft oder verknüpfbar sind, sind jedoch bei der Nutzung von Fahrzeugen als personenbezogen und damit datenschutzrechtlich relevant anzusehen.²⁰

❖ Um rechtliche Klarheit in dem zentralen Punkt „Datenschutz“ zu schaffen, fordert der vzbv, dass – wie bereits in anderen Mobilitätsgesetzen deutschland- und EU-

¹⁹ Zu den Anforderungen an PIMS und Datenmittler vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband: Neue Datenintermediäre - Anforderungen des vzbv an „Personal Information Management Systems“ (PIMS) und Datentreuhänder (2020). Abgerufen am 29.01.2021 unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/09/17/20-09-15_vzbv-positions-papier_datenintermediaere.pdf

²⁰ Gemeinsame Erklärung der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder und des Verbandes der Automobilindustrie (VDA) vom 26.01.2016, abgerufen am 29.01.2021 unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Entscheidungssammlung/DSBundLaender/ErklaerungDSKVDA-VernetzteKfz.pdf;jsessionid=E8A80207827E97AF337F63FFCF0DFF9C.1_cid329?__blob=publicationFile&v=2.

weit etabliert²¹ – auch beim autonomen Fahren ausdrücklich klargestellt wird, dass **Daten mit Personenbezug** vor der Verarbeitung **anonymisiert** werden müssen.

Eine solche **Klarstellung dient** nicht nur dem Datenschutz, sondern in erster Linie **den datenverarbeitenden Unternehmen**. Indem Daten anonymisiert werden, beziehungsweise von vornherein nicht personenbezogen sind, werden sie erst richtig verkehrsfähig, sodass sie mit möglichst wenig Verzögerung in Echtzeit abgebildet werden können. Erst wenn Mobilitätsdaten derart verkehrsfähig sind, kann aus deren Zusammenführung und zentraler Verarbeitung ein echter Vorteil für Verkehrssicherheit und Verkehrsfluss geschaffen werden. Müsste bei der Verarbeitung jedes personenbezogenen Datums zunächst geprüft werden, ob dies datenschutzrechtlich zulässig ist, würde der Sinn und Zweck der Bereitstellung konterkariert werden. Die rechtlichen Hürden für das allgemeine Teilen personenbezogener Daten schließen daher deren öffentliche Bereitstellung de facto aus.

❖ An die Anonymisierung von Mobilitätsdaten müssen darüber hinaus klare **Anforderungen formuliert** sowie weiterführende Schutzkonzepte, die das Risiko einer De-Anonymisierung verringern, entwickelt werden.²²

4. EINSATZ IM FESTGELEGTEN BETRIEBSBEREICH

§ 1e Absatz 1 Nr. 3 StVG-E legt fest, dass der Betrieb eines Kraftfahrzeugs mittels autonomer Fahrfunktion nur dann zulässig ist, wenn unter anderem das Kraftfahrzeug in einem von der nach Landesrecht zuständigen Behörde genehmigten, festgelegten Betriebsbereich eingesetzt wird. In „Anlage I – Anforderungen an das Fahrzeug – Anhang 4: Anforderungen an Mensch-Maschine-Schnittstellen“ wird die Anforderung formuliert, dass das Fahrzeug bei Erreichung der Grenzen des festgelegten Betriebsbereiches durch die autonome Funktion in den risikominimalen Zustand versetzt wird. Diese wichtige Funktion sollte Einzug in den Gesetzestext finden.

❖ Der vzbv schlägt vor, § 1e Absatz 2 StVG-E um eine Nr. 7 wie folgt zu ergänzen:

„7. erkennen kann, wenn das Fahrzeug einen festgelegten Betriebsbereich verlässt, und das Kraftfahrzeug in diesem Fall selbstständig in einen risikominimalen Zustand versetzen kann.“

Die entsprechenden Stellen im Verordnungsentwurf müssen ebenfalls in entsprechenden Gleichklang gebracht werden.

5. GESELLSCHAFTLICHER DIALOG

Der Einsatz autonomer Mobilitätsformen im Regelbetrieb benötigt die Zustimmung der Bürger. Umfragen zeigen eher ein gespaltenes Meinungsbild innerhalb der Bevölke-

²¹ Vgl. § 2 Nr. 12 S. 2 Gesetz über Intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern (IVSG): „Für den Fall, dass auch Daten mit Personenbezug verarbeitet werden, sollten diese anonymisiert werden.“; vgl. Erwägungsgrund 5 u. 6 zur Delegierten VO (EU) 2017/1926 der Kommission vom 31.05.2017 (zur Ergänzung der Richtlinie 2010/40/EU hinsichtlich der Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste), wonach der EU-Gesetzgeber davon ausgeht, dass die Übermittlung personenbezogener Daten in der Regel nicht notwendig ist, um verkehrsträgerübergreifende Dienste anzubieten.

²² Zur Anonymisierung von Daten vgl. Bericht der Datenethikkommission vom 23.10.2019 (Ziff. 4.2., 129ff.), abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/it-und-digitalpolitik/datenethikkommission/arbeitsergebnisse-der-dek/arbeitsergebnisse-der-dek-node.html> (abgerufen am: 02.12.2020).

rung. So geben zum Beispiel 29 Prozent an, dass sie der Technik in Gefahrensituationen weniger trauen als einem Menschen.²³ Anders als bei dem Einsatz eines Rasenmähroboters haben selbstfahrende Autos Effekte auf andere Verkehrsbeteiligte. Sie sind gefordert, Routinen wie Blickkontakt oder Handzeichen mit Fahrzeugführenden zu transformieren. Dazu ist ein hinreichendes Verständnis des Fahrverhaltens des autonomen Fahrzeugs sowie dessen Grenzen notwendig.

Vertrauen in die Technik ist Voraussetzung, dass Verbraucher in autonome Mobile einsteigen. Die Bedürfnisse der Nutzenden zum Beispiel an Sicherheitsfeatures im Innenraum sind in dem Gesetzesentwurf gar nicht berücksichtigt. Die Vernachlässigung der Anforderungen und Bedarfe der Nutzenden und Verkehrsbeteiligten birgt die Gefahr, dass die Technologie nicht angenommen oder sogar von weiten Teilen der Bevölkerung abgelehnt wird.

Das vorgelegte Gesetz hätte durch eine umfassende Beteiligung begleitet werden müssen. Nicht nur ist versäumt worden, Stakeholder der Zivilgesellschaft in die Entwicklung des Gesetzes aktiv einzubinden, wie es in der 18. Legislaturperiode im Vorfeld des Gesetzes zum hochautomatisierten Fahren durch die Einrichtung des Runden Tisches Automatisiertes und vernetztes Fahren sowie einer mündlichen Verbändeanhörung gelungen ist. Die Bevölkerung ist in keiner Weise auf dieses Gesetz und seine weitreichenden Auswirkungen vorbereitet worden. Die Nationale Plattform Zukunft der Mobilität (NPM) hat im Dezember 2020 einen Bericht verabschiedet und macht Vorschläge für eine Dialog- und Beteiligungsstrategie.²⁴ Gerade die Frage der Einführung von autonomen Mobilitätsformen benötigt einen breiten gesellschaftlichen Dialog. Ein breiter und strukturierter Resonanzraum muss die digitale Transformation der Mobilität begleiten, um einen weitgehenden gesamtgesellschaftlichen Konsens über die Gestaltung von Mobilitätszukunft herzustellen.

❖ **Der vzbv fordert eine Dialog- und Beteiligungsstrategie zum Einsatz autonomer Mobilitätsformen.** Dialog- und Beteiligungsformate auf Basis des von der NPM entwickelten Konzepts müssen umgehend umgesetzt werden, um die Einführung von autonomen Fahrzeugen in der nahen Zukunft zu begleiten und zum Erfolg zu führen.

²³ Bitkom, Mobilitätsstudie zur IAA, 05.09.2019, abgerufen am 29.01.2021 unter: <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Das-Auto-der-Zukunft-spaltet-die-Deutschen>.

²⁴ NPM, 5. Zwischenbericht der AG 3, Gesellschaftliche Dialog- und Beteiligungsstrategie zur Gestaltung digitalisierter Mobilität, abgerufen am 29.01.2021 unter: <https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/wp-content/uploads/2020/12/20201210-NPM-Bericht-AG3-GD-final.pdf>.