



Bern, 18. Oktober 2023

Verordnung über die Finanzhilfen zur Förderung neuartiger Lösungen für den Verkehr auf öffentlichen Strassen (ÖStFV)

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfah-
rens

Entwurf



1 Ausgangslage

Das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unterstützt basierend auf geltendem Recht heute bereits Innovationen im Bereich der Energie, des öffentlichen Verkehrs und der Umwelt mit Forschungsaufträgen oder mit Finanzhilfen. In der operativen Umsetzung der Fördertätigkeit arbeiten die Ämter des UVEK eng zusammen, da die Innovationsthemen vielfach mehrere Themengebiete streifen.

In den vergangenen Jahren hat sich im Zusammenhang mit dem Megatrend der Digitalisierung und dem Teilaspekt der intelligenten Mobilität gezeigt, dass es seitens des Bundes keine Möglichkeit gibt, neuartige Lösungen für den Verkehr auf öffentlichen Strassen mittels Finanzhilfen zu fördern. Was im Energiebereich durch das Bundesamt für Energie (BFE) mit Finanzhilfen für Pilot- und Demonstrationsprojekte oder im Bereich des öffentlichen Verkehrs (umgesetzt durch das Bundesamt für Verkehr/BAV) seit vielen Jahren möglich ist und mit grossem Mehrwert praktiziert wird, ist im Themenbereich der Intelligenten Mobilität auf öffentlicher Strasse mangels genügender Rechtsgrundlage nicht möglich.

Mit Artikel 105a des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) hat das Parlament die Grundlage für Finanzhilfen zur Förderung neuartiger Lösungen für den Verkehr auf öffentlichen Strassen geschaffen. In Absatz 5 wird der Bundesrat mit der Regelung der weiteren Vorgaben auf Verordnungsstufe beauftragt. Er setzt die Bestimmung mit der vorliegenden Verordnung um. Dadurch sollen Pilot- und Demonstrationsanlagen oder Projekte zur Erprobung neuer technologischer Entwicklungen (nachfolgend kurz «P+D» genannt) unterstützt werden können, die der Gesuchsteller ohne eine Finanzhilfe nicht durchführen könnte.

Auf dem Weg von einer ersten Idee bis zu einem marktfähigen Produkt gibt es verschiedenen Stadien des Erkenntnisstandes und/oder der Produktreife. Die P+D kommen zeitlich nach der Forschung, sind aber in aller Regel noch weit von der Markteinführung entfernt (vgl. dazu Abbildung 1). Aus diesem Grunde beinhalten sie Aufwand, der – wenn überhaupt – erst künftig gedeckt werden kann. Dies führt mitunter dazu, dass innovative, kleinere Unternehmen die ausreichende Kraft dieser Vorfinanzierung nicht haben und die Idee nicht einmal die Projektreife erreicht.

✓ Eigenschaften von Pilot- und Demonstrationsprojekten

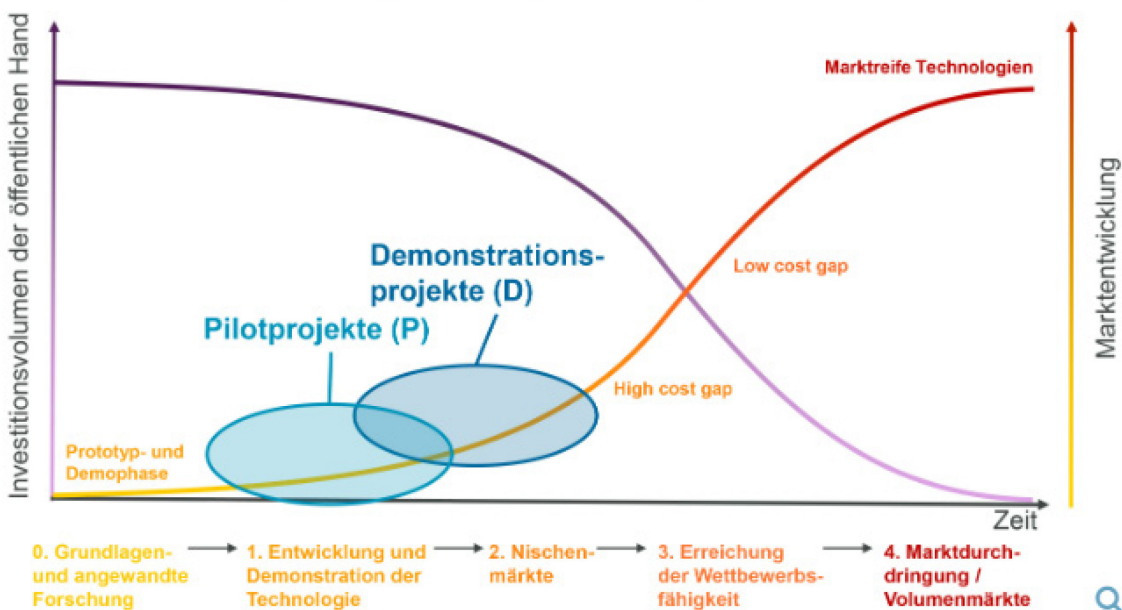


Abbildung 1: Auszug aus «BFE – Pilot- und Demonstrationsprogramm» www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/forschung-und-cleantech/pilot-und-demonstrationsprogramm.html

2 Ausführungen zur Vorlage

2.1 Grundzüge der Vorlage

Die Erfahrungen bei diversen Ämtern auch innerhalb des UVEK zeigen, dass Innovationsideen fast ausschliesslich in der Welt der Privatwirtschaft gedeihen und nur sehr selten innerhalb der Verwaltung. Mit der Verordnung soll die Möglichkeit der Einreichung eines Finanzierungsgesuches für ein bestimmtes Vorhaben (sog. «bottom-up»-Ansatz) geschaffen und das Verfahren zur Einreichung und Beurteilung eines Finanzierungsgesuches geregelt werden. Möchte das ASTRA besondere Innovationsideen fördern, für die es mögliche P+D geben könnte, so kann es Themenschwerpunkte vorschlagen, zu denen Gesuche besonders erwünscht sind (Art. 4 der Verordnung).

Unterstützungswürdig sind innovative Vorhaben, die auf öffentlichen Strassen durchgeführt werden und letztlich einen positiven Effekt für einen nachhaltigen Verkehr haben. Dies kann sich in der Erhöhung der Verkehrssicherheit oder der Verbesserung des Verkehrsflusses niederschlagen. Liegt ein Vorhaben in dieser Ausrichtung und erfüllt es die weiteren präzisierenden Anforderungen von Artikel 2 der Verordnung, so werden die diesbezüglich relevanten anrechenbaren Kosten gemäss Artikel 8 der Verordnung bestimmt. Davon kann der Bund maximal 50% mit Finanzhilfen übernehmen. Der Gesuchsteller trägt somit sämtliche nicht anrechenbaren Kosten sowie mindestens 50% der anrechenbaren Kosten. Dies und eine entsprechende Staffelung bei der Auszahlung der Finanzhilfen mittels eines Zahlungsplans (Art. 11 der Verordnung) fördert ein hohes Eigenengagement des Gesuchstellers und eine korrekte Mittelverwendung mit vertretbaren Risiken.

2.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 1

Es werden sämtliche Aspekte aufgeführt, die für eine erfolgreiche Gesuchstellung und eine adäquate, korrekte Ausrichtung der Finanzhilfe relevant sind.

Artikel 2

Der Artikel 2 regelt die qualitativ-inhaltlichen Anforderungen, die ein Vorhaben erfüllen muss, um eine Finanzhilfe erhalten zu können.

Gestützt auf Artikel 105a SVG und die diesbezügliche Präzisierung in der Botschaft können Finanzhilfen unter der Voraussetzung gewährt werden, dass das zu unterstützende Vorhaben einen positiven Effekt auf einen nachhaltigen Verkehr haben wird. Die Verordnung legt in Absatz 1 Buchstabe b entsprechend dar, dass sich die Nachhaltigkeit in einer Verbesserung des Verkehrsflusses oder einer Erhöhung der Verkehrssicherheit positiv niederschlagen sollte.

Besonders erwähnenswert ist der Absatz 2, der auch ein im Ausland verortetes P+D als unterstützungsfähig bezeichnet. Der parlamentarischen Diskussion zum damaligen Entwurf von Artikel 105a SVG folgend wird die Zusatzanforderung zu erfüllen sein, dass das Vorhaben eine Wertschöpfung in der Schweiz generieren können muss, die voraussichtlich mindestens der Höhe der vom ASTRA auszurichtenden Finanzhilfen entspricht.

Artikel 3

Der Artikel 3 regelt den Fall, bei dem ein Gesuch für eine Finanzierungshilfe von einer Gesuchstellerin oder einem Gesuchsteller spontan eingeht (sog. «bottom-up»-Ansatz). Solche Gesuche können jederzeit beim ASTRA eingereicht werden. Die Beurteilung der diversen Gesuche nimmt das ASTRA zweimal jährlich vor (Abs. 1). Sind die bewilligten Kredite bereits nach der ersten Beurteilungsphase ausgeschöpft und können in diesem Jahr keine weiteren Finanzhilfen gesprochen werden, kann das ASTRA auf die Durchführung der zweiten Beurteilungsphase verzichten.

In Absatz 2 legt die Verordnung die Anforderungen fest, die dieses Finanzhilfegesuch erfüllen muss.

Gemäss Absatz 2 Buchstabe g muss die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung darlegen, wie das P+D finanziert werden wird. Dazu gehört auch die Offenlegung und Abgabe von Belegen zu Finanzhilfen an das Vorhaben, die von weiteren öffentlichen Stellen oder von Dritten kommen (Abs. 2, Bst. g). Gemäss Absatz 2 Buchstabe h sodann müssen dem ASTRA im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung auch sämtliche erforderliche Genehmigungen/Einwilligungen mitgeteilt werden, die für einen Start des P+D benötigt werden und vorliegen bzw. noch eingeholt werden müssen. Oftmals bestehen jedoch Abhängigkeiten zwischen einzelnen Genehmigungen oder eine Zustimmung oder eine Unterstützungszusage wird von einer Finanzierungszusage des ASTRA abhängig gemacht. Damit ein unterstützungswürdiges Vorhaben durch diese Abhängigkeit nicht blockiert oder verhindert wird, kann das ASTRA auf Basis einer schriftlichen Zusicherung das Gesuch bewilligen (Abs. 4). In der Finanzierungszusage des ASTRA wird ein Vorbehaltsvermerk vorgenommen werden.

Die Anforderungen an ein vollständiges Gesuch sind vorgängig definiert. Den Erfahrungen der UVEK-Ämter folgend tauchen auch bei formell korrekt formulierten und breit dokumentierten Finanzierungsgesuchen zu innovativen Projekten/Vorhaben immer wieder neuartige Aspekte und Fragestellungen auf, vor allem technischer Natur. Auch für die Beurteilung der Anforderungen gemäss Artikel 2 oder der anrechenbaren Kosten gemäss Artikel 8f. kann es Unklarheiten oder Informationslücken geben, die mit den eingereichten Unterlagen nicht geschlossen werden können. Um diese neuen Aspekte oder Fragen/Lücken schliessen zu können, kann das ASTRA gemäss Absatz 3 weitergehende Informationen oder Dokumente einverlangen.

Artikel 4

Mit der Regelung von Artikel 4 wird dem ASTRA die Möglichkeit gegeben, Themenschwerpunkte zu setzen und zu publizieren, zu denen P+D-Gesuche erwünscht sind. Damit sollen potentielle Interessenten angesprochen und zur Einreichung eines Gesuches motiviert werden. Ein zu einem Themenschwerpunkt eingereichtes Gesuch muss sich, wie jedes andere Gesuch, an den Bestimmungen von Artikel 2 Absatz 1 ausrichten und wird nach den Regeln der Verordnung in einer Beurteilungsphase evaluiert. Das Vorhaben wird im Anschluss entsprechend betreut. Bei der Mittelverteilung steht ein solches Gesuch in Konkurrenz mit den übrigen, eingereichten Gesuchen.

Artikel 5

Gesuche über Finanzhilfen zu Förderung neuartiger Lösungen können sehr technisch sein. Deren Beurteilung kann somit in vielerlei Hinsicht Spezialwissen erfordern, über das das ASTRA möglicherweise nicht verfügt. Analog der Tätigkeit «Forschung im Strassenwesen» soll das ASTRA auch bei dieser Fördertätigkeit die Möglichkeit haben, unabhängiges Expertenwissen in die Gesuchsevaluation einzubeziehen. Die beigezogenen Expertinnen und Experten geben dem ASTRA eine Empfehlung ab (Abs. 2). Der finale Entscheid über ein Gesuch verbleibt beim ASTRA (Art. 6).

Artikel 6

Der Entscheid über ein Finanzhilfegesuch erfolgt mittels anfechtbarer Verfügung (Abs. 1). Er soll zügig und innert drei Monaten nach Beginn der Beurteilungsphase auf der Basis eines vollständigen Gesuchs erfolgen. Bei besonders umfangreichen oder komplexen Gesuchen mit hohem Abklärungsbedarf kann sich die Beurteilungsphase als zu knapp erweisen, weshalb diese um zwei Monate verlängert werden kann. Diesfalls würde der Entscheid spätestens nach fünf Monaten vorliegen (Abs. 3). Mit Absatz 4 wird geregelt, dass kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfe besteht.

Artikel 7

Gemäss der Botschaft zur SVG-Revision sieht das ASTRA jährlich zwei Millionen Franken für die Finanzhilfen gemäss Artikel 105a SVG vor. Bei dieser Budgethöhe ist nicht unwahrscheinlich, dass die Gesuche zu unterstützungswürdigen Vorhaben die Finanzmittel ausschöpfen und ein Gesuchsüberhang entsteht. Die Regelungen der Absätze 1 und 2 legen das Priorisierungsvorgehen fest, womit die qualitativ

besten Finanzierungsgesuche mit Finanzmitteln bedacht werden können. Weitere Detaillierungen werden in einer Weisung festgehalten (Abs. 3).

Artikel 8

Der Gesetzgeber will bei der Finanzhilfe für P+D, dass die Trägerin oder der Träger des Vorhabens hohe eigene Investitionen einbringt und der Bund maximal 50% der anrechenbaren Kosten mitfinanziert. In Artikel 8 werden diese anrechenbaren Kosten definiert. Im Einzelfall einer Gesuchsbeurteilung werden somit aus den Gesamtkosten des Vorhabens (= 100%) die anrechenbaren Kosten bestimmt und darauf maximal 50% Finanzhilfe gesprochen. Das Ziel ist somit, dass man der Trägerin oder dem Träger des Vorhabens nicht Subventionen für Aktivitäten vergibt, die er auch ohne Unterstützung durchführen würde, weil sie wirtschaftlich sind.

In Absatz 1 werden die anrechenbaren Kosten auf die nicht amortisierbaren Mehrkosten beschränkt. Die verbleibenden, nicht berücksichtgbaren Kosten hat die Trägerin oder der Träger des Vorhabens selber zu tragen, sie stellen sogenannte «Ohnehin-Kosten» dar. Es handelt sich dabei um Aufwände für Leistungen oder Tätigkeiten, die nicht innovativ sind oder zum kommerziellen Tagesgeschäft gehören, die man natürlich nicht subventionieren will/darf, weil sie per Definition wirtschaftlich rentabel sind. Weiter wird der Kreis der anrechenbaren, nicht amortisierbaren Mehrkosten präzisiert und auf P+D zugeschnitten.

Absatz 2 nimmt gewisse Kosten explizit aus.

Ein illustrierendes, hypothetisches Beispiel:

Ein ÖV-Unternehmen entwickelt in einem Pilotprojekt zusammen mit einem Fahrzeugbauer einen automatisierten Bus, setzt diesen im regulären Linienbetrieb ein und erfasst im Betrieb verschiedene Daten zu Technik und Nutzerverhalten. Die Ergebnisse dieses Monitorings werden in Berichten festgehalten und in der ÖV-Branche bekannt gemacht.

In diesem Beispiel würden alle Kosten in Zusammenhang mit dem Monitoring, der Berichterstattung und der Kommunikation vollständig angerechnet und mit maximal 50% subventioniert, denn es handelt sich hier um Aufwände, die nur wegen dem Pilotprojekt anfallen und eigentlich keinen direkten kommerziellen Gegenwert besitzen. Die Kosten für die Entwicklung, Bau und Betrieb des Fahrzeuges würden aber nicht vollständig angerechnet. Schliesslich braucht das ÖV-Unternehmen sowieso einen Bus für den Betrieb dieser Linie. Es würden also die Kosten für die Beschaffung und Betrieb eines konventionellen Busses von den Gesamtkosten abgezogen, denn diese Kosten würden sowieso anfallen und liegen in der Verantwortung des ÖV-Unternehmens. Es werden somit nur die Mehrkosten angerechnet, die im Vergleich zum Status-Quo und nur wegen diesem Projekt anfallen. Falls das innovative Fahrzeug hingegen nur über einen beschränkten Zeitraum einsatzfähig ist und nicht im kommerziellen Betrieb getestet wird, wären alle Kosten anrechenbar, da das Fahrzeug redundant eingesetzt wird und praktisch keinen Restwert besitzt.

Artikel 9

Die maximale Unterstützung/Finanzhilfe liegt bei 50% der anrechenbaren Mehrkosten (Abs. 1).

Mit den Referenzthemen von Absatz 2 wird die Höhe der Finanzhilfe im Einzelfall bestimmt. Besonders erwähnenswert sind die Bestimmungen von Buchstaben i und j. Innovative Vorhaben sind kostenintensiv. Nur die wenigsten Vorhabensträger können die Kosten von P+D mit eigenen Mitteln allein stemmen. Folglich versuchen sie an mehreren Stellen Subventionsmittel zu bekommen, insbesondere bei Standortkantonen oder -gemeinden, aber auch bei anderen Bundesbehörden. Bei Gesuchseinreichung muss der Vorhabensträger diesbezüglich transparent die Lage mitteilen. Im Falle einer zusätzlichen Mittelgutsprache durch Kantone und/oder Gemeinden (Bst. i) oder durch öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Anstalten (Bst. j) bezieht das ASTRA diese anderweitigen Finanzhilfen bei der Bemessung der ASTRA-Finanzhilfen mit ein. Bezahlen andere Bundesstellen am Vorhaben mit, darf die Subvention von allen Bundesstellen zusammen nicht mehr als den maximalen

Subventionsbetrag der höchsten Subvention betragen, dieser müsste somit allenfalls gekürzt werden. Bei Finanzhilfen von Kantonen, Gemeinden etc. ist eine entsprechende Kürzung nicht Pflicht.

Artikel 10

Die Trägerin oder der Träger eines Vorhabens muss über den gesamten Verlauf des P+D Rapporte abgeben, auch zu den zugesprochenen Finanzmitteln. Erkennt das ASTRA im Projektverlauf, dass weitere Quellen Finanzmittel an das gleiche Vorhaben ausrichten, kann das ASTRA seinen Unterstützungsentscheid aufgrund der neuen Erkenntnisse anpassen (z.B. zusätzliche Reportingauflagen erlassen), insbesondere die Höhe der zugesprochenen Finanzhilfe kürzen.

Artikel 11

Die zugesprochenen Finanzhilfen werden auf den Verlauf des Vorhabens angepasst nach einem Zahlungsplan ausgerichtet. Kurz nach Erlass der positiven Verfügung wird auf Basis eines Subventionsvertrages (Art. 16 und Art. 19 Subventionsgesetz¹) ein erster Betrag ausgerichtet damit das P+D Vorhaben mit ausreichend Substanz starten kann. Dieser Startbetrag ist auf 40% des zugesicherten Betrages limitiert (Abs. 1).

Die Ausrichtung weiterer Finanzhilfen erfolgt nach dem im Subventionsvertrag vereinbarten Zahlungsplan und setzt voraus, dass hierbei festgesetzte Meilensteine erfolgreich erreicht wurden. Die vor Projektabschluss ausbezahlten Finanzhilfen dürfen 80% des zugesicherten Betrages nicht überschreiten (Abs. 2).

Für die Ausrichtung der letzten 20% an Finanzhilfen verlangt Absatz 3, dass der Vorhabensträger nach Abschluss sämtlicher Tätigkeiten eine Schlussabrechnung vorlegt und das ASTRA diese genehmigt hat.

Artikel 12

P+D Vorhaben brauchen erfahrungsgemäss eine gewisse Zeit und haben fast immer gewisse Anlaufschwierigkeiten, bis sich «das System» einspielt und die gewünschten Erfahrungen gemacht werden können. P+D Vorhaben sollen aber nicht ewig dauern. Der Gesetzgeber hat deshalb festgelegt, dass die unterstützungswürdigen Vorhaben nach 3 Jahren Dauer spätestens beendet sein sollen. Da die P+D-Vorhaben mit unterschiedlichen Unbekannten zu rechnen und darauf zu reagieren haben, kann sich ein Vorhaben jedoch zeitlich verzögern. Sollte der Vorhabensträger zum Schluss kommen, dass eine zeitliche Verlängerung nötig ist, so kann er diese beim ASTRA beantragen. Sind die Gründe stichhaltig, verlängert das ASTRA die Umsetzungsfrist entsprechend. Damit ist aber keine Erhöhung der Finanzmittel verbunden.

Artikel 13

Finanzhilfen des Bundes werden nur zugesprochen, wenn die Ergebnisse (Zwischen- und Schlussberichte) aus dem Vorhaben der Öffentlichkeit zugänglich sind, indem diese durch das ASTRA publiziert werden. Artikel 13 schafft die notwendige Transparenz. Das ASTRA kann auch Daten aus dem Vorhaben der Öffentlichkeit zugänglich machen, dies jedoch unter der Voraussetzung, dass die Einhaltung der Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse sichergestellt ist.

Die Trägerin oder der Träger des geförderten P+D-Projekts ist dafür verantwortlich, dass die gesetzlichen Bestimmungen zum Datenschutz im Projekt wirksam umgesetzt werden. Sollte das ASTRA seinerseits Personendaten bearbeiten, wird es explizit darauf achten, dass die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden und insbesondere technische und organisatorische Massnahmen entsprechend dem Risikograd der Bearbeitung umgesetzt werden. Abgesehen von den für die Verwaltung der Gesuche notwendigen Personendaten ist es für das ASTRA nicht notwendig, Personen direkt oder indirekt für die Anwendung der Verordnung zu identifizieren.

¹ SR 616.1

3. Auswirkungen

3.1 Finanzielle, personelle und weitere Auswirkungen auf Bund und Kantone

Aufgrund der Förderbestimmung ergibt sich ein Finanzbedarf von rund 2 Millionen Franken pro Jahr. Der Aufwand wird innerhalb des ordentlichen Budgets des ASTRA kompensiert.

Diese neue Fördertätigkeit des Bundes hat weder personelle noch finanzielle Auswirkungen auf die Kantone.

3.2 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die neuen Technologien eröffnen ein grosses Potenzial für die Wirtschaft und die Mobilitätsdienstleister und ermöglichen die digitale Transformation im Verkehrsbereich mit positiven Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft. Die Bedeutung der Aufgabe und der Aufwand stehen daher in einem günstigen Verhältnis zueinander.

4. Inkrafttreten

Die Verordnung soll zusammen mit dem SVG und der Verordnung zum automatisierten Fahren in Kraft treten.

Entwurf