



An das
Bundesministerium für Verkehr,
Innovation und Technologie
BMVIT – IV/ST4
Rechtsbereich Straßenverkehr
Radetzkystraße 2
1030 Wien
GZ: BMVIT-170.031/0001-IV/ST1/2016

Wien, den 30.5.2016

Betrifft: 33. KFG-Novelle

Sehr geehrte Damen und Herren,

das **Kuratorium für Verkehrssicherheit (KFV)** dankt für die Übermittlung des Begutachtungsentwurfs und nimmt dazu Stellung wie folgt:

Automatisiertes Fahren als große Chance

Automatisiertes Fahren ist eine Entwicklung, die die Möglichkeit hat, das System Mobilität zu revolutionieren. Die neuen Technologien bieten eine große Chance für die Zukunft: Sie können nicht nur Verkehrsflüsse verbessern, Fahrer und Umwelt entlasten und die Mobilität älterer Autofahrer fördern, sondern weisen auch ein enormes Potenzial auf, menschliches Fehlverhalten – als Hauptgrund für Verkehrsunfälle – auszugleichen. Unfälle könnten damit auf ein Minimum reduziert werden. Aus unserer Sicht ist es daher von größter Bedeutung, den Weg für die Entwicklung und Forschung im Bereich automatisiertes Fahren zu ebnen und der Technologie die Chance zu geben, ihre Potenziale zu zeigen. Das Ermöglichen von Tests ist zudem zentral für Österreich als Innovations- und Wirtschaftsstandort.

Zentrale Rolle der rechtlichen Rahmenbedingungen

Den rechtlichen Rahmenbedingungen kommt eine zentrale Rolle im Hinblick auf automatisiertes Fahren zu. Gesetzliche Regelungen können sich als Wegbereiter, aber auch als Hindernis erweisen. Bislang ist das Recht auf die technische Entwicklung, die in den letzten Jahren Fahrt aufgenommen hat, nur unzureichend vorbereitet. Die Herausforderungen sind vielschichtig und komplex, sie umfassen einfache Fragen der Anwendung bestehender Gesetze ebenso wie juristische Grundlagenprobleme. Teils sind weitreichende Änderungen erforderlich, um den neuen Technologien die volle Entfaltung ihres Potenzials zu ermöglichen.

Kuratorium für Verkehrssicherheit



Die vorliegende Novelle, mit der Tests ermöglicht werden sollen, ist der Beginn der erforderlichen rechtlichen Entwicklung, die den Weg automatisierten Fahrens vom Probefahrzeug bis zur Serienreife und Regelzulassung begleiten muss. In naher Zukunft müssen derzeit noch ungelöste Fragen in Angriff genommen werden, nicht nur im Straßenverkehrs- und Kraftfahrrecht, sondern auch hinsichtlich Haftung und Versicherung, Integration von Fahrzeugautomatisierung in die Fahrausbildung, IT-Sicherheit und Datenschutz. Gerade im Bereich Datenschutz ist ein behutsamer Ausgleich zwischen dem notwendigen Sammeln von Daten, dem Datenschutzinteresse des Lenkers und dem öffentlichen Interesse an Transparenz und wissenschaftlichen Untersuchungen erforderlich. Privacy by design ist ein wichtiges Stichwort: Datenschutz- und Datensicherheitsaspekte müssen bereits bei der Gestaltung automatisierter und vernetzter Fahrsysteme berücksichtigt werden.

Die Verantwortung des Lenkers

Eine zentrale Frage, die bereits für die vorliegende Novelle wesentlich ist und in weiterer Folge noch an Bedeutung gewinnen wird, ist die Verantwortung des Lenkers und wie sich dessen Sorgfaltspflichten mit dem Grad der Automatisierung verändern. Es ist davon auszugehen, dass die Sorgfaltsanforderungen an den Lenker – insbesondere in Form der Fahrzeugüberwachung – in der frühen Phase des (teil- oder hoch-)automatisierten Fahrens hoch bleiben. Dafür müssen entsprechende Regeln gestaltet und Anforderungen definiert werden.

Für die weitere Entwicklung ist zu erwarten, dass sich die Sorgfaltsanforderungen an den Lenker nach und nach verringern werden. Bereits jetzt ist jedoch festzuhalten, dass bei ordnungsgemäßer Nutzung und Überwachung automatisierter Fahrzeuge keine Sorgfaltspflichtverletzung des Lenkers vorliegen darf. Darüber hinaus muss zur Akzeptanzsteigerung, zur Sicherstellung eines niederschwelligen Zugangs für alle Lenker und insbesondere für einen sicheren Einsatz der technischen Systeme eine möglichst selbsterklärende Bedienung vorgesehen werden.

Einen angemessenen Rahmen schaffen

Angesichts der zentralen Rolle der rechtlichen Rahmenbedingungen ist es wichtig, bereits jetzt vorausschauend einen Bereich zu schaffen, in dem die Regeln rund um automatisiertes Fahren entwickelt werden können. Da davon auszugehen ist, dass in den nächsten Jahren schrittweise weitere neue Regelungen in verschiedenen Bereichen – auch und vor allem auf Gesetzesebene – erforderlich sein werden, sollte entsprechend Raum vorgesehen werden, der eine Ausweitung und laufende Anpassung in der Zukunft ermöglicht.

Das Einfügen von zwei Absätzen wird aus unserer Sicht diesen Anforderungen nicht gerecht. Weder die österreichischen Akteure dieser Entwicklung noch die Bestimmungen selbst finden in der Nische des KFG, die derzeit vorgesehen ist, den für eine erfolgreiche Entwicklung nötigen Raum. Daher sollte bereits jetzt zumindest ein neuer Abschnitt geschaffen werden, der die Regelungen zum automatisierten Fahren enthält und Freiraum für die weitere Entwicklung lässt.

Anzudenken wäre, ob nicht die Schaffung eines neuen Gesetzes sinnvoll sein könnte – ist doch das KFG bereits 50 Jahre alt und vielleicht nicht der geeignete Platz, um alle zukünftig erforderlichen Regelungen aufzunehmen. Ein neues Gesetz würde nicht nur Platz für alle kommenden, für das automatisierte Fahren nötigen Änderungen im Straßenverkehrs- und Kraftfahrrecht bieten, sondern könnte auch weitere Regelungsbereiche aufnehmen, etwa zum Thema Datenschutz oder Haftpflichtrecht. Eine solche Bündelung von Regelungen zum automatisierten Fahren in einen Gesetz wäre aus unserer Sicht übersichtlicher und zukunftsorientierter. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass für den langen Zeitraum



des Mischverkehrs – von alten Fahrzeugen und Fahrzeugen verschiedener Automatisierungsgrade – nebeneinander geltende Regelungen erforderlich sein werden.

Zur Novelle im Detail

Verordnungsermächtigung

Zweifelhaft ist, ob die Verordnungsermächtigung den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Determiniertheit solcher Ermächtigungen gerecht wird. Aus der gesetzlichen Regelung müssen dazu alle wesentlichen Merkmale der beabsichtigten Regelung ersehen werden können. Die Behörde darf nicht Art und Ausmaß des Versuchs zu Lasten der Verkehrsteilnehmer frei bestimmen (vgl. dazu auch VfGH 13.10.1987, G90/87 ua).

Um zu verhindern, dass die ersten Ansätze von automatisiertem Fahren in Österreich auf wenig belastbare, nicht verfassungskonforme Beine gestellt werden, ersuchen wir die ausreichende Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung nochmals zu überprüfen.

Daneben ist unklar, ob die Verordnungsermächtigung nur für Testzwecke vorgesehen ist – die Erläuterungen legen dies nahe – oder ob bereits Serienbetrieb ermöglicht werden soll („genehmigte Systeme“). Hier ersuchen wir um Klarstellung.

Lenkerpflichten, für die Ausnahmen festgelegt werden

Wie oben erwähnt bleiben die Sorgfaltsanforderungen an den Lenker in der frühen Phase des automatisierten Fahrens hoch. Konsequent ist daher die Regelung, dass der Lenker stets verantwortlich bleiben soll, seine Fahraufgaben wieder zu übernehmen. In der Testphase sind an den Lenker sogar höhere Anforderungen zu stellen, als an einen Lenker konventioneller Fahrzeuge – er muss schließlich Systeme überwachen, die erst getestet werden. Dies wird auch in anderen Ländern so gehandhabt (vgl. z.B. den britischen Leitfaden zum automatisierten Fahren¹).

Die Übernahme der Fahraufgabe durch das Auto erfolgt in dem Ausmaß und unter den Voraussetzungen, die der Hersteller für das jeweilige Assistenzsystem definiert. Der Lenker muss das Fahrzeug überwachen, soweit ihm dies möglich ist. Dabei muss sichergestellt werden, dass dem Lenker erkennbar ist, welche Systeme im jeweiligen Zeitpunkt aktiv sind und wann er wieder die Fahraufgaben übernehmen muss. Zu berücksichtigen ist auch, dass der menschlichen Fähigkeit, das System über einen längeren Zeitraum zu überwachen, natürliche Grenzen gesetzt sind. Die technischen Systeme müssen daher – schon allein aus Gründen der Sicherheit – den Lenker mit ausreichender Vorlaufzeit warnen, wenn ein Eingriff erforderlich ist. Übergabe an das und Rückübernahme vom technischen System müssen klar und verständlich definiert werden.

Aus den angeführten Rahmenbedingungen ergibt sich, von welchen Pflichten der Lenker in der derzeitigen Phase ausgenommen werden kann bzw. soll. Während die Ausnahme von der Pflicht, die Lenkvorrichtung während des Fahrens mit einer Hand festzuhalten, wichtig und nachvollziehbar ist, sind die weiteren Ausnahmen differenziert zu betrachten:

- **Einnehmen des Lenkerplatzes in bestimmungsgemäßer Weise (§ 102 Abs. 2 1. Satz):** Wenn der Lenker stets dafür verantwortlich bleibt, die Fahraufgaben wieder zu übernehmen, muss er in dieser Phase der Bereitschaft am Lenkerplatz bleiben. Aus unserer Sicht ist nicht nachvollziehbar, warum eine Ausnahme von dieser – ohnehin sehr allgemeinen – Bestimmung für

¹ Department for Transport, The Pathway to Driverless Cars: A Code of Practice for testing (2015) 10, www.gov.uk/government/publications/automated-vehicle-technologies-testing-code-of-practice.



Tests notwendig sein soll. Angesichts der hohen Anforderungen, die an Lenker von Testfahrzeugen zu stellen sind (siehe oben) ist die Ausnahme im derzeitigen Stadium bedenklich. Sollte ein Verlassen oder ein „nicht bestimmungsgemäßes Einnehmen“ des Lenkerplatzes erlaubt sein, muss zuerst die Verantwortung des Lenkers neu definiert werden.

- **Erfüllen von Auflagen, unter denen dem Lenker die Lenkberechtigung erteilt wurde (§ 102 Abs. 3 3. Satz):** Die pauschale Ausnahme von dieser Bestimmung ist weder erforderlich noch entspricht sie den Anforderungen der Verkehrssicherheit. Es ist nicht nachvollziehbar, warum Auflagen wie etwa das Tragen einer Brille in automatisierten Fahrzeugen nicht mehr gelten sollen. Wir weisen auch darauf hin, dass § 8 Abs. 4 FSG, der ebenfalls die Befolgung von Auflagen vorsieht, weiterhin anwendbar bleibt.
- **Der Eigenart des Kraftfahrzeugs entsprechendes Verhalten (§ 102 Abs. 3 4. Satz):** Diese Bestimmung ist sehr allgemein formuliert und ist daher aus unserer Sicht kein Hindernis für automatisiertes Fahren. Auch oder eben gerade in automatisierten Fahrzeugen muss sich der Lenker deren Eigenart entsprechend verhalten. Laut Kommentar zum KFG² fällt unter diese Bestimmung u.a. auch das Verbot des Zeitungslesens, Fernsehens oder der Bedienung eines Telefaxgeräts während der Fahrt. Eine Erlaubnis der angeführten Tätigkeiten ist höchst bedenklich und wird von uns entschieden abgelehnt.
- **Handynutzung und Telefonieren ohne Freisprecheinrichtung (§ 102 Abs. 3 5. Satz):** Wir erkennen an, dass in weiterer Zukunft das automatisierte Fahren dem Lenker die Möglichkeit geben wird, seine Fahraufgabe zur Gänze abzugeben und andere Tätigkeiten auszuüben. Von dieser Zukunftsvision sind wir auf Österreichs Straßen aber noch weit entfernt. Für die Durchführung von Tests mit automatisierten Fahrzeugen kann es wohl kaum notwendig sein, ohne Freisprecheinrichtung zu telefonieren, SMS zu schreiben oder das Handy zu sonstigen Zwecken zu benutzen. Es ist daher unverständlich, warum eine Ausnahme vom Handyverbot geschaffen werden soll, das gerade erst mit der noch nicht einmal in Kraft getretenen 32. KFG-Novelle verschärft wurde. Angesichts der hohen Anforderungen, die in der ersten Phase weiterhin an den Lenker gestellt werden, dürfen Anforderungen an die Aufmerksamkeit des Lenkers nicht gleich über Bord geworfen und ablenkende Tätigkeiten einfach wieder erlaubt werden – schon gar nicht in der Testphase! Die Ausnahme steht aus unserer Sicht im Widerspruch zur Verantwortung des Lenkers, die Fahraufgaben jederzeit wieder zu übernehmen – dieser Anforderung kann er nur gerecht werden, wenn seine Aufmerksamkeit nicht beeinträchtigt ist.

Verantwortung für die Einhaltung verwaltungsrechtlicher Ge- und Verbote

In der Novelle fehlt eine klare Aussage, wie weit die Verantwortung des Lenkers reicht, wenn er seine Fahraufgabe abgibt. Im verwaltungsrechtlichen Bereich betrifft dies insbesondere die Frage, inwieweit der Lenker für die Einhaltung von Ge- und Verboten (etwa Geschwindigkeitsbeschränkungen) verantwortlich bleibt.

Transparenz der durchgeführten Tests

Da die Tests auf öffentlichen Straßen mit Auswirkungen auf die Allgemeinheit durchgeführt werden, sollte die Öffentlichkeit entsprechend informiert werden. Sicherheitsrelevante Ereignisse – etwa Unfälle – dürfen im Interesse der Verkehrssicherheit nicht unter Verschluss gehalten werden. Außerdem

² Grundtner/Pürstl, KFG⁹ (2013) § 102 Anm 38.



ist eine breite Diskussion der ersten Erfahrungen aus den Testfahrten eine wichtige Basis für die weitere Entwicklung des rechtlichen Rahmens für automatisiertes Fahren.

Anmerkungen zur Verordnung

Wir möchten bereits jetzt darauf hinweisen, welche Punkte aus unserer Sicht – neben den in § 102 Abs. 3b bereits angeführten – bei der zu erlassenden Verordnung besonders wichtig sind:

- Bei der Durchführung von Tests müssen hohe Anforderungen an die Sicherheit gelten. Organisationen, die Tests durchführen, sollten daher entsprechende Vorkehrungen treffen müssen, um eine sichere Durchführung zu gewährleisten – etwa ein entsprechendes Risikomanagement.
- Es muss sichergestellt werden, dass Testfahrer über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen, etwa durch ein entsprechendes Training. Diese Fahrer müssen das getestete System und dessen Grenzen im Detail kennen und insbesondere den für die Sicherheit zentralen Vorgang der Abgabe und Übernahme der Fahraufgaben beherrschen.³
- In der Verordnung muss festgelegt werden, welche Kriterien die Systeme hinsichtlich der Sicherheit erfüllen müssen und welche Nachweise dafür erforderlich sind. Nötigenfalls müssen ausgleichende Sicherheitsmaßnahmen vorgeschrieben werden.

Mit freundlichen Grüßen
Kuratorium für Verkehrssicherheit

Dir. Dr. Othmar Thann
(Hauptgeschäftsführer)

Dr. Armin Kaltenegger
(Bereichsleiter Recht & Normen)

³ Vgl. z.B. Department for Transport, The Pathway to Driverless Cars: A Code of Practice for testing (2015) 10, www.gov.uk/government/publications/automated-vehicle-technologies-testing-code-of-practice.