

# EXTRA LAW – MOBILITY

## Experimentierräume im Verkehrs- und Mobilitätsrecht

Interdisziplinäre Studie  
zur Erarbeitung eines neuen (Rechts)-Rahmens  
für die Erprobung neuer Verkehrstechnologien  
und Mobilitätskonzepte für Österreich

*Univ.-Prof. (SFU) Dr. Konrad Lachmayer, Sigmund Freud Privatuniversität Wien*

*Univ.-Prof. Dr. Iris Eisenberger M.Sc. (LSE), Universität für Bodenkultur, Wien*

*Dr. Karl Rehrl, Salzburg Research Forschungsgesellschaft*

# Inhaltsverzeichnis

## Teil 3

I.	Einleitung .....	4
II.	Inhaltliches Konzept – Themenstellungen .....	4
1.	Eigenständiges Experimentierraumgesetz.....	4
2.	Verständlichkeit und Auffindbarkeit materienspezifischer Normen .....	5
3.	Gliederung des Gesetzes.....	6
A.	Legistische Vorgaben .....	6
B.	Allgemeiner Teil.....	6
C.	Bewilligungsverfahren .....	8
D.	Besonderer Teil .....	10
E.	Schlussbestimmungen .....	15
III.	Inhaltliches Konzept – Struktur .....	16
1.	Eigenständiges Gesetz für Experimentierräume im Straßenverkehr .....	16
1.	„Einschübe“ in Materiengesetze (alternativ oder kumulativ) .....	20
IV.	Umsetzungsplan .....	21

Univ.-Prof. (SFU) Dr. Konrad Lachmayer

**Fakultät für Rechtswissenschaften  
Sigmund Freud Privatuniversität Wien**

Freudplatz 3, 1020 Wien

[konrad.lachmayer@jus.sfu.ac.at](mailto:konrad.lachmayer@jus.sfu.ac.at)

Univ.-Prof. Dr. Iris Eisenberger M.Sc. (LSE)

**Institut für Rechtswissenschaften  
Universität für Bodenkultur Wien**

Feistmantelstraße 4, 1180 Wien

[iris.eisenberger@boku.ac.at](mailto:iris.eisenberger@boku.ac.at)

---

## EXTRA LAW – MOBILITY

Experimentierräume

im Verkehrs- und Mobilitätsrecht

---

Interdisziplinäre Studie zur Erarbeitung eines neuen  
(Rechts)-Rahmens für die Erprobung neuer Verkehrs-  
technologien und Mobilitätskonzepte für Österreich

TEIL 3: Inhaltliches Konzept und Umsetzungsplan

Wien, 07. Oktober 2019

# I. Einleitung

Der letzte Teil der Studie („Inhaltliches Konzept und Umsetzungsplan“) dient der Konzeption der weiteren Vorgangsweise, um die Überlegungen zu Experimentierräumen im Verkehrs- und Mobilitätsrecht zu implementieren.

Ausgangspunkt für die Implementierung ist ein inhaltliches Konzept, das konkrete Weichenstellungen für die weitere Vorgangsweise vornimmt. Es baut dabei auf dem in Teil 1 der Studie aufgestellten Anforderungskatalog auf. Das inhaltliche Konzept teilt sich in weiterer Folge in zwei Schritte. In einem ersten Schritt werden die inhaltlichen Weichenstellungen konkretisiert und in einem zweiten Schritt diese Entscheidungen in eine– noch allgemeine – Struktur implementiert.

Neben dem inhaltlichen Konzept stellt der dritte Teil der Studie einen prozeduralen Umsetzungsplan in Hinblick auf die weitere Vorgangsweise zur Etablierung eines Rechtsrahmens für Experimentierräume im österreichischen Verkehrs- und Mobilitätsrecht zur Verfügung.

## II. Inhaltliches Konzept – Themenstellungen

### 1. Eigenständiges Experimentierraumgesetz

Experimentierräume im Verkehrs- und Mobilitätsbereich zu ermöglichen, erfordert gesetzliche Spielräume, innerhalb derer von bestehenden Rechtsvorschriften zu Erprobungszwecken abgewichen werden kann. Die in Teil 1 dieser Studie vorgenommene Analyse der einfachgesetzlichen Themenstellungen hat einen Ausnahmebedarf insbes. im Kraftfahrrecht, Straßenverkehrsrecht und im Personenbeförderungs- und Kraftfahrlinienrecht gezeigt. Um diese Ausnahmen für Erprobungen in diesen Bereichen möglich zu machen, stehen dem Gesetzgeber mehrere Wege offen.

Eine Option ist es, viele separate „Experimentierklauseln“ in den entsprechenden Gesetzen zu erlassen und damit Abweichungen von Teilen des Gesetzes zuzulassen. Die rechtswissenschaftliche Analyse des ersten Teils dieser Studie zeigte aber auf, dass den grundlegenden Fragestellungen von Experimentierräumen eine materienübergreifende Relevanz zukommt. Dazu zählen etwa die generelle Zielsetzung von Erprobungen, datenschutzrechtliche Fragen oder auch verfahrensrechtliche Anforderungen an die Schaffung von Ausnahmen durch die Verwaltung.

Nichtsdestoweniger empfiehlt es sich, generelle Vorgaben für die Ausnahme in einem eigenständigen Gesetz aufzustellen. Diese bedürfen sodann aber für die jeweils betroffenen Gesetze einer Ergänzung durch materienspezifische Bestimmungen. Ob diese Regelungen sich wiederum in weiterer Folge in dem eigenständigen Gesetz finden oder in den jeweiligen MaterienGesetzen ist zuallererst eine legistische Frage. Für die Integration in ein eigenständiges Gesetz spricht die systematische Zusammengehörigkeit mit den dort allgemein aufzustellenden Grundlagen für Experimentierräume. Für die Integration in die jeweiligen MaterienGesetze spricht die systematische Betonung der Ausnahme des Experimentierraums im Rahmen des jeweiligen Gesetzes.

## **2. Verständlichkeit und Auffindbarkeit materienspezifischer Normen**

Die Legistischen Richtlinien 1990 stellen in RL 65 den Grundsatz der Einzelnovellierung auf. Demnach ist grundsätzlich jede Änderung einer Rechtsvorschrift in einer eigenen Novelle vorzunehmen. Ausnahmen bei sachlich zusammengehörigen Gesetzen sind jedoch möglich. Die in Österreich dennoch weit verbreitete legistische Technik des Zusammenfassens von Normen, die unterschiedlichen inhaltlichen Materien zuzuordnen sind, in einem einzigen, separaten Gesetz, steht jedoch aus verschiedenen Gründen in der Kritik.

Der VfGH befasste sich mit den Nachteilen von Sammelnovellen und Sammelgesetze hinsichtlich deren Auswirkung auf die Verständlichkeit und Auffindbarkeit von Normen. Diese sei „der Erkennbarkeit des Rechts abträglich“ und bedeute „gewisse faktische Erschwernisse für einen Rechtsunterworfenen“. Allerdings erkannte der VfGH allein aus der Zusammenfassung von zahllosen Gesetzesänderungen in einem Sammelgesetz heraus keine Verfassungswidrigkeit.

Die Ausnahmeregelungen für die betroffenen MaterienGesetze (StVO, KFG) verbindet im Fall eines eigenständigen Experimentierraumgesetzes jedoch nicht nur ein thematischer Zusammenhang, sondern wird erst durch die gemeinsamen Bestimmungen eines Experimentierraumgesetzes die Schaffung von Ausnahmen möglich. Dem gemeinsamen Gesetz kommt daher eine über die „Sammlung“ thematisch zusammenhängender Gesetzesänderungen hinausgehende Bedeutung zu.

Trotz dieses verstärkten Zusammenhanges, können aufgrund der Einbindung von unterschiedlichen Gesetzen zuzuordnenden Bestimmungen in ein separates Gesetz, Nachteile hinsichtlich der Übersichtlichkeit der Rechtsvorschriften für die RechtsadressatInnen entstehen. Es bieten sich jedoch verschiedene Möglichkeiten, diesen Problemen entgegenzuwirken. Eine entsprechende Struktur des eigenständigen Gesetzes kann zur erleichterten Auffindbarkeit

der enthaltenen materienspezifischen Vorschriften beitragen. Darüber hinaus fördert ein rechtlicher Verweis in den betroffenen Gesetzen auf die „abweichungsfähigen“ Bestimmungen des eigenständigen Experimentierraumgesetzes die bessere Verständlichkeit der bestehenden Ausnahmeregelungen und beugt dem Entstehen von schwer auffindbaren *leges fugitivae* vor.

Eine vergleichbare Vorgehensweise wählte der Gesetzgeber etwa im Zusammenhang mit Schulversuchen. Die grundsätzlichen Bestimmungen zum Verfahren und der Durchführung von Schulversuchen findet sich im Schulorganisationsgesetz. Das Schulunterrichtsgesetz sowie das Schulzeitgesetz führen die Bestimmungen an, von denen im Rahmen von Schulversuchen abgewichen werden kann und verweisen dabei auf § 7 Schulorganisationsgesetz.

### **3. Gliederung des Gesetzes**

#### **A. Legistische Vorgaben**

Gesetze mit mehr als 20 Paragraphen sind nach den Legistischen Richtlinien 1990 in die Einheiten „Teil“, „Hauptstück“ und „Abschnitt“ zu gliedern. Bedarf es weniger Gliederungsebenen, kann nur in Hauptstücke und Abschnitte oder nur in Abschnitte gegliedert werden. Nach dem vorgesehenen Konzept für ein Experimentierraumgesetz erscheinen folgende groben Gliederungseinheiten sinnvoll: Allgemeiner Teil, Bewilligungsverfahren, Besonderer Teil, Schlussbestimmungen. Es empfiehlt sich die Grobgliederung in Hauptstücke und die Unterteilung der untergeordneten Bestimmungen in Abschnitte.

#### **B. Allgemeiner Teil**

##### **a. Kompetenzbestimmung**

Im Verkehrs- und Mobilitätsrecht besteht eine „extrem zersplitterte und kasuistische Kompetenzordnung“. In einem eigenen Gesetz für Experimentierräume besteht die Möglichkeit der komplexen kompetenzrechtlichen Lage und den sich daraus ergebenden diffizilen Abgrenzungsfragen im Einzelfall durch eine verfassungsgesetzliche Kompetenzdeckungsklausel zu begegnen.

Alternativ kann die Re-Integration des Kompetenztatbestandes „Straßenpolizei“ in den Art 10 B-VG eine – zumindest teilweise – Vereinfachung der Vollzugskompetenzen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich bewirken. Dadurch könnte eine „komplizierte und nicht sachgerechte Ausdifferenzierung an den bestehenden Kompetenzgrenzen“ verhindert werden.

Kommt es zu keiner verfassungsgesetzlichen Anpassung dieser kompetenzrechtlichen Situation, müssen die bestehenden Abgrenzungen bei der organisationsrechtlichen Ausgestaltung

in Hinblick auf die behördliche Bewilligung und Kontrolle von Experimentierräumen Berücksichtigung finden.

## **b. Ziele**

Die gesetzliche Festlegung von Zwecken, zu denen Erprobungen durchgeführt werden können, führt zu einer Beschränkung des Spielraums der Verwaltung bei der Ausnahmeerteilung. Die Erprobung neuer Konzepte und Modelle kann nur in Hinblick auf die genannten Ziele erfolgen. Sollen etwa mit dem Ziel der Reduktion des CO<sup>2</sup>-Ausstoßes oder der Erhöhung der Verkehrssicherheit Erprobungen für zulässig erachtet werden, so sind bloß technische Erneuerungen, die diesen Zielen nicht dienen, von der Testung ausgeschlossen. Der gesetzlichen Entscheidung über die Zielsetzungen von Erprobungen wohnt ein zentrales Element inne.

Die wesentliche Ausrichtung (und die damit verbundene Einschränkung) erfolgt auf gesetzlicher Ebene; der Verwaltung steht es sodann frei, Erprobungen und damit in Zusammenhang stehende Ausnahmen aus Gesetzen nur im Rahmen der vorgegebenen Zwecke zuzulassen.

Über die einfachgesetzlich festzulegenden Zielsetzungen hinaus bestehen aber auch völkerrechtliche Vorgaben für die Zielsetzung von Experimentierräumen, wie etwa im Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention. Die Verpflichtung zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik sind bei jeglichen Maßnahmen im Bereich des Verkehrs- und Mobilitätsbereich zu beachten – daher auch bei der Schaffung von Experimentierräumen.

Weitere Ziele, an deren Einhaltung die Verwaltungsbehörde im Einzelfall gebunden ist, ergeben sich aus der jeweils spezifischen Zielsetzung der Gesetze und Bestimmungen, von denen ausgenommen werden soll. Im Verkehrsbereich spielen dabei insbesondere die Verkehrssicherheit, die technische Betriebssicherheit, die Aufrechterhaltung des öffentlichen Verkehrs, die Gewährleistung einer klaglosen, sicheren und geordneten Verkehrsabwicklung eine besondere Rolle. Weiteren Zielsetzungen, wie der Umweltschutz, der Verbraucherschutz oder der Wettbewerbsschutz, kommt in einzelnen relevanten Gesetzen oder Bestimmungen ebenso eine Bedeutung zu. Die konkrete Ausnahmeregelung muss an die entsprechenden Erfordernisse des jeweiligen einfachgesetzlichen Themenbereiches angepasst werden.

Die gesetzliche Bindung der Behörde bei der Schaffung von Experimentierräumen an Ziele ermöglicht eine gewisse Flexibilität zur Bewältigung der unterschiedlichen Anforderungen an die verkehrsrechtlichen Rahmenbedingungen zur Testung neuer Konzepte und Modelle, ohne der Verwaltung eine verfassungsrechtlich unzulässige Ausnahme zu ermöglichen. Experimentierräume müssen im Einklang mit den allgemeinen Zielen des Experimentierraumgesetzes sowie den spezifischen Zielsetzungen der jeweiligen Sachmaterien sein.

### **c. Anwendungsbereich**

Die durch das Experimentierraumgesetz getroffenen Regelungen sollen die Förderung der wissenschaftlichen und angewandten Forschung sowie technologischer Entwicklung und Innovation im Bereich des Straßenverkehrs bewirken. Zu diesem Zweck werden Rahmenbedingungen geschaffen, um ein teilweises Abweichen von bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zur Erprobung von Verkehrstechnologien und Mobilitätsmodellen zu ermöglichen. Die darin festgelegten Ziele und allgemeinen Bestimmungen sollen dabei gleichzeitig einen Bewegungsspielraum für Verwaltungsbehörden schaffen und andererseits klare Vorgaben für die Durchführung von Erprobungen festlegen.

### **d. Begriffsbestimmungen**

In Hinblick auf die Konzeption von Experimentierräumen ergeben sich grundlegende Begrifflichkeiten, die einer einheitlichen Definition durch den Gesetzgeber bedürfen. Die Zahl der zu definierenden Begriffe kann dabei gering bleiben, soll aber die einheitliche Anwendung durch die Verwaltung in den unterschiedlichen Rechtsgebieten vereinfachen.

### **e. Datenschutzrechtliche Bestimmungen**

Das Datenschutzgesetz normiert in § 7 DSG Ausnahmen zur Verarbeitung von Daten für im öffentlichen Interesse liegende wissenschaftliche Forschungszwecke. Auch das FOG bildet eine Basis für die Verarbeitung von Daten durch wissenschaftliche Einrichtungen.

Gemäß § 7 Abs 2 DSG ist die Datenverarbeitung ua bei Bestehen besonderer gesetzlicher Vorschriften zulässig. Ein sondergesetzlicher Ermächtigungstatbestand im Rahmen des Experimentierraumgesetzes bietet die Möglichkeit, eine eindeutige, praxistaugliche datenschutzrechtliche Basis für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten in verschiedenen Erprobungsszenarien zu schaffen. Dabei müssen jedenfalls geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person iSd Art 89 Abs 1 DSGVO bestehen. Dies können etwa in Verwendungsbeschränkungen, Datensicherheitsvorgaben oder Anonymisierungspflichten bestehen.

## **C. Bewilligungsverfahren**

### **a. Legitimation durch Verfahren**

Den prozeduralen Vorgaben hinsichtlich der Erteilung von Ausnahmen kommt vor allem in Bezug auf Regelungsgebiete, in denen eine exakte inhaltliche Determinierung nicht möglich ist, eine erhöhte Bedeutung zu. Nur auf diese Weise können die entstehenden Spielräume der

Verwaltung verfassungsrechtlich, insbes. rechtsstaatliche und grundrechtliche Vorgaben, legitimiert werden.

## **b. Verfahrensbestimmungen**

### ***aa. AntragstellerInnen und Parteien***

Die Effektivität der Einhaltung rechtlicher Regelungen (auch wenn es sich bei diesen um Ausnahmeregelungen handelt) wird nicht nur durch verwaltungspolizeiliche Kontrolle der Verwaltungsbehörden sichergestellt, sondern auch durch Rechtsschutz von betroffenen Personen. Als solche sind zu allererst die AntragstellerInnen selbst zu nennen, die sich gegen die Verweigerung einer Ausnahmegenehmigung bzw gegen bestimmte Auflagen zur Wehr setzen können. Darüber hinaus besteht aber auch die Möglichkeit anderen betroffenen Gruppen, wie etwa StraßenverkehrsteilnehmerInnen oder KonkurrentInnen, Parteienrechte oder andere Partizipationsformen zuzugestehen. Überdies können andere öffentliche Stellen als Formal- oder Organparteien in das Verfahren involviert werden.

### ***bb. Einbindung der Öffentlichkeit und weiterer Akteure***

Hinsichtlich der Konzeption der Experimentierräume sowie der allgemeinen Betroffenheit würde eine Einbindung aller betroffenen Personen als Parteien zu langwierigen Verwaltungsverfahren führen und wäre zudem schwierig umsetzbar. Wenn es aber zu keiner formell rechtlichen Einbindung der Öffentlichkeit in entsprechenden Genehmigungsverfahren kommt, so ist die öffentliche Information und Diskussion für die Akzeptanz dieser Erprobungen von besonderer Bedeutung. Weitere Akteure in derartigen Verfahren können sich etwa aus sachverständigen Experten oder etwa Interessenvertretungen ergeben.

### ***cc. Auflagen und Bedingungen***

Der den Behörden eröffnete Spielraum bezieht sich insbes. auf die Konkretisierung der zeitlichen und inhaltlichen Beschränkungen im Einzelfall. Dafür bedarf es der Festlegung von Auflagen und Bedingungen durch die Verwaltungsbehörde im konkreten Verfahren. Die allgemeinen Vorgaben der behördlichen Beschränkungen im Einzelfall bedürfen der gesetzlichen Festlegung.

## **c. Kontroll- und Evaluierungsverpflichtungen**

Der Staat ist verpflichtet, die Vornahme der Erprobungen auf Rechtskonformität zu überprüfen. Aus diesem Grund ist es essentiell, dass für die Behörden insbes. während der Durchführung der Tests die gesetzliche Kompetenz zur Kontrolle der Einhaltung bestehender Vorgaben besteht. Die Durchführung der Tests kann beispielsweise an eine (regelmäßige) Berichtspflicht

der die Erprobung durchführenden Akteure gekoppelt werden. Dem Charakter der Experimentierräume entspricht zudem die verpflichtende Vorschreibung einer Abschlussevaluierung, vor allem im Hinblick auf die für zukünftige gesetzliche Regelungen gewonnenen Erkenntnisse.

## **D. Besonderer Teil**

### **a. Materienspezifische Besonderheiten**

Ein Ausnahmebedarf besteht insbes in den Sachmaterien des Kraftfahrrechts, Straßenverkehrsrechts und des Personenbeförderungsrechts. Je nach Spielart des konkreten Experimentierraumes sind dabei im Hinblick auf die betroffene Sachmaterie unterschiedliche Zielsetzungen, grundrechtlich geschützte Rechtsgüter oder Behördenzuständigkeiten relevant. Im besonderen Teil eines Experimentierraumgesetzes erfolgt eine Ausdifferenzierung unterschiedlicher verkehrs- und mobilitätsrechtlicher Anwendungsbereiche je nach Materie und Ausnahmekonstellation.

Je weniger aufgrund der Eigenart des zu regelnden Bereiches die Möglichkeit besteht, die gesetzliche Regelung inhaltlich stark zu determinieren, desto größere Bedeutung kommt der Bindung der Verwaltung an gewisse Ziele und der Ausgestaltung des Verfahrens zur Schaffung oder Bewilligung solcher Ausnahmen zu. Im Straßenverkehr ergeben sich aber aus den ihm innewohnenden Gefahren hinsichtlich Sicherheit aller VerkehrsteilnehmerInnen auch gewisse Einschränkungen bezüglich einer möglichen Abschwächung des Bestimmtheitsgebotes.

### **b. Materienspezifische Zielsetzung**

Für Experimentierräume bedeutet die Pflicht zur sachlichen Rechtfertigung eine auf das jeweilige Materiengesetz bezogene Auseinandersetzung mit den Zielsetzungen des jeweiligen Gesetzes und der damit verbundenen Konzeption von Ausnahmeregelungen. Diese Ausnahmen haben die Zielsetzung des Gesetzes zu berücksichtigen und stehen selbst unter der Rechtfertigungspflicht für das Ziel von Experimentierräumen adäquat gesetzlich konzipiert zu sein.

### **c. Umfang möglicher Ausnahmen**

Das zentrale Element des materienspezifischen Hauptstückes besteht in der Einschränkung des Umfanges möglicher Ausnahmen durch Nennung bestimmter Paragraphen oder Gesetzesabschnitte, Themenbereiche oder Überbegriffe des jeweiligen Gesetzes. Die Spannweite der möglichen Ausnahmen kann dabei für verschiedene Anwendungsfälle variieren.

Das Vorsehen von Ausnahmen muss zudem Beschränkungen unterliegen. Diese Einschränkung von Ausnahmen kann in verschiedener und auch mehrfacher Hinsicht, beispielweise

durch eine räumliche, zeitliche, qualitative oder quantitative Eingrenzung, erfolgen. Die konkrete Ausgestaltung der vorzusehenden Einschränkung lässt sich wiederum nicht losgelöst, sondern nur nach näherer Analyse des jeweiligen Gegenstandes der materienspezifischen Regelung festlegen.

#### **d. Besondere Verfahrensbestimmungen**

Die materienspezifischen prozeduralen Vorgaben ergänzen und konkretisieren die allgemeinen Bestimmungen zum Verfahren der Ausnahmeschaffung für Experimentierräume im zweiten Hauptstück. In Anbetracht der Spezifika des jeweiligen Gesetzes bestehen etwa unterschiedliche Anforderungen an die in das Verfahren einzubindenden Sachverständigen, die Auflagen und Vorschriften zum Schutz der Grundrechte, die erforderliche und sinnvolle Einbindung der Öffentlichkeit oder die im Hinblick auf die jeweilige Verkehrstechnologie oder das Mobilitätsmodell zu prüfenden Anforderungen.

#### **e. Materienspezifische Aspekte**

##### **aa. KFG**

Die rasch fortschreitenden Entwicklungen im Bereich der Fahrzeugtechnologien, insbesondere die zunehmende Automatisierung der Mobilität, stellen bestehende kraftfahrrechtliche Regelungen vor Herausforderungen. Das Kraftfahrzeuggesetz enthält eine Vielzahl von Vorschriften zur Gewährleistung der Betriebssicherheit von Fahrzeugen. Enthalten sind unter anderem Regelungen über die Bauart und Ausrüstung, die Genehmigung und die Zulassung und die Überprüfung und Begutachtung. Experimentierräume können Ausnahmen in allen Bereich des KFG erforderlich machen. Entscheidend ist, dass im Einzelfall – unter Garantie der Ziele des KFG – nur Ausnahmen von jenen Bestimmungen vorgenommen werden, die – im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – unbedingt erforderlich sind. Alle anderen Bestimmungen des KFG bleiben für den jeweiligen Antrag aufrecht. Diese Anforderung kann regelungstechnisch auf Gesetzesebene zum Ausdruck gebracht werden. Die Auswahl der Ausnahmen hat dabei nicht nur auf die Bedürfnisse des Antragsstellers, sondern auch auf die im KFG relevanten grundrechtlich geschützten Rechtsgüter Rücksicht zu nehmen.

Im Hinblick auf die identifizierten Anwendungsfälle sollen Ausnahmen von den Regelungen des KFG dabei nicht generell für alle Fahrzeuge oder LenkerInnen in einem bestimmten Raum, sondern nur für bestimmte Berechtigte (AntragstellerInnen) gelten. Getestet werden soll nicht die Auswirkung einer abweichenden Regelung (z.B. Ausnahme vom Lenkererfordernis) auf den Verkehr, sondern lediglich die neue Verkehrstechnologie. Die notwendige Abweichung ergibt sich aufgrund der Eigenart der zu testenden Technologien. An der Erprobung dieser neuen Technologien besteht nicht nur ein Interesse von Seiten des Staates, sondern vor allem

auch von Seiten der EntwicklerInnen, Forschungseinrichtungen oder Verkehrsunternehmen. Aus diesem testweisen Betrieb sollen aber nicht zuletzt auch Erkenntnisse für notwendige Anpassungen sowohl der Technologien als auch der Rechtslage gewonnen werden.

Der Staat hat dafür Sorge zu tragen, dass im Bereich der Verkehrsinfrastruktur ein Minimum an Sicherheitsbestimmungen besteht, um die Gefahren für VerkehrsteilnehmerInnen zu verringern. Die Bestimmungen zu Experimentierräumen haben im Zusammenhang mit den KFG zu garantieren, dass die technische Betriebssicherheit gewährleistet wird – trotz der Ausnahme vom System der Typengenehmigung – und keine unverhältnismäßige Gefahr für Leib und Leben der StraßenverkehrsteilnehmerInnen entsteht. Dies kann etwa durch qualitative Mindestanforderungen an zu testende Fahrzeuge, besondere Anforderungen an Testfahrer und besondere Informationen hinsichtlich allfälliger Gefahren an andere StraßenteilnehmerInnen erfolgen. Die Ermittlung der im konkreten Fall sinnvollen zusätzlichen Maßnahmen wird oftmals die Beiziehung eines Experten zur Beurteilung betriebs- und verkehrssicherheitstechnischer Fragen erfordern.

#### **aa. StVO**

Ausnahmebedarf für die Erprobung neuer Verkehrstechnologien besteht zudem im Rahmen der Straßenverkehrsordnung. Die StVO dient dem Zweck der Verkehrssicherheit, der Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs. Sie enthält vorrangig Regelungen, die auf die Steuerung des Verhaltens aller VerkehrsteilnehmerInnen abzielen. Zu diesem Zweck werden unterschiedliche Ge- und Verbote für das Verhalten auf öffentlichen Straßen aufgestellt.

Testweise Abweichungen von Regelungen der StVO können – dem bestehenden Ausnahmekonstellationen der StVO folgend – entweder durch Verordnung oder Bescheid ermöglicht werden. Entscheidend für die Wahl der Ausnahmekonstruktion sind verschiedene Faktoren, darunter der geplante Gegenstand, das Ausmaß sowie das Ziel der Erprobung. Sollen für bestimmte Anwendungsfälle abweichende Regeln für die Benützung von Straßen getestet werden, kann dies im Rahmen einer Verordnung erfolgen. Soll die Abweichung von den Bestimmungen der StVO hingegen nur für einzelne Berechtigte ermöglicht werden, kann dies durch eine Ausnahmegenehmigung in Form eines Bescheides erfolgen.

Herausforderungen ergeben sich etwa dadurch, dass die StVO ihre Fahrregeln an natürliche Personen, den „Lenker“, adressiert und eine Übergabe von Fahraufgaben an automatisierte Fahrsysteme nicht vorgesehen ist. Durch Ausnahmegenehmigungen für einzelne Berechtigte können entsprechende Tests ermöglicht werden.

Neben diesen Ausnahmen durch individuelle Ausnahmekonstellationen besteht im Straßenverkehrsrecht aber auch ein Interesse an der Erprobung neuer Modelle zur Optimierung des

Verkehrsablaufes durch generelle Ausnahmeregelungen. Diese bieten die Möglichkeit, die Auswirkungen dieser Modelle im Rahmen von Experimentierräumen zu evaluieren, bevor sie im „Regelbetrieb“ im gesamtösterreichischen Verkehr Anwendung finden. Durch Verordnung kann eine – testweise – Abweichung von Regelungen der StVO ermöglicht werden. Gegenstand des Experimentierraums ist dabei die Erprobung von abweichenden Regelungen auf den Verkehr. Die Abweichung vom in der StVO etc. vorgesehenen Regelfall ist nicht auf einzelne Berechtigte eingegrenzt, sondern vielmehr auf bestimmte Straßen oder Straßenabschnitte beschränkt. Durch eine Analyse der Auswirkungen im Rahmen eines festgelegten Durchführungs- und Evaluierungsplans wird ein Erkenntnisgewinn für zukünftige gesetzliche Regelungen ermöglicht. An der Erprobung dieser neuen Technologien besteht vornehmlich ein öffentliches Interesse von Seiten des Staates im Rahmen der Verkehrsplanung.

Gefahren ergeben sich durch die gegenseitige Gefährdung der VerkehrsteilnehmerInnen. Einerseits erwarten diese eine geänderte Fahrordnung an der jeweiligen Stelle oder abweichend (Ausnahme-)Regelungen für einzelne Berechtigte nicht; andererseits kann einer geänderten Fahrregel ein gesteigertes Gefahrenpotential (z.B. höhere Geschwindigkeit) immanent sein. Einer hinreichenden Erkennbarkeit des Experimentierraumes, für den abweichende Regelungen gelten, kommt daher zum Schutz aller VerkehrsteilnehmerInnen besondere Bedeutung zu. Die Gefahren der geplanten Ausnahmeregelung müssen im Vorfeld ermittelt werden. Wichtig ist überdies die Zahl der Versuche zu beschränken, um das „Regel-Ausnahme-Verhältnis“ zu wahren und eine „Zersplitterung“ der Fahrordnung im Sinne der Rechtssicherheit zu vermeiden. Die Differenzierung, die sich im Verhältnis der Teststraßen zu den „Regelstraßen“ ergibt, muss eine sachliche Rechtfertigung haben. Die Notwendigkeit einer zeitlichen Beschränkung besteht, um eine Fortführung nach dem Erprobungsstadium sowie die Nutzung der Ausnahmeregelung allein zur Umgehung bestehender starrer Vorschriften zu vermeiden.

Der Staat hat dafür Sorge zu tragen, dass im Bereich der Verkehrsinfrastruktur ein Minimum an Sicherheitsbestimmungen besteht, um die Gefahren für VerkehrsteilnehmerInnen zu verringern. Die Bestimmungen zu Experimentierräumen haben im Zusammenhang mit der StVO zu garantieren, dass die Sicherheit der VerkehrsteilnehmerInnen – trotz der individuellen oder generellen Ausnahme – gewährleistet wird und keine unverhältnismäßige Gefahr für deren Leib und Leben entsteht. Dies kann etwa durch qualitative Mindestanforderungen an zu testende Fahrzeuge, die besondere Kennzeichnung von Experimentierräumen, besondere Sicherheitsvorschriften oder die Information hinsichtlich allfälliger Gefahren an andere VerkehrsteilnehmerInnen erfolgen. Der Einbindung des jeweiligen Straßenerhalters kommt besondere Bedeutung zu.

### **bb. KfIG/GelverkG**

Das KfIG und das GelverkG legen Bestimmungen für die Ausübung von Gewerben der Personenbeförderung fest. Normiert werden unterschiedliche Antritts- und Ausübungsschranken für Gewerbetreibende. Im Bereich des Personentransports werden zur Bewältigung von bestehenden Herausforderungen neue Mobilitätsdienstleistungen erprobt. Derartige neue Geschäftsmodelle lassen sich nicht in die bestehenden Konzessionstypen einordnen; sie stellen vielmehr Mischformen oder atypische Formen dar; so sehen sie etwa Abweichungen in der Preisgestaltung, der Streckenführung oder des Haltens abseits von Haltestellen vor.

Durch die Erteilung von Ausnahmen aus Konzessionsbestimmungen zum Zweck der Erprobung neuer Mobilitätsdienstleistungen können räumlich und zeitlich eingeschränkte Tests unter Einhaltung strenger Rahmenbedingungen ermöglicht werden. Die Ausnahme gilt nicht generell für alle Gewerbetreibenden in einem festgelegten Raum, sondern nur für bestimmte Berechtigte (Antragsteller). Aus diesem testweisen Betrieb werden Erkenntnisse für notwendige Anpassungen der bestehenden Rechtslage gewonnen. An der Erprobung dieser neuen Mobilitätsdienstleistungen besteht nicht nur ein Interesse von Seiten des Staates, sondern auch von Seiten der Personenbeförderungsunternehmen, die neue Modelle testen möchten. Die Aufrechterhaltung der Versorgung der Allgemeinheit mit Verkehrsdienstleistungen stellt zudem ein öffentliches Interesse im Rahmen der Daseinsvorsorge dar. Nicht übergangen werden dürfen aber die entgegenstehenden Interessen der vorhandenen KonzessionsinhaberInnen, die in diesem Markt tätig sind und durch die Konzessionsbestimmungen an strenge Vorschriften gebunden sind. Die besonderen Bedingungen, denen InhaberInnen von Testkonzessionen unterliegen, müssen sachlich gerechtfertigt sein, da von den anderen Gewerbetreibenden weiterhin die Einhaltung der Konzessionsbestimmungen des KfIG und des GelverkG gefordert wird.

Durch die Normen im Bereich des KfIG und des GelverkG wird ordnend, regulierend und kontrollierend in die wirtschaftliche Betätigung der Verkehrsgewerbe und damit in ihre Erwerbsfreiheit eingegriffen. Durch die Ausnahme wird einzelnen UnternehmerInnen im Vergleich zu den anderen MarktteilnehmerInnen eine besondere Begünstigung eingeräumt und dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessert. Um negativen Auswirkungen auf den Markt zu vermindern, kommt den einschränkenden Bedingungen der Ausnahmen eine besondere Bedeutung zu.

Ausnahmeregelungen müssen die Zielsetzung der gewerberechtlichen Vorschriften beachten. Zentrale Ziele der bestehenden Regelungen sind die Sicherung der Qualität von (Verkehrs-)Dienstleistungen und der Qualifikation von Gewerbetreibenden sowie die optimale Versorgung der Allgemeinheit mit Verkehrsdienstleistungen. Die Sicherheit der Fahrgäste und ande-

rer VerkehrsteilnehmerInnen spielt dabei ebenso eine wichtige Rolle. Die gesetzliche Festlegung der Ausnahmemöglichkeiten muss die Wahrung dieser Zielsetzungen berücksichtigen und die Spielräume der Verwaltungsbehörden bei Erlassung oder Erteilung der Ausnahmen in diesem Sinne zu begrenzen.

## **E. Schlussbestimmungen**

### **a. Strafvorschriften**

Zur Effektivität der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften bzw individuell festgelegten Auflagen für Erprobungen kann durch Verwaltungsstrafen für AntragstellerInnen bei Nicht-Einhaltung beigetragen werden.

### **b. Behördliche Zuständigkeit**

Kommt es zu keiner verfassungsgesetzlichen Anpassung der zersplitterten, kompetenzrechtlichen Situation, so müssen die bestehenden Abgrenzungen bei der organisationsrechtlichen Ausgestaltung in Hinblick auf die behördliche Bewilligung und Kontrolle von Experimentierräumen Berücksichtigung finden. Als Konsequenz bedarf es etwa (je nach relevanter Sachmaterie) der Involvierung unterschiedlicher Behörden. Eine vollständige Vereinheitlichung des Bewilligungssystems kann sodann nicht erfolgen; es bedarf vielmehr einer entsprechenden nach betroffenen Gesetzen ausdifferenzierten behördlichen Zuständigkeitsstruktur.

### **c. Außerkrafttreten bestehender Vorschriften**

Das neue Experimentierraumgesetz kann die geltende Rechtslage, etwa die Ausnahmen des KFG im Zusammenhang mit der AutomatFahrVO, zumindest teilweise ablösen. Im Zuge seiner Erlassung erscheint daher eine Regelung über das Außerkrafttreten bestimmter Vorschriften sinnvoll.

### **d. Inkrafttreten**

Die Einführung eines Experimentierraumgesetzes soll möglichst rasch innovationsfördernde Maßnahmen ermöglichen. Aus dieser Perspektive erscheint ein zeitnahes Inkrafttreten geboten. Demgegenüber bedarf es aber einer gewissen Vorbereitungszeit der zuständigen Behörden, um ordnungsgemäße Verfahren im Rahmen des zu erlassenden Gesetzes zu ermöglichen. Insoweit erscheint eine gewisse Vorbereitungsfrist sachlich gerechtfertigt.

### III. Inhaltliches Konzept – Struktur

#### 1. Eigenständiges Gesetz für Experimentierräume im Straßenverkehr

Möglicher Titel:

„Bundesgesetz über die Einrichtung von Experimentierräumen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich.(Experimentierraumgesetz – Verkehr und Mobilität, ExRG)“

#### Inhaltsverzeichnis

##### I. Hauptstück: Allgemeine Bestimmungen

###### 1. Abschnitt

###### ▪ Allgemeine Zielsetzung von Experimentierräumen

Gesetzliche Verankerung der Ziele, denen die Erprobungen innerhalb der Experimentierräume dienen können.

- Mögliche konkrete Zielsetzungen:

Innovation, Nachhaltigkeit, CO<sup>2</sup> Reduktion, Erhöhung der Verkehrssicherheit, Wirtschaftsförderung, Förderung alternativer Kraftstoffe, etc

###### ▪ Kompetenzgrundlage

- Eventuelle Vereinheitlichung der zersplitterten Kompetenzverteilung durch eine Kompetenzdeckungsklausel für das Experimentierraumgesetz?
- oder Trennung in Experimentierräume Bund/Land

*„Soweit dem Bund die Vollziehung in den relevanten verkehrs- und mobilitätsrechtlichen Bereichen zukommt, kann die zuständige Bundesministerin oder der zuständige Bundesminister zur Erprobung besonderer Verkehrs- oder Mobilitätsmodelle Experimentierräume bewilligen.“*

- Vereinbarung zwischen Bund und Land

*„Soweit bei der Durchführung von Experimentierräumen in die Zuständigkeit der Länder fallende Rechtsmaterien berührt werden, bedarf es einer vorherigen Vereinbarung zwischen dem Bund und den betreffenden Bundesländern.“*

## ▪ **Begriffsbestimmungen**

Definitionen der zentralen Begriffe des Experimentierraumgesetzes.

- „Experimentierraum“

*„Ein durch räumliche und zeitliche Beschränkungen begrenzter Raum, in dem entweder für bestimmte Berechtigte auf Antrag oder für Gruppen von VerkehrsteilnehmerInnen Ausnahmen von den geltenden gesetzlichen Bestimmungen zur Erprobung von Verkehrs- und Mobilitätsmodellen gewährt werden.“*

- „Verkehrstechnologie“

- „Mobilitätsmodell“

- „Abschlussbericht“

- „ExpertInnenrat“

- ...

## **2. Abschnitt**

- Einhaltung der völker- und europarechtlichen Vorgaben
- Datenschutzrechtliche Bestimmungen (Datenschutz-Folgenabschätzung)
- Schaffung eines sondergesetzlichen Ermächtigungstatbestandes, damit die Verarbeitung
  - personenbezogener Daten für Experimentierräume gem § 7 Abs 2 Z 1 DSGVO ermöglicht wird

# **II. Hauptstück: Verfahren zur Einrichtung von Experimentierräumen**

## **1. Abschnitt**

- **Individuelle Ausnahme durch Bescheid auf Antrag**
  - Beachtung der Ziele

- Mögliche AntragstellerInnen
- Parteien
- Soweit das Experimentierraumgesetz keine Sondervorschriften enthält, ist das AVG anzuwenden
- Entscheidungsfrist
- Maßnahmen zur verstärkten Einbindung der Öffentlichkeit bzw Transparenz des Verfahrens
- Einbindung zusätzlicher Akteure (beratende Rolle, Parteistellung?) z.B. Sachverständige, Interessenvertretungen

## **2. Abschnitt**

### **▪ Generelle Ausnahme durch Verordnungserlassung**

- Maßnahmen zur verstärkten Einbindung der Öffentlichkeit bzw Transparenz des Verfahrens
- Einbindung zusätzlicher Akteure z.B. Sachverständige, Interessenvertretungen (beratende Rolle)

## **3. Abschnitt**

### **▪ Bestimmungen zur Durchführung von Experimentierräumen**

#### **▪ Experimentierplan**

- Jedem Experimentierraum hat ein Experimentierplan zu Grunde zu liegen, der das Ziel des Experimentierraumes, die Einzelheiten der Durchführung festlegt.
- Beitrag zu Kostentragung (Bei Erprobungsvorhaben von unmittelbarem Nutzen für den/die Antragstellerin hat diese oder dieser einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Kosten zu leisten).

#### **▪ Einschränkungen: zB Dauer (Verlängerungen und Wiederholungen)**

#### **▪ Kontroll- und Evaluierungsverpflichtungen**

#### **▪ Möglichkeit zur vorzeitigen Beendigung**

## **III. Hauptstück: Materienspezifische Bestimmungen**

### **1. Abschnitt**

#### **▪ KFG/Kraftfahrrecht**

- Beachtung materienspezifischer Ziele
- Festlegung konkreter Abschnitte oder Paragraphen für Ausnahmen
- konkretisierte, inhaltlich begrenzte und sachlich gerechtfertigte Abweichung von den jeweils betroffenen Bestimmungen

### **2. Abschnitt**

#### **▪ StVO/Straßenverkehrsrecht**

- Beachtung materienspezifischer Ziele
- Festlegung konkreter Abschnitte oder Paragraphen für Ausnahmen
- konkretisierte, inhaltlich begrenzte und sachlich gerechtfertigte Abweichung von den jeweils betroffenen Bestimmungen

### **3. Abschnitt**

#### **▪ KfzG und GelverfG**

- Beachtung materienspezifischer Ziele
- Festlegung konkreter Abschnitte oder Paragraphen für Ausnahmen
- konkretisierte, inhaltlich begrenzte und sachlich gerechtfertigte Abweichung von den jeweils betroffenen Bestimmungen

## **IV. Hauptstück: Schlussbestimmungen**

#### **▪ Strafbestimmungen**

#### **▪ Ausdifferenzierung der behördlichen Zuständigkeitsstruktur**

#### **▪ Außerkraftregelungen**

#### **▪ Inkrafttreten**

## 2. „Einschübe“ in Materiengesetze (alternativ oder kumulativ)

- *„Der zuständige Bundesminister oder die zuständige Bundesministerin kann zur Erprobung von Verkehrstechnologien und Mobilitätsmodellen Experimentierräume iSd. Experimentierraumgesetzes einrichten, bei denen von den Abschnitten xx bis xx (ausgenommen die §§ xx und xx) dieses Gesetzes abgewichen wird. Die Bestimmungen des Experimentierraumgesetzes, BGBl. Nr. xxx/xxx, sind anzuwenden.“*

## IV. Umsetzungsplan

Für die legislative Umsetzung der Erlassung eines Experimentierraumgesetzes empfiehlt es sich folgende prozeduralen Abfolgen zu berücksichtigen:

- **Erfassen der Verkehrstechnologien und Mobilitätskonzepte, um das aktuelle Ausmaß notwendiger Experimentierräume zu erfassen (eventuell unter Einbindung weiterer Akteure)**
- **Evaluierung, ob europa- oder völkerrechtlich Ausnahmen erforderlich sind**
- **Verfassungsrechtliche Anpassung der kompetenzrechtlichen Situation diskutieren**
  - Re-Integration des Kompetenztatbestandes „Straßenpolizei“ in den Artikel 10 B-VG bzw. Kompetenzdeckungsklausel
  - Zuständigkeitskonzept auf bestehenden Rechtsgrundlagen
- **Ausarbeitung der allgemeinen Bestimmungen für Experimentierräume**
  - Politische Zielsetzung der Experimentierräume festlegen (Innovation, Nachhaltigkeit, Verkehrssicherheit, etc)
  - Schaffung eines sondergesetzlichen Ermächtigungstatbestandes zur Datenverarbeitung
  - Sachbezogene Einbindung anderer Ressorts
- **Ausarbeitung (hinreichend klarer und bestimmter, sachlich gerechtfertigter) materienspezifischer Ausnahmekonstruktionen**
  - Eruiieren des generellen Ausnahmebedarfs (Abschnitte, §§, themenspezifische Ausnahmen hinsichtlich StVO, KFG, GelVerkG, etc.), Identifizieren (weiterer) betroffener Materien und Gesetze

- Festlegen der individuellen Ausnahmekonstruktion (von welchen Bestimmungen erfolgt auf Basis der generellen Ausnahmekonzeption eine Ausnahme durch Verordnung/Bescheid nach welchen Kriterien)
  - Evaluierung möglicher sinnvoller einschränkender Kriterien (räumlich, zeitlich, qualitativ)
  - Identifikation potenzieller Grundrechtseingriffe → Gewährleistung des Schutzes dieser Grundrechte
  - Ermitteln der in die jeweiligen Verfahren einzubindenden Akteure z.B. Sachverständige (Liste von geeigneten Sachverständigen?)
- **Evaluierung bestehender gesetzlicher Bestimmungen auf die Notwendigkeit ihres Fortbestehens z.B. AutomatFahrV**
  - **Einbindung weiterer betroffener Akteure zur Vorbegutachtung des Entwurfes oder einzelner Abschnitte**
    - Andere Bundesministerien (Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung [BMBWF], Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus [BMNT] etc.)
    - Einbindung der Länder
    - Austria Tech
    - ExpertInnenrat für autonomes Fahren (Kuratorium für Verkehrssicherheit, ÖAMTC, ARBÖ, TÜV, ...)