



Ausarbeitung

Einzelfragen zur Regulierung des autonomen Fahrens

Einzelfragen zur Regulierung des autonomen Fahrens

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 037/21
Abschluss der Arbeit: 14. April 2021
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Fahrzeugtypen	5
2.1.	Straßenverkehrsrechtliche Grundlagen	5
2.2.	Erfasste Fahrzeugtypen	9
3.	Haltergruppen	10
3.1.	Straßenverkehrsrechtliche Grundlagen	10
3.2.	Erfasste Haltergruppen	11

1. Einleitung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden um Auslegung eines Gesetzesentwurfs der Bundesregierung zum autonomen Fahren¹ und eines Entwurfs einer entsprechenden Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)² im Hinblick auf die erfassten **Fahrzeugtypen** und **Haltergruppen** gebeten.

Für die **Auslegung von Rechtsnormen** sind in der juristischen Methodenlehre mehrere, nebeneinander anwendbare Methoden anerkannt.³ Für die erbetene Auslegung sind dabei insbesondere folgende Techniken relevant:⁴ Ausgangspunkt jeder Auslegung ist die **grammatikalische Auslegung**, die von der Ausdrucksweise des Normtexts ausgeht (Wortlaut) und deren Bedeutung aus der sprachlichen Fassung zu erkennen versucht. Die **systematische Auslegung** versucht über die Analyse der „örtlichen“ Stellung der auszulegenden Vorschrift im Rechtstext beziehungsweise innerhalb der Rechtsordnung Rückschlüsse auf deren Regelungsinhalt zu ziehen. Soweit es sich um eine Vorschrift im Rang unter dem Grundgesetz (GG)⁵ handelt, verlangt das Bundesverfassungsgericht zudem in ständiger Rechtsprechung, dass bei mehreren möglichen Deutungen, von denen nur eine zu einem verfassungskonformen Ergebnis führt, genau diese geboten sei (**verfassungskonforme Auslegung**).⁶ Entsprechend gilt dies nach dem vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) postulierten Grundsatz der **unionsrechtskonformen Auslegung** in Bezug auf das Recht der Europäischen Union (EU).⁷ Im Gegensatz zur „örtlichen“ Stellung einer Rechtsnorm, analysiert die **historisch-genetische Auslegung** deren zeitliche. Hierbei werden insbesondere die die Erstellung einer Rechtsnorm dokumentierenden Materialien (z.B. Entwurfsbegründung) herangezogen, um hierdurch den Willen des Normurhebers zu ergründen. Die **teleologische Auslegung**

-
- 1 Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und des Pflichtversicherungsgesetzes – Gesetz zum autonomen Fahren, 9. März 2021, Bundestag-Drucksache (BT-Drs.) 19/27439 [Herzvorhebungen diesseits], abrufbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/274/1927439.pdf> (letzter Abruf dieser und aller weiteren Internetquellen: 14. April 2021).
 - 2 BMVI, Entwurf einer Verordnung zur Genehmigung und zum Betrieb von Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion in festgelegten Betriebsbereichen (Autonome-Fahrzeuge- Genehmigungs-und-Betriebs-Verordnung - AFGBV), Bearbeitungsstand: 27. Januar 2021, unveröffentlicht.
 - 3 Ausführlich hierzu Reimer, Juristische Methodenlehre, 2016, S. 136 ff.
 - 4 Darstellung teilweise übernommen von Groh, in: Creifelds, Rechtswörterbuch, 25. Auflage 2020, Stichwort „Auslegung (Interpretation)“.
 - 5 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>.
 - 6 Ausführlich Voßkuhle, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz – Kommentar, 7. Auflage 2018, Art. 93 GG, Randnummer 52 mit weiteren Nachweisen.
 - 7 Näher Rütters/Fischer/Birk, Rechtstheorie, 9. Auflage 2016, Randnummern 766 ff. Vergleiche zuletzt auch EuGH, Urteil vom 14. Oktober 2020 – C-681/18 –, Randnummern 64 f. (zitiert nach juris).

fragt dagegen vereinfacht nach dem „Sinn und Zweck“ einer Rechtsnorm.⁸ Dies wird in der Praxis vor allem dann relevant, wenn es um die Frage der Anwendbarkeit einer Vorschrift auf eine Sachverhaltskonstellation geht, die zum Erlasszeitpunkt nicht bedacht wurde beziehungsweise werden konnte (z.B. die Entwicklung neuer Technologien).⁹

2. Fahrzeugtypen

2.1. Straßenverkehrsrechtliche Grundlagen

Das Straßenverkehrsrecht unterscheidet zwischen der generellen **Betriebserlaubnis** eines Fahrzeug(-Typ)s und der nachgelagerten **Zulassung** eines bestimmten Fahrzeugs zum Straßenverkehr. Im Grundsatz bedürfen Kraftfahrzeuge (und deren Anhänger), die auf öffentlichen Straßen in Betrieb gesetzt werden sollen, der Zulassung zum Verkehr durch die Zulassungsbehörde im Einzelfall.¹⁰ Voraussetzung hierfür ist unter anderem eine gültige Betriebserlaubnis.¹¹

Die **Betriebserlaubnis** (eines Fahrzeugs) ist die amtliche Anerkennung der Vorschriftsmäßigkeit eines Fahrzeugs im Hinblick auf seine bauliche und technische Beschaffenheit (z.B. die Verkehrssicherheit).¹² Damit wird das nachgelagerte Zulassungsverfahren von Einzelfahrzeugen um diese Punkte entlastet. Das deutsche Straßenverkehrsrecht differenziert grundsätzlich in seiner aktuellen Fassung bei Betriebserlaubnissen von Serienfahrzeugen wie folgt:¹³ Auf der einen Seite

8 Dabei ist im Einzelnen umstritten, ob beim Zweck des Gesetzes die subjektive Gesicht des Gesetzgebers oder der objektivierte, von den Vorstellungen des historischen Gesetzgebers losgelöste Gesetzeswille maßgeblich ist (Ausführlich Metz, Die Auslegung von Gesetzen an einem Beispiel aus dem Waffenrecht, Juristische Arbeitsblätter (JA) 2018, S. 47, 51 mit weiteren Nachweisen).

9 Christensen/Pötters, Methodische Fehler in juristischen Prüfungen, JA 2010, S. 566, 569 f.

10 § 1 Abs. 1 Satz 1 Straßenverkehrsgesetz (StVG), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/stvg/>. Einzelheiten hierzu sind in der untergesetzlichen Fahrzeugzulassungsverordnung (FZV) geregelt, abrufbar unter https://www.gesetze-im-internet.de/fzv_2011/.

11 § 1 Abs. 1 Satz 2 StVG. Die straßenverkehrsrechtliche Terminologie ist dabei nicht einheitlich. Teilweise wird auch synonym der Begriff der „Typgenehmigung“ (national und (EG-)) verwendet, etwa in § 3 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 2 Nrn. 5 f. FZV. Im Folgenden wird der Begriff „Betriebserlaubnis“ als Oberbegriff für nähere Unterdifferenzierungen benutzt (so auch etwa Rebler, Einzelbetriebserlaubnis, Allgemeine Betriebserlaubnis, Typgenehmigung, Straßenverkehrsrecht (SVR) 2010, S. 361).

12 Neu, in: Freyemann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 1. Auflage 2016 (Stand: 23. November 2020), § 19 StVZO, Randnummer 11; Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 46. Auflage 2021, § 19 StVZO, Randnummer 2 – jeweils unter Berufung auf ähnliche Definition des Oberlandesgerichts (OLG) Hamm, Beschluss vom 22. August 2005 – 1 Ss OWi 272/05 –, Randnummer 12 (zitiert nach juris).

13 Vergleiche hierzu bereits Wissenschaftliche Dienste, Fragen zur Auslegung des § 19 StVZO – Erlöschen von Betriebserlaubnis bzw. EG-Typgenehmigung, Ausarbeitung vom 2. Februar 2018, WD 7 – 3000 – 008/18, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/547492/34017caddcaf69b3105c8fa21cec6a6c/WD-7-008-18-pdf-data.pdf>.

steht die **Allgemeine Betriebserlaubnis (ABE)**, deren Erteilung und Wirksamkeit sich nach deutschem Recht richtet.¹⁴ Auf der anderen Seite steht die EU-weit gültige **(EG-)Typgenehmigung**, deren Erteilung der in deutsches Recht umgesetzten (Rahmen-)Richtlinie 2007/46/EG¹⁵ der damals noch existierenden Europäischen Gemeinschaft (EG) folgt.¹⁶ Für die Erteilung ist jeweils das **Kraftfahrt-Bundesamt** zuständig.¹⁷ Die Richtlinie 2007/46/EG wurde inzwischen durch die seit dem 1. September 2020 geltende Verordnung (EU) 2018/858¹⁸ aufgehoben und ersetzt.¹⁹ Hiernach werden nunmehr **EU-Typgenehmigungen** durch die Genehmigungsbehörden der Mitgliedsstaaten erteilt.²⁰ Die EU-Verordnung ist – anders als die noch umsetzungsbedürftige Richtlinie – in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.²¹ Welche genauen Auswirkungen die weitere europäische Rechtsharmonisierung in diesem Bereich auf die bisher unveränderte deutsche Regelungssystematik zu Betriebserlaubnissen hat, wird in einzelnen rechtswissenschaftlichen Veröffentlichungen diskutiert.²²

-
- 14 § 20 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO), abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/stvzo_2012/.
- 15 Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge – Rahmenrichtlinie – (ABl. L 263 S. 1), letzte Fassung abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02007L0046-20190901>.
- 16 Vergleiche EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (EG-FGV), abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/eg-fgv_2011/. Siehe ebenso Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 46. Auflage 2021, Vorbemerkung zum EG-FGV, Randnummer 1.
- 17 § 20 Abs. 2 Satz 1 StVZO beziehungsweise § 2 Abs. 1 EG-FGV.
- 18 Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 und zur Aufhebung der Richtlinie 2007/46/EG (ABl. L 151 S. 1), aktuelle Fassung abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32018R0858>. Vergleiche zum Datum des Inkrafttretens ebenda, Art. 91.
- 19 Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 46. Auflage 2021, Vorbemerkung zum EG-FGV, Randnummer 3.
- 20 Vergleiche Definition in Art. 3 Nr. 2 und 36 Verordnung (EU) 2018/858.
- 21 Art. 288 Abs. 2 Satz 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>. Die Richtlinie nach dem bis 2009 gültigen EG-Vertrag (EGV) (abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:12006E/TXT>) war für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet war, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überließ jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel (Art. 249 Abs. 3 EGV). Vergleiche die wortlautgleiche Regelung nunmehr in Art. 288 Abs. 3 AEUV.
- 22 Neu, in: Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 1. Auflage 2016 (Stand: 23. November 2020), § 19 StVZO, Randnummern 11 ff.; Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 46. Auflage 2021, Vorbemerkung zum EG-FGV, Randnummer 3.

Die Verordnung (EU) 2018/858 setzt in ihrem Art. 4 verschiedene Fahrzeugklassen fest, beispielsweise die Klasse M₁ für „Kraftfahrzeuge mit höchstens acht Sitzplätzen zusätzlich zum Fahrersitz und ohne Stehplätze [...]“²³ – auch Personenkraftwagen (Pkw) genannt.²⁴ Im Wesentlichen entsprechende Klassifizierungen fanden sich jedoch auch bereits in der Richtlinie 2007/46/EG.²⁵

Der Regierungsentwurf für ein Gesetz zum autonomen Fahren führt den Begriff der „**Kraftfahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion**“ in das deutsche Straßenverkehrsrecht ein. Konkret heißt es etwa in § 1e Abs. 1 der Entwurfsfassung zum geänderten Straßenverkehrsgesetz (StVG-E):

„§ 1e Betrieb von Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion; Widerspruch und Anfechtungsklage

(1) Der **Betrieb eines Kraftfahrzeugs mittels autonomer Fahrfunktion ist zulässig, wenn**

1. das Kraftfahrzeug den **technischen Voraussetzungen gemäß Absatz 2 entspricht,**
2. für das Kraftfahrzeug eine **Betriebserlaubnis** nach Absatz 4 erteilt worden ist,
3. das Kraftfahrzeug in einem von der nach Landesrecht zuständigen Behörde genehmigten, festgelegten Betriebsbereich eingesetzt wird und
4. das Kraftfahrzeug zur Teilnahme am öffentlichen Straßenverkehr gemäß § 1 Absatz 1 **zugelassen** ist.

[...].“²⁶

Wie aus dem Wortlaut ersichtlich, greift der Entwurf das klassische Zusammenspiel von **Betriebserlaubnis** (Nr. 2) und **Zulassung** (Nr. 4) im deutschen Straßenverkehrsrecht auf. Dabei wird der Begriff der „Betriebserlaubnis“ im übrigen Straßenverkehrsrecht tendenziell als Oberbegriff benutzt, ohne dass dies national- oder europarechtlich konnotiert wäre.²⁷ Entsprechend neutral spricht die Entwurfsbegründung von der Betriebserlaubnis als „*technische Genehmigung*“.²⁸ Nimmt man allerdings in systematischer Auslegung zusätzlich die geplanten Normierungen in der entsprechenden Rechtsverordnung in den Blick, wird deutlich, dass es sich hierbei um eine **nationale Betriebserlaubnis** handelt: Nähere Regelungen zur Betriebserlaubnis im Sinne von § 1e

23 Art. 4 Abs. 1 Buchstabe a) Ziffer i) Verordnung (EU) 2018/858.

24 Siehe etwa Geber, Rechtliche Anforderungen an Software-Updates von vernetzten und automatisierten Pkw, Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 2021, S. 14, 16.

25 Vergleiche Anhang II Richtlinie 2007/46/EG. Vergleiche zum Ineinandergreifen der Fahrzeugklassen mit nationalem Recht unter der Richtlinie, Rebler (Fußnote 11), S. 364.

26 § 1e Abs. 1 StVG-E [Hervorhebungen und Auslassungen diesseits].

27 Siehe bereits Fußnote 11.

28 Gesetzentwurf (Fußnote 1), S. 30.

Abs. 1 Nr. 2, Abs. 4 StVG-E finden sich in §§ 2 ff. des Rechtsverordnungsentwurfs.²⁹ Daraus geht hervor, dass Teile dieser (ebenfalls vom Kraftfahrt-Bundesamt zu erteilenden) Betriebserlaubnis sich nach den Regeln der Allgemeinen Betriebserlaubnis (ABE), der bereits bestehenden „nationalen“ Betriebserlaubnis, richten sollen (vgl. zur ABE bereits oben).³⁰ Dabei nimmt die Begründung des Verordnungsentwurfs auch explizit Bezug auf die ABE.³¹ Europäische Rechtsakte oder die EG-FGV finden im Entwurf hingegen keine Erwähnung.

Dieses Auslegungsergebnis einer rein nationalen Betriebserlaubnis wird unter Berücksichtigung des Willens des Gesetz- bzw. Ordnungsgebers maßgeblich gestützt (historisch-genetische Auslegung): Dort wird jeweils anerkannt, dass die typengenehmigungsrechtlichen Vorschriften insbesondere seit der Verordnung (EU) 2018/858 eigentlich einen harmonisierten Rechtsrahmen bilden.³² Gemäß den Entwurfsbegründungen enthielte die EU-Verordnung nach der Formulierung ihres Geltungsbereichs und den aufgeführten technischen Vorgaben zwar Anforderungen für Kraftfahrzeuge, jedoch nicht für solche mit **autonomer Fahrfunktion**, die je nach entwickelter Endstufe eher als **Roboter** zu betrachten seien.³³ Dementsprechend sei die EU-Verordnung auf solche Fahrzeuge nicht anwendbar, es läge ein nicht harmonisierter Raum vor, der **bis auf weiteres der nationalen Rechtsgestaltung und einer nationalen Genehmigung mit auf Deutschland begrenzter Gültigkeit zugänglich** sei.³⁴ Sofern sich je nach Entwicklungsstufe die Nähe zum herkömmlichen Kraftfahrzeug herstellen lasse und das Fahrzeug so überwiegend einer Typgenehmigung nach geltendem Recht zugänglich sei, sei die in der EU-Verordnung geregelte Ausnahmemöglichkeit der nationalen Typgenehmigung für Kleinserienfahrzeuge anwendbar.³⁵ Sobald allerdings auf EU-Ebene hinreichende Vorgaben zur Typgenehmigung und zum Betrieb automatisierter und autonomer Kraftfahrzeuge beständen, würden Anpassungen des aktuellen Gesetzes beziehungsweise Rechtsverordnung erforderlichenfalls vorgenommen.³⁶ In seiner Stellungnahme stimmt auch der Bundesrat dieser Rechtsauffassung zu.³⁷

29 Vergleiche zur geplanten Verordnungsermächtigung im Gesetzentwurf, § 1j StVG-E.

30 § 2 Abs. 2 Rechtsverordnungsentwurf in Verbindung mit § 20 Abs. 1, 3 f. StVZO.

31 Rechtsverordnungsentwurf (Fußnote 2), S. 52.

32 Gesetzentwurf (Fußnote 1), S. 23; Rechtsverordnungsentwurf (Fußnote 2), S. 24.

33 Ebenda.

34 Gesetzentwurf (Fußnote 1), S. 23; Rechtsverordnungsentwurf (Fußnote 2), S. 25.

35 Ebenda.

36 Gesetzentwurf (Fußnote 1), S. 24; Rechtsverordnungsentwurf (Fußnote 2), S. 25.

37 Bundesregierung, Unterrichtung: „Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung“, 1. April 2021, BT-Drs. 19/28178, S. 20, abrufbar unter:
<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/281/1928178.pdf>.

Unter Zugrundelegung dieser Argumentation ist dabei im Übrigen kein Raum für eine unionsrechtskonforme Auslegung. Diese käme – wie gezeigt – von vornherein nur dann in Frage, sofern man von der Unvereinbarkeit einer nationalen Rechtsnorm mit dem Unionsrecht ausginge.

2.2. Erfasste Fahrzeugtypen

Die weitergehende Frage, welche Fahrzeugtypen von den Entwurfsfassungen erfasst sind, ist vor diesem Hintergrund **allein vor dem deutschen (Straßenverkehrs-)Recht** zu klären. Der im Entwurf verwandte Begriff des „Kraftfahrzeugs mit autonomer Fahrfunktion“ aus § 1e StVG-E wird dabei in § 1d Abs. 1 StVG-E näher definiert:

„§ 1d Kraftfahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion in festgelegten Betriebsbereichen

*(1) Ein Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion im Sinne dieses Gesetzes ist ein **Kraftfahrzeug, das***

1. die Fahraufgabe ohne eine fahrzeugführende Person selbständig in einem festgelegten Betriebsbereich erfüllen kann und

2. über eine technische Ausrüstung gemäß § 1e Absatz 2 verfügt.“³⁸

Aus dem Wortlaut ergibt sich, dass der Begriff „Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion“ in die Unterbegriffe „Kraftfahrzeug“ und „autonome Fahrfunktion“ aufgespalten ist. Der zweite Unterbegriff ergibt sich aus den beiden zitierten Ziffern, die teils direkt, teils indirekt auf weitere Definitionen verweisen.³⁹ Der Unterbegriff „Kraftfahrzeug“ ist wiederum allgemein in § 1 Abs. 2 und 3 StVG bereits gesetzlich definiert (systematische Auslegung). Dort heißt es:

*„(2) **Als Kraftfahrzeuge im Sinne dieses Gesetzes gelten** Landfahrzeuge, die durch Maschinenkraft bewegt werden, ohne an Bahngleise gebunden zu sein.*

*(3) **Keine Kraftfahrzeuge im Sinne dieses Gesetzes sind** Landfahrzeuge, die durch Muskelkraft fortbewegt werden und mit einem elektromotorischen Hilfsantrieb mit einer Nennleistung von höchstens 0,25 kW ausgestattet sind, dessen Unterstützung sich mit zunehmender Fahrzeuggeschwindigkeit progressiv verringert und*

1. beim Erreichen einer Geschwindigkeit von 25 km/h oder früher,

2. wenn der Fahrer im Treten einhält,

unterbrochen wird. [...].“⁴⁰

38 § 1d Abs. 1 StVG-E [Hervorhebungen diesseits].

39 So wird etwa der „festgelegte Betriebsbereich“ in § 1d Abs. 2 StVG-E näher definiert.

40 § 1 Abs. 2 f. StVG [Hervorhebungen und Auslassung diesseits].

Hierzu gehören **insbesondere Automobile** (egal ob Personenbeförderung („Pkw“) oder Frachtbeförderung („Lkw“)), aber auch Quads, Motorräder, fahrbare Bagger, Elektrorollstühle etc., grundsätzlich aber keine Fahrräder (abhängig vom Umfang einer eventuellen Elektromotorunterstützung – siehe Abs. 3).⁴¹ Als **Beispiele für Kraftfahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion** nennt die Bundesregierung „People-Mover“.⁴² Hierbei handele es sich um autonome Shuttlebusse, die im Rahmen der Forschungsförderung als Ergänzung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) vielfach erprobt würden.⁴³ Unter die Definition fielen auch gängige Kraftfahrzeuge mit entsprechender Zusatzausstattung.⁴⁴ Neben der Personenbeförderung werde auch die Beförderung von Gütern durch Kraftfahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion ermöglicht.⁴⁵ Konkrete Einsatzmöglichkeiten beständen etwa in der Post- oder Dokumentenverteilung oder als Betriebsshuttle für den Mitarbeiterverkehr, aber auch im ÖPNV innerhalb der Kommunen.⁴⁶ Im letzteren Bereich sei zunächst auch die vorrangige Nutzung wahrscheinlich.⁴⁷

3. Haltergruppen

3.1. Straßenverkehrsrechtliche Grundlagen

Das – den Entwurfsbegründungen folgend – hier allein maßgebliche deutsche Straßenverkehrsrecht (siehe bereits unter 2.1.) führt in verschiedenen Gesetzen und Rechtsverordnungen den Begriff des Halters ein und knüpft an diese Stellung verschiedene Rechtsfolgen.⁴⁸ Dies tut auch der Regierungsentwurf, etwa in § 1f Abs. 1 StVG-E, in dem es unter anderem heißt:

*„Der **Halter eines Kraftfahrzeuges mit autonomer Fahrfunktion** ist zur Erhaltung der Verkehrssicherheit und der Umweltverträglichkeit des Kraftfahrzeugs **verpflichtet** [...]“⁴⁹*

41 Ausführlich mit vielen Beispielen und Nachweisen etwa Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 46. Auflage 2021, § 1 StVG, Randnummern 14 ff.

42 Gesetzentwurf (Fußnote 1), S. 28.

43 Ebenda.

44 Ebenda.

45 Ebenda.

46 Ebenda, S. 21.

47 Rechtsverordnungsentwurf (Fußnote 2), S. 25.

48 Beispielsweise in § 7 Abs. 1 StVG, § 31a StVZO oder § 3 Abs. 4 FZV.

49 § 1f Abs. 1 StVG-E [Hervorhebungen diesseits].

Eine gesetzliche Definition des Halters findet sich in straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften jedoch nicht. In der Rechtsprechung hat sich im Laufe der Zeit jedoch eine herrschende Auffassung gebildet, die den **Halterbegriff für das gesamte Straßenverkehrsrecht einheitlich** auslegt.⁵⁰ In Kurzfassung ist hiernach Halter (eines Kraftfahrzeugs), wer ein Kraftfahrzeug für eigene Rechnung in Gebrauch hat und die tatsächliche Verfügungsgewalt besitzt, die ein solcher Gebrauch voraussetzt.⁵¹ Zur Frage wer Halter sein kann, hat sich in der gerichtlichen Praxis eine umfangreiche Judikatur mit einer **weiten Auslegung** entwickelt:⁵² Anerkannt sind neben natürlichen Personen (auch mehrere gleichzeitig), juristische Personen des Privatrechts (z.B. eine GmbH), sonstige rechtsfähige Personengesellschaften (z.B. eine OHG), aber auch öffentlich-rechtliche Körperschaften (z.B. ein Bundesland). Insbesondere bei **Dienstfahrzeugen von juristischen Personen und Gesellschaften sind Halter in aller Regel diese selbst und nicht etwa deren gesetzliche Vertreter.**⁵³

3.2. Erfasste Haltergruppen

Im Ausgangspunkt gilt somit auch für Kraftfahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion der allgemein anerkannte straßenverkehrsrechtliche Halterbegriff.

In § 8 des Rechtsverordnungsentwurfs ist derweil vorgesehen:

„§ 8 Antrag auf Genehmigung durch den Halter

(1) Der Antrag auf Genehmigung eines festgelegten Betriebsbereichs muss Folgendes enthalten:

[...].

*(2) Der **Halter hat mit dem Antrag außerdem Folgendes vorzulegen:***

[...]

*2. jeweils **vom Halter** und der Technischen Aufsicht*

50 Siehe etwa Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 20. Februar 1987 – 7 C 14/84 –, Randnummer 9; Oberverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg, Beschluss vom 30. Januar 2014 – 12 ME 243/13 –, Randnummer 7 mit weiteren Nachweisen (beide zitiert nach juris). Nachweise zur Gegenmeinung einiger erstinstanzlicher Verwaltungsgerichte bei Maier, Anmerkung zu OVG Lüneburg, Beschluss vom 30. Januar 2014 – 12 ME 243/13 –, „recht und schaden“ (r+s) 2014, S. 408.

51 Formulierung weitestgehend nach Laws/Lohmeyer/Vinke, in: Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 1. Auflage 2016 (Stand: 25. März 2020), § 7 StVG, Randnummer 120 mit Rechtsprechungsnachweisen.

52 Aktueller Überblick bei König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 46. Auflage 2021, § 7 StVG, Randnummern 21 ff.

53 Laws/Lohmeyer/Vinke, in: Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 1. Auflage 2016 (Stand: 25. März 2020), § 7 StVG, Randnummer 134 mit weiteren Nachweisen.

a) ein **Führungszeugnis** zur Vorlage bei einer Behörde **und**

b) ein **Auszug aus dem Fahrerlaubnisregister**,

[...].⁵⁴

Bereits aus dem Wortlaut des Abs. 2 Nr. 2, der „*Führungszeugnis*“ und „*Auszug aus dem Fahrerlaubnisregister*“ als erforderliche Dokumente⁵⁵ erwähnt, ergibt sich jedoch, dass **nur natürliche Personen** Zeugnis hierüber verlangen beziehungsweise hierin erfasst sein können.⁵⁶ Dies spricht dafür, dass vorliegend nur natürliche Personen Halter eines Kraftfahrzeugs mit autonomer Fahrfunktion sollen werden können. Für die ebenfalls erwähnte Technische Aufsicht ist in § 1d Abs. 3 StVG-E explizit festgelegt, dass es sich um eine natürliche Person handeln muss.

In der Begründung des Verordnungsentwurfs heißt es jedoch zu einem anderen Gesichtspunkt: „*Grundsätzlich ist es aber nicht ausgeschlossen, dass der Halter – **sofern es sich um eine natürliche Person handelt** – die Aufgaben der Technischen Aufsicht selbst übernehmen kann.*“⁵⁷ Hieraus geht eindeutig hervor, dass nach der Vorstellung des Ordnungsgebers auch eine nicht natürliche Person und somit auch eine Personengemeinschaft die Haltereigenschaft zukommen kann. Darüber hinaus nimmt der Ordnungsgeber sogar an, „*dass in absehbarer Zeit Bürgerinnen und Bürger keine Halter von Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion in festgelegten Betriebsbereichen sein werden.*“⁵⁸ So werden etwa für Halter von Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion Kosten in Höhe von **ca. 10,5 Millionen Euro jährlich** und **ca. 2 Millionen Euro einmalig** angegeben⁵⁹ – ein Betrag, den nur die wenigsten Einzelpersonen aufbringen können dürften. Auch sollen nach der Vorstellung des Ordnungsgebers auch etwa Hersteller von Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion (gewerbliche) Halter sein können.⁶⁰ Es scheint zwar nicht

54 § 8 Rechtsverordnungsentwurf (Fußnote 2) [Hervorhebungen diesseits].

55 Führungszeugnis: §§ 30 Bundeszentralregistergesetz (BZRG), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bzrg/>; Fahrerlaubnisregister: §§ 48 ff. StVG in Verbindung mit der Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV), abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/fev_2010/.

56 Gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 BZRG hat etwa grundsätzlich nur jede Person, die das 14. Lebensjahr vollendet hat, Anspruch auf ein Führungszeugnis. § 10 FeV setzt ebenfalls verschiedene Mindestalter für die Erteilung verschiedener Fahrerlaubnisse vor. Die Zuweisung eines „Lebensalters“ für Personengemeinschaften ist dem deutschen Recht jedoch fremd.

57 Ebenda, S. 60 [Hervorhebungen diesseits].

58 Ebenda, S. 3.

59 Ebenda.

60 Verordnungsentwurfsbegründung (Fußnote 2), S. 29.

ausgeschlossen, dass in diesem Zusammenhang auch natürliche Personen gewerblich tätig werden.⁶¹ Angesichts der Komplexität der Materie erscheint eine Herstellung durch größere Automobilunternehmen allerdings deutlich wahrscheinlicher. Dies entspricht auch der von der Bundesregierung avisierten primären Verwendung solcher Kraftfahrzeuge im ÖPNV.⁶² Soweit dieser von einer rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Personengemeinschaft betrieben wird, ist – wie bereits dargestellt – in aller Regel auch die Personengemeinschaft selbst und nicht etwa die sie vertretenden natürlichen Personen als Halterin der Fahrzeugflotte anzusehen.

Insofern ergibt sich ein Widerspruch zwischen dem geäußerten Willen des Verordnungsgebers und dem formulierten Wortlaut. Im Ergebnis dürfte auch die **teleologische Auslegung** des § 8 Abs. 2 Nr. 2 des Rechtsverordnungsentwurfs diese Unstimmigkeiten nicht auflösen können. Zwar wird in den Erläuterungen der „Sinn und Zweck“ der Beibringungspflicht von Führungszeugnis und dem Fahrerlaubnisregisterauszug dargestellt, nämlich die „Überprüfung der **Zuverlässigkeit der betroffenen Personen** vor dem Hintergrund der hohen Anforderungen [...] an den sicheren Betrieb eines Kraftfahrzeugs mit autonomer Fahrfunktion [...]“.⁶³ Insofern könnte man bei Personengemeinschaften argumentieren, dass sich die Pflicht nicht auf die Gemeinschaft an sich, sondern auf die in einer Personengemeinschaft intern hierfür verantwortlichen Personen bezieht. Ungeachtet der Tatsache, dass sich eine solche Auslegung weit vom eigentlichen Wortlaut entfernen würde, dürfte es des Weiteren an rechtssicheren Kriterien für die Bestimmung der vom Halter auszuwählenden natürlichen Personen fehlen. Ohne nähere Ausgestaltung wären dies bei Personengemeinschaften nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen deren gesetzmäßigen Organe (z.B. der Vorstand einer Aktiengesellschaft). Bei großen Automobilherstellern oder ÖPNV-Unternehmen mit vielen Hierarchieebenen dürfte dies jedoch nichts über die Zuverlässigkeit der tatsächlich am Betrieb Beteiligten aussagen.

Insgesamt dürfte nach alledem eine **Präzisierung** im Verordnungstext empfehlenswert sein.

* * *

61 Gemäß § 1 Abs. 1 Gewerbeordnung (GewO – abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gewo/>) ist grundsätzlich „jedermann“ zum Betrieb eines Gewerbes berechtigt.

62 Siehe bereits unter 2.2.

63 Rechtsverordnungsentwurf (Fußnote 2), S. 56 f. [Hervorhebungen und Auslassungen diesseits].