

FAHRERLOSE MOBILITÄT, ABER SICHER UND NUTZERFREUND- LICH

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. zum Entwurf eines Gesetzes sowie einer Verordnung zur Genehmigung und zum Betrieb von Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion in festgelegten Betriebsbereichen (Autonome Fahrzeug-Genehmigungs- und Betriebsverordnung - AFGBV)

1. Februar 2021

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Team

Mobilität und Reisen

Rudi-Dutschke-Straße 17

10969 Berlin

mobilitaet@vzbv.de

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	7
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

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) dankt dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) für die Möglichkeit, zum Gesetz sowie der Verordnung zum autonomen Fahren aus Verbrauchersicht Stellung zu beziehen. Allerdings sei angemerkt, dass die sehr kurze Frist zur Stellungnahme von drei Arbeitstagen für ein Regelungswerk von mehr als 170 Seiten nicht angemessen ist. Eine gründliche und vertiefte Prüfung der einzelnen Vorschläge ist in dieser knappen Zeit nicht möglich. Die Stellungnahme bezieht sich daher nur auf ausgewählte, für Verbraucherinnen und Verbraucher¹ wesentliche Aspekte und auf das Aufzeigen von Problemfeldern ohne im Einzelnen ausgearbeitete Lösungsvorschläge. Überdies ist die Stellungnahme angesichts der ungewöhnlich kurzen Frist nicht abschließend. Der vzbv behält sich weitere Stellungnahmen vor.

Verbraucher 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 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 Linienerverkehr 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 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 vorgelegten Referentenentwürfe zu einem Gesetz und einer Verordnung nicht. Aus Verbrauchersicht werfen der vorgelegte Gesetzesentwurf und seine Anlagen eine Vielzahl

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>

von Fragen und Schwierigkeiten auf. Genauso wie Fahrzeuge nicht in einer Beta-Version auf die Straße sollen, so darf auch der Gesetzesrahmen keine Beta-Version sein, die einen Regelungsversuch darstellt.

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

- ❖ den **Anwendungsbereich** der Regelungen zum autonomen Fahren ausdrücklich **nur auf gewerbliche Halter** zu beschränken.
- ❖ dass zeitnah eine Kommission eingerichtet wird, die die Überarbeitung der **Hafungsregeln** bei automatisierten, autonomen und vernetzten Fahrzeugen zur Aufgabe hat.
- ❖ 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.
- ❖ dass – wie bereits in anderen Mobilitätsgesetzen deutschland- und EU-weit etabliert – auch beim autonomen Fahren ausdrücklich klargestellt wird, dass **Daten mit Personenbezug** vor der Verarbeitung **anonymisiert** werden müssen.
- ❖ dass an die Anonymisierung von Mobilitätsdaten darüber hinaus klare **Anforderungen formuliert** sowie weiterführende Schutzkonzepte, die das Risiko einer De-Anonymisierung verringern, entwickelt werden.
- ❖ eine **Dialog- und Beteiligungsstrategie zum Einsatz autonomer Mobilitätsformen** 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? Darf diese Person von zu Hause aus arbeiten?
- 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?⁴ Wieso enthalten die Anforderungen an die Technische Aufsicht keine Vorgaben an die Kommunikationsfähigkeit z. B. an Fremdsprachkenntnisse, obwohl diese die wichtige Aufgabe hat, die Passagieren bei Störungen und dem Einleiten in den risikominimalen Zustand zu informieren?⁵
- 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
- 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.

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.“

Angesichts der ungewöhnlich kurzen Frist zur Stellungnahme und des vorläufigen Charakters des Gesetzesentwurfs sind die nachfolgend aufgeführten Anmerkungen und Forderungen nicht abschließend, sondern fokussieren sich auf die wichtigsten Forderungen.

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 Personentransport 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 Betriebsbereichen sein werden“. ⁹ So stellt sich die Frage, wieso voreilig der Rechtsrahmen ausgeweitet wird und somit Unsicherheiten zum autonomen Fahren geschürt werden.

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

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.

Um die gesellschaftliche Akzeptanz für das autonome und auch hochautomatisierte Fahren zu gewährleisten, sollten zunächst diese und weitere grundlegenden Fragen in einem strukturierten Dialog geklärt werden.¹⁰ 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 Halter 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.

2.1 Eindeutige Aufteilung

Grundsätzlich muss die Aufteilung der Verantwortlichkeiten und der damit zusammenhängenden Haftung trennscharf 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.¹¹ In diesem Bereich dürften autonom fahrende Kraftfahrzeuge zunächst ausschließlich für den fahrerlosen Betrieb eingesetzt werden, sodass sich die Frage einer unerlaubten Benutzung autonomer Systeme erst gar nicht ergeben würde.

¹⁰ Vgl. auch die Ausführungen zum gesellschaftlichen Dialog, Ziff. II. 5.

¹¹ Vgl. Ausführungen zu Ziff. III. 1.

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.¹² 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 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 vornherein 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 vornherein 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

¹² Vgl. Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften – Gesetz zum autonomen Fahren“ (Stand: 27.01.2021), S. 16.

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.¹³

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 wird¹⁴. 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.¹⁵ Jedoch zieht auch der Hersteller einen Nutzen aus dem Verkauf des Fahrzeugs.

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 Verkehrsopfern 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.¹⁶

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.

¹³ Vgl. Pressemitteilung Bitkom vom 22.11.2017 (abrufbar unter: <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Werhaftet-fuer-mein-selbstfahrendes-Auto-2.html>).

¹⁴ Vgl. Jänich/Schrader/Reck: Rechtsprobleme des autonomen Fahrens (NZV 2015, 313, 318) m.w.N.

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

¹⁶ 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_gesetzentwurf_a-end_stvg_neu.pdf.

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.

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)¹⁷.

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.

¹⁷ 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

- 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.¹⁸

- Um rechtliche Klarheit in dem zentralen Punkt „Datenschutz“ zu schaffen, fordert der vzbv, dass – wie bereits in anderen Mobilitätsgesetzen deutschland- und EU-weit etabliert¹⁹ – 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.²⁰

¹⁸ 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/Entschliessungssammlung/DSBundLaender/ErklaerungDSKVDA-VernetzteKfz.pdf;jsessionid=E8A80207827E97AF337F63FFCF0DFF9C.1_cid329?__blob=publicationFile&v=2.

¹⁹ 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.

²⁰ 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).

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 Bevölkerung. So geben zum Beispiel 29 Prozent an, dass sie der Technik in Gefahrensituationen weniger trauen als einem Menschen.²¹ 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

²¹ 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>.

eine Dialog- und Beteiligungsstrategie.²² 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.

²² 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>.