

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 1

I.	Einleitung	6
1.	Problemstellung	6
2.	Stand der wissenschaftlichen Diskussion und Zielsetzung der Studie	6
3.	Vorgangsweise und Themenbereiche.....	8
4.	Methodik und Organisation des Forschungsprojekts	9
5.	Spezifischer Fokus der Studie	11
6.	Aufbau der Studie	12
II.	Experimentierräume im Recht	14
1.	Einleitung	14
2.	Regulatory Sandboxes.....	15
A.	Konzept sowie territoriale und inhaltliche Verbreitung.....	15
B.	Beispiele	17
C.	Zwischenergebnis	23
3.	Experimentierklauseln.....	24
A.	Konzept sowie territoriale und inhaltliche Verbreitung.....	24
B.	Beispiele.....	25
C.	Zwischenergebnis	32
4.	Sunset Provisions	34
A.	Konzept sowie territoriale und inhaltliche Verbreitung.....	34
B.	Beispiele.....	35
C.	Zwischenergebnis	37
5.	Experimentelle Gesetzgebung.....	37
A.	Konzept sowie territoriale und inhaltliche Verbreitung.....	37
B.	Beispiele.....	38
C.	Zwischenergebnis	40
6.	Gesetzesevaluierung	41
A.	Konzept sowie territoriale und inhaltliche Verbreitung.....	41
B.	Beispiele.....	42
C.	Zwischenergebnis	47
7.	Zusammenfassung.....	47
III.	Rechtlicher Rahmen für Experimentierräume im Verkehrs- und Mobilitätsrecht	50
1.	Der Experimentierraum als rechtliche Ausnahme.....	50
2.	Internationale und Europarechtliche Vorgaben.....	51
A.	Einleitung.....	51

B. Völkerrecht	52
C. Europäisches Unionsrecht	62
D. Schlussfolgerungen für rechtliche Experimentierräume	84
3. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	87
A. Verfassungsrechtliche Themenstellungen	87
B. Kompetenzverteilung im Verkehrs- und Mobilitätsbereich	88
C. Rechtsstaatliche Vorgaben für Ausnahmeregelungen im Verkehrs- und Mobilitätsrecht	97
D. Grund- und menschenrechtliche Grundlagen und Grenzen	109
4. Einfachgesetzliche Themenstellungen	115
A. Allgemeines	115
B. Kraftfahrrecht	119
C. Straßenverkehrsrecht	126
D. Straßenrecht	138
E. Personenbeförderungs- und Kraftfahrlinienrecht	144
F. Datenschutzrecht	154
G. Elektromobilitätsrecht	159
H. Haftungsrecht	162
IV. Anforderungskatalog	167
1. Möglichkeiten bzw. Grenzen von Experimentierräumen im Verkehrs- und Mobilitätsrecht	167
2. Anforderungsprofil für eine Umsetzung von Experimentierräumen im Verkehrs- und Mobilitätsrecht	173
Bibliographie	179

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

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

**Fakultät für Rechtswissenschaften
Sigmund Freud Privatuniversität Wien**

Freudplatz 3, 1020 Wien

konrad.lachmayer@jus.sfu.ac.at

**Institut für Rechtswissenschaften
Universität für Bodenkultur Wien**

Feistmantelstraße 4, 1180 Wien

iris.eisenberger@boku.ac.at

unter Mitwirkung von

Mag. Susanne Gstöttner, SFU

unter Mitwirkung von

Mag. Thomas Buocz, BOKU

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 1: Rechtswissenschaftliche Analyse
des bestehenden Rechtsrahmens

Wien, 14. Juni 2019

Vorwort

Der vorliegende erste Teil der Interdisziplinäre Studie zur Erarbeitung eines neuen (Rechts)-Rahmens für die Erprobung neuer Verkehrstechnologien und Mobilitätskonzepte für Österreich setzt sich mit dem bestehenden Rechtsrahmen auseinander. Der vorliegende erste Teil wurde in Koordination und Abstimmung mit dem zweiten Teil der Studie („Interdisziplinäre Rahmenbedingungen“) erstellt. An dieser Stelle sei Dr. Karl Rehl von Salzburg Research für die unkomplizierte und effiziente Zusammenarbeit gedankt.

Die vorgenommene rechtliche Analyse basiert auf der verkehrstechnischen Analyse, nimmt aber – der Zielsetzung der Studie entsprechend – nicht auf einzelne Szenarien Bezug, sondern entwickelt daraus ein allgemeines Anforderungskonzept für Experimentierräume im Verkehrs- und Mobilitätsbereich.

Die Studie baut auf einem Koordinierung-Workshop auf, der am 21. März 2019 im Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie stattgefunden hat. In Hinblick auf die konzeptionelle Ausrichtung eines Rechtsrahmens für einen Experimentierrumbedarf es der Koordination, um eine auf den bestehenden Perspektiven aufbauende Analyse vornehmen zu können. Insoweit sei allen TeilnehmerInnen des Workshops für ihre konstruktiven Beiträge gedankt.

Dem Konzept des Forschungsprojekts entsprechend wurden im Rahmen des ersten Teils der Studie das allgemeine Kapitel zu Experimentierräumen im Recht von Iris Eisenberger sowie die anderen Kapitel von Konrad Lachmayer verfasst.

Unser Dank gilt schließlich auch unseren MitarbeiterInnen Mag. Susanne Gstöttner (SFU) und Mag. Thomas Buocz (BOKU) für ihre vielfältige Mitwirkung zum Gelingen des Forschungsprojekts und dieses ersten Teils der Studie.

Wien, im Juni 2019

Konrad Lachmayer und Iris Eisenberger

I. Einleitung

1. Problemstellung

Die österreichische Rechtsordnung bietet seit dem Jahr 2016 Testmöglichkeiten für im Fahrzeug vorhandene Assistenzsysteme sowie für automatisierte und vernetzte Fahrsysteme. Rechtlicher Ausgangspunkt sind Regelungen des KFG, die Ausnahmen von Bauart und Ausrüstung von Kraftfahrzeugen (§ 34 Abs 6 KFG) sowie von bestimmten Lenkerpflichten gem § 102 KFG vorsehen. Darauf basierend erließ das BMVIT eine „Automatisiertes Fahren Verordnung“, die konkrete Bedingungen sowie spezifische Anwendungsfälle für Testfahrten festlegt. Der bestehende rechtliche Rahmen wurde im März 2019 geschaffen. Dabei stehen die gesetzliche Verankerung der Testbescheinigung in § 102 Abs 3b KFG sowie die Ergänzung der AutomatFahrV um „Anwendungsfälle für genehmigte Systeme in Serie“ im Vordergrund. Auf Basis der bestehenden Rechtsgrundlagen werden seit 2017 Testfahrten im Rahmen der begrenzten Anwendungsfälle auf österreichischen Straßen durchgeführt.

Neben diesen rechtlichen Möglichkeiten für den Einsatz neuer Verkehrstechnologien (insbes. automatisierter bzw. autonomer Fahrsysteme) besteht auch im Zusammenhang mit neuen Mobilitätskonzepten (E-Mobilität; Sharing etc.) ein Bedarf, neue Modelle jenseits bestehender rechtlicher Rahmenbedingungen – etwa des KfzG oder des GelverKG – einsetzen zu können. Das betrifft auch Themenstellungen im Zusammenhang mit E-Mobilität bis hin zum Einsatz von unbemannten Luftfahrzeugen gem §§ 24c ff LFG.

Zur Ausweitung der Testmöglichkeiten für neue Verkehrs- und Mobilitätskonzepte soll anstelle eines anlassbezogenen Novellierungsmodells ein „einheitliches Gesamtkonzept“ in Form von Experimentierräumen entwickelt werden, in denen von einer Vielzahl von einzelnen Normen gleichzeitig und gesetzesübergreifend zur Umsetzung eines Forschungsvorhabens abgewichen werden kann. Damit sollen Lücken zwischen Wirtschaft & Forschung auf der einen Seite und dem Staat als Regulierungsebene auf der anderen Seite geschlossen sowie eine sinnvolle und produktive Zusammenarbeit privater und öffentlicher Akteure ermöglicht werden.

2. Stand der wissenschaftlichen Diskussion und Zielsetzung der Studie

Bei Entwicklung der rechtlichen Grundlagen sowie nach deren Erlassung kam es zu einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den rechtlichen Grenzen und Möglichkeiten von Testfahrten automatisierter und autonomer Fahrsysteme in Österreich. Federführend bei der

bestehenden Auseinandersetzung ist die Publikation *I. Eisenberger/K.Lachmayer/G.Eisenberger* (Hrsg.), *Autonomes Fahren und Recht* (2017) Manz Verlag. Eine rechtswissenschaftliche Analyse zu Testfahrten haben vor kurzem *I.Eisenberger/K.Lachmayer/S.San Nicolo* vorgelegt.

Parallel zu den rechtlichen Themenstellungen wurden unterschiedliche Tests von Herstellern auf österreichischen Straßen durchgeführt. Exemplarisch kann der Einsatz eines automatisierten Kleinbusses genannt werden, der in unterschiedlichen Zusammenhängen auf österreichischen Straßen getestet wurde. Eine wissenschaftliche Dokumentation und Analyse wurde von *C.Zankl/K.Rehrl*, *Digibus 2017: Experiences with the first self-driving shuttlebus on open roads in Austria* (2018) vorgelegt. Das FFG-geförderte Forschungsprojekt AUTONOM setzte sich darüber hinaus interdisziplinär mit den Zukunftsperspektiven des automatisierten und autonomen Fahrens an der Schnittstelle von verkehrsplanerischen Perspektiven und rechtlichen Möglichkeiten auseinander. *Frankl-Templ*, *Elektromobilität und Recht* (2018) beschäftigte sich beispielsweise mit den rechtlichen Rahmenbedingungen der E-Mobilität.

Regulierte Experimentierräume und ähnliche Begriffe wie „regulatory sandboxes“, „living labs“ oder „Reallabore“ geben Innovationsakteuren die Möglichkeit, ihre Produkte unter Realbedingungen in einem zeitlich und/oder physisch abgegrenzten Raum auszutesten. Sie sollen Freiräume für Innovation zum Nutzen der Allgemeinheit schaffen, dürfen die Freiheitsrechte Einzelner zu diesem Zweck jedoch nicht verletzen. Ebenso müssen Gleichheit vor dem Gesetz, kompetenzrechtliche Grenzen und Rechtsstaatlichkeit gewahrt werden.

Beispiele für experimentelle Gesetzgebung im deutschsprachigen Raum finden sich etwa im Hochschulrecht, Energierecht oder Asylrecht: § 7a BerlHG (Deutschland) erlaubt Universitäten, für eine begrenzte Zeit von bestimmten Vorschriften des BerlHG abzuweichen, „um neue Modelle der Leitung, Organisation und Finanzierung zu erproben“; § 119 EnWG (Deutschland) ermächtigt die deutsche Bundesregierung, abweichende Regelungen zu Netzentgelten zu erlassen, um ein Forschungs- und Entwicklungsprogramm zu fördern; Art 112b AsylG (Schweiz) ermächtigt den Schweizer Bundesrat „Testphasen zur Beurteilung neuer Verfahrensabläufe“ vorzusehen, wenn eine geplante Gesetzesänderung dies „aufgrund von aufwendigen, organisatorischen und technischen Maßnahmen“ erfordert.

Diskutiert werden regulierte Experimentierräume insbes. auch im Bereich der Finanzindustrie („Fintech“) oder in urbanen Gebieten, die mithilfe neuer Informationstechnologien effizienter werden sollen („Smart Cities“).

Solche Modelle werden in der rechtswissenschaftlichen Literatur insbes. in Deutschland und der Schweiz unter den Begriffen „Experimentierklauseln“ oder „experimenteller Gesetzgebung“ diskutiert. Der verwandte Begriff der „sunset provisions“, also Bestimmungen, die zeitlich befristet in Kraft stehen, war in der Vergangenheit vor allem im angloamerikanischen

Raum gängig und wurde kürzlich auch in der österreichischen Diskussion als mögliches Mittel innovationsfreundlicher Logistik aufgegriffen. „Sunset provisions“ haben allerdings auch Anwendungsbereiche außerhalb der experimentellen Gesetzgebung. Aus rechtstheoretischer Sicht stellt sich zunächst die Frage, welche Modelle zur Verfügung stehen, um von allgemeinen Regeln abweichen zu können. Aus rechtswissenschaftlicher und rechtspolitischer Sicht in weiterer Folge, welche Modelle sich in die österreichische Rechtsordnung integrieren lassen.

Eine interdisziplinäre, technische und rechtliche Auseinandersetzung mit Experimentierräumen im österreichischen Verkehrs- und Mobilitätsrecht, insbes. auch im Zusammenhang mit automatisierten und autonomen Fahrsystemen, fehlt bisher. Die angebotene Studie soll sich diesen Fragestellungen widmen.

3. Vorgangsweise und Themenbereiche

Das Projekt ist in drei Phasen gegliedert. Phase 1 dient der Auseinandersetzung mit dem Experimentierraumkonzept und der Analyse der rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten und Grenzen im österreichischen Verkehrs- und Mobilitätsrecht unter Berücksichtigung des internationalen und europäischen Rechts. In Phase 2 werden interdisziplinäre Rahmenbedingungen für die Experimentierräume ausgearbeitet und festgelegt. Phase 3 führt die Analysen von Phase 1 und 2 in Form eines legislativen Umsetzungskonzepts zusammen und mündet in einem Umsetzungsplan zur Etablierung eines neu zu schaffenden Rechtsrahmens.

▪ Phase 1 – Rechtswissenschaftliche Analyse

Die Evaluierung der rechtlichen Handlungsmöglichkeiten, aber auch der Grenzen zur Einführung regulierter Experimentierräume, besteht aus einer rechtswissenschaftlichen Analyse, die sich insbes. mit folgenden Fragestellungen beschäftigt:

- Allgemeine Aufarbeitung rechtlicher Experimentierräume und Kategorisierung abstrakter Experimentierraumkonzepte
- Darstellung und rechtsdogmatische Analyse einschlägiger völkerrechtlicher und europarechtlicher Vorgaben:
 - Völkerrechtliche Schranken, insbes. Wr. Übereinkommen und UN/ECE Regelungen
 - Europarechtliche Grenzen, insbes. EU Datenschutzrecht u EU Kraftfahrrecht
- Rechtsdogmatische Aufarbeitung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen:
 - Kompetenzrechtliche Fragestellungen
 - Rechtsstaatliche Vorgaben
 - Grund- und menschenrechtliche Grundlagen und Grenzen

- Darstellung und rechtsdogmatische Analyse einfachgesetzliche Themenstellungen, insbes.:
 - Kraftfahrrecht
 - Straßenverkehrsrecht
 - Straßenrecht
 - Datenschutzrecht
 - Luftverkehrsrecht
 - Personenbeförderungsrecht / Kraftfahrlinienrecht
 - E-Mobilitätsrecht
 - Haftungsrecht

Die Phase 1 schließt mit einer Zusammenführung der Möglichkeiten bzw. Grenzen von Experimentierräumen im österreichischen Verkehrs- und Mobilitätsrecht unter Berücksichtigung des internationalen und europäischen Rechts sowie eines daraus formulierten Anforderungsprofils für eine Umsetzung eines derartigen Vorhabens.

▪ **Phase 2 – Interdisziplinäre Rahmenbedingungen**

Phase 2 formuliert für spezifische, technisch relevante Entwicklungsszenarien Anforderungen an einen neuen Rechtsrahmen in Bezug auf technische, organisatorische, institutionelle sowie wirtschaftliche bzw. gewerbliche Aspekte, die in Experimentierräumen zu berücksichtigen wären. Ausgangspunkt sind dabei bestehende Mobilitätskonzepte und deren Fortentwicklungen.

Diese beziehen sich etwa auf folgende Themenstellungen:

- Einsatz von serienreifen Fahrassistenzsystemen
- Zukunftsträchtige Systeme im Bereich von SAE Level 3-5
- Neue Mobilitätskonzepte im Zusammenhang mit Sharing, First Mile-Last Mile und integrierter Mobilität

Die Phase 2 führt die vielfältigen verkehrstechnischen Möglichkeiten zusammen und formuliert ein Anforderungsprofil für Experimentierräume im Verkehrs- und Mobilitätsrecht.

4. Methodik und Organisation des Forschungsprojekts

▪ **Interdisziplinäre Herangehensweise**

Das Projekt besteht aus einem interdisziplinären Forschungsteam und baut daher zentral auf einem interdisziplinären Austausch der ProjektteilnehmerInnen auf. Es werden dabei sowohl im rechtlichen Teil verkehrstechnische Überlegungen als auch im verkehrstechnischen Teil

rechtliche Themenstellungen mitberücksichtigt. Die Ausarbeitung der einzelnen Teile verbleibt im Rahmen der jeweiligen disziplinären Methodik, wobei eine sachorientierte Ko-Produktion anhand der verkehrs- und mobilitätsspezifischen Problemstellungen erfolgt. Die einzelnen Mitglieder des Forschungsteams verfügen allgemein über umfassende Erfahrungen in der interdisziplinären Forschung und ganz konkret im Bereich des Verkehrs- und Mobilitätsrechts. Darüber hinaus haben einzelne Mitglieder des Forschungsteams in unterschiedlichen Konstellationen bereits mehrfach erfolgreich zusammengearbeitet, weshalb die sonst üblichen Reibungsverluste interdisziplinärer Forschungsteams in der konkreten Konstellation nicht zu erwarten sind.

▪ **Rechtswissenschaftliche Methodik**

Der rechtliche Studienteil ist zunächst eine rechtswissenschaftliche Untersuchung im rechtlichen Mehrebenensystem und bedient sich rechtstheoretischer, rechtsvergleichender, rechtsdogmatischer und rechtspolitischer Methoden.

Ausgangspunkt ist eine Verortung von Experimentierräumen im Recht. Für die Ausarbeitung und Kategorisierung abstrakter Experimentierräume werden rechtsvergleichende Analysen bestehender rechtlicher Experimentierräume herangezogen; dabei sollen sowohl andere Rechtsordnungen als auch andere Rechtsgebiete berücksichtigt werden.

Darauf aufbauend sind die rechtlichen Grenzen für Experimentierräume im österreichischen, Verkehrs- und Mobilitätsbereich rechtsdogmatisch abzuarbeiten. Völker- und europarechtliche Regelungen werden in der Analyse ebenso berücksichtigt wie die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen (insbes. kompetenzrechtliche / rechtsstaatliche / grundrechtliche Vorgaben). Schließlich sind die einfachgesetzlichen Bestimmungen rechtsdogmatisch zu analysieren und allfällige Ausnahmenotwendigkeiten darzustellen sowie mögliche Spielräume innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens zu identifizieren.

Schließlich geht die Studie über diese rechtstheoretische, rechtsvergleichende und rechtsdogmatische Analyse hinaus und erarbeitet mit rechtspolitischen Methoden rechtskonzeptionelle Vorschläge für die Umsetzung der Experimentierräume im österreichischen Verkehrs- und Mobilitätsrecht unter Berücksichtigung des internationalen und europäischen Rechts. Dabei wird auf bestehende verfassungs- und verwaltungsrechtliche Instrumentarien zurückgegriffen und aufgrund bestehender Handlungsformen ein adäquater Rechtsrahmen identifiziert und unterschiedliche Ausgestaltungsvarianten entwickelt.

In interdisziplinärer Abstimmung mit den Ergebnissen der Untersuchung der technischen Anforderungen an die Experimentierräume kommt es zu flexiblen Anpassungen und Erweiterungen des rechtlichen Fokus. In Abstimmung mit dem Auftraggeber werden schließlich die notwendigen Konkretisierungen in der Phase 3 vorgenommen.

5. Spezifischer Fokus der Studie

▪ Fokus auf Testung neuer Technologien und Mobilitätskonzepte

Im Verkehrs- und Mobilitätsbereich sieht sich die Gesellschaft zum Teil mit rasanten Entwicklungen konfrontiert. Eine gesetzliche Regelung, die stets nur auf den aktuellen Stand reagiert, verfehlt mitunter den Zweck, Rahmenbedingungen für zukünftige Entwicklungen rechtzeitig zu festzulegen und kann sich bald als impraktikabel erweisen. Eine Regelung für Experimentierräume soll das Erproben neuer Technologien und Modelle erlauben, die aufgrund ebendieser Neuheit, nicht – oder nicht in all ihren Aspekten – vorhersehbar waren. Die Festlegung von differenzierten, allgemeinen Regelungen für die Erprobung neuer Verkehrstechnologien und Mobilitätskonzepte auf gesetzlicher Ebene dient der Rechtsicherheit aller am Verkehrsgeschehen beteiligten Personen – sei es als Testperson oder andere/r VerkehrsteilnehmerIn.

Gesellschaftliche Vorgaben für neue Technologien und allgemein die Steuerung des Verhaltens im Straßenverkehr sind durch Gesetz und konkretisierend durch eine durch dieses demokratisch dazu legitimierte Verwaltung aufzustellen. Die fortschreitenden technologischen Entwicklungen im Verkehrsbereich und die damit einhergehende Verlagerung von Entscheidungsprozessen auf technische Formate wie Softwareprogramme bedürfen demokratischer Einsicht, Aufsicht und Kontrolle.

Gegenstand dieser Studie ist der rechtliche Rahmen für die Erprobung neuer Verkehrstechnologien und Mobilitätskonzepte. Normiert wird daher nicht der allgemeine Rahmen für den Einsatz und die Einführung derartiger Technologien und Konzepte innerhalb der österreichischen Rechtsordnung, sondern lediglich deren Testung in eingeschränktem Ausmaß. Im Fokus liegt daher nicht die Adaptierung des „Regelfalls“ sondern die Ermöglichung von „Ausnahmen“ zum Zweck der Erprobung.

▪ Fokus auf Straßenverkehr

Das Verkehrs- und Mobilitätsrecht umfasst unterschiedliche Verkehrsträger: Straße, Schiene, Luft und Wasser. Rechtliche Bestimmungen, die auf alle diese Verkehrsträger gleichermaßen, also „den Verkehr“ als gesamte anzuwenden sind, bilden die Ausnahme. Sowohl auf interna-

tionaler, europarechtliche als auch nationaler Ebene bestehen unterschiedliche rechtliche Normen für die jeweiligen Verkehrsbereiche, wie den Eisenbahn- oder Straßenverkehr. Aus diesem Grund ist auch in Hinblick auf mögliche Experimentierräume im Verkehrs- und Mobilitätsbereich zu differenzieren. Die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Erprobung neuer Technologien und Modelle gestalten sich für jeden Verkehrsträger anders und erfordern eine gesonderte Betrachtung. Eine den gesamten Verkehrsbereich umfassende Analyse der rechtlichen Möglichkeiten, Experimentierräume zu schaffen, ist nicht Gegenstand dieser Studie. Ihr Fokus liegt im Sinne der Beauftragung vielmehr auf den im Straßenverkehr bestehenden Regelungen und den rechtlichen Rahmenbedingungen zur Ermöglichung von Erprobungen in diesem Bereich.

▪ **Fokus auf zentrale rechtliche Bereiche**

Zur näheren Bestimmung der rechtlichen Rahmenbedingungen ist eine rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit den jeweils betroffenen Sachmaterien erforderlich. Die Auswahl der verschiedenen einfachgesetzlichen Themenstellungen umfasst sowohl verkehrsrechtliche Kernbereiche, wie etwa das Kraftfahr- oder Straßenverkehrsrecht, als auch Fragen des Datenschutz- oder Haftungsrechts im Zusammenhang mit der Erprobung neuer Technologien und Modelle im Verkehrs- und Mobilitätsbereich

Die vorliegende Studie kann nicht jeden Zusammenhang mit einfachgesetzlichen Themenstellungen analysieren. Dies erscheint in Hinblick auf die große Vielfalt denkbarer Experimentierszenarien als auch der raschen technologischen Entwicklungen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich weder möglich noch sinnvoll. Ziel der rechtswissenschaftlichen Studie in Hinblick auf einfachgesetzliche Themenstellungen ist daher vielmehr die Analyse folgender im Rahmen der Beauftragung als zentral festgelegten Sachmaterien:

- Kraftfahrrecht
- Straßenverkehrsrecht
- Straßenrecht
- Datenschutzrecht
- Personenbeförderungsrecht / Kraftfahrlinienrecht
- E-Mobilitätsrecht
- Haftungsrecht

6. Aufbau der Studie

Aus der dargestellten Herangehensweise, Methodik und inhaltlichen Fokussierung ergibt sich folgender Aufbau der Studie:

An die thematische Einleitung anschließend wird das Konzept der Experimentierräume im Recht näher analysiert (siehe Abschnitt III). Es handelt sich dabei um ein Phänomen mit unterschiedlichen konzeptuellen Grundlagen und Ausgestaltungsmöglichkeiten, das insbes. in den letzten Jahren besondere Aufmerksamkeit erfahren hat. In einer theoretischen und rechtsvergleichenden Analyse werden grundlegende Konzepte herausgearbeitet.

Auf dieser allgemeinen Grundlage zur Konzeptionalisierung von Experimentierräumen im Recht wird im zentralen Abschnitt IV ein „Rechtlicher Rahmen für Experimentierräume im Verkehrs- und Mobilitätsrecht“ ausgearbeitet. Dabei stehen die Analyse der internationalen und europarechtlichen Vorgaben, der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen sowie der einfachgesetzlichen Themenstellungen im Vordergrund.

Abschließend wird ein Anforderungskatalog entwickelt, der ausgehend von den aufgezeigten Möglichkeiten und Grenzen ein Anforderungsprofil für eine Umsetzung von Experimentierräumen im Verkehrs- und Mobilitätsrecht vorstellt.

II. Experimentierräume im Recht

1. Einleitung

Die vorliegende Analyse untersucht, welche unterschiedlichen Regulierungskonzepte es gibt, um noch unfertige (technologische) Innovationen in der Gesellschaft zu testen. Es gilt, Räume für diese Tests zu schaffen, sogenannte Experimentierräume. Dafür stehen dem Gesetzgeber und den Verwaltungsbehörden eine Reihe von Handlungsalternativen zu Verfügung. Dieses Kapitel analysiert diese Möglichkeiten rechtstheoretisch und veranschaulicht sie rechtsvergleichend anhand konkreter Beispiele aus verschiedenen Rechtsordnungen.

Im Sinne der Vergleichbarkeit der Beispiele mit der österreichischen Rechtsordnung liegt der Schwerpunkt der Rechtsvergleichung neben Beispielen aus Österreich auf Beispielen aus Deutschland und der Schweiz sowie auf Beispielen aus dem Sekundärrecht der Europäischen Union (EU). Darüber hinaus werden auch Beispiele aus den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich, Australien, Singapur und den USA im Zuge der rechtsvergleichenden Untersuchung bearbeitet.

Die untersuchten Beispiele lassen sich in fünf Regulierungskonzepte gruppieren:

- *Regulatory sandboxes* ermöglichen einerseits einen Diskurs mit der zuständigen Behörde bzw. sehen andererseits vor, dass neu in einen Markt eintretende Unternehmen von regulatorischen Anforderungen für eine bestimmte Zeit ausgenommen werden.
- Experimentierklauseln lassen punktuelle Abweichungen von einer Rechtsvorschrift durch die Verwaltung zu, etwa zum „Zweck der Erprobung“ oder zum „Zweck der Durchführung wissenschaftlicher Studien“.
- *Sunset provisions* sind Gesetzesbestimmungen, die nur befristet gültig sind, also „Gesetze mit Ablaufdatum“. Sie werden primär zur zahlenmäßigen Reduzierung der gültigen Gesetze, zur Regelung dynamischer Sachmaterien und zur Umsetzung aktueller und kurzfristiger Lenkungsmaßnahmen eingesetzt, aber auch zur Erprobung der Praxistauglichkeit einer Regelung, deren Auswirkungen nicht oder nicht in allen ihren Facetten absehbar ist.
- Letzterer Anwendungsfall wird auch als experimentelle Gesetzgebung bezeichnet. Es handelt sich dabei also um jene *sunset provisions*, die deshalb befristet beschlossen werden, weil ihre Auswirkungen noch erprobt werden sollen. Zentraler Bestandteil der experimentellen Gesetzgebung sind Evaluierungen der experimentellen Rechtsvorschrift, bevor diese entweder außer Kraft tritt oder ihre Gültigkeit verlängert wird.
- Gesetzesevaluierung schließt sowohl die ex-post als auch ex-ante Evaluierung von Gesetzen ein. Im Rahmen der ex-post Gesetzesevaluierung überprüfen Verwaltung

bzw. Gesetzgebung nach einer bestimmten Zeit die Wirksamkeit einer Rechtsvorschrift. Ex-post Gesetzesbewertungen beziehen sich regelmäßig auf ex-ante Evaluierungen (auch „Gesetzesfolgenabschätzung“), die im Gesetzgebungsprozess oder im vorparlamentarischen Bereich erfolgt sind.

Diese fünf Regulierungskonzepte – *regulatory sandboxes*, Experimentierklauseln, *sunset provisions*, experimentelle Gesetzgebung und Gesetzesbewertung – werden in der Folge einzeln untersucht. Dabei werden jeweils zuerst das abstrakte Konzept sowie die territoriale und inhaltliche Verbreitung des Konzepts erläutert (A.), dann konkrete Beispiele aus verschiedenen Rechtsordnungen beschrieben (B.) und schließlich Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beschriebenen Beispiele als Zwischenergebnisse hervorgehoben (C.).

2. Regulatory Sandboxes

A. Konzept sowie territoriale und inhaltliche Verbreitung

Regulatory sandboxes werden seit 2016 – anfänglich in erster Linie in der Finanzbranche – zur Erprobung innovativer Produkte, Dienstleistungen oder Geschäftsmodelle eingesetzt. Sie stellen entweder einen Raum für Marktsimulationen und Diskurs mit der zuständigen Behörde zur Verfügung oder sehen vor, dass neu in einen Markt eintretende Unternehmen von regulatorischen Anforderungen für eine bestimmte Zeit ausgenommen werden.

Regulatory sandboxes zielen darauf ab, den Unternehmen und Behörden zu helfen, Chancen und Risiken innovativer Produkte, Dienstleistungen oder Geschäftsmodelle besser einschätzen zu können. Unternehmen können gemeinsam mit der Behörde evaluieren, ob die erprobte Innovation rechtskonform ist bzw. wie eine rechtskonforme Innovationsentwicklung aussehen kann. Den Behörden liefern sie Informationen, um innovative Geschäftsmodelle und Marktentwicklungen früher und besser verstehen zu können und um notwendige Adaptierungen des Rechtsrahmens rechtzeitig vornehmen bzw. anregen zu können.

Es lassen sich grob zwei *regulatory sandbox*-Typen unterscheiden: 1. *Regulatory sandboxes*, die (nur) einen Raum für institutionalisierten Dialog zwischen Unternehmen und Behörden sowie für Marktsimulationen bieten (Dialog- und Simulations-*sandbox*) und 2. *Regulatory sandboxes*, die den Unternehmen darüber hinaus auch regulatorische Erleichterungen gewähren (Ausnahme-*sandbox*).

In der Dialog- und Simulations-*sandbox* wird der Dialog zwischen Unternehmen und Behörde durch die Aufnahme in die *sandbox* institutionalisiert. Die Behörde betreut das jeweilige Unternehmen dann üblicherweise in Form von Rechtsauskünften.

In der Ausnahme-*sandbox* werden die regulatorischen Erleichterungen teilweise abstrakt für bestimmte Arten von Vorhaben, teilweise individuell für ein konkretes Vorhaben gewährt. Als Alternative zu individuellen Ausnahmen gibt die Behörde im Rahmen von *regulatory sandboxes* auch vereinzelt Zusicherungen ab, bestimmte rechtliche Vorschriften im Einzelfall nicht anzuwenden.

Für die Aufnahme in *regulatory sandboxes* sehen die rechtlichen Rahmenbedingungen regelmäßig individuelle Voraussetzungen auf Seiten der Unternehmen (zB Teststreife und Innovationswert des Vorhabens, keine Gefahr für KonsumentInneninteressen, Notwendigkeit der *regulatory sandbox* für die Realisierung des Vorhabens) sowie ein standardisiertes Aufnahmeverfahren vor. Die Teilnahme in einer *regulatory sandbox* ist immer befristet, wobei die Befristungen zumeist von sechs Monaten bis zu zwei Jahren reichen. Eine vorzeitige Beendigung der Teilnahme an der *regulatory sandbox* bei Verstoß gegen die Bedingungen ist ebenfalls regelmäßig vorgesehen.

Die Befugnisse der Behörden, von denen sie im Rahmen der *regulatory sandboxes* Gebrauch machen, waren zum Teil schon vor der Gründung der *regulatory sandboxes* vorhanden und sahen schon zu diesem Zeitpunkt Rechtsschutzmöglichkeiten für die betroffenen Unternehmen vor. Zum Teil steht auch gegen die Entscheidung der Behörde über die Nichtaufnahme in die *regulatory sandbox* eine Beschwerdemöglichkeit offen. Auf Zusicherungen der Behörde, bestimmte rechtliche Vorschriften im Einzelfall nicht anzuwenden, besteht hingegen regelmäßig kein Rechtsanspruch.

Regulatory sandboxes haben in den hier untersuchten Rechtsordnungen stets eine gesetzliche Grundlage. Die *regulatory sandboxes* werden entweder ausdrücklich durch ein bestimmtes Gesetz eingerichtet oder die jeweilige Verwaltungsbehörde bietet ihren bereits vorhandenen gesetzlichen Handlungsspielraum als Dienstleistung an.

Einige Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) haben bereits *regulatory sandboxes* eingeführt, darunter Dänemark, Litauen, die Niederlande, Polen und das Vereinigte Königreich. Andere diskutieren bzw. bereiten solche vor: In Österreich gibt es einen Ministerialentwurf zur Einführung einer *regulatory sandbox*. Neben Österreich bereiten auch Spanien und Ungarn die Einführung von *regulatory sandboxes* vor.

Die EU steht der Einführung weiterer *regulatory sandboxes* positiv gegenüber. Die Europäische Kommission (nachfolgend „Kommission“) spricht sich generell für „einen EU-Erprobungsrahmen für die Einführung neuer Technologien“ und die Anpassung an diese Innovationen aus.

Auch in einigen Drittstaaten wurden bereits *regulatory sandboxes* für innovative Unternehmen geschaffen, zB in den USA, in Australien, in Singapur oder in Hongkong.

Eingesetzt werden *regulatory sandboxes* hauptsächlich im Bereich der Finanzdienstleistungen. Vereinzelt entstehen mittlerweile aber auch *regulatory sandboxes*, die Zwecken des Umweltschutzes oder der Privatsphäre und des Datenschutzes dienen sollen.

B. Beispiele

a. Regulatory Sandboxes für Finanzdienstleistungen

aa. Österreich

Dem Ministerialentwurf betreffend [ein] Bundesgesetz, mit dem das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz geändert wird (nachfolgend: ME) zufolge, den das Bundesministerium für Finanzen (BMF) Ende April 2019 dem Nationalrat im Rahmen des Begutachtungsverfahrens übermittelt hat, soll ein § 23a mit dem Titel „Regulatory Sandbox“ in das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz (FMABG) eingefügt werden. Die *regulatory sandbox* wäre gem § 23a Abs 1 leg cit von der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) einzurichten.

Der ME sieht vor, dass Unternehmen, die Finanzdienstleistungen erbringen oder erbringen möchten, in der *regulatory sandbox* – „unter Rechtsbelehrung der FMA“ – „erproben“ bzw. simulieren können, wie ein „in Entwicklung befindliches, innovatives Geschäftsmodell [...] unter Einhaltung [...] der jeweils anwendbaren Bundesgesetze realisiert werden kann“.

Zu keinem Zeitpunkt soll es zu einer „Herabsetzung regulatorischer bzw. aufsichtsrechtlicher Anforderungen an die Geschäftsmodelle“ kommen. Der Zweck dieser *regulatory sandbox* besteht also ausschließlich in einem institutionalisierten Dialog zwischen Regulierungsbehörde und Unternehmen, der die Rechtmäßigkeit neuer Geschäftsmodelle gewährleisten soll, bevor diese auf den Markt gelangen.

Auf gesonderten Antrag eines Unternehmens in der *regulatory sandbox* kann die FMA gem § 23a Abs 5 FMABG diesem Unternehmen auch per Bescheid eine „beschränkte Konzession, Genehmigung, Zulassung oder Registrierung“ erteilen. Dafür kann die FMA „Auflagen, Bedingungen und Befristungen“ vorsehen. Ob die Bestimmung die FMA zum Dispens von Anforderungen in den anwendbaren Materiengesetzen ermächtigt, geht aus dem ME nicht klar hervor.

Dem ME entsprechend nimmt die FMA bei Vorliegen aller Voraussetzungen das antragstellende Unternehmen mittels Bescheid in die *regulatory sandbox* auf. Die *regulatory sandbox* ist für Geschäftsmodelle vorgesehen, die auf Informations- und Kommunikationstechnologien

(insbes. „FinTechs“) basieren. Unternehmen müssen darüber hinaus gem § 23a Abs 2 des ME folgende Voraussetzungen erfüllen:

1. Die zu erprobende Tätigkeit ist denkmöglich als „konzessions-, genehmigungs-, zulassungs- oder registrierungspflichtig“ zu beurteilen oder es wurde bereits eine „Konzession, Genehmigung, Zulassung oder Registrierung“ erteilt.
2. Die Aufsicht über die zu erprobende Tätigkeit fällt in den Zuständigkeitsbereich der FMA, „ist nicht der ausschließlichen Beurteilung der Europäischen Zentralbank, des Einheitlichen Abwicklungsausschusses oder einer europäischen Aufsichtsbehörde [...] vorbehalten“ und liegt „im volkswirtschaftlichen Interesse an einem innovativen Finanzplatz“.
3. Die zu erprobende Tätigkeit ist „testreif“, es bestehen also keine grundlegenden Hindernisse für ihre Umsetzung.
4. Die Aufnahme in die *regulatory sandbox* würde die Marktreife des Sandboxgeschäftsmodells erwartungsgemäß beschleunigen.
5. Allfällige offene aufsichtsrechtliche Fragen wären im Rahmen der *regulatory sandbox* erwartungsgemäß abklärbar.

Wenn eine oder mehrere der Voraussetzungen wegfallen oder anzunehmen ist, dass „der angestrebte Zweck der Teilnahme an der Sandbox nicht erreicht werden kann“, ist die Mitgliedschaft in der *regulatory sandbox* von Amts wegen zu beenden.

Die Teilnahme an der *regulatory sandbox* ist auf höchstens zwei Jahre befristet. Vor Fristablauf kann die Teilnahme auch auf Antrag des Unternehmens beendet werden.

bb. Vereinigtes Königreich

Die Financial Conduct Authority (FCA) des Vereinigten Königreichs führte im Juni 2016 eine *regulatory sandbox* ein. Unternehmen können sich halbjährlich bei der FCA bewerben, um für sechs Monate in der *regulatory sandbox* testen zu können. Derzeit testet die fünfte halbjährliche „Kohorte“ von Unternehmen.

Während dieser Zeit stehen den Unternehmen sowohl die Expertise der FCA als auch sogenannte *sandbox tools* zur Verfügung. Zu den *sandbox tools* zählen

1. ein vereinfachtes Verfahren zur beschränkten Zulassung der Aktivität, die getestet werden soll;
2. individuelle Anleitung der FCA für rechtskonformes Testen;

3. Unterstützung bei der Weiterentwicklung von Modellentwürfen, sodass ihre Entwicklung in rechtskonforme Modelle mündet;

4. die Schaffung von Ausnahmeregeln (*waivers*) durch die FCA (Die zu testende Aktivität kann allerdings nicht von nationalem Recht, Unionsrecht oder internationalem Recht ausgenommen werden. Die FCA kann Unternehmen daher nur von den Regeln, die sie selbst erlässt, ausnehmen. Die Kompetenz der FCA, individuelle Ausnahmen ihrer Regeln zu normieren, basiert auf Section 138A des Financial Services and Markets Act 2000);

5. die Ausstellung von *no enforcement action letters* (NALs) seitens der FCA, in denen sie verspricht, während der Testphase keine Verfolgungshandlungen zu setzen. Einen solchen NAL stellt die FCA aus, wenn dies aus Sicht der FCA „unter Berücksichtigung der spezifischen Umstände gerechtfertigt ist“.

Die FCA nennt eine Reihe von Eignungskriterien, die Unternehmen erfüllen müssen, um in die *regulatory sandbox* aufgenommen zu werden. Dazu zählen die Ausrichtung der zu erprobenden Tätigkeit auf das Vereinigte Königreich, ein innovatives Element, ein Mehrwert für KonsumentInnen, die Notwendigkeit der *regulatory sandbox* für die Tätigkeit und ihre Testreihe.

Die *regulatory sandbox* der FCA wurde 2015 gegründet und war die erste ihrer Art. Die FCA evaluierte die bisher gemachten Erfahrungen bereits in einem „lessons learned“-report.

cc. Australien

Die *regulatory sandbox* der Australian Securities & Investments Commission (ASIC) erlaubt es FinTech-Unternehmen, Produkte oder Services ohne die sonst notwendige Lizenz für bis zu zwölf Monate zu testen.

Die *regulatory sandbox* der ASIC erschöpft sich in drei verschiedenen Ausnahmemöglichkeiten für FinTech-Unternehmen:

1. gesetzlich normierte Ausnahmen von der Lizenzverpflichtung, die der Corporations Act 2001 und der National Consumer Credit Protection Act 2009 vorsehen;
2. generelle Rechtsakte („legislative instruments“) der ASIC, auf Basis derer bestimmte Produkte und Services ohne Lizenz getestet werden können;
3. konkrete Ausnahmen von der Lizenzverpflichtung, die die ASIC bei Vorliegen der Voraussetzungen Unternehmen individuell gewährt.

Die Bedingungen für die Ausnahmeregelungen unterscheiden sich je nachdem, auf welche Art der Ausnahme sich ein Unternehmen beruft. Für individuelle Ausnahmen müssen insbes. KundInnenlimits, Maßnahmen für den KonsumentInnenenschutz, eine entsprechende Versicherung und getroffene Vorkehrungen für die Beilegung von Streitigkeiten nachgewiesen werden.

Die Kompetenz der ASIC, generelle und individuelle Ausnahmen von Lizenzverpflichtungen zu normieren, basiert auf Section 926A Corporations Act 2001 sowie Section 109 des National Consumer Credit Protection Act 2009.

dd. USA

Das US Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) schlug Ende 2018 eine Neufassung seiner innovationsfördernden Instrumente vor. Zu diesen vorgeschlagenen Instrumenten zählen einerseits das Ausstellen von *no-action letters* und andererseits eine *product sandbox*.

Ein *no-action letter* wurde in einem vorangegangenen Versuch („project catalyst“) nur ein einziges Mal ausgestellt. Der Rechtsrahmen für *no-action letters* wurde daher vom CFPB überarbeitet.

Der neue Vorschlag für *no-action letters* sieht vor, dass das CFPB auf Antrag eines Unternehmens in Bezug auf ein konkret beschriebenes Produkt oder Service des Antragwerbers erklären kann, nicht von den Ermittlungs- oder Durchsetzungsbefugnissen des CFPB Gebrauch zu machen. Dies soll nur im Umfang des konkreten Antrags gelten. Im Entwurf gibt es keine generelle Begrenzung der Gültigkeitsdauer des *no-action letter*. Die Gültigkeitsdauer, sofern begrenzt, wäre Teil der individuellen Bedingungen für das Ausstellen des *no-action letter*.

Für die Bewilligung des Antrags wäre gem dem Vorschlag des CFPB insbes. folgendes überzeugend darzulegen:

1. inwiefern das Produkt oder Service KonsumentInneninteressen dient;
2. inwiefern das Produkt oder Service Risiken für KonsumentInnen birgt;
3. auf welche Bestimmungen sich der *no-action letter* beziehen soll und inwiefern damit Unklarheiten, Zweideutigkeiten oder regulatorischen Barrieren Abhilfe geschaffen werden kann.

Über die Bewilligung würde das CFPB innerhalb von 60 Tagen mit „voller Diskretion“ entscheiden.

Neben dem *no-action letter* sieht der Entwurf des CFPB auch eine sogenannte *product sandbox* mit einem breiteren Spektrum von Instrumenten vor.

Die *product sandbox* sieht gem dem Entwurf des CFPB drei Arten von Ausnahmeregelungen vor.

1. Ausnahmen nach sogenannten „Safe Harbour“ Bestimmungen (Bei „Safe Harbour“ Gesetzen handelt es sich um Gesetze, nach denen ein Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen für eine Aktivität ausnahmsweise nicht haftet);
2. individuelle Ausnahmen, die das CFPB bewilligt; und
3. *no-action letters* als Teil der *product sandbox*.

Die Kompetenz des CFPB, individuelle Ausnahmen zu erlassen, gründet sich u.a. auf den Equal Credit Opportunity Act (ECOA), den Home Ownership and Equity Protection Act (HOEPA) und den Federal Deposit Insurance Act (FDIA).

Die Bedingungen für den *no-action letter* im Rahmen der *product sandbox* decken sich mit denen des *no-action letter*, der separat zu beantragen ist, weitgehend. Unterschiede gibt es aber bei der Regelung zum Teilen von Daten. Eine Verpflichtung der Unternehmen, Daten mit der Behörde zu teilen, kann die Behörde nur im Rahmen der *product sandbox*, nicht aber bei *no-action letters* außerhalb der *product sandbox* vorsehen.

Das CFPB erwartet, dass eine Mitgliedschaft in der *product sandbox* von maximal zwei Jahren durchschnittlich ausreicht. Ohne zeitliche Begrenzung können aber *no-action letters* (sowohl im Rahmen der *product sandbox* als auch als separates Instrument außerhalb der *product sandbox*) gültig sein.

ee. Singapur

Die Monetary Authority of Singapore (MAS) führte im Jahr 2016 eine *regulatory sandbox* für Finanzdienstleister ein, im Rahmen derer die Unternehmen eine Finanzdienstleistung unter gelockerten Bedingungen testen können. Laut eigenen Angaben trat die MAS im Zusammenhang mit der *regulatory sandbox* mit in etwa 150 Unternehmen in Kontakt (Stand: November 2018).

Die MAS gewährt im Rahmen der *regulatory sandbox* Ausnahmen u.a. bei der Kapitalerhaltung, der Zusammensetzung der Organe, der Kreditwürdigkeitsbeurteilung, der Lizenzgebühren, der finanziellen Solidität sowie des Mindestmaßes an verfügbaren liquiden Mitteln. Nicht gelockert werden von der MAS aber Bestimmungen u.a. zur Geheimhaltung von KundInnen-daten, zur Behandlung von KundInnenanlagen durch Dritte sowie Regeln zur Verhinderung von Geldwäsche.

Ende 2018 startete die MAS das Modell „Sandbox Express“ zur Ergänzung der bereits existierenden *regulatory sandbox*. Der entscheidende Unterschied zur 2016 gestarteten *regulatory sandbox* besteht darin, dass im Rahmen von „Sandbox Express“ einige vordefinierten *regulatory sandboxes* für bestimmte Anwendungsfälle geschaffen werden.

Die definierten Anwendungsfälle sind: Modelle zur Versicherungsvermittlung, zum Risikomanagement und zu Finanzüberweisungen. Wenn eine Geschäftsidee in eines der vordefinierten Sets an Rahmenbedingungen passt, wird die Bewerbung prioritär behandelt. Die Bewerbung wird dann innerhalb von drei Wochen bearbeitet.

b. Regulatory Sandbox für Umweltschutz

Für innovative Technologien mit Relevanz für den Umweltschutz stellt die National Environment Agency (NEA) von Singapur eine *regulatory sandbox* nach Vorbild der MAS-*sandbox* zu Verfügung.

Im Rahmen der *regulatory sandbox* sollen Unternehmen ihre Konzepte für eine individuell fixierte Dauer in kontrollierter Umgebung testen. Hierfür lockert die NEA bei Bedarf regulatorische Anforderungen.

Die wesentlichen Kriterien für eine Aufnahme in die *regulatory sandbox* sind, dass eine innovative Technologie angewendet wird, dass sie ein Problem des Umweltschutzes adressiert, dass Testszenarien, -resultate und -bedingungen sowie Aufsichts- und Evaluationsverfahren klar definiert sind, dass eine Risikoanalyse durchgeführt wurde und dass eine Exit-Strategie oder Übergangstrategie vorbereitet wurde.

c. Regulatory Sandbox für Datenschutz und Privatsphäre

Das Information Commissioner's Office (ICO) des Vereinigten Königreichs hat jüngst die „beta phase“ einer *regulatory sandbox* zu Datenschutz und Privatsphäre gestartet.

Diese *regulatory sandbox* soll Organisationen bei der Entwicklung der Produkte und Services unterstützen, im Rahmen derer personenbezogene Daten verarbeitet werden sollen. Der Hauptzweck der *regulatory sandbox* ist, dass Organisationen in der *regulatory sandbox* die Expertise des ICO nutzen können. So soll ein datenschutzkonformes Design von Produkten und Services schon während der Entwicklungsphase gefördert werden.

Die Produkte müssen den Kriterien der ICO für die Aufnahme in die Sandbox entsprechen und die Organisationen müssen den „Sandbox Terms and Conditions“ zustimmen.

C. Zwischenergebnis

Seit 2016 stellen Regulierungsbehörden insbes. in Europa, Nordamerika und Asien im Bereich der Finanzmarktaufsicht, vereinzelt auch im Bereich des Umweltschutzes und des Datenschutzes, *regulatory sandboxes* für Unternehmen zur Verfügung.

Im Regelfall besteht der Hauptzweck der *regulatory sandboxes* darin, Unternehmen in der Entwicklungsphase eines Produkts oder einer Dienstleistung von bestimmten regulatorischen Anforderungen auszunehmen und gleichzeitig ein Umfeld zu schaffen, in dem der Schutzzweck der Bestimmung, von der das Unternehmen ausgenommen wurde, durch andere Maßnahmen gesichert wird. So lassen sich die *regulatory sandboxes* der FCA im Vereinigten Königreich, der ASIC in Australien, des CFPB in den USA sowie der MAS und der NEA in Singapur beschreiben. Bei diesen *regulatory sandboxes* handelt es sich um Ausnahme-*sandboxes*.

Innerhalb der Ausnahme-*sandboxes* lassen sich verschiedene Arten der Ausnahmemechanismen unterscheiden. In allen untersuchten Ausnahme-*sandboxes* gibt es die Möglichkeit für Unternehmen von bestimmten Vorschriften individuell ausgenommen zu werden. Dafür gibt es stets einen engen gesetzlichen Rahmen. Entweder kann die Behörde nur von Regeln ausnehmen, die sie selbst erlassen hat (zB die FCA im Vereinigten Königreich) oder ihre Befugnis hat eine andere gesetzliche Grundlage, auf Basis derer die Behörde von taxativ aufgezählten gesetzlichen Bestimmungen abweichen darf (zB ASIC in Australien). Im Fall der ASIC-*sandbox* gibt es auch generelle Ausnahmebestimmungen, die auf eine Gattung von Produkten oder Dienstleistungen anwendbar sind. In der ASIC-*sandbox* wird selbst der schlichte Verweis auf bestehende Ausnahmetatbestände im Gesetz als Instrument der *regulatory sandbox* betitelt.

In manchen der untersuchten Fälle (insbes. in den USA, aber auch im Vereinigten Königreich) bietet die Behörde statt individueller Ausnahmen Erklärungen an, in denen sie zusichert, eine bestimmte Norm im Zusammenhang mit einem Produkt, das getestet werden soll, nicht anzuwenden.

Neben Ausnahme-*sandboxes* gibt es auch Dialog- und Simulations-*sandboxes*, die keine regulatorischen Erleichterungen für Unternehmen bezwecken, sondern auf den institutionalisierten Dialog zwischen Regulierungsbehörde und Unternehmen gerichtet sind. Beispiele dieser Dialog- und Simulations-*sandboxes* sind die geplante *regulatory sandbox* der FMA in Österreich sowie die *regulatory sandbox* für Datenschutz des ICO im Vereinigten Königreich. Hier steht die Möglichkeit, Rechtsauskünfte von der Behörde zu erhalten, im Vordergrund.

Insgesamt können zwei zentrale Ziele der Regulierungsbehörden im Zusammenhang mit *regulatory sandboxes* hervorgehoben werden:

1. einen Rahmen zu schaffen, in dem der Schutzzweck innovationshemmender Bestimmungen durch andere, innovationsfreundlichere Maßnahmen verwirklicht wird, und

2. einen vorgelagerten und engeren Diskurs zwischen Behörde und Rechtsadressaten zu ermöglichen.

Die Wege, um diese beiden Ziele zu erreichen, sind vielfältig, überschneiden sich in den untersuchten Fällen aber auch. Insbes. die *regulatory sandbox* der FCA im Vereinigten Königreich kann als repräsentatives Beispiel einer *regulatory sandbox* genannt werden. Sie vereint fast alle verschiedenen Ausgestaltungsvarianten der untersuchten *regulatory sandboxes*.

3. Experimentierklauseln

A. Konzept sowie territoriale und inhaltliche Verbreitung

Mit Experimentierklauseln (auch als „Erprobungsklauseln“, „Öffnungsklauseln“, oder „Versuchsklauseln“ bezeichnet) lässt der Gesetzgeber punktuelle Abweichungen von einer Rechtsvorschrift zu. Dabei sieht die Experimentierklausel selbst keine andere materielle Regel vor, sondern ermächtigt stattdessen die Verwaltung, eine alternative Regel für das Experimentieren zu erlassen.

Auf diese Weise sollen Tests für verschiedene Formen von Innovation in der Praxis ermöglicht werden. Einerseits werden Sie eingesetzt, um technologische Neuerungen durch private Innovationsakteure, etwa im Mobilitätsbereich (zB autonomes Fahren) oder im Energiebereich (zB dezentrale Energieversorgung), zu fördern. Andererseits werden sie auch verwendet, um Verwaltungsverfahren oder organisationsrechtliche Bestimmungen, etwa im Bildungsbereich (zB Schulversuche) oder im Asylwesen (zB beschleunigtes Verfahren), zu verbessern. In letzterem Fall ist es die Verwaltung selbst, die experimentiert.

Zumeist delegieren die hier untersuchten Gesetzgeber die Konkretisierung der gesetzlichen Experimentierklauseln an die Verwaltung. Der Verwaltung werden in den meisten der untersuchten Beispiele konkrete Grenzen gesetzt. Ausnahmeregeln dürfen zB nur zum Zweck der Erprobung neuer Modelle oder zum Zweck der Durchführung wissenschaftlicher Studien erlassen werden. Gefahren für Rechte Dritter dürfen laut Experimentierklausel durch das jeweilige Experiment nicht entstehen. Die Ausnahmen sind darüber hinaus regelmäßig zu befristen.

Innerhalb Europas sind Experimentierklauseln weitverbreitet. Insbes. in der Schweiz und in den Niederlanden werden sie bewusst als Mittel zum Experimentieren verwendet. Ihr sachlicher Anwendungsbereich liegt – wie bereits erwähnt – vorwiegend in den Bereichen Mobilität und Infrastruktur, vereinzelt auch im Bildungsbereich und im Asylwesen.

B. Beispiele

a. Mobilität

aa. Österreich

Auf dem Gebiet der Mobilität gibt es in Österreich besonders viele Beispiele von Experimentierklauseln.

- § 34 Abs 1 KFG erlaubt es dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) beispielsweise, unter bestimmten Bedingungen die Verwendung von Fahrzeugen zu genehmigen, obwohl sie den Vorschriften des KFG nicht entsprechen. Der BMVIT kann Typen von solchen Fahrzeugen „auf Antrag des Erzeugers“ genehmigen, wenn die Verwendung erstens „zum Zwecke der Erprobung“ erfolgt und wenn zweitens „dagegen vom Standpunkt der Verkehrs- und Betriebssicherheit keine Bedenken bestehen“.
- § 34 Abs 6 KFG bietet eine Grundlage für Verordnungen, in denen der BMVIT von Bestimmungen des KFG zur Bauart und Ausrüstung von Fahrzeugen abweichen kann. Auch dies darf nur „zum Zwecke der Erprobung“ erfolgen und nur wenn „dagegen vom Standpunkt der Verkehrs- und Betriebssicherheit keine Bedenken bestehen“. Die Bestimmung ist insbes. im Zusammenhang mit dem Testen von autonomem Fahren relevant.
- § 102 Abs 3a KFG erlaubt es Lenkern, bestimmte Fahraufgaben auf im Fahrzeug vorhandene Assistenzsysteme oder automatisierten oder vernetzten Fahrsystemen zu übertragen. Dies ist nur dann erlaubt, wenn:
 1. eine Verordnung dafür erlassen wird; und
 2. diese Systeme genehmigt sind oder den in der Verordnung festgelegten Anforderungen für Testzwecke entsprechen.

Gem § 102 Abs 3b KFG hat der BMVIT fünf Bedingungen festzulegen, unter denen bestimmte Fahraufgaben übertragen werden können:

1. in welchen Verkehrssituationen;
2. auf welchen Arten von Straßen;
3. bis zu welchen Geschwindigkeitsbereichen;
4. bei welchen Fahrzeugen; und
5. an welche Assistenz- oder Fahrsysteme Fahraufgaben übertragen werden können.

Auf der Grundlage von § 34 Abs 6 KFG sowie § 102 Abs 3a und 3b KFG hat der BMVIT die Automatisiertes Fahren Verordnung (AutomatFahrV) erlassen. Sie erlaubt den Einsatz nicht genehmigter Assistenz- oder Fahrsysteme im öffentlichen Straßenverkehr zu Testzwecken in bestimmten Anwendungsfällen. Die Anwendungsfälle sind:

1. autonome Kleinbusse, die bei einer Geschwindigkeit bis zu 20 km/h alle Fahraufgaben übernehmen können;
 2. Autobahnpielen mit automatischem Spurwechsel; und
 3. selbstfahrende Heeresfahrzeuge, die alle Fahraufgaben selbst oder teleoperiert übernehmen können.
- Als Grundlage für die Durchführung einer Studie der Technische Universität Wien zur Vorbereitung, Begleitung, Durchführung und Auswertung des Pilotversuchs „Rechtsabbiegen bei Rot“ wurde 2018 mit der 30. StVO-Novelle ein § 38 Abs 5a und 5b in die StVO eingefügt. Der Pilotversuch könnte bei positivem Ergebnis der Studie in eine entsprechende Novellierung der Straßenverkehrsordnung (StVO) münden, durch die das Rechtsabbiegen bei Rot regulär in die StVO aufgenommen wird.

Gem § 38 Abs 5a und 5b StVO kann der BMVIT per Verordnung Kreuzungen bestimmen, an denen Lenker unter folgenden Bedingungen „trotz rotem Licht rechts abbiegen dürfen“:

1. Sie haben zuvor angehalten;
2. eine Behinderung oder Gefährdung anderer VerkehrsteilnehmerInnen, insbes. des Fußgänger- und Fahrzeugverkehrs der freigegebenen Fahrtrichtung, ist ausgeschlossen; und
3. neben dem roten Lichtzeichen ist eine entsprechende Zusatztafel angebracht.

Der BMVIT darf Kreuzungen mit einer entsprechenden Verordnung nur dann bestimmen, wenn dies zum Zweck der „Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen“ erfolgt, wenn „aus Gründen der Verkehrssicherheit keine Bedenken bestehen“ und wenn eine solche Untersuchung „im Interesse des Straßenverkehrs gelegen ist. [...]“.

Von der Verordnungsermächtigung wurde bislang kein Gebrauch gemacht. Die Zukunft des Pilotversuchs ist derzeit ungewiss.

- Ein weiteres Beispiel ist § 26 Abs 6 Führerscheingesetz (FSG), der die Grundlage für die Führerscheingesetz-Alternative Bewährungssystemverordnung (FSG-ABS) („Alkohol-Wegfahrsperr“) bietet. „Zum Zwecke der Durchführung von wissenschaftlichen Untersu-

chungen“ kann der BMVIT für die Entziehung der Lenkberechtigung aufgrund von Alkoholdelikten von den Bestimmungen des FSG abweichende Regelungen festlegen. Solche abweichenden Regeln kann er nur dann vorsehen, wenn eine solche Untersuchung „im überwiegenden Interesse der Verkehrssicherheit“ gelegen ist. Der maximale Zeitraum der Erprobung beträgt fünf Jahre ab dem Inkrafttreten der Verordnung.

In der Verordnung hat der BMVIT die näheren Voraussetzungen zu bestimmen:

1. die Voraussetzungen für die Teilnahme an der Untersuchung;
 2. die Inhalte und den Ablauf des Verfahrens;
 3. die Beendigung des Verfahrens und den Ausschluss aus dem Verfahren;
 4. die vorläufige Teilnahme an dem Verfahren;
 5. die durchführenden Institutionen, Personen und Geräte; und
 6. die Meldepflichten.
- Gem § 20 Abs 3 StVO kann der BMVIT außerdem zur Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen „für alle oder bestimmte Straßen“ durch Verordnung eine abweichende Höchstgeschwindigkeit bestimmen. Solche Geschwindigkeitsbeschränkungen dürfen „nur im unbedingt nötigen Ausmaß und höchstens für die Dauer eines Jahres“ verordnet werden. Sie dürfen weiters nicht für den gleichen Zweck innerhalb von fünf Jahren wiederholt werden.

Geschwindigkeitsbegrenzungen zur Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen darf der BMVIT nur dann erlassen, wenn die Untersuchung „von der Behörde oder vom Straßenerhalter in Auftrag gegeben“ wird und wenn sie „im überwiegenden Interesse des Straßenverkehrs“ gelegen ist. Dazu zählen „insbes. Untersuchungen über die Ursachen von Straßenverkehrsunfällen und Untersuchungen über die Lärm- und Schadstoffemissionen auf Straßen“.

bb. Deutschland

Gem § 2 Abs 7 Personenbeförderungsgesetz kann die zuständige Verwaltungsbehörde Abweichungen von Vorschriften des Gesetzes auf Antrag „im Einzelfall“ genehmigen. Dies ist nur zum Zweck der „praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel“ und nur „so weit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen“ zulässig. Die Genehmigung kann „für die Dauer von höchstens vier Jahren“ erteilt werden.

cc. *Niederlande*

Artikel 149aa der niederländischen Straßenverkehrsordnung ermöglicht den Behörden ein punktuell Abweichen von einzelnen Bestimmungen der Straßenverkehrsordnung und anderer Gesetze zu experimentellen Zwecken. Langfristig soll das Gesetz das Testen von autonomen Fahrzeugen auf niederländischen Straßen ermöglichen.

Dafür müssen u.a. Angaben zum Zweck des Experiments, den betroffenen Straßenabschnitten, dem Zeitraum des Experiments sowie zu Sicherheitsvorkehrungen und der Evaluation des Experiments gemacht werden. Weiters müssen die Antragsteller die Bestimmungen nennen, denen derogiert werden soll.

b. Bildungssektor

aa. *Österreich*

- Als Beispiel österreichischer Experimentierklauseln im Bildungsbereich sind Schulversuche nach § 7 Abs 1 Schulorganisationsgesetz (SchOG) zu nennen. Im Rahmen der Kompetenzverteilung kann die zuständige Bundesministerin „zur Erprobung besonderer pädagogischer oder schulorganisatorischer Maßnahmen“ Schulversuche „an bestimmten öffentlichen Schulen“ durchführen.

In einem Schulversuchsplan müssen „Ziel des Schulversuches“, „die Einzelheiten der Durchführung“ und „seine Dauer“ festgelegt werden. Nach Ablauf des Schulversuchs ist er je nach Zielerreichung „in das Regelschulwesen überzuführen“. Jeder Schulversuch ist von der zuständigen Schulbehörde „zu betreuen“, „zu beaufsichtigen“ und „zu evaluieren“.

- Von Schulversuchen nach § 7 sind Modellversuche an allgemein bildenden höheren Schulen (AHS) nach § 7a zu unterscheiden („Gesamtschule in der Unterstufe“). Hier handelt es sich um „Modellversuche“ zur Verschiebung der Bildungslaufbahnentscheidung. Die zuständige Bundesministerin richtet den Modellversuch auf Antrag der Bildungsdirektion ein. Sie kann auf Grundlage des Antrages der Bildungsdirektion Modellpläne, die „die Details der Umsetzung des Antrages“ regeln, erlassen. Jeder Modellversuch muss sich auf „klar definierte Schulstandorte“ beziehen und erstreckt sich über einen Zeitraum von vier Jahren.
- Zur generellen Unterstützung der „evidenzbasierten Steuerung und Entwicklung des österreichischen Schulwesens“ beschloss der Nationalrat außerdem kürzlich, ein Institut des Bundes für Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen einzurichten. Die Kernaufgaben des IQS sind:
 1. Mitwirkung am Bildungsmonitoring und an Maßnahmen der Qualitätssicherung;

2. Mitwirkung an der Qualitätsentwicklung im Schulsystem; und
3. Durchführung von Analysen und Bereitstellung von Evidenzen für bildungspolitische Entscheidungen und für die Schulverwaltung.

bb. Deutschland

Die „Erprobungsklausel“ des § 7a Berliner Hochschulgesetz erlaubt Universitäten, für eine begrenzte Zeit von bestimmten Vorschriften des BerlHG abzuweichen, „um neue Modelle der Leitung, Organisation und Finanzierung zu erproben“. Die zuständige Senatsverwaltung kann auf Antrag einer Hochschule, „für eine begrenzte Zeit“ Abweichungen von organisationsrechtlichen Vorschriften zulassen. Dies darf nur insoweit zugelassen werden, als es erforderlich ist, „um neue Modelle der Leitung, Organisation und Finanzierung zu erproben“, die dem „Ziel einer Vereinfachung der Entscheidungsprozesse und einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, insbes. der Erzielung eigener Einnahmen der Hochschule“, dienen.

c. Asylwesen

Gem Art 112b des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG) kann der Schweizer Bundesrat „Testphasen zur Beurteilung neuer Verfahrensabläufe“ vorsehen.

Abgewichen werden kann vom AsylG und dem Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) bei der Ausgestaltung des erstinstanzlichen Asylverfahrens und des Wegweisungsverfahrens und damit zusammenhängenden Finanzierungsfragen. Während Testphasen kann die Beschwerdefrist von 30 Tagen (gem Art 108 Abs 1 AsylG) auf zehn Tage verkürzt werden, „wenn der wirksame Rechtsschutz der betroffenen Asylsuchenden [...] gewährleistet ist“.

Solche Testphasen sind dann zulässig, wenn sie „aufgrund von aufwendigen, organisatorischen und technischen Massnahmen“ vor Erlassen eines Gesetzes notwendig sind. Die Maximaldauer der Testphasen beträgt zwei Jahre. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Testphasen durch Verordnung. Unter anderem muss die Verordnung alle Gesetzesbestimmungen auflisten, von denen abgewichen wird.

Die Testphasenverordnung (TestV) vom 4. September 2013 macht von der Grundlage des Art 112b AsylG Gebrauch.

Asylsuchende, die an der Testphase teilnehmen sollen, „werden nach dem Zufallsprinzip bestimmt“. Dabei werden die Grundsätze der Einheit der Familie und des Kindeswohls beachtet. „Aus der Teilnahme an den Testphasen dürfen den Asylsuchenden“ in der Sache „keine Vor- oder Nachteile erwachsen“. „Asylsuchende haben keinen Anspruch auf Behandlung ihres Asylgesuchs innerhalb oder ausserhalb von Testphasen.“

Die Frist für das Rechtsmittel gegen einen Asylbescheid im Rahmen des beschleunigten Verfahrens, das in der Testphase zur Anwendung kommt, beträgt zehn Tage. Als Ausgleich zu dieser Verfahrensstraffung haben Asylsuchende Anspruch auf eine unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung. Die Testphasen werden evaluiert (dazu im Detail unter Kapitel 0).

Der Versuch war ursprünglich mit 28. September 2015 befristet, wurde aber um vier Jahre bis zum 28. September 2019 verlängert.

d. Energiesektor

aa. Deutschland

Im Energierecht ermächtigt § 119 EnWG (Deutschland) die Bundesregierung, abweichende Regelungen zu Netzentgelten zu erlassen. Dies dient dem Zweck, TeilnehmerInnen eines Forschungs- und Entwicklungsprogramms zur Energiewende zu fördern.

Abweichende Regelungen dürfen nur getroffen werden, wenn sie zur „Sammlung von Erfahrungen und Lerneffekten im Sinn der Ziele des Förderprogramms“ beitragen, und wenn sichergestellt wird, dass resultierende finanzielle Gewinne den TeilnehmerInnen und gegebenenfalls den Netzbetreibern zukommen. Die Regelungen sind auf die TeilnehmerInnen an dem Förderprogramm beschränkt und laufen spätestens am 30. Juni 2022 aus.

bb. Niederlande

Im Jahr 2015 wurde in den Niederlanden ein Gesetz beschlossen, das das Wirtschaftsministerium ermächtigt, Abweichungen vom Niederländischen Elektrizitätsgesetz zuzulassen.

Konkret darf von Art 16(3) *leg cit* abgewichen werden. Diese Bestimmung schränkt den Kreis der Netzbetreiber auf bestimmte Betreiber ein und verhindert somit Experimente sogenannter „Energiekollektive“, die Energie untereinander teilen oder andere kommunale Projekte zur Energiegewinnung unternehmen möchten.

cc. Europäische Union

Ähnlich dem Niederländischen Elektrizitätsgesetz schuf der Gesetzgeber der EU kürzlich mit dem „clean-energy-package“ neue Möglichkeiten am Energiemarkt teilzunehmen. Zu diesem Zweck führte er u.a. neue Rollen am Energiemarkt ein. Dazu zählen 1. „aktive Kunden“ und 2. „Bürgerenergiegemeinschaften“.

Hintergrund der Einführung neuer MarktteilnehmerInnen sind vor allem „technologische Fortschritte bei der Netzverwaltung und der Erzeugung von erneuerbarer Elektrizität“ sowie „die

Abkehr von der Stromerzeugung in großen zentralen Erzeugungsanlagen hin zur dezentralen Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen und hin zu dekarbonisierten Märkten“.

Diese Entwicklungen machen es notwendig, „die Elektrizitätsmärkte flexibler zu gestalten und alle Akteure – darunter die Erzeuger von erneuerbarer Energie, neue Energiedienstleistungsunternehmen, Energiespeicherbetreiber und Lastmanager – vollständig [in die Elektrizitätsmärkte] einzubinden“. Ziel ist es, ein Marktumfeld zu schaffen, „in dem sich Flexibilität und Innovation lohnen“.

Aktive Kunden sind Endkunden, die selbst erzeugte Elektrizität verbrauchen, speichern oder verkaufen oder an Flexibilitäts- oder Energieeffizienzprogrammen teilnehmen, „sofern es sich bei diesen Aktivitäten nicht um die gewerbliche oder berufliche Haupttätigkeit handelt“.

Weitgehend parallel zu den aktiven Kunden ausgestaltet sind die „Eigenversorger im Bereich erneuerbare Elektrizität“. Ein wesentlicher Unterschied zu aktiven Kunden ist die Einschränkung auf erneuerbare Energien.

Aufbauend auf dem Prinzip der aktiven Kunden sind Bürgerenergiegemeinschaften Rechtspersonen, die in der „Erzeugung [...], Verteilung, Versorgung, Verbrauch, Aggregation“ oder Speicherung von Energie tätig sind sowie „Energieeffizienzdienstleistungen [...] für seine Mitglieder oder Anteilseigner“ erbringen können.

Der Hauptzweck von Bürgerenergiegemeinschaften besteht darin, „ihren Mitgliedern oder Anteilseignern oder den lokalen Gebieten, in denen sie tätig ist, Umwelt-, Wirtschafts- oder soziale Gemeinschaftsvorteile zu bieten“.

Bürgerenergiegemeinschaften können auch Verteilernetzbetreiber sein. „Sobald eine Bürgerenergiegemeinschaft den Status eines Verteilernetzbetreibers erhält, sollte sie wie ein Verteilernetzbetreiber behandelt werden und den gleichen Verpflichtungen unterliegen.“

Art 16 RL (EU) 2019/944 sieht zu diesem Zweck u.a. vor, dass

1. „Mitglieder oder Anteilseigner einer Bürgerenergiegemeinschaft ihre Rechte und Pflichten als Haushaltskunden oder aktive Kunden nicht verlieren“;
2. „der jeweilige Verteilernetzbetreiber [...] mit Bürgerenergiegemeinschaften zusammenarbeitet, um Stromübertragungen innerhalb von Bürgerenergiegemeinschaften zu erleichtern“; und
3. „Bürgerenergiegemeinschaften diskriminierungsfreien, fairen, verhältnismäßigen und transparenten Verfahren, Abgaben und Umlagen unterworfen sind [...]“.

Dies soll Bürgerenergiegemeinschaften ermöglichen, entweder direkt oder über Aggregatoren diskriminierungsfreien Zugang zum Elektrizitätsmarkt zu erhalten, dort diskriminierungsfrei und verhältnismäßig behandelt zu werden, und innerhalb der Bürgerenergiegemeinschaft Elektrizität, die mit Erzeugungsanlagen im Eigentum der Gemeinschaft erzeugt wird, gemeinsam nutzen zu können.

Für die von ihnen im Stromnetz verursachten Ungleichgewichte sind die Bürgerenergiegemeinschaften finanziell verantwortlich.

Weitgehend parallel zu den Bürgerenergiegemeinschaften ausgestaltet sind „Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften“. Wesentliche Unterschiede zu Bürgerenergiegemeinschaften sind Einschränkung auf erneuerbare Energien, umgekehrt die nicht vorhandene Einschränkung auf Strom sowie die nicht vorhandene Möglichkeit, Verteilernetzbetreiber zu sein.

Die neuen Rollen am Elektrizitätsmarkt können insofern als Experimentierklauseln im weiteren Sinn bezeichnet werden, als sie einen flexibleren Rahmen für Innovation unter MarktteilnehmerInnen ermöglichen (wollen). Im Gegensatz zu Experimentierklauseln im engeren Sinn sind die Bestimmungen allerdings nicht zeitlich befristet und auch nicht auf experimentelle Zwecke beschränkt.

C. Zwischenergebnis

Experimentierklauseln sind in den untersuchten Rechtsordnungen ein etabliertes Instrument, um zum Zweck des Experimentierens von Regeln verschiedener Sachbereiche abweichen zu können.

Typische Anwendungsbeispiele für Experimentierklauseln im Bereich Mobilität sind Anforderungen an Fahrzeuge, Lenkerpflichten, Personenbeförderungsbedingungen und Straßenverkehrsregeln (zB in Österreich und Deutschland) sowie im Bereich der (Energie-)Infrastruktur die Öffnung bestimmter Rollen, wie etwa der des Verteilernetzbetreibers (zB in den Niederlanden oder auf EU-Ebene). Auch in der Verwaltung werden Experimentierklauseln eingesetzt, hauptsächlich um organisations- und verfahrensrechtliche Bestimmungen zu testen. Dazu zählen etwa Schulorganisationsrecht (zB in Österreich), Hochschulrecht (zB in Deutschland) und Asylrecht (zB in der Schweiz).

In der Regel sind Experimentierklauseln als Ermächtigungen der Verwaltung ausgestaltet. Zumeist sieht der Gesetzgeber hier ein standardisiertes Verfahren vor, dem die Verwaltungsbehörde zu folgen hat, um Ausnahmen auf Basis einer Experimentierklausel zu erlassen. Neben Delegierungen an die Verwaltung können auch Richtlinien der EU Experimentierklauseln für

die nationalen Gesetzgeber der Mitgliedstaaten beinhalten (wie zB im Fall der Bürgerenergiegemeinschaften, wobei in diesem Beispiel einzelne Elemente einer Experimentierklausel fehlen).

Die untersuchten Experimentierklauseln sind – wie der Ausdruck „Experimentierklausel“ nahelegt – auf experimentelle Zwecke beschränkt. Diese Beschränkung erfolgt durch Formulierungen wie zB „zum Zwecke der Erprobung“, „für Testzwecke“, „zum Zweck der Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen“, „zum Zweck der „praktischen Erprobung“, „zu experimentellen Zwecken“, „um neue Modelle der Leitung, Organisation und Finanzierung zu erproben“, für „Testphasen zur Beurteilung neuer Verfahrensabläufe“, oder zur „Sammlung von Erfahrungen und Lerneffekten“.

In manchen Fällen werden höhere Anforderungen an die Experimentierklausel gestellt. Der bloße Experimentierzweck reicht dann nicht, er muss darüber hinaus zB „im Interesse des Straßenverkehrs gelegen“ sein.

Weiters wird das Interesse am Experimentieren regelmäßig gegen andere Interessen abgewogen, bzw. diesen hintangestellt. So darf von Experimentierklauseln in den untersuchten Rechtsordnungen zB nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn „dagegen vom Standpunkt der Verkehrs- und Betriebssicherheit keine Bedenken bestehen“, „soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen“, oder wenn den Involvierten daraus „keine Vor- oder Nachteile erwachsen“.

In manchen Fällen dürfen andere Interessen entgegenstehen, solange der Zweck des Experimentierens überwiegt, zB wenn der Gebrauch der Experimentierklausel „im überwiegenden Interesse der Verkehrssicherheit“ oder „im überwiegenden Interesse des Straßenverkehrs“ gelegen ist.

Die Experimente aufgrund von Experimentierklauseln sind regelmäßig befristet. Wenn die Experimentierklausel selbst eine konkrete Befristung vorsieht, beläuft sie sich auf ein bis fünf Jahre.

Obwohl Experimentierklauseln keineswegs neu sind, erfreuen sie sich seit wenigen Jahren großer Beliebtheit, um komplexe Vorhaben – seien sie privater, seien sie behördlicher Natur –, deren Auswirkungen schwer abschätzbar sind, in einem gesetzlichen Rahmen testen zu können.

4. Sunset Provisions

A. Konzept sowie territoriale und inhaltliche Verbreitung

Sunset provisions (auch *sunset clauses* oder *sunset acts*, auf Deutsch „Zeitgesetze“) sind rechtliche Bestimmungen, die befristet in Kraft stehen, also Gesetze mit Ablaufdatum. Die Praxis, *sunset provisions* zu beschließen, wird als *sunset legislation* bezeichnet.

Es gibt unterschiedliche Gründe, Rechtsvorschriften befristet zu beschließen. Dazu zählen

1. die zahlenmäßige Reduzierung der gültigen Gesetze („Rechtsbereinigung“);
2. Deregulierungsbestrebungen, also eine qualitative Reduktion der Regulierungsintensität;
3. die Stärkung der Legislative gegenüber der Exekutive durch wiederkehrende Evaluationspflichten;
4. die Regelung eines einzigen ganz bestimmten Sachverhalts durch sogenannte „Maßnahmengesetze“;
5. die Regelung dynamischer Sachmaterien wie etwa der Raumplanung oder der Steuerpolitik („temporäres Problem“);
6. die Umsetzung aktueller und kurzfristiger Lenkungsmaßnahmen („temporäres Engagement des Staates“) wie etwa Finanzhilfen;
7. die Erprobung der Praxistauglichkeit einer Regelung, deren Auswirkungen nicht oder nicht in allen ihren Facetten absehbar ist („experimentelle Gesetzgebung“, siehe dazu das nächste Kapitel 5).

Die praktische Umsetzung von *sunset legislation* erfolgt über Befristungen entweder nur im Bedingungsereich einer Norm (zB „Diese Bestimmung ist nur auf Sachverhalte anzuwenden, die sich vor dem 1.1.2019 ereignet haben“) oder sowohl im Bedingungsereich als auch im Rechtsfolgenbereich („Diese Bestimmung tritt mit 1.1.2019 außer Kraft“). Der Zeitpunkt des Außerkrafttretens kann theoretisch auch indirekt bestimmt werden („Diese Bestimmung tritt außer Kraft, wenn Ereignis X eintritt.“).

Die Idee der *sunset provisions* geht auf den US-Amerikaner Theodore J. Lowi und sein 1969 veröffentlichtes Werk „The end of liberalism“ zurück. Hintergrund der *sunset legislation* waren nach Meinung mancher „konservative Bestrebungen zur Eindämmung bzw. zum Abbau des Staates“. Nach Meinung anderer zielten *sunset provisions* ursprünglich drauf ab, „die parlamentarische Kontrolle der Exekutive zu verbessern“.

Sunset provisions wurden in den 1970er und 1980er Jahren vor allem auf Ebene einzelner US-Bundesstaaten beschlossen. Erstmals wurde ein *sunset act* 1976 im Bundesstaat Colorado beschlossen. Es folgte eine kurze Phase bis in die frühen 1980er Jahre, in der noch 30 andere Bundesstaaten der USA *sunset acts* beschlossen. Danach wurden keine neuen *sunset acts* mehr geschaffen. Heute haben *sunset provisions* in den USA praktisch keine Bedeutung mehr. Dafür wurden sie erneut in Europa aufgegriffen, und zwar mit den Zielen „Überregulierung“ hintanzuhalten und durch kürzere Lebenszyklen der Gesetze schneller auf Innovation regulatorisch reagieren zu können.

B. Beispiele

a. Deregulierung

aa. Österreich

Das österreichische Deregulierungsgrundsatzgesetz 2017, das den Deregulierungsauftrag des Deregulierungsgesetz 2001 ersetzte, sieht in § 1 Abs 5 leg cit vor, dass Rechtsvorschriften des Bundes „nach Möglichkeit nur für einen bestimmten, von vornherein festgelegten Zeitraum in Geltung treten [sollen]“. Vor Ablauf der Gültigkeit sollen die befristeten Rechtsvorschriften „im Hinblick auf weitere Notwendigkeit“ evaluiert werden. Als Beispiel kann der Ministerialentwurf zur Einführung einer *regulatory sandbox* in Österreich (siehe Kapitel aa) genannt werden. Dem ME zufolge soll die neu einzuführende Bestimmung nach knapp dreieinhalb Jahren evaluiert werden und außer Kraft treten. In den Erläuterungen wird an dieser Stelle ausdrücklich auf das Deregulierungsgrundsatzgesetz 2017 verwiesen.

Bemerkenswert ist dabei, dass auch das Deregulierungsgrundsatzgesetz 2017 selbst befristet ist und gem § 2 Abs 1 am 30. Juni 2020 außer Kraft tritt. Bis Ende Juni 2019 soll es evaluiert werden.

bb. Deutschland

- Eine Verwaltungsanordnung im deutschen Bundesland Rheinland-Pfalz bestimmte schon im Jahr 1980, dass Rechtsvorschriften auf fünf Jahre befristet erlassen werden und ihre Gültigkeit höchstens um fünf Jahre verlängert werden kann.
- In Hessen wurden Rechtsvorschriften seit dem Jahr 2001 mit wenigen Ausnahmen auf fünf Jahre befristet beschlossen. Zehn Jahre später beschloss der Hessische Landtag ein Gesetz, mit dem diese pauschale Befristung ausdifferenziert wurde. In einigen Fällen wurde die Geltungsdauer von Gesetzen von fünf auf acht Jahre erhöht und zahlreiche befristete Rechtsvorschriften wurden gänzlich entfristet.

b. Rechtsbereinigung

Das Zweite Bundesrechtsbereinigungsgesetz (2. BRBG) Österreichs ist zwar selbst nicht befristet, setzte allerdings mit einer Generalklausel alle Bundesgesetze und Verordnungen, die vor dem Jahr 2000 kundgemacht wurden, zum 31. Dezember 2018 außer Kraft, wenn sie nicht ausdrücklich in Kraft belassen werden sollten.

c. Dynamische Materie

- Ein Beispiel des österreichischen Planungsrechts, dessen Regelungssachverhalte oft in ständiger Veränderung begriffen sind, ist die Erklärung zum Bundesstraßenplanungsgebiet. Wird ein Gebiet gem § 14 Abs 1 Bundesstraßengesetz 1971 (BStG 1971) vom BMVIT durch Verordnung zum Bundesstraßenplanungsgebiet erklärt, sind die damit verbundenen Rechtsfolgen gem § 14 Abs 5 leg cit auf höchstens fünf Jahre beschränkt.
- Auch das Bundesverfassungsgesetz über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden wurde im Jahr 2015 befristet bis 31. Dezember 2018 erlassen.
- § 23 Abs 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) 1989 legte erstmals die FAG-Periode auf vier Jahre fest.

d. Temporäre Lenkung

aa. Österreich

- Die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gem Art 15a B-VG über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung wurde 2010 befristet bis 31.12.2016 (Ende der FAG-Periode) abgeschlossen.
- Das Ökoprämiengesetz hingegen wurde nicht insgesamt, sondern nur in seinem Anwendungsbereich befristet abgeschlossen. Der Anwendungsbereich ist gem § 1 Abs 1 leg cit auf den Zeitraum von 1. 4. 2009 bis 31. 12. 2009 beschränkt. Gem Regel 42 der Legistischen Richtlinien genügt ein Hinweis auf die befristete Regelung bloß im materiellen Teil der Rechtsvorschrift nicht für eine klare Befristungsregelung. Vielmehr sollte die Befristung ausdrücklich in der Inkrafttretensklausel angeordnet werden.

bb. Schweiz

Ein Beispiel einer befristeten Rechtsvorschrift in der Schweiz ist die Verordnung vom 15. Oktober 2008 über die Rekapitalisierung der UBS im Gefolge der Bankenkrise. Sie bietet die

Rechtsgrundlage für eine konkrete Handlung, und zwar, dass der Bund eine Pflichtwandelanleihe an der UBS AG „zeichnet und liberiert“. Die Verordnung gilt längstens „bis zur vollständigen Abwicklung der Transaktionen nach Artikel 1 Absatz 2“.

C. Zwischenergebnis

Sunset legislation, also die Praxis, die Gültigkeit von Gesetzen grundsätzlich zu befristen, entsprang einem libertären Verständnis von Gesetzgebung in den USA der 1970er-Jahre. Seit etwa 20 Jahren findet *sunset legislation* vermehrt Beachtung in den untersuchten Rechtsordnungen im deutschsprachigen Raum.

Der typische Zweck von *sunset provisions* liegt in der zahlenmäßigen Reduzierung von Rechtsvorschriften, was zwar oft als „Deregulierung“ bezeichnet wird, jedoch nicht immer eine Deregulierung im Sinne einer qualitativen Senkung der Regelungsintensität bewirkt. *Sunset provisions* findet man auch überdurchschnittlich oft in Rechtsbereichen, die sich entweder zyklisch verändern (wie zB das Budgetrecht) oder die besonders dynamische Sachverhalte regeln (wie zB das Planungsrecht). Von *sunset legislation*, die die gesamte Rechtsordnung abdeckt, sind die wenigen Gesetzgeber, die einen solchen Versuch unternommen haben, inzwischen wieder abgekommen.

In Österreich werden *sunset provisions* selektiv zur „Deregulierung“ verwendet. In bestimmten deutschen Bundesländern wurde eine Reduzierung der Zahl von Rechtsvorschriften durch *sunset legislation* besonders radikal verfolgt. Von dieser Praxis sind diese Landesgesetzgeber jedoch wieder abgekommen. In der Schweiz werden Befristungen von Erlassen als Ganzes eher sparsam eingesetzt.

Insgesamt schenkt die Literatur der Evaluationsverpflichtung, die regelmäßig mit einer *sunset provision* einhergeht, mehr Beachtung als der Befristung selbst. Dem Aspekt der Evaluierung widmet sich Unterabschnitt 6 in diesem Kapitel.

5. Experimentelle Gesetzgebung

A. Konzept sowie territoriale und inhaltliche Verbreitung

Experimentelle Gesetzgebung kann als Spezialform von *sunset legislation* bezeichnet werden. Die einzelnen experimentellen Gesetze werden „Experimentier-, Erprobungs-, Test- oder Versuchsgesetze“, in der Schweiz „Versuchserlasse“ genannt. Bei Experimentiergesetzen handelt sich um jene befristeten Gesetzesbestimmungen, die deshalb befristet beschlossen werden, weil ihre Auswirkungen noch erprobt werden sollen.

Experimentelle Gesetzgebung dient der Erfahrungssammlung mit (vorläufig) verbindlichen Gesetzen. Sie wird regelmäßig dann eingesetzt, wenn der zu regelnde Sachverhalt besonders komplex ist oder der Gesetzgeber schlicht noch sehr wenig Erfahrung mit dem Sachverhalt hat, weil er neu ist.

Bevor ein Experimentiergesetz verlängert oder in ein auf unbestimmte Zeit gültiges Gesetz überführt wird, wird es in der Regel evaluiert. Diese Evaluation am Ende der Testphase ist ein wesentlicher Bestandteil von Experimentiergesetzen. (Zur Evaluierung siehe auch Kapitel 6.)

Vor allem in Deutschland und in der Schweiz sind Experimentiergesetze bzw. Versuchserlasse als gängige Praxis etabliert und in der Literatur behandelt. Eingesetzt werden sie in verschiedenen Sachbereichen (zB Verwaltungsorganisation, Grundeinkommen), denen gemein ist, dass sie komplex oder neu (oder beides) sind.

B. Beispiele

a. Österreich

Die Volksanwaltschaft wurde mit dem Bundesgesetz vom 24. Feber 1977 über die Volksanwaltschaft geschaffen. Gem § 28 wurde das Bestehen der Volksanwaltschaft zunächst auf 6 Jahre befristet. Aus den parlamentarischen Materialien ergibt sich auch, dass das Gesetz zum Zweck der Erprobung bzw. zum Zweck des Beweises seiner Nützlichkeit auf sechs Jahre befristet wurde:

„Dr. Heinz Fischer: [...] Wir glauben, daß diese Volksanwaltschaft [ihre] Existenzberechtigung selbst unter Beweis stellen kann, unter Beweis stellen soll und auch unter Beweis stellen wird. Wir vertrauen darauf, [...] daß nach sechs Jahren so viele Beweise für die Zweckmäßigkeit, Nützlichkeit und Sinnhaftigkeit einer Volksanwaltschaft vorliegen werden, daß die Bestätigung unseres heutigen Beschlusses und vielleicht die Korrektur in der einen oder anderen Beziehung – das weiß ich nicht – eine Selbstverständlichkeit sein wird.“

Noch vor Ablauf der Frist wurde die Volksanwaltschaft jedoch 1981 auf unbestimmte Zeit eingerichtet und die Regelung ins B-VG integriert.

b. Deutschland

- Ein Anwendungsgebiet für Experimentiergesetze in Deutschland war beispielsweise die Medienpolitik in den 1980er-Jahren. Hier kann etwa das Bildschirmtextversuchsgesetz in Nordrhein-Westfalen als Beispiel genannt werden. Sein § 1 lautet:

„[...] Zur Erprobung von Bildschirmtext wird in einem begrenzten Versuchsgebiet ein befristeter Feldversuch durchgeführt, an dem vielfältige Anbieter von Informationen und anderen Diensten teilnehmen; jeder Anbieter hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf Teilnahme am Feldversuch. [...] Der Feldversuch dauert längstens drei Jahre. Die Landesregierung wird ermächtigt, Beginn und Dauer des Feldversuchs durch Rechtsverordnung festzusetzen. [...]“

- Ein weiteres Beispiel ist das Modellprojekt zur optionalen Auszahlung eines Grundeinkommens anstelle der Leistungen der KünstlerInnensozialversicherung. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags qualifizierte es ausdrücklich als ein Beispiel experimenteller Gesetzgebung.
- Dem Gesetzgeber gebührt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) bei „komplexen, in der Entwicklung begriffenen Sachverhalten“ eine angemessene Frist zur Sammlung von Erfahrungen:

„Mängel einer Regelung [geben] erst dann Anlaß zum verfassungsgerichtlichen Eingreifen [...], wenn der Gesetzgeber eine spätere Überprüfung und Verbesserung trotz ausreichender Erfahrungen für eine sachgerechtere Lösung unterläßt.“

Das BVerfG hat vom Gesetzgeber allerdings vielfach die Beobachtung der weiteren Entwicklung eines Sachverhalts – und bei Fehlentwicklungen Nachbesserungen – verlangt. Dies wird auch als „dynamischer Schutz von Grundrechten und Verfassungsprinzipien“ bezeichnet:

„Die Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung (Art 20 Abs 3 GG) erschöpft sich nämlich nicht in der Verpflichtung, bei Erlass eines Gesetzes die verfassungsrechtlichen Grenzen einzuhalten; sie umfaßt auch die Verantwortung dafür, daß die erlassenen Gesetze in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz bleiben [...]“

Experimentelle Gesetzgebung erweitert den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zwar ein wenig, intensiviert aber gleichzeitig diese Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht. Es ist vom BVerfG als rechtmäßig angesehen, bisher aber nur cursorisch geprüft worden. Ob ein Experimentiergesetz auch als solches bezeichnet wird oder ob schlicht ein Gesetz unter Unsicherheiten beschlossen wird, ist für seine Rechtmäßigkeit unerheblich.

Als Materie, in der eine Beobachtungspflicht des Gesetzgebers besonders nahe liegt, kann das Risikoverwaltungsrecht genannt werden. Als Risikoverwaltungsrecht werden jene Bereiche des Verwaltungsrechts bezeichnet, „die gefahrenabwehrrechtlichen Grundsätzen folgen, sich jedoch überwiegend mit Sachverhalten beschäftigen, in denen noch keine

konkrete Gefahr iSd Gefahrenabwehrrechts vorliegt, sondern nur Anhaltspunkte für schädliche Auswirkungen bestehen“.

Unabhängig von der Materie drängt sich bei Paradigmenwechseln oder grundlegende Änderungen von ganzen Regelungskonzepten eine Beobachtungspflicht des Gesetzgebers auf.

c. Schweiz

In der Schweiz werden „Erlasse, welche befristet sind und zugleich eine Evaluationsklausel enthalten“ als Versuchserlasse bezeichnet.

- Bereits im Jahr 1867 gab es in der Schweiz einen Versuchserlass. Es handelt sich dabei um das Reglement vom 27. Juni 1867 über das Öffnen und Schließen des Reusswehres in Luzern. Das Reglement wurde „einstweilen für die Dauer von sechs Jahren“ erlassen. Nach dem Ablauf der sechs Jahre sollte es „unter Berücksichtigung der inzwischen gemachten Erfahrungen einer nochmaligen Prüfung [...] unterworfen werden“.
- Die Testphasenverordnung (TestV) gem Art 112b AsylG (zur gesetzlichen Grundlage siehe bereits unter Kapitel 0) sieht in Art 8 eine Evaluation der Testphasen vor. Evaluiert werden dabei insbes.:
 1. „die Abläufe im erstinstanzlichen Verfahren“;
 2. „die Aufgabenerfüllung des Leistungserbringers“; sowie
 3. „die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der finanziellen und personellen Aufwendungen“.

Die TestV wurde auf zwei Jahre befristet erlassen und einmal um weitere vier Jahre verlängert. Sie tritt gem Art 41 Abs 3 mit 28. 9. 2019 außer Kraft.

C. Zwischenergebnis

Experimentelle Gesetzgebung ist ein möglicher Anwendungsbereich von *sunset legislation* im Bereich der Innovationsregulierung. Es handelt sich bei Experimentiergesetzen um jene befristeten Gesetze, die deshalb befristet beschlossen werden, weil noch Unsicherheit bezüglich des Sachverhalts, der geregelt werden soll, besteht. Ein zentrales Element – wenn auch nicht konstitutiv für das Wesen eines Experimentiergesetzes – ist eine Verpflichtung, das Gesetz vor seinem Ablauf oder seiner Verlängerung zu evaluieren.

Sie werden eingesetzt, um dem Gesetzgeber dabei zu helfen, komplexe Probleme besser zu verstehen und parallel zur technologischen Weiterentwicklung von Produkten oder Dienstleistungen die Regulierung derselben weiterzuentwickeln.

In Deutschland und in der Schweiz machte der Gesetzgeber bereits öfter von Experimentiergesetzen bzw. Versuchserlassen Gebrauch. In Deutschland sind die verfassungsrechtlichen Ansprüche an die Bestimmtheit von Gesetzen für Experimentiergesetze etwas gelockert. Den Gesetzgeber trifft nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts aber eine „erhöhte Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht“.

In Österreich gibt es hingegen nur wenige Beispiele experimenteller Gesetzgebung. Auch die Aufarbeitung der experimentellen Gesetzgebung in der rechtswissenschaftlichen Literatur ist in Deutschland und in der Schweiz umfangreicher als in Österreich.

6. Gesetzesevaluierung

A. Konzept sowie territoriale und inhaltliche Verbreitung

Mittels Gesetzesevaluierungen ermitteln der Gesetzgeber bzw. die Verwaltung die Wirkungen von Recht und bewerten diese systematisch anhand festgelegter Kriterien. Es können ex-post Gesetzesevaluierungen einerseits und ex-ante Gesetzesevaluierungen andererseits unterschieden werden.

Ex-post Evaluierungen sind vor allem im Rahmen von *sunset legislation* vorgesehen oder wenn Gesetze voraussichtlich mit einem besonders hohen finanziellen Aufwand verbunden sind. Sie dienen hauptsächlich dem Zweck der Budgetkontrolle, aber auch der Qualitätssicherung von Gesetzgebung im Allgemeinen. Insbes. Wenn neuartige oder mit Unsicherheiten behaftete Sachverhalte geregelt werden, bieten ex-post Evaluierungen die Möglichkeit für den Gesetzgeber, die mit einem Gesetz gesammelten Erfahrungen für etwaige Novellierungen nutzbar zu machen.

Ex-post Gesetzesevaluierung beziehen sich regelmäßig auf ex-ante Evaluierungen, die vor Beschluss des Gesetzes durchgeführt wurde. Ex-ante Evaluierungen (auch „Gesetzesfolgenabschätzungen“ – GFA) zielen auf die die Abschätzung der Auswirkungen eines Gesetzes ab, bevor dieses beschlossen wird. Ziel einer GFA ist es, im (vor-)parlamentarischen Rechtssetzungsprozess auf Grundlage wissenschaftlicher Untersuchungen Regelungsoptionen „durchzudenken“ und so die erwünschten und unerwünschten Folgen einer neuen Regelung zu prognostizieren.

Sie können sich entweder auf die Darstellung der Konsequenzen einer Neuregelung insgesamt richten oder sich auf bestimmte Normadressaten oder bestimmte Folgearten konzentrieren. Der Schwerpunkt der GFA liegt auf finanziellen (Kosten-)Auswirkungen der Gesetze, wobei es vereinzelte Ansätze, beispielsweise in Bhutan oder Neuseeland, gibt, neben finanziellen Folgen auch andere Messgrößen, wie zB Glück oder psychische Gesundheit der Bevölkerung zu erfassen und Auswirkungen von Gesetzesvorhaben darauf abzuschätzen.

B. Beispiele

a. Ex-post Gesetzesevaluierung

aa. Österreich

Das Deregulierungsgrundsatzgesetz sieht vor, dass Rechtsvorschriften des Bundes „in angemessenen Zeitabständen“ zu evaluieren sind. Von wem diese Evaluierungen durchzuführen sind, bestimmt das Deregulierungsgrundsatzgesetz nicht. Allerdings sind nach § 18 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG) „haushaltsleitende Organe“ iSd § 6 BHG verpflichtet, Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben in Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches intern zu evaluieren. Die interne Evaluierung soll beinhalten:

1. ob Ziel und Maßnahme weiterhin in Einklang stehen;
2. inwiefern die Zielsetzung erreicht wird und wie Maßnahmen sich darauf auswirken;
3. wie hoch die finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt sind.

bb. Deutschland

- Zur Förderung von Evaluierung allgemein hat die deutsche Bundesregierung im September 2013 die Einführung eines systematischen ex-post Evaluierungsverfahrens beschlossen. Es findet auf alle Gesetze und Verordnungen Anwendung, deren ex-ante geschätzter Erfüllungsaufwand eine Million Euro jährlich übersteigt.
- § 135 Abs 1 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) ermächtigt die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, „bis zu einem Prozent der im Eingliederungstitel enthaltenen Mittel“ einzusetzen, „um innovative Ansätze der aktiven Arbeitsförderung zu erproben“. „Die einzelnen Projekte dürfen den Höchstbetrag von zwei Millionen Euro jährlich und eine Dauer von 24 Monaten nicht übersteigen.“ § 135 Abs 2 leg cit sieht eine Evaluierungsverpflichtung vor:

„Die Umsetzung und die Wirkung der Projekte sind zu beobachten und auszuwerten. Über die Ergebnisse der Projekte ist dem Verwaltungsrat nach deren Beendigung ein

Bericht vorzulegen. Zu Beginn jedes Jahres übermittelt die Bundesagentur dem Verwaltungsrat eine Übersicht über die laufenden Projekte.“

cc. Schweiz

Der Bundesrat kann, gestützt auf seine Vollzugsklausel und seine Aufsichtskompetenzen jederzeit Evaluationen veranlassen.

„Seine Dienststellen können gestützt auf die erwähnten Verfassungsgrundlagen bzw. auf ihre aufgabenbezogenen Kompetenzen Evaluationen durchführen (lassen). Sie brauchen dafür keine spezifische gesetzliche Grundlage.“

Damit die aus einer Evaluationsklausel erwachsenden Pflichten ausreichend klar und präzise umschrieben sind, muss die entsprechende Bestimmung folgende Elemente enthalten:

1. die evaluierende bzw. berichterstattende Behörde;
2. den Adressaten der Ergebnisse der Evaluierung;
3. das Ergebnis der Evaluierung, in der Regel in Berichtsform;
4. den Gegenstand der Evaluierung;
5. die Kriterien der Evaluierung; und
6. den Zeitpunkt der Evaluierung.

Darüber hinaus kann die Evaluationsklausel enthalten, welche Behörde für die Evaluierung verantwortlich ist sowie was der Zweck der Evaluierung ist.

Beispiele für Evaluationsklauseln aus dem Schweizer Bundesrecht sind u.a.:

- Art 170 der Bundesverfassung, der die Bundesversammlung verpflichtet dafür zu sorgen, „dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.“;
- Art 19 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, der die zuständigen Beauftragten dazu verpflichtet, „innert drei Jahren nach Inkrafttreten“ des Gesetzes über seine Wirksamkeit und „die durch seine Umsetzung verursachten Kosten“ dem Bundesrat regelmäßig Bericht zu erstatten;

dd. Europäische Union

Das Europäische Parlament, die Kommission sowie der Rat der EU betonen die Wichtigkeit von ex-post Evaluierungen der geltenden Rechtsvorschriften für bessere Rechtsetzung in ihrer interinstitutionellen Vereinbarung. Die Kommission hat daher detaillierte Richtlinien zur Evalu-

ierung von Rechtsakten formuliert. Darin definiert die Kommission Evaluierung als „evidenzbasierte Beurteilung, inwiefern eine Rechtsvorschrift effektiv und effizient ist, inwiefern sie relevant für aktuelle Bedürfnisse ist, ob sie in sich selbst und in Bezug auf andere EU Rechtsvorschriften kohärent ist und ob sie wertbringend für die EU ist“.

2010 hat die Kommission eine spezielle Form der Evaluierung eingeführt, den sogenannten *fitness check* („Eignungstest“). Anhand dieser „Eignungstests“ soll bewertet werden, ob der ordnungspolitische Rahmen eines Politikbereichs zweckmäßig ist oder ob es „übermäßigen Verwaltungsaufwand“, Unvereinbarkeiten, veraltete oder unwirksame Maßnahmen oder eine unerwünschte kumulative Wirkung verschiedener Rechtsvorschriften gibt.

Die sogenannte *better regulation toolbox* der Kommission beinhaltet eine Reihe von *tools* zum Thema ex-post Evaluierung: tool #43 – What is an evaluation and when is it required?; tool #46 – Designing the evaluation; tool #47 – Evaluation criteria and questions; tool #49 – The staff working document for evaluation; tool #50 – „Back to Back“ evaluations and impact assessments.

b. Ex-ante Gesetzesevaluierung

aa. Österreich

- Jedem Entwurf einer Rechtsvorschrift des Bundes muss eine „Wirkungsorientierte Folgenabschätzung“ (WFA) angeschlossen werden. Das bestimmt § 17 BHG. Dabei müssen jedenfalls finanzielle, wirtschaftspolitische, umweltpolitische und konsumentenschutzpolitische Auswirkungen, Auswirkungen auf Kinder und Jugend, Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger, soziale Überlegungen und die Gleichstellung von Männern und Frauen berücksichtigt werden. Eine Folgenabschätzung muss nur dann durchgeführt werden, wenn die Auswirkungen „wesentlich“ sind, wobei finanzielle Auswirkungen immer wesentlich sind.
- Die WFA-Grundsatz-Verordnung (WFA-GV) präzisiert u.a., wie die wirkungsorientierte Folgenabschätzung durchzuführen ist und wann eine vereinfachte Folgenabschätzung ausreicht. Beispiele für Regelungsvorhaben, die mehrere Bereiche berühren, sind im Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung 2017 des Budgetdienstes der Parlamentsdirektion aufgelistet. Als Beispiele mit ausführlichen Folgenabschätzungen können die Regierungsvorlagen für die GmbH Reform 2013 oder für die Sanierungsoffensive 2014-2016 genannt werden.
- Spezielle Bestimmungen zu Wirkungszielen sieht § 23 Abs 2 BHG für die jährlichen Bundesfinanzgesetze vor. Die Wirkungsziele, die mit den veranschlagten Mittelverwendungen umgesetzt werden sollen, sind gemeinsam mit den zu ihrer Erreichung vorgesehenen Maßnahmen anzuführen. Die Angaben sind so zu wählen, „dass ihre Relevanz, inhaltliche

Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit sowie Überprüfbarkeit gewährleistet sind“.

bb. Deutschland

- Im Zuge einer Neufassung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) im Jahr 2000 räumte die damalige deutsche Bundesregierung den „Gesetzesfolgen“ mit § 44 eine eigene Bestimmung ein:
 - „§ 44 (1) Unter Gesetzesfolgen sind die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes zu verstehen. Sie umfassen die beabsichtigten Wirkungen und die unbeabsichtigten Nebenwirkungen. Die Darstellung der voraussichtlichen Gesetzesfolgen muss im Benehmen mit den jeweils fachlich zuständigen Bundesministerien erfolgen und hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen erkennen lassen, worauf die Berechnungen oder die Annahmen beruhen. Es ist darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbes. welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat. Das Bundesministerium des Innern kann zur Ermittlung von Gesetzesfolgen Empfehlungen geben.“
 - Ein Beispiel einer Folgenabschätzung, die nicht auf finanzielle Folgen, sondern auf Folgen des Datenschutzes gerichtet ist, ist § 67 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG). Die Datenschutz-Folgenabschätzung hat zumindest Folgendes zu enthalten:
 1. „eine systematische Beschreibung der geplanten Verarbeitungsvorgänge und der Zwecke der Verarbeitung“;
 2. „eine Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Verarbeitungsvorgänge in Bezug auf deren Zweck“;
 3. „eine Bewertung der Gefahren für die Rechtsgüter der betroffenen Personen“; 4. „die Maßnahmen, mit denen bestehenden Gefahren abgeholfen werden soll [...]“
- Zur Qualitätssicherung bei der GFA wurde 2006 der Nationale Normenkontrollrat (NKR) gegründet, nachdem die deutsche Bundesregierung das Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ vorgelegt hatte. Er hat die Aufgabe, die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen zum Abbau von Bürokratie und der Förderung besserer Rechtsetzung zu unterstützen. Dazu überprüft er u.a. die Regelungsentwürfe der Bundesministerien vor deren Vorlage an das Bundeskabinett. Er prüft dabei insbes. die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirt-

schaft und öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit sowie die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft, insbes. für die mittelständischen Unternehmen.

cc. Europäische Union

Die Kommission teilte 2002 erstmals mit, dass sie beabsichtige, eine Folgenabschätzung („impact assessment“) in zukünftige Kommissionsentwürfe zu integrieren. 2003 schloss die Kommission eine interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung mit dem Europäischen Parlament (EP) und dem Rat der Europäischen Union, in der sich die drei Organe zur Durchführung von Folgenabschätzungen bekannten. Diese Vereinbarung wurde 2005 durch eine gemeinsame Mitteilung betont und 2016 durch eine Neufassung ersetzt.

Folgenabschätzungen sollen sämtliche sektorale Abschätzungen mittelbarer und unmittelbarer Auswirkungen einer vorgeschlagenen Maßnahme zu einem „globalen Instrument“ verbinden. Als solches Instrument sollen sie verschiedene Lösungswege und die jeweiligen potenziellen kurz- und langfristigen Kosten und Konsequenzen aufzeigen. Die Folgenabschätzungen sollen dabei auf einer qualitativen und quantitativen Bewertung der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen beruhen. Ab 2015 unterschied die Kommission zwischen Fahrplänen („roadmaps“) für Regelungsvorhaben einerseits und Folgenabschätzungen in der Anfangsphase („inception impact assessments“) für Regelungsvorhaben andererseits. Letztere kommen nur bei besonders folgenschweren Vorhaben zum Einsatz. 2017 formulierte die Kommission entsprechende „Better Regulation Guidelines“, die detailliertere Vorgaben für die Qualitätssicherung im Gesetzgebungszyklus der EU enthalten.

Für unabhängige Qualitätskontrolle von und Unterstützung bei Folgenabschätzungen der Kommission, war ab 2006 das Impact Assessment Board zuständig. 2015 wurde es vom Regulatory Scrutiny Board abgelöst.

- Zur Qualitätskontrolle durch ex-ante Evaluierungen startete die Kommission eine Reihe von Initiativen: Das „Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung“ („Regulatory Fitness and Performance Programme“ – REFIT) wurde mit einer Mitteilung der Kommission im Jahr 2012 gestartet. Mit Hilfe des REFIT-Programms will die Kommission die Notwendigkeit von Initiativen, die zu einer wesentlichen Verringerung oder Vereinfachung der Regulierungskosten führen, benennen und ihre Umsetzung bewerten, beschließen und überwachen. Das REFIT-Programm soll darüber hinaus sicherstellen, dass mit Regelungsvorhaben die angestrebten Ergebnisse erreicht werden. Laut Kommission zielt REFIT „nicht auf Deregulierung, sondern auf *bessere* Rechtsetzung ab.

- Die 2015 gestartete „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung“ - Agenda („better regulation for better results“, kurz: „better regulation“ agenda) der Kommission initiierte auf Grundlage des REFIT-Programms die REFIT-*Plattform* sowie eine Partizipationswebsite mit dem Titel „Lighten the Load – Have your say“, um Bürgerinnen und Bürgern, deren Vertretern und bestimmten *stakeholders*, Äußerungsmöglichkeiten zu geben.

C. Zwischenergebnis

Ex-post Evaluierungen von Gesetzen sind vor allem im Zusammenhang mit *sunset legislation*, insbes. mit experimenteller Gesetzgebung, üblich. Die wichtigsten Evaluierungskriterien sind die Erreichung von Zielen, die vor Beschluss des Gesetzes formuliert wurden, sowie die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes. Darüber hinaus wird auch wirtschaftspolitischen, umweltpolitischen und konsumentenschutzpolitischen Zielen sowie der Nachhaltigkeit einer Regelung Beachtung geschenkt.

Ex-ante Evaluierungen, also Gesetzesfolgenabschätzungen, sind in Europa weithin verbreitet. Während der Schwerpunkt auf Kosteneffizienz und einem schlanken Staat liegt, sind auch Ansätze erkennbar, auch GFA in einem weiteren Sinn durchzuführen, um eine bestimmte Politikerreichung oder andere Nebeneffekte prognostizieren zu können.

7. Zusammenfassung

Die Analyse zeigte rechtstheoretisch und rechtvergleichend anhand von Beispielen auf, welche Handlungsalternativen dem Gesetzgeber und der Verwaltung zur Verfügung stehen, um Experimentierräume zu realisieren. Innerhalb der untersuchten Konzepte können drei Experimentierkonzepte im engeren Sinn und zwei Experimentierkonzepte im weiteren Sinn unterschieden werden.

Experimentierkonzepte im engeren Sinn sind *regulatory sandboxes*, Experimentierklauseln und experimentelle Gesetzgebung.

Regulatory sandboxes sind das umfassendste der untersuchten Experimentierkonzepte. Im Rahmen von *regulatory sandboxes* experimentieren Unternehmen und Verwaltungsbehörden gemeinsam. In der Regel werden Unternehmen im Rahmen von *regulatory sandboxes* Ausnahmen von einzelnen gesetzlichen Bestimmungen für eine bestimmte Zeit gewährt. Der Schutzzweck besonders innovationshemmender Bestimmungen soll durch andere, innovationsfreundlichere Maßnahmen verwirklicht werden. Bestimmte *regulatory sandboxes* ermöglichen keine Ausnahme, sondern (nur) einen vorgelagerten und engeren Diskurs zwischen den

Verwaltungsbehörden und den Unternehmen. In beiden Fällen evaluiert die Behörde die Experimente, die im Rahmen der *regulatory sandbox* durchgeführt wurden, am Ende der Laufzeit der *regulatory sandbox*. So soll eine wechselseitige, „ko-kreative“ Weiterentwicklung sowohl der Technologie also auch des Rechts gefördert werden. Das Konzept wird seit 2015 in verschiedenen Rechtsordnungen vor allem auf dem Gebiet der Finanzmarktregulierung verwendet.

Experimentierklauseln lassen das punktuelle Abweichen von einer gesetzlichen Bestimmung zu Testzwecken zu. So ermöglicht der Gesetzgeber Unternehmen oder Verwaltungsbehörden die Durchführung von Experimenten. Die Konkretisierung der Experimentierklauseln sowie die Genehmigung konkreter Ausnahmen auf Grundlage der Experimentierklauseln delegiert der Gesetzgeber in der Regel an die Verwaltung. Experimentierklauseln enthalten in den meisten Fällen eine Interessenabwägung zwischen dem Interesse zu experimentieren und entgegenstehenden Interessen. Darüber hinaus sind Ausnahmen auf Grundlage von Experimentierklauseln in der Regel zu befristen und am Ende des Experiments zu evaluieren. Experimentierklauseln sind in Europa bereits deutlich länger als *regulatory sandboxes* in Verwendung. An Unternehmen richten sich vorwiegend Experimentierklauseln auf den Gebieten von Mobilität und Infrastruktur. An Verwaltungsbehörden richten sich Experimentierklauseln in den Bereichen der Schul- und Universitätsorganisation sowie im Asylrecht.

Im Rahmen experimenteller Gesetzgebung experimentiert der Gesetzgeber selbst. Davon macht er vor allem dann Gebrauch, wenn der zu regelnde Sachverhalt sehr komplex ist oder einzelne Aspekte ungewiss sind. Die einzelnen Gesetze, die im Rahmen experimenteller Gesetzgebung beschlossen werden, sind stets befristet und müssen vor Ablauf der Gültigkeit evaluiert werden. Basierend auf der Evaluierung treten die Gesetze dann entweder außer Kraft oder werden verlängert. Experimentelle Gesetzgebung ist, ähnlich wie die Experimentierklauseln, kein neues Konzept in Europa. Hervorzuheben ist, dass es in Deutschland bereits Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zu experimenteller Gesetzgebung gibt. Den Gesetzgeber trifft in solchen Fällen eine Beobachtungs- und gegebenenfalls eine Nachbesserungspflicht.

Experimentierkonzepte im weiteren Sinn sind Befristungen und Evaluierungen. Elemente dieser beiden Konzepte sind in allen drei Experimentierkonzepten im engeren Sinn – in *regulatory sandboxes*, Experimentierklauseln und in der experimentellen Gesetzgebung – zu finden. Die Mitgliedschaft in *regulatory sandboxes* ist befristet. Sowohl die Behörde als auch die Unternehmen können nur dann von der *regulatory sandboxes* profitieren, wenn die Experimente evaluiert werden. Experimentierklauseln sind stets befristet und sehen oft Evaluierungsver-

pflichtungen seitens der Verwaltung vor. Im Fall von experimenteller Gesetzgebung sind Befristung und Evaluierung sogar zentrale Merkmale, ohne die von experimenteller Gesetzgebung gar nicht gesprochen werden kann.

Die Elemente der untersuchten Experimentierkonzepte im engeren und im weiteren Sinn können insgesamt auf vielfältige Art kombiniert werden und könnten auch als Werkzeuge eines Werkzeugkastens für das Bauen von Experimentierräumen begriffen werden.

III. Rechtlicher Rahmen für Experimentierräume im Verkehrs- und Mobilitätsrecht

1. Der Experimentierraum als rechtliche Ausnahme

In Experimentierräumen im Bereich des Verkehrs- und Mobilitätsrechts sollen neue Verkehrstechnologien und Mobilitätskonzepte getestet werden können. In diesem zeitlich und räumlich eingeschränkten „Raum“ werden Abweichungen von bestehenden Rechtsvorschriften vorgesehen, die der Erprobung solcher neuer Technologien und Konzepte im „Regelbetrieb“ entgegenstehen. In den Schranken des Experimentierraums gelten daher für alle VerkehrsteilnehmerInnen oder für bestimmte Berechtigte – im Vergleich zur allgemeinen Rechtslage außerhalb solcher „Räume“ – abweichende Regelungen. Dies ist durch die Schaffung von gesetzlichen Regelungen möglich, die Ausnahmen von der Rechtsordnung, für solche Experimentierräume zulassen.

Ein derartiger Experimentierraum ist aber nicht als rechtsfreier Raum zu verstehen. Im Gegenteil, auch im Experimentierraum kommen die gesetzlichen Vorschriften im Grundsatz zur Anwendung. Nur von jenen spezifischen Regelungen, von denen gesetzlich und in weiterer Folge behördlich eine Abweichung vorgesehen wird, kann von den testenden Einrichtungen bzw. Unternehmen unter den vorgegebenen Kriterien abgewichen werden.

Bei der Erstellung eines rechtlichen Ausnahmekonzepts für Experimentierräume kommt den höherrangigen rechtlichen Rahmenbedingungen besondere Bedeutung zu. Damit angesprochen sind insbes. völker- und europarechtliche Regelungen, die durch ein innerstaatliches Ausnahmekonzept für Experimentierräume nicht geändert werden können. Diesbezüglich sind insbes. bestehende Ausnahmeregelungen innerhalb der völker- und europarechtlichen Regelungen von Relevanz, um rechtskonformes Experimentieren innerstaatlich etablieren zu können.

Neben den internationalen und europarechtlichen Vorgaben stellt insbes. das österreichische Verfassungsrecht einen grundlegenden Rechtsrahmen für die Etablierung von rechtlichen Ausnahmeregelungen zur Verfügung. Diesbezüglich sind die kompetenzrechtlichen, rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Vorgaben von zentraler Relevanz. Während unter Einhaltung der entsprechenden Quoren im Parlament im Zusammenhang mit kompetenzrechtlichen Fragestellungen auch verfassungsrechtliche Änderungen zur Errichtung von Experimentierräumen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich möglich wären, sind entsprechende Änderungen der Verfassung in Hinblick auf rechtliche Ausnahmen von rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Vorgaben aus Perspektive der Grundprinzipien auszuschließen.

Der Gesetzgeber ist bei der Erteilung von Ausnahmeregelungen an gewisse rechtsstaatliche und grundrechtliche Rahmenbedingungen gebunden. Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben verlangen bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung von rechtlichen Ausnahmen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich die Einbeziehung bestehender einfachgesetzlicher Regelungen. Ausnahmen sind in diesem Sinne immer im Verhältnis zu jener gesetzlichen Regel zu verstehen, von der abgewichen werden soll. Damit eine Ausnahme aus verfassungsrechtlicher Sicht hinreichend bestimmt, sachgerecht und verhältnismäßig sein kann, hat diese das jeweils bestehende gesetzliche Umfeld zu beachten. Es ist daher aus verfassungsrechtlicher Sicht geboten bestehende einfachgesetzliche Regelungen bei einer gesetzlichen Ausgestaltung von Ausnahmeregelungen mitzubersuchen.

Es geht somit nicht um Experimentierräume, in denen generell eine Ausnahme von der Rechtsordnung als rechtsfreier Raum vorgesehen ist, sondern um eine flexible Ausnahme, die auf gesetzlicher Grundlage im Einzelfall durch die Verwaltung gewährt wird. Um eine entsprechende gesetzliche Ausnahmekonzeption für Experimentierräume im Verkehrs- und Mobilitätsbereich zu ermöglichen, sind daher in weiterer Folge

- die internationalen und europarechtlichen Vorgaben,
- die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen sowie
- die einfachgesetzlichen Themenstellungen

zu analysieren.

2. Internationale und Europarechtliche Vorgaben

A. Einleitung

Verkehr und Mobilität beschränken sich nicht durch die Grenzen einzelner Nationalstaaten. Enge Beziehungen zwischen Nachbarländern gehen mit einem Bedürfnis nach ungehindertem Verkehr und Transport von Gütern und Personen einher. Dies hat sich durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union und den damit einhergehenden Grundfreiheiten noch einmal deutlich verstärkt. In Hinblick auf diese Ausgangslage entwickelte sich in den letzten 100 Jahren eine Vielzahl von völker- und europarechtlichen Regelwerken, die das nationale Verkehrsrecht in Österreich beeinflussen. Die Möglichkeiten des österreichischen Gesetzgebers in den Bereichen Verkehr und Mobilität Regelungen zu treffen, werden durch diese Vorgaben auf überstaatlicher Ebene eingeschränkt. Betreffend die Ermöglichung von rechtlichen Experimentierräumen, in deren Rahmen gewisse Ausnahmen von geltenden Bestimmungen erlaubt werden

können, sind diese Rahmenbedingungen zu beachten. Bestehen verbindliche (Mindest-)Vorgaben kann von diesen nicht, oder allenfalls nur in dem dafür vorgesehenen rechtlichen Möglichkeiten, eine innerstaatliche Ausnahme vorgesehen werden.

Im Folgenden sollen daher die internationalen und europarechtlichen Vorgaben analysiert werden, die bei der Gestaltung von Experimentierräumen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich durch den österreichischen Gesetzgeber maßgeblich sind. Es kann aber auf die Details der vielfältig bestehenden Regelungen nicht im Einzelnen eingegangen werden. Je nach Anlassfall wird daher die Notwendigkeit bestehen bleiben, dass die einschlägigen internationalen und unionsrechtlichen Vorgaben durch die Vollziehung Berücksichtigung finden. Eine generelle Bezugnahme im Rahmen gesetzlicher Vorgaben für Experimentierräume kann nur insoweit erfolgen, als die grundsätzliche Einhaltung entsprechender internationaler und unionsrechtlicher Regelungen als Bedingung für die Nutzung rechtlicher Experimentierräume eingefordert wird.

In weiterer Folge werden nun zentrale Vorgaben des Völkerrechts (B.) und des Europäischen Unionsrechts (C.) näher analysiert sowie Schlussfolgerungen für rechtliche Experimentierräume für den Verkehrs- und Mobilitätsbereich (D.) daraus gezogen.

B. Völkerrecht

a. Allgemeines

Die ersten völkerrechtlichen Vorgaben für das Verkehrsrecht wurden um den Beginn des 20. Jahrhunderts geschaffen. Anlass für die erste internationale Konferenz in Paris 1909 war der Wunsch, Erleichterungen im grenzüberschreitenden Verkehr zu schaffen. Bereits im Rahmen dieser Konferenz wurden Vorgaben für nationale Mindeststandards in Bezug auf die Zulassung, die Lenkberechtigung und Vorgaben für einheitliche Verkehrszeichen geschaffen. Für Verkehrsregeln blieben jedoch die nationalen Bestimmungen relevant. Die fortschreitende Entwicklung der Technik, die zunehmende Dichte des Verkehrs und die schnelle Entwicklung im Bereich der Kraftfahrzeuge brachten immer neue Herausforderungen und führten auch zu einer ständigen Überarbeitung der internationalen Übereinkommen. Weitere Konventionen wurden 1926 in Paris und 1949 in Genf beschlossen. Schließlich wurde 1968 das Übereinkommen über den Straßenverkehr („Wiener Straßenverkehrskonvention“) geschlossen, das die groben Vorgaben für das nationale Verkehrsrecht bis heute festlegt.

Da der Nationalrat anlässlich der Genehmigung von internationalen Verträge im Verkehrsreich oftmals einen Erfüllungsvorbehalt (Art 50 Abs 2 Z 4 B-VG) beschlossen hat, sind diese nicht unmittelbar anwendbar und entfalten erst durch Erlassung von Gesetzen zu deren Um-

setzung innerstaatlich Rechtswirkung. Eine fehlende oder mangelhafte Umsetzung internationaler Verträge ist (ausschließlich) völkerrechtswidrig. Viele österreichische Bestimmungen im Verkehrsbereich sind daher in Umsetzung dieser völkerrechtlichen Normen erlassen worden. Zum Teil werden internationale Vorgaben auch durch Einbindung in EU-Rechtsakte für alle Mitgliedsstaaten verbindlich. Teilweise wird auch die Europäische Union selbst im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Vertragspartei von völkerrechtlichen Verträgen. Einige der internationalen verkehrsrechtlichen Bestimmungen stellen aber auch ohne Umsetzungsakt – durch die EU oder Österreich – unmittelbar anwendbares Völkerrecht dar. Vor allem völkerrechtliche Abkommen hinsichtlich technischer Vorgaben wurden in Österreich ohne Erfüllungsvorbehalt abgeschlossen. Aus dem Inhalt oder Zweck des Vertrages oder dem subjektiven Willen der Vertragsschließenden kann sich ergeben, dass dieser dennoch nicht unmittelbar anwendbar ist. Zudem kann der völkerrechtliche Vertrag mangels inhaltlicher Bestimmtheit ungeeignet sein, als Grundlage für Vollzugsakte zu dienen. Treffen diese Punkte auf den Vertrag (oder auch nur einzelne Bestimmungen daraus) jedoch nicht zu, ist dieser unmittelbar anwendbar. Internationale Vereinbarungen werden darüber hinaus auch durch Verlautbarung als einfache Gesetze Teil der nationalen österreichischen Rechtsordnung. Als zentrale völkerrechtliche Bestimmungen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich erweisen sich das Wiener Übereinkommen über den Straßenverkehr (b.), das Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen (c.), die UNECE Harmonisierung der Fahrzeugvorschriften (d.), internationale Regelungen betreffend den Güterverkehr (e.) sowie das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention (f.).

b. Wiener Übereinkommen über den Straßenverkehr

Das Wiener Übereinkommen über den Straßenverkehr (Wiener Straßenverkehrskonvention) aus dem Jahr 1968 legt den grundlegenden Rahmen für das europäische Straßenverkehrsrecht fest. Das Ziel der Vertragsparteien war die Erleichterung des internationalen Straßenverkehrs und die Erhöhung der Sicherheit auf Straßen (Präambel). Für Österreich trat die Wiener Straßenverkehrskonvention am 11. August 1982 in Kraft. Darüber hinaus ist Österreich auch Vertragspartei des europäischen Zusatzübereinkommens zur Wiener Straßenverkehrskonvention. Zu beiden Abkommen wurde vom Nationalrat ein Erfüllungsvorbehalt gem Art 50 Abs 2 B-VG beschlossen.

Die Wiener Straßenverkehrskonvention normiert internationale Vorgaben zu Verkehrszeichen, Vorschriften über die Zulassung von Kraftfahrzeugen und Fahrrädern, Verkehrsregeln, Mindestanforderungen an LenkerInnen von Kraftfahrzeugen und nationale Führerscheine. Die Vorschriften zur Zulassung von Kraftfahrzeugen und Anhängern stellen hauptsächlich technische Mindestvorgaben dar, die für den Einsatz der Fahrzeuge im internationalen Verkehr erfüllt werden müssen.

Art 1 lit o und lit p Wiener Straßenverkehrskonvention enthalten Definitionen für zwei verschiedenen Arten des Kraftfahrzeugs. Art 1 lit o Wiener Straßenverkehrskonvention legt ein weites Begriffsverständnis fest, das alle auf der Straße mit eigener Kraft verkehrenden Fahrzeuge mit Antriebsmotor, ausgenommen Motorfahräder und Schienenfahrzeuge, einschließt. Die von Art 1 lit p Wiener Straßenverkehrskonvention erfassten Kraftfahrzeuge stellen hingegen eine Unterkategorie dazu dar. Erfasst sind nach dieser Definition nur Kraftfahrzeuge, die üblicherweise – nicht nur gelegentlich – auf der Straße zur Beförderung von Personen oder Gütern dienen. Viele Bestimmungen gelten nur für diese zweite Kategorie von Kraftfahrzeugen, darunter auch die technischen Mindestvorgaben.

Bestimmungen, die alle Kraftfahrzeuge (und auch andere Fahrzeuge wie Fahrräder) betreffen, sind etwa die Vorschriften des Art 8 Wiener Straßenverkehrskonvention über den/die LenkerIn. Gem. Art 1 lit v Wiener Straßenverkehrskonvention ist der „Lenker [...] jede Person, die ein Kraftfahrzeug oder ein anderes Fahrzeug (Fahrräder eingeschlossen) lenkt“. Art 8 Abs 1 Wiener Straßenverkehrskonvention sieht vor, dass „[j]edes Fahrzeug und miteinander verbundene Fahrzeuge [...], wenn sie in Bewegung sind, einen Lenker haben“ müssen. Diese/r LenkerIn muss sowohl über die körperliche und geistige Eignung verfügen, zu lenken, als auch die für die Lenkung erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten haben sowie dauernd in der Lage sein, das Fahrzeug zu beherrschen. Diese Bestimmungen gelten für alle Kraftfahrzeuge und nicht nur jene, die üblicherweise der Personen- oder Güterbeförderung dienen.

Kapitel II der Wiener Straßenverkehrskonvention normiert Verkehrsregeln und legt verschiedene Pflichten des Lenkers/der Lenkerin in bestimmten Situationen fest. Art 11 Wiener Straßenverkehrskonvention enthält beispielsweise Vorgaben für das Überholen und Fahren in Kolonnen und Art 13 Wiener Straßenverkehrskonvention zur Geschwindigkeit und zum Abstand zwischen Fahrzeugen; Art 31 Wiener Straßenverkehrskonvention legt die Pflichten im Falle eines Unfalles fest. Bisweilen handelt es sich bei den Vorschriften um Rahmenvorgaben, die sodann national zu konkretisieren sind. So enthält Art 13 Abs 2 Wiener Straßenverkehrskonvention selbst keine Höchstgeschwindigkeiten, sondern verpflichtet lediglich dazu, diese national vorzusehen. Innerstaatliche Vorschriften können Ausnahmen von diesen Verkehrsregeln gem Art 34 Wiener Straßenverkehrskonvention nur betreffend Einsatzfahrzeuge sowie Maschinen, die für den Bau, die Instandsetzung und die Instandhaltung der Straßen benutzt werden, vorsehen.

Zusätzlich normiert die Wiener Straßenverkehrskonvention auch grundlegende Vorgaben betreffend verschiedene Verkehrszeichen. So verpflichten sich Staaten gem Art 4 Wiener Straßenverkehrskonvention dazu, ein zusammenhängendes System zu bilden, die Zahl der Arten der Verkehrszeichen zu beschränken und sie in ausreichendem Abstand vor einer Gefahrenstelle anzubringen.

Des Weiteren werden Regelungen getroffen zur Führerscheinplicht (Art 41 Abs 1 lit a Wiener Straßenverkehrskonvention), welche nur LenkerInnen von Kraftfahrzeugen trifft, die üblicherweise der Personen- oder Güterbeförderung dienen (Art 1 lit p Wiener Straßenverkehrskonvention), sowie die Bedingungen der Erlangung und die Gestaltung der nationalen und internationalen Führerscheine festgeschrieben.

Anhang 5 der Wiener Straßenverkehrskonvention legt technische Anforderungen u.a. für Bremsen, Beleuchtung und Lenkvorrichtung fest. Eine Verschärfung oder Ergänzung der Zulassungsbedingungen durch die Vertragsparteien auf nationaler Ebene ist möglich. Ausnahmen sind im innerstaatlichen Bereich gem Anhang 5 Kapitel IV der Wiener Straßenverkehrskonvention u.a. „für Fahrzeuge zur Durchführung von Versuchen zur technischen Weiterentwicklung und Hebung der Verkehrssicherheit“ möglich. Experimentierräume zur Erprobung neuer Fahrzeugtechnologien im Interesse der Verkehrssicherheit fallen daher unter diese Ausnahme. Die Einhaltung der allgemeinen Regeln der Wiener Straßenverkehrskonvention, zB der Verkehrsregeln des Kapitel II, ist jedoch weiterhin geboten. Eine Abweichung von den technischen Mindestanforderungen des Anhangs 5 der Wiener Straßenverkehrskonvention ist jedoch möglich.

Im Jahr 2014 wurde in Hinblick auf die vielfältigen technischen Neuentwicklungen im Bereich des automatisierten und autonomen Fahrens eine Änderung der Wiener Straßenverkehrskonvention beschlossen, welche am 23. März 2016 in Kraft getreten ist. Art 8 Wiener Straßenverkehrskonvention wurde um einen „Abs 5bis“ ergänzt, der explizit auf „automatisierte Systeme“ Bezug nimmt. Demnach sind diese mit Art 8 und Art 13 Abs 1 Wiener Straßenverkehrskonvention nunmehr vereinbar, wenn das Fahrzeug von einem nach den ECE-Regeln zulässigen System gesteuert oder von einem „Führer“ übersteuert oder ausgeschaltet werden kann.

Die Wiener Straßenverkehrskonvention legt verschiedene Mindestvorgaben in Hinblick auf technische Standards der dem Personen- oder Güterbeförderung dienenden Kraftfahrzeuge im Straßenverkehr fest. Von diesen Regeln kann im Rahmen eines Experimentierraums zur Durchführung von Tests zum Zweck der Erhöhung der Verkehrssicherheit abgewichen werden. Die allgemeinen Regeln hinsichtlich des im Straßenverkehr vorgeschriebenen Verhaltens, inklusive der Pflichten eines Fahrzeuglenkers/ einer Fahrzeuglenkerin, müssen jedoch eingehalten werden. Ausnahmen für die zur Instandhaltung der Straße eingesetzten Fahrzeuge sind zulässig. Die Möglichkeit, automatisierten Systemen Fahraufgaben zu übertragen, wurde jedoch durch Art 8 Abs 5bis Wiener Straßenverkehrskonvention geschaffen. Zu beachten ist, dass insbes. die technischen Vorschriften der Wiener Straßenverkehrskonvention nur für Kraftfahrzeuge gelten, die üblicherweise – nicht nur gelegentlich – auf der Straße zur Beförderung von Personen oder Gütern dienen. Anders jedoch die Verkehrsregeln, welche sich

an alle FahrzeuglenkerInnen sowie andere VerkehrsteilnehmerInnen richten. Allgemein ist zudem anzumerken, dass das Wiener Straßenverkehrskonvention durch den vom Nationalrat beschlossenen Erfüllungsvorbehalt nicht unmittelbar anwendbar ist; eine - nicht in den Ausnahmebestimmungen der Konvention vorgesehene – Abweichung von ihren Vorschriften ist daher zwar nach dem Völkerrecht, nicht jedoch zwangsläufig auch nach dem nationalen Recht unzulässig.

c. Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen

Das Wiener Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen enthält Vorschriften über das Aussehen von Verkehrszeichen, inklusive allfälliger Aufschriften auf Zeichen und Zusatztafeln. Darüber hinaus sind auch Vorgaben zu Straßenmarkierungen, Lichtzeichen sowie der Sicherung von Bahnübergängen und Baustellen auf der Fahrbahn geregelt. In den Anhängen des Übereinkommens finden sich bildliche Darstellungen und die Bedeutung der einzelnen Straßenverkehrszeichen. Auch hierbei handelt es sich um einen Vertrag mit Erfüllungsvorbehalt, der daher innerstaatlich nicht unmittelbar anwendbar ist.

Die Verkehrszeichen werden eingeteilt in Gefahrenwarzeichen, Vorschriftenzeichen (diese werden wiederum unterteilt in Vorrangzeichen, Gebotszeichen und Verbots- oder Beschränkungszeichen) und Hinweiszeichen. Gem Art 3 Wiener Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen können die Vertragsparteien, wenn für eine bestimmte Verkehrssituation kein Verkehrszeichen festgelegt wurde, ein neues Verkehrszeichen einführen. Diesem darf jedoch durch das Übereinkommen nicht bereits eine andere Bedeutung zugewiesen worden sein.

In Bezug auf das Aussehen der geregelten Verkehrszeichen wird entweder eine Version vorgegeben oder den Vertragsstaaten die Auswahl zwischen mehreren Optionen ermöglicht. Diesbezüglich trifft das Europäische Zusatzübereinkommen (mit Erfüllungsvorbehalt) in vielen Bereichen, in denen den Vertragsstaaten nach dem Grundübereinkommen eine Auswahlmöglichkeit verbleibt, eine definitive Entscheidung für den europäischen Verkehrsraum.

Das Wiener Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen enthält auch Vorgaben für Lichtzeichen zur Regelung des Fahrzeugverkehrs. Die Bedeutung der einzelnen Ampelfarben wird vorgegeben. Ein erlaubtes Rechtsabbiegen bei Rot, welches durch Anbringen eines Schildes signalisiert wird, sieht das Übereinkommen nicht vor. Das rote Licht bedeutet gem Art 23 Abs 1 lit a sublit ii Wiener Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen das Verbot weiterzufahren. Eine Durchbrechung dieser Vorschrift zur Weiterfahrt in eine bestimmte Richtung, wird durch Art 23 Abs 10 Wiener Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen vorgesehen, wenn daneben ein zusätzliches grünes Licht in Form eines Pfeiles befindet. Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Einführung einer derartigen Regelung in Deutschland war umstritten. Vertreten wurde, dass die Einführung eines nicht vorgesehenen Zeichens (des Grünpfeilschildes) durch

Art 3 Wiener Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen gedeckt sei und die Vorschriften betreffend des Verhaltens bei Rotlicht zudem nur eine Weiterfahrt ohne vorheriges Anhalten verbieten würden.

Das Wiener Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen schränkt die Möglichkeiten im Rahmen von Experimentierräumen Verkehrszeichen, Lichtzeichen oder Straßenmarkierungen vorzusehen insofern ein, als für Vorschriften, für die bereits Zeichen festgelegt sind, keine abweichenden Zeichen vorgesehen werden können und zudem den vorgegebenen Zeichen keine neue Bedeutung zugewiesen werden darf. Die Einführung neuer Verkehrszeichen für Vorschriften, für die das Wiener Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen kein Zeichen, kein Symbol oder keine Markierung vorsieht, ist jedoch – nicht nur für Experimentierräume – möglich.

d. UNECE Harmonisierung der Fahrzeugvorschriften

Auf der Basis des Fahrzeugteileübereinkommens der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (United Nations Economic Commission for Europe, UNECE) von 1958 werden internationale technische Vorgaben für Radfahrzeuge, Ausrüstungsgegenstände und Fahrzeugbestandteile sowie die gegenseitige Anerkennung von Genehmigungen festgelegt. Österreich ist seit 1971 und die Europäische Union seit 1998 Vertragspartei des Übereinkommens. Die Genehmigung durch den Nationalrat erfolgte in Österreich ohne Erfüllungsvorbehalt. Zuständig für die Erarbeitung neuer Regelungen ist das „Weltforum zur Harmonisierung von Regelungen für Kraftfahrzeuge“ (WP.29), eine Arbeitsgruppe der UNECE. Es existieren mehr als 140 sogenannter „ECE-Regelungen“. Die Vertragsstaaten erkennen diese freiwillig an, teilweise werden sie für Österreich auch durch Rechtsakte auf Unionsebene verpflichtend. Die von Österreich angewandten Regelungen sind gem § 26a Abs 3 KFG durch Verordnung für verbindlich zu erklären, sofern nicht Rücksichten auf die besonderen Verhältnisse in Österreich entgegenstehen. Die Regelungsgegenstände der einzelnen ECE-Regelungen sind vielfältig und betreffen u.a. technischen Vorgaben für einzelne Bauteile wie Lenkanlagen, Bremsen oder bestimmte Sicherheitseinrichtungen. Des Weiteren finden sich aber auch allgemeine Vorgaben etwa bezüglich der Emissionen und Abgase oder der von Kraftfahrzeugen verursachten Geräusche. Die Vorschriften des Übereinkommens von 1958 legen im Zusammenhang mit diesen technischen Vorschriften einheitliche Genehmigungsbedingungen und –zeichen fest. Unter Genehmigung ist dabei die Typengenehmigung der betreffenden mit bestimmten Ausrüstungsgegenständen oder Teilen ausgestatteten Fahrzeuge gemeint. Einzelgenehmigungen regelt das Übereinkommen nicht. Fahrzeugen und Fahrzeugteilen mit einer ECE-Genehmigung müssen in jedem Land, das die entsprechende Regelung anwendet, anerkannt werden.

Der Förderung einer weltweiten Harmonisierung von technischen Vorschriften für Kraftfahrzeuge dient das Übereinkommen über Globale Technische Regelungen (UN-GTR) von 1998. Österreich ist diesem nicht beigetreten, allerdings ist die Europäische Union Vertragspartei. Zur Ausarbeitung dieser technischen Vorgaben ist ebenfalls die Arbeitsgruppe WP.29 des UNECE zuständig. Die Vertragsparteien, die für eine UN-GTR gestimmt haben, verpflichten sich eine Umsetzung der UN-GTR in nationales Recht anzustreben. Geschieht dies nicht, sind die Gründe dafür dazulegen. Anders als im Übereinkommen von 1958 sind darin keine administrativen Vorgaben betreffend die gegenseitige Anerkennung von Genehmigungen vorgesehen; der Fokus liegt auf leistungsbezogenen Vorschriften.

Im Rahmen von Experimentierräumen sollen technische Neuerungen erprobt werden können, die unter Umständen nicht mit den von Österreich anzuwendenden Regelungen übereinstimmen, die von der Arbeitsgruppe des UNECE festgelegt wurden. Eine Ausnahmegenehmigung für Einzelfahrzeuge oder eine Fahrzeugtype kann jedoch außerhalb des festgelegten ECE-Typengenehmigungssystems – ohne Verwendung des ECE-Prüfzeichens – erfolgen. Zu beachten ist jedoch, dass viele dieser technischen Vorschriften für Österreich durch Verordnung gem. § 26a Abs 3 KFG oder aufgrund der Eingliederung in EU-Rechtsakte innerstaatlich (auch für Einzelgenehmigungen) verpflichtend geworden sind. Ausnahmen sind daher nur innerhalb des europarechtlich und national vorgegebenen Rahmens möglich.

e. Regelungen betreffend den Güterverkehr

Die Beförderung bestimmter Kategorien von Gefahrgütern im grenzüberschreitenden Straßenverkehr verbietet das Europäische Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR). Für den Transport anderer Kategorien von gefährlichen Gütern werden Vorschriften über die Kennzeichnung und Verpackung sowie Vorgaben für die transportierenden Fahrzeuge festgelegt. Die Vertragsstaaten können die Beförderung weiterer Güter untersagen oder weniger strenge Regelungen durch bi- oder multilaterale Vereinbarungen vorsehen. Zu diesem Übereinkommen besteht kein Erfüllungsvorbehalt gem Art 50 Abs 2 B-VG.

Das ADR stellt kein Hindernis für die rein innerstaatliche Erprobung von neuen Technologien oder Konzepten im Bereich der Güterbeförderung dar. Der Anwendungsbereich erfasst nur Beförderungen von Gefahrgütern auf dem Gebiet von mindestens zwei Vertragsparteien.

Das Übereinkommen über den Beförderungsvertrag im internationalen Straßengüterverkehr (CMR) gilt für entgeltliche Verträge betreffend die Güterbeförderung. Die CMR stellt nationales Recht dar. Die Art 2 bis 30 und 32 bis 41 CMR finden aufgrund der Bestimmung des § 439a UGB auch auf rein innerstaatliche Transporte Anwendung. Sie regeln die Beförderungsbedin-

gungen, die Haftung und die Rechtsdurchsetzung im Zusammenhang mit Beförderungsverträgen. Art 17 CMR sieht eine verschuldensunabhängige Haftung des Frachtführers für den Verlust, die Beschädigung oder die Überschreitung der Lieferfrist vor. Eine Befreiung von dieser Haftung kommt nur nach den in der CMR vorgesehenen Gründen in Betracht. Die Bestimmungen können gem. Art 41 CMR nicht abbedungen werden und stellen daher zwingendes Recht dar.

Experimentierräume im Bereich der Güterbeförderung haben die Vorgaben der CMR zu beachten. Sie enthält zwar nur Vorgaben für Beförderungsverträge im grenzüberschreitenden Verkehr, das UGB schreibt jedoch die Anwendung ihrer Regeln auch auf innerstaatliche Transporte vor. Abweichungen von den vorgesehenen Regelungen der CMR in Hinblick auf rein innerstaatliche Erprobungen stehen daher keine völkerrechtlichen – sondern nationale – Bestimmungen entgegen.

Empfehlungen für den Transport von Gefahrgütern sehen zudem die Model Regulations der UN Recommendations on the Transport of Dangerous Goods der Vereinten Nationen vor. Sie haben unverbindlichen Charakter, enthalten keine bindenden Vorschriften und stehen daher der Umsetzung von Experimentierräumen nicht im Weg.

f. Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention

Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen ist ein Rahmenabkommen zwischen den Alpenländern (u.a. Österreich, Deutschland, Frankreich) sowie der Europäischen Union zum Schutz und zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung der Alpenregion. Spezifische Maßnahmen für verschiedene Sachgebiete werden in den Protokollen festgelegt. Das Protokoll über die Durchführung der Alpenkonvention im Bereich Verkehr (Verkehrsprotokoll) dient dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrspolitik (Art 1 Verkehrsprotokoll zur Alpenkonvention). Die Alpenkonvention wurde vom Nationalrat mit Erfüllungsvorbehalt genehmigt, das Verkehrsprotokoll jedoch ohne einen solchen.

Kapitel II des Verkehrsprotokolls sieht verkehrspolitische Strategien sowie technische Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des Protokolls vor. Zu diesen Maßnahmen zählt die Verpflichtung zur Förderung der Einrichtung und des Ausbaus kundenfreundlicher und umweltgerechter Verkehrssysteme. Für große Neubauten, wesentliche Änderungen oder Ausbauten an der Verkehrsinfrastruktur besteht eine Verpflichtung, Zweckmäßigkeitprüfungen, Umweltverträglichkeitsprüfungen und Risikoanalysen vorzunehmen. Bei Vorhaben mit erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen sind Konsultationen mit den anderen Vertragsstaaten durchzuführen.

Experimentierräume im Alpenraum haben die Vorgaben der Alpenkonvention und ihres Verkehrsprotokolls zu beachten; gegebenenfalls kann eine vorzunehmende Änderung der Infrastruktur etwa Umweltprüfungspflichten oder die Einbindung von Nachbarstaaten erfordern. Durch eine – insbes. räumliche – Einschränkung von Experimentierräumen werden regelmäßig keine „großen Neubauten“, „wesentlichen Änderungen“ oder „erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen“ zu erwarten sein, die derartige Verpflichtungen auslösen. Die Ziele des Protokolls und insbes. 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.

g. Schlussfolgerungen für rechtliche Experimentierräume in Österreich – Völkerrecht

Als zentrale völkerrechtliche Bestimmungen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich erweisen sich das Wiener Übereinkommen über den Straßenverkehr, das Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen, die UNECE Harmonisierung der Fahrzeugvorschriften, internationale Regelungen betreffend den Güterverkehr sowie das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention.

▪ Wiener Straßenverkehrskonvention

Die Wiener Straßenverkehrskonvention legt verschiedene Mindestvorgaben in Hinblick auf technische Standards der dem Personen- oder Güterbeförderung dienenden Kraftfahrzeuge im Straßenverkehr fest. Abweichungen von diesen Regeln im Rahmen eines Experimentierbereichs zur Durchführung von Tests zum Zweck der Erhöhung der Verkehrssicherheit sind möglich. Die allgemeinen Regeln hinsichtlich des im Straßenverkehr vorgeschriebenen Verhaltens, inklusive der Pflichten eines Fahrzeuglenkers/ einer Fahrzeuglenkerin, müssen jedoch eingehalten werden. Ausnahmen für zur Instandhaltung der Straße eingesetzte Fahrzeuge sind zulässig. Die Möglichkeit, automatisierten Systemen Fahraufgaben zu übertragen wurde durch Art 8 Abs 5bis Wiener Straßenverkehrskonvention geschaffen. Zu beachten ist des Weiteren, dass insbes. die technischen Vorschriften der Wiener Straßenverkehrskonvention nur für Kraftfahrzeuge gelten, die üblicherweise – nicht nur gelegentlich – auf der Straße zur Beförderung von Personen oder Gütern dienen. Anders jedoch die Verkehrsregeln, welche sich an alle FahrzeuglenkerInnen sowie andere VerkehrsteilnehmerInnen richten. Bisweilen handelt es sich bei den Vorschriften um Rahmenvorgaben, die sodann national zu konkretisieren sind.

▪ Wiener Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen

Das Wiener Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen schränkt die Möglichkeiten im Rahmen von Experimentierräumen Verkehrszeichen, Lichtzeichen und Straßenmarkierungen vorzusehen insofern ein, als für Vorschriften, für die bereits Zeichen festgelegt sind, keine

abweichenden Zeichen vorgesehen werden können und zudem den vorgegebenen Zeichen keine neue Bedeutung zugewiesen werden darf (Art 3 Wiener Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen). Die Einführung neuer Verkehrszeichen für Vorschriften, für die das Wiener Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen kein Zeichen, kein Symbol oder keine Markierung vorsieht, ist jedoch – nicht nur für Experimentierräume – möglich.

- **UNECE Harmonisierung der Fahrzeugvorschriften**

Im Rahmen von Experimentierräumen soll die Erprobung von technischen Neuerungen möglich sein, die unter Umständen nicht mit den von Österreich anzuwendenden Regelungen übereinstimmen, die von der Arbeitsgruppe des UNECE festgelegt wurden. Eine Ausnahme-genehmigung für Einzelfahrzeuge oder eine Fahrzeugtype außerhalb des festgelegten ECE-Typengenehmigungssystems – ohne Verwendung des ECE-Prüfzeichens – kann aus völkerrechtlicher Sicht erteilt werden. Zu beachten ist jedoch, dass viele dieser technischen Vorschriften für Österreich durch Verordnung gem. § 26a Abs 3 KFG oder aufgrund der Eingliederung in EU-Rechtsakte innerstaatlich (auch für Einzelgenehmigungen) verpflichtend geworden sind. Ausnahmen sind daher diesbezüglich nur innerhalb des europarechtlichen und nationalen vorgegebenen Rahmens möglich.

- **Internationale Regelungen betreffend den Güterverkehr**

Für Experimentierräume im Bereich der Güterbeförderung stellt das ADR (Europäische Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße) kein Hindernis für die rein innerstaatliche Erprobung von neuen Technologien oder Konzepten im Bereich der Güterbeförderung dar. Der Anwendungsbereich erfasst nur Beförderungen von bestimmten Gefahrgütern auf dem Gebiet von mindestens zwei Vertragsparteien.

Von Relevanz sind jedoch die Vorgaben der CMR (Übereinkommen über den Beförderungsvertrag im internationalen Straßengüterverkehr), welche in Hinblick auf die Bedingungen des Frachtvertrages beachtet werden müssen. Ihre Anwendung auf innerstaatliche Transporte ergibt sich dabei nicht aus dem völkerrechtlichen Übereinkommen, sondern aus dem UGB, das eine Anwendung auf diese anordnet. Abweichungen von den vorgesehenen Regelungen in Hinblick auf rein innerstaatliche Erprobungen stehen daher nationale, nicht jedoch internationale Vorgaben entgegen.

- **Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention**

Experimentierräume im Alpenraum haben die Vorgaben der Alpenkonvention und ihres Verkehrsprotokolls zu beachten; gegebenenfalls kann eine vorzunehmende Änderung der Infrastruktur etwa Umweltprüfungspflichten oder die Einbindung von Nachbarstaaten erfordern.

Durch eine – insbes. räumliche – Einschränkung von Experimentierräumen werden jedoch regelmäßig keine „großen Neubauten“, „wesentlichen Änderungen“ oder „erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen“ zu erwarten sein, die derartige Verpflichtungen auslösen. Die Ziele des Protokolls und insbes. die Verpflichtung zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik sind jedoch bei jeglichen Maßnahmen im Bereich des Verkehrs- und Mobilitätsbereich zu beachten – daher auch bei der Schaffung von Experimentierräumen.

Abschließend ist anzumerken, dass der Nationalrat – anlässlich der Genehmigung von internationalen Verträge im Verkehrsbereich – oftmals einen Erfüllungsvorbehalt (Art 50 Abs 2 Z 4 B-VG) beschlossen hat, wodurch diese nicht unmittelbar anwendbar sind und erst durch Erlassung von Gesetzen zur Umsetzung innerstaatlich Rechtswirkung entfalten. Eine (nicht vorgesehene) Abweichung von völkerrechtlichen Vorschriften ist daher in diesen Fällen zwar nach dem Völkerrecht unzulässig, aber nicht zwangsläufig auch nach dem nationalen Recht. Eine fehlende oder mangelhafte Umsetzung internationaler Verträge ist jedoch völkerrechtswidrig. Vor allem völkerrechtliche Abkommen hinsichtlich technischer Vorgaben wurden in Österreich zudem oftmals ohne Erfüllungsvorbehalt abgeschlossen.

C. Europäisches Unionsrecht

a. Zuständigkeit der Union im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik

Innerhalb der Europäischen Union ist die rechtliche Beziehung zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten und der Union besonders eng. Für den Austausch von Gütern auf dem europäischen Binnenmarkt ist der Straßenverkehr von großer Bedeutung. Insofern besteht auf unionsrechtlicher Ebene eine Vielzahl von Vorschriften betreffend die gemeinsame Verkehrspolitik, die eine weitgehende Harmonisierung vorsehen. In Bereichen der gemeinsamen Zuständigkeit, in denen die Union Vorschriften erlassen hat, sind die Mitgliedstaaten nicht mehr berechtigt, eigene Vorschriften zu erlassen. Es ist daher auch nicht möglich im Rahmen von Ausnahmen von diesen Vorgaben abzugehen.

Der Bereich des Verkehrs war einer der ersten gemeinsamen Politikbereiche. Die gemeinsame Verkehrspolitik kann nicht losgelöst von den Zielen der Verträge betrachtet werden, sondern diene deren Verfolgung. Im Verkehrssektor kommt daher insbes. auch für die Gewährleistung der Ziele und Garantien des Binnenmarktes eine wesentliche Bedeutung zu. Der Binnenmarkt wird im Bereich des Verkehrs durch die Anwendung der Bestimmungen zur Personenfreizügigkeit und zum Wettbewerb, die Regelungen der gemeinsamen Verkehrspolitik betreffend die Dienstleistungsfreiheit und die Harmonisierung der nationalen Vorschriften verwirklicht.

Der gemeinsame Verkehrspolitik kommt eine Schlüsselfunktion für den Binnenmarktes zu, wobei der Faktor „Verkehr“ nicht nur Instrument zu dessen Verwirklichung, sondern auch selbst ein Element des Binnenmarktes ist. Neben der Förderung der Grundfreiheiten, insbes. des freier Warenverkehrs sowie der Dienstleistungsfreiheit und der Personenfreizügigkeit, liegt ein zentraler Fokus der unionsrechtlichen Regelungen im Verkehrsbereich auch auf dem Thema der Straßensicherheit. Maßnahmen der letzten Jahre unterstreichen zudem auch die zunehmende Bedeutung der Angelegenheiten des Umweltschutzes und der Nachhaltigkeit. Nicht zuletzt werden außerdem Fragen der Innovation und alternativer Mobilität auf europäischer Ebene diskutiert. Das Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“ nennt die ehrgeizigen Ziele der Union im Bereich des Verkehrswesens. Darunter die Reduktion der Nutzung „mit konventionellem Kraftstoff betriebener PKW“ und ein vollständiger Verzicht auf solche in Städten, Verlagerung des Straßengüterverkehrs auf andere Verkehrsträger sowie die Senkung der Unfalltoten im Straßenverkehr auf nahezu null.

Darüber hinaus wirken aber auch zahlreiche andere unionsrechtliche Politiken in Fragestellungen rechtlicher Experimentierräume ein, die einer Berücksichtigung bei der Ausgestaltung derselben bedürfen. So werden in weiterer Folge die Zuständigkeit der Union im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik, technische Vorschriften für Fahrzeuge, Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit, Anforderungen an Führerscheine und LenkerInnen, Wettbewerbsrecht, Regelungen des Güter- und Personentransports, Beihilfenkontrolle und steuerliche Vorschriften, Datenschutz sowie weitere unionsrechtliche Aspekte näher analysiert.

Der folgende Überblick über verschiedene Gebiete, auf denen im Bereich des Verkehrs und der Mobilität Vorgaben durch Unionsrecht bestehen, soll einige Grenzen des nationalen Gestaltungsspielraums aufzeigen. Eine vollständige Darstellung aller Rechtsakte, die Auswirkungen auf Vorhaben im Verkehrssektor haben, ist in dem gegebenen Rahmen weder möglich noch sinnvoll. Zu bedenken ist zumal, dass auch nichtverkehrsspezifische, allgemeine Regelungen aufgrund vielfältiger Berührungspunkte der Verkehrspolitik mit anderen Politikbereichen, zu beachten sind.

b. Primärrechtlicher Rahmen

Bereits die Gründungsverträge unterstellen den Verkehr einer gemeinsamen Politik. Die Umrisse dieser gemeinsamen Verkehrspolitik bleiben mangels primärrechtlicher Definition jedoch unklar. Die Verkehrspolitik orientiert sich an den allgemeinen Zielen der Verträge. Diese werden durch die Regelungen der gemeinsamen Verkehrspolitik ausgeführt und ergänzt. Ziel der Verkehrspolitik der Union ist es, die verkehrsbehindernde Wirkung der Grenzen zu beseitigen.

Die Bereiche des „Verkehrs“ und der „transeuropäischen Netze“ liegen gem. Art 4 Abs 2 lit g und h AEUV in der geteilten Zuständigkeit. Gegenstand verkehrsrechtlicher Regelungen können die Erbringung von Transportdienstleistungen, technische oder organisatorische Einrichtungen, der Netzzugang, die Verkehrsinfrastruktur, sowie mit dem Beförderungsvorgang verbundene „verkehrsnahe“ Tätigkeiten sein. Insbes. auf dem Gebiet der Verkehrssicherheit bestehen Regelungen, die nicht nur den internationalen, sondern auch den nationalen Verkehr betreffen.

Art 58 Abs 1 AEUV schließt die Geltung der Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des Verkehrs aus; stattdessen gelten die Bestimmungen dazu über den Verkehr. Auf Basis des Art 91 Abs 1 lit a und b AEUV wird die Dienstleistungsfreiheit im Verkehrsbereich durch Sekundärrechtsakte schrittweise hergestellt.

Diese Regelungen zur gemeinsamen Verkehrspolitik der Union finden sich in den Art 90 bis 100 AEUV. Art 91 Abs 1 lit a AEUV stellt die Grundlage für gemeinsamen Regeln und Maßnahmen betreffend den internationalen Verkehr dar. Unter „internationaler Verkehr“ ist jener Verkehr zu verstehen, der aus dem, nach dem oder durch das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats führt. Auch die Erlassung von Vorschriften betreffend die Bedingungen der Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind sowie die Verbesserung der Verkehrssicherheit (auch im rein innerstaatlichen Verkehr) kann auf Basis des Art 91 AEUV erfolgen. Außerdem sieht dieser auch die Möglichkeit zur Erlassung „alle[r] sonstigen zweckdienlichen Vorschriften“ vor.

Die weiteren Artikel des AEUV Kapitels über den Verkehr betreffen zum Teil den Abbau von Diskriminierungen von Verkehrsunternehmern/Verkehrsunternehmerinnen aus anderen Mitgliedsstaaten sowie von anderen Behinderungen des Wettbewerbs und zum Teil Möglichkeiten des Staates durch Beihilfen für Leistungen, die mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes in Zusammenhang stehen, regulierend einzugreifen (Art 93 AEUV). Gemeint sind mit letzterem Ausgleichszahlungen für BetreiberInnen von Verkehrsdiensten, denen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zB eine Betriebspflicht oder ein Kontrahierungszwang auferlegt werden.

Der Straßenverkehr weist aber darüber hinaus auch viele Berührungspunkte mit anderen Politikbereichen der Union wie etwa der Sozialpolitik oder der Umwelt auf. Auch Maßnahmen aus diesen Feldern können für das Gebiet Verkehr und Mobilität relevante Vorgaben enthalten. Die allgemeinen Regeln über den Binnenmarkt sowie die Wettbewerbsregeln der Union sind etwa für Experimentierräume von Relevanz, die Abweichungen von gewerberechtlichen Vorgaben ermöglichen sollen. Nähere Bestimmungen über die Anwendung der primärrechtlichen Wettbewerbsregelung für den Straßenverkehr finden sich zudem im Sekundärrecht (VO 169/2009).

Der Politikbereich der transeuropäischen Netze gem Art 170 – 172 AEUV betrifft den Auf- und Ausbau von Infrastrukturvorhaben im Zusammenhang mit Verkehr. Diese Vorschriften bilden *leges specialis* zum Titel des „Verkehrs“.

c. Technische Vorschriften für Fahrzeuge

Zur Harmonisierung der technischen Vorschriften bestehen auf unionsrechtlicher Ebene verschiedene Rechtsakte. Sie betreffen die Kategorien Konstruktions- und Bauvorschriften für Fahrzeuge sowie die Kontrolle des technischen Zustands von Fahrzeugen. Die wesentlichen Vorgaben für die EU-Typengenehmigung werden in drei Rechtsakten festgelegt.

▪ Genehmigung von Pkw, Lkw und Bussen

Den Rahmen für dieses harmonisierte Zulassungsverfahren bildet die RL 2007/46/EG. Diese wird jedoch mit September 2020 durch die VO (EU) 2018/858 ersetzt. Festgelegt werden die Anforderungen an die Typen- und Einzelgenehmigung von Pkw, Lkw und Bussen. Eine EU-Typengenehmigung für das Fahrzeug, System oder Bauteil dürfen Mitgliedsstaaten nur erteilen, wenn sie den in der RL 2007/46/EG bzw. ab 2020 der VO (EU) 2018/858 und in besonderen Einzelrechtsakten oder ECE-Regelungen festgelegten Mindeststandards entsprechen. Die Zulassung und auch die bloße Inbetriebnahme ist an das Erfüllen der Anforderungen der Richtlinie bzw. Verordnung gebunden.

Einen dieser Einzelrechtsakte stellt beispielsweise die VO (EU) 2015/758 dar. Sie sieht für neue Fahrzeugmodelle, denen eine Typengenehmigung erteilt werden soll, die verpflichtende Ausrüstung mit einem „e-call“ Notrufsystem vor. Die Verordnung enthält zusätzlich auch Vorgaben in Bezug auf den Schutz der übermittelten Daten; so darf insbes. kein Austausch zwischen dem e-Call System und dem potentiell vorhandenen privaten System möglich sein.

Das Europäische Parlament hat erst kürzlich den Text eines weiteren geplanter Einzelrechtsaktes im Rahmen des Typengenehmigungssystems, der den Einbau von bestimmten Fahrerassistenzsystemen verpflichtend vorsehen soll, in erster Lesung beschlossen, das Gesetzgebungsverfahren ist jedoch noch nicht abgeschlossen.

Ausnahmen für neue Konzepte und Techniken im Rahmen der Typengenehmigung sieht Art 20 RL 2007/46/EG bzw. Art 39 VO (EU) 2018/858 vor. Mit Erlaubnis der Kommission, können Mitgliedstaaten Typengenehmigungen erteilen, auch wenn die Technik nicht mit den im Anhang angeführten Rechtsakten vereinbar ist. Die Kommission kann in der Entscheidung auch eine Beschränkung der Gültigkeit der EU-Typgenehmigung in irgendeiner Weise, etwa zeitlich, vorsehen (Art 20 Abs 4 RL 2007/46/EG). Bis zur Entscheidung der Kommission, darf eine vorläufige Genehmigung erteilt werden.

In Experimentierräumen werden häufig einzelne Fahrzeuge und nicht Fahrzeugtypen Gegenstand der Tests sein. Grundsätzlich sind auch im Rahmen von Einzelgenehmigungen die festgelegten Anforderungen zu erfüllen. Jedoch bietet Art 24 RL 2007/46/EG bzw. Art 45 VO (EU) 2018/858 die Möglichkeit, Ausnahmen von den technischen Anforderungen bei Festlegung alternativer Anforderungen vorzusehen. Für Prototypen von Fahrzeugen ist zudem eine Einzelgenehmigung gem Art 2 Abs 4 RL 2007/46/EG bzw. Art 2 Abs 4 VO (EU) 2018/858 lediglich fakultativ und nicht verpflichtend. Dies jedoch nur, wenn sie zur Durchführung eines speziellen Testprogramms unter der Verantwortung des Herstellers/der Herstellerin auf der Straße betrieben werden sollen und die Fahrzeuge speziell für diesen Zweck konstruiert und gebaut wurden. Die Materialien zeigen, dass diese Fahrzeuge ursprünglich explizit vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen waren. Speziell für Erprobungszwecke hergestellte Fahrzeuge unterliegen daher nicht verpflichtend den vielfältigen technischen Anforderungen im Rahmen einer Typen- oder Einzelgenehmigung.

Für Experimentierräume bedeutet dies, dass sowohl im Rahmen der Typen- als auch der Einzelgenehmigung von Pkw, Lkw und Bussen Möglichkeiten zur Erprobung nicht richtlinienkonformer bzw. verordnungskonformer Technologien bestehen. Dies ist jedoch für den Fall der Typengenehmigung an die Autorisation der Kommission und für Einzelgenehmigungen an das Festlegen alternativer Anforderungen gebunden. Für bestimmte Prototypen von Fahrzeugen ist die Einhaltung der technischen Anforderungen nicht verpflichtend.

▪ **Genehmigung für andere Kraftfahrzeuge**

Zwei weitere Verordnungen legen Vorschriften für die Genehmigung von landwirtschaftlichen Zugmaschinen und ihre Anhängern sowie für zwei- oder dreirädrige und leichte vierrädrige Kraftfahrzeuge fest. Beide gelten nicht für die Einzelgenehmigung von Fahrzeugen, diesbezüglich sind daher die nationalen Rechtsvorschriften relevant. Ausnahmen in Form einer EU-Typengenehmigung für neue Techniken oder Konzepte, die nicht allen technischen Anforderungen entsprechen, können gem Art 35 VO (EU) 167/2013 bzw. Art 40 VO (EU) 168/2013 nach Autorisierung durch die Kommission erteilt werden.

Auch für diese Kraftfahrzeuge besteht daher für Experimentierräume die Möglichkeit, Ausnahmen im Rahmen der EU-Typengenehmigung – mit Erlaubnis der Kommission – vorzusehen. Die unionsrechtlichen Regelungen für diese Fahrzeuge betreffen zudem nicht die Einzelgenehmigung; die zu erfüllenden Anforderungen dafür können durch nationales Recht festgelegt werden. Der Erprobung neuer Technologien bei landwirtschaftlichen Zugmaschinen sowie zwei- oder dreirädrigen und leichten vierrädrigen Kraftfahrzeugen im Rahmen nationaler Einzel- oder Ausnahmegenehmigungen sind daher unionsrechtlich keine Schranken gesetzt.

▪ **Technische Überwachung**

Zur technischen Überwachung der zugelassenen (oder auch nur in Betrieb genommenen) Fahrzeuge sieht die RL 2014/45/EU Mindestanforderungen vor. Fahrzeuge müssen regelmäßig einer technischen Kontrolle von bestimmten Prüfungsinhalten unter Einhaltung der festgelegten Methoden unterworfen werden.

Für die technische Kontrolle von bestimmten Nutzfahrzeugen werden durch die RL 2014/47 weitere, spezielle Vorgaben festgelegt. Die Verkehrs- und Betriebssicherheit von Nutzfahrzeugen stellt ein System unangekündigter technischer Unterwegskontrollen fest. Die Anzahl und Schwere der Mängel, die bei diese Kontrollen vorliegen, machen einen der Parameter der zu erstellenden Risikoprofile für Unternehmen aus. Eine hohe Risikoeinstufung führt zu strengeren und häufigeren Kontrollen. Erprobungen mit den von der RL 2014/47 erfassten Fahrzeugklassen sind grundsätzlich nicht von dem vorgesehenen System unangekündigter technischer Unterwegskontrollen ausgenommen. Die Verkehrs- und Betriebssicherheit der Nutzfahrzeuge ist zu gewährleisten.

Kontrolliert wird dabei nach beiden Richtlinien auf „Mängel“, womit gem Art 3 Z 11 RL 2014/45 bzw. Art 3 Z 16 RL 2014/47 „technische Defekte und andere Unregelmäßigkeiten“ gemeint sind. Ausnahmen sind nicht vorgesehen. Entspricht ein im Rahmen eines Experimentierraums betriebenes Fahrzeug den dafür festgelegten (Ausnahme-)Anforderungen, wird aber – mangels Vorliegen eines Defekts oder einer Unregelmäßigkeit – kein Mangel iSd RL 2014/47 vorliegen. Die im Rahmen von Experimentierräumen betriebenen Fahrzeuge sind daher zwar grundsätzlich nicht von der Pflicht zur technischen Überprüfung ausgenommen, die vorliegende, genehmigte Abweichung von den „Regelanforderungen“, die ja gerade einen Teil der Erprobung darstellt, ist jedoch nicht als „Mangel“ iSd RL 2014/45 bzw. RL 2014/47 zu werten.

▪ **Mögliche Ausnahmen aus technischen Vorschriften zur Genehmigung und Überprüfung von Kraftfahrzeugen**

Es bestehen im Unionsrecht vielfältige technische Vorschriften für Fahrzeuge, die bei der Erprobung neuer Technologien im Verkehrsbereich von Relevanz sind. Ausnahmen sind jedoch sowohl für bestimmte Prototypen als auch im Rahmen der Einzel- oder Typengenehmigung möglich. Gegebenenfalls ist dafür die Autorisation der Kommission einzuholen (Typengenehmigung) bzw. sind alternative Anforderungen (Einzelgenehmigung) statt der ursprünglich vorgesehenen festzulegen.

Von der bestehenden Pflicht zur technischen Überprüfung sind die im Rahmen von Experimentierräumen betriebenen Fahrzeuge nicht grundsätzlich ausgenommen. Die vorliegende,

genehmigten Abweichung von den „Regelanforderungen“, die ja gerade einen Teil der Erprobung darstellt, werden jedoch nicht als „Mangel“ iSd RL 2014/45 bzw. RL 2014/47 zu werten sein.

d. Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit

Neben diesen Bestimmungen im Zusammenhang mit der Genehmigung von Fahrzeugen, bestehen auch noch andere Rechtsakte der Union, die zum Zweck der Erhöhung der Verkehrssicherheit weitere Bestimmungen – etwa im Zusammenhang mit dem Einsatz von Fahrzeugen im Straßenverkehr – vorsehen. Dabei werden nicht nur technische, sondern auch Anforderungen an das Verhalten der VerkehrsteilnehmerInnen im Straßenverkehr gestellt. Eine weitreichende Harmonisierung der Verkehrsregeln durch Unionsrecht oder gar eine EU-Straßenverkehrsordnung besteht jedoch nicht.

Durch die Richtlinie 91/671/EWG werden Vorgaben zur Gurtanlegepflicht und zur Pflicht zur Benützung von Kinderrückhalteeinrichtungen festgelegt. Art 6 RL 91/671/EWG erlaubt mit Zustimmung der Kommission Ausnahmen u.a. zur Berücksichtigung zeitlich begrenzter, besonderer Umstände zur Ermöglichung der uneingeschränkte Ausübung bestimmter beruflicher Tätigkeiten oder aufgrund der besonderen Einsatzbedingungen von Bussen im örtlichen Verkehr in Stadtgebieten oder Ortschaften. Diese Ausnahmebestimmung ist nicht explizit für die Durchführung von Erprobungen konzipiert, dennoch besteht die Möglichkeit, dass potenzielle Anwendungsfälle in die vorgesehenen Spielräume fallen zB bei Tests von automatisierten Bussen in Ortschaften.

Die RL 92/6/EWG legt eine Verpflichtung zum Einbau von Geschwindigkeitsbegrenzern für gewisse Fahrzeugklassen fest. Ausgenommen sind jedoch Kraftfahrzeuge, die gem Art 6 RL 92/6/EWG für wissenschaftliche Versuchszwecke auf der Straße eingesetzt werden. Im Rahmen von Experimentierräumen ist daher eine Ausnahme von dieser unionsrechtlichen Verpflichtung zum Einbau von Geschwindigkeitsbegrenzern möglich.

Vorgaben zu den höchstzulässigen Abmessungen und Gewichten für bestimmte Straßenfahrzeuge enthält die RL 96/53/EG. Sie gelten für den grenzüberschreitenden Verkehr und in Hinblick auf die Vorschriften zu den Abmessungen der Fahrzeuge, auch im innerstaatlichen Verkehr. Abweichungen von den Bestimmungen sind u.a. gem Art 4 Abs 5 RL 96/53/EG möglich für auf neuen Technologien oder Konzepten beruhende Fahrzeuge, die während eines Versuchszeitraums in bestimmten örtlichen Verkehrsbereichen eingesetzt werden.

Auch Vorgaben zur Straßeninfrastruktur in Hinblick auf die Erhöhung der Verkehrssicherheit bestehen. Aus den Bestimmungen der RL 2004/54/EG betreffend die Sicherheit von Tunneln

kann zugunsten des Einbaus und der Verwendung innovativer Sicherheitseinrichtungen ausgenommen werden. Diese haben jedoch gem Art 14 Abs 1 RL 2004/54/EG einen gleichwertigen oder höheren Schutz zu bieten. Der Mitgliedstaat hat vor Ausnahmegewährung einen Antrag an die Kommission zu stellen; sowohl diese, als auch die anderen Mitgliedstaaten können der Ausnahmeerteilung widersprechen. Die Richtlinie sieht zudem vor, dass Änderungen der Richtlinie angeregt werden, wenn die gewährte Ausnahmegenehmigung den Bedarf dazu aufzeigt.

Anders als im Bereich technischer Anforderungen im Rahmen des Genehmigungssystems, sehen die unionsrechtlichen Regelungen betreffend des Einsatzes und Betrieb von Fahrzeugen, welche die Verkehrssicherheit erhöhen sollen, keine allgemeinen Ausnahmen für neue Technologien oder zur Erprobung von Prototypen vor. Möglichkeiten, von bestehenden Vorgaben abzuweichen, bestehen daher nur unter den Voraussetzungen, die in dem jeweils relevanten Rechtsakt festgelegt werden. Der Blick in einzelne Rechtsakte zeigt jedoch, dass auch hier teilweise Ausnahmen für „neue Technologien oder Konzepte“ oder für „wissenschaftliche Versuchszwecke“ vorgesehen sein können. Bei der Schaffung innerstaatlicher Experimentierräume sind diese unionsrechtlichen Vorgaben – auch hinsichtlich der inhaltlichen und prozeduralen Anforderungen an mögliche Ausnahmen – jedenfalls zu beachten. Bedacht werden sollte hierbei auch, dass die unionalen Rechtsakte betreffend die Erhöhung der Verkehrssicherheit zwar verschiedene Ausnahmen vorsehen, eine unbeschränkte Übernahme in den Regelbetrieb jedoch unter Umständen nicht vorgesehen werden kann.

e. Anforderungen an Führerscheine und LenkerInnen

Die Führerschein RL 2006/126/EG enthält einheitliche Vorgaben für die Ausgestaltung der nationalen Führerscheine sowie das Gebot der gegenseitigen Anerkennung der von den Mitgliedsstaaten ausgestellten Führerscheine (Art 2 RL 2006/126/EG). Auch die Klassen der Lenkberechtigung, deren Begriffsbestimmungen und das jeweilige Mindestalter (Art 4 RL 2006/126/EG) sowie Bedingungen (Art 6 RL 2006/126/EG) betreffend die Ausstellung eines Führerscheins, Mindestanforderungen an die Fahrprüfungen und die Kenntnisse und Fähigkeiten und geistige und körperliche Tauglichkeit der FührerscheinbewerberInnen werden normiert. Einige Bereiche werden durch die Richtlinie nicht vollständig harmonisiert; dies betrifft etwa die Gültigkeitsdauer, die Häufigkeit ärztlicher Kontrollen oder den Führerscheinentzug.

Von den Bestimmungen des Art 4 RL 2006/126/EG können „besondere Kraftfahrzeuge“ nach Zustimmung der Kommission ausgenommen werden. Auf diese Weise können solche Fahrzeuge aus der Führerscheinklasse, in die sie nach dem System der Richtlinie fallen würden,

ausgenommen werden und etwa andere Bestimmungen hinsichtlich des Mindestalters vorgesehen werden.

Die Richtlinie sieht zudem eine Möglichkeit vor, die in ihren Anhängen festgelegten Bestimmungen dem wissenschaftlichen und technischen Fortschritt anzupassen. Gem. Art 8 RL 2006/126/EG werden Änderungen nach einer festgelegten Verfahren durch die Kommission erlassen.

Für BerufskraftfahrerInnen bestimmter Fahrzeugkategorien (Lkw und Busse) werden durch die RL 2003/59/EG zusätzliche Anforderungen an deren Grundqualifikation und Weiterbildung gestellt. Für Fahrer von Fahrzeugen, die zum Zweck der technischen Entwicklung Prüfungen auf der Straße unterzogen werden, gilt die Richtlinie gem Art 2 Abs 1 lit c RL 2003/59/EG nicht.

Im Rahmen von Experimentierräumen müssen die unionsrechtlichen Vorgaben für Führerscheine eingehalten werden und die darin tätigen FahrerInnen haben die Anforderungen an LenkerInnen zu erfüllen. Für „besondere Kraftfahrzeuge“ besteht nach Zustimmung der Kommission die Möglichkeit, diese aus der Anwendung des Art 4 RL 2006/126/EG auszunehmen. Dadurch sind für diese Fahrzeuge abweichende Bestimmungen über die Berechtigung zum Führen der Fahrzeuge etwa hinsichtlich des Mindestalters möglich. Die zusätzlichen Bestimmungen für BerufskraftfahrerInnen bestimmter Fahrzeugkategorien (Lkw und Busse) müssen zudem nicht eingehalten werden, wenn Fahrzeugen verwendet werden, die zum Zweck der technischen Entwicklung Prüfungen auf der Straße unterzogen werden.

f. Regelungen des Güter- und Personentransports

aa. Zugangsregelungen

Im Bereich der Dienstleistungsfreiheit betreffend den Güter- und Personenkraftverkehr sehen mehrere Verordnungen Regelungen zur Zulassung zum internationalen Verkehr und Erbringung von Transportdienstleistungen durch in Österreich niedergelassenen EU-ausländische VerkehrsunternehmerInnen vor.

Durch die Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit im Straßenverkehr wurden auch mengenmäßige Beschränkungen durch Festlegung der Anzahl der Zulassungen von Verkehrsunternehmen im Bereich der Güterbeförderung abgeschafft. Beschränkungen des Marktzuganges für neue Verkehrsunternehmen durch die Kommission sind im Bereich der grenzüberschreitenden Güterbeförderung bei Störung des Marktes erlaubt (VO (EWG) Nr. 3916/90). Auch die Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 über den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs erlaubt das Ergreifen von Schutzmaßnahmen. Dazu muss eine ernste Marktstörung im innerstaatlichen Verkehr innerhalb eines bestimmten geografischen Gebietes vor-

liegen, die durch nicht in dem Mitgliedsstaat ansässige VerkehrsunternehmerInnen (Kabotage) hervorgerufen oder verschärft wurde. Diese Möglichkeiten, Beschränkungen vorzunehmen, sind auf spezielle Situationen, die marktstörende Effekte im grenzüberschreitenden Verkehr oder ausgelöst durch Kabotage betreffen, zugeschnitten und nicht für Experimentierräume zur Erprobung neuer Mobilitätskonzepte.

Die allgemeinen Voraussetzungen über den Zugang zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers/ der Kraftfahrunternehmerin und dessen Ausübung regelt die VO (EG) 1071/2009. Die Vorschriften gelten für alle in der Union niedergelassene Kraftverkehrsunternehmen. Die Zugangsbedingungen gem Art 3 VO (EG) 1071/2009 sind die tatsächliche und dauerhafte Niederlassung in einem Mitgliedsstaat, Zuverlässigkeit, angemessene finanzielle Leistungsfähigkeit und fachliche Eignung. Zusätzliche Voraussetzungen können durch die Mitgliedstaaten festgelegt werden.

Ausgenommen vom Anwendungsbereich der Verordnung sind gem Art 1 Abs 4 VO (EG) 1071/2009 die nicht gewerbliche Personenbeförderung, die Personenbeförderung mit Kfz mit einer zulässigen Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 40 km/h und die Ausübung der Güterbeförderung mit Kfz, deren zulässige Gesamtmasse 3,5 Tonnen nicht überschreitet („Kleintransporte“). Aus der Definition des Begriffes „Beruf des Personenkraftverkehrsunternehmers“ in Art 2 Z 2 VO (EG) 1071/2009 ergibt sich weiter, dass auch der Transport von Personen mit Kfz zur Beförderung von nicht mehr als neun Personen nicht erfasst ist.

Werden ausschließlich innerstaatliche Beförderungen durchgeführt, können die Mitgliedstaaten gem Art 1 Abs 5 VO (EG) 1071/2009 KraftverkehrsunternehmerInnen ganz oder teilweise von den Bestimmungen der Verordnung ausnehmen. Die Voraussetzung dafür ist eine nur geringfügige Auswirkung der Beförderung auf den Kraftverkehrsmarkt durch die Art der beförderten Ware oder durch die geringe Entfernung.

Durch eine räumliche Einschränkung der Experimentierräume kann daher eine Ausnahme aus den unionsrechtlichen Berufszugangsbestimmungen möglich sein. Einer Ausweitung dieser abweichenden Berufszugangsregelungen auf innerstaatliche Beförderung im „Regelbetrieb“ steht das Unionsrecht jedoch entgegen.

bb. Gemeinschaftslizenz

Für den Zugang zum Markt der Personen- oder Güterbeförderung für internationale Transporte oder als Kabotage ist eine Gemeinschaftslizenz erforderlich. Die Voraussetzungen dafür werden durch die VO (EG) 1072/2009 (Güterbeförderung) und VO (EG) 1073/2009 (Personenbeförderung) festgelegt.

Anwendbar ist die VO (EG) 1072/2009 auf grenzüberschreitende Güterbeförderungen sowie im Anschluss an eine solche auf zeitweilig durchgeführte innerstaatliche Güterbeförderungen von einem/einer nicht ansässigen VerkehrsunternehmerIn (Kabotage). Auf rein innerstaatliche Verkehrsdienste ist die Verordnung nicht anwendbar. Von der Pflicht zur Gemeinschaftslizenz im Bereich der Güterbeförderung sind bestimmte Transporte ausgenommen; dazu zählen u.a. Postsendungen und „Kleintransporte“.

Die Vorschriften betreffend den Markt der Personenbeförderung erfassen den grenzüberschreitenden Verkehr mit Kraftomnibussen. Es wird zwischen verschiedenen Verkehrsformen unterschieden: der genehmigungspflichtige Linienverkehr (Kapitel 3), die – teilweise genehmigungspflichtigen – Sonderformen des Linienverkehrs und der nicht genehmigungspflichtigen Gelegenheitsverkehr (Kapitel 4). Die Beförderung mit Taxis unterliegt nicht den Bestimmungen der VO (EG) 1073/2009. Erfasst werden dabei sowohl der gewerbliche als auch der nicht kommerzielle Werkverkehr, wobei für letzteren keine Genehmigung, sondern lediglich eine Bescheinigung gem Art 5 Abs 5 VO (EG) 1073/2009 erforderlich ist. Die Verordnung gilt gem Art 1 Abs 4 VO (EG) 1073/2009 auch für innerstaatliche gewerbliche Personenbeförderungen, wenn diese von einem/einer nicht ansässigen VerkehrsunternehmerIn zeitweilig durchgeführt werden (Kabotage). Beschränkt ist dies jedoch auf die Sonderformen des Linienverkehrs, den Gelegenheitsverkehr und den Linienverkehr in Zusammenhang mit einem grenzüberschreitenden Verkehrsdienst. Hinsichtlich ihrer Durchführung unterliegt die Kabotage den Vorschriften des Aufnahmestaats u.a. hinsichtlich der Bedingungen des Beförderungsvertrags und betreffend den Linienverkehr auch in Hinblick auf die zu bedienenden Verbindungen, die Regelmäßigkeit, die Beständigkeit und die Häufigkeit des Verkehrs sowie die Streckenführung (Art 16 VO (EG) 1073/2009).

Die Regelungen zur Gemeinschaftslizenz stehen der Durchführung von Experimentierräumen nicht entgegen. Für den innerstaatlichen Verkehr sind sie nur auf die Kabotage anwendbar, welche zudem nur zeitweilig und auf gewisse Verkehrsarten beschränkt zulässig ist, oft nur in Verbindung mit grenzüberschreitendem Verkehr. Die Gestaltung von und die Ausnahmen aus den nationalen Konzessionsbestimmungen zur Ausübung der innerstaatlichen Personen- und Güterverkehrs wird durch die Regelungen zur unionsrechtliche Gemeinschaftslizenz nicht eingeschränkt.

cc. Fahrgastrechte

Die VO (EU) 181/2011 legt Vorschriften über Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr fest. Die Bestimmungen gelten uneingeschränkt für Linienverkehrsdienste, bei denen die planmäßige Wegstrecke 250 km oder mehr beträgt. Für Verkehrsdienste mit einer kürzeren Wegstrecke sowie Gelegenheitsverkehrsdienste gelten gem Art 2 Abs 2 bzw. Abs 3 VO (EU) 181/2011 nur

bestimmte Artikel und Kapitel. Für alle Verkehrsdienste gilt etwa das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsbürgerschaft hinsichtlich der Tarife und Beförderungsbedingungen oder des Anspruchs auf Beförderung von Personen mit Behinderung oder eingeschränkter Mobilität. Eine Ausnahme von letzterer Bestimmung ist jedoch möglich, wenn eine sichere Beförderung dieser Personen aufgrund der Bauart des Fahrzeuges nicht durchführbar ist (Art 10 Abs 1 VO (EU) 181/2011). Mitgliedstaaten können auch weitergehende Ausnahmen für nationale Linienverkehre vorsehen, wenn durch nationale Vorschriften mindestens dasselbe Schutzniveau für behinderte Menschen und Personen mit eingeschränkter Mobilität geschaffen wird (Art 18 VO (EU) 181/2011).

Werden Experimentierräume betreffend den Personenverkehr mit Kraftfahrernibussen durchgeführt, sind die unionsrechtlichen Regeln bezüglich der Fahrgastrechte zu beachten. Durch die räumliche Einschränkung von Erprobungen werden die Vorschriften der VO (EU) 181/2011 jedoch häufig – mangels planmäßiger Wegstrecke über 250 km – nur teilweise zur Anwendung kommen.

dd. Transport gefährlicher Güter

Die RL 2008/68/EG enthält Vorschriften für den Gefahrguttransport. Sie nimmt dabei Bezug auf die Vorgaben des ADR (Europäischen Übereinkommens über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße) erfasst aber anders als dieses auch den Transport von Gütern innerhalb der Mitgliedstaaten (Art 1 Abs 1 RL 2008/68/EG). Ausnahmen sind u.a. für örtlich begrenzte Beförderungen über geringe Entfernungen (Art 6 Abs 2 lit a RL 2008/68/EG) nach Prüfung der Kommission und Aufnahme in das Verzeichnis innerstaatlicher Ausnahmen in den Anhängen der Richtlinie möglich. Für klar bezeichnete und zeitlich begrenzte Transportvorgänge können Mitgliedstaaten zudem auch für ansonsten untersagte Transporte von gefährlichen Gütern zeitlich begrenzte Einzelgenehmigungen erteilen, wenn dadurch die Sicherheit nicht gefährdet wird (Art 6 Abs 5 lit a RL 2008/68/EG).

Experimentierräume im Zusammenhang mit dem Transport von gefährlichen Gütern haben die Vorgaben der RL 2008/68/EG zu beachten, Ausnahmen sind nur unter den dort festgelegten Voraussetzungen nach Prüfung durch die Kommission oder durch Einzelgenehmigung zulässig. Die Ausnahmen werden dabei etwa nur in Zusammenhang mit einer räumlichen oder zeitlichen Begrenzung und unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit ermöglicht. Diese Vorgaben sind daher bei der innerstaatlichen Ausgestaltung von Experimentierräumen zu berücksichtigen.

g. Wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen

Auch die allgemeinen Bestimmungen des Wettbewerbsrechts (Art 101-109 AEUV) der Union sind im Bereich des Verkehrs zu beachten. Diese enthalten einerseits Vorschriften für Unternehmen und andererseits Bestimmungen über staatliche Beihilfen.

aa. Vorschriften für Unternehmer

Im Verkehrsbereich sind wettbewerbseinschränkende Vereinbarungen, abgestimmte Verhaltensweisen und der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung verboten, soweit diese zur Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedsstaaten geeignet oder bestimmt sind. Nähere Bestimmungen für die Anwendung der Wettbewerbsregelung auf dem Gebiet des Straßenverkehrs sieht die VO (EG) 169/2009 vor. Sie gilt gem Art 1 VO (EG) 169/2009 für Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen betreffend u.a. die Festsetzung von Beförderungsentgelten und -bedingungen oder die Beschränkung oder Überwachung des Angebots von Verkehrsleistungen.

Ausgenommen sind gem Art 2 VO (EG) 169/2009 Verhaltensweisen, die ausschließlich die Anwendung technischer Verbesserungen oder die technische Zusammenarbeit bezwecken und bewirken. Die ausgenommenen Maßnahmen sind abschließend aufgezählt und umfassen u.a. das Vorsehen von Gesamtpreisen und -bedingungen für Anschlussbeförderungen, ergänzende oder kombinierte Beförderungen und auch die Aufstellung einheitlicher Regeln für die Struktur von Beförderungstarifen. Es darf dadurch jedoch nicht zur Festlegung von Preisen und Beförderungsbedingungen kommen. Sowohl das Gericht als auch die Kommission legen diese Ausnahmebestimmung einschränkend aus, erfasst seien nur „in der Regel als völlig wettbewerbsneutral“ geltende Vereinbarungen. Die Autonomie einzelner Unternehmen bei der Festsetzung der eigenen Tarife darf zudem nicht völlig ausgeschaltet werden.

Für die geplanten Experimentierräume, insbes. betreffend die integrierte Buchung, Bezahlung und Nutzung von unterschiedlichen Mobilitätsangeboten, ist die vorgesehene beschränkte Ausnahme aus dem Kartellverbot im Straßenverkehr der VO (EG) 169/2009 daher nur bedingt relevant. Diese werden oftmals gerade nicht „ausschließlich“ technische Vereinbarungen darstellen, sondern auch einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen MarktteilnehmerInnen bezwecken wollen. Denkbar ist jedoch eine Anwendung für gewisse Anwendungsfälle aus dem Bereich „Erschließung der ersten/letzten Meile im Personennahverkehr“, bei denen ein Gesamtpreis für die Beförderung mit einem bestehenden Transportmittel des ÖPNV und dem getesteten Mobilitätsmodell zur Erschließung wenig befahrener Regionen vorgesehen wird.

▪ **Staatliche Vorgaben für das Verhalten von Unternehmern und Unternehmerinnen**

Die wettbewerbsrechtlichen Regelungen für das Verhalten zwischen Unternehmern/Unternehmerinnen stehen der gesetzlichen Festlegung von Mindest-, Höchst- oder festen Tarifen für den innerstaatlichen Verkehr an sich nicht entgegen. Allerdings darf es nicht dazu kommen, dass dadurch staatliche Regelungen den beteiligten Unternehmen wettbewerbsrechtlich verbotenes Verhalten vorgeschrieben wird. Dies wäre der Fall, wenn die Festlegung der Preise durch Absprachen zwischen den UnternehmerInnen gesetzlich vorgeschrieben wird und öffentliche Stellen weder einen Einfluss auf die Preisbildung haben, noch die bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigenden öffentlichen Interessen vorgeschrieben werden. Eine solche Einschränkung des Wettbewerbs kann nur zur Erreichung eines legitimen Ziels gerechtfertigt werden. Die wettbewerbsbeschränkende Wirkung muss dabei geeignet zur Zielerreichung sein und darf nicht über das erforderliche Maß hinausgehen.

Interventionen in die Prozesse der Preisbildung und -gestaltung durch den Staat wurden im Bereich des grenzüberschreitenden Güterverkehrs durch die Verordnung (EWG) Nr. 4058/89 verboten. Die Preisbildung im internationalen Güterverkehr erfolgt in freier Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien. Im innerstaatlichen Güterverkehr kommt hingegen nationales Recht, auch für die nicht im Mitgliedsstaat ansässigen VerkehrsunternehmerInnen, zur Anwendung. Unionsrechtliche Vorgaben für den nationalen Güterverkehr ergeben sich dennoch aus der „Verordnung Nr. 11 über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen“.

Staatliche Vorgaben für die Ausübung von Verkehrsgewerben – seien es Mindesttarife oder eine Beförderungspflicht – können zudem aus Sicht der Grundfreiheiten problematisch sein. Marktabschottung, etwa durch Beschränkung des Zugangs, stellt eine versteckte Diskriminierung aller Neulinge dar, die Zugang zu einem Markt wollen, der unter Inländern größtenteils aufgeteilt ist. Der EuGH legt die Grundfreiheiten darüber hinaus in ständiger Rechtsprechung nicht nur als Diskriminierungsverbote, sondern als allgemeine Beschränkungsverbote aus. Daher können auch andere Maßnahmen, die Erwerbstätigkeit der im Verkehr tätigen Unternehmer beschränken, eine Einschränkung der Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit bedeuten. Dabei ist zu beachten, dass die Dienstleistungsfreiheit im Verkehrsbereich nach den speziell festgelegten sekundärrechtlichen Regeln auf Basis des Kapitels über den Verkehr des AEUV gewährleistet wird. Die Niederlassungsfreiheit ist hingegen uneingeschränkt anwendbar. Für den österreichischen ÖPNRV, der durch die Einräumung befristeter ausschließlicher Rechte geprägt ist, sieht *Kahl* die Bedeutung der Niederlassung gegenüber der Dienstleistungsfreiheit im Vordergrund.

Werden durch Experimentierräume gewerberechtliche Zugangs- oder Ausübungsbeschränkungen vorgesehen, kann dies zu einer Einschränkung der Grundfreiheiten führen. Dabei ist

im Bereich des ÖPNV, insbes. die Niederlassungsfreiheit von Relevanz, da die Anwendbarkeit der Dienstleistungsfreiheit für den Bereich des Verkehrs eingeschränkt ist. Beschränkungen von Grundfreiheiten sind nur aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt, wenn sie zur Zielerreichung geeignet sind und nicht über das erforderliche Ausmaß hinausgehen. Die Anwendung der Grundfreiheiten erfordert zudem einen grenzüberschreitenden Sachverhalt. Nationale wettbewerbsrelevante Maßnahmen, die keine Auswirkungen auf den Binnenmarkt zeigen, unterliegen daher diesen Einschränkungen nicht. Eine räumliche, zeitliche und sonstige Einschränkung von Experimentierräumen im Bereich wettbewerbsrelevanter Regelungen kann eine derartige Auswirkung verhindern.

bb. Beihilfenkontrolle

Besondere unionsrechtliche Regelungen sind auch im Bereich der Beihilfenkontrolle zu finden. Das Verbot wettbewerbsverfälschender Beihilfen des Art 107 AEUV gilt grundsätzlich auch für den Verkehrsbereich. Art 93 AEUV sieht jedoch vor, dass Beihilfen zur Koordinierung des Verkehrs oder zur Abgeltung von mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen zulässig sind.

Die VO (EG) 1370/2007 enthält für den öffentlichen Personenverkehr Vorgaben unter denen die Behörde den Betreibern/Betreiberinnen des öffentlichen Dienstes Ausgleichsleistungen oder ausschließlicher Rechte für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen gewähren kann. Dies hat im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages (Art 3 VO (EG) 1370/2007) mit obligatorischem Inhalt (Art 4 VO (EG) 1370/2007), der nach Maßgabe der Bestimmungen des Art 5 VO (EG) 1370/2007 zu vergeben ist, zu erfolgen. Der Regelfall sieht eine Erteilung nach einem wettbewerblichen Vergabeverfahren vor. Die Vergabe von Aufträgen des öffentlichen Personennahverkehrs als Dienstleistungsauftrag – nicht als Dienstleistungskonzession – unterliegt dem allgemeinen Vergaberecht. Eine Direktvergabe von Dienstleistungsaufträgen ist nur im Bereich des Eisenbahn und U-Bahnverkehrs möglich. Andere Ausgleichszahlungen, die nicht unter die Sonderbestimmungen im Bereich des Verkehrs fallen, sind nur möglich, wenn die Leistung keine Beihilfe im Sinne des Art 107 Abs 1 AEUV bildet.

Im Rahmen von Experimentierräumen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich sind Ausnahmen aus dem unionsrechtlichen Verbot wettbewerbsverfälschender Beihilfen möglich. Dies betrifft den Fall der Erbringung gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen durch die VerkehrsträgerInnen. Zu denken ist beispielsweise an Mobilitätsmodelle zur Erschließung der ersten/letzten Meile im Personennahverkehr in ländlichen Räumen. Zulässig ist dabei ausnahmsweise die Einräumung ausschließlicher Rechte (zB ein [eingeschränkter] Konkurrenzschutz) oder Ausgleichszahlungen.

h. Steuerrechtliche Vorschriften

Zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes sowie der Beseitigung von Verfälschungen der Wettbewerbsbedingungen hat die Europäische Union verschiedene steuerliche Regelungen im Bereich des Verkehrs harmonisiert. Die Beförderung von Gütern und Personen unterliegt den allgemeinen Regelungen der Mehrwertsteuerrichtlinie. Die besondere Besteuerung im Straßenverkehr wird durch die RL 1999/62/EG geregelt. Sie untersagt die Doppelbesteuerung und legt Mindeststeuersätze fest. Mitgliedsstaaten können gem Art 9 RL 1999/62/EG spezifische Steuern oder Abgaben sowie in städtischen Gebieten die Gebühren zur Bekämpfung von Stau und Luftverschmutzung erheben.

RL 2003/96/EG enthält Vorgaben für die Besteuerung von Energieerzeugnissen (u.a. Benzin, feste Kohlenstoffe und Erdgas) und elektrischem Strom. Die Mitgliedsstaaten müssen für Kraftstoffe die in Anhang 1 aufgelisteten Mindersteuerbeträge erheben (Art 7 RL 2003/96/EG). Im öffentlichen Personennahverkehr (Art 5 RL 2003/96/EG) besteht die Möglichkeit der Staffelung von Steuersätzen. Für Energieerzeugnisse und elektrischen Strom, der als Kraftstoff für den Personen- und Gütertransport u.a. im Straßenbahn- und im Oberleitungsbusverkehr verwendet wird, können Mitgliedstaaten Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen gewähren (Art 15 RL 2003/96/EG).

Die Vorgaben des Unionsrechts betreffend die Steuern und Abgaben im Verkehrs- und Mobilitätsbereich sind auch im Zusammenhang mit Experimentierräumen zu beachten. Für verschiedene Sachgebiete wie den Straßenverkehr oder die Besteuerung von Energieerzeugnissen bestehen spezielle Regelungen, die das Vorschreiben zusätzlicher Steuern oder aber auch Steuerbefreiungen vorsehen.

i. Datenschutz

Auch im Straßenverkehr spielt der Schutz personenbezogener Daten eine zunehmende Rolle. Neue Fahrzeugtechnologien arbeiten oftmals mit der Sammlung, Übermittlung und Auswertung von Daten betreffen die Fahrzeugumgebung, Straßenverhältnisse aber auch die am Straßenverkehr beteiligten Personen. Im Zusammenhang mit der Erprobung neuer Technologien und Mobilitätskonzepte kann zudem eine verstärkte Erfassung von Daten sinnvoll sein, um Testergebnisse zu erzielen und deren Auswertung zu ermöglichen. Zu beachten ist hierbei, dass nicht nur personenbezogene Daten über den/die LenkerIn oder den/die HalterIn eines bestimmten Testfahrzeuges, sondern auch Daten anderer, unbeteiligter VerkehrsteilnehmerInnen erfasst werden. Diese gesammelten Daten enthalten diverse Informationen über die betroffenen Personen, etwa deren Standortdaten, Bewegungsverlauf sowie begangene Norm-übertretungen oder Straftaten.

Seit Mai 2018 ist für die Verarbeitung personenbezogener Daten das Regelwerk der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) maßgeblich. Die DSGVO findet Anwendung auf die ganz oder teilweise automatisierte sowie nichtautomatisierte Verarbeitung von in einem Dateisystem gespeicherten oder zum Speichern bestimmten personenbezogenen Daten. Für eine solche Verarbeitung sind in Art 5 DSGVO bestimmte Grundsätze normiert, darunter die Rechtmäßigkeit, die Verarbeitung nach Treu und Glauben, die Transparenz, die Zweckbindung, die Datenminimierung, die Richtigkeit, die Speicherbegrenzung, Integrität und Vertraulichkeit sowie die Rechenschaftspflicht.

Die Verarbeitung von Daten ist rechtmäßig, wenn eine der in Art 6 Abs 1 DSGVO alternativ gelisteten Bedingungen erfüllt ist. Für Verarbeitungen, die zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung oder zur Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe erforderlich sind, können die einzelnen Mitgliedstaaten gem Art 6 Abs 2 DSGVO „spezifischere Bestimmungen zur Anpassung der Anwendung der Vorschriften dieser Verordnung“ vorsehen. Die nationale Rechtsgrundlage muss gem Art 6 Abs 3 DSGVO den Zweck der Verarbeitung festlegen.

Den Betroffenen wird ein Recht auf Mitteilung der Erhebung und auf Auskunft, auf Einschränkung der Verarbeitung, Berichtigung und Löschung der Daten, auf Datenübertragbarkeit und ein Widerspruchsrecht gewährleistet. Diese Rechte können allerdings durch gemeinschaftsrechtliche sowie innerstaatliche Regelungen beschränkt werden.

Die Verordnung eröffnet dem nationalen Gesetzgeber diverse Spielräume bei der Regelung von Datenverarbeitungen zu legitimen Zwecken, so auch in Hinblick auf die in Art 89 DSGVO vorgesehene Privilegierung der wissenschaftlichen Forschung. Zudem finden sich bereits bei den Grundsätzen in Art 5 Abs 1 lit b und e DSGVO Ausnahmebestimmungen zugunsten der Forschung. Die Listung als Ausnahmefall in Art 9 Abs 2 lit j DSGVO ermöglicht die Verarbeitung auch besonders schutzwürdiger Daten. Bezüglich der Betroffenenrechte bestehen ebenfalls breitflächige Ausnahmen, ua gem Art 14 Abs 5 lit b DSGVO von der Informationspflicht. Art 89 Abs 2 DSGVO räumt den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit ein, durch nationale Regelungen, Ausnahmen vom Auskunftsrecht, Recht auf Berichtigung, Recht auf Einschränkung der Verarbeitung und dem Widerspruchsrecht unter Einhaltung der laut Art 89 Abs 1 DSGVO geeigneten Garantien vorzusehen.

Bei der Schaffung von Experimentierräumen sind die datenschutzrechtlichen Vorgaben der EU durch die DSGVO einzuhalten. Die Privilegierung der wissenschaftlichen Forschung eröffnet für die Durchführung von Erprobungen neuer Technologien und Mobilitätskonzepte im Verkehrsbereich Möglichkeiten, Ausnahmen vorzusehen.

j. Weitere Aspekte

Neben den bereits aufgelisteten Gebieten spielen im Verkehrsbereich auch viele weitere Politikbereiche eine Rolle.

Von zentraler Bedeutung ist für neue Technologien, insbes. im Bereich autonomer Fahrzeuge, die Übertragung von Daten über elektronische Kommunikationsnetze. Vor allem (potentiell) fahrerlose Fahrzeuge müssen mit andern VerkehrsteilnehmerInnen und Funkeinrichtungen der Straßeninfrastruktur kommunizieren. Durch den Kodex für elektronische Kommunikation, RL (EU) 2018/1972, wird auf dem Gebiet des Telekommunikationsrechts ein harmonisierter Rahmen zur Regulierung elektronischer Kommunikationsnetze, -dienste, der dazugehörigen Einrichtungen und Dienste sowie gewisser Endeinrichtungen geschaffen. Ziel ist unter anderem der Ausbau und die Nutzung von Netzen mit sehr hoher Kapazität (zB 5G). Des Weiteren wird durch Regelungen zum Schutz der EndnutzerInnen ein hohes Verbraucherschutzniveau geschaffen.

Die RL 2010/40/EU legt den Rahmen zur Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr fest. Durch eine delegierten Verordnung der Kommission vom März 2019 zur Ergänzung der RL 2010/40/EU sollte als Standard der Kommunikation intelligenter Verkehrssysteme untereinander WLAN (ITS-G5) statt der Mobilfunktechnologie 5G festgelegt werden. Der Rat erhob Einwände gegen diesen delegierten Rechtsakt, weswegen er gem Art 14 Abs 3 RL 2010/40/EU nicht in Kraft trat. Ein Themenbereich im Verkehrssektor, der in Hinblick auf die Bestrebung zur verstärkten Nutzung alternativer Antriebsformen Bedeutung gewinnt, ist das Elektrizitäts- und Energierecht. Primärrechtliche Verankerung findet diese Materie vor allem Titel XXI „Energie“ des AEUV; aber auch die „transeuropäischen Netze“ des Titel XVI AEUV schließen die Energieinfrastruktur mit ein. Die konkrete Ausgestaltung des EU-Energie- und Elektrizitätsrechts ergibt sich durch zahlreiche sekundärrechtliche Akte zu Themen wie erneuerbarer Energie, Energieeffizienz oder der Besteuerung von Strom und Energieerzeugnissen. Erwähnung finden soll in Hinblick auf das für Experimentierräume identifizierte Anwendungsfeld „Neue Antriebskonzepte“ (E-Fahrzeuge) die RL 2014/94/EU, die den Ausbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe, inklusive Ladepunkte für Elektrofahrzeuge, betrifft. Vorgesehen ist etwa die Errichtung einer angemessenen Anzahl an öffentlichen Ladepunkten bis Ende 2020. Die von den Betreibern verrechneten Preise müssen gem Art 4 Abs 10 RL 2014/94/EU angemessen, einfach und eindeutig vergleichbar, transparent und nichtdiskriminierend sein. Für die Ladepunkte werden in Anhang II der RL 2014/94/EU zudem technische Spezifikationen festgelegt. Ausgenommen davon sind kabellos oder induktiv betriebene Ladepunkte. Zur Berücksichtigung künftiger Normen für derartige Technologien soll die Richtlinie gegebenenfalls aktualisiert werden. Sind in Experimentierräumen Ladepunkte mit Kabelschnittstellen vorsehen, gelten die technischen Anforderungen der

RL 2014/94/EU. Für die Erprobung anders betriebener Ladepunkte sieht die RL 2014/94/EU (noch) keine technischen Anforderungen vor.

Mit der sogenannten NIS-Richtlinie soll unionsweit ein hohes Sicherheitsniveau der Netz- und Informationssysteme gewährleistet werden. Unternehmen aus bestimmten Sektoren, die unerlässlich für die Aufrechterhaltung kritischer gesellschaftlicher und/oder wirtschaftlicher Tätigkeiten sind, treffen besondere Verpflichtungen wenn sie nach den Kriterien des Art 5 Abs 2 NIS-Richtlinie als „Betreiber wesentlicher Dienste“ ermittelt werden. Auch Anbietern digitaler Dienste wie Online-Marktplätzen wird die Ergreifung von Sicherheitsmaßnahmen vorgeschrieben. Vorgesehen ist zudem die Einrichtung eines Netzwerkes von Computer-Notfallteams (CSIRTs – Computer Security Incident Response Teams). Betroffen sind nach Anhang II der NIS-Richtlinie u.a. Verteiler- oder ÜbertragungsnetzbetreiberInnen aus dem Sektor Energie ebenso wie Straßenverkehrsbehörden und BetreiberInnen intelligenter Verkehrssysteme aus dem Sektor Verkehr – Teilsektor Straßenverkehr. Zu den Anforderungen zählt die Ergreifung technischer und organisatorischer Sicherheitsmaßnahmen oder die unverzügliche Meldung von Sicherheitsvorfällen. Für Experimentierräume im Bereich des Verkehrs sind die Vorschriften der NIS-Richtlinie von Relevanz. Dies ist dann der Fall, wenn daran „Betreiber wesentlicher Dienste“ aus dem Teilsektor Straßenverkehr oder AnbieterInnen digitaler Dienste wie zB Online-Marktplätze für Personenbeförderungsdienstleistungen beteiligt sind. Durch die zeitlichen, räumlichen oder sonstigen Einschränkungen von Experimentierräumen kann eine Anwendbarkeit der NIS-Richtlinie in Hinblick auf die Erfüllung der Kriterien für „Betreiber wesentlicher Dienste“ ausgeschlossen werden. Dies insoweit, als dass die im Rahmen der Erprobung bereitgestellten Dienste durch die Einschränkungen nicht unerlässlich für die Aufrechterhaltung kritischer gesellschaftlicher und/oder wirtschaftlicher Tätigkeiten werden. Anbieter digitaler Dienste haben die Verpflichtungen der NIS-Richtlinie hingegen jedenfalls zu erfüllen

Von zunehmender Bedeutung sind auch Maßnahmen des Umweltschutzes; teilweise bestehen auf diesem Gebiet besondere Vorgaben betreffend den Straßenverkehr. In mehreren Verordnungen wurden Emissionsnormen für unterschiedliche Fahrzeugkategorien festgelegt. Darüber hinaus sind im Arbeits- und Sozialrecht die allgemeinen Bestimmungen der Union sowie einige besonders den Verkehr betreffende Vorgaben zu beachten. Die VO (EG) 561/2006 sowie die RL 2002/15/EG legt für FahrerInnen eine bestimmte Höchst- bzw. Mindestdauer der Lenk- und Ruhezeiten fest. Innerstaatlich können längere Ruhezeiten und kürzere Lenkzeiten vorgesehen werden. Zur Kontrolle der Lenkzeiten schreibt die VO (EU) 165/2014 den Einbau von Fahrtenschreibern vor. Auch das Europäische Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR) gehört nach der Rechtsprechung des EuGH zum Recht der Union.

Für Erprobungen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich bestehen viele weitere potentielle Anknüpfungspunkte im Europarecht. Die Einhaltung der darin normierten unionsrechtlichen Vorgaben ist bei der Ausgestaltung von Experimentierräumen zu gewährleisten. Zusätzlich zeigt sich aber, dass auch Ausnahmen oder das Setzen positiver Anreize für die Erprobung nachhaltiger Konzepte ermöglicht werden.

k. Schlussfolgerungen für rechtliche Experimentierräume in Österreich – Europarecht

Auf unionsrechtlicher Ebene besteht eine Vielzahl von Vorschriften betreffend die gemeinsame Verkehrspolitik, die eine weitgehende Harmonisierung vorsehen. Diese Rahmenbedingungen sind bei der Ausgestaltung innerstaatlicher Experimentierräume zu beachten. Ausnahmen sind dann zulässig, wenn das Unionsrecht diese explizit vorsieht. Davor ist jedoch auch zu klären, ob die jeweils in Frage kommenden unionsrechtlichen Bestimmungen überhaupt anwendbar sind. Möglich ist etwa, dass ein Rechtsakt nur grenzüberschreitende Sachverhalte oder solche, die eine gewisse Auswirkung auf den Binnenmarkt zeigen, regelt.

▪ Technische Vorschriften und betreffend die Verkehrssicherheit

Sowohl im Rahmen der unionsrechtlich vorgesehenen Typen- als auch der Einzelgenehmigung von Pkw, Lkw und Bussen bestehen Möglichkeiten zur Erprobung nicht richtlinienkonformer bzw. verordnungskonformer Technologien. Dies ist jedoch an gewisse prozedurale Vorgaben (zB Einholung einer Autorisation der Kommission) bzw. das Festlegen alternativer Anforderungen gebunden. Für Prototypen von Fahrzeugen, die zur Durchführung eines speziellen Testprogramms unter der Verantwortung des Herstellers/der Herstellerin auf der Straße betrieben werden, ist eine Einzelgenehmigung – und damit die Einhaltung der allgemeinen oder gegebenenfalls festgelegten alternativen Verpflichtungen – nicht verpflichtend. Rechtsakte betreffend andere Kraftfahrzeuge – landwirtschaftlichen Zugmaschinen sowie zwei- oder dreirädrige und leichte vierrädrige Kraftfahrzeuge – betreffen nur die Typengenehmigung. Deren Erprobung sind daher im Rahmen nationaler Einzel- oder Ausnahmegenehmigungen unionsrechtlich idZ keine Schranken gesetzt.

Anders als im Bereich technischer Anforderungen im Rahmen des Genehmigungssystems, sehen die unionsrechtlichen Regelungen betreffend den Einsatz und Betrieb von Fahrzeugen, welche die Verkehrssicherheit erhöhen sollen, keine allgemeinen Ausnahmen für neue Technologien oder zur Erprobung von Prototypen vor. Möglichkeiten, von bestehenden Vorgaben abzuweichen, bestehen daher nur unter den Voraussetzungen, die in dem für die jeweilige Verhaltensregel relevanten Rechtsakt festgelegt werden. Der Blick in einzelne Rechtsakte

zeigt jedoch, dass auch hier teilweise Ausnahmen für „neue Technologien oder Konzepte“ oder für „wissenschaftliche Versuchszwecke“ vorgesehen sind.

- **Führerscheine**

Auch die unionsrechtlichen Vorgaben für Führerscheine müssen im Rahmen von Experimentierräumen eingehalten werden. Für „besondere Kraftfahrzeuge“ besteht nach Zustimmung der Kommission die Möglichkeit, diese aus der Anwendung des Art 4 RL 2006/126/EG auszunehmen. Dadurch sind für diese Fahrzeuge abweichende Bestimmung über die Berechtigung zum Führen der Fahrzeuge etwa hinsichtlich des Mindestalters möglich. Die zusätzlichen Bestimmungen für BerufskraftfahrerInnen bestimmter Fahrzeugkategorien (Lkw und Busse) müssen zudem nicht eingehalten werden, wenn Fahrzeuge verwendet werden, die zum Zweck der technischen Entwicklung Prüfungen auf der Straße unterzogen werden.

- **Gewerberechtliche Regelungen für die Güter- und Personenbeförderung**

Das Unionsrecht regelt die allgemeinen Voraussetzungen über den Zugang zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers/der Kraftverkehrsunternehmerin und dessen Ausübung, wozu die Zuverlässigkeit, angemessene finanzielle Leistungsfähigkeit und fachliche Eignung zählen. Nicht erfasst sind dabei Beförderungen unter einem gewissen Ausmaß, wie Personenbeförderung in Kfz für unter neun Personen oder Gütertransport in „Kleintransporten“. Wenn nur geringfügige Auswirkungen auf den Kraftverkehrsmarkt u.a. wegen der geringen Entfernung zu erwarten sind, kann eine Ausnahme erfolgen. Diesbezüglich kommt einer räumlichen Einschränkung von Experimentierräumen besondere Bedeutung zu.

Regelungen über den Zugang zum Markt der Personen- und Güterbeförderung durch die Gemeinschaftslizenz betreffen hauptsächlich den grenzüberschreitenden Verkehr. Innerstaatlich ist nur die Kabotage erfasst, wobei diese nur zeitweilig im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Verkehrsdienstleistungen durchgeführt werden darf. Die Regelungen zur Gemeinschaftslizenz stehen der Durchführung von Experimentierräumen nicht entgegen. Zu beachten sind jedoch die unionsrechtlichen Regeln bezüglich der Fahrgastrechte im Personenverkehr mit Kraftfahromnibussen. Auf kürzere Wegstrecken finden diese nur teilweise Anwendung, weswegen räumlich eingeschränkte Experimentierräumen davon oftmals nicht erfasst sein werden.

Auch für den Transport von gefährlichen Gütern bestehen europarechtliche Vorgaben. Ausnahmen sind nur unter den dort festgelegten Voraussetzungen nach Prüfung durch die Kommission oder durch Einzelgenehmigung zulässig. Die Ausnahmen werden dabei etwa nur in Zusammenhang mit einer räumlichen oder zeitlichen Begrenzung und unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit ermöglicht.

▪ **Eingriffe in den Wettbewerb**

Des Weiteren sind die allgemeinen Regelungen zum Wettbewerbsrecht (Art 101bis 109 AEUV) der Union im Verkehrs- und Mobilitätsbereich zu beachten. Nähere Bestimmungen für die Anwendung der Wettbewerbsregelung auf dem Gebiet des Straßenverkehrs sind sekundärrechtlich festgelegt. Ausnahmen aus dem Kartellverbot bestehen im Mobilitätsbereich für ausschließlich technische Vereinbarungen. Diese Ausnahme wird eng ausgelegt und ist im Zusammenhang mit Experimentierräumen nur eingeschränkt von Nutzen.

Staatlichen Vorgaben für das Verhalten von Unternehmen/Unternehmerinnen steht das unionsrechtliche Wettbewerbsrecht grundsätzlich nicht entgegen, allerdings darf es nicht dazu kommen, dass dadurch den beteiligten Unternehmen wettbewerbsrechtlich verbotenes Verhalten vorgeschrieben wird. Staatlich vorgesehene Zugangs- oder Ausübungsbeschränkungen können jedoch aus Sicht der Grundfreiheiten problematisch sein. Beschränkungen sind nur gerechtfertigt, wenn diese aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt und zur Zielerreichung geeignet sind sowie nicht über das erforderliche Ausmaß hinausgehen. Die Anwendung der Grundfreiheiten erfordert einen grenzüberschreitenden Sachverhalt. Nationale wettbewerbsrelevante Maßnahmen für Experimentierräume, die keine Auswirkungen auf den Binnenmarkt zeigen, unterliegen diesen Einschränkungen nicht. Eine räumliche, zeitliche und sonstige Einschränkung von Experimentierräumen im Bereich wettbewerbsrelevanter Regelungen, kann eine derartige Auswirkung verhindern.

In Experimentierräumen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich sind Ausnahmen aus dem unionsrechtlichen Verbot wettbewerbsverfälschender Beihilfen möglich. Dies betrifft den Fall, wenn VerkehrsträgerInnen potentiell gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen erbringen. Zu denken ist beispielsweise an Mobilitätsmodelle zur Erschließung der ersten/letzten Meile im Personennahverkehr in ländlichen Räumen. Zulässig ist dabei ausnahmsweise die Einräumung ausschließlicher Rechte oder Ausgleichszahlungen.

▪ **Steuern, Datenschutz und sonstige Vorgaben**

Die Vorgaben des Unionsrechts betreffend die Steuern und Abgaben im Verkehrs- und Mobilitätsbereich sind auch im Zusammenhang mit Experimentierräumen zu beachten. Für verschiedene Sachgebiete wie den Straßenverkehr oder die Besteuerung von Energieerzeugnissen bestehen spezielle Regelungen, die das Vorschreiben zusätzlicher Steuern oder aber auch Steuerbefreiungen vorsehen.

Bei der Schaffung von Experimentierräumen sind zudem die datenschutzrechtlichen Vorgaben der EU durch die DSGVO einzuhalten. Die Privilegierung der wissenschaftlichen Forschung

eröffnet auch für die Durchführung von Erprobungen neuer Technologien und Mobilitätskonzepte im Verkehrsbereich Möglichkeiten, Ausnahmen vorzusehen.

Für Erprobungen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich bestehen viele weitere potentielle Anknüpfungspunkte im Europarecht. Die Einhaltung der darin normierten unionsrechtlichen Vorgaben ist bei der Ausgestaltung von Experimentierräumen zu gewährleisten. Zusätzlich zeigt sich aber, dass auch Ausnahmen oder das Setzen positiver Anreize für die Erprobung nachhaltiger Konzepte ermöglicht werden.

D. Schlussfolgerungen für rechtliche Experimentierräume

Auf internationaler und vor allem auf europarechtlicher Ebene besteht ein sehr engmaschiges Netz an verkehrsrechtlichen Regelungen. Eine umfassende Ausnahme von ganzen Rechtsbereichen zur Schaffung von Experimentierräumen im Verkehrsbereich ist daher allein aufgrund der bestehenden überstaatlichen Rechtsnormen nicht möglich.

▪ Völkerrechtlicher Rechtsrahmen

Völkerrechtliche Vorgaben bestehen sowohl hinsichtlich technischer Anforderungen, Verhaltensregeln für VerkehrsteilnehmerInnen im Straßenverkehr, Straßenverkehrszeichen, den Güterverkehr und betreffend die nachhaltige Verkehrspolitik.

Viele dieser internationalen Verträge sind vom Nationalrat mit Erfüllungsvorbehalt (Art 50 Abs 2 Z 4 B-VG) beschlossen worden und daher nicht unmittelbar anwendbar. Eine fehlende oder mangelhafte Umsetzung internationaler Verträge ist völkerrechtswidrig. Vor allem bei völkerrechtlichen Abkommen hinsichtlich technischer Vorgaben wurde oftmals auf einen Erfüllungsvorbehalt verzichtet.

In Hinblick auf völkerrechtliche Schranken für Experimentierräume ist zunächst entscheidend, ob innerstaatliche Sachverhalte überhaupt von deren Anwendungsbereich erfasst sind. Regelungen über den Güterverkehr erfassen nur grenzüberschreitende Transporte, eine weitergehende Anwendung der Vorschriften – auf rein innerstaatliche Beförderungen – wird aber teilweise in nationalen Gesetzen vorgesehen. Die Vorgaben des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention beziehen sich nicht nur auf den grenzüberschreitenden Verkehr; viele Pflichten werden erst bei Änderungen eines größeren Ausmaßes an der Verkehrsinfrastruktur schlagend. Auch wenn daher für Experimentierräume Neubauten oder Änderungen notwendig sein, werden diese aufgrund der räumlichen Einschränkung in der Regel diese Schwelle nicht überschreiten. Die Ziele des Verkehrsprotokolls, insbes. die Verpflichtung zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik, sind jedoch bei jeglichen Maßnahmen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich zu beachten.

Grundsätzlich anwendbar auf innerstaatliche Sachverhalte sind die Vorgaben für Straßenverkehrszeichen und Verhaltensregeln. Für Experimentierräume gewünschte Abweichungen können nur im Rahmen der im jeweiligen Übereinkommen vorgesehenen Möglichkeiten vorgenommen werden. Aus diesem Grund musste etwa eine Adaption der Regelungen der Wiener Straßenverkehrskonvention vorgenommen werden, um automatisierte Fahrerassistenzsysteme zu ermöglichen. Neue oder zusätzliche Vorschriften (Verkehrszeichen) in den Fällen, die vom Übereinkommen nicht geregelt werden, dürfen vorgesehen werden. Ausnahmen von den technischen Vorschriften in völkerrechtlichen Übereinkommen sind hingegen zur Durchführung von Tests möglich, entweder aufgrund einer expliziten Regelung (Wiener Straßenverkehrskonvention), oder außerhalb des festgelegten Genehmigungssystems (ECE-Regelungen).

▪ **Europarechtlicher Rechtsrahmen**

Ein weit engmaschigeres Netz an Vorschriften für den Verkehrs- und Mobilitätsbereich besteht im Rahmen des Europarechts.

Die europarechtlichen Vorschriften bezüglich technischer Anforderungen für Kraftfahrzeuge sind auf den rein innerstaatlichen Verkehr anzuwenden. Im Rahmen des EU-Genehmigungssystems bestehen aber Möglichkeiten zur Erprobung nicht-vorschriftmäßiger Fahrzeuge. Für Typengenehmigungen gibt es eine Ausnahme hinsichtlich neuer Technologien, dafür ist jedoch die Autorisation der Kommission erforderlich. Im Rahmen von Einzelgenehmigungen kann unter Vorsehung alternativer Anforderungen von bestehenden Vorgaben abgewichen werden. Prototypen, die zur Durchführung eines speziellen Testprogramms unter der Verantwortung des Herstellers/der Herstellerin auf der Straße betrieben werden, müssen die technischen Anforderungen nicht verpflichtend erfüllen. Für landwirtschaftliche Zugmaschinen sowie für zwei- oder dreirädrige und leichte vierrädrige Kraftfahrzeuge bestehen keine unionsrechtlichen Vorgaben betreffend die Erteilung von Einzelgenehmigungen. Betreffend Vorschriften außerhalb des EU-Genehmigungssystems ist für die Möglichkeiten im Rahmen von Experimentierräumen von diesen abzuweichen ausschlaggebend, welche Abweichungen der jeweilige Rechtsakt – etwa für „neuen Technologien oder Konzepten“ oder für „wissenschaftliche Versuchszwecke“ – zulässt.

Aus den unionsrechtlichen Bestimmungen für Führerscheine können „Besondere Kraftfahrzeuge“ nur mit Zustimmung der Kommission teilweise ausgenommen werden. Dadurch sind für diese Fahrzeuge abweichende Vorschriften über die Berechtigung zum Führen der Fahrzeuge etwa hinsichtlich des Mindestalters möglich.

Gewerberechtliche Regelungen der Union für die Güter- und Personenbeförderung legen allgemeine, berufsrechtliche Ausübungsvoraussetzungen auch für innerstaatliche Sachverhalte

fest. Nicht erfasst sind dabei Beförderungen unter einem gewissen Ausmaß (Personenbeförderung in Kfz für unter neun Personen oder Gütertransport in „Kleintransporten“). Ausnahmen sind nur bei geringfügigen Auswirkungen auf den Kraftverkehrsmarkt unter anderem wegen der geringen Entfernung möglich, weswegen bei einer geplanten Abweichung einer räumlichen Einschränkung von Experimentierräumen besondere Relevanz zukommt.

Regelungen über den Zugang zum Markt der Personen- und Güterbeförderung durch die Gemeinschaftslizenz betreffen hauptsächlich den grenzüberschreitenden Verkehr. Innerstaatlich ist nur die Kabotage erfasst. Die Bestimmungen zur Gemeinschaftslizenz stehen daher der Durchführung von innerstaatlichen Experimentierräumen nicht entgegen. Zu beachten sind die Vorschriften für Fahrgastrechte im Personenverkehr mit Kraftfahromnibussen, welche für Wegstrecken unter 250 km aber nur teilweise gelten.

Zusätzlich sind für Experimentierräume im Verkehrs- und Mobilitätsbereich die allgemeinen Bestimmungen des Wettbewerbsrechts (Art 101-109 AEUV) zu beachten. Besondere Bestimmungen für deren Anwendung auf den Straßenverkehr sind sekundärrechtlich festgelegt. Ausnahmen aus dem Kartellverbot sind im Mobilitätsbereich für ausschließlich technische Vereinbarungen möglich, was jedoch eng auszulegen ist.

Staatlichen Vorgaben für das Verhalten von Unternehmern/Unternehmerinnen, etwa durch Zugangs- oder Ausübungsbeschränkungen, steht das unionsrechtliche Wettbewerbsrecht grundsätzlich nicht entgegen. Problematisch können Einschränkungen des Marktzugangs oder die Auferlegung von Verpflichtungen aus Sicht der Grundfreiheiten sein. Dies vor allem im Bereich der Niederlassungsfreiheit, da die Anwendung der allgemeinen Vorschriften des AEUV für die Dienstleistungsfreiheit ausgeschlossen ist. Die speziellen Regelungen im Verkehrsbereich lassen hier teilweise Ausnahmen oder Einschränkungen im Zusammenhang mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen zu. Dies ist auch für Experimentierräume relevant, die der besseren Versorgung der Allgemeinheit mit Verkehrsdienstleistungen dienen.

Wichtig bei der Schaffung von Experimentierräumen ist zudem die Gewährleistung der Einhaltung von datenschutzrechtlichen Vorgaben der EU. Durch die Privilegierung der wissenschaftlichen Forschung in der DSGVO wird auch für die Durchführung von Erprobungen neuer Technologien und Mobilitätskonzepte im Verkehrsbereich die Möglichkeit eröffnet, Ausnahmen vorzusehen.

Letztlich zeigt sich, dass sowohl völkerrechtlich als auch und vor allem europarechtlich für Erprobungen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich viele Vorgaben bestehen. Auch weitere potentielle Anknüpfungspunkte abseits der in dieser Studie ausführlicher thematisierten Schwerpunkte zB im Arbeitsrecht, Umweltschutz oder Energierecht sind denkbar. Wichtig ist, dass die

Einhaltung der völker- und unionsrechtlichen Vorgaben bei der Ausgestaltung von Experimentierräumen gewährleistet wird. Bestehende Ausnahmen können wahrgenommen werden, gegebenenfalls bestehen dafür spezielle prozedurale und inhaltliche Anforderungen.

3. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

A. Verfassungsrechtliche Themenstellungen

Eine gesetzliche Ausgestaltung von Experimentierräumen muss die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Auch wenn punktuell verfassungsgesetzliche Änderungen in Form von Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen möglich sind, ändert dies nichts daran, dass der verfassungsrechtliche Rahmen auch für Experimentierräume einzuhalten ist.

Selbst die Möglichkeiten von punktuellen verfassungsrechtlichen Ausnahmeregeln finden in den Grundprinzipien der Bundesverfassung ihre Grenzen. So hob der VfGH im Jahr 2001 eine Verfassungsbestimmung als verfassungswidrig auf, die eine pauschale Ausnahme für einen bestimmten Rechtsbereich von der Verfassung vorsah. Eine derart pauschale Ausnahme von der Verfassung verstößt sowohl gegen das demokratische aber auch gegen das rechtsstaatliche Grundprinzip. Die Möglichkeit, Experimentierräume verfassungsrechtlich abzusichern und auf diese Weise für diese Räume eine pauschale Ausnahme von der österreichischen Verfassungsrechtsordnung vorzusehen, ist im Rahmen des zweistufigen Verfassungsrechts nicht möglich. Die in den Grundprinzipien der Verfassung zum Ausdruck kommende Gesamtänderung der Verfassung schafft Grenzen für Ausnahmen vom einfachen Verfassungsrecht durch Verfassungsbestimmungen.

Regelungen, wie in den Niederlanden, die pauschale Ausnahme vom einfachen Recht vorsehen, verstoßen – wie noch näher zu analysieren sein wird – gegen das Legalitätsprinzip. Generelle Ausnahmen vom Legalitätsprinzip für ein Gesetz über Experimentierräume im Verkehrs- und Mobilitätsbereich im Verfassungsrang zu normieren, würde wiederum gegen das rechtsstaatliche Grundprinzip der Verfassung verstoßen. Diese zu ändern bedarf nicht nur einer parlamentarischen Verfassungsmehrheit, sondern überdies einer Volksabstimmung. Dies erscheint im konkreten Zusammenhang nicht nur unrealistisch, sondern für den Anlassfall verfassungspolitisch als inadäquate Vorgangsweise. Die Einhaltung des verfassungsrechtlichen Rahmens für Experimentierräume ist daher für rechtskonforme Umsetzung von entscheidender Bedeutung.

Drei Rahmenbedingungen stehen bei der verfassungsrechtlichen Analyse im Vordergrund:

1. die bundesstaatliche Kompetenzverteilung,
2. das rechtsstaatliche Legalitätsprinzip sowie
3. die im Rahmen der Grundrechte zum Ausdruck kommenden rechtlichen Schutzgüter der Einzelnen.

B. Kompetenzverteilung im Verkehrs- und Mobilitätsbereich

a. Kompetenzrechtliche Ausgangslage

▪ Zersplitterte Kompetenzen

Die österreichische Kompetenzlage ist zwischen Bund und Ländern zersplittert und hängt oftmals von einer Beurteilung im Einzelfall ab. In Anbetracht der vielfältigen möglichen Kompetenztatbestände, unter die eine zu regelnde Ausnahme fallen kann, können sich daher im Einzelfall komplexe Abgrenzungsfragen stellen, die sich auf die Kompetenz sowohl zur Gesetzgebung als auch zur Vollziehung auswirken. Auch in Bereichen, in denen die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz gänzlich dem Bund zufällt, ist zu unterscheiden, ob die Ausnahmeregelung in mittelbarer oder unmittelbarer Bundes- oder Landesverwaltung zu vollziehen ist.

Ein umfassender einheitlicher Kompetenztatbestand für das Gebiet des Straßenverkehrs findet sich in der allgemeinen Kompetenzverteilung des B-VG nicht. Vielmehr zeigt sich auch in diesem Zusammenhang eine komplexe und zersplitterte Kompetenzlage. Verschiedene Anwendungsfälle möglicher Experimentierräume im Bereich Verkehr und Mobilität berühren daher rasch mehrere Kompetenztatbestände. Sie werden auf diese Weise zum Gegenstand unterschiedlicher gesetzlicher Vorschriften, die je nach relevantem rechtlichen Gesichtspunkt unter verschiedene Kompetenzbestimmungen fallen.

Bei der Regelung von Experimentierräumen spielen neben „typischen“ Aspekten aus dem Verkehrsbereich wie der Leichtigkeit, Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs oder der Betriebsicherheit noch weitere Faktoren wie der Umweltschutz, die Raumplanung oder das Gewerbe eine Rolle. Daraus ergeben sich weitere Anknüpfungspunkte zu Kompetenztatbeständen.

▪ Kompetenz zur Gesetzgebung

Die Gesetzgebungskompetenz im Verkehrsrecht konzentriert sich hauptsächlich beim Bund.

Angesprochen sind damit insbes.:

- Kraftfahrwesen gem Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG;
- Straßenpolizei gem Art 11 Abs 1 Z 4 B-VG;

- Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge außer der Straßenpolizei gem Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG;
- Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie gem Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG;
- Luftreinhaltung gem Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG;
- Umweltverträglichkeitsprüfung für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist gem Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG;
- Einrichtung der Bundesbehörden und sonstigen Bundesämter gem Art 10 Abs 1 Z 16 B-VG;
- Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen und der Luftfahrt sowie der Schifffahrt, soweit diese nicht unter Art 11 fällt gem Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG;
- Elektrizitätswesen gem Art 12 Abs 1 Z 5 B-VG (Grundsatzgesetzgebung) iVm § 1 El-WOG 2010 (Kompetenzdeckungsklausel) iVm § 1 Energie-Control-Gesetz (Kompetenzdeckungsklausel).

Als Landeskompetenz in Gesetzgebung gem Art 15 Abs 1 B-VG ist insbes. das Landesstraßenrecht zu erwähnen. Darüber hinaus liegt auch in den Angelegenheiten des Baurechts, der Raumordnung oder des Naturschutzes die Kompetenz zur Gesetzgebung bei den Ländern; auch hier ergeben sich Bezugspunkte und teilweise Abgrenzungsfragen in Hinblick auf verkehrsrechtliche Sachverhalte. Eine Besonderheit besteht auch gem Art 15 Abs 4 B-VG für den speziellen Fall, dass bei Involvierung der Landespolizeidirektion als Sicherheitsbehörde erster Instanz in die Vollziehung es übereinstimmende Gesetze des Bundes und des betreffenden Landes bedarf.

▪ **Mittelbare und unmittelbare Bundesverwaltung**

In jenen Angelegenheiten gem Art 10 B-VG bzw. aufgrund der Kompetenzdeckungsklauseln, in denen dem Bund die Kompetenz zur Vollziehung zufällt, hat diese grundsätzlich gem Art 102 B-VG durch den Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden zu erfolgen (mittelbare Bundesverwaltung). Nur ausnahmsweise kann gem Art 102 Abs 2 B-VG eine Angelegenheit in unmittelbare Bundesverwaltung besorgt werden dürfen. Eine Ausweitung der Besorgung von Angelegenheiten in unmittelbarer Bundesverwaltung gem Art 102 B-VG ist ansonsten nur mit Zustimmung der Länder zulässig. Zu den in Art 102 Abs 2 B-VG aufgezählten Angelegenheiten zählt das Verkehrswesen. Das Verkehrswesen fällt gem. Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG nur hinsichtlich der Eisenbahnen und der Luftfahrt sowie der Schifffahrt in die Kompetenz des Bundes. Das Kraftfahrwesen ist demgegenüber – ebenso wie Angelegenheiten des Gewerbes – in mittelbarer Bundesverwaltung zu besorgen.

Die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung sowie die der Landesverwaltung werden durch Bezirksverwaltungsbehörden geführt, sofern diese nicht anderen Behörden zugewiesen sind. Im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung steht der Bezirkshauptmann unter der Leitung des Landeshauptmannes, im Bereich der Landesverwaltung untersteht er der Leitung der Landesregierung.

Im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung kann auch dem Bundesminister/der Bundesministerin in einem gewissen Ausmaß Angelegenheiten zur Besorgung in erster Instanz zu übertragen werden. Die verfassungsrechtliche Grenze einer derartigen Ermächtigung wird jedoch überschritten, wenn es beispielweise durch nicht nur fall- oder teilweise, sondern die gesamte Übertragung eines Teilbereiches der Verwaltung zu einer Aushöhlung des Systems der mittelbaren Bundesverwaltung kommt.

- **Unmittelbare Landesverwaltung**

Die unmittelbare Landesverwaltung spielt insbes. hinsichtlich der Straßenpolizei gem Art 11 Abs 1 Z 4 B-VG sowie des Vollzugs des Landesstraßenrechts gem Art 15 Abs 1 B-VG eine Rolle. In Hinblick auf die Vollzugskompetenz der Straßenpolizei besteht die abweichende Sonderbestimmung des Art 11 Abs 3 B-VG, der Durchführungsverordnungen zur Straßenpolizei als Kompetenz des Bundes festlegt.

b. Kompetenzdeckungsklauseln und die Regelung von Ausnahmen im Kontext der Kompetenzverteilung

- **Konzept der Kompetenzdeckungsklausel**

Soll für ein Gesetz eine von der allgemeinen Kompetenzverteilung der Art 10, 11, 12 und 15 B-VG abweichende Kompetenz begründet werden, kann dies in Form sogenannter „Kompetenzdeckungsklauseln“ erfolgen. Dies sind im Verfassungsrang stehende Bestimmungen eines Gesetzes, die Regelungen in Hinblick auf die Kompetenzverteilung für das betroffene Gesetz enthalten. Zur Erlassung solcher in einfachen Gesetzen enthaltenen Verfassungsbestimmungen, durch welche die Kompetenz der Länder eingeschränkt wird, ist gem Art 44 B-VG die qualifizierte Zustimmung des Bundesrates notwendig.

Eine derartige Kompetenzdeckungsklausel enthält typischerweise folgende Aussage: „Die Erlassung, Aufhebung und Vollziehung von Vorschriften, wie sie in diesem Bundesgesetz enthalten sind, sind auch in jenen Belangen Bundessache, hinsichtlich derer das B-VG etwas anderes bestimmt.“ Auf diese Weise werden allfällige kompetenzrechtliche Problemstellungen einzelner Bestimmungen vermieden, in dem – unabhängig von der Kompetenzverteilung gem

Art 10-15 B-VG – eine kompetenzrechtliche Zuordnung in den Angelegenheiten dieses Bundesgesetzes vorgenommen wird. Es wird also eine *lex specialis* (sowie eine *lex posterior*) geschaffen, die der allgemeinen Kompetenzverteilung, insbes. der Generalklausel gem Art 15 Abs 1 B-VG, vorgeht. Bereits vor Erlassung eines Gesetzes ist auf diese Weise die verbindliche Feststellung von Kompetenzen möglich. Über dennoch bestehende Kompetenzkonflikte erkennt der Verfassungsgerichtshof gem. Art 138 Abs 2 B-VG. Damit können allfällige interpretative Unklarheiten aber auch Abgrenzungsfragen bei Kompetenzdeckungsklauseln geklärt werden.

▪ **Auswirkungen von Kompetenzdeckungsklauseln**

Die Ausnahme, als eine – wenn auch nur eingeschränkte oder partielle – Änderung des Anwendungsbereichs einer gesetzlichen Regelung verstanden, betrifft inhaltlich keine andere Materie als das Gesetz, von dem ausgenommen wird, selbst. Für die Schaffung von Ausnahmen aus bestimmten Gesetzen ist die Kompetenz zur Gesetzgebung in dem entsprechenden Bereich notwendig. Kompetenzrechtlich ergeben sich daher zunächst keine Unterschiede, ob durch eine gesetzliche Bestimmung die „Regel“ oder die „Ausnahme“ normiert wird. Beide fallen in die Kompetenz des Gesetzgebers, der zur Erlassung der Vorschrift zuständig ist.

Anderes kann nur für den Fall gelten, in dem die Kompetenz zur Erlassung und die zur Änderung eines Gesetzes auseinanderfallen. Dies kann laut *Wiederin* etwa in Fällen vorkommen, in denen die Kompetenz des Gesetzgebers durch eine „Kompetenzdeckungsklausel“ begründet wurde. In diesen wird neben der Kompetenz zur Erlassung, Aufhebung und Vollziehung fallweise – aber eben nicht immer – auch die „Änderung“ explizit aufgezählt. Erfolgt dies nicht, ist eine Änderung laut *Wiederin* durch den einfachen Bundesgesetzgeber nicht möglich; eine Kompetenz zur Änderung verbleibe aber auch nicht beim Landesgesetzgeber. Folgt man diesem Verständnis, können Ausnahmen von Vorschriften, die auf Basis einer „Kompetenzdeckungsklausel“ erlassen worden sind, nur durch eine Verfassungsbestimmung erfolgen. In dem für Experimentierräume im Verkehrsbereich relevanten Gebiet der Elektromobilität findet sich etwa im Elektrizitätswirtschafts- und –organisationgesetz 2010 eine solche Kompetenzdeckungsklausel.

Eine weitere kompetenzrechtliche Überlegung im Zusammenhang mit der Ermächtigung zur Erteilung von Ausnahmen betrifft das Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung. Je weiter die Möglichkeiten einer Ausnahmeerteilung durch Verordnung oder Bescheid gesetzlich geschaffen werden, desto mehr verschiebt sich zumindest ein Teil des Kompetenzbereichs vom Gesetzgeber zur Vollziehung. Andererseits drängt der Gesetzgeber den Kompetenzbereich der Vollziehung durch eine ausgeprägte Determinierung auf Gesetzesesebene zurück.

Eine Kompetenzdeckungsklausel birgt daher kompetenzrechtliche Probleme in sich, insbes. in Hinblick auf die Vollziehung in mittelbarer Bundesverwaltung sowie die unmittelbare Landesvollziehung der Straßenpolizei. Die Voraussetzung dafür ist aber nicht nur eine parlamentarische Verfassungsmehrheit, sondern auch einer Zustimmung des Bundesrates mit Verfassungsmehrheit gem Art 44 Abs 2 B-VG. Die Errichtung von eigenen Bundesbehörden für andere als die in § 102 Abs 2 B-VG bezeichneten Angelegenheiten kann gem § 102 Abs 4 B-VG nur mit Zustimmung der beteiligten Länder erfolgen.

c. Typische kompetenzrechtliche Anknüpfungspunkte im Verkehrs- und Mobilitätsbereich

▪ Allgemein

Die straßenverkehrsrechtlichen Regelungen stehen im Spannungsfeld unterschiedlicher Kompetenztatbestände, konkret des „Kraftfahrwesens“ (Art 10 Abs 1 Z 9), der „Straßenpolizei“ (Art 11 Abs 1 Z 4) der „Angelegenheiten der ... Bundesstraßen“ (Art 10 Abs 1 Z 9) sowie der der Straßenangelegenheiten aller Straßen außer Bundesstraßen gem Art 15 Abs 1 B-VG.

Die Kompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung im Bereich des Kraftfahrwesens liegt beim Bund und wird in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogen.

Historisch betrachtet war die Kompetenz betreffend die Straßenpolizei bis zur B-VG Novelle 1960 nicht einheitlich geregelt. Unterschieden wurde zwischen der Straßenpolizei auf Bundesstraßen, für welche die umfassende Kompetenz beim Bund lag, und auf anderen Straßen, für welche die welche eine Kompetenz gem. Art 12 B-VG bestand. Heute fällt die „Straßenpolizei“ einheitlich unter Art 11 Abs 1 Z 4 B-VG. Sie ist damit in Gesetzgebung Bundessache und in Vollziehung Landessache. Zur Erlassung von Durchführungsverordnungen in Angelegenheiten der Straßenpolizei besteht – wie erwähnt – gem Art 11 Abs 3 B-VG überdies eine gesonderte Kompetenz des Bundes. Wird die Vollziehung in Angelegenheiten der Straßenpolizei für das Gebiet einer Gemeinde, in dem die LPD zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, der LPD übertragen, bedarf dies übereinstimmender Gesetze des Bundes und des betreffenden Landes.

Die straßenrechtliche Kompetenzverteilung ist durch die Kompetenz-Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers geprägt, der im Rahmen des Bundesstraßen-Übertragungsgesetz, BGBl I 2002/50, eine großflächige Übertragung von Bundesstraßen an die Bundesländer vornahm. Es verbleiben somit nur die Bundesautobahnen und Bundesschnellstraßen als Bundesstraßen im Regelungsbereich des Bundes. Die bundesrechtliche Vollziehung findet in mittelbarer Bundesverwaltung statt, wobei dem/der BMVIT signifikante Vollzugkompetenzen gem

BStG vorbehalten sind. Darüber hinaus sind straßenrechtliche Regelungen in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache gem Art 15 B-VG.

Diese kompetenzrechtliche Ausgangssituation hat signifikante Auswirkungen auf die Konzeption von Experimentierräumen, soweit es zu keiner Kompetenzdeckungsklausel (siehe dazu oben) kommt. Während auf Gesetzgebungsebene – abgesehen von landesstraßenrechtlichen Angelegenheiten – dem Bund die primäre Regelungszuständigkeit zukommt, erweist sich ein einheitlicher Vollzug von allen straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmenbewilligung durch eine Behörde (one stop shop) als begrenzt möglich.

Als eine derartige Behörde käme – bereits aufgrund der Konzeption der mittelbaren Bundesverwaltung – ausschließlich der BMVIT in Frage. Grenzen sind aber sowohl im Kompetenzbereich der Straßenpolizei als auch im Landesstraßenrecht erreicht; in beiden Sachmaterie ist die Vollziehung der unmittelbaren Landesverwaltung vorbehalten, womit in jedem Bundesland eine eigenständige Bewilligung erforderlich wird.

- **Neue Fahrzeugtechnologien und Mobilitätsmodelle zwischen Kraftfahrwesen, Straßenpolizei und Straßenrecht**

Neue Fahrzeugtechnologien werfen Fragen hinsichtlich der Regelung der technischen Ausstattung und Verkehrssicherheit von Fahrzeugen auf. Handelt es sich dabei um Kraftfahrzeuge, ist der Kompetenztatbestand des „Kraftfahrwesens“ einschlägig. Hingegen fallen Regelungen über die Ausstattung nicht motorisierter Verkehrsmittel, wie beispielsweise Fahrräder, unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung von Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs in den Kompetenztatbestand der „Straßenpolizei“.

Anknüpfungspunkte ergeben sich jedoch nicht nur in Hinblick auf die Ausstattung von mit neuen Technologien ausgerüsteten Fahrzeugen. Wesensmerkmal sogenannter „Assistenzsysteme“ ist, dass sie dem/der – menschlichen – LenkerIn bei gewissen Fahraufgaben assistieren oder diese – je nach Grad der Automatisierung – sogar völlig übernehmen. Die dadurch berührten Aspekte gehen aber über jene der reinen Gewährung von Betriebssicherheit und der spezifisch von Kraftfahrzeugen ausgehenden Gefahren hinaus. Vielmehr betrifft dies die grundsätzliche Frage nach der Teilnahme am Straßenverkehr und der Einhaltung der klassischen Fahrregeln gem §§ 7 ff StVO durch nicht menschliche VerkehrsteilnehmerInnen. Unter den Kompetenztatbestand der „Straßenpolizei“ fällt eine Regelung dann, wenn die Gefahren, die bekämpft werden sollen, nicht spezifisch von (bestimmten) Kraftfahrzeugen ausgehen. Auch aus kraftfahrrechtlicher Sicht können sich besondere Anforderungen an den/die LenkerIn und damit gegebenenfalls Ausnahmebedarf aus den bestehenden Vorschriften für die Erprobung autonomer Kraftfahrzeugen ergeben. Der/die LenkerIn hat etwa gem § 102 Abs 2 KFG den Lenkplatz in bestimmungsgemäßer Weise einzunehmen. Der Begriff des Lenkers findet

sich darüber hinaus aber auch in straßenpolizeilichen Bestimmungen. Insofern besteht auch hier die Notwendigkeit einer (ausnahmsweisen) „Erweiterung“ des Lenkerbegriffs der StVO auf nicht menschliche VerkehrsteilnehmerInnen zur Schaffung von Experimentierräumen. Zu bedenken ist zusätzlich, dass die Einordnung einer Vorschrift in das KFG und in die StVO nicht zwangsläufig bedeutet, dass es sich dabei kompetenzrechtlich um eine kraftfahrrechtliche bzw. straßenpolizeiliche Norm handelt. Im Anwendungsfall der Assistenzsysteme zeigt sich daher bereits die Relevanz mehrere Kompetenztatbestände in Hinblick auf die Schaffung und Vollziehung gesetzlicher Ausnahmebestimmungen.

Auch andere Probleme und Herausforderungen des Straßenverkehrs sind nicht isoliert aus der Sicht der Betriebssicherheit von Kraftfahrzeugen lösbar, sondern erfordern umfassendere Konzeptionen, die alle StraßenbenützerInnen einbeziehen. Neue Technologien sowie Mobilitätsmodelle können beispielsweise geänderte Anforderungen an die Infrastruktur und Beschaffenheit von Straßen mit sich bringen. Bauliche Maßnahmen zur Verhaltenssteuerung der VerkehrsteilnehmerInnen fallen in den Kompetenztatbestand der „Straßenpolizei“, während Neuerrichtungen und Erhaltung der Straßen zum Bereich des „Straßenrechts“ zählen.

Die aufgezeigte kompetenzrechtliche Schnittstellenproblematik zeigt sich auch im Zusammenhang mit Mobilitätskonzepten, etwa hinsichtlich der Privilegierung von Fahrzeugen im Straßenverkehr oder aber auch hinsichtlich von Parkraum für Sharing-Fahrzeuge oder bei Rot-Abbiegen im Straßenverkehr. Während diese Regelungen primär die StVO adressieren, sind fahrzeugspezifische technische Innovationen dem Kraftfahrwesen zuzuordnen und straßenseitige Baumaßnahmen im Straßenrecht zu vollziehen.

d. Weitere kompetenzrechtliche Anknüpfungspunkte

Neue Fahrzeugtechnologien und Mobilitätsmodelle können aber auch Kompetenztatbestände betreffen, die außerhalb der „konstituierenden Kompetenzsegmente“ des Straßenverkehrs liegen. Zu denken ist etwa an das „Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen [...], mit dem sich der Straßenverkehr im wörtlichen Sinne ‚kreuzt‘“. Weitere Angelegenheiten, gänzlich abseits des Verkehrsbereichs können relevant werden. Die Einordnung in einen Kompetenztatbestand richtet sich nach dem Inhalt der getroffenen Regelung und nur in Einzelfällen nach deren Zweck. Aus der Tatsache, dass eine Maßnahme der Förderung von Mobilität dient, lässt sich daher noch kein Rückschluss auf die kompetenzrechtliche Einordnung ziehen.

Eine zentrale Rolle in Hinblick auf die im Rahmen der Studie identifizierten Anwendungsfälle spielen Kompetenzen in Angelegenheiten des Gewerbes und des Elektrizitätsrechts, auf welche im Folgenden kurz eingegangen wird.

Darüber hinaus bestehen aber auch noch weitere Kompetenzmaterien, die für die Erprobung neuer Verkehrs- und Mobilitätskonzepte von Bedeutung sein können. Denkt man etwa an arbeitsrechtliche Fragestellungen im Bereich neuer Güterlieferservice-Modelle, zeigt sich der Konnex zum Kompetenztatbestand „Arbeitsrecht“ (Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG). Angelegenheiten des Baurechts, der Raumplanung, der Bodenreform oder des Umweltschutzes spielen im Bereich des Verkehrs eine Rolle. All diese verschiedenen kompetenzrechtlichen Grundlagen und ihre Schnittstellen können hinsichtlich der möglichen gesetzlichen Ausgestaltung der konkreten Experimentierraumgesetzgebung entscheidend werden.

▪ **Gewerberecht und Elektrizitätsrecht**

Eine zentrale Bedeutung kommt auch gewerberechtliche Regelungen zu. Hier soll etwa im Bereiche der Personenbeförderung der Einsatz neuer Mobilitätskonzepte erprobt werden. Betreffen Vorschriften den Antritt und die Ausübung von Gewerben, fällt dies unter den Kompetenztatbestand des Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG („Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“). Diese Kompetenz des Bundes zur Erlassung von Normen und zur Vollziehung umfasst auch den Bereich der sowohl linien- als auch nichtlinienmäßigen gewerbsmäßigen Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen. Schnittstellen bestehen im Zusammenhang mit neuartigen Mobilitätsdienstleistungen wie einem On-Demand Shuttle Service oder der geteilten Nutzung von Fahrzeugen, etwa im Rahmen von Ride Hailing.

Gewerberechtliche Fragestellungen bestehen aber auch im Zusammenhang mit dem Themenbereich E-Mobilität, insbes. betreffend das Betreiben von E-Tankstellen und das Einrichten von Ladepunkten. Diesbezügliche Regelungen befinden sich an der „Schnittstelle zwischen den Tatbeständen Gewerbe und Industrie sowie Elektrizitätswesen“. Regelungen des Elektrizitätsrechts können neben dem Tatbestand des Elektrizitätswesens (Art 12 Abs 1 B-VG), der durch speziellen Kompetenzen in den Angelegenheiten des Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG eingeschränkt ist, auch auf vielen weiteren Kompetenztatbeständen des B-VG oder verschiedenen Sonderkompetenztatbeständen beruhen.

Die Regelung des Betriebs von Garagen und Einstellplätzen fällt nicht unter den Kompetenztatbestand des „Kraftfahrwesens“, sondern je nach Anknüpfungspunkt unter den der „Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“ gem. Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG oder des „Bauwesens“. Hinsichtlich der Vermeidung ungünstiger Auswirkung des Betriebes der Anlage auf die Nachbarschaft und einer Gefährdung der im Betrieb beschäftigten Personen und der damit in Zusammenhang stehenden baulichen Gestaltung der Anlage, bezieht sich die Regelungs- und Vollzugskompetenz auf die „Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“ gem. Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG. Zur Erlassung baupolizeilicher Vorschriften über die Errichtung und die Beschaffenheit der baulichen Anlagen liegt die Kompetenz beim Landesgesetzgeber gem Art 15

B-VG. Sollen im Rahmen der Erprobung neuer Technologien (E-Fahrzeugen) oder Mobilitätskonzepten (Car-Sharing) spezielle Parkräume geschaffen werden, bestehen daher je nach Anknüpfungspunkt und Art der Straße (Bundes- oder Landesstraße), an der diese errichtet und betrieben werden sollen, Kompetenzen zu Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes oder des Landes.

e. Konsequenzen für die Regelung von Experimentierräumen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich

Entschließt sich der Gesetzgeber, Ausnahmen für Experimentierräume in einem eigenen Gesetz zu regeln, besteht die Möglichkeit der komplexen kompetenzrechtlichen Lage und den sich daraus ergebenden diffizilen Abgrenzungsfragen im Einzelfall durch eine Kompetenzdeckungsklausel zu begegnen. Insgesamt trägt eine solche Vorgehensweise aber zur Steigerung der Komplexität der kompetenzrechtlichen Situation bei und bedarf eines entsprechenden verfassungspolitischen Konsenses beider Kammern des Parlaments.

Eine – zumindest teilweise – Vereinfachung und Vereinheitlichung der Vollzugskompetenzen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich würde die Reintegration des Kompetenztatbestandes „Straßenpolizei“ in den Artikel 10 B-VG bewirken. Dadurch könnte eine „komplizierte und nicht sachgerechte Ausdifferenzierung an den bestehenden Kompetenzgrenzen“ verhindert werden. Die „extrem zersplitterte und kasuistische Kompetenzordnung“ ist aber eine Konsequenz der Aufteilung der Aufgaben zwischen dem Bund und den Ländern und damit des bundesstaatlichen Prinzips. Damit im Zusammenhang steht die grundsätzliche Entscheidung, ab wann ein Kompetenzproblem als „hinreichende Legitimation zur Korrektur der Kompetenzverteilung“ angesehen werden soll.

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

C. Rechtsstaatliche Vorgaben für Ausnahmeregelungen im Verkehrs- und Mobilitätsrecht

a. Ausnahmeregelungen zur Schaffung von Experimentierräumen

In Experimentierräumen im Bereich des Verkehrs- und Mobilitätsrechts sollen neue Verkehrstechnologien und Mobilitätskonzepte getestet werden können. In diesem zeitlich und räumlich eingeschränkten „Raum“ sollen Abweichungen von bestehenden Rechtsvorschriften, die der Erprobung solcher neuer Technologien und Konzepte im „Regelbetrieb“ entgegenstehen, möglich sein. In den Schranken dieses Experimentierraums gelten daher für alle VerkehrsteilnehmerInnen oder für bestimmte Berechtigte – im Vergleich zur allgemeinen Rechtslage außerhalb solcher Räume – abweichende Regelungen. Dies wird durch die Schaffung von gesetzlichen Regelungen möglich, die Ausnahmen von der Rechtsordnung für solche Experimentierräume zulassen. Der Gesetzgeber ist bei der Erteilung von Ausnahmeregelungen an die rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen der Verfassung gebunden.

Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit ist im Legalitätsprinzip gem. Art 18 Abs 1 B-VG verankert: „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.“ Mit dem Legalitätsprinzip geht auch das Bestimmtheitsgebot einher, das den Gesetzgeber bindet, hinreichend bestimmte Gesetze zu erlassen. Eine bloße Ermächtigung durch den Gesetzgeber, Regelungen durch die Verwaltung zu erlassen, gilt als formalgesetzliche Delegation und ist als Verstoß gegen das Legalitätsprinzip verfassungswidrig. Schließlich verlangt das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit auch einen effektiven Rechtsschutz des Einzelnen, um sich gegen Rechtsverletzung der Verwaltung gegen die gesetzlichen Vorgaben gerichtlich zur Wehr setzen zu können. Aus diesen Elementen der Rechtsstaatlichkeit ergeben sich für die gesetzliche Regelung von Ausnahmen im Zusammenhang mit Experimentierräumen verschiedene Vorgaben:

- Experimentierräume bedürfen einer gesetzlichen Regelung von Ausnahmen.
- Gesetzliche Ausnahmeregelungen müssen hinreichend klar und bestimmt sein.
- Eine bloße Eröffnung eines allgemeinen Spielraums an die Verwaltung ist als formalgesetzliche Delegation verfassungsrechtlich unzulässig.
- In Hinblick auf die Anwendung der Ausnahmebestimmungen durch die Verwaltung bedarf es gesetzlicher Regelungen, die betroffenen Personen Rechtsschutz gewähren.

Um Ausnahmebestimmungen aus rechtsstaatlicher Perspektive in Hinblick auf Experimentierräume näher analysieren zu können, müssen aber unterschiedliche Konzepte gesetzlicher Ausnahmeregelungen ausdifferenziert werden und überdies in Bezug zur bestehenden Rechtsprechung des VfGH gesetzt werden.

b. Ausnahmekonzepte

aa. Der Begriff der Ausnahme

Charakteristisches Merkmal einer Ausnahme ist, dass sie nicht selbstständig existieren kann, sondern in einem Bezug zu einer „Regel“ steht. Um eine Ausnahme zu normieren ist daher zunächst festzulegen, wovon ausgenommen wird. Die Bedeutung des Wortes „Ausnahme“ wird als „Abweichung von der geltenden Regel; Sonderfall“ definiert.

Der VfGH lässt in seiner Rechtsprechung ein gewisses Verständnis der Beziehung zwischen einer Regel und ihrer Ausnahme erkennen, das der Schaffung letzterer gewisse Grenzen setzt. So muss quantitativ eine Ausnahme auch Ausnahme bleiben und darf nicht zur Regel werden. Wenn also derart viele Ausnahmen bestehen, dass die Regel nicht mehr die Regel darstellt, darf es zu keiner weiteren Ausnahme kommen. Ausnahmen sind daher von vornherein quantitativ und qualitativ zu begrenzen und sachlich zu rechtfertigen.

Eine generelle Beseitigung der Bindung des Gesetzgebers an die Verfassung in einem spezifischen Bereich durch eine Ausnahmebestimmung widerspricht dem rechtsstaatlichen Prinzip der Verfassung. Ebenso stellt aber auch eine umfassende Beseitigung der Gesetzesbindung der Vollziehung eine Gesamtänderung der Verfassung dar und ist daher durch einfaches Gesetz nicht zulässig. Eine gesetzliche Pauschalausnahme von der Bindung an Gesetze mittels Experimentierklausel erweist sich somit jedenfalls als verfassungsrechtlich unzulässig. In diesem Sinne bedeutet das verfassungsrechtlich vorgegebene Ausnahmeverständnis eine gesetzlich konkretisierte, inhaltlich begrenzte und sachlich gerechtfertigte Abweichung von der gesetzlich aufgestellten Regel bzw. dem Regelungssystem.

bb. Ausdifferenzierung der Ausnahmekonzepte

▪ Allgemein

Ein Blick auf bestehende Ausnahmeregelungen zeigt, dass die Rechtsordnung verschiedene Konstellationen von Ausnahmen kennt. In Hinblick auf die Ausgestaltung von Experimentierräumen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich sind insbes. folgende Ausnahmekonzepte zu unterscheiden:

- Gesetzlicher Anwendungsbereich und Ausnahmen;
- Instrumente der Ausnahmefestlegung (Gesetz/VO/Bescheid);
- Referenzbereich von Ausnahmen.

Während in ersterem Fall das Ausmaß der gesetzlichen Ausnahme vermessen wird, spielt im zweiten Fall die Ebene, auf der die Ausnahme normiert wird, die entscheidende Rolle. Letzterer Fall betrifft die Art und Weise, wie der Kreis der möglichen Ausnahmen definiert wird. Alle

drei normativen Ausgestaltungen von Ausnahmen sind bei der Schaffung von Experimentierräumen von besonderer struktureller Relevanz.

▪ **Ausnahmen vom Anwendungsbereich und Ausnahmen innerhalb des Anwendungsbereichs**

Eine erste Unterscheidung von Ausnahmekonzepten bezieht sich auf die Fragestellung, ob Ausnahmen generell vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausnehmen oder innerhalb des Anwendungsbereichs des Gesetzes Ausnahmen von bestimmten Teilen oder Bestimmungen vorsehen.

Bei der Festlegung des Anwendungsbereichs von Gesetzen wird bisweilen auf gewisse Sachverhalte oder Bereiche hingewiesen, auf die das jeweilige Gesetz von vornherein keine Anwendung finden soll. So sind die Bestimmungen des KFG laut dessen § 1 Abs 2 nicht auf „Kraftfahrzeuge mit einer Bauartgeschwindigkeit von nicht mehr als 10 km/h“ anwendbar.

Auch durch die Begriffsbestimmungen des § 2 Abs 1 StVO erfolgt eine nähere Bestimmung des Anwendungsbereichs des Gesetzes. So legt § 2 Abs 1 Z 19 StVO beispielsweise fest, dass Rollstühle, Kinderwagen oder Schubkarren vom Begriff des Fahrzeuges als ein zur „Verwendung auf Straßen bestimmte[s] oder auf Straßen verwendete[s] Beförderungsmittel“ ausgenommen sind. Dies hat zur Folge, dass diese Gegenstände vom Anwendungsbereich aller „Fahrzeuge“ iSd StVO betreffenden Bestimmungen ausgenommen sind. Bei derartigen „Ausnahmen“ vom Anwendungsbereich zeigt sich der Wille des Gesetzgebers, für welche Sachverhalte er einen Regelungsbedarf durch das jeweilige Gesetz als gegeben ansieht.

Dieses Ausnahmekonzept eignet sich allerdings nicht für Experimentierräume. Ausnahmen vom Anwendungsbereich beziehen sich – wie dargestellt – auf Bereiche, in denen die materienspezifischen Gefahren des Gesetzes nicht relevant werden und es daher keiner Regelung bedarf. Bei Experimentierräumen sollen demgegenüber neue Technologien oder Mobilitätskonzepte angewendet werden, die eben jene Gefahren in sich bergen, die das Gesetz normativ adressiert. Sollten Fälle vorliegen, in denen eine neue Technologie oder ein Mobilitätskonzept sich auf Bereiche beziehen, die ohnedies keiner gesetzlichen Regelung unterliegen, da die einschlägigen Gesetze eine Ausnahme vom Anwendungsbereich vorsehen, so erfordern entsprechende Tests keine Ausnahme vom Regelungsregime. Als Beispiel dafür können etwa Fahrtests auf Privatstraßen (ohne Öffentlichkeitscharakter) genannt werden.

Demgegenüber liegt eine andere Konstellation von Ausnahmen in jenen Bereichen vor, die zunächst nach dem Willen des Gesetzgebers den Regelungen des Gesetzes unterliegen sollen. Nur unter bestimmten, im Gesetz festgelegten Umständen, besteht die Möglichkeit der Schaffung einer Ausnahme. Dabei kann die Gewährung von Ausnahmen sowohl allgemein als

auch nur für Einzelfälle vorgesehen werden. Durch diese Konstellation kann der Gesetzgeber es den Verwaltungsbehörden ermöglichen, auf besondere Gegebenheiten oder Umstände einzugehen.

In Hinblick auf Experimentierräume handelt es sich hierbei um die reguläre Situation. Innerhalb des Gesetzes werden Ausnahmen vorgesehen, die – wie noch näher zu analysieren ist – sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig ausgestaltet sein müssen. Aufgrund dieser Vorgaben müssen – soweit die jeweiligen Gesetze andere regulatorische Problemstellungen adressieren – eigenständige Ausnahmeregelungen für die relevanten Gesetze vorgesehen werden, die sich auf die jeweilige Problemstellung beziehen, um diese spezifisch sachlich rechtfertigen zu können.

▪ **Instrumente der Ausnahmefestlegung (Gesetz/VO/Bescheid)**

Unterschiede bestehen neben dem gesetzlichen Anwendungsbereich auch hinsichtlich der eingesetzten rechtlichen Instrumente der Ausnahmefestlegung (Gesetz/VO/Bescheid). Eine erste Möglichkeit besteht in der Festlegung von Ausnahmen direkt im Gesetz. In diesem Fall ist kein weiterer Schritt einer Verwaltungsbehörde erforderlich. Ein Beispiel hierfür findet sich in § 7 StVO. Dieser enthält Bestimmungen über die „Allgemeine Fahrordnung“, die für alle Straßenbenutzer gilt. § 7 Abs. 5 ist die Möglichkeit einer Ausnahme für bestimmte Gruppen von StraßenbenutzerInnen von der vorgeschriebenen Fahrrichtung in Einbahnstraßen sowohl *ex lege* als auch durch Verordnungsermächtigung vorgesehen.

Die Konzeption eines Experimentierraums bietet allerdings eine Komplexität, die einer bloßen *ex lege* Ausnahme entgegensteht. Auch wenn eine bloß auf Gesetzesebene verankerte Ausnahme somit nicht dem Konzept eines Experimentierraums entspricht, so bedeutet dies nicht, dass durch die Verwaltung konkretisierte Ausnahmen ohne gesetzliche Grundlagen auskommen. Im Gegenteil, es bedarf auch im Fall der durch die Verwaltung vorgesehenen Ausnahmen einer hinreichend bestimmten und klaren gesetzlichen Grundlage. Diese reicht sodann aber nicht alleine aus, um für eine an Testung interessierte Institution eine Ausnahme von gesetzlichen Bestimmungen zu erreichen. Es muss vielmehr auf Basis der gesetzlichen Bestimmung die Verwaltung entsprechende Konkretisierungen im Einzelfall vornehmen.

Soll durch die Ausnahmeregelungen jedoch ein gewisser Spielraum geschaffen werden, um auf verschiedene Lebenssachverhalte angemessen reagieren zu können, ist es notwendig, zwischen der Ermöglichung einer Ausnahme auf Gesetzesebene und der Schaffung der konkreten Ausnahme eine weitere Ebene vorzusehen. In diesem Fall wird eine gesetzliche vorgesehene Ausnahme erst durch eine Verordnung für einen generellen Adressatenkreis oder durch einen Bescheid für einen individualisierten Adressatenkreis ermöglicht. Insoweit bleibt das Legalitätsprinzip auch für Ausnahmen durch die Vollziehung von besonderer Relevanz.

Wenn die Erlaubnis zur Abweichung nicht auf individuelle Berechtigte, sondern nur durch andere – etwa räumliche oder zeitliche – Faktoren eingegrenzt wird, kann eine Ausnahme durch Verordnungsform vorgesehen werden. Diese Ausnahme auf Verordnungsebene kann nur dann sinnvoll angewendet werden, wenn typologische, standardisierte Fälle erprobt werden sollen. Für eine derartige Vorgangsweise hat sich der Gesetzgeber etwa in Hinblick auf automatisierte Fahrsysteme entschieden. Konkret zeigte diese Vorgangsweise aber, dass es sowohl zu einer Über- als auch einer Unterregulierung kam. So konnten Besonderheiten des jeweiligen Antragsstellers nicht Berücksichtigung finden. Das System erwies sich als starr für technologische Besonderheiten in Hinblick auf Konzeption der Ausnahmen. In diesem Zusammenhang erscheint daher ein individualisierter Ansatz im Rahmen von bescheidförmigen Bewilligungen zielführend. Demgegenüber bietet aber die Verordnungsvariante bei Testung von Mobilitätskonzepten oftmals die ausreichende Flexibilität. So kann – bei entsprechender genereller Gesetzesgrundlage – der BMVIT selbst bzw. die zuständigen Behörden bestimmte verkehrspolitische interessante Maßnahmen (zB Rechtsabbiegen bei Rot) durch die an geeigneter Stelle vorgesehenen Verordnungen erlassen, ohne dass eine bescheidförmige Bewilligung zielführend wäre.

Bei dieser Art der Erprobung steht zudem primär das öffentliche Interesse an einem Erkenntnisgewinn für die Lösung zukünftiger Herausforderungen im Verkehrsbereich und nicht das Interesse einzelner AntragstellerInnen im Vordergrund. Diesen Zielsetzungen wird sodann auch die Schaffung der Ausnahme in Verordnungsform gerecht.

Aus der jeweiligen Zielsetzung des Experimentierraums ergeben sich auch verschiedene Anforderungen an die gewählte Rechtsform zur Schaffung von Ausnahmen. Unterschiede entstehen je nachdem, ob etwa die Funktionsfähigkeit von Technologien oder Mobilitätsmodellen Gegenstand des Tests ist oder vielmehr der geänderte Rechtsrahmen und dessen Auswirkungen auf das Verkehrsgeschehen generell. Soll durch die Bewilligung nur einzelnen Berechtigten die Abweichung von bestehenden Normen erlaubt werden, damit diese etwa gewisse Technologien oder Geschäftsmodelle erproben können, bietet sich eine Ausnahmeerteilung in Bescheidform an.

Die Bewilligung von Ausnahmen auf Antrag durch Bescheid sieht etwa § 45 StVO für bestimmte Einzelfälle vor. Dadurch kann die Benützung von Straßen mit einem Fahrzeug, welche das vorgeschriebene Höchstgewicht oder die Höchstmaße überschreiten, oder das Abweichen von Geboten und Verboten, die für die Benützung der Straße gelten, einzelnen AntragstellerInnen erlaubt werden. Die bestehende Bestimmung des § 45 StVO hatte offenkundig weder die Erprobung neuer Mobilitätskonzepte noch die Testung von neuen Verkehrstechnologien vor Augen und erweist sich für das Konzept eines Experimentierraums jedenfalls als zu eng.

Im Fall einer bescheidförmigen Ausnahmegewilligung im Einzelfall bedarf es ebenso einer gesetzlichen Grundlage, die gegebenenfalls auf Verordnungsebene konkretisiert werden kann, um die Vorgaben für die vollziehende Behörde detaillierter festzulegen. Eine derartige Vorgangsweise kann sodann aber die Komplexität der Vorgaben für die Bewilligung der Erprobung derart erhöhen, dass die Erlangung derselben Bewilligung praktisch unmöglich wird. Insofern ist, soweit die gesetzlichen Bestimmungen die notwendige Determinierung aufweisen, auf die ohnedies bestehende Möglichkeit von Ausnahmen und Bedingungen im Rahmen der Bescheiderlassung zu verweisen, durch die eine entsprechende Konkretisierung der Bedingungen stattfinden kann.

▪ **Legistische Ausgestaltung von Ausnahmen**

Ein weiterer Unterschied zwischen verschiedenen Ausnahmen zeigt sich in der Art und Weise, wie diese definiert werden. Der Gesetzgeber kann dabei etwa durch Aufzählung bestimmter Fälle den Kreis der möglichen Ausnahmen beschränken. Dabei kann weiter unterschieden werden, ob Ausnahmen ausschließlich in den angeführten Fällen (taxative Aufzählung) oder auch in ähnlich gelagerten Fällen (demonstrative Aufzählung) möglich sein soll. Möglich ist es aber auch Ausnahmen ohne Aufzählungen in Form einer Generalklausel zu normieren.

Oftmals können mehrere unterschiedliche Gesetze betroffen sein. Die Grundlage für die Ausnahme kann hierfür in jedem Gesetz einzeln, oder an einer Stelle gebündelt erfolgen. Zur Festlegung gewisser allgemeiner Regelungen für die Durchführung von Versuchen kann es zweckmäßig sein, diese an einer Gesetzesstelle zu sammeln. Dies kann wiederum in einem der betroffenen Gesetze selbst oder in einem gänzlich eigenen Gesetz erfolgen.

Ein Beispiel findet sich in der Konzeption der Schulversuche. In § 8 Schulorganisationsgesetz werden die allgemeinen Voraussetzungen zur Durchführung von Schulversuchen festgelegt. Darin werden die Rahmenbedingungen in Hinblick auf den Zweck der Erprobung, das Verfahren vor und nach der Durchführung sowie die Betreuung, Beaufsichtigung und Evaluierung währenddessen geschaffen. In § 78 Schulunterrichtsgesetz sowie in § 6 Schulzeitgesetz 1985, wird auf die allgemeinen Bestimmungen des § 7 SchulorganisationsG verwiesen und lediglich festgelegt von welchen Bestimmungen der jeweiligen Gesetze konkret für Schulversuche abgewichen werden kann.

In Hinblick auf Experimentierräume empfiehlt sich eine demonstrative Aufzählung, die zumindest bestimmte Anhaltspunkte für die Ausrichtung der Ausnahme gibt. Überdies sind bei einer allgemeinen Konzeption von Experimentierräumen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich jedenfalls unterschiedliche Gesetze betroffen. Es empfiehlt sich, in einem eigenständigen Gesetz zusammenfassend die Grundlagen für die Ausnahmen in Form genereller Vorgaben zu erstellen.

len, die sodann aber für die jeweils betroffenen Gesetze einer Ergänzung durch materienspezifische Gesetze bedürfen. Ob diese materienspezifischen Regelungen sich in weiterer Folge in dem eigenständigen Gesetz finden oder in den jeweiligen Gesetzen, hat zuallererst einen rechtlichen und ästhetischen Wert. Für die Integration in ein eigenständiges Gesetz spricht aber die systematische Zusammengehörigkeit mit den allgemein dort aufzustellenden Grundlagen für Experimentierräume.

cc. Rechtsstaatliche Grundsätze zu Ausnahmen

▪ Übersicht

Über die formalrechtliche Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage hinaus hat der VfGH in seiner Rechtsprechung das Legalitätsprinzip sowie das Rechtsstaatsprinzip um weitere materielle Elemente angereichert, die bei der gesetzlichen Ausgestaltung von Experimentierräumen Berücksichtigung finden müssen.

Ausgangspunkt der rechtsstaatlichen Einordnung von Ausnahmen ist die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Ausnahmebestimmungen. Im Sinne der Rechtsprechung des VfGH „widerspricht es weder dem Rechtsstaatsprinzip noch einer sonstigen Vorschrift der Verfassung, wenn es ein Gesetz ermöglicht, daß durch Bescheid Ausnahmen von einem gesetzlichen Gebot oder Verbot bewilligt werden.“

Davon ausgehend ergeben sich aber die rechtsstaatlichen Vorgaben für Ausnahmebestimmungen, die zuallererst in einem Determinierungsgebot bestehen. Dabei habe der Gesetzgeber jedoch „selbstverständlich“ das Verhalten der Behörde, die den Ausnahmebescheid erlässt, im Sinne des Art 18 B-VG zu determinieren oder gegebenenfalls den Sinn, in dem ein mögliches Ermessen zu handhaben ist, gesetzlich vorzugeben.

Der VfGH hielt über die Determinierungspflicht hinaus fest, dass der Gesetzgeber auch an den Gleichheitssatz gebunden ist. Für die Differenzierung, die durch die Ausnahme entsteht, haben demnach sachliche Gründe vorzuliegen. Allerdings besteht aus verfassungsrechtlicher Sicht keine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Regelung von Ausnahmen in einer Weise, durch welche die Wirksamkeit der Bestimmung, von der Ausnahmen möglich sind, in einem bestimmten Umfang unberührt bleiben muss. Gegen Regelungen, die einer Behörde Ausnahmen aus einem Gesetz in beliebigem Umfang erlauben könnten, hegte der VfGH jedoch Bedenken. Der Gesetzgeber würde dadurch seinen rechtspolitischen Gestaltungsspielraum überschreiten.

Aus rechtsstaatlicher Sicht sind letztlich auch die Prinzipien der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes von besonderer Relevanz.

▪ **Determinierung von Gesetzen**

Art 18 Abs 1 B-VG normiert, dass die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden darf. Daraus leitet der VfGH eine allgemeine Determinierungspflicht für gesetzliche Grundlangen von Verwaltungshandeln ab. Der Gesetzgeber hat das Handeln der Verwaltungsbehörden in einem Ausmaß zu determinieren, das die wesentlichen Grundlagen dafür festlegt. Die Determinierung bezieht sich dabei auf die Festlegung der zuständigen Organe, des Verfahrensablaufs und des Inhalt der verwaltungsbehördlichen Entscheidung.

Der Grad der gebotenen Determinierung lässt sich nicht allgemein bestimmen, sondern ist im Sinne des differenzierten Legalitätsprinzips vom jeweiligen Regelungsgegenstand abhängig. Während es Bereiche gibt, in denen eine weitgehende Determinierung erforderlich ist, wie etwa im Straf- oder Steuerrecht, kann in anderen Rechtsbereichen, wie dem Wirtschafts- und Planungsrecht, eine wesentlich geringere Determinierung zulässig sein. Kriterien für den geforderten Grad der Determinierung sind das vorhandene Rechtsschutzbedürfnis und die Möglichkeit einer exakten Determinierung.

Zur Bestimmung des gebotenen Grades an Determinierung der Verwaltung durch die Gesetze ist es essentiell zu ermitteln, „was man als politisch wesentlich und folglich zur demokratischen Legitimation dem Gesetzgeber vorbehalten erachtet, welche Bestimmtheit um der Rechtssicherheit willen gefordert ist, was erforderlich ist, um eine Frage sachadäquat zu regeln.“ Artikel 18 B-VG kommt somit auch eine demokratische Funktion zu. Durch die in Gesetzen getroffenen Vorgaben wird der Verwaltung ihre (inhaltliche) demokratische Legitimation gegeben. Die politisch wesentlichen Entscheidungen hat der Gesetzgeber aus diesem Grund selbst zu treffen und nicht an die Verwaltung zu delegierten.

In bestimmten Bereichen hat der VfGH die sogenannte „finale Determinierung“, bei der das Gesetz vor allem die Ziele der Verwaltungsakte vorgibt, für zulässig erachtet. Bei einer Ausnahmeregelung im Bereich des Raumordnungsrechts befand der VfGH, dass die gesetzlichen Ausnahmeregelungen einer verfassungskonformen Interpretation zugänglich waren. Insbes. der in der Regelung genannten Zielsetzung (kein Widerspruch zu den Zielen der von den Ausnahmen betroffenen Verordnungen) besondere Bedeutung zu, weil dadurch keine Ausnahme in beliebigem Umfang erlaubt werde. Vielmehr werde es ausgeschlossen, „eine solche Ausnahme ohne irgendeine qualitative oder quantitative Einschränkung zu erlassen“. Zudem wurde auch dem Ablauf des Verfahrens vor Erlassung der Verordnung ein hoher Stellenwert beigemessen. Bevor es zur Erteilung einer Ausnahme kommen könne, sei in Hinblick auf diese notwendige Einhaltung der Ziele der Verordnung eine amtswegig vorzunehmende „Grundlagenforschung“ unter Einbeziehung allfälliger Stellungnahmen der Nachbarn erforderlich.

Das Bestimmtheitsgebot des Art 18 B-VG steht der Einräumung gewisser Spielräume oder von Ermessen für die Behörde nicht entgegen. Sind Sachmaterien betroffen, in denen Aspekte zu berücksichtigen sind, die sich rasch verändern und in denen vielfältige örtliche und zeitliche Flexibilitäten einbezogen werden müssen – wie etwa im Wirtschaftsrecht – dürfen nicht zu hohe Anforderungen an die Bestimmtheit der geschaffenen Regelungen gestellt werden, um sinnvolle und wirksame Regelungen zu ermöglichen. Eine gesetzliche Maßnahme bis hin zu ihrem Wirksamwerden würde in diesen Fällen in aller Regel zu spät kommen. Bei Abhängigkeit des Verordnungsinhalts von sich ändernden Faktoren kann es dem Ordnungsgeber überlassen bleiben, die relevanten Umstände für die Erlassung der Verordnung zu ermitteln. Die Auswahlentscheidung der Behörde muss durch den Gesetzgeber jedoch an bindende Kriterien geknüpft werden. Für den VfGH ist dabei einerseits wesentlich, ob eine exakte Determinierung in dem jeweiligen Bereich möglich ist und andererseits ob eine solche aufgrund des Rechtsschutzbedürfnisses erforderlich ist. „Was möglich und erforderlich ist, kann aber nur in Hinblick auf die jeweils in Frage stehende Regelung, nicht von einem Rechtsgebiet als Ganzem gesagt werden.“

Für Experimentierräume ergeben sich in Hinblick auf das rechtsstaatliche Determinierungsgebot folgende Perspektiven: Es bedarf gesetzlicher Vorgaben,

- von welchen Bestimmungen eine Ausnahme durch die Behörden erteilt werden kann,
- welche Behörde die Zuständigkeit wahrnimmt,
- wie die Behörde (sachlich gerechtfertigt) ihre Ermessenausübung wahrzunehmen hat, bzw. an welchen Zielsetzungen diese zu orientieren sind,
- und letztlich in welchem Verfahren die Behörde die Ausnahmenfestlegung vornehmen soll.

Nach ständiger Rechtsprechung des VfGH gilt das Determinierungsgebot des Art 18 B-VG auch für Verordnungen als Gesetze im materiellen Sinn. Auch Verwaltungsbehörden sind bei der Erlassung von Verordnungen an das Determinierungsgebot gebunden und haben daher sicherzustellen, dass diese einen hinreichende Bestimmtheit aufweisen. Im Fall einer Verordnung, die gem. § 43 Abs 1 lit b Z 1 StVO für bestimmte Straßen oder Straßenstrecken Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverbote erlassen wird, hielt der VfGH fest, dass der Ordnungsgeber verpflichtet ist, den örtlichen Geltungsbereich möglichst genau und nicht nur in groben Zügen zu umschreiben.

▪ **Sachliche Rechtfertigung**

Der VfGH hat aus dem Gleichheitsgrundsatz ein allgemeines Sachlichkeitsgebot abgeleitet. Geprüft wird das vom Gesetzgeber angestrebte Ziel auf seine Vertretbarkeit (Verhältnismä-

ßigkeit der eingesetzten Mittel, Legitimität des Ziels), wobei ein großer rechtspolitischer Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers angenommen wird, der nur bei Fehlen einer sachlichen Rechtfertigung überschritten wird. Innerhalb dieser Grenzen steht es dem Gesetzgeber frei, die politischen Ziele mit den ihm geeignet erscheinenden Mitteln zu verfolgen. Die Wahl von völlig ungeeigneten oder zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Differenzierung führenden Mitteln widerspricht jedoch diesem Sachlichkeitsgebot.

Durch Verordnung gem § 43 StVO erlassene dauernde Fahrverbote sind nur gerechtfertigt, wenn dies die Besonderheiten der betreffenden Straße gegenüber anderen Straßen gebieten. Um die gem. § 43 Abs 2 Satz 2 StVO gebotene Interessensabwägung vornehmen zu können, ist von der Behörde ein Ermittlungsverfahren durchzuführen. Die erlassene Fahrverbotsordnung enthielt eine allgemeine Ausnahme aller BewohnerInnen zweier Gemeinden. Für die Ungleichbehandlung der BewohnerInnen anderer Gemeinden konnte der VfGH keine sachliche Rechtfertigung erkennen.

Der VfGH zieht bei der Beurteilung der Sachlichkeit im Rahmen des Gleichheitssatzes auch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit heran. In diesem Sinne ist die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der getroffenen Regelung von Bedeutung. Ungleichbehandlungen können demnach nur zulässig sein, wenn sie auf einem vernünftigen Grund beruhen und nicht unverhältnismäßig sind.

Für die Konzeption von Ausnahmeregeln spielt auch die Ordnungssystem-Judikatur des VfGH eine besondere Rolle. So darf der Gesetzgeber nur dann von einem selbst geschaffenen Ordnungssystem abweichen, wenn damit dem Gleichheitssatz entsprochen wird. Ebenso darf innerhalb eines rechtlichen Ordnungssystems nur dann auf nicht systemgerechte Art abgewichen werden, wenn eine sachliche Rechtfertigung besteht. Eine gesetzliche Ausnahmeregelung stellt eine derartige Abweichung von geschaffenen gesetzlichen Ordnungssystemen dar und bedarf in diesem Sinne auch der entsprechenden sachlichen Rechtfertigung.

Der VfGH lässt in seinem Verständnis des Gleichheitssatzes Härtefälle zu: „Der Gesetzgeber darf von einer Durchschnittsbetrachtung ausgehen und auf den Regelfall abstellen; dass dabei Härtefälle entstehen, macht ein Gesetz noch nicht gleichheitswidrig“. Für Experimentierräume werden damit allerdings nur vereinzelte Problemlagen verfassungsrechtlich ausgenommen. Die grundlegenden, materienspezifischen Themenstellungen können aber nicht als Härtefälle außerhalb der verfassungsrechtlichen Betrachtung bleiben.

Für Experimentierräume bedeutet die Pflicht zur sachlichen Rechtfertigung eine auf das jeweilige Materiengesetz bezogene notwendige Auseinandersetzung mit der Zielsetzung des Gesetzes und der damit verbundenen Konzeption von Ausnahmeregelungen. Diese Ausnahmen

habe die Zielsetzung des Gesetzes zu berücksichtigen und stehen selbst unter der Rechtfertigungspflicht für das Ziel von Experimentierräumen adäquat gesetzlich konzipiert zu sein. An dieser Stelle besteht eine Schnittstelle zum grundrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip, das die Eignung, Erforderlichkeit und Adäquanz der Ausnahmeregelungen einfordert.

▪ **Rechtssicherheit und Ermessen**

Die rechtsstaatliche Funktion des Art 18 B-VG basiert auf der Gewährleistung von Rechtssicherheit durch die Gesetzgebung. Dadurch ergibt sich laut *Rill* jedoch nicht die Notwendigkeit der Beschränkung des Ermessens der Verwaltung auf das absolut Unvermeidliche. Vielmehr stehe das Determinierungsgebot gem Art 18 B-VG einer sinnvollen Berücksichtigung der Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls durch Einräumung einer gewissen Flexibilität für Verwaltungsbehörden nicht entgegen. Ein entsprechender Ausgleich „zwischen dem Anliegen gesetzlicher Vorherbestimmung und den Erfordernissen sachgerechter Regelung“ ist dabei aber geboten.

Ein wesentlicher Zweck des Rechtsstaates ist es gerade, dem/der Einzelnen ein rechtskonformes Verhalten zu ermöglichen. Der VfGH verlangt, dass der Inhalt einer Regelung so bestimmt ist, „dass jeder Rechtsunterworfenen sein Verhalten danach einrichten kann“.

Für die antragsbezogene Festlegung von Experimentierräumen bedeutet dies, dass der Gesetzgeber einen hinreichend bestimmten Rahmen zur Verfügung stellen muss, der aber den vollziehenden Verwaltungsbehörden für die im Einzelfall notwendige Ausgestaltung der konkreten Ausnahmegenehmigung einen entsprechenden Spielraum rechtsstaatlich auch zugestehen kann.

▪ **Rechtskontrolle und Rechtsschutz**

Das Vorsehen von entsprechenden Einrichtungen zur Sicherung der Einhaltung der Rechtsvorschriften gehört zu den zentralen Elementen eines Rechtsstaates. Der Verwaltung müssen zur Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften die notwendigen Instrumente gegeben werden.

Aus dem rechtsstaatlichen Prinzip leitet der VfGH die Notwendigkeit einer Überprüfbarkeit von Verwaltungshandeln gegenüber Personen, deren subjektive Rechte Gegenstand eines Verfahrens vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts sind, ab. Wird durch einen Verwaltungsakt in individuelle Rechte eingegriffen, kann der Ausschluss der Bescheidform verfassungswidrig sein. Wird durch Gesetz ein Anspruch vorgesehen, muss dieser auch durchsetzbar sein. Experimentierräume bedeuten daher nicht nur eine Ausnahmeregelung und -geneh-

migung durch den Staat, um neue Mobilitätskonzepte oder –technologien zu erproben, sondern auch, dass der Staat verpflichtet ist, die vorgenommenen Erprobungen auf Rechtskonformität zu überprüfen. So sind insbes. die durch Gesetz und Auflagen vorgegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen der Erprobung nicht zu überschreiten.

Die Effektivität der Einhaltung rechtlicher Regelungen (auch wenn es sich bei diesen um Ausnahmeregelungen handelt) wird nicht nur durch verwaltungspolizeiliche Kontrolle durch die Verwaltungsbehörden sichergestellt, sondern auch durch Rechtsschutz von betroffenen Personen. Als solche sind zuallererst 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 zuzugestehen. Dies wird aber in Hinblick auf die Konzeption der Experimentierräume sowie hinsichtlich der Allgemeinheit der betroffenen Personengruppe schwierig umzusetzen sein und führt tendenziell zu langwierigen Verwaltungsverfahren. Wenn es aber zu keiner formell rechtlichen Einbindung der Öffentlichkeit in entsprechenden Genehmigungsverfahren kommt, so ist die öffentliche Bekanntmachung und informelle Diskussion für die Akzeptanz dieser Erprobungen von besonderer Bedeutung.

c. Rechtsstaatliche Grundsätze bei Ausnahmeregelungen für Experimentierräume

Die gesetzliche Normierung von Ausnahmeregelungen zur Erprobung neuer Technologien und Mobilitätskonzepte im Verkehrsbereich bietet die Möglichkeit neue Entwicklungen unter gewissen Rahmenbedingungen zu testen und dadurch Erkenntnisse für zukünftigen Anpassungsbedarf im Rahmen der „Regel“ zu gewinnen. Gleichzeitig kann durch die Konzeption als Ausnahme auch eine gewisse Flexibilität der Verwaltung gewährt werden. Durch Schaffung von Ausnahmeregelung für Experimentierräume werden diese nicht grundsätzlich vom Anwendungsbereich der betroffenen Gesetze ausgenommen. Die Möglichkeit der Ausnahmegewährung ermöglicht es Verwaltungsbehörden vielmehr unter gewissen gesetzlich vorgesehenen Rahmenbedingungen auf die besonderen Anforderungen der zu testenden Verkehrstechnologien und Mobilitätskonzepte eingehen zu können und räumlich, zeitlich und inhaltlich beschränkte Ausnahmen zu erteilen.

Die Rechtsprechung des VfGH stellt die Zulässigkeit von Ausnahmebewilligungen nicht in Frage. Deutlich wird aber auch, dass sich diese in gewissen verfassungsrechtlichen Grenzen bewegen müssen. Eine gesetzliche „Blanko-Ausnahme“, die eine theoretisch uneingeschränkte Abweichen vom Gesetz erlaubt, ist verfassungsrechtlich nicht zulässig.

Je weniger aufgrund der Eigenart des zu regelnden Bereichs 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.

Eine Ausnahme von der allgemein geltenden Regel bedeutet immer auch eine Abweichung von dieser. Diese Differenzierung kann nicht ohne sachliche Rechtfertigung erfolgen. Grundlegende Bedeutung kommt daher der Ermittlung der Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich der für die Ausnahmeregelung relevanten besonderen Umstände zu. Dabei können verkehrs- oder technologiespezifische Aspekte sowie räumliche Besonderheiten des betreffenden Straßenabschnitts eine Rolle spielen.

D. Grund- und menschenrechtliche Grundlagen und Grenzen

a. Allgemeines

Bei der Schaffung einfachgesetzlicher Ausnahmeregelungen ist der grundrechtliche Rechtsrahmen zu berücksichtigen und jede Ausnahmeregel an den Grundrechten zu messen. Zunächst muss jede Ausnahmeregelung sachlich gerechtfertigt sein. Weiters muss der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Raums, in dem Private Technologien und neue Geschäftsmodelle testen können, darauf achten, dass der Schutz der Grundrechte, wie beispielsweise das Grundrecht auf Leben gem. Art. 2 EMRK, auf körperliche Unversehrtheit gem. Art. 8 EMRK und das Grundrecht auf Datenschutz gem. § 1 DSG gewährleistet wird. Schließlich müssen beim Zugang zur Nutzung des Experimentierraums der allgemeine Gleichheitssatz sowie die Grundrechte des Wirtschaftslebens, insb. die Eigentumsfreiheit gem. Art. 5 StGG und der Erwerbsfreiheit gem. Art. 6 StGG eingehalten werden.

b. Sachliche Rechtfertigung bei gesetzlichen Normierung von Ausnahmeregelungen

Der VfGH hat aus dem Gleichheitsgrundsatz ein allgemeines Sachlichkeitsgebot abgeleitet. Geprüft wird das vom Gesetzgeber angestrebte Ziel auf seine Vertretbarkeit, wobei ein großer rechtspolitischer Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers angenommen wird, der nur bei Fehlen einer sachlichen Rechtfertigung überschritten wird. Innerhalb dieser Grenzen steht es dem Gesetzgeber jedoch frei, die politischen Ziele mit den ihm geeignet erscheinenden Mitteln zu verfolgen. Die Wahl von völlig ungeeigneten oder zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Differenzierung führenden Mitteln widerspricht jedoch diesem Sachlichkeitsgebot.

Für die Konzeption von Ausnahmeregeln spielt die Ordnungssystem-Judikatur des VfGH eine besondere Rolle. Der Gesetzgeber darf nur dann von einem selbst geschaffenen Ordnungssystem abweichen, wenn dies sachlich gerechtfertigt ist. Innerhalb eines rechtlichen Ordnungssystems darf nur dann auf nicht systemgerechte Art abgewichen werden, wenn eine sachliche Rechtfertigung besteht. Eine gesetzliche Ausnahmeregelung stellt eine derartige Abweichung von geschaffenen gesetzlichen Ordnungssystemen dar und bedarf in diesem Sinne auch einer entsprechenden sachlichen Rechtfertigung.

Für Experimentierräume bedeutet die Pflicht zur sachlichen Rechtfertigung, dass der Gesetzgeber sich bei jeder Ausnahme vom jeweiligen Materiengesetz mit den Zielsetzungen des Gesetzes auseinandersetzen muss und dies bei der Konzeption der Ausnahmeregelung berücksichtigen muss. Die Ausnahmeregelung selbst muss auch im Hinblick auf die Zielsetzung der Ausnahmeregelung gerechtfertigt sein.

c. Grundrechtliche Schutzpflichten bei der Ausgestaltung von Experimentierräumen

aa. Vorbemerkung

Den Staat treffen bei der Einrichtung von Experimentierräumen auch Schutzpflichten, insoweit als er gewährleisten muss, dass die Grundrechte auch verwirklicht werden können. Einschlägig sind bei Experimentierräumen für neue Technologien und neue Geschäftsmodelle jedenfalls das Grundrecht auf Leben, auf körperliche Unversehrtheit, auf Privatleben, das Grundrecht auf Datenschutz sowie die Eigentums- und Erwerbsfreiheit. Während beim Thema der Verkehrssicherheit etwa der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit eine signifikante Rolle spielt, steht bei gewerberechtlichen Themenstellungen der Schutz der Erwerbs- und Eigentumsfreiheit im Vordergrund. Bei der Ausgestaltung von gesetzlich eingerichteten Experimentierräumen sind diese spezifischen Grundrechte zu achten und schützen.

bb. Recht auf Leben und auf körperliche Integrität

Bei Regelungen hinsichtlich der Verkehrssicherheit oder der technischen Betriebssicherheit, wie sie sich im KFG oder in der StVO finden, besteht ein grundrechtlicher Bezug zu dem Recht auf Leben (Art. 2 EMRK) sowie dem Recht auf Achtung des Privatlebens (Art. 8 EMRK), das auch die körperliche Unversehrtheit grundrechtlich schützt. Im Rahmen grundrechtlicher Schutzpflichten im Hinblick auf den Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit hat der Staat Sorge dafür zu tragen, dass im Bereich des Straßenverkehrs zumindest ein Minimum an Sicherheitsbestimmungen besteht, um die den im Verkehr eingesetzten Kraftfahrzeugen immanenten Gefahren für alle daran teilnehmenden Personen zu verringern. Dazu ist auch die Ergreifung präventiver Maßnahmen gefordert.

Als Beispiele können im Rahmen des KFG das Typengenehmigungsverfahren genannt werden, das garantieren soll, dass Kraftfahrzeuge einen gewissen Sicherheitsstandard im Sinne technischer Betriebssicherheit gewährleistet. Die Bestimmungen zu Experimentierräumen haben im Zusammenhang mit den KFG zu garantieren, dass die technische Betriebssicherheit gewährleistet – trotz der Ausnahme vom System der Typengenehmigung – wird und keine unverhältnismäßige Gefahr für Leib und Leben der StraßenverkehrsteilnehmerInnen entsteht.

Gefahren ergeben sich in Hinblick auf die StVO durch eine eventuelle Steigerung der ohnehin im Straßenverkehr bestehenden gegenseitigen Gefährdung der VerkehrsteilnehmerInnen etwa durch abweichenden Verkehrsregeln. VerkehrsteilnehmerInnen erwarten grundsätzlich keine geänderte Fahrordnung in einem bestimmten oder für gewisse am Verkehr teilnehmende Personen spezifische Ausnahmegenehmigung ohne darauf hingewiesen zu werden. Schließlich kann einer geänderten Fahrregel selbst ein gesteigertes Gefahrenpotential (z.B. höhere Geschwindigkeit) immanent sein. Eine hinreichende Kennzeichnung des Experimentierortes oder der Fahrzeuge, für die abweichende Regelungen gelten, wird in diesen Fällen erforderlich sein. Die Bestimmungen zu Experimentierräumen haben im Zusammenhang mit der StVO zu garantieren, dass die Verkehrssicherheit – trotz der Ausnahme vom System der bestehenden Fahrregeln – keine unverhältnismäßige Gefahr für Leib und Leben der StraßenverkehrsteilnehmerInnen entsteht.

Den Gefahren des Straßenverkehrs und der technischen Sicherheit der Fahrzeuge kann etwa durch qualitative Mindestanforderungen an zu testende Fahrzeuge, besondere Anforderungen an Testfahrer und besondere Information hinsichtlich allfälliger Gefahren an andere StraßenverkehrsteilnehmerInnen erfolgen.

Ebenso wie die bereits verkehrsrechtlichen Themenbereiche, spielen auch im Bereich des Straßenrechts Aspekte der Verkehrssicherheit eine zentrale Rolle. Die Benützung der Straßen(infrastruktur) soll allen VerkehrsteilnehmerInnen ohne Gefahren möglich sein. Zum Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit hat der Staat im Rahmen grundrechtlicher Schutzpflichten Sorge zu tragen, dass im Hinblick auf die Planung, den Bau und die Erhaltung von Straßen die Sicherheit aller StraßenbenützerInnen gewährleistet ist. Dazu ist auch die Ergreifung präventiver Maßnahmen gefordert. Als Beispiele können im Rahmen der BStG etwa die in den §§ 5 BStG vorgesehenen Maßnahmen des Sicherheitsmanagements. Im Zuge einer Folgenabschätzung hinsichtlich der Straßenverkehrssicherheit gemäß §§ 5 Abs 1 Z 1 BStG hat eine Analyse der Auswirkungen eines Bauvorhabens auf die Sicherheit im Straßennetz zu erfolgen.

cc. Grundrecht auf Datenschutz

Die Verfassungsbestimmung des § 1 DSG normiert das österreichische Grundrecht auf Datenschutz. Darin wird Jedermann ein Anspruch auf Geheimhaltung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten gewährt, soweit ein schutzwürdiges Interesse daran besteht. Ausgeschlossen ist das Bestehen eines solchen Interesses bei allgemeiner Verfügbarkeit oder mangelnden Rückführbarkeit der Daten auf den Betroffenen. § 1 Abs 2 DSG legt die Rahmenbedingungen fest, unter denen zulässigerweise in dieses Recht eingegriffen werden darf. Wichtig ist im Hinblick auf jegliche Verarbeitung von Daten im Rahmen von Experimentierräumen die Einhaltung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit. Dazu bedarf es gegebenenfalls inhaltliche Einschränkungen oder die Gewährleistung der Einhaltung von geeigneten Garantien.

d. Grundrechtliche Problemstellungen beim Zugang zu Experimentierräumen

aa. Eigentumsfreiheit und Erwerbsfreiheit

Neben dem verkehrsrechtlich relevanten Recht auf Leben und dem auf körperliche Integrität stehen bei Ausnahmeregelungen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich auch Wettbewerbssituationen im Vordergrund und damit auch der Schutz des Eigentums und der Erwerbsfreiheit.

Durch die gesetzlichen Bestimmungen im Bereich des KfzG und des GelverKG wird regulierend, ordnend und kontrollierend in die wirtschaftliche Betätigung der Verkehrsgewerbe eingegriffen. Die Erwerbsfreiheit (Art 6 StGG) darf nach der Judikatur nur dann gesetzlich beschränkt werden, wenn dies ein öffentliches Interesse gebietet, die Beschränkung zur Zielerreichung geeignet adäquat und auch sonst sachlich zu rechtfertigen ist. Unterschieden wird bei der Prüfung zudem zwischen Antritts- und Ausübungsbeschränkungen. Erstere werden dabei strenger geprüft. Insbesondere betrachtet der VfGH eine Bedarfsprüfung nur aus besonderen Gründen als erforderlich.

Im Bereich des KfzG wurde bereits eine Bestimmung aufgehoben, die eine solche Prüfung vorsah. Bedarfsprüfungen im GelverKG für Taxikonzessionen wurden vom VfGH ebenfalls als nicht durch das öffentliche Interesse an einem funktionstüchtigen Gelegenheitsverkehr rechtfertigbar angesehen. Die Bedarfsprüfungen stellen ein zum Teil absolut untaugliches, zum Teil völlig inadäquates Mittel zur Zielerreichung dar. Gleiches gelte für das Mietwagen- und Ausflugswagengewerbe. Quantitative Beschränkungen hinsichtlich der Zahl der Konzessionen könnten zudem nur aus „schwerwiegenden, nachgewiesenen öffentlichen Interessen“ zulässig sein.

Im Zusammenhang mit den antrittsbeschränkenden Regelungen der § 7 Abs 1 Z 4 iVm § 14 Abs 2 KfIG, die durch Berücksichtigung von Interessen bestehender Kraftfahrlinien – insbesondere deren wirtschaftliche Lebensfähigkeit – (auch) einen Konkurrenzschutz bewirken, befand der VfGH jedoch Folgendes:

„Zur Erreichung des Zieles einer optimalen Versorgung der Bevölkerung mit einer öffentlichen Personenverkehrsdienstleistung ist eine Regelung verfassungsrechtlich zulässig, die im Ergebnis auch einen Konkurrenzschutz bewirkt. Dies ist dadurch gerechtfertigt, dass Konzessionen nur für bestimmte Strecken erteilt werden, ferner, dass die Konzessionsinhaber besonderen Pflichten unterworfen sind, wie der Betriebs- und Beförderungspflicht sowie dem Tarif-, Beförderungsbedingungs- und Fahrplanzwang, und darüber hinaus, dass eine Ausnahme hinsichtlich des im Wesentlichen touristischen Zwecken dienenden Kraftfahrlinienverkehrs vorgesehen ist.“

Verschiedene Ausübungsbeschränkungen, wie die verbindliche Festlegung von Preisen, greifen zum Teil erheblich in die Erwerbsfreiheit ein. Die Bestimmung der Preise für die angebotenen Leistungen gehört zum Kern unternehmerischer Betätigung. Verbindliche Taxitarife hielt der VfGH jedoch angesichts der besonderen Gegebenheiten bei der Nachfrage nach Taxiunternehmen für zulässig.

Durch die Ausnahmen von den Bestimmungen des KfIG und des GelverkG wird einzelnen Berechtigten im Vergleich zu den anderen MarktteilnehmerInnen eine besondere Begünstigung eingeräumt und dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessert. Sollen negative Auswirkungen auf den „regulären“ Markt verhindert werden, kommt den einschränkenden Bedingungen der Ausnahmen eine besondere Bedeutung zu. Diesbezüglich ist jedoch die Rechtsprechung des VfGH zu beachten, die Regelungen die allein dem Konkurrenzschutz dienen, nicht für zulässig befindet. Vorgesehene Antritts- oder Ausübungsbeschränkungen müssen durch ein öffentliches Interesse – wie die Gewährleistung der optimalen Versorgung der Bevölkerung mit einer öffentlichen Personenverkehrsdienstleistung – geboten sein, zur Erreichung dieses Zieles geeignet, adäquat und zudem sachlich gerechtfertigt sein.

Fragestellungen zum Recht auf Unverletzlichkeit des Eigentums (Art. 5 StGG; Art 1 1. ZPEMRK) bestehen auch iZm dem Bundesstraßengesetz, das weitreichende Eingriffsmöglichkeiten in das Eigentum Privater vorsieht. § 17 BStrG normiert die Inanspruchnahme des Eigentums durch Enteignung für die Herstellung, Erhaltung und Umgestaltung von Bundesstraßen vor. Werden zur Schaffung neuer Experimentierräume Eingriffe bauliche Maßnahmen oder die Herstellung neuer Straßenzüge notwendig, bedeutet dies unter Umständen auch einen Eingriff in Eigentumsrechte.

bb. Gleichheitssatz und Elektromobilität

Spezifische Gleichheitsprobleme ergeben sich im Zusammenhang mit den Regelungen im Bereich der Elektromobilität. Eine sachliche Rechtfertigung muss sowohl für eine Ungleich- als auch für die Gleichbehandlung von Elektrofahrzeugen und Fahrzeugen mit anderen Antriebsarten bestehen. Die Thematik der unsachlichen Gleichbehandlung wurde etwa bereits im Zusammenhang mit der Frage der für alle Fahrzeuge gleich geltenden Tempolimits im Sinne des IG-L thematisiert. Im Zentrum stand der Einwand, dass aufgrund von Unterschieden in der verursachten Umweltbelastung auch unterschiedliche Geschwindigkeitsbegrenzungen je nach Antriebsart bestehen sollten. Die Gleichbehandlung wertete der VfGH aber als zulässig, da andernfalls die Verkehrssicherheit durch die Auswirkungen auf den Verkehrsfluss sowie die Wirksamkeit des emissionsreduzierenden Effekts durch den ungleichmäßigen Geschwindigkeitsverlauf beeinträchtigt wären. Die bestehende Ausnahme aus Tempolimits nach dem I-GL ist eingeschränkt auf wenige Fahrzeugarten (Elektrofahrzeuge und Einsatzfahrzeuge) und mit besonderen Anforderungen verbunden und dürfte daher ebenfalls sachlich gerechtfertigt sein.

e. Schlussfolgerungen

Bei der Einrichtung von Experimentierräumen durch Ausnahmeregeln kommen den Grundrechten eine besondere Bedeutung zu. Es bedarf bei Erlassung von Ausnahmeregeln zunächst einer sachlichen Rechtfertigung. Für den Betrieb von Experimentierräumen ist zu gewährleisten, dass eine Reihe von Grundrechten geachtet und geschützt werden. Dazu zählen das Recht auf Leben, das Recht auf körperliche Unversehrtheit, das Grundrecht auf Datenschutz. Bei der

Im Mobilität- und Verkehrsbereich stehen Gefährdungen des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit im Vordergrund.

Bei der Ausgestaltung von Experimentierräumen bedarf es flankierender Regelungen, um den Schutz der betroffenen Grundrechte trotz Ausnahme weiterhin zu gewährleisten. Ein angemessener Grundrechtsschutz kann in diesem Fall etwa durch qualitative und quantitative Beschränkungen oder besondere Informationspflichten, Kontrollen sowie Berichtspflichten erreicht werden. Die jeweiligen Regelungen müssen in einem angemessenen Verhältnis in Hinblick auf das entstehende Risiko bzw. die sich entwickelnde Gefahrenlage stehen.

Den Schutz der Grundrechte trifft dabei nicht nur den Gesetzgeber, sondern auch die Vollziehung bei Ausgestaltung des Experimentierraums im konkreten Einzelfall. Die Behörden haben im Rahmen der Konkretisierung der gesetzlichen Grundlagen in Hinblick auf die Bewilligung einer Ausnahme die spezifischen grundrechtlichen Dimensionen bei der Ausgestaltung von Einschränkungen, Pflichten des Genehmigungswerbers und Kontrollen zu berücksichtigen.

4. Einfachgesetzliche Themenstellungen

A. Allgemeines

a. Ausnahmebedarf

Zur Anwendung der oben behandelten verfassungsrechtlichen Grundsätze im konkreten Ausnahmefall ist eine nähere Analyse verschiedener potenziell betroffener einfachgesetzlicher Themenstellungen notwendig. Aus rechtsstaatlichen Erwägungen kann es nicht Ziel der Schaffung von Ausnahmeregelungen sein, die Umgehung jeglicher bestehender gesetzlicher Vorschriften zu ermöglichen. Vielmehr soll nur in dem für die Erprobung erforderlichen, beschränkten Ausmaß unter gleichzeitiger Vorsehung von Rahmenbedingungen eine Erprobung von neuen Technologien und Modellen im Bereich Verkehr und Mobilität ermöglicht werden. Mit Blick auf die in dieser Studie identifizierten Anwendungsfälle ist daher zunächst zu bestimmen, ob im Zusammenhang mit den in diesem Teil der Studie behandelten einfachgesetzlichen Themenbereichen nach derzeitiger Einschätzung überhaupt Ausnahmebedarf besteht oder nach bereits existierenden gesetzlichen Spielräumen und Ausnahmeregelungen entsprechende Flexibilitäten gegeben sind. Nur wenn es Anwendungsfälle gibt, die nicht bereits im Rahmen der geltenden gesetzlichen Regelungen erprobt werden können, wird die Frage nach den Möglichkeiten einer Ausnahmeschaffung relevant. Darüber hinaus wird analysiert, ob zur Durchführung von Erprobungen der Anwendungsfälle rechtliche Hürden bestehen.

b. Umfang möglicher Ausnahmen

Jedenfalls notwendig ist die Festlegung der gesetzlichen Bestimmungen, von denen eine Ausnahme möglich sind. Dies kann durch Nennung bestimmter Paragraphen oder Gesetzesabschnitte, Themenbereiche oder Überbegriffe erfolgen, zu denen eine Ausnahme im Rahmen des vorgesehenen individuellen Genehmigungsverfahrens erfolgen kann.

Eine Differenzierung der Spannweite der möglichen Ausnahmen für verschiedene Anwendungsfälle kann geboten sein. Zu beachten sind jedenfalls die allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben, dass die gesetzliche Ausnahmeermächtigung hinreichend bestimmt, sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig sein muss.

c. Einschränkung der Ausnahmen

Wesentliches Merkmal einer Ausnahme ist, dass ihr eine Regel gegenübersteht, die im Regelfall zur Anwendung kommt. Die Ausnahme soll diese nicht ersetzen, sondern unter bestimmten Umständen Abweichungen davon erlauben. Auch in der Rechtsprechung des Verfassungsge-

richtshofes lässt sich ein bestimmtes Verständnis des Zusammenhangs von Regel und Ausnahme erkennen. Wesentlich für die Normierung von Ausnahmen ist daher, dass diese nur in eingeschränktem Ausmaß möglich sind. Diese Einschränkung kann in verschiedener und auch mehrfacher Hinsicht erfolgen, beispielweise durch räumliche, zeitliche, qualitative und/oder quantitative Eingrenzung. Die konkrete Ausgestaltung der vorzusehenden Einschränkung lässt sich wiederum nicht losgelöst, sondern nur nach näherer Analyse des jeweiligen Gegenstandes der Regelung festlegen.

d. Prozedurale Vorgaben

Den prozeduralen Vorgaben bei der Erteilung von Ausnahmen kommt vor allem in Bezug auf Regelungsgebiete, in denen eine exakte inhaltliche Determinierung nicht möglich ist, eine erhöhte Bedeutung zu. Mögliche Vorschriften über die gesetzlichen Entscheidungsgrundlagen, die nicht in den Spielraum der Behörde fallen, sind etwa

- die Frist zur Entscheidung,
- Maßnahmen zur verstärkten Einbindung der Öffentlichkeit sowie solche, die zur Transparenz des Verfahrens beitragen (z.B. Kundmachung des geplanten Experimentierbereichs vor Ausnahmeerteilung),
- die Einbindung zusätzlicher Akteure (Sachverständige, Interessensvertretungen),
- die Festlegung jedenfalls zu prüfender Anforderungen,
- die Nennung zu beachtender Zielsetzungen,
- gewisse einschränkende Maximalvorgaben hinsichtlich der zu tätigen Entscheidungen, des bewilligungsfähigen Zeitraums, Arealen oder der Anzahl der Erprobungen,
- Kontroll- und Evaluierungsverpflichtungen.

Trotz der weitgehenden Determinierung der Ausnahmen auf gesetzlicher Ebene können unterschiedliche inhaltliche und prozedurale Spielräume für die Behörde bestehen bleiben. Diese ergeben sich etwa durch die Verwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe („im öffentlichen Interesse“, „keine wesentliche Beeinträchtigung der Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs“). Auch kann es der Behörde überlassen bleiben, ob im Einzelfall bei Vorliegen der Voraussetzungen ein Anspruch auf Ausnahmeerteilung besteht. Liegt die Erteilung der Ausnahme im Ermessen der Behörde, ist die gesetzliche Ausgestaltung als „Kann-Bestimmung“ vorzusehen. Flexibilität kann der Behörde auch dahingehend zukommen, als sie auf Basis der gesetzlichen Ausnahmekonzeption entscheiden kann, von welchen Bestimmungen konkret ausgenommen werden soll.

Wichtig ist es, dass für die Behörden auch während der Durchführung der Tests die gesetzliche Möglichkeit und Verpflichtung zur Kontrolle der Einhaltung bestehender Vorgaben durch die AntragstellerInnen oder die AdressatInnen der Verordnung bestehen. Die Evaluation der

Tests kann beispielsweise an eine (regelmäßige) Berichtspflicht der die Erprobung durchführenden Akteure gekoppelt werden. Dem Charakter der Experimentierräume entsprechend ist zudem die verpflichtende Vorschreibung einer abschließenden Evaluierung, vor allem in Hinblick auf die für zukünftige gesetzliche Regelungen gewonnenen Erkenntnisse, eine relevante Option.

Trotz verfassungsrechtlich geforderter Determinierung bleibt daher Raum für flexibles Handeln der Behörde, um auf die konkreten Anforderungen des individuellen Erprobungsgegenstandes einzugehen. Die speziellen Anforderungen an die gesetzlich festzulegenden Entscheidungsgrundlagen können je nach betroffener Materie variieren.

e. Bindung an Ziele

Eine zentrale Rolle zur Einschränkung der durch Ausnahmebestimmungen geschaffenen Experimentierräume stellen die Ziele des jeweiligen Gesetzes dar. Dies trifft vor allem dann zu, wenn eine genaue inhaltliche Determinierung der zur Erprobung benötigten Ausnahmen aufgrund neuer, nicht vorhersehbarer technologischer und sonstiger/gesellschaftlicher Entwicklungen im Verkehrsbereich nicht möglich ist. Die gesetzliche Bindung an Ziele schafft eine gewisse Flexibilität zur Bewältigung der unterschiedlichen Anforderungen an die verkehrrechtlichen Rahmenbedingungen zur Testung neuer Konzepte und Modelle, ohne der Verwaltung eine – verfassungsrechtlich nicht zulässige – unbeschränkte Ausnahme aus einem Rechtsbereich zu ermöglichen.

Die 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 stehen dabei insbes. die Verkehrssicherheit, die Betriebssicherheit, die Aufrechterhaltung des öffentlichen Verkehrs sowie die Gewährleistung einer klaglosen, sicheren und geordneten Verkehrsabwicklung im Vordergrund. Weitere Zielsetzungen wie der Umweltschutz, der Verbraucherschutz oder der Wettbewerbsschutz spielen in einzelnen relevanten Gesetzen oder Bestimmungen ebenfalls eine Rolle. Die konkrete Ausnahmeregelung muss an die entsprechenden Erfordernisse des jeweiligen einfachgesetzlichen Themenbereiches angepasst werden.

Dies schließt gewisse allgemeine Ziele, die für alle Experimentierräume gleichermaßen zu beachten sind, jedoch nicht aus. Diese können sich etwa aus allgemeinen inhaltlichen oder prozeduralen Anforderungen ergeben.

Durch die gesetzliche Festlegung von Zwecken, zu denen Erprobungen durchgeführt werden können, findet eine Beschränkung des Spielraums der Verwaltung statt. Die Erprobung neuer Konzepte und Modelle kann sodann nur in Hinblick auf die genannten Ziele erfolgen. Sollen

etwa Erprobungen mit dem Ziel der Reduktion des CO²-Ausstoßes oder der Erhöhung der Verkehrssicherheit für zulässig erachtet werden, so sind bloß technische Erneuerungen, die diesen Zielen nicht dienen, von der Testung ausgeschlossen. Der gesetzlichen Entscheidung über Zielsetzungen im Zusammenhang mit Erprobungen wohnt ein demokratisches Element inne. Die wesentliche Ausrichtung (und die damit verbundene Einschränkung) erfolgt auf gesetzlicher Ebene; der Verwaltung steht es sodann nicht frei Erprobungen und damit in Zusammenhang stehende Ausnahmen aus Gesetzen zu anderen als den vorgegebenen Zwecken zuzulassen.

f. Eingriffe in Grundrechte

Von entscheidender Bedeutung für die konkrete Ausgestaltung einer Ausnahmeregelung sind die potenziell mit dieser in Zusammenhang stehenden Grundrechtseingriffe. Dafür ist zunächst zu klären, in welche grundrechtlich geschützten Rechtsgüter eine Ausnahmeregel eingreifen würde. Jede in ein Grundrecht eingreifende Maßnahme muss verhältnismäßig sein, also ein legitimes öffentliches Interesse verfolgen, sowie geeignet und erforderlich sein. Letztlich bedarf es im Rahmen einer Adäquanzprüfung auch der Verhältnismäßigkeit zwischen der Intensität des Grundrechtseingriffs und der Bedeutung der Maßnahme für das verfolgte öffentliche Interesse.

Den Staat treffen verschiedene grundrechtliche Gewährleistungspflichten. Zur Erfüllung dieser ist eine Evaluation der im konkreten Fall potentiell betroffenen grundrechtlich geschützten Rechtsgüter erforderlich. Während beim Thema der Verkehrssicherheit etwa der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit von Personen eine Rolle spielt, steht bei gewerblichen Themenstellungen der Schutz der Erwerbs- und Eigentumsfreiheit im Vordergrund. Ausnahmeregelungen haben diese spezifischen grundrechtlichen Zielsetzungen zu beachten und deren Schutz trotz Ausnahmeregelung in ausreichendem Umfang verhältnismäßig zu gewährleisten.

g. Umfang der rechtswissenschaftlichen Analyse

Zur näheren Bestimmung der erforderlichen Rahmenbedingungen ist eine rechtsdogmatische Auseinandersetzung mit den jeweils betroffenen Sachmaterien erforderlich. Die Auswahl der verschiedenen einfachgesetzlichen Themenstellungen umfasst sowohl verkehrsrechtliche Kernbereiche, wie etwa das Kraftfahr- oder Straßenverkehrsrecht; als auch Fragen des Datenschutz- oder Haftungsrechts im Zusammenhang mit der Erprobung neuer Technologien und Modelle im Verkehrs- und Mobilitätsbereich. Auch sie sollen im Rahmen dieser Studie kurz erörtert werden.

Die vorliegende Studie kann nicht den Anspruch erheben, jede mögliche Berührung mit einfachgesetzlichen Themenstellungen zu identifizieren – zumal dies angesichts der beinahe unbegrenzten Anzahl denkbarer Experimentierraumszenarien als auch der raschen und teilweise nicht vorhersehenden technologischen Entwicklungen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich weder möglich noch sinnvoll erscheint. Ziel der folgenden rechtswissenschaftlichen Analyse einfachgesetzlicher Themenstellungen ist daher vielmehr die Berücksichtigung der im Rahmen der Beauftragung als zentral festgelegten Sachmaterien.

B. Kraftfahrrecht

a. Nationale Rechtsgrundlagen und technischer Ausnahmebedarf

Die kompetenzrechtliche Grundlage für die Gesetzgebung und Vollziehung im Bereich des Kraftfahrrechts findet sich in Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG. Der Kompetenztatbestand „Kraftfahrwesen“ umfasst alle Regelungen betreffend die Ausstattung, den Betrieb und die Zulassung von Kraftfahrzeugen. Die Angelegenheiten des Kraftfahrrechts werden gem Art 10 iVm Art 102 B-VG in mittelbarer Bundesverwaltung besorgt. Zuständig für den Vollzug des KFG ist, mangels abweichender Bestimmung gem § 123 KFG, die Bezirksverwaltungsbehörde oder im Gebiet einer Gemeinde, für das die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde ist, die Landespolizeidirektion. Sollte im Zusammenhang mit der Bewilligung oder Kontrolle von Experimentierräumen nicht der BMVIT selbst tätig werden, ist die mittelbare Bundesverwaltung, also der Landeshauptmann als zentraler Bestandteil derselben, organisationsrechtlich zu berücksichtigen. Eine Betrauung von nachgeordneten Bundesämtern oder die Beleihung von privaten Rechtsträgern mit hoheitlichen Aufgaben bedarf sodann einer verfassungsgesetzlichen Grundlage.

Die Regelungsgrundlagen für das Kraftfahrrecht finden sich im Kraftfahrgesetz 1967 und im FührerscheinG. Der Geltungsbereich des KFG umfasst Kraftfahrzeuge und deren Anhänger, die auf Straßen mit öffentlichem Verkehr verwendet werden und auch den Verkehr auf solchen Straßen mit diesen Fahrzeugen. Nicht erfasst sind Kraftfahrzeuge mit einer Bauartgeschwindigkeit von unter 10 km/h sowie elektrisch angetriebene Fahrräder mit einer höchsten zulässigen Leistung von unter 600 Watt und einer Bauartgeschwindigkeit unter 25 km/h. Letztere sind Fahrräder gem StVO. Vom überwiegenden Teil der Bestimmungen des KFG (Abschnitt II bis XI) sind zudem einige Fahrzeuge gem § 1 Abs 2 KFG ausgenommen. Dazu zählen etwa auch selbstfahrende Arbeitsmaschinen, die Straßen mit öffentlichem Verkehr im Rahmen ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung nur überqueren oder auf ganz kurze Strecken oder Baustellen befahren. Soweit sich Szenarien in Experimentierräumen auf diesen, vom KFG nicht er-

fassten Bereich beschränken bedarf es keiner Ausnahmen aus diesem Gesetz. Für alle anderen Fahrzeuge sind aber bei der Gestaltung von Ausnahmen aus dem KFG folgende Aspekte zu berücksichtigen.

Ausnahmebedarf kann in Hinblick auf die identifizierten Anwendungsfälle bestehen, wenn neue, nicht den Anforderungen des KFG entsprechende Kraftfahrzeuge oder Fahrzeugteile getestet werden sollen. Des Weiteren kann sich ein solcher Bedarf ergeben, wenn die Pflichten, die KraftfahrzeugslenkerInnen obliegen, nicht mehr durch diese, sondern (teilweise) durch ein technisches System wahrgenommen werden.

Betroffen davon sind vor allem die im Rahmen dieser Studie identifizierten Anwendungsfälle im Bereich des Innovationsfeldes „Fahrzeug“. Sowohl hinsichtlich neuer Antriebskonzepte (E-Fahrzeuge), sowie neuer Fahrzeugarten (E-Scooter) als auch betreffend verschiedene erweiterte Assistenzsysteme (z.B. Landstraßenpilot) können spezielle Anforderungen im kraftfahrrechtlichen Bereich sowie Ausnahmebedarf bestehen.

b. Regelungsziele und -inhalt

Das Ziel der Regelungen im Bereich des Kraftfahrwesens ist die Gewährleistung der Verkehrs- und Betriebssicherheit auf Straßen mit öffentlichem Verkehr. Der Schwerpunkt liegt dabei speziell auf der Verkehrs- und Betriebssicherheit von Kraftfahrzeugen und der Vermeidung der spezifisch von diesen für die LenkerInnen und andere VerkehrsteilnehmerInnen ausgehenden Gefahren. Zudem spielen bei den Bau- und Ausrüstungsvorschriften für Kfz auch Umweltschutz- und Nachhaltigkeitsgedanken eine Rolle. Ausnahmeregelungen vom KFG haben die Einhaltung der Regelungsziele zu berücksichtigen. Auch wenn diese im Ausnahmefall nicht auf dieselbe Art und Weise garantiert werden können, wie dies das KFG für den Regelfall vorsieht, so sind durch prozedurale Maßnahmen, qualitative oder quantitative Einschränkungen sowie zusätzliche Auflagen und Überprüfungen die Zielsetzungen des KFG zu gewährleisten.

Das Kraftfahrzeug ist der zentrale Regelungsgegenstand des KFG. Der Begriff wird in § 2 Abs 1 Z 1 KFG definiert. Ein Kraftfahrzeug ist demzufolge „ein zur Verwendung auf Straßen bestimmtes oder auf Straßen verwendetes Fahrzeug, das durch technisch freigemachte Energie angetrieben wird und nicht an Gleise gebunden ist, auch wenn seine Antriebsenergie Oberleitungen entnommen wird“. Das KFG unterteilt Kraftfahrzeuge und Anhänger weiter in unterschiedliche Kategorien, für die punktuell eigene Bestimmungen gelten; darunter Personenkraftwagen, Lastkraftwagen oder Motorfahrräder und Motorräder. Es kann im Rahmen eines Experimentierraums notwendig werden, von den starren Kategorien des KFG abzuweichen. Sollte sich die Ausnahme nicht darauf beziehen, sind diese aber jedenfalls einzuhalten. Bei

Abweichung könnte eine Regelung vorgesehen werden, die eine pro forma Zuordnung vorsieht.

In § 4 KFG wird der Grundsatz festgelegt, dass Kraftfahrzeuge verkehrs- und betriebssicher gebaut und ausgerüstet sein müssen. Damit kommt die generelle Zielsetzung des KFG zum Ausdruck. Darüber hinaus werden in den §§ 4-27 KFG zahlreiche weitere allgemeine Vorschriften über die Ausrüstung und Bauart von Kraftfahrzeugen unter anderem für Bremsanlagen, Lenkvorrichtungen oder Warnvorrichtungen aufgestellt. Durch Verordnungen werden gem § 26a KFG nähere Bestimmungen über die Bauart und Beschaffenheit der Fahrzeuge und ihrer Ausrüstungs- und Ausstattungsgegenstände nach den Erfordernissen der Verkehrs- und Betriebssicherheit und dem jeweiligen Stand der Technik entsprechend festgelegt. Das Erfüllen dieser Bestimmungen durch Kraftfahrzeuge ist Voraussetzung für die Genehmigung und Zulassung dieser zum Verkehr gemäß den Bestimmungen der §§ 28 KFG. Weitere Regelungsinhalte des KFG betreffen die Überprüfung und Begutachtung von Kraftfahrzeugen (§ 56ff KFG) und die Haftpflichtversicherung (§ 59ff KFG). Außerdem normieren die §§ 98ff KFG die Pflichten von LenkerInnen und HalterInnen speziell im Zusammenhang mit Kraftfahrzeugen. Hinsichtlich der Ausbildung von KraftfahrzeuglenkerInnen sehen die §§ 108 KFG darüber hinaus auch einige sondergewerberechtliche Bestimmungen vor; die das Fahrschulwesen betreffen.

Betrachtet man – insbes. die technischen – Regelungen des KFG genauer, fällt auf, dass diese nur in gewissem Rahmen gesetzlich exakt determiniert sind. Während etwa § 6 KFG für Bremsanlagen sehr detailliert die Pflicht zum Einbau, die Wirkungsweise oder die Art, wie diese zu betätigen sein müssen, festlegt, werden für Lenkvorrichtungen oder Windschutzscheiben nur grobe Vorgaben auf Gesetzesebene aufgestellt. Die näheren Bestimmungen können durch Verordnung gem. § 26a KFG festgesetzt werden. Teile, die für die Verkehrs- und Betriebssicherheit von besonderer Bedeutung sind, unterliegen zudem einer Genehmigungspflicht (§ 5 KFG). Der Grund für die inhaltlich teilweise schwächere Determinierung hinsichtlich technischer Vorschriften lässt sich bereits in der Verordnungsermächtigung des § 26a KFG erkennen, welcher auf den „jeweiligen Stand“ der Technik Bezug nimmt. Dem technologischen Fortschritt wird mit einer gewissen Flexibilität der technischen Vorschriften begegnet, um auch auf neue Entwicklungen reagieren zu können. Maßgabe für diese durch Verordnung zu treffenden Regelungen sind die „Erfordernisse der Verkehrs- und Betriebssicherheit“. Im Gegensatz dazu zeigt sich bei den Bestimmungen betreffend die Pflichten des/der FahrzeuglenkerIn in §§ 98ff KFG eine stärkere inhaltliche Bestimmtheit.

Experimentierräume können allgemein betrachtet Ausnahmen in sämtlichen Bereichen des KFG betreffen. 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.

c. Bestehende Spielräume und Ausnahmemöglichkeiten

Kraftfahrzeuge haben den durch das KFG festgelegten Anforderungen zu entsprechen, um am Verkehr teilnehmen zu können. Von diesem Grundsatz erlauben die §§ 34f KFG unter den darin festgelegten Anforderungen Abweichungen. Eine Ausnahmegenehmigung kann gem. § 34 Abs 1 und 2 KFG auf Antrag für Typen von Fahrzeugen bzw. einzelne Fahrzeuge erteilt werden. Möglich ist dies zum Zwecke der Erprobung, für die Beförderung unteilbarer Güter oder wegen anderer besonderer Gegebenheiten, unter denen diese Fahrzeuge verwendet werden. Zudem dürfen dagegen keine Bedenken hinsichtlich der Verkehrs- und Betriebssicherheit bestehen. Eine Einschränkung der Ausnahmegenehmigung durch Auflagen und Bedingungen sowie in zeitlicher Hinsicht hat nach Maßgabe des § 34 Abs 3 KFG zu erfolgen. Bei Gefährdung der Verkehrssicherheit kann die Behörde gem § 34 Abs 5 iVm § 28 Abs 8 und 9 KFG erteilte Genehmigungszeichen widerrufen. Diese Ausnahmegenehmigung bezieht sich somit nicht auf den typischen Anwendungsfall neuer Technologien oder Mobilitätskonzepte. Er bleibt aber dennoch relevant, da er als Vorlage für die Gestaltung einer Ausnahmeregelung im KFG dienen kann.

Eine allgemeine Ausnahme von einzelnen oder allen Bestimmungen der §§ 4 bis 27 KFG durch Verordnung ermöglicht § 34 Abs 6 KFG. In diesem Zusammenhang hat dies zum Zwecke der Erprobung oder wegen anderer besonderer Gegebenheiten – unter denen diese Fahrzeuge verwendet werden – zu erfolgen. Vorgesehen ist zudem erforderlichenfalls die Festlegung abweichender Bestimmungen anstelle der nicht angewandten Vorschriften des KFG sowie eine zeitliche Einschränkung.

Abweichungen von den Vorschriften betreffend die Pflichten des Kraftfahrers/der Kraftfahrerslenkerin zugunsten im Fahrzeug vorhandener Assistenzsystemen können gem § 102 Abs 3a u 3b KFG durch Verordnung vorgesehen werden.

Auf Basis von § 34 Abs 6 KFG iVm § 102 Abs 3a und Abs 3b KFG wurde die Automatisiertes Fahren Verordnung erlassen. Durch diese derzeit bestehende gesetzliche Regelung wird eine eingeschränkte Möglichkeit zur Ausnahme von den Bestimmungen des KFG geschaffen. Gegen die gegenwärtige Ausgestaltung der Ausnahmeregelungen durch die §§ 34 Abs 6 KFG und 102 Abs 3a und Abs 3b KFG bestehen jedoch verschiedene verfassungsrechtliche Bedenken.

Die Notwendigkeit einer verfassungskonformen Adaptierung der bestehenden Ausnahmeregelung, insbes. durch individuelle Bewilligungen und stärkere gesetzliche Determinierung der Voraussetzungen besteht daher. Über die bestehenden Regelungen hinausgehender Ausnahmebedarf im Kraftfahrrecht zeigt sich insbes. im Zusammenhang mit automatisierten Fahrzeugen. Auch bei der Schaffung dieser Ausnahmebestimmungen müssen die erwähnten Grundsätze beachtet werden.

d. Potenzielle Grundrechtseingriffe

Das KFG ist ein Schutzgesetz, das dem Schutz aller VerkehrsteilnehmerInnen vor den Gefahren, die speziell von Kraftfahrzeugen ausgehen, dient. Neben der Verkehrs- spielt daher die Betriebssicherheit eine zentrale Rolle im Regulationssystem des KFG.

Ein grundrechtlicher Bezug besteht daher zu allererst zum Recht auf Leben (Art 2 EMRK) sowie zum Recht auf Achtung des Privatlebens (Art 8 EMRK), das auch die körperliche Unversehrtheit grundrechtlich schützt. Zum Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit hat der Staat im Rahmen grundrechtlicher Gewährleistungspflichten Sorge zu tragen, dass im Bereich des Straßenverkehrs zumindest ein Minimum an Sicherheitsbestimmungen besteht, um die den im Verkehr eingesetzten Kraftfahrzeugen immanenten Gefahren für alle daran teilnehmenden Personen zu verringern. Dazu ist auch die Ergreifung präventiver Maßnahmen gefordert. Als Beispiel kann im Rahmen des KFG das Typengenehmigungsverfahren genannt werden, das garantieren soll, dass Kraftfahrzeuge einen gewissen Sicherheitsstandard im Sinne technischer Betriebssicherheit gewährleistet. Die Bestimmungen zu Experimentierräumen haben im Zusammenhang mit den KFG zu garantieren, dass die technische Betriebssicherheit gewährleistet– trotz der Ausnahme vom System der Typengenehmigung – wird und keine unverhältnismäßige Gefahr für Leib und Leben der StraßenverkehrsteilnehmerInnen entsteht. Dies kann etwa durch qualitative Mindestanforderungen an zu testende Fahrzeuge, besondere Anforderungen an TestfahrerInnen und besondere Information hinsichtlich allfälliger Gefahren an andere StraßenteilnehmerInnen erfolgen.

e. Möglichkeiten zur Schaffung von Experimentierräumen

▪ Ausnahmekonstellation im KFG generellen

Bestimmungen zu Experimentierräumen können durch Nennung bestimmter Paragraphen oder Gesetzesabschnitte oder sachspezifischer Fragestellungen, die sich quer durch das Gesetz ziehen, festlegen, aus welchen Teilen des Gesetzes eine Ausnahme im Rahmen des vorgesehenen individuellen Genehmigungsverfahrens erfolgen kann.

In Hinblick auf die allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben hat die gesetzliche Ausnahmeermächtigung zudem hinreichend bestimmt, sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig zu sein.

Im Bereich des KFG ist in dieser Hinsicht insbes. die Betriebs- und Verkehrssicherheit durch die verschiedenen technischen und sonstigen Anforderungen an Kraftfahrzeuge und ihre LenkerInnen von Bedeutung. Die wesentlichen Vorgaben zur deren Gewährleistung hat auf gesetzlicher Ebene zu erfolgen und darf nicht pauschal an den Verordnungsgeber delegiert werden.

Wie dargestellt, erscheint die individuelle Genehmigung von Ausnahmen zum KFG durch Bescheid für Unternehmen, die nicht dem KFG entsprechende Fahrzeuge testen wollen, die empfehlenswerte Vorgangsweise, wobei für dieses Genehmigungsregime gesetzliche Ausnahmeregelungen erforderlich sind.

▪ **Anforderungen**

Spezielle Anforderungen an die zu erprobenden Technologien und Modelle, die Testumgebung oder an den zur Ausnahme berechtigten Personenkreis ergeben sich zuallererst aus der Zielsetzung des KFG hinsichtlich der zu gewährleistenden Betriebs- und Verkehrssicherheit. Im Fokus stehen vor allem spezielle Anforderungen an die zu testende Technik und an die LenkerInnen, die sich spezifisch aus der Testung von Kfz ergeben.

In Hinblick auf die Technologie kann etwa ein gewisser Reifegrad, der durch bereits durchgeführte Tests nachzuweisen ist, eine Testfahrt im Beisein der Behörde oder ein positives Gutachten eines technischen Sachverständigen gefordert sein. Betreffend den/die LenkerIn sind spezielle Anforderungen an die gesundheitliche und geistige Eignung oder besondere Schulungen hinsichtlich besonderer Fahrkompetenzen denkbar. Die verschiedenen Anforderungen können sich aus den allgemeinen Voraussetzungen für die Antragstellung oder aus im konkreten Fall vorgesehenen Auflagen oder Bedingungen ergeben.

Wichtig ist darüber hinaus, dass das Gesetz auch nach Erteilung der Genehmigung Instrumente für die Verwaltungsbehörden vorsieht, damit ihnen eine Kontrolle des Bestehens der allgemeinen und individuellen Anforderungen im Einzelfall möglich ist.

Die TestlenkerInnen können beispielweise dazu verpflichtet werden, den Bescheid durch den eine Ausnahme gewährt wurde, mitzuführen sowie Aufzeichnungen über durchgeführte Fahrten vorzunehmen, welche bei Kontrollen vorzuweisen sind.

▪ Verfahren

Vor Erteilung der Ausnahme ist ein ausreichendes Ermittlungsverfahren durchzuführen, in dem die maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen festgestellt werden müssen. Hinsichtlich der gesetzlich vorzugebenden Gesichtspunkte im Bereich des Kraftfahrrechts kommt insbes. den oben ausgeführten Regelungszielen der Betriebs- und Verkehrssicherheit eine zentrale Rolle zu. Dies ist deshalb unbedingt notwendig, um eine mögliche Gefährdung der grundrechtlich geschützten Rechtsgüter des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit im Vorfeld zu ermitteln.

Auf Basis der festgestellten Gefahrenpotentiale sind konkrete Vorkehrungen zu deren Vermeidung oder Minimierung durch die Behörde zu treffen. Dies kann die Festsetzung individueller Anforderungen erforderlich machen, etwa durch die Erteilung von Auflagen oder das vorsehen besonderer Kennzeichnungs- und Sicherheitsvorschriften. Die Ermittlung der im konkreten Fall sinnvollen zusätzlichen Maßnahmen wird oftmals die Beiziehung eines/einer Experten/Expertin zur Beurteilung betriebs- und verkehrssicherheitstechnischer Fragen erfordern.

f. Schlussfolgerungen

Das KFG legt eine Vielzahl von Bestimmungen im Zusammenhang mit der Verkehrs- und Betriebssicherheit von Kraftfahrzeugen sowie Vorgaben hinsichtlich der LenkerInnen fest. Zur Erprobung neuer Antriebskonzepte, neuer Arten von Fahrzeugen und erweiterter Assistenzsysteme sowie der Involvierung automatisierter und autonomer Fahrsysteme besteht ein Bedarf zur teilweisen Ausnahme aus den geltenden Bestimmungen.

Ausnahmen aus kraftfahrrechtlichen Vorschriften betreffen vor allem Anwendungsfälle des Innovationsfeldes „Fahrzeug“. Sowohl hinsichtlich neuer Antriebskonzepte (E-Fahrzeuge) sowie neuer Fahrzeugarten (E-Scooter) als auch betreffend verschiedene erweiterte Assistenzsysteme sowie der Involvierung automatisierter und autonomer Fahrsysteme (z.B. Landstraßenpilot) können spezielle Anforderungen im kraftfahrrechtlichen Bereich sowie Ausnahmebedarf bestehen.

Experimentierräume können Ausnahmen in allen Bereich des KFG erforderlich machen. Entscheidend ist, dass im Einzelfal – 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.

Durch die derzeit bestehenden Ausnahmeregelungen gem §§ 34 Abs 6 KFG und 102 Abs 3a und Abs 3b KFG wird eine eingeschränkte Möglichkeit zur Ausnahme von den Bestimmungen des KFG geschaffen. Gegen die gegenwärtige Ausgestaltung bestehen jedoch verschiedene verfassungsrechtliche Bedenken. Die Notwendigkeit einer verfassungskonformen Adaptierung der bestehenden Ausnahmeregelung, insbes. durch individuelle Bewilligungen und stärkere gesetzliche Determinierung der Voraussetzungen besteht daher. Weiterer Ausnahmebedarf als aus den Bereichen, die von dieser auf autonome Fahrzeuge zugeschnittenen Regelung erfasst werden, ist nicht ausgeschlossen. Auch bei der Schaffung dieser müssen die erwähnten Grundsätze beachtet werden.

Die Bestimmungen zu Experimentierräumen haben im Zusammenhang mit den KFG zu garantieren, dass die technische Betriebssicherheit – trotz der Ausnahme vom System der Typengenehmigung – gewährleistet wird 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 Information hinsichtlich allfälliger Gefahren an andere StraßenteilnehmerInnen erfolgen.

C. Straßenverkehrsrecht

a. Nationale Rechtsgrundlagen und technischer Ausnahmebedarf

Für das Verhalten vom StraßenverkehrsteilnehmerInnen bildet primär Art 11 Abs 1 Z 4 B-VG die verfassungsgesetzliche Kompetenzgrundlage. Demnach liegt zwar die Kompetenz zur Gesetzgebung beim Bund, die zur Vollziehung aber bei den Ländern. Zusätzlich kann der Bund gem Art 11 Abs 3 B-VG Durchführungsverordnungen (im Sinne des Art 18 B-VG) auf dem Gebiet der Straßenpolizei erlassen.

Die Vollziehung der Länder wird von der Landesregierung und der ihr nachgeordneten Behörden, insbes. den Bezirksverwaltungsbehörden, ausgeübt. Die Vollziehung kann gem Art 15 Abs 4 B-VG zudem der Landespolizeidirektion für das Gebiet einer Gemeinde übertragen werden, wenn diese zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist. Inwieweit dies geschieht, wird durch übereinstimmende Gesetze des Bundes und des jeweiligen Landes festgelegt. Ist einer Übertragung erfolgt, werden die Landespolizeidirektionen in mittelbarer Landesverwaltung tätig.

Gem Art 118 Abs 3 Z 4 B-VG sind Angelegenheiten der örtlichen Straßenpolizei im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zu besorgen. Dazu zählen unter anderem die Erlassung von Verordnungen gem. § 43 StVO und die Bewilligung von Ausnahmen gem. § 45 StVO für Ver-

kehrflächen, die nur für den Verkehr innerhalb der Gemeinde von Bedeutung sind. Auf einfachgesetzlicher Ebene ist das zentrale Regelwerk für das Straßenverkehrsrecht die Straßenverkehrsordnung (StVO). Sie enthält Regelungen für alle Straßen mit öffentlichem Verkehr. Soweit sich Szenarien in Experimentierräumen auf den vom StVO nicht erfassten Bereich beschränken (etwa autonome Landwirtschaftsmaschinen, die nur auf Feldern autonom fahren), bedarf es keiner Ausnahmen von der StVO. Für alle Anwendungsfälle, die auf Straßen mit öffentlichem Verkehr stattfinden sollen, sind aber bei der Gestaltung von Ausnahmen die rechtlichen Rahmenbedingungen der StVO zu berücksichtigen.

Darüber hinaus finden sich weitere für den Straßenverkehr relevante Regelungen auch in ihren Durchführungsverordnungen wie etwa der Bodenmarkierungsverordnung oder der Straßenverkehrszeichenverordnung 1998.

Ausnahmebedarf besteht vor allem im Zusammenhang mit den im Rahmen dieser Studie identifizierten Anwendungsfällen aus dem Bereich des Innovationsfeldes „Fahrzeug“ sowie „Infrastruktur“. Durch verschiedene technologische Entwicklungen insbes. im Bereich von erweiterten Assistenzsystemen werden Entscheidungen hinsichtlich des Verhaltens im Straßenverkehr zunehmend von nicht-menschlichen Akteuren (Softwareprogrammen) getroffen. Die StVO adressiert mit ihren Geboten und Verboten – vor allem im Rahmen der allgemeinen Fahrordnung der §§ 7ff StVO – aber eine/n menschliche/n VerkehrsteilnehmerIn. Sollen daher beispielweise ein Assistenzsystem, das Lenkaufgaben teilweise übernimmt, getestet werden, ist eine Ausnahme hinsichtlich der den/die LenkerIn betreffenden Regelungen notwendig. Ziel des Tests ist es, dass nicht eine natürliche Person die Entscheidungen trifft. Es wird damit das für die Einhaltung der StVO erforderliche Verhalten auch nicht durch den Normadressaten/die Normadressatin „Lenker/Lenkerin“, sondern durch ein automatisiertes bzw. autonomes Fahrsystem gesetzt.

Weiterer Bedarf für Ausnahmen aus der StVO besteht immer dann, wenn die identifizierten Anwendungsbereiche die Benützung von öffentlichen Straßen unter geänderten Bedingungen vorsehen. Dies trifft sowohl auf E-Fahrzeuge (Anwendungsfall I.1 Neue Antriebskonzepte) zu, denen das Befahren von Busspuren ermöglicht werden soll, als auch auf die Frage besonderer Parkmöglichkeiten für Car-Sharing Fahrzeuge (I.3 Geteilte Nutzung von Fahrzeugen). Auch die Optimierung des Verkehrsablaufes (Anwendungsfall I.4) kann durch geänderte Gebote oder Verbote für die Benützung der Straße getestet werden.

b. Regelungsziele und –inhalte

Das Ziel der Straßenverkehrsordnung ist es, einen möglichst sicheren und reibungslosen Verkehrsablauf (Sicherheit, Flüssigkeit und Leichtigkeit des Verkehrs) zu gewährleisten. Der

Schutz aller VerkehrsteilnehmerInnen (Kfz-LenkerInnen, FahrradfahrerInnen, FußgängerInnen etc) steht dabei im Zentrum. Neben diesen verkehrstypischen Zielsetzungen, finden aber auch andere Anliegen Eingang in die StVO. So spielen zunehmend auch Aspekte der Umwelt, Nachhaltigkeit oÄ eine wichtige Rolle. Ausnahmeregelungen aus der StVO haben die Einhaltung der Regelungsziele zu berücksichtigen. Auch wenn diese im Ausnahmefall nicht auf dieselbe Art und Weise garantiert werden können, wie dies die StVO für den Regelfall vorsieht, so sind durch prozedurale Maßnahmen, qualitative oder quantitative Einschränkungen sowie zusätzliche Auflagen und Überprüfungen die Zielsetzungen der StVO zu gewährleisten.

Die StVO enthält vorrangig Regelungen, die auf die Steuerung des Verhaltens aller VerkehrsteilnehmerInnen abzielen. Zu diesem Zweck werden unterschiedliche Gebote und Verbote für das Verhalten auf öffentlichen Straßen aufgestellt. Die Regelungen der StVO gelten im Grundsatz auf allen Straßen einheitlich, wobei für manche Straßentypen (z.B. Autobahn) oder Straßenstellen (z.B. Kreuzungen) oder Gruppen von VerkehrsteilnehmerInnen wie FußgängerInnen (§§ 76 StVO) oder RadfahrerInnen (§§ 65 StVO) spezifische Vorschriften vorgesehen sind.

Die zentralen Bestimmungen für LenkerInnen von Fahrzeugen sind die in den §§ 7 ff StVO enthaltenen Fahrregeln. Zusätzlich bestehen aber auch teilweise abweichende Regelungen für bevorzugte Straßenbenützer wie Einsatzfahrzeuge oder Fahrzeuge des Straßendienstes. Vorschriften im Zusammenhang mit der Anbringung von Straßenverkehrszeichen finden sich in den §§ 47 StVO. Die verschiedenen Straßenverkehrszeichen werden in § 50 StVO (Gefahrenzeichen), § 52 StVO (Vorschriftszeichen: Verbots- oder Beschränkungszeichen, Gebotszeichen oder Vorrangzeichen) und § 53 StVO (Hinweiszeichen) festgelegt. Überdies finden sich Bestimmungen zur Nutzung der Straße für verkehrsfremde Zwecke (§§ 82ff StVO) oder betreffend die Rechte und Pflichten des Straßenerhalters (§ 98 StVO).

Die 31. Novelle der StVO brachte einheitliche Bestimmungen über die Verwendung und Ausstattung von E-Scootern. In der Stadt Wien bestehen für E-Scooter zudem durch eine ortspolizeiliche Verordnung des Magistrats weitere Auflagen. Darin werden uA Kriterien normiert für das gewerbliche Anbieten von E-Scootern sowie deren ordnungsgemäßes Abstellen oder das verpflichtende Versehen mit einer amtlichen Markierung.

Im Vergleich zu den bereits oben thematisierten Bestimmungen des KFG zeigt sich auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, insbes. hinsichtlich der allgemeinen Fahrordnung (§§ 7 ff StVO) eine sehr starke inhaltliche Determinierung auf Gesetzesebene. Die Pflichten der VerkehrsteilnehmerInnen werden, nach unterschiedlichen Verkehrssituationen differenziert, festgelegt. Werden Verhaltensvorschriften für bestimmte Straßen hingegen erst durch Ver-

ordnung gem § 43 StVO normiert, gehen damit besondere Erfordernisse an die Kundmachung, etwa durch Straßenverkehrszeichen oder Bodenmarkierungen, einher (§ 44 StVO). Experimentierräume können allgemein betrachtet Ausnahmen in allen Bereich der StVO betreffen. Entscheidend ist, dass im Einzelfall – unter Garantie der Ziele der StVO – nur Ausnahmen von jenen Bestimmungen vorgenommen werden, die – im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – unbedingt erforderlich sind. Alle anderen Bestimmungen der StVO bleiben für den jeweiligen Antrag aufrecht. So kann etwa eine Ausnahme vom Lenkerbegriff vorgenommen, damit ist aber die Gewährleistung der Verhaltenspflichten durch automatisierte Systeme verbunden. Um die Gewährleistung zu erreichen, müssen andere Maßnahmen der Bewilligung und Kontrolle vorgesehen werden. Wenn etwa eine Regel „Rechtsabbiegen bei Rot“ vorgesehen werden soll, sind ebenfalls Maßnahmen der Bewilligung und Kontrolle in die Ausnahme zu integrieren. Schließlich hat in beiden Fällen eine zeitliche und räumliche Beschränkung zu gewährleisten, dass die Ausnahme nur begrenzt zur Anwendung kommt.

Die StVO regelt, welche Teile der Straße von welchen VerkehrsteilnehmerInnen benützt werden dürfen. Sie kennt unterschiedliche Kategorien von Fahrzeugen, die sich auch hinsichtlich der Erlaubnis zur Benützung bestimmter Straßenteile unterscheiden. Nicht als „Fahrzeug“ iSd StVO gelten Rollstühle, Kinderwagen, Schubkarren und ähnliche, vorwiegend zur Verwendung außerhalb der Fahrbahn bestimmte Kleinfahrzeuge. Eine besondere Kategorie von Fahrzeug stellt aber beispielsweise auch das „Fahrrad“ (§ 2 Abs 1 Z 22 StVO) dar. Darunter fallen auch Elektrofahrräder, Roller sowie elektrisch angetriebene Fahrzeuge mit einer höchst zulässigen Leistung von 600 Watt und einer Bauartgeschwindigkeit bis zu 25 km/h.

Für Fahrzeuge ist die Benützung von Gehsteigen oder –wegen gem § 8 Abs 4 StVO verboten. Ausgenommen davon sind Arbeitsfahrten mit Fahrzeugen oder Arbeitsmaschinen unter 1500 kg Gesamtgewicht, die für bestimmte Zwecke (Schneeräumung, Streuung, Reinigung oder Pflege) verwendet werden. FußgängerInnen dagegen haben auf Gehsteigen oder -wegen zu gehen; nur bei deren Fehlen dürfen sie das Fahrbahnbankett oder den Fahrbahnrand nützen. Eigene Radfahranlagen oder Radwege für FahrradfahrerInnen sieht § 68 StVO vor. Weitere Bestimmungen zur Benützung von Gehsteigen, -wegen oder Straßenbanketten durch Fahrzeuge enthält § 76 StVO. Demnach dürfen diese von Kinderwagen und Rollstühlen (§ 76 Abs 1 StVO) aber auch von anderen Kleinfahrzeugen oder Lastenträgern befahren werden, wenn dies zu keiner übermäßigen Behinderung des Fußgängerverkehr führt (§ 76 Abs 10 StVO). Zudem dürfen auch Schutzwege nicht von Fahrzeugen in Gehrichtung der FußgängerInnen befahren werden, ausgenommen von dieser Regelung sind Fahrräder bei entsprechender Bodenmarkierung.

Eine eindeutige Einordnung mancher Fortbewegungsmittel in die unterschiedlichen Kategorien der StVO erweist sich in manchen Fällen als schwierig. So könnten beispielsweise „Zustellroboter“ je nach konkreter Ausgestaltung – etwa in Hinblick auf die Dimensionen oder die Art und Leistungsstärke des Antriebs - nach der StVO unterschiedlich (Fahrzeug, Kleinfahrzeug, Fahrrad) zu behandeln sein. Die Ausnahme des § 8 Abs 4 StVO betreffend die Befahrung von Gehsteigen erfasst jedenfalls nicht die Zustellung von Postsendungen als Zweck von Arbeitsfahrten.

c. Bestehende Spielräume und Ausnahmemöglichkeiten

Die StVO ist von allen VerkehrsteilnehmerInnen bei Benützung von Straßen mit öffentlichem Verkehr einzuhalten. Generelle Ausnahmen für ganze Gruppen von Verkehrsteilnehmern/Verkehrsteilnehmerinnen oder die Möglichkeit umfassend von allen Geboten und Verboten auszunehmen, sind nicht vorgesehen. Verschiedene Bestimmungen erlauben aber eingeschränkt die Vorsehung von abweichenden Regelungen oder Ausnahmen in Einzelfällen.

Besondere Regelungen für das Halten und Parken für Kraftwagen des Taxi-, Mietwagen- und Gästewagen-Gewerbes werden etwa durch § 23 StVO getroffen. Diese dürfen auch in genau bezeichneten Bereichen kurz halten, in denen dies für andere Fahrzeuge nicht gestattet ist. In diesem Zusammenhang bestehen für Mobilitätskonzepte Möglichkeiten der Ergänzung von bestehenden Ausnahmen.

Hinsichtlich der Ausstattungen der Einrichtungen zur Regelung und Sicherung des Verkehrs kann der/die BMVIT gem § 34 Abs 5 StVO zum Zwecke der Erprobung im Rahmen wissenschaftlicher Untersuchungen durch Verordnung eine abweichende Ausführung solcher Einrichtungen für eine bestimmte Zeit, die fünf Jahre nicht überschreiten darf, festlegen. Dagegen dürfen allerdings keine Bedenken aus Gründen der Verkehrssicherheit bestehen und haben solche Untersuchungen zudem im überwiegenden Interesse des Straßenverkehrs zu liegen. Zu den Einrichtungen zur Regelung und Sicherung des Verkehrs zählen unter anderem Verkehrsampeln, Straßenverkehrszeichen, Verkehrsleiteinrichtungen (inkl. Bodenmarkierungen) oder Straßenbeleuchtungseinrichtungen. § 34 Abs 1 StVO zählt als Aspekte, welche „die Ausführung“ von Straßenverkehrszeichen betreffen insbes. die Abmessungen, die Farben sowie die Beschaffenheit und Ausstattung auf. Eine Basis für die Neuschaffung von Straßenverkehrszeichen für Versuchszwecke kann in dieser Bestimmung jedoch nicht erblickt werden. Sind für Experimentierräume jedoch abweichende Bestimmung betreffend die Ausführung solcher Einrichtungen erforderlich, können diese auf § 34 Abs 5 StVO gestützt vorgesehen werden. Dies ist etwa hinsichtlich der farblichen Gestaltung von Verkehrsleiteinrichtungen oder Straßenverkehrszeichen zwecks besserer Erkennbarkeit durch Sensoren automatisierter Fahrzeuge von Bedeutung.

Möglichkeiten zur Vorschreibung von dauernden oder vorübergehenden Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverboten normiert § 43 StVO (Einbahnstraßen, Maß-, Gewichts- oder Geschwindigkeitsbeschränkungen). Dies kann allerdings nur erfolgen, wenn aufgrund bestimmter Umstände (ua die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs, oder zum Fernhalten von Gefahren und Belästigung) die Erforderlichkeit einer solchen Verordnung besteht. Dieses Kriterium der Erforderlichkeit wird vom VfGH streng geprüft und beinhaltet insbes. auch eine Interessensabwägung der öffentlichen Interessen einerseits und den persönlichen und wirtschaftlichen Interessen der VerkehrsteilnehmerInnen andererseits. Die Abwägung findet im Rahmen eines von der Behörde durchzuführenden ausreichenden Anhörungs- und Ermittlungsverfahrens statt. Die Erforderlichkeit kann zudem nur anhand der Gegebenheiten einer konkreten Straße oder eines abgegrenzten Gebiets stattfinden und nicht pauschal für alle Bundes- und Landesstraßen eines gesamten Landesgebiets. Die besonderen Umstände, aus denen sich eine Erforderlichkeit ergibt, müssen gerade an der betreffenden Straße, im Vergleich zu einer nicht unbedeutenden Anzahl anderer Straßen, anzutreffen sein.

Die verschiedenen Varianten des § 43 StVO erlauben die Erlassung vielfältiger Maßnahmen, wie etwa die Normierung von Buszonen, Fahrverboten für bestimmte Fahrzeuge, verkehrsberuhigten Zonen oder die Zuweisung gewisser StraßenbenutzerInnen auf bestimmte Straßenteile. Trotz der grundsätzlich weiten Formulierung des § 43 StVO kann nicht jede Verordnung betreffend Verkehrsverbote und –beschränkungen auf deren Basis erlassen werden. Eine einschränkende Auslegung dieser Bestimmung legt auch die Existenz vielfacher weiterer Ermächtigungen zum Erlass von Verkehrsbeschränkungen nahe. Solche bestehen sowohl in der StVO als auch im Rahmen anderer gesetzlicher Grundlagen (§ 20 StVO – Geschwindigkeitsbeschränkungen, § 67 StVO – Fahrradstraßen, § 76a StVO – Fußgängerzonen, § 14 IG-L). Im Zweifel darf dem Gesetzgeber nicht unterstellt werden, eine überflüssige Regelung getroffen zu haben.

Nicht vergessen werden darf auch, dass der Zweck einer Verordnung gem § 43 Abs 1 StVO der Schutz vor den Gefahren des Straßenverkehrs und nicht die Erprobung neuer Verkehrskonzepte ist. Insbes. von Bedeutung ist daher, dass das Ziel der Erprobung gerade deren Beitrag oder Auswirkung auf die Sicherheit, Leichtigkeit oder Flüssigkeit des Verkehrs darstellen. Die Formulierung des § 43 StVO verlangt, dass die Erforderlichkeit der Maßnahme bereits zum Zeitpunkt der Erlassung der Verordnung feststeht. Die Erprobung der Anwendungsfälle im Rahmen dieser Bestimmung wird daher regelmäßig an dieser strengen Erforderlichkeitsprüfung scheitern. Die Einschränkung auf einzelne Straßen(teile) ergibt sich zumeist nicht aus deren spezifischer Besonderheit, sondern aus der notwendigen räumlichen Eingrenzung der Tests. Werden Testungen jedoch an Stellen durchgeführt, die diesen Kriterien entsprechen –

zu denken ist beispielsweise an Unfallhäufungsstellen – und steht ein gewisser positiver Beitrag zur Verkehrssicherheit bereits vor ihrer Durchführung fest, können Erprobungen im Rahmen des § 43 Abs 1 StVO durchgeführt werden. Vor allem auf Testungen im Bereich des Anwendungsfalles „I.4 Optimierung des Verkehrsablaufs“ kann dies zutreffen.

Eine weitere Möglichkeit für abweichende Verkehrsregelungen erlaubt § 43 Abs 4 StVO. Im Interesse der Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs ist die Erhöhung der Höchstgeschwindigkeit durch Verordnung möglich, wenn dagegen keine Verkehrssicherheitsbedenken bestehen.

Erprobungen im Zusammenhang mit der Anhebung von Geschwindigkeitsbegrenzung sind unter den Rahmenbedingungen des § 43 Abs 4 StVO bereits durchführbar. Hervorzuheben ist, dass dieser anders als etwa § 43 Abs 1 StVO nicht die „Erforderlichkeit“ der Maßnahmen verlangt, sondern nur davon spricht, dass diese bestimmten Zwecken dienen. Die Möglichkeit, Ausnahmen in Einzelfällen zu bewilligen, besteht im Rahmen des § 45 StVO. Abweichung von den höchstzulässigen Gewichts- oder Maßvorgaben sind unter den Bedingungen des § 45 Abs 1 StVO möglich. Hierbei ist jedoch der „allerstrengste Maßstab“ anzulegen. Weitergehende Abweichungen von Geboten und Verboten der Straßenbenützung lässt § 45 Abs 2 StVO bei erheblichem persönlichem oder wirtschaftlichem Interesse des/der AntragstellerIn zu. Ein derartiges Interesse ist jedoch nur dann gegeben, wenn diesen/diese die Nichterteilung der Ausnahmegewilligung persönlich bzw. wirtschaftlich und finanziell außergewöhnlich hart treffen würde. Auch hier lassen sich unterschiedliche Fälle finden, in denen eine Bezugnahme zu Experimentierräumen bestehen kann. Aufgrund der genannten strengen Voraussetzungen wird dies jedoch nur in speziell gelagerten Fällen möglich sein, bei denen das Interesse an einer Erprobung mit den besonderen Interessen der österreichischen Volkswirtschaft (§ 45 Abs 1 StVO) oder den erheblichen persönlichen oder wirtschaftlichen Interessen des/der AntragstellerIn (§ 45 Abs 2 StVO) zusammentreffen. Nachdem die Ausnahmekonstellation aber nicht auf dem Konzept der Experimentierräumen aufbaut, darf die bestehende Ausnahmebestimmung nicht interpretativ überspannt werden. Die Kompetenz zur Vollziehung in den Angelegenheiten der Straßenpolizei kommt den Ländern zu. In diesem Sinne legt auch § 45 Abs 2c StVO fest, dass für die Bewilligung der jeweiligen Ausnahme die Landesregierung zuständig ist. Darüber hinaus ist jedoch vorgesehen, dass eine mehrere Bundesländer umfassende Bewilligung möglich ist. Dafür ist jene Landesregierung zuständig, in deren Wirkungsbereich die Fahrt beginnt. Sie hat dabei jedoch das Einvernehmen mit den übrigen in Betracht kommenden Landesregierungen herzustellen. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Regelung ist anzuzweifeln, da durch diese Einvernehmensbindung die Vollzugskompetenz eines Landes eingeschränkt wird. Die Landesregierung, als oberstes Organ der unmittelbaren

Landesverwaltung im Bereich straßenpolizeilicher Regelungen, wird somit in ihrer Entscheidung an das Einvernehmen einer anderen Stelle gebunden. Eine derartige Vorgangsweise sieht das B-VG nicht vor.

Möglich wäre etwa die Koordination der Bundesländer hinsichtlich ihrer jeweiligen Vollzugskompetenz durch den Abschluss von Gliedstaatsverträgen gem Art 15a B-VG. Dadurch kann eine abgestimmte Vorgangsweise bei Anträgen vorgesehen werden, die Erprobungen über Bundeslandgrenzen hinweg betreffen. Grundsätzlich ist in Angelegenheiten wie der Straßenpolizei, in denen die Kompetenz zur Vollziehung bei den Ländern liegt, eine eigenständige Bewilligung in jedem Bundesland erforderlich.

Die bereits bestehenden Optionen, Abweichungen im Einzelfall oder durch Verordnung möglich zu machen, sind letztlich durch die Beschränkung des Ausnahmegegenstands (Maß- und Gewichtsbeschränkungen) zu eng oder durch das Verknüpfen mit zusätzlichen Voraussetzungen (Erforderlichkeit hinsichtlich der jeweils relevanten Umstände; erhebliches persönliches oder wirtschaftliches Interesse) nicht – oder nur eingeschränkt – ausreichend für Experimentierräume. Insbes. besteht der Bedarf, Ausnahmen aus dem straßenrechtlichen Lenkerbegriff zuzulassen. Auch Erprobungen betreffend geänderte Regelungen für die Benützung öffentlicher Straßen können nur durch die Schaffung weitere Ausnahmen eingerichtet werden.

d. Potenzielle Grundrechtseingriffe

Wie das KFG ist auch die StVO ein Schutzgesetz. Sie dient dem Schutz aller VerkehrsteilnehmerInnen vor den Gefahren des Straßenverkehrs. Ihr Fokus liegt auf der Gewährleistung von Verkehrssicherheit.

Ein grundrechtlicher Bezug besteht daher auch in diesem Zusammenhang zu allererst zum Recht auf Leben (Art 2 EMRK) sowie zum Recht auf Achtung des Privatlebens (Art 8 EMRK), das auch die körperliche Unversehrtheit grundrechtlich schützt. Zum Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit hat der Staat im Rahmen grundrechtlicher Gewährleistungspflichten Sorge zu tragen, dass im Bereich der Straßenverkehrs ein Minimum an Sicherheitsbestimmungen besteht, um die dem Verhalten der StraßenverkehrsteilnehmerInnen immanenten Gefahren für alle am Verkehr teilnehmenden Personen zu verringern. Dazu ist auch die Ergreifung präventiver Maßnahmen, etwa auch betreffend die Verkehrsinfrastruktur betreffend, gefordert. Als Beispiele können im Rahmen der StVO können etwa die Verkehrsregeln dienen, die einen gewissen Standard an Verkehrssicherheit gewährleisten sollen.

Gefahren ergeben sich durch eine eventuelle Steigerung der ohnehin im Straßenverkehr bestehenden gegenseitigen Gefährdung der VerkehrsteilnehmerInnen z.B. durch abweichende

Verkehrsregeln. Sie erwarten grundsätzlich keine geänderte Fahrordnung in einem bestimmten Gebiet oder spezifische Ausnahmegenehmigungen für gewisse am Verkehr teilnehmende Personen ohne darauf hingewiesen zu werden. Schließlich kann einer geänderten Fahrregel selbst ein gesteigertes Gefahrenpotential (z.B. höhere Geschwindigkeit) immanent sein. Eine hinreichende Kennzeichnung des Experimentierraums oder der Fahrzeuge, für die abweichende Regelungen gelten, wird in diesen Fällen erforderlich sein.

Die Bestimmungen zu Experimentierraumen haben im Zusammenhang mit der StVO zu garantieren, dass die Verkehrssicherheit – trotz der Ausnahme vom System der bestehenden Fahrregeln – gewährleistet wird 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 Information hinsichtlich allfälliger Gefahren an andere VerkehrsteilnehmerInnen erfolgen.

e. Ausnahmen zur Schaffung von Experimentierraumen

▪ Ausnahmekonstellation

Bestimmungen zu Experimentierraumen können durch Nennung bestimmter Paragraphen oder Gesetzesabschnitte oder sachspezifischer Fragestellungen, die sich quer durch das Gesetz ziehen (zB der Begriff des „Lenker“), festlegen, aus welchen Teilen des Gesetzes eine Ausnahme im Rahmen des vorgesehenen individuellen Genehmigungsverfahrens erfolgen kann.

In Hinblick auf die allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben hat die gesetzliche Ausnahmeermächtigung zudem hinreichend bestimmt, sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig zu sein.

Im Bereich straßenpolizeilicher Regelungen stehen vor allem die Gewährleistung eines sicheren Verkehrsablaufes und die Abwendung von potenziellen Gefahren für das Leben und die körperliche Unversehrtheit der VerkehrsteilnehmerInnen im Fokus. Schon bei der gesetzlichen Festlegung der Ausnahmemöglichkeiten ist auf die Wahrung der Verkehrssicherheit Bedacht zu nehmen und die Spielräume der Verwaltungsbehörden bei Erlassung oder Erteilung der Ausnahmen in diesem Sinne zu begrenzen.

Wie bereits ausgeführt, bietet die StVO an verschiedenen Stellen die Möglichkeit, Ausnahmen vorzusehen oder spezielle Regelungen für konkrete Straßen oder Gebiete zu schaffen. Dies ist jedoch jeweils an das Vorliegen gewisser Voraussetzungen gebunden und zudem nur mit Einschränkungen möglich. Diese Ausnahmebestimmungen sind darüber hinaus zumeist nicht für den Zweck der Erprobung neuer Technologien oder Modelle ausgerichtet – anders etwa

§ 34 Abs 5 StVO. Die Relevanz für die identifizierten Anwendungsfälle ist daher häufig nur in sehr eingeschränktem Maße gegeben, zumal sie oftmals das – geradezu zufällige – kumulative Vorliegen der speziellen Voraussetzungen der bestehenden Ausnahmemöglichkeiten der StVO und des Interesses an einer Erprobung erfordert. Durch eine explizit für Versuchszwecke geschaffene Regelung wird eine umfangreichere und systematische Testung von neuen Konzepten im Verkehrsbereich ermöglicht.

Dabei kann – dem bestehenden Ausnahmekonstellationen der StVO folgend – entweder durch Verordnung oder Bescheid eine – testweise – Abweichung von Regelungen der StVO erlaubt 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.

In Hinblick auf die Einschränkung der gesetzlichen Bestimmungen, von denen Ausnahmen zugelassen werden besteht etwa die Möglichkeit, Abweichungen vom „Lenkerbegriff“ der StVO zur Testung autonomer Fahrzeuge zuzulassen, jedoch nicht von der Pflicht der Einhaltung der durch die allgemeine Fahrordnung (§ 7ff StVO) festgelegten Verhaltenspflichten.

▪ **Anforderungen**

Spezielle Anforderungen an die zu erprobenden Technologien und Modelle, die Testumgebung oder an den zur Ausnahme berechtigten Personenkreis ergeben sich zuallererst aus der Zielsetzung der StVO hinsichtlich der zu gewährleistenden Verkehrssicherheit. Dabei sind die Auswirkungen der Erprobung auf alle VerkehrsteilnehmerInnen für die Festlegung der notwendigen Einschränkungen relevant.

Ähnlich wie bereits im Bereich des Kraftfahrrechts können in Hinblick auf die zu testenden Technologien bestimmte Voraussetzungen für die Genehmigungserteilung bestehen. Dies betrifft beispielweise die Fähigkeit zur Setzung StVO-konformen Verhaltens durch autonome Systeme, eine durchzuführende Testfahrt im Beisein der Behörde oder ein positives Gutachten eines Sachverständigen für Verkehrssicherheit. Auch hier sind spezielle Anforderungen an die gesundheitliche und geistige Eignung der LenkerInnen zu stellen. Die verschiedenen Anforderungen können sich aus den allgemeinen Voraussetzungen für die Antragstellung oder aus im konkreten Fall vorgesehenen Auflagen oder Bedingungen ergeben.

Neben diesen individuellen Genehmigungen von Ausnahmen zur StVO, sehen verschiedene Beispiele der identifizierten Anwendungsfälle auch Erprobungen im Zusammenhang mit allge-

meinen Änderungen der Vorschriften zur Benutzung der Straßen vor. Auch diesbezüglich bestehen Anforderungen an die mögliche Ausnahmeregelung. Gefahren ergeben sich durch die gegenseitige Gefährdung der VerkehrsteilnehmerInnen. Einerseits erwarten diese eine geänderten Fahrordnung an der jeweiligen Stelle möglicherweise nicht; andererseits kann einer geänderten Fahrregel ein gesteigertes Gefahrenpotential (z.B. höhere Geschwindigkeit) immanent sein. Einer hinreichenden Kennzeichnung des Experimentierraums, für den abweichende Regelungen gelten, kommt daher zum Schutz aller VerkehrsteilnehmerInnen besondere Bedeutung zu. Der Kennzeichnung und Sichtbarmachung abweichender Regelungen kommt im System der StVO ein hoher Stellenwert zu. Diesbezüglich spielt auch die Festlegung der zu verwendenden Straßenverkehrszeichen eine zentrale Rolle. VerkehrsteilnehmerInnen soll möglich sein den Inhalt einer durch Verkehrszeichen zum Ausdruck gebrachten Verhaltensanordnung rechtzeitig, leicht und eindeutig zu erfassen. Der Schaffung abweichender oder neuer Verkehrszeichen außerhalb der StVO zum Zweck der Erprobung stehen daher Bedenken aus Sicht der Verkehrssicherheit entgegen.

Die Gefahren der geplanten Ausnahmeregelung müssen im Vorfeld ermittelt werden. Gegebenenfalls ist neben den Ausnahmen auch die Vorsehung von zusätzlichen Sicherheitsbestimmungen (z.B. einer Helmpflicht) notwendig. Wichtig ist überdies eine räumliche und/oder quantitative Einschränkung, um das „Regel-Ausnahme-Verhältnis“ zu wahren und eine „Zersplitterung“ der Fahrordnung zu vermeiden. Die Notwendigkeit einer zeitlichen Beschränkung besteht, um einer Fortführung nach dem Erprobungsstadium sowie der Nutzung der Ausnahmeregelung allein zur Umgehung bestehender starrer Vorschriften vorzubeugen.

▪ **Verfahren**

Vor Erteilung der Ausnahme ist ein ausreichendes Ermittlungsverfahren durchzuführen, in dem die maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen festgestellt werden müssen. Hinsichtlich der gesetzlich vorzugebenden Gesichtspunkte im Bereich des Straßenverkehrsrechts kommt den oben ausgeführten Regelungszielen insbes. der Verkehrssicherheit eine zentrale Rolle zu. Dies ist deshalb unbedingt notwendig, um eine mögliche Gefährdung der grundrechtlich geschützten Rechtsgüter des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit im Vorfeld zu ermitteln.

Auf Basis festgestellter Gefahrenpotentiale sind konkrete Vorkehrungen zu deren Vermeidung oder Minimierung durch die Behörde zu treffen. Dies kann die Festsetzung individueller Anforderungen erforderlich machen, etwa durch die Erteilung von Auflagen oder das vorsehen besonderer Kennzeichnungs- und Sicherheitsvorschriften. Die Ermittlung der im konkreten Fall sinnvollen zusätzlichen Maßnahmen wird oftmals die Beiziehung eines/einer Experten/Expertin zur Beurteilung verkehrssicherheitstechnischer Fragen erfordern. Auch die Einbindung der

Öffentlichkeit kann geboten sein. So kann die Anhörung von Personen, deren Interessen betroffen sind (AnrainerInnen) oder die Kundmachung geplanter Erprobungen vor der Genehmigung vorgesehen werden.

Verfahrensrechtliche Vorgaben für die ausnahmeerteilende Behörde betreffen jedoch nicht nur das Verfahren vor der individuellen oder generellen Ausnahmeerteilung; eine wichtige Rolle spielt auch die Kontrolle und Evaluation der Erprobung während der Durchführung der Erprobung. Bei Verstoß gegen die Ausnahmegenehmigung ist für die Behörde gesetzlich die Möglichkeit oder auch die Verpflichtung zur Setzung von Sanktionen oder vorzeitigen Beendigung der Testung vorzusehen.

f. Schlussfolgerungen

Die StVO enthält vorrangig Regelungen, die auf die Steuerung des Verhaltens aller VerkehrsteilnehmerInnen abzielen. Zu diesem Zweck werden unterschiedliche Gebote und Verbote für das Verhalten auf öffentlichen Straßen aufgestellt. Ausnahmebedarf daraus besteht vor allem im Zusammenhang mit den im Rahmen dieser Studie identifizierten Anwendungsfällen aus dem Bereich des Innovationsfeldes „Fahrzeug“ sowie „Infrastruktur“. Einerseits ist zur Erprobung neuer Technologien die teilweise Ausnahme von der StVO für bestimmte AntragstellerInnen von Interesse, andererseits sollen generelle Ausnahmen die Erprobung von Modellen für die Benützung von öffentlichen Straßen unter geänderten Bedingungen ermöglichen.

Die bereits bestehenden Optionen, Abweichungen im Einzelfall oder durch Verordnung möglich zu machen, sind letztlich durch die Beschränkung des Ausnahmegegenstands (Maß- und Gewichtsbeschränkungen) zu eng oder durch das Verknüpfen mit zusätzlichen Voraussetzungen (Erforderlichkeit hinsichtlich der jeweils relevanten Umstände; erhebliches persönliches oder wirtschaftliches Interesse) nicht – oder nur eingeschränkt – ausreichend.

Bei der Schaffung von zusätzlichen Ausnahmeregelungen ist es jedoch essenziell, die Zielsetzung der StVO als Schutzgesetz zu beachten. Im Bereich straßenpolizeilicher Regelungen stehen vor allem die Gewährleistung eines sicheren Verkehrsablaufes und die Abwendung von potenziellen Gefahren für das Leben und die körperliche Unversehrtheit der VerkehrsteilnehmerInnen im Fokus. Schon bei der gesetzlichen Festlegung der Ausnahmemöglichkeiten ist auf die Wahrung der Verkehrssicherheit Bedacht zu nehmen und die Spielräume der Verwaltungsbehörden bei Erlassung oder Erteilung der Ausnahmen in diesem Sinne zu begrenzen. Daneben spielt auch die Eingrenzung der Bestimmungen, von denen eine Ausnahme erfolgen kann, eine zentrale Rolle.

Dabei kann – dem bestehenden Ausnahmekonstellationen der StVO folgend – entweder durch Verordnung oder Bescheid eine – testweise – Abweichung von Regelungen der StVO 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.

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 StraßenteilnehmerInnen erfolgen.

D. Straßenrecht

a. Nationale Rechtsgrundlagen und technischer Ausnahmebedarf

Die Kompetenz zur Gesetzgebung und Vollziehung in Angelegenheiten der Straßen liegt je nach Art der Straßen beim Bund oder bei den Ländern. Für Bundesstraßen liegt die Kompetenz gem Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG beim Bund, für alle anderen Straßen, verbleibt sie gem Art 15 B-VG bei den Länder. Das Straßenrecht umfasst die Widmung einer Fläche als öffentliche Verkehrsfläche, die Herstellung und Erhaltung des Straßenkörpers und die Regelung der Enteignung für Straßenzwecke. Zudem zählen dazu auch mit Bundes- oder Landesstraßen in Zusammenhang stehende Aspekte der Raumplanung und des Baugeschehens. Dieser Kompetenzverteilung geschuldet, bestehen verschiedene bundes- und landesgesetzliche Regelungen auf dem Gebiet des Straßenrechts. Die zentrale Rechtsgrundlage für die Angelegenheiten der Bundesstraßen bildet das Bundesstraßengesetz 1971. Weitere straßenrechtliche Regelungen enthält zudem das Straßentunnel-Sicherheitsgesetz.

Die Angelegenheiten der Straßen werden gem Art 10 iVm Art 102 B-VG in mittelbarer Bundesverwaltung besorgt. Die zuständige Behörde ist gem § 32 BStG der Landeshauptmann, es sei denn eine Angelegenheit wurde dem BMVIT vorbehalten. Organisationsrechtlich ist hier, ebenso wie auch oben unter dem Punkt „Krafftahrecht“ erläutert, die Vollziehung durch mittelbare Bundesverwaltung, und damit dem Landeshauptmann, vorgesehen. Eine Betrauung von

nachgeordneten Bundesämtern oder die Beleihung von privaten Rechtsträgern mit hoheitlichen Aufgaben bedarf sodann einer verfassungsgesetzlichen Grundlage.

Für die jene Straße, die in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen, wird die Vollziehung in unmittelbarer Landesverwaltung besorgt.

Für Infrastrukturprojekte zum Neu-, Aus- oder Umbau von Straßen ist zudem das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 von Bedeutung. Erfasst sind dabei nicht nur „Straßen mit öffentlichem Verkehr“ iSd StVO oder „öffentliche Straßen“ nach den Straßengesetzen der Länder. Ausschlaggebend ist vielmehr, dass die Straße dem Verkehr von Kraftfahrzeugen dient. Festgelegt werden Vorgaben für das Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei Bauvorhaben betreffend Bundesstraßen, Schnellstraßen und sonstige Straßen. Großteils wurden diese Regelungen in Umsetzung des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention und der UVP-RL der EU erlassen. Das UVP-G knüpft hinsichtlich der von der Pflicht zur Durchführung einer UVP erfassten Straßenvorhaben an die Länge der Straße, das Verkehrsaufkommen und die Berührung von schutzwürdigen Gebieten verschiedener Kategorien. Das UVP-G unterscheidet zunächst zwischen der UVP für Bundesstraßen iSd BStG (§ 23a UVP-G) und für alle anderen Straßen (Anhang 1 Z 9 UVP-G). Für die verschiedenen Straßenvorhaben ist je nach Anknüpfungspunkt eine UVP im Regel- oder vereinfachten Verfahren durchzuführen. Gegebenenfalls hat eine UVP nur nach einer vorhergehenden Einzelfallprüfung (EFP) zu erfolgen. Auch für andere Verkehrsflächen wie Parkplätze und Parkanlagen (Z 21 Anhang 1 UVP-G) oder ständige Teststrecken (Z 24 Anhang 1 UVP-G) sind UVP durchzuführen. Unter letzteres fallen Strecken, die ständig der Überprüfung und Verbesserung der Sicherheit von Fahrzeugen dienen.

Berührungspunkte der im Rahmen dieser Studie identifizierten Anwendungsfällen zum Straßenrecht ergeben sich vor allem im Zusammenhang mit den unter dem Innovationsfeld „Infrastruktur“ zusammengefassten Entwicklungen und damit mit den Anwendungsfällen „I.4 Optimierung des Verkehrsablaufs“, „II.1 Erschließung erste/letzte Meile im Personennahverkehr“, „II.3 Zustellung/Abholung von Gütern/Müll auf der letzten/ersten Meile“. Im Zentrum stehen dabei die notwendige Adaptierung der bestehenden sowie die Schaffung neuer Straßeninfrastruktur zur Durchführung der geplanten Tests. Zum einen kann sich dies aus einer technisch bedingten Notwendigkeit heraus ergeben, etwa hinsichtlich einer erforderlichen baulichen Veränderung bestehender Straßen(-abschnitte) für autonome Fahrzeuge (Instandhaltung der Fahrbahnmarkierung) oder neue Antriebsarten (Errichtung von E-Tankstellen). Zum anderen kann die geänderte Infrastruktur selbst Teil der Erprobung sein, wenn etwa für bestimmte StraßennutzerInnen neue Fahrstreifen, Lade- oder Parkbereiche geschaffen werden sollen.

Durch die gegebenenfalls erforderlichen baulichen Maßnahmen kann es zum Anfallen von (Mehr-)kosten kommen. Die Regelung zur Tragung der Straßenbaulast von Bundesstraßen findet sich in § 8 BStrG. Demnach wird diese vom Bund getragen, anderes kann sich aber aus besonderen Rechtstiteln über Leistungen zu diesen Zwecken ergeben. Erfordert zudem die besondere Art oder Häufigkeit der Benutzung der Straße durch eine Unternehmung kostspieligere Planungs-, Bau- oder Erhaltungsmaßnahmen, sieht § 10 BStrG eine Vergütung der Mehrkosten des Bundes durch diese Unternehmung vor. Die bestehende Regelung des BStrG ermöglicht daher auch eine nicht durch den Bund getragene Finanzierung von für Experimentierräumen notwendig werdenden baulichen Maßnahmen. Der Bau einer neuern Bundesstraße oder auch Ausbaumaßnahmen sonstiger Art können gem § 4 Abs 1 BStrG jedoch nur über Antrag des Bundes (Bundesstraßenverwaltung) erfolgen.

Auch die Straßengesetzen der Länder enthalten Bestimmungen über den Bau von und die Kostentragung für öffentliche Straßen. Das Niederösterreichische Straßengesetz sieht grundsätzlich die Tragung der Baukosten durch den Straßenerhalter vor, wobei abweichende Vereinbarungen möglich sind. Bauliche Maßnahmen können auch hier nicht über Antrag von Unternehmen bewilligt werden.

Entstehen durch die Erprobung neuer Verkehrstechnologien oder Mobilitätsmodelle Mehrkosten im Zusammenhang mit dem Bau oder der Erhaltung von öffentlichen Straßen, ist die Finanzierung dieser Projekte durch den jeweiligen TestwerberInnen nach Maßgabe des BStrG oder des entsprechenden Landesgesetzes möglich.

Aus Sicht des Straßenrechts ergeben sich hinsichtlich der Erprobung neuer Technologien und Modelle im Verkehrs- und Mobilitätsbereich keine zu einem Ausnahmebedarf führenden Einschränkungen. Ausbaumaßnahmen an Bundesstraßen oder die Errichtung von Betrieben wie Tankstellen für Testzwecke sind nicht grundsätzlich ausgeschlossen durch die entsprechenden Bestimmungen des BStG. Vielmehr unterliegen sie den allgemein in diesen Bereich anwendbaren Regelungen. Konkrete Anforderungen verschiedener Testprojekte können daher bereits im Rahmen der bestehenden Regelungen, unter Beachtung der jeweiligen inhaltlichen und prozeduralen Vorgaben, sachgerecht bewältigt werden. Sollen gesetzliche Regelungen geschaffen werden, um straßenrechtliche Prozesse betreffend Maßnahmen zum Zweck der Erprobung zu vereinfachen oder zu beschleunigen, ist die sachliche Rechtfertigung solcher Sonderregelungen entscheidend. Nach vorläufiger Einschätzung ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass sich aus dem Charakter als „Test-Straße“ oder „Test-Tankstelle“ abweichende oder gar (geringere) Anforderungen an die Umweltverträglichkeit oder die Auswirkungen auf die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs ergeben.

b. Regelungsziele und -inhalt

Durch die Regelungen im Bereich der Straßenangelegenheiten sollen verschiedene Ziele verfolgt werden. Ein wesentlicher Fokus liegt dabei auf der Erhaltung eines guten Zustandes der Straßen und der Befriedigung des Verkehrsbedürfnisses der Allgemeinheit. Diesem öffentlichen Interesse tragen mehrere Bestimmungen des BStG, wie auch der Straßengesetze der Länder Rechnung, die die Benützung der Straßen durch Jedermann unter den gleichen Bedingungen und ohne Gefahr vorsehen.

Zentrale Elemente stellen auch die Gewährleistung der Verkehrssicherheit und eines klaglosen Verkehrsablaufes dar. Sowohl das BStG als auch verschiedene Landesgesetze nehmen auf die zu beachtenden Grundsätze der Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs Bezug. Diesbezüglich sieht etwa § 5 BStG verschiedene Instrumente zur Erhöhung der Sicherheit auf Bundesstraßen vor, darunter die „Folgenabschätzung hinsichtlich der Straßenverkehrssicherheit“ oder die „Straßenverkehrssicherheitsanalyse des in Betrieb befindlichen Straßennetzes und Veröffentlichung von Straßenabschnitten mit hoher Unfallhäufigkeit“. Auf die Sicherheit der Verkehrsabwicklung ist gem § 6 BStG auch im Zusammenhang mit der Straßenforschung Rücksicht zu nehmen, etwa hinsichtlich der Griffigkeit der Oberfläche oder der Breite der Fahrbahn.

Zudem spielen auch wirtschaftliche Elemente eine wesentliche Rolle, wie etwa die Bezugnahme auf die Wirtschaftlichkeit des Straßenbaus oder die Bestimmungen zur Kostentragung zeigen.

Ein weiteres Regelungsziel, das durch mehrfache Novellierungen des BStG zunehmend mehr Bedeutung erlangte, ist der Umweltschutz. Dieser ist bei der Planung, dem Bau, Betrieb und der Erhaltung von Bundesstraßen gem. den in § 7 Abs 1 BStG aufgestellten Grundsätzen zu beachten. Auch die verschiedenen straßenrechtlichen Landesgesetze verfolgen diesbezüglich ähnliche Zielsetzungen. Für das Land Niederösterreich sieht § 9 Abs 1 NÖ Straßengesetz etwa vor, dass Straßen so zu planen, bauen und erhalten sind, dass sie ua auf verschiedene Aspekte des Umweltschutzes Bedacht nehmen. Das Ziel des Umweltschutzes ist steht zudem auch im Zentrum des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, dem auch Straßenvorhaben unterliegen.

Inhaltlich befassen sich die straßenrechtlichen Vorschriften mit der Widmung von Flächen als öffentliche Verkehrsfläche, der Planung, dem Bau und der Erhaltung von Straßen sowie der Enteignungen für Straßenbauvorhaben und die Regelung der Enteignung für Straßenzwecke.

c. Bestehende Spielräume und Ausnahmemöglichkeiten

Neu-, Zu- und Umbauten sind sowohl an Bundesstraßenplanungsgebiet (§ 14 Abs 3 BStG), als auch am Bundesstraßenbaugebiet (§ 15 Abs 1 BStG) sowie in gewisser Entfernung zu Bundesautobahnen und –schnellstraßen (§ 21 Abs 1 und Abs 2 BStG) verboten. Eine Ausnahmebewilligung gem § 14 Abs 4 bzw. 15 Abs 1 BStG kann erteilt werden, wenn es durch diese Bauten nicht zu einer erheblichen Erschwerung oder wesentlichen Verteuerung des geplanten Straßenbaus kommt oder diese zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Personen notwendig sind. Gemäß § 21 Abs 1 BStG ist eine Ausnahme durch Zustimmung des Bundes möglich. Dabei dürfen verschiedene Aspekte wie der Bestand der Straßenanlagen und des Straßenbildes, der Verkehr und die künftige Verkehrsentwicklung nicht beeinträchtigt werden. Stimmt der Bund nicht innerhalb von sechs Wochen ab Einlangen des Antrages zu, entscheidet die Behörde auf Antrag über die Ausnahmebewilligung.

Auch in verschiedenen Landesgesetzen finden sich ähnliche Regelungen. So sieht § 20 des Salzburger Landesstraßengesetzes vor, dass die Straßenrechtsbehörde nach Anhörung der Landesstraßenverwaltung Bauten im Landesstraßenplanungsgebiet zulassen kann. Voraussetzung ist, dass diese nicht wesentlich wertsteigernd sind oder den geplanten Straßenbau nicht erheblich erschweren.

Im Bereich des UVP-G bestehen Ausnahmen von der Pflicht zur Durchführung einer UVP für Baumaßnahmen an Bundesstraßen in schutzwürdigen Gebieten. Ausgenommen sind ua Schutzbauten zur Beseitigung von Gefahren, die Errichtung zusätzlicher Parkplätze mit weniger als 750 Stellplätzen oder von Betrieben gem § 27 BStG (wie Tankstellen, Werkstätten uä) mit einer Fläche von unter 5ha sowie sonstige bauliche Maßnahmen an bestehenden Bundesstraßen, durch die es zu keiner Erweiterung der Verkehrsrelationen kommt.

Fallen die für die Schaffung von Experimentierräumen geplanten Bauten in diese Ausnahmekategorien, ist vor deren Errichtung keine UVP durchzuführen. Dies ist etwa in Hinblick auf notwendige Bauten zur Abwehr der durch die Erprobung zu erwartenden Gefahren denkbar. Ansonsten ist, je nach Art des Vorhabens, eine UVP im vereinfachten oder normalen Verfahren durchzuführen, gegebenenfalls nach einer vorhergehenden EFP.

d. Potenzielle Grundrechtseingriffe

Ebenso wie in den bereits oben behandelten verkehrsrechtlichen Themenbereiche, spielen auch im Straßenrecht Aspekte der Verkehrssicherheit eine zentrale Rolle. Die Benützung der Straßen(infrastruktur) soll allen VerkehrsteilnehmerInnen ohne Gefahren möglich sein.

Auch auf dem Gebiet des Straßenrechts besteht daher ein grundrechtlicher Bezug zum Recht auf Leben (Art 2 EMRK) sowie dem Recht auf Achtung des Privatlebens (Art 8 EMRK), das

auch die körperliche Unversehrtheit grundrechtlich schützt. Zum Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit hat der Staat im Rahmen grundrechtlicher Gewährleistungspflichten Sorge zu tragen, dass in Hinblick auf die Planung, den Bau und die Erhaltung von Straßen die Sicherheit aller StraßenbenützerInnen gewährleistet ist. Dazu ist auch die Ergreifung präventiver Maßnahmen gefordert. Als Beispiele können im Rahmen des BStG etwa die in den §§ 5 BStG vorgesehenen Maßnahmen des Sicherheitsmanagements genannt werden. Im Zuge einer Folgenabschätzung hinsichtlich der Straßenverkehrssicherheit gem. §§ 5 Abs 1 Z 1 BStG hat eine Analyse der Auswirkungen eines Bauvorhabens auf die Sicherheit im Straßennetz zu erfolgen.

Das Bundesstraßengesetz normiert weitreichende Eingriffsmöglichkeiten in das Recht auf Unverletzlichkeit des Eigentums (Art 5 StGG; Art 1 1. ZPEMRK). § 17 BStrG sieht die Inanspruchnahme des Eigentums durch Enteignung für die Herstellung, Erhaltung und Umgestaltung von Bundesstraßen vor. Werden zur geplanten Erprobung von Verkehrs- und Mobilitätskonzepten bauliche Maßnahmen oder die Herstellung neuer Straßenzüge notwendig, bedeutet dies unter Umständen einen Eingriff in Eigentumsrechte.

e. Schlussfolgerungen

Aus Sicht des Straßenrechts ergeben sich hinsichtlich der Erprobung neuer Technologien und Modelle im Verkehrs- und Mobilitätsbereich keine zu einem Ausnahmebedarf führenden Einschränkungen. Vielmehr unterliegen sie den allgemeinen in diesem Bereich anwendbaren Regelungen. Sollen dennoch gesetzliche Regelungen geschaffen werden, um straßenrechtliche Prozesse betreffend Maßnahmen zum Zweck der Erprobung zu vereinfachen oder zu beschleunigen, ist die sachliche Rechtfertigung solcher Sonderregelungen entscheidend. Nach vorläufiger Einschätzung ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass sich aus dem Charakter als „Test-Straße“ oder „Test-Tankstelle“ abweichende oder gar (geringere) Anforderungen an die Umweltverträglichkeit oder die Auswirkungen auf die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs ergeben. Von der Pflicht zur Durchführung einer UVP sind ständige Teststrecken explizit erfasst.

Sowohl im Bereich des BStG als auch des UVP-G bestehen Ausnahmeregelungen, die Abweichungen von bestehenden Verboten oder Pflichten zulassen. Diese betreffen etwa Neu-, Zu- und Umbauten an Bundesstraßen oder den Entfall der Pflicht zur Durchführung einer UVP betreffend bestimmter baulicher Maßnahmen an solchen. Fallen die für die Schaffung von Experimentierräumen geplanten straßenbaulichen Maßnahmen in diese Ausnahmekategorien, profitieren sie von den dadurch vorgesehenen Abweichungen, die teilweise günstigere Bedingungen oder Freiräume schaffen.

E. Personenbeförderungs- und Kraftfahrlinienrecht

a. Nationale Rechtsgrundlagen und Ausnahmebedarf

Befassen sich Vorschriften im Bereich des Verkehrs mit dem Antritt zu und der Ausübung von Gewerben – wie das Gelegenheitsverkehrs- und das Kraftfahrliniengesetz – fällt dies unter den Kompetenztatbestand des Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG („Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“). Die Angelegenheiten der Beförderung von Personen mit Fahrzeugen, die durch die Kraft von Tieren bewegt werden, nimmt die Verfassungsbestimmung des § 1 Abs 3 GelverkG jedoch aus den Angelegenheiten des Gewerbes gem Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG aus. Die Kompetenz zur Regelung dieser Angelegenheiten liegt bei den Ländern.

Das zentrale Regelungswerk für gewerberechtliche Bestimmungen stellt die Gewerbeordnung 1994 dar. Dazu besteht eine Vielzahl von Spezial- und Nebengesetzen. Im Bereich der Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen sind dies das Gelegenheitsverkehrs-Gesetz 1996 sowie das Kraftfahrliniengesetz. Ersteres regelt die nichtlinienmäßige gewerbsmäßige Personenbeförderung, zweiteres die linienmäßige Personenbeförderung mit Kfz. Zusätzlich sind auch die Regelungen auf Unionsebene im Bereich der Personenbeförderung zu beachten. Zur Beförderung von Personen bedarf es entweder einer Konzession im Sinne des GelverkG, dem KfIG oder einer unionsrechtlichen Genehmigung. Nähere Bestimmungen über die Beurteilung und den Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit sowie die Prüfung der fachlichen Eignung für den Betrieb von Kraftfahrlinien, das Ausflugswagen-Gewerbe, das mit Omnibussen betriebene Mietwagengewerbe und das Taxi-Gewerbe enthält außerdem die Berufszugangsverordnung Kraftfahrlinien- und Gelegenheitsverkehr. Bestimmungen zur Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs legt das Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999 fest.

Ausnahmebedarf besteht vor allem betreffend die in dieser Studie identifizierten Anwendungsfälle im Mobilitätsbereich „Personenmobilität“ sowie dem Innovationsfeld „Mobilitätssystem“. Im Zusammenhang mit Beispielen des Anwendungsfalls „I.3 Geteilte Nutzung von Fahrzeugen“, wie etwa dem des „Ride Hailing“, werden gewerberechtliche Fragen aufgeworfen. In den Anwendungsbereich der Vorschriften der GewO und des GelverkG fallen sie jedoch nur, wenn es sich um eine gewerbsmäßige Form der Personenbeförderung handelt. Modelle zur Organisation von Mitfahrgelegenheiten, durch die lediglich die Betriebs- und Abnutzungskosten gedeckt werden sollen, fallen nicht unter diese gewerblichen Regelungen. Das KfIG knüpft nicht an die Gewerbsmäßigkeit der Tätigkeit oder den Erwerbsszweck der Unternehmer an, erfasst aber jedenfalls nur Personenbeförderungen „gegen Vergütung“ (§ 1 Abs 2 KfIG).

In Hinblick auf Beispiele aus dem Anwendungsfall „II.2 Mobilität als Dienstleistung“ ist zu unterscheiden, ob durch den jeweiligen Dienst der nutzungsbezogene Zugang zu Mobilitätsdienstleistungen ermöglicht, Fahrten lediglich an die PersonenverkehrsunternehmerInnen vermittelt oder selbst erbracht werden. Für Letztere/n, den/die ErbringerIn der Personenbeförderung, besteht die Konzessionspflicht im Rahmen der innerstaatlichen und unionsrechtlichen Vorgaben.

Außerdem bestehen auch bezüglich des Anwendungsfalls „II.1 Erschließung erste/letzte Meile im Personennahverkehr“ rechtliche Fragestellungen im Bereich des Personenbeförderungs- und Kraftfahrlinienrechts.

Ein Bedarf für Ausnahmen aus dem Konzessionssystem des GelverkG und des KfIG im Zusammenhang mit den identifizierten Anwendungsfällen besteht dabei immer dann, wenn die gewerbsmäßige Beförderung von Personen zu Bedingungen erfolgen sollen, die nicht den strengen Vorgaben im Rahmen des Konzessionssystems des KfIG oder des GelverkG übereinstimmen. Beispiele stellen das Modell eines On-Demand Shuttle Services oder verschieden gestaltete Ride-Hailing Konzepte hinsichtlich verschiedener Faktoren (Beförderungspreis, Streckenbindung, Rückkehrpflicht für Mietwagen-Gewerbe) Mischformen der vorgesehenen Konzessions- und Genehmigungskategorien dar. Ein derartiger „à la carte“ Zugang, bei dem KonzessionsinhaberInnen nur einem Teil der vorgesehenen Pflichten unterliegen und andere „abwählen“ können, ist nicht vorgesehen. Sollen neue Modelle getestet werden, müssen daher durch Ausnahmeregelungen die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Nicht von den Regelungen des KfIG oder GelverkG umfasst ist hingegen die Vermietung von Kfz ohne Zurverfügungstellung eines/einer LenkerIn. Es handelt sich dabei um ein freies Gewerbe gem § 5 Abs 2 GewO, für die nur die allgemeinen Voraussetzungen für die Erteilung eines Gewerbes (§§ 8ff GewO) und kein Befähigungsnachweis erforderlich sind. Anwendungsfälle, bei denen Angebote des öffentlichen Nahverkehrs mit der Vermietung von Autos verbunden werden, sind bei der Ausgestaltung des die Autovermietung betreffenden Teils des Angebots nicht an Preis- oder andere Vorgaben des KfIG oder GelverkG gebunden. Zu beachten ist lediglich, dass für die Beförderung mit dem konzessionspflichtigen Gewerbe, der vorgegebene Preis zu bezahlen ist und daher der entsprechende Teil des Entgelts auf die Beförderungsdienstleistung zu entfallen hat. Gesetzliche Ausnahmen sind für derartige Kombinationsangebote daher nicht erforderlich.

b. Regelungsziele und –inhalt

Durch die berufsrechtlichen Bestimmungen wird für die Qualität der Dienstleistungen und der Qualifikation der Gewerbetreibenden Sorge getragen. Die optimale Versorgung der Allgemeinheit mit Verkehrsdienstleistungen und die Aufrechterhaltung der Verkehrsinfrastruktur werden vom Staat als ein Aspekt der Daseinsvorsorge betrachtet.

In diesem Sinne normiert § 1 Abs 1 KfVG, dass der Kraftfahrlinienverkehr für Jedermann zugänglich ist. § 37 KfVG enthält „zur Optimierung des öffentlichen Verkehrs“ Bestimmungen über den Ausgleich der Verkehrsinteressen, die Förderung der Zusammenarbeit und von Zusammenschlüssen der Unternehmen und auch die Berücksichtigung der Ziele der Bundes- und Landesverkehrsplanung. Die Versorgung mit Verkehrsdienstleistungen durch den Staat spielt aber auch im GelverkG eine Rolle. Die Verfügbarkeit zu Jedermanns Gebrauch ist beispielsweise ein Merkmal der Dienstleistungen des Taxi- oder Ausflugswagen-Gewerbes (§ 3 Abs 1 Z 1 und Z 3 GelverkG).

Das GelverkG sowie das KfVG verfolgen über diese gewerberechtlichen Ziele hinaus auch einige typisch mit dem Bereich Verkehr zusammenhängende Zwecke. So spielen vor allem die Gewährleistung der Sicherheit der Fahrgäste sowie anderer VerkehrsteilnehmerInnen eine wichtige Rolle. Aus diesem Grund werden etwa Regelungen über die Art und Ausstattung der Fahrzeuge festgelegt. Zu den Pflichten von BerechtigungsinhaberInnen zählt gem § 20 Abs 1 Z 10 KfVG, für die Verkehrs- und Betriebssicherheit der Linienfahrzeuge Sorge zu tragen. Diese haben zudem den Anforderungen des KfVG zu entsprechen (§ 39 Abs 1 KfVG).

Im Rahmen des GelverkG können gem § 13 Abs 2 und 3 GelverkG Verordnungen erlassen werden, die Vorschriften betreffend der Betriebssicherheit und Eignung der verwendeten Fahrzeuge für bestimmte Gewerbearten enthalten. Zudem spielt bei der Prüfung der Zuverlässigkeit im Zuge der Erteilung einer Konzession die Gewährleistung der Sicherheit eine Rolle. Diese wird gem § 5 Abs 3 Z 3 lit b GelverkG insbes. dann nicht als gegeben angesehen, wenn der/die AntragstellerIn wegen schwerwiegender Verstöße gegen Vorschriften (ua die Sicherheit im Straßenverkehr und der Kraftfahrzeuge betreffend) rechtskräftig bestraft wurde.

Sowohl das KfVG als auch das GelverkG legen für die Ausübung von Gewerben im Bereich der Personenbeförderung ein Konzessionierungssystem fest und bestimmen dessen nähere Ausgestaltung (siehe § 1 Abs 3 KfVG bzw. § 2 Abs 1 GelverkG). § 3 GelverkG unterscheidet zwischen verschiedenen Arten der Konzession: das Ausflugswagen-Gewerbe, das Mietwagen-Gewerbe, das Taxi-Gewerbe sowie das Gästewagen-Gewerbe. Auf die durch das GelverkG geregelten Gewerbe sind, soweit keine besonderen Regelungen getroffen werden, die Bestimmungen der GewO anzuwenden.

Eine Schnittstelle zwischen den beiden Gesetzen bildet das Ausflugswagen- und Mietwagen-Gewerbe mit Omnibussen. Eine Konzession nach dem KfVG gilt auch als Konzession für diese Gewerbe gem § 2 Abs 1 GelverKG. Umgekehrt dürfen InhaberInnen derartiger Konzessionen auch Fahrten im Auftrag eines Kraftfahrlinienunternehmens im Rahmen dessen Konzession nach dem KfVG durchführen (§ 3 Abs 2 GelverKG).

Sowohl das KfVG als auch das GelverKG enthalten Vorschriften über den Umfang der Konzession und die Voraussetzungen für deren Erteilung. Eine wichtige Rolle bei der Konzessionserteilung spielt die Festlegung von Antrittsvoraussetzungen. Zentral sind hierbei gewisse subjektive Voraussetzung wie die Zuverlässigkeit, die finanzielle Leistungsfähigkeit und die fachliche Eignung der AntragstellerInnen (§ 5 Abs 1 GelverKG, §§ 7 Abs 1 Z 1 und 8 Abs 1 KfVG). Eine objektive Zugangsbeschränkung sieht etwa § 7 Abs 1 Z 4 KfVG, der die Versagung der Konzession bei ernsthafter Gefährdung bereist konzessionierter Kraftfahrlinien vorsieht.

Zudem werden sowohl durch das KfVG als auch das GelverKG nach Erteilung der Konzession verschiedene Ausübungsbeschränkungen vorgesehen. Im Bereich des KfVG ist etwa die Bindung der Personenbeförderung an bestimmte Fahrstrecken, eine Haltestellenpflicht (§ 17 Abs 1 KfVG), ein Anwendungszwang von Beförderungspreisen (Tarifpflicht) und -bedingungen (§ 20 Abs 1 Z 3 KfVG) sowie eine Betriebs(aufnahme)pflcht (§§ 18 Abs 1 und 20 Abs KfVG) vorgesehen. Die Konzession zum Kraftfahrlinienverkehr kann darüber hinaus gem § 16 Abs 2 KfVG aus öffentlichen Interessen unter bestimmten Auflagen erteilt werden.

Auch im Gelegenheitsverkehrsrecht bestehen Ausübungsbeschränkungen. § 13 GelverKG enthält eine Verordnungsermächtigung zur Festlegung von besonderen Ausübungsvorschriften für die verschiedenen Gewerbe Arten. Auch regional abweichende Vorschriften zur Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten können durch Verordnung erlassen werden. Typisch für das Taxi-Gewerbe ist etwa die Bindung an vorgegebene Fahrpreise. Anders gestaltet sich dies im Mietwagen-Gewerbe, bei dem die Fahrpreise oft frei vereinbart werden können. Dafür trifft diese etwa die Pflicht nach den Fahrten zur Zentrale zurückzukehren. Eine Novellierung des GelverKG, die zu einer (teilweisen) Vereinheitlichung dieser beiden Gewerbe Arten führen soll, ist in Planung.

Experimentierräume können Ausnahmen hinsichtlich aller vom GelverKG und KfVG im Rahmen des Konzessionssystems bestehenden Antritts- und Ausübungsschranken betreffen. Ausnahmen von jenen Vorgaben über den Zugang zum Beruf des Personenverkehrsunternehmers/der Personenverkehrsunternehmerin, die auf unionsrechtlichen Vorgaben basieren, sind für den innerstaatlichen Verkehr unter den Voraussetzungen des Art 1 Abs 5 VO (EG) 1071/2009 möglich.

Entscheidend ist, dass Abweichungen von den Voraussetzungen zu Erteilung einer Konzession und jenen Pflichten der KonzessionsinhaberInnen nur in dem unbedingt – im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – erforderlichen Ausmaß vorgenommen werden. In Hinblick auf die Pflichten und Einschränkungen, denen alle anderen KonzessionsinhaberInnen im „Regelsystem“ unterliegen, hat eine sachliche Rechtfertigung für die abweichenden Vorschriften im Rahmen der Tests zu bestehen.

c. Potenzielle Grundrechtseingriffe

Durch die gesetzlichen Bestimmungen im Bereich des KfIG und des GelverkG wird kontrollierend und regulierend in die wirtschaftliche Betätigung der Verkehrsgewerbe und damit in ihre Erwerbsfreiheit eingegriffen. Die Erwerbsfreiheit (Art 6 StGG) darf nur dann gesetzlich beschränkt werden, wenn dies ein öffentliches Interesse gebietet, die Beschränkung zur Zielerreichung geeignet, adäquat und auch sonst sachlich zu rechtfertigen ist. Unterschieden wird bei der Prüfung zudem zwischen Antritts- und Ausübungsbeschränkungen. Erstere werden dabei strenger geprüft. Insbes. betrachtet der VfGH eine Bedarfsprüfung nur aus besonderen Gründen als erforderlich.

Im Bereich des KfIG wurde bereits eine Bestimmung aufgehoben, die eine solche Prüfung vorsah. Bedarfsprüfungen im GelverkG für Taxikonzessionen wurden vom VfGH ebenfalls als nicht durch das öffentliche Interesse an einem funktionstüchtigen Gelegenheitsverkehr rechtfertigbar angesehen. Die Bedarfsprüfungen würden ein zum Teil absolut untaugliches, zum Teil völlig inadäquates Mittel zur Zielerreichung darstellen. Gleiches gelte für das Mietwagen- und Ausflugswagengewerbe. Quantitative Beschränkungen hinsichtlich der Zahl der Konzessionen könnten zudem nur aus „schwerwiegenden, nachgewiesenen öffentlichen Interessen“ zulässig sein.

Im Zusammenhang der antrittsbeschränkenden Regelungen der § 7 Abs 1 Z 4 iVm § 14 Abs 2 KfIG, die durch die Berücksichtigung von Interessen bestehender Kraftfahrlinien – insbes. deren wirtschaftliche Lebensfähigkeit – (auch) einen Konkurrenzschutz bewirken, befand der VfGH jedoch Folgendes:

„Zur Erreichung des Zieles einer optimalen Versorgung der Bevölkerung mit einer öffentlichen Personenverkehrsdienstleistung ist eine Regelung verfassungsrechtlich zulässig, die im Ergebnis auch einen Konkurrenzschutz bewirkt. Dies ist dadurch gerechtfertigt, dass Konzessionen nur für bestimmte Strecken erteilt werden, ferner, dass die Konzessionsinhaber besonderen Pflichten unterworfen sind, wie der Betriebs- und Beförderungspflicht sowie dem Tarif-, Beförderungsbedingungs- und Fahrplanzwang, und darüber hinaus, dass eine Ausnahme hinsichtlich des im Wesentlichen touristischen Zwecken dienenden Kraftfahrlinienverkehrs vorgesehen ist.“

Verschiedene Ausübungsbeschränkungen, wie die verbindliche Festlegung von Preisen, greifen zum Teil erheblich in die Erwerbsfreiheit ein. Die Bestimmung der Preise für die angebotenen Leistungen gehört zum Kern unternehmerischer Betätigung. Verbindliche Taxitarife hielt der VfGH jedoch angesichts der besonderen Gegebenheiten bei der Nachfrage nach Taxiunternehmen für zulässig.

Durch die Ausnahmen von den Bestimmungen des KfIG und des GelverkG wird einzelnen Berechtigten im Vergleich zu den anderen MarktteilnehmerInnen eine besondere Begünstigung eingeräumt und dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessert. Sollen negative Auswirkungen auf den „regulären“ Markt verhindert werden, kommt den einschränkenden Bedingungen der Ausnahmen eine besondere Bedeutung zu. Diesbezüglich ist jedoch die Rechtsprechung des VfGH zu beachten, die Regelungen die allein dem Konkurrenzschutz dienen, nicht für zulässig befundet. Vorgesehene Antritts- oder Ausübungsbeschränkungen müssen durch ein öffentliches Interesse – wie die Gewährleistung der optimalen Versorgung der Bevölkerung mit einer öffentlichen Personenverkehrsdienstleistung – geboten sein, zur Erreichung dieses Zieles geeignet, adäquat und zudem sachlich gerechtfertigt sein.

d. Bestehende Spielräume und Ausnahmemöglichkeiten

Mit Blick auf die betroffenen Anwendungsfälle zeigt sich, dass insbes. Geschäftsmodelle getestet werden sollen, bei denen eine Abweichung von der Streckenbindung und Haltestellenpflicht des KfIG oder die Erbringung von Dienstleistungen des Taxi- und Mietwagengewerbes zu abweichenden Bedingungen Gegenstand der Erprobung sein sollen.

Ein teilweises und oder kurzfristiges Abweichen vom Fahrplan und der Haltestellen ist beispielsweise im Rahmen des § 17 KfIG möglich. Dieser sieht die Möglichkeit zu einer bedarfsbedingten Verdichtung des Betriebes auf Teilstrecken sowie die teilweise Führung von Schnellkursen vor, die nicht alle Haltestellen bedienen. Die Kopplung mehrerer Kraftfahrlinien darf jedoch nur mit der Genehmigung der Konzessionsbehörde erfolgen, wobei die wirtschaftlichen Interessen anderer VerkehrsträgerInnen nicht einschneidend verletzt werden dürfen. Die vorliegende Ausnahme ist für die geplanten Anwendungsfälle zu eng. Die KonzessionsinhaberInnen bleiben weiterhin an bestimmte Strecken gebunden, dürfen deren Befahrung jedoch aufgrund des Bedarfs teilweise abändern. Ein Abweichen von der Strecke, um Fahrgäste auch abseits von Haltestellen aufzunehmen, ist nicht vorgesehen.

Teilweise abweichende Regelungen enthält zudem der in § 38 KfIG geregelte Verkehr mit Rufbussen und Anrufsammeltaxis. Rufbusse verfügen über eine Konzession nach dem KfIG, sie fahren jedoch ohne Anmeldung nicht oder nur entlang einer Grundstrecke. Nur nach Bestellung wird die jeweilige Strecke bzw. die Bedarfshaltestelle bedient. Hinsichtlich der Beförde-

rungspreise sind keine Ausnahmen vorgesehen; es gilt daher der jeweilige Regel- oder Verbundregelbeförderungspreis. Diese Ausnahmeregelung erlaubt die Durchführung von On-Demand Shuttle Diensten, die nur bei vorheriger Buchung verkehren, solange dann eine festgelegte Strecke befahren und die Haltestellen bedient werden.

Nicht an feste Haltestellen hinsichtlich des Zieles der Beförderung, sondern lediglich an ein abgegrenztes Betriebsgebiet sind Anrufsammeltaxis gebunden. Darüber hinaus gibt es für diese Taxidienste aber feste Abfahrzeiten und Abfahrstellen sowie einen fixen einzuhebenden Fahrpreis. Als Taxi-Gewerbe benötigen sie eine entsprechende Konzession nach dem GelverkG. Anders als andere Taxigewerbe im Regelbetrieb dürfen Anrufsammeltaxis Haltestellen des Kraftfahrlinienverkehrs bedienen, wenn dies außerhalb der täglichen Betriebszeiten oder mit Billigung des/der BerechtigungsinhaberIn geschieht. Beispiele aus dem Bereich des Anwendungsfalles „II.1 Erschließung erste/letzte Meile im Personennahverkehr“ sehen jedoch auch über diese bereits bestehende Möglichkeit hinausreichende Abweichungen von den Bestimmungen des KfIG vor. So soll keine Bindung an fixe Abfahrstellen bestehen und zusätzlich auch eine flexible Preisgestaltung möglich sein.

Die Option, mit einer Konzession nach dem KfIG ein Mietwagengewerbe mit Omnibussen nach dem GelverkG auszuüben, ermöglicht kein Abweichen der Kraftfahrlinie von der festgelegten Strecke oder einen spontanen Wechsel ins Mietwagen-Gewerbe. Die Pflicht diese Strecke – fahrplangemäß – zu befahren, bleibt bestehen. Ein derartiges, hybrid ausgestaltetes Gewerbe – je nach Bedarf Mietwagen oder Kraftfahrlinie – findet in den erwähnten Spielräumen oder Ausnahmemöglichkeiten keinen Platz.

Die Möglichkeit von den Beförderungspreisen im KfIG abzuweichen, bietet § 31 Abs 6 KfIG. Die Anwendung von besonderen Beförderungspreisen und -bedingungen müssen zuvor der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorgelegt werden. Diese hat bei ihrer Prüfung der Beförderungspreise die wirtschaftliche Lage des Unternehmens, die öffentlichen Verkehrsinteressen und das Gemeinwohl zu beachten. Vor der Genehmigung besonderer Beförderungsbedingungen sind ua der/die WirtschaftsministerIn, die zuständige Wirtschaftskammer und die Kammer für Arbeiter und Angestellte sowie allenfalls betroffene Verkehrsunternehmen zu hören. Im Rahmen dieser Regelungen ist für Kraftfahrlinien daher eine abweichende Preisgestaltung bereits nach der geltenden Gesetzeslage möglich. Die restlichen Bestimmungen des KfIG bleiben jedoch aufrecht.

In § 14 GelverkG ist vorgesehen, dass der Landeshauptmann für den gewerbsmäßigen Gelegenheitsverkehr nach Anhörung der Landeskammer der gewerblichen Wirtschaft und der Kammer für Arbeiter und Angestellte sowie gegebenenfalls der Gemeinde, verbindliche Tarife erlassen kann. KonzessionsinhaberInnen im Sinne des GelverkG sind an die so festgelegten

Tarife gebunden; Abweichungen oder Ausnahmen sind nicht – oder nur im Rahmen der jeweiligen Verordnung – möglich. Umfassende Ausnahmen oder Abweichungen zur Erprobung neuer Modelle oder „Gewerbe-Mischformen“ sind auch im Bereich des GelverkG nicht vorgesehen.

e. Ausnahmen zur Schaffung von Experimentierräumen

▪ Ausnahmekonstellation

Bestimmungen zu Experimentierräumen können Ausnahmen durch Nennung bestimmter Paragraphen, Gesetzesabschnitte oder sachspezifischer Fragestellungen, die sich quer durch das Gesetz ziehen, festlegen. Im Einzelfall werden durch die Behörde die Ausnahmen im Rahmen des vorgesehenen individuellen Genehmigungsverfahrens konkretisiert. In Hinblick auf die allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben hat die gesetzliche Ausnahmeermächtigung zudem hinreichend bestimmt, sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig zu sein.

Im Bereich gewerberechtlicher Regelungen ist vor allem die Thematik des Eingriffs in die Erwerbsfreiheit durch die Auferlegung verschiedener Antritts- und Ausübungsbeschränkungen zentral. Durch Ausnahmeregelungen werden die bestehenden Schranken für einzelne testende Institutionen, Einrichtungen oder Unternehmen im Vergleich zu den InhaberInnen von „Regelkonzessionen“ gelockert. Zu beachten ist daher, dass diese Ungleichbehandlung verschiedener Gewerbetreibender sachlich durch die Erprobung gerechtfertigt ist. Um diese Vorgabe zu erreichen hat zu allererst die Erprobung selbst ein sachlich gerechtfertigtes Ziel zu verfolgen. Sollen bei der Erteilung von Ausnahmen Vorkehrungen getroffen werden, um negative Anforderungen auf den Markt zu verhindern, ist die strenge Rechtsprechung des VfGH betreffend Bestimmungen, die dem Konkurrenzschutz dienen, zu beachten.

Neben diesen gewerberechtlichen Aspekten, spielt auch die Gewährleistung der Sicherheit der Fahrgäste und anderer VerkehrsteilnehmerInnen eine zentrale Rolle. Der Spielraum der Verwaltungsbehörde zur Erteilung oder Erlassung von Ausnahmen aus Bestimmungen, die dem Zweck der Verkehrs- oder Betriebssicherheit dienen, ist daher jedenfalls zu begrenzen.

Abweichungen von den bestehenden Regelungen des GelverkG und des KfIG durch gewisse Sonderverkehrsformen wie „Rufbusse“ oder „Anrufsammeltaxis“ sind bereits vorgesehen. Diese Ausnahmebestimmungen sehen aber weiterhin eine gewisse Bindung an Ausübungsbedingungen, wie Strecken oder Tarife vor; eine darüber hinausgehende Flexibilität für neue Mischformen von Gewerben besteht nicht. Durch eine explizit für Versuchszwecke geschaffene Regelung kann eine umfangreichere und systematische Testung von neuen Mobilitätsmodellen im Verkehrsbereich ermöglicht und dabei auch deren (negative) wirtschaftliche Auswirkungen auf bestehende KonzessionsinhaberInnen kontrolliert werden.

Zur Erprobung neuer Mobilitätsmodelle, die eine Abweichung von bestehenden gewerberechtl. Regelungen erfordern, erscheint die individuelle Genehmigung von Ausnahmen zum GelverkG oder KflG durch Bescheid für Gewerbetreibende die empfehlenswerte Vorgangsweise, wobei für die Umsetzung dieses Genehmigungsregimes gesetzliche Ausnahmeregelungen erforderlich sind.

In Hinblick auf die Einschränkung der gesetzlichen Bestimmungen, von denen Ausnahmen zugelassen werden, besteht etwa die Möglichkeit, nur Abweichungen von bestimmten Ausübungsbeschränkungen zuzulassen. Die übrigen Bestimmungen müssen eingehalten werden und etwaiger alternativer Anforderungen können vorgesehen werden. Beispielsweise kann so die Abweichung von einer festgelegten Strecke nur innerhalb eines gewissen Radius erlaubt werden. Zusätzlich kommt der zeitlichen Begrenzung ebenso eine besondere Bedeutung zu.

▪ **Anforderungen**

Spezielle Anforderungen an die zu erprobenden Mobilitätsmodelle ergeben sich aus der Unzulässigkeit sachlich nicht gerechtfertigter Ungleichbehandlung der TesterInnen und bestehender MarktteilnehmerInnen, die an die strengeren Konzessionsbedingungen gebunden sind. Das Anliegen, schädigende Auswirkungen auf die Versorgung der Allgemeinheit mit Verkehrsdienstleistungen möglichst gering zu halten, spielt für die Ausgestaltung der Ausnahmeregelung ebenso eine wesentliche Rolle.

Aufgrund der potentiell weitreichenden Auswirkungen der Tests kommt der sachlichen Eingrenzung möglicher Ausnahmen eine besondere Bedeutung zu. Voraussetzung für die Antragstellung kann etwa das Bestehen eines öffentlichen Interesses an der Erprobung oder die Verwirklichung bestimmter Ziele (nachhaltiger Verkehr, Reduzierung des CO² Ausstoßes) sein. Eine Einschränkung der Gruppe der Personen, die eine Ausnahmegenehmigung beantragen können, ist ebenso denkbar (zB nur Personenkraftverkehrsunternehmer § 8 KflG). Außerdem kann eine Verpflichtung zur Aufnahme sowie Durchführung der beantragten Erprobung vorgesehen werden. Die verschiedenen Anforderungen können sich aus den allgemeinen Voraussetzungen für die Antragstellung oder aus im konkreten Fall bestehenden Auflagen oder Bedingungen ergeben.

Das Vorliegen der Voraussetzungen für die geplante Ausnahmegenehmigung muss im Vorfeld ermittelt werden. Wichtig ist überdies eine räumliche, und/oder quantitative Einschränkung, um das „Regel-Ausnahme-Verhältnis“ zu wahren. Die Notwendigkeit einer zeitlichen Beschränkung besteht, um einer Fortführung nach dem Erprobungsstadium sowie der Nutzung der Ausnahmeregelung allein zur Umgehung bestehender starrer Vorschriften vorzubeugen.

Damit sind Wiederholungen nur begrenzt möglich. Bei erfolgreicher Erprobung ist daher vielmehr die Öffnung der neuen Möglichkeiten für alle am Wettbewerb beteiligten Unternehmen bzw. Einrichtungen anzudenken.

▪ Verfahren

Vor Erteilung der Ausnahme ist ein angemessenes Ermittlungsverfahren durchzuführen, in dem die maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen festgestellt werden. Hinsichtlich der gesetzlich vorzugebenden Gesichtspunkte im Bereich gewerberechtllicher Regelungen kommt insbes. der sachlichen Rechtfertigung der abweichenden Konzessionsbestimmungen für TesterrInnen eine besondere Bedeutung zu.

Auf Basis der festgestellten wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Versorgung mit Verkehrsdienstleistungen kann die Festsetzung individueller Anforderungen notwendig sein, etwa durch die Erteilung von Auflagen. Für Ausnahmen aus den durch Verordnung vorgegebenen Tarifen für den Gelegenheitsverkehr kann die Festlegung alternativer Preisgestaltungskriterien (zB ein Mindestpreis) normiert werden. Die Ermittlung der im konkreten Fall sinnvollen zusätzlichen Maßnahmen und der Folgenabschätzung wird oftmals die Beiziehung eines/einer Experten/Expertin zur Beurteilung von Fragen im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Versorgung mit Verkehrsdienstleistungen erfordern. Auch die Einbindung der Öffentlichkeit in Form von Interessenvertretungen (WKÖ, AK) könnte vorgeschrieben werden.

Verfahrensrechtliche Vorgaben für die ausnahmeerteilende Behörde betreffen nicht nur das Verfahren vor der individuellen Ausnahmeerteilung. Eine wichtige Rolle spielt auch die Kontrolle und Evaluation während der Durchführung der Erprobung. Bei Verstoß gegen die Ausnahme genehmigung ist für die Behörde gesetzlich die Möglichkeit oder auch Verpflichtung zur Setzung von Sanktionen bzw. vorzeitigen Beendigung der Testung vorzusehen.

f. Schlussfolgerungen

Das KfllG und das GelverkG legen die Bestimmungen für die Ausübung des Gewerbes der Personenbeförderung fest. Normiert werden unterschiedliche Antritts- und Ausübungsschranken für Gewerbetreibende. Die Ausübung ist nur mit Konzession oder europäischer Genehmigung möglich. Ausnahmebedarf besteht vor allem im Zusammenhang mit den im Rahmen dieser Studie identifizierten Anwendungsfällen aus dem Themenbereich „Personenmobilität“ und dem Innovationsfeld „Betrieb“ immer dann, wenn die gewerbsmäßige Beförderung von Personen zu Bedingungen erfolgen sollen, die nicht oder nur teilweise konform mit denen des KfllG oder des GelverkG sind. Individuelle Berechtigte können aufgrund einer eigenen Ausnahme genehmigung in Bescheidform die flexibleren Rahmenbedingungen nützen.

Die bereits bestehenden Optionen von verschiedenen Ausübungsbeschränkungen, wie der Streckenbindung, der Haltestellenpflicht oder der Preisgestaltung abzuweichen (Rufbusse, Anrufsammeltaxis), sind zu eng um die Erprobung von „Mischformen“ oder neuen Verkehrsgewerbearten zu ermöglichen.

Zusätzliche Ausnahmeregelungen müssen die Zielsetzung der gewerberechtlichen Vorschriften beachten. Zentrale Ziele der bestehenden Regelungen sind die Sicherung der Qualität der Dienstleistungen und der Qualifikation der Gewerbetreibenden sowie die optimale Versorgung der Allgemeinheit mit Verkehrsdienstleistungen. Die Sicherheit der Fahrgäste und anderer VerkehrsteilnehmerInnen spielt ebenso eine wichtige Rolle. Bei der gesetzlichen Festlegung der Ausnahmemöglichkeiten ist auf die Wahrung dieser Zielsetzungen Bedacht zu nehmen und die Spielräume der Verwaltungsbehörden bei Erlassung oder Erteilung der Ausnahmen in diesem Sinne zu begrenzen. Dabei ist auch die Begrenzung der Bestimmungen, von denen eine Ausnahme erfolgen kann, essenziell. Die besonderen Bedingungen, denen InhaberInnen von Testkonzessionen unterliegen, müssen darüber hinaus sachlich gerechtfertigt sein, da vom Großteil der Gewerbetreibenden weiterhin die Einhaltung der Konzessionsbestimmungen des KfzG und des GelverfG gefordert wird.

Durch die Ausnahmen von den Bestimmungen des KfzG und des GelverfG wird einzelnen Berechtigten im Vergleich zu den anderen MarktteilnehmerInnen eine besondere Begünstigung eingeräumt. Sollen negativen Auswirkungen auf den „regulären“ Markt verhindert werden, kommt einschränkende Bestimmungen innerhalb des gesetzlichen Ausnahmekonzepts eine besondere Bedeutung zu. Diesbezüglich ist die Rechtsprechung des VfGH zu beachten, dass Regelungen die allein dem Konkurrenzschutz dienen, nicht für zulässig erachtet werden. Vorgesehene Antritts- oder Ausübungsbeschränkungen müssen durch ein öffentliches Interesse – wie etwa die Gewährleistung der optimalen Versorgung der Bevölkerung mit einer öffentlichen Personenverkehrsdienstleistung – geboten sein und überdies zur Erreichung dieses Zieles verhältnismäßig und sachlich ausgestaltet sein.

F. Datenschutzrecht

a. Nationale Rechtsgrundlagen und technischer Ausnahmebedarf

Auch im Bereich des Verkehrs und der Mobilität steigt der Umfang der erfassten und verarbeiteten Daten durch die fortschreitenden Entwicklungen zunehmend an. Dabei werden Daten sowohl im Fahrzeug selbst als auch an andere Fahrzeuge und Dritte übermittelt. Zudem werden solche Daten auch durch den Einsatz von Apps zur Buchung und Zugänglichmachung von Mobilitätsdienstleistungen erfasst.

Die kompetenzrechtliche Grundlage für die Gesetzgebung und Vollziehung betreffend datenschutzrechtliche Angelegenheiten findet sich im Datenschutzgesetz selbst und ist im Umbruch begriffen. Derzeit besteht gem. § 2 DSG (Verfassungsbestimmung) die Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung und Vollziehung in Angelegenheiten „des Schutzes personenbezogener Daten im automationsunterstützten Datenverkehr“. Eine Vollzugszuständigkeit der Länder ist hingegen in Hinblick auf die Verwendung von Daten eines Landes oder im Auftrag eines Landes vorgesehen. Dies trifft jedoch nur dann zu, wenn mit dem Vollzug nicht durch Bundesgesetze die Datenschutzbehörde, der Datenschutzrat oder Gerichte betraut wurden. Da von dieser Kompetenzgrundlage die Verwendung manueller Daten nicht erfasst ist, ist die Kompetenz zur Gesetzgebung und Vollziehung hinsichtlich dieser als Annexmaterie betrachteten Angelegenheit zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Mangels Nennung der Angelegenheiten des Datenschutzes in Art 102 Abs 2 B-VG sind die in der Kompetenz der Bundesverwaltung liegenden Angelegenheiten des Datenschutzes in mittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehen.

Mit Ablauf des Jahres 2019 kommt es zu einer umfassenden Neuordnung der Kompetenzverteilung im Bereich des Datenschutzes. § 2 DSG wird aufgehoben und die Wortfolge „allgemeine Angelegenheiten des Schutzes personenbezogener Daten“ in Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG integriert. Dadurch liegt die Gesetzgebung und Vollziehung hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten – auch in Bezug auf manuelle Daten – zukünftig beim Bund. Durch die Nennung dieser Angelegenheiten in Art 102 Abs 2 B-VG können diese sodann unmittelbar von Bundesbehörden, insbes. durch die Datenschutzbehörde, besorgt werden. Die derzeit aufgrund der eingeschränkten Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung bestehenden landesgesetzlichen Vorschriften treten mit 1. Jänner 2020 außer Kraft.

Die zentrale Rechtsgrundlage des Datenschutzrechts bildet aber die europäische Datenschutz-Grundverordnung, die unmittelbar in den Mitgliedsstaaten anwendbar ist. Die notwendige nationale Anpassung der nationalen Rechtsordnung an die DSGVO erfolgt durch das Datenschutzgesetz.

Zum Datenschutzrecht bestehen zahlreiche Berührungspunkte mit jeglicher Art von Experimentierraum. Augenscheinlich ist dies in Bereichen, in denen Fahrzeug- oder Kundendaten übermittelt werden. Die Erfassung von Daten von VerkehrsteilnehmerInnen zur Gewinnung und Auswertung der Versuchsergebnisse erscheint jedoch bei allen Erprobungen sinnvoll. Betroffene können der/die HalterIn, LenkerIn, ein/eine Fahrzeuginsasse/-insassin oder auch andere VerkehrsteilnehmerInnen sein. Aus datenschutzrechtlicher Sicht bestehen keine Unterschiede, ob das datenverarbeitende System zur Überwachung des Verkehrs von einer Person bedient oder diese Daten vollautomatisch misst. Im Rahmen von Erprobungen werden diese Daten von unterschiedlichen Akteuren erfasst, verarbeitet und ausgewertet.

In diesen Fällen kann es im Rahmen der Möglichkeiten der DSGVO auch zu Ausnahmen aus den strengen Kriterien für rechtmäßige Datenverarbeitung kommen. Grundsätzlich sind die europarechtlichen Vorgaben einzuhalten; Abweichungen sind daher nur im darin vorgesehenen Rechtsrahmen möglich. Für die Verarbeitung von Daten zu wissenschaftlichen Forschungszwecken bestehen in der DSGVO Sonderregelungen. Den Mitgliedstaaten sind Regelungsspielräume zur Konkretisierung dieser Privilegierung überlassen, welche Österreich in § 7 DSG und im FOG wahrgenommen hat.

b. Regelungsziele und –inhalt

Ein wesentliches Ziel datenschutzrechtlicher Regelungen ist es einen Ausgleich zwischen den Interessen des/der Einzelnen am wirksamen Schutz seiner/ihrer personenbezogenen Daten und den Interessen unterschiedlicher Akteure (Öffentliche Einrichtungen, Unternehmen, etc) an der Informationsbeschaffung und Datenverarbeitung zu schaffen.

Durch die DSGVO werden die folgenden Grundsätze der Datenverarbeitung festgelegt: Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz, Zweckbindung, Datenminimierung, Richtigkeit, Speicherbegrenzung, Integrität und Vertraulichkeit sowie Rechenschaftspflicht. Der betroffenen Person stehen verschiedene Rechte zu, welche in Kapitel III DSGVO festgelegt werden. Darunter fallen etwa das Recht auf Information und Auskunft sowie Richtigstellung und Löschung von Daten. Diese Rechte stehen dem/der Einzelnen nicht nur gegenüber dem hoheitlich oder nichthoheitlich handelnden Staat, sondern auch gegenüber Dritten zu.

Art 6 DSGVO normiert Bedingungen, für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten. Eine davon stellt die Einwilligung der betroffenen Person dar. In Hinblick auf die Daten von TestfahrerInnen oder Fahrgästen bei der Erprobung von Mobilitätsdienstleistungen kommt deren freiwilliger und informierter Einwilligung zur Erfassung ihrer Daten besondere Bedeutung zu. Sollen hingegen Daten von am Versuch nicht unmittelbar beteiligten VerkehrsteilnehmerInnen verarbeitet werden, deren Einwilligung nicht eingeholt werden kann, spielen die Bestimmungen für Ausnahmen für wissenschaftliche Forschungszwecke eine große Rolle.

c. Bestehende Spielräume und Ausnahmemöglichkeiten

Art 89 DSGVO legt fest, dass für wissenschaftliche Forschungszwecke weitreichende Ausnahmen in Hinblick auf die Rechte der betroffenen Personen auf Auskunft, Berichtigung, Einschränkung der Verarbeitung vorgesehen werden können. Auch von der Informationspflicht kann gem Art 14 Abs 5 lit b DSGVO für Forschungszwecke abgesehen werden. Die Verarbeitung personenbezogener Daten zu wissenschaftlichen Forschungszwecken ist gem. ErwGr 159 DSGVO weit auszulegen und erfasst auch technologische Entwicklungen.

Die österreichische Rechtslage zur Konkretisierung dieser Privilegierung stellt sich unübersichtlich dar und ist mit unionsrechts- und auch verfassungsrechtlichen Bedenken konfrontiert.

Das Datenschutzgesetz normiert in § 7 DSG Ausnahmen zur Verarbeitung von Daten für im öffentlichen Interesse liegende wissenschaftliche Forschungszwecke. Durch das darin vorgesehene abgestufte Konzept bestehen je nach Intensität des Eingriffes höhere inhaltliche und prozedurale Anforderungen an die Verantwortlichen. Die Datenverarbeitung zu diesen Zwecken ist gem. § 7 Abs 2 DSG unter folgenden Bedingungen rechtmäßig: Bestehen besonderer gesetzlicher Vorschriften, Einwilligung der betroffenen Person oder Genehmigung der Datenschutzbehörde. Gemäß § 7 Abs 3 DSG besteht die Möglichkeit für Forschungsprojekte im Einzelfall die Genehmigung der Datenschutzbehörde zur Verarbeitung von Daten einzuholen. Für die Erteilung der Genehmigung müssen die kumulativen Voraussetzungen des § 7 Abs 3 DSG erfüllt werden. Sie kann zusätzlich an die Erfüllung von Auflagen geknüpft werden, wenn dies zur Wahrung der schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person notwendig ist. Auch die Verarbeitung von Bilddaten für wissenschaftliche Zwecke unterliegt den Regelungen des § 7 DSG und nicht denen der §§ 12 und 13 DSG. Die Datenschutzbehörde genehmigte in diesem Zusammenhang etwa bereits die Bilddatenerhebung im Rahmen eines Forschungsprojektes im Straßenverkehr, welches dem öffentlichen Interesse der Förderung und Erhaltung der Straßensicherheit diene.

Durch die Schaffung eines sondergesetzlichen Ermächtigungstatbestandes kann die Verarbeitung personenbezogener Daten für Experimentierräume gem § 7 Abs 2 Z 1 DSG ermöglicht werden. Dabei sind geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person iSd Art 89 Abs 1 DSGVO vorzusehen. Dies können etwa Verwendungsbeschränkungen, Datensicherheitsvorgaben oder Anonymisierungspflichten sein.

Neben den Regelungen im DSG, sieht auch § 2d FOG eine „breitflächige und pauschale Öffnung der Datenverwendung“ zugunsten wissenschaftlicher Einrichtungen vor. Damit sind alle Einrichtungen – auch gewinnorientierte Unternehmen – zu verstehen, die Zwecke gem Art 89 Abs 1 DSGVO verfolgen. „Sämtliche personenbezogene Daten“ können demnach ua pseudonymisiert oder ohne Nennung der Namen der betroffenen Personen verarbeitet werden. Eine Einschränkung hinsichtlich bestimmter Kategorien von Daten nimmt § 2b Z 5 FOG bei der Definition des Begriffes „Daten“ nicht vor; dieser verweist vielmehr auf Art 4 Z 1 DSGVO, der auch Bilddaten umfasst. Im Anwendungsbereich des FOG erfolgt die Verarbeitung von Bilddaten daher, wie auch bei der Verarbeitung von Daten gem. § 7 DSG, nicht nach den Bestimmungen der § 12 und 13 DSG.

Dieser breiten inhaltlichen Ausnahme steht die Verpflichtung zur Einhaltung „angemessener Maßnahmen“ gem § 2d Abs 1 FOG gegenüber. Dadurch entstehen sodann aber hohe administrative Hürden, um die weitreichenden Privilegierungen des FOG wahrzunehmen.

Für Datenverarbeitung in Experimentierräumen bestehen nach der österreichischen Rechtslage, die europarechtliche Spielräume konkretisiert, weitreichende Möglichkeiten, Ausnahmen von den allgemeinen Einschränkungen der Verarbeitung personenbezogener Daten vorzusehen. Es besteht eine Wahlmöglichkeit zwischen den Ausnahmebestimmungen des § 7 DSGVO und des § 2d FOG. Kann daher eine Einwilligung aller betroffenen Personen nicht eingeholt werden, wird entweder die Schaffung einer sondergesetzlichen Ermächtigung, die Einholung der Genehmigung der Datenschutzbehörde gem. § 7 Abs 3 DSGVO oder die Einhaltung der administrativen Vorschriften des § 2d FOG erforderlich sein.

d. Exkurs: Datenverwendung von „ASFINAG“-Kameras

Auf öffentlichen Straßen kommen an unterschiedlichen Stellen Kameras zur Beobachtung des Verkehrsgeschehens zum Einsatz. Die oft verwendete Bezeichnung „ASFINAG-Kameras“, ist jedoch nicht für alle davon zutreffend. Manche der von der ASFINAG errichteten und „betriebenen“ Verkehrskameras sind dabei je nach Rechtsgrundlage für deren Einsatz den jeweils zuständigen Verwaltungsbehörden zuzurechnen.

§ 98f StVO erlaubt zur Beobachtung des Verkehrsgeschehens den Einsatz von technischen Einrichtungen zur Bildübertragung. Bedingung dafür ist die Erforderlichkeit für die Regelung sowie die Leichtigkeit, Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs oder für die Erfüllung gesetzlich obliegender Aufgaben. Die Identifizierung von Personen oder Fahrzeugen darf darüber hinaus nur möglich sein, wenn dies zwingend für die Erfüllung dieser Aufgaben erforderlich ist. Eine Speicherung der Daten ist nicht zulässig, ausgenommen sind kurze Bildfolgen, die den Medien im Bedarfsfall auf Anfrage übermittelt werden können. Die Datenspeicherung zu anderen Zwecken ist nicht vorgesehen. Auf Basis des § 98f StVO gewonnen Daten können daher nicht für Experimentierräume zum Zweck der Auswertung der Erprobungen gespeichert werden. Die Aufzeichnung der durch die Kameras gewonnen Daten kann jedoch zulässig sein, wenn sich die Berechtigung dazu aus anderen Rechtsvorschriften ergibt. Abseits der rechtlichen Grundlage ist die technische Möglichkeit, ein weiterer Aspekt, der hinsichtlich der Überlegungen bezüglich der Verwendung von Bilddaten von Verkehrskameras zur Auswertung von Experimentierräumen bedacht werden sollte.

e. Potenzielle Grundrechtseingriffe

Die Verfassungsbestimmung des § 1 DSGVO normiert das österreichische Grundrecht auf Datenschutz. Darin wird Jedermann ein Anspruch auf Geheimhaltung der ihn/sie betreffenden

personenbezogenen Daten gewährt, soweit ein schutzwürdiges Interesse daran besteht. Ausgeschlossen ist das Bestehen eines solchen Interesses bei allgemeiner Verfügbarkeit oder mangelnden Rückführbarkeit der Daten auf den Betroffenen. § 1 Abs 2 DSG legt die Rahmenbedingungen fest, unter denen zulässigerweise in dieses Recht eingegriffen werden darf. Wichtig ist in Hinblick auf jegliche Verarbeitung von Daten im Rahmen von Experimentierräumen die Einhaltung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit. Dazu bedarf es gegebenenfalls inhaltliche Einschränkungen oder die Gewährleistung der Einhaltung von geeigneten Garantien.

f. Schlussfolgerungen

Jegliche Art von Experimentierraum beinhaltet auch die Verarbeitung personenbezogener Daten, etwa von FahrerInnen, Fahrgästen oder anderen VerkehrsteilnehmerInnen. Dabei sind die Einhaltung der europarechtlichen Vorgaben der DSGVO sowie deren nationale Ausgestaltung im DSG jedenfalls zu garantieren. Eine zentrale Rechtsgrundlage für die rechtmäßige Datenverarbeitung besteht in der Einwilligung der betroffenen Personen. Für die wissenschaftliche Forschung bestehen aber darüber hinaus weitreichende Ausnahmemöglichkeiten gem. DSG und FOG. Diese sind jedoch an unterschiedliche prozedurale und administrative Voraussetzungen gebunden. Deren Einhaltung ist zu gewährleisten, soll für die Erprobung neuer Technologien und Mobilitätsmodelle von diesen Ausnahmemöglichkeiten Gebrauch gemacht werden. In Hinblick auf jegliche Verarbeitung von Daten ist die Einhaltung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit zu garantieren. Dazu bedarf es gegebenenfalls inhaltlicher Einschränkungen sowie die Einhaltung von geeigneten technischen und organisatorischen Maßnahmen.

G. Elektromobilitätsrecht

a. Nationale Rechtsgrundlagen und technischer Ausnahmebedarf

Das Elektromobilitätsrecht stellt eine typische Querschnittsmaterie dar. Für die Zuordnung zu einem Kompetenztatbestand ist nicht der Zusammenhang mit der Elektromobilität, sondern vielmehr der jeweilige Inhalt der Norm ausschlaggebend. Verschiedene Aspekte der Elektromobilität ergeben unterschiedliche kompetenzrechtliche Anknüpfungspunkte: von verkehrrechtlichen Kompetenzgrundlagen wie der Straßenpolizei oder dem Kraftfahrwesen über das Elektrizitätswesen bis hin zum Gewerberecht sind die kompetenzrechtlichen Sachmaterien breit gestreut.

Für technische Vorschriften im Zusammenhang mit elektronisch betriebenen Kraftfahrzeugen, ist der Kompetenztatbestand des Kraftfahrwesens gem Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG einschlägig. Sollen für E-Fahrzeuge besondere Verkehrsregeln (zB betreffend Halte- und Parkverbote) gelten, handelt es sich um straßenpolizeiliche Regelungen iSd Art 11 Abs 1 Z 4 B-VG. Werden

hingegen Vorschriften für die Einrichtung, den Betrieb, den Anschluss an das Stromnetz von Ladestationen getroffen werden, sind das Baurecht (eine Art 15 B-VG Materie), die Angelegenheiten des Gewerbes (Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG) und das Elektrizitätswesen einschlägig.

Im Elektrizitätswesen findet sich wiederum eine kompetenzrechtliche Gemengelage. Kompetenzen des Bundes bestehen etwa zur Typisierung elektrischer Anlagen und Einrichtungen und Sicherheitsmaßnahmen auf diesem Gebiet (Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG). Darüber hinaus kommt dem Bund im Elektrizitätswesen eine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung zu (Art 12 Abs 1 Z 5 B-VG). Abseits der Bestimmungen zur allgemeinen Kompetenzverteilung finden sich jedoch auch Kompetenzdeckungsklauseln gem. § 1 EIWOG 2010 sowie gem. § 1 Energie-Control-Gesetz.

Die einfachgesetzlichen Regelungen der Elektromobilität konzentrieren sich nicht auf ein zentrales Gesetz, sondern bestehen vielmehr aus vielen Einzelschriften in verschiedenen Materiegesetzten. Neue Rechtsgrundlagen für die E-Mobilität wurden vor allem durch das Elektromobilitätspaket 2017 vorgesehen, das unter anderem Novellierungen der StVO, des KFG und des FSG zur Folge hatte.

Für Elektrofahrzeuge bestehen in den verschiedenen Gesetzen vielfach Sonderbestimmungen und abweichende Regelungen, die auf die Anforderungen dieser neuen Antriebsform eingehen. Dennoch ist auch hier weitergehender Ausnahmebedarf denkbar – etwa um die Sinnhaftigkeit weiterer Sonderregelungen im Vorfeld zu testen. Dies betrifft nicht nur die Erprobung neuartiger Technologien, sondern vor allem auch Mobilitätskonzepte, die den zunehmenden Einsatz von E-Mobilität fördern sollen. Die jeweils bestehenden Möglichkeiten zur Ausnahme und die zu beachtenden prozeduralen und inhaltlichen Anforderungen ergeben sich dabei aus den jeweils betroffenen Materien (Kraftfahrrecht, Straßenpolizei, etc.), welche bereits oben erörtert wurden. Die gemeinsame Zielsetzung, die Förderung von E-Mobilität, zu deren Zweck Ausnahmen von verschiedenen Gesetzen erfolgen sollen, kann im Rahmen von allgemeinen Bestimmungen zur Einrichtung von Experimentierräumen berücksichtigt werden.

b. Regelungsziele und -inhalt

Ebenso wie die Rechtsgrundlagen sind auch die Ziele und Inhalte der Rechtsvorschriften für Elektromobilität sehr verschieden. Ein Fokus liegt dabei auf der Förderung und Privilegierung des Einsatzes dieser alternativen Antriebsform um den nachhaltigen Verkehr auszubauen. Viele Sondervorschriften sehen Begünstigungen für elektrisch betriebene Fahrzeuge vor. Neben dieser spezifischen Zielsetzung sind aber auch die dem jeweiligen Gesetz eigenen Ziele von Bedeutung. Technische Anforderungen an E-Fahrzeuge dienen etwa der Betriebs- und

auch Verkehrssicherheit; bestehen keine Sonderregelungen für die E-Mobilität, sind die allgemeingültigen Vorschriften etwa betreffend die Verkehrsregeln der StVO (§§ 7 StVO) zu beachten.

Eine Definition des Elektrofahrzeugs enthält der durch die 28. StVO Novelle eingeführte § 54 Abs 5 StVO, der eine Zusatztafel zur Ausnahme vom Halte- und Parkverbot für dieses vorsieht. Demnach ist ein Elektrofahrzeug „ein von außen aufladbares Kraftfahrzeug mit einem Antriebsstrang, der mindestens einen nicht-peripheren elektrischen Motor als Energiewandler mit einem elektrisch aufladbaren Energiespeichersystem, das extern aufgeladen werden kann, enthält [...]“. Eine Definition des Elektrofahrrads fand sich bereits zuvor in § 2 Abs 1 Z 22 lit b und d StVO iVm § 1 Abs 2a KFG.

Das KFG sieht für Elektrofahrzeuge ein eigenes Kennzeichen vor; die Lenkberechtigung der Klasse B des FSG wurde zudem ausgeweitet (nunmehr sind elektrische Kleintransporter bis 4,5t erfasst). Ausnahmen für Elektrofahrzeuge bestehen darüber hinaus im I-GL. Gem § 14 IG-L können durch Verordnung für Kraftfahrzeuge Geschwindigkeits- sowie räumliche und zeitliche Beschränkungen vorgesehen werden. Diese zeitlichen und räumlichen Einschränkungen sind gem § 14 Abs 2 IG-L auf Elektrofahrzeuge nicht anzuwenden. Aus Geschwindigkeitsbeschränkungen sind diese gem. § 14 Abs 2a IG-L ebenfalls ausgenommen, wenn sie ein Kennzeichen für E-Fahrzeuge nach dem KFG haben und auf die Regelung mittels Straßenverkehrszeichen ausreichend aufmerksam gemacht wird. Steuerrechtliche Privilegierungen oder Ausnahmen von Elektrofahrzeugen finden sich in § 2 Abs 1 Z 9 KfzStG und § 3 Z 2 NoVAG.

c. Bestehende Spielräume und Ausnahmemöglichkeiten

Viele der genannten Bestimmungen, die für Elektrofahrzeuge bestehen, dienen bereits jetzt der Schaffung von Ausnahmen von den Regeln, die für alle anderen Fahrzeuge bestehen. So etwa die Möglichkeit, sie von Halte- und Parkverboten auszunehmen, die Ausweitung der Führerscheinklasse oder die steuerlichen Begünstigungen. Darüber hinaus ist aber auch ein weitergehender Ausnahmebedarf denkbar. Die bereits bestehenden gesetzlichen Spielräumen und Ausnahmemöglichkeiten sind von der jeweils betroffenen Materie abhängig, wie oben dargelegt wurde. Für abweichende Verkehrsregeln bietet etwa § 43 StVO eine Grundlage, welche allerdings nicht für Experimentierräume konzipiert ist und deren Verwendung für solche daher ihre Grenzen hat.

d. Potenzielle Grundrechtseingriffe

Probleme im Zusammenhang mit den speziellen Regelungen im Bereich der Elektromobilität ergeben sich vor allem auch mit dem Gleichheitssatz. Eine sachliche Rechtfertigung muss

sowohl für eine Ungleich- als auch für die Gleichbehandlung von Elektrofahrzeugen und Fahrzeugen mit anderen Antriebsarten bestehen. Die Thematik der unsachlichen Gleichbehandlung wurde etwa bereits im Zusammenhang mit der Frage der für alle Fahrzeuge gleich geltenden Tempolimits im Sinne des IG-L thematisiert. Im Zentrum stand der Einwand, dass aufgrund von Unterschieden in der verursachten Umweltbelastung auch unterschiedliche Geschwindigkeitsbegrenzungen je nach Antriebsart bestehen sollten. Die Gleichbehandlung wertete der VfGH aber als zulässig, da andernfalls die Verkehrssicherheit durch die Auswirkungen auf den Verkehrsfluss sowie die Wirksamkeit des emissionsreduzierenden Effekts durch den ungleichmäßigen Geschwindigkeitsverlauf beeinträchtigt wären. Die bestehende Ausnahme aus Tempolimits nach dem I-GL ist eingeschränkt auf wenige Fahrzeugarten (Elektrofahrzeuge und Einsatzfahrzeuge) und mit besonderen Anforderungen verbunden und dürfte daher ebenfalls sachlich gerechtfertigt sein.

e. Schlussfolgerungen

Als Querschnittsmaterie betrifft das Elektromobilitätsrecht viele verschiedene Kompetenzatbestände und unterschiedliche einfachgesetzliche Regelwerke. Vielfach dienen bestehende Sonderregelungen für Elektrofahrzeuge bereits dazu diese von den allgemeinen Regeln auszunehmen und zu privilegieren. Weitergehender Ausnahmebedarf zur Erprobung neuer Antriebstechnologien oder von Mobilitätsmodellen unter Verwendung von E-Fahrzeugen ist aber ebenso denkbar. Die bereits bestehenden gesetzlichen Spielräume und Ausnahmemöglichkeiten sowie die zu beachtenden prozeduralen und inhaltlichen Anforderungen für die Schaffung weiterer Ausnahmen ergeben sich aus den jeweils betroffenen Sachmaterien (Kraftfahrrecht, Straßenpolizei, etc.).

Die übergreifende Zielsetzung der Förderung von E-Mobilität kann im Rahmen von allgemeinen Bestimmungen zur Eingrenzung der Zwecke, zu denen die Einrichtung von Experimentierräumen zulässig sein soll, Berücksichtigung finden. Bei der Schaffung von gesetzlichen (Ausnahme-)Regeln für Elektrofahrzeuge ist jedenfalls darauf zu achten, die darin liegende (Un-)Gleichbehandlung sachlich zu rechtfertigen.

H. Haftungsrecht

a. Nationale Rechtsgrundlagen und technischer Ausnahmebedarf

Neue Technologien und Mobilitätskonzepte können auch aus der Perspektive des Zivilrechts Fragen aufwerfen. Haftungsrechtliche Aspekte stellen eine der vor allem medial zentral diskutierten rechtlichen Fragen dar: Wer trägt den Schaden, der durch autonom agierende Technologie verursacht wird?

Kompetenzrechtlich sind zivilrechtliche Haftungsregeln dem „Zivilrechtswesen“ gem Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG zuzuordnen. Die Kompetenz zur Gesetzgebung und Vollziehung ist daher Bundessache. In der Vollziehung kommt allerdings der ordentlichen Gerichtsbarkeit eine zentrale Rolle zu.

Die einfachgesetzlichen Grundlagen für die allgemeinen Schadenersatzregelungen finden sich in §§ 1293ff ABGB. Eine verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung für Schadenersatzfälle im Zusammenhang mit dem Betrieb von Kfz wird durch das EKHG vorgesehen. Für Schäden, die aus der Fehlerhaftigkeit von Produkten herrühren, normiert das PHG einschlägige Vorschriften. Für die nach dem KFG vorgeschriebene Haftpflichtversicherung enthält das Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherungsgesetz detaillierte Bestimmungen.

Durch verschiedene Anwendungsfälle können neue haftungsrechtliche Konstellationen entstehen. Ausnahme- bzw. Änderungsbedarf besteht jedoch nur, wenn diese nicht mit den bestehenden gesetzlichen Regelungen sachgerecht gelöst werden können. Den Herausforderungen des automatisierten bzw. autonomen Fahrens kann mit den bestehenden Haftungsregelungen angemessen begegnet werden. Auch Haftungsfragen bei Mobilitätsmodellen, wie privaten CarSharing Angeboten, werden innerhalb bestehender Haftungsregeln behandelt. Besondere Regelungen über die Schadenstragung im Innenverhältnis können vertraglich vorgesehen werden. Zu beachten ist dabei die durch § 879 ABGB vorgesehene Inhaltskontrolle, die etwa Bestimmungen in AGBs, durch die ein Vertragsteil gröblich benachteiligt wird, für nichtig erklärt.

Im Haftungsrecht besteht an Stelle eines Ausnahmebedarfs für die Durchführung von Erprobungen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich vielmehr ein Bedarf strengere Regelungsregime vorzusehen. So kann etwa durch zusätzliche Verhaltensregeln (Schutzgesetze) oder das Vorschreiben einer erhöhten Haftpflichtversicherung der Schutz grundrechtlich geschützter Güter oder die Befriedigung entstehender Schadenersatzansprüche gewährleistet werden.

b. Regelungsziele und -inhalt

Das primäre Ziel der schadenersatzrechtlichen Regelungen ist es, dem/der Geschädigte/n einen Ausgleich für den erlittenen Schaden zu gewähren. Grundsätzlich gilt, dass jede/r den eigenen Schaden selbst trägt. Das Schadenersatzrechts regelt abweichend davon, unter welchen besonderen Umständen ein/e andere/r zum Ersatz des Schadens verpflichtet ist. Je nach „Zurechnungsgrund“ wird zwischen verschiedenen Arten der Haftung unterschieden. So sehen gesetzliche Vorschriften eine Verschuldens-, Gefährdungs- oder Eingriffshaftungen vor, aber auch die rechtsgeschäftlich vereinbarte Risikoübernahme z.B. durch Versicherungsverträge als Grundlage eines Schadenersatzanspruches ist denkbar.

§§ 1293ff ABGB normieren eine Verschuldenshaftung, die auch in Zusammenhang mit neuen Technologien bzw. Mobilitätskonzepten als erster Anknüpfungspunkt dient. Träger des Schadens ist somit der/die schuldhaft VerursacherIn. Dies kann sowohl den/die FahrerIn eines automatisierten Fahrzeuges als auch den/die BenutzerIn eines Fahrzeuges im Rahmen eines CarSharing Modells betreffen. Der Einsatz von Technologien, die Menschen Aufgaben im Straßenverkehr abnehmen, wirkt sich auf die relevante Sorgfalt dieser aus. Ebenso kann den Hersteller/die Herstellerin eines Fahrzeuges oder die ProgrammiererInnen eine verschuldensabhängige Haftung für die von fehlerhafter Software verursachten Schäden treffen. Probleme hinsichtlich der Zurechnung der Gehilfen/Gehilfinnen zum/zur HerstellerIn oder die faktische Ausforschung des/der tatsächlichen VerursacherIn können diesfalls die Durchsetzung von Ansprüchen erschweren.

Für die Haftung im Zusammenhang mit neuen Technologien im Fahrzeugbereich sind über die allgemeinen Regeln der Verschuldenshaftung vor allem die verschuldensunabhängigen Haftungsbestimmungen des PHG relevant. Der/die End- oder TeilerstellerIn haftet für Schäden durch fehlerhafte Produkte. Strittig ist die Haftung für Software im Sinne des PHG. Bei Lieferung der Software auf einem Datenträger wird diese Haftung jedenfalls als gegeben angesehen, aber auch bei direkt auf Fahrzeuge überspielter Software wird eine Qualifikation der Software als „Produkt“ iSd PHG vertreten.

Schließlich spielt die durch das EKGH normierte verschuldensunabhängige Haftung des/der HalterIn im Zusammenhang mit Kraftfahrzeugen eine wichtige Rolle. Dies gilt sowohl für die Erprobung von Fahrzeugen, die mit neuen Technologien ausgestattet sind, als auch bei neuen Mobilitätsmodellen. Bei kurzfristiger Überlassung von Fahrzeugen, wie etwa bei diversen Car-Sharing Angeboten, geht die Haltereigenschaft nicht auf den/die Benutzerin über. Die Regelungen des EKGH sind auf den Bereich der Güterbeförderung nur für Schäden bei Gegenständen, die als Handgepäck befördert werden, anzuwenden (§ 4 EKHG). Betreffend die Beförderung anderer Güter gelten die Bestimmungen des Beförderungsvertrages, für den Art 17 der CMRVorgaben hinsichtlich der Haftung des Frachtführers/der Frachtführerin normiert.

Im Verkehrs- und Mobilitätsbereich spielt die Schadenstragung durch Versicherungen eine zentrale Rolle. Das KFG sieht für Kraftfahrzeuge, die auf Straßen mit öffentlichem Verkehr verwendet werden, eine Verpflichtung zum Abschluss einer Haftpflichtversicherung vor (§ 36 lit d iVm § 59 KFG). Der/die Geschädigte kann den Anspruch gem § 26 KHVG auch direkt gegen die Versicherung richten. Der/die HerstellerIn von Produkten ist im Sinne des PHG verpflichtet eine Versicherung abzuschließen oder in anderer Weise geeignete Vorsorge für die Befriedigung von Schadenersatzpflichten zu treffen.

c. Bestehende Spielräume und Ausnahmemöglichkeiten

Die verschuldensunabhängige Haftung des Halters/ der Halterin ist gem § 9 EKHG ausgeschlossen, wenn der Unfall durch ein unabwendbares Ereignis verursacht wurde. Dies gilt jedoch dann nicht, wenn dieses auf einem Fehler in der Beschaffenheit oder Versagen der Einrichtungen des Kraftfahrzeugs beruht. Liegt die Ursache für das schadenserzeugende Verhalten in einer Fehlerhaftigkeit des autonomen Fahrsystems, trägt letztlich der/die HerstellerIn die Schäden.

Es zeigt sich, dass im Zusammenspiel der bestehenden Haftungsregeln (ABGB, EKHG, PHG) keine Lücken hinsichtlich des Ersatzes von erlittenen Schäden durch Erprobungen neuer Technologien und Mobilitätsmodelle entstehen. Daher besteht auch kein Bedarf, im Rahmen von Ausnahmemöglichkeiten oder gesetzlichen Spielräumen abweichende Bestimmungen für Experimentierräume zu normieren. Zusätzliche Verhaltens- oder Versicherungspflichten im Zusammenhang mit der Gewährung von Ausnahmen wirken sich aber auf den haftungsrechtlichen Schutz anderer VerkehrsteilnehmerInnen vor Schäden aus.

d. Potenzielle Grundrechtseingriffe

Grundrechte spielen auf der Ebene der Rechtswidrigkeit im Rahmen der Schadenersatzprüfung eine zentrale Rolle. Eingriffe in absolut geschützte Rechtsgüter indizieren die Rechtswidrigkeit, zu deren Feststellung letztlich eine umfassende Interessensabwägung notwendig ist.

Anders zu beurteilen ist die Situation, wenn der Schaden durch eine Verhaltensweise eintritt, die durch ein Schutzgesetz verboten ist. Solche Gesetze verbieten explizit bestimmte Verhaltensweisen, die aufgrund ihrer Gefährlichkeit oder Häufigkeit zur Verletzung geschützter Rechtsgüter führen können. Die Rechtswidrigkeit des Verhaltens ergibt sich in diesem Fall aus der Übertretung der Norm. Typische Schutzgesetze sind die StVO oder das KFG, die dem Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit von Menschen dienen. Sind im Zusammenhang mit der Erprobung neuer Technologien oder Mobilitätskonzepte besondere Gefahren für grundrechtlich geschützte Güter zu erwarten, kann das Festlegen zusätzlicher Verhaltensvorschriften zu deren Schutz geboten sein.

Von Bedeutung für den Schutz absoluter Güter im Schadenersatzrecht sind auch die Verkehrssicherungspflichten. Mit der Öffnung eines Verkehrs besteht die Pflicht, die VerkehrsteilnehmerInnen im Rahmen des Zumutbaren zu schützen und vor Gefahren zu warnen. Zudem hat nach dem Ingerenzprinzip jede/r der/die eine Gefahrenquelle schafft, dafür Sorge zu tragen, dass dadurch niemand zu Schaden kommt. Werden durch Experimentierräume Gefahren geschaffen, geht damit aus schadenersatzrechtlicher Perspektive eine Verpflichtung einher, andere VerkehrsteilnehmerInnen davor zu warnen und diese vor Schädigung zu schützen.

e. Schlussfolgerungen

Im Zusammenhang mit der Erprobung von neuen Technologien und Mobilitätsmodellen werden zwar neue haftungsrechtliche Fallkonstellationen aufgeworfen, diese sind aber mit den existierenden Schadenersatzregelungen sachgerecht lösbar. Dabei zeigt sich im Zusammenhang mit neuen Technologien eine zunehmende Relevanz verschuldensunabhängiger Haftungsregime im Sinne des EKHG oder des PHG. Von großer Bedeutung ist auch die Übernahme der Haftung durch Versicherungen.

Durch das Zusammenspiel der unterschiedlichen Haftungsregeln wird ein den Zielen des Schadenersatzrechts gerecht werdender Ausgleich von Schäden, die im Rahmen von Erprobungen entstehen, gewährleistet. Ein Bedarf nach Ausnahmen aus den geltenden Haftungsregelungen besteht nicht. Als Reaktion auf die potentiell erhöhten Gefahren für andere VerkehrsteilnehmerInnen durch Erprobungen sind vielmehr strengere Verpflichtungen – wie das Verbot bestimmter Verhaltensweisen oder die Verpflichtung zum Abschluss einer erhöhten Haftpflichtversicherung – erforderlich. Im Grundsatz hat der-/diejenige, der/die einen Verkehr eröffnet, andere vor potentiellen Gefahren zu warnen und zu schützen.

IV. Anforderungskatalog

1. Möglichkeiten bzw. Grenzen von Experimentierräumen im Verkehrs- und Mobilitätsrecht

In zeitlich und räumlich eingeschränkten „Räumen“ werden **Abweichungen von bestehenden Rechtsvorschriften** vorgesehen, die der Erprobung von neuen Technologien und Konzepten dienen. In den Schranken des Experimentierraums gelten daher für alle VerkehrsteilnehmerInnen oder für bestimmte Berechtigte – im Vergleich zur allgemeinen Rechtslage außerhalb solcher „Räume“ – abweichende Regelungen. Dies ist durch die Schaffung von gesetzlichen Regelungen möglich, die Ausnahmen von der Rechtsordnung, für solche Experimentierräume zulassen.

Ein derartiger Experimentierraum ist aber nicht als rechtsfreier Raum zu verstehen. Im Gegenteil, auch im Experimentierraum kommen die gesetzlichen Vorschriften im Grundsatz zur Anwendung und es sind **internationale und europarechtliche Vorgaben** einzuhalten:

- **Völkerrechtliche Vorgaben** bestehen sowohl hinsichtlich technischer Anforderungen, Verhaltensregeln für VerkehrsteilnehmerInnen im Straßenverkehr, Straßenverkehrszeichen, den Güterverkehr und betreffend die nachhaltige Verkehrspolitik. Viele dieser internationalen Verträge sind vom Nationalrat mit Erfüllungsvorbehalt beschlossen worden und daher nicht unmittelbar anwendbar. Vor allem bei völkerrechtlichen Abkommen hinsichtlich technischer Vorgaben wurden oftmals auch auf einen Erfüllungsvorbehalt verzichtet. In Hinblick auf völkerrechtliche Schranken für Experimentierräume ist zunächst entscheidend, ob innerstaatliche Sachverhalte überhaupt von deren Anwendungsbereich erfasst sind. Von unmittelbar auf innerstaatliche Sachverhalte anwendbarem Völkerrecht sind Abweichungen nur im Rahmen der im jeweiligen Übereinkommen vorgesehenen Möglichkeiten zulässig.
- Ein weit engmaschigeres Netz an Vorschriften für den Verkehrs- und Mobilitätsbereich besteht im Rahmen des **Europäischen Unionsrechts**. Viele dieser Vorschriften sind zumindest teilweise auch auf den rein innerstaatlichen Verkehr (unmittelbar) anwendbar. Für unionsrechtlich vorgesehene Ausnahmen ist gegebenenfalls die Autorisation der Kommission einzuholen (Typengenehmigung; Führerscheinklassen) bzw. sind alternative Anforderungen (Einzelgenehmigung) festzulegen. Das Unionsrecht sieht aber auch selbst Möglichkeit für Abweichungen vor. So können etwa für bestimmte Zwecke („wissenschaftliche Versuchszwecke“) oder Sachverhalte, die räumlichen, zeitlichen o-

der sonstigen Einschränkungen unterliegen (Ausnahmen von gewerberechtlichen Zugangsvoraussetzungen bei geringfügigen Auswirkungen auf den Kraftverkehrsmarkt), Ausnahmen normiert werden.

- Maßnahmen, die Erwerbstätigkeit der im Verkehr tätigen UnternehmerInnen beschränken, können eine Einschränkung der Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit bedeuten. Beschränkungen von Grundfreiheiten sind nur aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt, wenn sie zur Zielerreichung geeignet sind und nicht über das erforderliche Ausmaß hinausgehen. Wichtig bei der Schaffung von Experimentierräumen ist zudem die Gewährleistung der Einhaltung von datenschutz- und wettbewerbsrechtlichen Vorgaben der EU.

Innerstaatlich stehen die **verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen** an erster Stelle. Diese beziehen kompetenzrechtliche, rechtsstaatliche und grundrechtliche Fragestellungen mit ein:

- Entschließt sich der Gesetzgeber, die Möglichkeit zu Ausnahmen für Experimentierräume in einem eigenen Gesetz zu regeln, kann durch eine Kompetenzdeckungsklausel verfassungsgesetzlich die komplexe **kompetenzrechtliche** Lage und die sich daraus im Einzelfall ergebenden diffizilen Abgrenzungsfragen überlagert werden. Kommt es aber zu keiner verfassungsgesetzlichen Anpassung der kompetenzrechtlichen Situation, so müssen die bestehenden kompetenzrechtlichen Vorgaben, insbes. bei der organisationsrechtlichen Ausgestaltung, bei der behördlichen Bewilligung und Kontrolle von Experimentierräumen Berücksichtigung finden. Als Konsequenz sind je nach relevanter Sachmaterie unterschiedliche Behörden zu involvieren. Eine vollständige Vereinheitlichung des Bewilligungssystems kann sodann nicht erfolgen; es bedarf vielmehr einer entsprechenden nach betroffenen Gesetzen ausdifferenzierten behördlichen Zuständigkeitsstruktur.
- Der Gesetzgeber ist bei der Erteilung von Ausnahmeregelungen an die **rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen** der Verfassung gebunden. Eine gesetzliche „Blanko-Ausnahme“, die eine uneingeschränkte Ausnahme aus dem Gesetz erlaubt, ist verfassungsrechtlich nicht zulässig. In diesem Sinne bedeutet das verfassungsrechtlich vorgegebene Ausnahmeverständnis eine gesetzlich konkretisierte, inhaltlich begrenzte und sachlich gerechtfertigte Abweichung von der gesetzlich aufgestellten Regel bzw. dem Regelungssystem.

- Von entscheidender Bedeutung für die konkrete Ausgestaltung einer Ausnahmeregelung sind die potenziell mit dieser in Zusammenhang stehenden **Grundrechtseingriffe**. Dafür ist zunächst zu klären, in welche grundrechtlich geschützten Rechtsgüter eine Ausnahmeregel eingreifen würde. Jede in ein Grundrecht eingreifende Maßnahme muss verhältnismäßig ausgestaltet sein, also ein legitimes öffentliches Interesse verfolgen sowie geeignet und erforderlich sein. Letztlich bedarf es im Rahmen einer Adäquanzprüfung auch der Verhältnismäßigkeit zwischen der Intensität des Grundrechtseingriffs und der Bedeutung der Maßnahme für das verfolgte öffentliche Interesse.

Im Zentrum der verfassungsrechtlichen Grenzen bei der Ausgestaltung einfachgesetzlicher Regelungen als Ausnahmeregime von bestehenden gesetzlichen Bestimmungen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich stehen **rechtsstaatliche Vorgaben**:

- Es empfiehlt sich in einem **eigenständigen Gesetz** für die Ausnahmen zusammenfassend generelle Vorgaben zu erstellen, die sodann aber für die jeweils betroffenen Gesetze einer Ergänzung durch materienspezifische Bestimmungen bedürfen. Ob diese materienspezifischen Regelungen sich in weiterer Folge in dem eigenständigen Gesetz finden oder in den jeweiligen Materiengesetzen hat zuallererst einen legitimen Wert. Für die Integration in ein eigenständiges Gesetz spricht aber die systematische Zusammengehörigkeit mit den dort allgemein aufzustellenden Grundlagen für Experimentierräume.
- Eine Ausnahme muss **quantitativ** eine **Ausnahme** bleiben. Sie darf etwa nicht dadurch zur Regel werden, wenn derart viele Ausnahmen bestehen, dass die Regel nicht mehr die Regel darstellt. Ausnahmen sind daher von vornherein auch **qualitativ** zu **begrenzen**, um **sachlich rechtfertigbar** zu sein.
- Für die gesetzliche Determinierung von Ausnahmen ist es wesentlich, dass die **Ausnahme nur in eingeschränktem Ausmaß** ermöglicht wird. Diese Einschränkung kann in verschiedener und auch mehrfacher Hinsicht erfolgen, beispielweise durch eine **räumliche, zeitliche, qualitative oder quantitative Eingrenzung**. Die konkrete Ausgestaltung der vorzusehenden Einschränkung lässt sich nicht losgelöst, sondern nur nach näherer Analyse des jeweiligen Gegenstandes der Regelung festlegen.

- Soll durch die Ausnahmeregelungen ein gewisser Spielraum geschaffen werden, um auf verschiedene Lebenssachverhalte angemessen reagieren zu können, ist es notwendig zwischen der Ermöglichung einer **Ausnahme auf Gesetzesebene** und der Schaffung der konkreten Ausnahme eine weitere Ebene vorzusehen. In diesem Fall wird eine gesetzliche vorgesehene Ausnahme erst durch eine **Verordnung** für einen generellen Adressatenkreis **oder** durch einen **Bescheid** für einen individualisierten Adressatenkreis ermöglicht. Insoweit bleibt das Legalitätsprinzip auch für Ausnahmen durch die Vollziehung von besonderer Relevanz.
- Aus der jeweiligen Zielsetzung des Experimentierraums ergeben sich auch unterschiedliche Anforderungen an die gewählte **Rechtsform** zur Schaffung von Ausnahmen. Unterschiede entstehen je nachdem, ob etwa die Funktionsfähigkeit von Technologien oder Mobilitätsmodellen Gegenstand des Tests sind, oder der geänderte Rechtsrahmen und dessen Auswirkungen auf das Verkehrsgeschehen. Soll durch die Bewilligung nur einzelnen Berechtigten die Abweichung von bestehenden Normen erlaubt werden, damit diese etwa gewisse Technologien oder Geschäftsmodelle erproben können, bietet sich eine Ausnahmeerteilung in **Bescheidform** an.
- Eine Ausnahme von der allgemein geltenden Regel bedeutet immer auch eine Abweichung von dieser. Diese Differenzierung bedarf der **sachlichen Rechtfertigung**. Der gesetzlichen Entscheidung über **Zielsetzungen der Erprobungen** wohnt ein demokratisches Element inne. Die wesentliche Ausrichtung (und der damit verbundenen Einschränkung) erfolgt somit auf gesetzlicher Ebene und dient damit auch der sachlichen Rechtfertigung; der Verwaltung steht es sodann nicht frei Erprobungen und damit in Zusammenhang stehende Ausnahmen aus Gesetzen zu anderen als den vorgegebenen Zwecken zuzulassen.
- Soweit die jeweiligen Gesetze andere regulatorische Problemstellungen adressieren, bedarf es **eigenständiger Ausnahmeregelungen** für die relevanten, die sich auf die jeweilige Problemstellung beziehen. Nur so kann eine **spezifisch sachliche Rechtfertigung erzielt** werden. Ausnahmeregelungen haben ebenso materienspezifisch grundrechtliche Zielsetzungen zu beachten und deren Schutz trotz Ausnahmeregelung in ausreichendem Umfang **verhältnismäßig** zu gewährleisten. Auf Basis der festgestellten Gefahrenpotentiale sind **konkrete Vorkehrungen zu deren Vermeidung** oder Minimierung durch die Behörde zu treffen. Dies kann die Festsetzung individueller Anforderungen erforderlich machen, etwa durch die Erteilung von Auflagen oder das vorsehen besonderer Kennzeichnungs- und Sicherheitsvorschriften. Die Ermittlung der im

konkreten Fall sinnvollen zusätzlichen Maßnahmen wird oftmals die Beiziehung eines/einer Experten/Expertin zur Beurteilung betriebs- und verkehrssicherheitstechnischer Fragen erfordern.

- Aus rechtsstaatlichen Erwägungen sollen **Ausnahmeregelungen keine Umgehung** bestehender gesetzlicher Vorschriften zu ermöglichen. Zunächst ist zu bestimmen, ob im Zusammenhang mit den relevanten einfachgesetzlichen Themenbereichen überhaupt **Ausnahmebedarf** besteht oder die bestehenden gesetzlichen Spielräumen und Ausnahmeregelungen entsprechende Flexibilität gewähren. Nur wenn Anwendungsfälle relevant werden, die nicht bereits im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Regelungen erprobt werden können, wird die Frage nach den Möglichkeiten einer Ausnahmeschaffung relevant.
- Eine zentrale Rolle zur Einschränkung der durch Ausnahmebestimmungen geschaffenen Experimentierräume stellen die **Ziele des jeweiligen Gesetzes** dar. Die gesetzliche Bindung 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 nicht zulässige – unbeschränkte Ausnahme aus einem Rechtsbereich zu ermöglichen.
- Die 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. Durch die gesetzliche Festlegung von Zwecken, zu denen Erprobungen durchgeführt werden können, findet eine Beschränkung des Spielraums der Verwaltung statt.
- Es bedarf einer **Festlegung jener gesetzlichen Bestimmungen, von denen eine Ausnahme erfolgen soll**, etwa durch Nennung bestimmter Paragraphen oder Gesetzesabschnitte, Themenbereiche oder Überbegriffe.
- Der Gesetzgeber kann durch Aufzählung bestimmter Fälle den Kreis der möglichen Ausnahmen beschränken. Dabei kann weiter unterschieden werden, ob Ausnahmen ausschließlich in den angeführten Fällen (taxative Aufzählung) oder auch in ähnlich gelagerten möglich sein soll (demonstrative Aufzählung). Möglich ist es aber auch Ausnahmen ohne Aufzählungen in Form einer Generalklausel zu normieren. In Hinblick auf Experimentierräume empfiehlt sich eine **demonstrative Aufzählung**, die zumindest bestimmte Anhaltspunkte für die Ausrichtung der Ausnahme gibt.

- Trotz der weitgehenden Determinierung der Ausnahmen auf gesetzlicher Ebene, können unterschiedliche inhaltliche und prozedurale Spielräume für die Behörde bestehen bleiben. Diese ergeben sich etwa durch die Verwendung **unbestimmter Gesetzesbegriffe** („im öffentlichen Interesse“). Auch kann es der Behörde überlassen bleiben, ob im Einzelfall bei Vorliegen der Voraussetzungen ein Anspruch auf Ausnahmeerteilung besteht. Liegt die Erteilung der Ausnahme im **Ermessen der Behörde**, ist die gesetzliche Ausgestaltung als „Kann-Bestimmung“ vorzusehen. Flexibilität kann der Behörde auch dahingehend zukommen, in dem sie auf Basis der gesetzlichen Ausnahmekonzeption festlegen kann, von welchen Bestimmungen konkret ausgenommen werden soll.

- Den **prozeduralen Vorgaben** hinsichtlich der Erteilung von Ausnahmen kommt vor allem in Bezug auf Regelungsgebiete, in denen eine exakte inhaltliche Determinierung nicht möglich ist, erhöhte Bedeutung zu. Vor Erteilung der Ausnahme ist ein ausreichendes Ermittlungsverfahren durchzuführen, in dem die maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen festgestellt werden müssen. Mögliche Vorschriften über die gesetzlichen Entscheidungsgrundlagen, die nicht in den Spielraum der Behörde fallen, sind etwa
 - die Frist zur Entscheidung,
 - Maßnahmen zur verstärkten Einbindung der Öffentlichkeit sowie solche, die zur Transparenz des Verfahrens beitragen (z.B. Kundmachung des geplanten Experimentierraums vor Ausnahmeerteilung),
 - die Einbindung zusätzlicher Akteure (Sachverständige, Interessensvertretungen),
 - die Festlegung jedenfalls zu prüfender Anforderungen
 - die Nennung zu beachtender Zielsetzungen,
 - gewisse einschränkende Maximalvorgaben hinsichtlich der zu tätigen Entscheidungen hinsichtlich des bewilligungsfähigen Zeitraums, Areals oder der Anzahl der Erprobungen sowie
 - Kontroll- und Evaluierungsverpflichtungen.

- Wichtig ist es, dass für die Behörden auch während der Durchführung der Tests, die gesetzliche Möglichkeit und Verpflichtung zur **Kontrolle der Einhaltung bestehender Vorgaben** durch die AntragstellerInnen oder die AdressatInnen der Verordnung bestehen. Die **Evaluation der Tests** kann beispielsweise an eine (regelmäßige) Berichtspflicht der die Erprobung durchführenden Akteure gekoppelt werden. Dem Charakter

der Experimentierräume entsprechend ist zudem die verpflichtende Vorschreibung einer **abschließenden Evaluierung** – vor allem in Hinblick auf die für zukünftige gesetzliche Regelungen gewonnenen Erkenntnisse – eine relevante Option.

2. Anforderungsprofil für eine Umsetzung von Experimentierräumen im Verkehrs- und Mobilitätsrecht

Aus der bestehenden rechtswissenschaftlichen Analyse ergibt sich daher folgendes Schema als Anforderungsprofil für eine Umsetzung von Experimentierräumen im Verkehrs- und Mobilitätsrecht:

- **Einhaltung völker- und unionsrechtlicher Vorgaben bei der Ausgestaltung von Experimentierräumen**
 - Bestehende völker- und unionsrechtlicher Ausnahmen können wahrgenommen werden, gegebenenfalls bestehen dafür spezielle prozedurale und inhaltliche Anforderungen

- **Kompetenzrechtliche Vorgaben**
 - Aufgrund der zersplitterten Kompetenzlage im Verkehrs- und Mobilitätsrecht bestehen folgende Optionen:
 - Vereinheitlichung durch verfassungsgesetzliche Kompetenzdeckungsklausel in einem eigenen Gesetz für Experimentierräume
 - Berücksichtigung bestehender Abgrenzungen bei der organisationsrechtlichen Ausgestaltung in Hinblick auf die behördliche Bewilligung und Kontrolle von Experimentierräumen (Involvierung unterschiedlicher Behörden)

- **Rechtsstaatliche Vorgaben**
 - Experimentierräume bedürfen einer gesetzlichen Regelung von Ausnahmen. Es handelt sich dabei um Ausnahmen innerhalb des Anwendungsbereichs des Gesetzes, die sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig sein müssen.
 - Instrumente der Ausnahmefestlegung: Gesetz/VO/Bescheid
 - Zielbindung:
 - Allgemeine Ziele für Experimentierräume
 - Identifikation und Berücksichtigung materienspezifische Ziele (etwa Verkehrs- und Betriebssicherheit)
 - Rechtsstaat und Legistik:
 - Generelle Vorgaben als Grundlagen für Ausnahmen in eigenem Gesetz

- Generelle Ausnahmekonzeption: Nennung bestimmter Paragraphen oder Gesetzesabschnitte, Themenbereiche oder Überbegriffe
 - Definieren des Personenkreises der möglichen Ausnahmen: Generalklausel, taxative oder demonstrative Aufzählung oder individuelle Ausnahmekonzeption
 - Gesetzliche Ausnahmeregelungen müssen hinreichend klar und bestimmt sein.
- Eine bloße Eröffnung eines allgemeinen Spielraums an die Verwaltung ist als formalgesetzliche Delegation verfassungsrechtlich unzulässig.
 - In Hinblick auf die Anwendung der Ausnahmebestimmungen durch die Verwaltung bedarf es gesetzlicher Regelungen, die betroffenen Personen Rechtsschutz gewähren.
- **Grund- und Menschenrechtliche Vorgaben**
 - Potentiell betroffene Grundrechte identifizieren
 - Gewährleistung des Schutzes dieser Grundrechte
 - Eingriffe nur zu legitimem Zweck (öffentliches Interesse), zur Zielerreichung geeignet, erforderlich, verhältnismäßig (Adäquanzprüfung)
- **Einschränkungen**
 - Räumliche Einschränkungen: bestimmter Straßenabschnitt, Kennzeichnungspflicht
 - Zeitliche Einschränkungen: Erprobung muss zeitlich beschränkt sein, Höchstdauer gesetzlich vorgegeben, Verlängerung/Wiederholung potentiell möglich
 - Quantitative Einschränkung: Einschränkung der absoluten oder relativen Zahl der Straßen/Straßenabschnitte/Versuche; Wahrung des Verhältnisses Regel – Ausnahme
 - Qualitative Einschränkung: Inhaltliche Einschränkung auf Straßentypen (Landstraßen)
- **Verfahren**
 - Konkrete Festlegung des Verfahrens zur Ausnahmeerteilung/-erlassung
 - Spezifische verfahrensrechtliche Anforderungen, insbes.
 - die Entscheidungsfrist,
 - Maßnahmen zur verstärkten Einbindung der Öffentlichkeit bzw. Transparenz des Verfahrens beitragen,

- die Einbindung zusätzlicher Akteure (Sachverständige, Interessensvertretungen),
- die Festlegung jedenfalls zu prüfender Anforderungen,
- ausreichendes Ermittlungsverfahren
- Kontroll- und Evaluierungsverpflichtungen
 - Strafbestimmungen
 - Möglichkeit zur vorzeitigen Beendigung
- Verfahren nach Abschluss der Erprobung: Evaluierung, Übernahme in Regelbetrieb

▪ **Einfachgesetzliche Themenstellungen**

- Kraftfahrrecht
 - Kompetenz: Gesetzgebung und Vollziehung beim Bund, mittelbarer Bundesverwaltung
 - Primäre Ziele: Verkehrs- und Betriebssicherheit iZm Kfz
 - Potentielle Grundrechtseingriffe: Recht auf Leben (Art 2 EMRK) und Körperliche Unversehrtheit (Art 8 EMRK); keine unverhältnismäßige Gefahr für Leib und Leben der StraßenverkehrsteilnehmerInnen
 - Ausnahmebedarf für Erprobungen; Ausnahmekonstellation: Ausnahmen für individuelle Berechtigte (Bescheid)
 - Anforderungen: qualitative Mindestanforderungen an zu testende Fahrzeuge; besondere Anforderungen an TestfahrerInnen; Informationen hinsichtlich allfälliger Gefahren an andere StraßenteilnehmerInnen
 - Verfahren: Durchführung eines ausreichenden Ermittlungsverfahrens (maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen); Testfahrt im Beisein der Behörde; evtl Beiziehung eines/einer Experten/Expertin zur Beurteilung betriebs- und verkehrssicherheitstechnischer Fragen; Erteilung von Auflagen; besonderer Kennzeichnungs- und Sicherheitsvorschriften; Kontrolle und Evaluation während Erprobung; Rechtsschutz von betroffenen Personen; Nach Ablauf der Erprobungsdauer (Abschlussevaluierung, Überführung in den „Regelbestand“ der österreichischen Rechtsordnung)
- Straßenverkehrsrecht
 - Kompetenz: Gesetzgebung Bund, Vollziehung Länder (Durchführungsverordnungen durch den Bund); örtlichen Straßenpolizei im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde
 - Primäres Ziel: Verkehrssicherheit

- Potentielle Grundrechtseingriffe: Recht auf Leben (Art 2 EMRK) und körperliche Unversehrtheit (Art 8 EMRK); keine unverhältnismäßige Gefahr für Leib und Leben der StraßenverkehrsteilnehmerInnen durch Ausnahme
 - Ausnahmebedarf für Erprobungen besteht; Ausnahmekonstellation: Generelle Ausnahmen (Verordnung) und Ausnahme für individuelle Berechtigte (Bescheid)
 - Anforderungen: qualitative Mindestanforderungen an zu testende Fahrzeuge; besondere Anforderungen an TestfahrerInnen; Information hinsichtlich allfälliger Gefahren an andere StraßenteilnehmerInnen; zusätzliche allgemeine Vorschriften zur Erhöhung der Verkehrssicherheit (Helmpflicht); hinreichenden Kennzeichnung des Experimentierraums
 - Verfahren: Durchführung eines ausreichenden Ermittlungsverfahrens; Testfahrt im Beisein der Behörde; ein positives Gutachten eines Sachverständigen für Verkehrssicherheit; Einbindung der Öffentlichkeit (Anrainer, Kundmachung geplanter Versuche); Kontrolle und Evaluation während Erprobung; Rechtsschutz von betroffenen Personen; Nach Ablauf der Erprobungsdauer (Abschlussevaluierung, Überführung in den „Regelbestand“ der österreichischen Rechtsordnung)
- Straßenrecht
 - Kompetenz: Gesetzgebung und Vollziehung je nach Straße bei Bund oder Ländern, Bundesstraßen (Bund)
 - Primäre Ziele: Erhaltung eines guten Zustandes der Straßen, Befriedigung des Verkehrsbedürfnisses der Allgemeinheit, Wirtschaftlichkeit des Straßenbaus
 - Potentielle Grundrechtseingriffe: Recht auf Leben (Art 2 EMRK) und körperliche Unversehrtheit (Art 8 EMRK); Eigentum (Enteignungen); keine unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffe
 - kein Ausnahmebedarf; Beachtung der jeweiligen inhaltlichen und prozeduralen Vorgaben
- Personenbeförderung und Kraftfahrlinienrecht
 - Kompetenz: Gesetzgebung und Vollziehung in Angelegenheiten des Gewerbes beim Bund; je nach Straße bei Bund oder Ländern, Bundesstraßen (Bund)

- Primäre Ziele: Sicherung der Qualität der Dienstleistungen und der Qualifikation der Gewerbetreibenden, Versorgung der Allgemeinheit mit Verkehrsdienstleistungen
 - Potentielle Grundrechtseingriffe: Erwerbsfreiheit; keine unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffe; Gleichheitssatz, sachliche Rechtfertigung für (Un-)Gleichbehandlung
 - Ausnahmebedarf für Erprobungen besteht; Ausnahmekonstellation: Ausnahmen für individuelle Berechtigte
 - Anforderungen: Bestehen eines öffentlichen Interesses an der Erprobung; die Verwirklichung bestimmter Ziele (nachhaltiger Verkehr, Reduzierung des CO² Ausstoßes); Anforderungen zur Gewährleistung der Sicherheit der Fahrgäste; zeitliche und räumliche Einschränkungen; inhaltliche Einschränkungen (nur Abweichungen von Haltestellenpflicht)
 - Verfahren: Durchführung eines ausreichenden Ermittlungsverfahrens; Einbindung von Sachverständigen und Interessensvertretungen; Vorgabe von alternativen Ausübungsschranken (Mindestpreis); Kontrolle und Evaluation während Erprobung; Rechtsschutz von betroffenen Personen
 - Nach Ablauf der Erprobungsdauer (Abschlussevaluierung, Überführung in den „Regelbestand“ der österreichischen Rechtsordnung)
- Datenschutzrecht
 - Kompetenz: Gesetzgebung und Vollziehung für das Datenschutzrecht ab 2020 vollständig beim Bund
 - Potentielle Grundrechtseingriffe: Grundrecht auf Datenschutz; Einhaltung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit; inhaltliche Einschränkungen oder die Gewährleistung der Einhaltung von geeigneten technischen und organisatorischen Maßnahmen
 - Bestehende Ausnahme für wissenschaftliche Forschungszwecke:
 - Einwilligung betroffener Personen; Schaffung einer sondergesetzlichen Ermächtigungsgrundlage; Genehmigung der Datenschutzbehörde; Ausnahme für wissenschaftliche Einrichtungen unter Einhaltung administrativer Vorgaben des FOG
- Elektromobilität
 - Kompetenz: Querschnittsmaterie (verschiedene kompetenzrechtliche Anknüpfungspunkte), es bestehen sowohl Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen des Bundes als auch der Länder

- Ziel: Förderung und Privilegierung des Einsatzes von E-Fahrzeugen als umweltfreundlicher Antriebsform sowie materienspezifische Zielsetzungen (Verkehrs- und Betriebssicherheit, Umweltschutz)
 - Potentielle Grundrechtseingriffe: Gleichheitssatz; sachliche Rechtfertigung für (Un-)Gleichbehandlung von Elektrofahrzeugen
 - Bestehende Regelungen stellen vielfach Begünstigungen oder Ausnahmen für Elektromobilität dar; weitere Ausnahmen denkbar, Möglichkeiten richten sich nach der jeweils betroffenen Sachmaterie (Kraftfahrrecht, Straßenverkehrsrecht, etc)
- Haftungsrecht
- Kompetenz: Gesetzgebung und Vollziehung für das Zivilrechtswesen beim Bund
 - Ziel: Gewährleistung eines Ausgleichs für den erlittene Schäden
 - Potentielle Grundrechtseingriffe: Schadenersatzansprüche bei Verletzung verschiedener grundrechtlich geschützter Rechtsgüter (Leben, Eigentum, Privatsphäre); stärkerer Schutz von Rechtsgütern durch Schutzgesetze möglich; Verpflichtung zu erhöhter Haftpflichtversicherung zur Absicherung der Befriedigung allfälliger Schadenersatzansprüche
 - Sachgerechte Lösung „neuer“ haftungsrechtlicher Fragestellungen im Zusammenhang mit Technologien und Mobilitätskonzepten im Verkehr- und Mobilitätsbereich möglich; kein Ausnahmebedarf

Bibliographie

Agrarwal, Playing in the Regulatory Sandbox, NYU Journal of Law & Business 2018

ASIC, Regulatory Guide RG 257 Testing fintech products and services without holding an AFS or credit licence 2017

Atzenhofer, Abbiegen bei Rot ist nach Minister-Abgang vorerst passé, 29.5.2019, Kurier.

Australian Securities & Investments Commission, Fintech regulatory sandbox, asic.gov.au/for-business/innovation-hub/fintech-regulatory-sandbox/ (25. 7. 2019)

Australian Securities & Investments Commission, Regulatory Guide RG 257 Testing fintech products and services without holding an AFS or credit licence (2017).

Bachmann, Straßenpolizei- und Kraftfahrrecht, in *Bachmann* ua (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht¹² (2018)

Baer, Rechtssoziologie. Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung³ (2017)

Bauer (Hrsg), Handbuch Verkehrsrecht (2009)

Bauer/Vergreiner, Europarecht in *Bauer* (Hrsg), Verkehrsrecht

Baumgartner, Straßenrecht, in *Bachmann* ua (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht¹¹ (2016)

Becker/Bull/Seewald (Hrsg), Festschrift für Werner Thieme zum 70. Geburtstag (1993).

Berka, Verfassungsrecht⁷ (2018)

Bieback, Beobachtungs- und Evaluationsaufträge an den Gesetzgeber in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Zeitschrift für Rechtssoziologie 2018, 42–59.

Bieber/Maiani, Europäisches Verkehrsrecht – Die Rechtspraxis sämtlicher Verkehrsträger (2015)

Bouska, StVO. Straßenverkehrsordnung¹⁹ (2001)

Bresich/Dopplinger/Dörnhöfer/Kunnert/Riedl, DSGVO (2018)

Broughel, What the United States Can Learn from the European Commission's Better Regulation Initiative, Eur. J. Risk Reg. 2015, 380

Budgetdienst, Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung 2017 2018

Bundesamt für Justiz, Empfehlung des Bundesamts für Justiz zur Formulierung von Evaluationsklauseln (2012)

Bundesamt für Justiz, Empfehlung des Bundesamts für Justiz zur Formulierung von Evaluationsklauseln (2012).

Bundesamt für Justiz, Übersicht über Evaluationsklauseln im Bundesrecht, bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation/materialien/uebersicht.html (14. 6. 2019)

Bundesamt für Justiz, Übersicht über Evaluationsklauseln im Bundesrecht, bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation/materialien/uebersicht.html (25. 7. 2019).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Reallabore: Zukunftsweisendes Instrument der Wirtschaftspolitik? bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Monatsbericht/Monatsbericht-Themen/01-2017-zur-diskussion.pdf?__blob=publicationFile&v=8

Bussjäger, Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem: Das Deregulierungsgesetz 2001, *ÖJZ* 2004, 701.

Bussmann, Erfahrungen aus der Schweiz mit "Sunset Legislation", in Land Oberösterreich (Hrsg), *Linzer Legistik-Gespräche* am 9. und 10. November 2017. Generalthemen: Sprachliche Gestaltung von Gesetzestexten und Sunset Legislation (2018) 131–146

Bussmann, Rechtsetzung unter Unsicherheit, *Leges* 1992, 39

Chase/Schlosser, Better Regulation - An Ongoing Journey, *Eur. J. Risk Reg.* 2015, 378

Consumer Financial Protection Bureau, Policy on No-Action Letters and the BCFP Product Sandbox (2018)

Deutsche Bundesregierung, Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch 2008

Deutsche Bundesregierung, Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung (2006)

Dohr/Pollirer/Weiss/Knyrim, *DSG*² § 2

EBA, Discussion Paper on the EBA's approach to financial technology (FinTech)

Ehlotzky, Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention im Lichte der Grundfreiheiten (2011)

Eilmansberger/Jaeger in *Jaeger/Stöger* (Hrsg), *EUV/AEUV Art 4 AEUV*

Ennöckl, Der Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Datenverarbeitung (2014)

ESMA/EBA/EIOPA, Fintech: Regulatory sandboxes and innovation hubs.

Europäische Kommission, Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung, *COM(2015) 215 final* (2015)

Europäische Kommission, Better Regulation Guidelines, SWD(2017) 350 (2017)

Europäische Kommission, Clean energy for all Europeans (2019)

Europäische Kommission, Decision of the President of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board, COM(2015) 3263 2015

Europäische Kommission, FinTech-Aktionsplan: Für einen wettbewerbsfähigeren und innovativeren EU Finanzsektor, COM(2018) 109 final (2018)

Europäische Kommission, Impact Assessment Board Report for 2013 (2013)

Europäische Kommission, Intelligente Regulierung in der Europäischen Union, KOM(2010) 543 endg

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung, KOM(2002) 276 final (2002)

Europäische Kommission, Planning and proposing law, ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law_en#how-their-scope-is-defined (25. 7. 2019)

Europäische Kommission, REFIT Platform, ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_en (25. 7. 2019)

Europäische Kommission, Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften, COM(2012) 746 final (2012)

Europäische Kommission, Regulatory Scrutiny Board, ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en (25. 7. 2019).

European Banking Authority, Discussion Paper on the EBA's approach to financial technology (FinTech) (2017)

European Securities and Markets Authority/European Banking Authority/European Insurance and Occupational Pensions Authority, Fintech: Regulatory sandboxes and innovation hubs (2018)

Fehling, in *von der Groeben/Schwarze/Hatje*, Art 90 AEU

Feik, Gewerberecht in *Bachmann* ua (Hrsg), *Besonderes Verwaltungsrecht*¹² (2018) 241

Financial Conduct Authority, Applying to the Regulatory Sandbox, fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/prepare-application (25. 7. 2019)

Financial Conduct Authority, Cohort 5, fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/cohort-5 (25. 7. 2019).

Financial Conduct Authority, Regulatory Sandbox (2015)

Financial Conduct Authority, Regulatory sandbox lessons learned report (2017)

Forgó, Datenschutzrechtliche Fragestellungen des autonomen Fahrens, in *Oppermann/Stender-Vorwachs* (Hrsg), Autonomes Fahren – Rechtsfolgen, Rechtsprobleme, technische Grundlagen (2017)

Forgo/Zöchling-Jud, Das Vertragsrecht des ABGB auf dem Prüfstand: Überlegungen im digitalen Zeitalter. Gutachten (2018)

Frankl-Templ, Das Elektromobilitätspaket 2017, ZVR 2017

Frankl-Templ, Elektromobilität und Recht (2017)

Friedmann, Sinking the safe harbour with the legal certainty of strict liability in sight, *Journal of Intellectual Property Law & Practice* 2014, 148–155

Grimm/Maihofer (Hrsg), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik (1988)

Grubmann, Geschichte des österreichischen Kraftfahrrechts im Kontext internationaler Übereinkommen über den Straßenverkehr, ZVR 2015

Hallatt/Bailey/Sivaramakrishnan/Robinson/Anderson, Overview of Regulatory Sandbox Regimes in Australia, Hong Kong, Malaysia, Singapore, and the UK, law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2016/12/overview-regulatory-sandbox-regimes-australia-hong-kong-malaysia

Halpern/LeCavalier/Calvillo/Pietsch, Test-Bed Urbanism, *Public Culture* 2013

Handbuch der Rechtssetzungstechnik. Teil 1: Legistische Richtlinien 1990 (1990)

Harnoncourt, Haftungsrechtliche Aspekte des autonomen Fahrens in *J. Eisenberger/Lachmayer/G. Eisenberger*, Autonomes Fahren und Recht (2017)

Hauenschild, Straßenverkehr und Kompetenzverteilung (2002)

Hauenschild, Übertragung der ehemaligen Bundesstraßen B auf die Länder – Probleme und Rechtsfragen, ZVR 2003

Hauer in *Korinek/Holoubek et al* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, Art 12/1 Z 5 (2018)

Hauer, Luftreinhaltung und Straßenpolizei Eine Kompetenzabgrenzung, ZVR 2017

Heinfellner, Sachstandsbericht Mobilität und mögliche Zielpfade zur Erreichung der Klimaziele 2050 mit dem Zwischenziel 2030. Endbericht (2019)

Heinfellner/Ibesich/Lichtblau/Stranner/Svehla-Stix/Vogel/Wedler/Winter, Sachstandsbericht Mobilität. Mögliche Zielpfade zur Erreichung der Klimaziele 2050 mit dem Zwischenziel 2030 (2019)

Hiesel, Rechtsstaatliche Anforderungen an die Erkennbarkeit von unrechtmäßigem Verhalten im Straßenverkehrsrecht und das Erkenntnis VfGH 29. 6. 2001, V 98/99 in ZVR 2002, 110

Hilgendorf, Automatisiertes Fahren und das Recht, ZVR 2015

Hoffmann-Riem, Experimentelle Gesetzgebung, in *Becker/Bull/Seewald* (Hrsg), Festschrift für Werner Thieme zum 70. Geburtstag (1993) 55–70.

Hoffmann-Riem, Innovation und Recht, Recht und Innovation. Recht im Ensemble seiner Kontexte (2016)

Hoffmann-Riem, Wirkungsorientierte Rechtswissenschaft, Zeitschrift für Rechtssoziologie 2018, 20–41.

Hong Kong Monetary Authority, Fintech Supervisory Sandbox (FSS), hkma.gov.hk/eng/key-functions/international-financial-centre/fintech-supervisory-sandbox.shtml (25. 7. 2019).

Horn, Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz (1989)

Hugger, Der Test als Instrument zur Verbesserung von Gesetzen. Forschungsstand und Konturen einer Theorie (1978)

I. Eisenberger, Innovation im Recht 176 (2016)

I. Eisenberger, Drohnen in den Life Sciences: Das Luftfahrtgesetz zwischen Gefahrenabwehr und Chancenverwirklichung, ÖZW 2016

I. Eisenberger/Gruber/Huber/Lachmayer, Automatisiertes Fahren: Komplexe regulatorische Herausforderungen, Zeitschrift für Verkehrsrecht 2016

I. Eisenberger/Lachmayer/G. Eisenberger (Hrsg), Autonomes Fahren und Recht (2017)

I. Eisenberger/Hödl/Huber/Lachmayer/Mittermüller „Smart Farming“ – Rechtliche Perspektiven, in *Norer/Holzer* (Hrsg), Agrarrecht. Jahrbuch 2017. Perspektiven des Agrarrechts. Festgabe für Manfred Welan (2017)

I. Eisenberger/Lachmayer/San Nicolò, Verfahren zur Durchführung von Testfahrten automatisierter Fahrzeuge, ZTR 2018, 67–78

- Information Commissioner's Office*, Criteria Indicators, ico.org.uk/media/for-organisations/documents/2614572/sandbox-criteria-indicators-201903.pdf (25. 7. 2019)
- Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment (IA) (2005)
- Interinstitutionelle Vereinbarung "Bessere Rechtsetzung", ABI C 2003/321, 1
- Interinstitutionelle Vereinbarung vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung, ABI L 2016/123, 1
- Jung*, in *Calliess/Ruffert*, Art 90 AEUV
- Kahl*, Der öffentliche Personennahverkehr auf dem Weg zum Wettbewerb (2005)
- Kießling*, Beobachtungs- und Evaluationsaufträge an den Gesetzgeber in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Kommentar zu Karl-Jürgen Bieback, Zeitschrift für Rechtssoziologie 2018, 60–68
- Kindermann*, Entwicklungsstand legislativer Richtlinien im deutschsprachigen Raum, in *Öhlinger* (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung. Legislative Richtlinien in Theorie und Praxis (1982) 211–231
- King/Huseynli/MacGibbon*, Wellbeing frameworks for the Treasury 18/01 (2018)
- Kloepfer*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, VVDStRL 40 (1982) 63
- Kneihs/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2013)
- Knorr-Cetina*, Epistemic cultures. How the sciences make knowledge³ (2003)
- Kofler*, Handbuch CMR-Transportrecht (2013)
- Komisja Nadzoru Finansowego*, The KNF is launching its Regulatory Sandbox, knf.gov.pl/knf/en/komponenty/img/KNF_REGULATORY_SANDBOX.pdf (25. 7. 2019)
- Körber*, Experimentelle Rechtsetzung im Bundesrecht: ein Überblick, bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/evaluation/materialien/experimentelle-rechtsetzung-d.pdf
- Körber*, Experimentelle Rechtsetzung, Leges 2015, 385–402
- Kouroutakis*, The Constitutional Value of Sunset Clauses. An historical and normative analysis (2016)
- Kunnert*, Datenschutz in Fragen & Antworten (2019)
- Lachmayer* in *Knyrim* (Hrsg), DatKomm Art 1 (2019)

Lachmayer, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, in *Eisenberger/Lachmayer/Eisenberger* (Hrsg), Autonomes Fahren und Recht (2017) 71–90

Lachmayer, Verkehrsrecht. Rechtsstaatliche Defizite der Regelungen zu Testfahrten, in *Eisenberger/Lachmayer/Eisenberger* (Hrsg), Autonomes Fahren und Recht (2017) 147–168

Lachmayer, Von Testfahrten zum regulären Einsatz automatisierter Fahrzeuge. Verkehrsrechtliche Herausforderungen, ZVR 2017, 515–520

Lachmayer/Souhrada-Kirchmayer, Datenschutzrecht in der wissenschaftlichen Forschung, ZFHR 2018

Lammers/Diestelmeier, Experimenting with Law and Governance for Decentralized Electricity Systems: Adjusting Regulation to Reality? Sustainability 2017, 212

Land Oberösterreich (Hrsg), Linzer Legistik-Gepräche am 9. und 10. November 2017 (2018)

Lehner/Lachmayer, Datenschutz im Verfassungsrecht in *Bauer/Reimer* (Hrsg) Handbuch Datenschutzrecht (2009)

Lenhart-Roth/Karin/Wagner, Gesetzevaluation und Wirkungsforschung im Sozialrecht: Eine problemorientierte Betrachtung aus den Niederungen von Auftragsforschung und Wirkungsanalyse im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, Zeitschrift für Rechtssoziologie 2018, 112–139

Lepeley, Bhutan's Gross National Happiness: An Approach to Human Centred Sustainable Development, South Asian Journal of Human Resources Management 2017, 174–184

Lietuvos Bankas, Lithuania's financial regulator launches its regulatory sandbox, [lb.lt/en/news/lithuania-s-financial-regulator-launches-its-regulatory-sandbox](https://www.lb.lt/en/news/lithuania-s-financial-regulator-launches-its-regulatory-sandbox) (25. 7. 2019).

Linklaters, Spain gives greenlight to the law creating a regulatory sandbox, [linklaters.com/en/insights/blogs/fintechlinks/2019/spain-gives-greenlight-to-the-law-creating-a-regulatory-sandbox](https://www.linklaters.com/en/insights/blogs/fintechlinks/2019/spain-gives-greenlight-to-the-law-creating-a-regulatory-sandbox) (25. 7. 2019).

Lötscher, Evaluationsklauseln: Überlegungen aus gesetzesredaktioneller Sicht, Leges 2005.

Lowi, The end of liberalism. The second republic of the United States² (1979)

Lutz, Rechtliche Herausforderungen aus deutscher Perspektive, in *I. Eisenberger/Lachmayer/G. Eisenberger* (Hrsg), Autonomes Fahren und Recht (2017)

Maaß, Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen: zugleich ein Beitrag zu § 7a BerlHG (2001)

Maaß, Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen. Zugleich ein Beitrag zu § 7a BerlHG 863 (2001)

Mader, Experimentelle Gesetzgebung, in *Grimm/Maihofer* (Hrsg), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik (1988) 211–221.

Magyar Nemzeti Bank, Innovation and Stability. Overview of Fintech in Hungary, mnb.hu/letoltes/consultation-document.pdf (25. 7. 2019)

Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹¹ (2015)

Mayer/Muzak, B-VG⁵ (2015)

Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV

Merli, Das Asylrecht als Experimentierfeld: Einführung, in *Merli/Pöschl* (Hrsg), Das Asylrecht als Experimentierfeld. Eine Analyse seiner Besonderheiten aus vergleichender Sicht (2017) 1–12

Merli/Pöschl (Hrsg), Das Asylrecht als Experimentierfeld. Eine Analyse seiner Besonderheiten aus vergleichender Sicht (2017)

Merli/Pöschl, Das Asylrecht als Experimentierfeld: Schlussfolgerungen, in *Merli/Pöschl* (Hrsg), Das Asylrecht als Experimentierfeld. Eine Analyse seiner Besonderheiten aus vergleichender Sicht (2017) 205–221

Meßerschmidt, Gesetzgebungsermessen (2000).

Meuwese, Regulatory Scrutiny in Transition, *Eur. J. Risk Reg.* 2015, 359–360

Monetary Authority of Singapore, Consultation Paper on Sandbox Express (2018)

Monetary Authority of Singapore, FinTech Regulatory Sandbox Guidelines (2016)

Monetary Authority of Singapore, Regulatory Sandbox, mas.gov.sg/Singapore-Financial-Centre/Smart-Financial-Centre/FinTech-Regulatory-Sandbox.aspx (25. 7. 2019)

Muzak in *Jaeger/Stöger* (Hrsg), EUV/AEUV Art 90 AEUV

Muzak in *Jaeger/Stöger* (Hrsg), EUV/AEUV Art 93 AEUV

Muzak, Verkehrsbeschränkungen zwischen IG-L und StVO, *ZVR* 2012

National Environment Agency, Active Sandbox Experiments, nea.gov.sg/industry-transformation-map/regulatory-sandbox/active-sandbox-experiments (25. 7. 2019)

National Environment Agency, Guidelines - Regulatory Sandbox for Environmental Services (2018)

Nationaler Normenkontrollrat, Bürokratieabbau. Bessere Rechtsetzung. Digitalisierung. Erfolge ausbauen – Rückstand aufholen (2017)

New Zealand Treasury, The Wellbeing Budget (30.5.2019)

Norbert Wimmer, Materiales Verfassungsverständnis (1971)

Norer/Holzer (Hrsg), Jahrbuch Agrarrecht (2017)

Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis (1982).

Öhlinger, Zur Kompetenzlage auf dem Gebiet des Straßenverkehrs II, ZVR 1979, 257

Öhlinger, Zur Kompetenzlage auf dem Gebiet des Straßenverkehrs, ZVR 1978, 321

Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹² (2019)

Piska/Völkel, Blockchain und Kryptorecht, ZTR 2017, 97–103

Pöschl, § 14 - Gleichheitsrechte, in *Merten/Papier* (Hrsg), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII (2014)

Primosch, Gesetze mit Ablaufdatum rütteln an der Rechtssicherheit, Die Presse (21.02.2015)

Purnhagen/Feindt, Better Regulatory Impact Assessment. Making Behavioural Insights Work for the Commission, Eur. J. Risk Reg. 2015, 361

Purnhagen/Feindt, Better Regulatory Impact Assessment. Making Behavioural Insights Work for the Commission, Eur. J. Risk Reg. 2015, 361.

Pürstl, StVO¹⁴ (2015)

Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts⁵ (2013)

Roubik, Automatisiertes Fahren auf Straßen mit öffentlichem Verkehr. Rechtliche Rahmenbedingungen im Vergleich (2018)

Roubik, Automatisiertes Fahren, der Weg zur Testerlaubnis. Viele Wege, ein Ziel - automatisierte Mobilität, ZVR 2019, 40–44

S. Veit, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?: Deutschland und Schweden im Vergleich (2010)

S.Veit/Jantz, Sunset Legislation als Instrument der besseren Rechtsetzung: Wunderwaffe oder stumpfes Schwert? Yearbook of Swiss Administrative Sciences 2018, 167

Sarpi, Better for Whom? Eur. J. Risk Reg. 2015, 372

Scheiwe, Thesen zur Gesetzesevaluation des Bundeskinderschutzgesetzes, Zeitschrift für Rechtssoziologie 2018, 99–111.

Schindler, Das Asylrecht als Experimentierfeld. Der Blick aus der Schweiz, in *Merli/Pöschl* (Hrsg), Das Asylrecht als Experimentierfeld. Eine Analyse seiner Besonderheiten aus vergleichender Sicht (2017)

Schlenk, Wie Fintech-freundlich muss die Finanzaufsicht sein? gruenderszene.de/allgemein/rede-von-bafin-prasidenten-stost-in-der-fintech-szene-auf-kritik

Schmelz/Schwarzer, UVP-G-ON 1.00 Z 9 UVP-G

Schwarting, Von der Experimentierklausel zur Standardöffnung, uni-speyer.de/files/de/Studium/Lehrende/Schwarting/aufsatz8.pdf

Seckelmann, Evaluation und Recht. Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensgewinnung durch (Wissenschafts-)Evaluationen Band 273 (2018)

Seckelmann, Evaluation und Recht. Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensgewinnung durch (Wissenschafts-)Evaluationen Band 273 (2018)

Seckinger, Gesetze als komplexe Intervention und mögliche Folgen für Gesetzesevaluationen am Beispiel des Bundeskinderschutzgesetzes, Zeitschrift für Rechtssoziologie 2018, 69–98

Statistisches Bundesamt, Einführung des Standardkosten-Modells Methodenhandbuch der Bundesregierung (2006)

Steiner, "Sunset Legislation" - Begriff und erste Annäherung, in Land Oberösterreich (Hrsg), Linzer Legistik-Gespräche am 9. und 10. November 2017. Generalthemen: Sprachliche Gestaltung von Gesetzestexten und Sunset Legislation (2018) 113–130

Steiner, Selbstreform der Verwaltung. Vorschläge zur Vereinfachung der Verwaltung (1991)

Stolzlechner, Die Verordnung als Instrument flexibler Rechtsgestaltung, ZfV 1977, 573–584

Stolzlechner, Neuerlich: Zur Frage der Durchführungsverordnungen mit gesetzänderndem Charakter, ZfV 1978, 379–382

Streinz, Europarecht¹⁰ (2016)

Struben/Schwab, Die Einsatzbedingungen der Grünpfeil-Regelung in Deutschland seit 1978 (2018)

Suda, Datenschutz und Verkehrsrecht, in *Bauer/Reimer* (Hrsg), Handbuch Datenschutzrecht (2009)

Templ, Selbstfahrende Autos: Wer haftet?, Die Presse, Print-Ausgabe 07.09.2015

Tötzer/Kollmann/Barz/Schaffler, Smart Energy for Smart Industry, Jahrbuch Energiewirtschaft 2017

United Nations Secretary-General's Special Advocate for Inclusive Finance for Development, Briefing on Regulatory Sandboxes (2018)

United Nations Secretary-General's Special Advocate for Inclusive Finance for Development, Early Lessons on Regulatory Innovations to Enable Inclusive FinTech. Innovation Offices, Regulatory Sandboxes, and RegTech (2019)

Veit, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?: Deutschland und Schweden im Vergleich (2010)

Veit/Jantz, Sunset Legislation als Instrument der besseren Rechtsetzung: Wunderwaffe oder stumpfes Schwert? Yearbook of Swiss Administrative Sciences 2018, 167

Wagner in *Kerschner*, Österreichisches und Europäisches Verkehrsrecht (2001)

Wallnöfer, Europarecht in *Bauer* (Hrsg), Verkehrsrecht

Walter, Gibt es wirklich "Durchführungsverordnungen mit gesetzänderndem Charakter"? ZfV 1978, 377–378

Wegrich/Shergold/van Stolk/Jann, Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln. Ein Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

Welser/Zöchling-Jud, Bürgerliches Recht II14 (2015)

Widmer, Der Beitrag der Evaluation zu einer guten Gesetzgebung, LeGes: Gesetzgebung & Evaluation 2015, 15–19

Wiederin, Die Kompetenzverteilung hinter der Kompetenzverteilung, ZÖR 2011

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Modellprojekt zur optionalen Auszahlung eines Grundeinkommens anstelle der Leistungen der Künstlersozialversicherung. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit 2011

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Rechtliche Voraussetzungen für Pilotprojekte zum Grundeinkommen 2016

Wittmann-Tiwald, ABGB und Grunderwerbsschutz in *Fischer-Czermak/Hopf/Kathrein/Schauer*, Festschrift 200 Jahre ABGB II (2011)

Zetsche/Buckley/Barberis/Arner, Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation, *Fordham Journal of Corporate & Financial Law* 2017