

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 28. März 2018

### **304. Zürcher Verkehrsverbund, Verbundtarif (Weitergabe der Mehrwertsteuersenkung durch Aufhebung des Schiffszuschlags)**

#### **I. Ausgangslage**

##### ***1.1. Mehrwertsteuersenkung und Verbundtarif***

In der Volksabstimmung vom 24. September 2017 wurde der Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der AHV (Reform Altersvorsorge 2020) durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer (MWSt) abgelehnt. Das führte im Ergebnis zu einer Herabsetzung des MWSt-Satzes von 8,0% um 0,3% auf 7,7% per 1. Januar 2018.

Im Verbundtarif des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) stellte sich damit die Frage, wie mit dieser Herabsetzung umgegangen werden soll. Aus praktischen Gründen ist es nicht möglich, die Senkung der MWSt durch eine allgemeine Preissenkung um 0,3% über das gesamte Ticket-sortiment an die Kundinnen und Kunden weiterzugeben. Das Tarifsystem ist von unten aufgebaut, sodass sich die Preise sämtlicher Fahrausweise (Mehrfahrtenkarten, Abonnemente usw.) auf der Grundlage der Preise für Einzelbillette berechnen. Bei den Einzelbilletten würde sich die Preissenkung im Bereich einzelner Rappen bewegen, was nicht sinnvoll weitergegeben werden kann. Ausserdem könnten Korrekturen im Rappenbereich an den Ticketautomaten technisch nicht umgesetzt werden, weil die Automaten als kleinste Einheit nur Zehn-Rappen-Stücke akzeptieren.

##### ***1.2. Schiffszuschlag***

Mit Beschluss vom 16. März 2016 hat der Regierungsrat im Rahmen der Leistungsüberprüfung 2016 (Lü16) die Einführung eines Schiffszuschlags von Fr. 5 in Auftrag gegeben (RRB Nr. 236/2016; Massnahme F6.2). Dadurch soll der ZVV Mehreinnahmen von rund 3 Mio. Franken pro Jahr erwirtschaften. Der Auftrag wurde im Verbundtarif 2017 umgesetzt, den der Regierungsrat mit Beschluss vom 13. Juli 2016 genehmigt und auf den 11. Dezember 2016 in Kraft gesetzt hat (RRB Nr. 753/2016).

Der Schiffszuschlag geriet kurz nach seiner Einführung in die Kritik einzelner Kundengruppen und wurde zum Gegenstand zahlreicher Vorstösse im Kantonsrat. Nach mehrmonatigem politischem Ringen einigten sich die Fraktionen im Kantonsrat am Ende des letzten Jahres auf einen Kompromiss, wonach eine grundsätzliche Beurteilung des Schiffszuschlags erst nach drei Betriebsjahren erfolgen soll. Damit sollte die Schifffahrt

auf dem Zürichsee wieder in ruhigeres Fahrwasser gelangen. Trotz dieses Kompromisses und eines finanziell guten Ergebnisses nach dem ersten Betriebsjahr wurde im Februar eine Unterschriftensammlung für eine kantonale Volksinitiative zur Aufhebung des Schiffszuschlags gestartet. Der Schiffszuschlag wird somit auf mehrere Jahre hinaus politisch, medial und gesellschaftlich im Scheinwerferlicht bleiben.

Die Einführung des Schiffszuschlags verfolgte zwei Ziele. Zum einen sollten Mehreinnahmen zur Erreichung der Ziele von L16 erzielt werden, zum anderen sollte sich der Kostendeckungsgrad der Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft (ZSG) verbessern. Die politischen Vorstösse richteten sich im Wesentlichen nicht gegen diese Zielsetzungen, sondern gegen die Art der Umsetzung. Hauptstossrichtung war die Aufhebung des Schiffszuschlags. Im Kantonsrat stand hauptsächlich der Schiffszuschlag in der Kritik, während die Verbesserung des Kostendeckungsgrads unterstützt wurde. Im Bereich des Tarifs konnte aber bisher keine Alternative zum Schiffszuschlag gefunden werden, die sowohl die im Rahmen von L16 geforderten Einnahmen bringen würde als auch in der Anwendung kundenfreundlich wäre.

Mit der per 1. Januar 2018 erfolgten Senkung des Mehrwertsteuersatzes bietet sich nun eine finanziell vertretbare Lösung für die Aufhebung des Schiffszuschlags an. Der Verkehrsrat hat deshalb dem Regierungsrat mit Beschluss vom 23. März 2018 beantragt, der Weitergabe der Mehrwertsteuersenkung durch die Aufhebung des Schiffszuschlags auf den Saisonstart der ZSG vom 30. März 2018 zuzustimmen.

## **2. Beurteilung des Vorhabens**

### **2.1. Allgemeines**

Die Aufhebung des Schiffszuschlags ist keine allgemeine Preissenkung. Die Senkung des Mehrwertsteuersatzes wird vielmehr gebündelt in einer Sparte des öffentlichen Verkehrs an alle Nutzerinnen und Nutzer dieses Angebots weitergegeben. Dieses Angebot auf dem Zürichsee und der Limmat steht allen Fahrgästen des öffentlichen Verkehrs offen, unabhängig vom Wohn- oder Arbeitsort oder von der Art des gelösten Tickets (Einzelbillette, Mehrfahrtenkarten, ZVV-Abonnemente, Halbtax- oder Generalabonnement).

Angesichts des Umstands, dass eine allgemeine Preissenkung um 0,3% auf allen Tickets im ZVV nicht praktikabel ist, stellt dies eine geeignete Ersatzmassnahme dar, mit der die Fahrgäste im ZVV-Gebiet in sinnvoller Form dauerhaft entlastet werden. Der eidgenössische Preisüberwacher hatte gegenüber der Branche des öffentlichen Verkehrs mehrfach den Wunsch geäussert, dass die Mehreinnahmen aus der Senkung der MWSt direkt an die Fahrgäste weitergegeben werden. Der Vorschlag des ZVV

ist vergleichbar mit Massnahmen, die der nationale Direkte Verkehr (DV) auf Anordnung des Preisüberwachers vorgesehen hat und die im Ergebnis ebenfalls einem Teil der Kundinnen und Kunden in spezifischen Bereichen zugutekommen (z. B. Ausgabe von Gutscheinen an bestimmte Kundengruppen, Verzicht auf GA-Hinterlegungsgebühr in einem bestimmten Zeitraum).

## **2.2. Finanzielle Auswirkungen**

Aus finanzieller Sicht setzt die Machbarkeit des Vorhabens voraus, dass der ZVV die Vorgaben des Regierungsrates aus L16 weiterhin erfüllt. Als eine der L16-Massnahmen soll der Schiffszuschlag im ZVV in den Jahren 2017–2019 Mehreinnahmen von rund 3 Mio. Franken pro Jahr bringen. Die tatsächlichen Nettomehreinnahmen im Jahr 2017 beliefen sich auf rund 2,4 Mio. Franken.

Die Herabsetzung des MWSt-Satzes ab dem 1. Januar 2018 um 0,3% und die damit verbundene Senkung des Sondersatzes für die Vorsteuerkürzung um 0,1% führen beim ZVV zu einer finanziellen Entlastung von insgesamt rund 2,5 Mio. Franken pro Jahr.

Aus Sicht der L16, die hauptsächlich die Jahre 2017–2019 umfasste, stehen den wegfallenden Einnahmen aus dem Schiffszuschlag vor allem die Mehreinnahmen bzw. Einsparungen aus der MWSt-Senkung gegenüber. Im Rahmen der L16 war der Schiffszuschlag eine unter verschiedenen Massnahmen zur Verbesserung der Kostenunterdeckung des ZVV. Die Zielvorgabe aus L16 sah für den ZVV eine Kostenunterdeckung von 377 Mio. Franken für das Jahr 2019 vor. Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2018–2021 liegt die Kostenunterdeckung 2019 knapp unter 370 Mio. Franken. Die Vorgaben aus L16 werden somit auch bei einer Aufhebung des Schiffszuschlags sogar deutlich unterschritten.

Die Aufhebung des Schiffszuschlags hätte im Weiteren zur Folge, dass der Bund die Querfahrten auf dem Zürichsee wieder als abgeltungsrechtliche Linien anerkennen dürfte. Damit würden dem ZVV zusätzliche Abgeltungen vom Bund von rund 0,3 Mio. Franken pro Jahr zufließen. Ausserdem erhält die Gastronomie so mehr Raum für die in Aussicht gestellte Neuausrichtung.

Die Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft weist seit Jahren einen unterdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad aus. Mit dem Schiffszuschlag wurde deshalb auch eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der ZSG angestrebt, was auch erreicht wurde. Wie die vorstehenden Erwägungen zeigen, werden die finanziellen Vorgaben der L16 mit der Aufhebung des Schiffszuschlags zwar eingehalten, das Problem der Wirtschaftlichkeit der ZSG besteht jedoch fort. Angesichts des Auftrags des Kantonsrates, im Rahmen der Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im ZVV eine weitere Verbesserung des Kosten-

deckungsgrads anzustreben (Vorlage 5370a), sind daher nach der Aufhebung des Schiffszuschlags andere geeignete Massnahmen zu entwickeln, um die Wirtschaftlichkeit der ZSG nachhaltig zu verbessern.

### **2.3. Operative Aspekte**

Die Senkung des Mehrwertsteuersatzes ist am 1. Januar 2018 in Kraft getreten und soll so rasch wie möglich an die Kundinnen und Kunden des ZVV weitergegeben werden, sinnvollerweise auf den Saisonstart der ZSG am 30. März 2018. Diese kurzfristige Umsetzung ist aus operativer Sicht anspruchsvoll, aber machbar.

Die aufwendige Anpassung sämtlicher Verkaufssysteme ist in diesem kurzen Zeitraum zwar nicht möglich, dies kann jedoch durch entsprechende Begleitmassnahmen aufgefangen werden. Aus diesem Grund ist das Augenmerk in einer ersten Phase auf die Information der Fahrgäste sowie die Instruktion der Mitarbeitenden zu legen. Da der überwiegende Teil der Einzelzuschläge an einer Verkaufsstelle oder auf dem Schiff gekauft wird (im Jahr 2017 rund 93%), ist das Risiko für Fehlkäufe von vornherein begrenzt. Weiter kann sowohl an den Ticketautomaten als auch in den digitalen Kanälen auf die Neuerung aufmerksam gemacht werden. In jedem Fall hat der ZVV eine grosszügige Kulanzregelung für die Rückerstattung von Zuschlägen und Zuschlagsabonnementen vorgesehen.

### **3. Umsetzung im Verbundtarif**

Die Aufhebung des Schiffszuschlags bedarf einer Anpassung des Verbundtarifs. Eine solche ist gemäss § 17 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG; LS 740.1) durch den Verkehrsrat zu beschliessen, wobei vorher die Gemeinden, die regionalen Verkehrskonferenzen und die Transportunternehmungen anzuhören sind. Zudem bedarf der Tarif der Genehmigung durch den Regierungsrat.

Die Einführung des Schiffszuschlags wurde im Rahmen der Lü16 vom Regierungsrat in Auftrag gegeben und vom Verkehrsrat umgesetzt. Mit Beschluss vom 23. März 2018 hat der Verkehrsrat dem Regierungsrat beantragt, der Weitergabe der Mehrwertsteuersenkung durch die Aufhebung des Schiffszuschlags auf den Saisonstart der ZSG vom 30. März 2018 zuzustimmen. Das ordentliche Verfahren zur Anpassung des Verbundtarifs konnte aus naheliegenden Gründen noch nicht durchgeführt werden. Dennoch ist es sinnvoll, die Weitergabe der Senkung der Mehrwertsteuer und die Aufhebung des Schiffszuschlags auf den Saisonstart umzusetzen. Die Erhebung des Schiffszuschlags liesse sich im Übrigen in der Praxis kaum noch durchsetzen, wenn dessen Aufhebung einmal im Raum steht, was mit der Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens der Fall wäre. Somit wird der Verzicht auf den Schiffszuschlag vorüber-

gehend im Rahmen eines Fahrausweis-Angebots mit provisorischem Charakter auf den 30. März 2018 vollzogen. Parallel dazu soll das Verfahren für die ordentliche Tarifierung eingeleitet werden.

#### **4. Wirtschaftlichkeit und Kostendeckungsgrad verbessern**

Die vorangehenden Erwägungen führen zusammenfassend zum Ergebnis, dass die Weitergabe der Mehrwertsteuersenkung an die Kundinnen und Kunden des ZVV durch die Aufhebung des Schiffszuschlags unter finanziellen, operativen und formellen Gesichtspunkten eine machbare und auch sinnvolle Massnahme darstellt. Dem Begehren des Verkehrsrates ist daher zu entsprechen. Angesichts der politischen wie auch finanziellen Tragweite sind aber bei dessen Umsetzung gewisse Rahmenbedingungen einzuhalten.

Auf der finanziellen Ebene ist sicherzustellen, dass die Wirtschaftlichkeit der ZSG auch ohne den Schiffszuschlag verbessert werden kann. Der ZVV soll daher beauftragt werden, dafür zu sorgen, dass Massnahmen entwickelt werden, die eine nachhaltige Verbesserung des Kostendeckungsgrads der ZSG bewirken. Im Vordergrund dürften auf betrieblicher Ebene Effizienzsteigerungen auf der Kostenseite, Massnahmen zur Verbesserung der durchschnittlichen Auslastung bei der Kursschiffahrt sowie eine nachfrageorientierte Anpassung des Angebots stehen. Auch könnte geprüft werden, wie mit den bestehenden Mitteln mehr Spielraum für das ertragsstarke Extrafahrtengeschäft geschaffen und wie die Nebenerträge gesteigert werden könnten. Zielhorizont bildet spätestens die Fahrplanperiode 2022/2023. Daneben hat der ZVV zu prüfen, ob eine Vertretung des Kantons Zürich im Verwaltungsrat der ZSG sinnvoll wäre.

Auf der formellen Ebene soll das ordentliche Verfahren zur Anpassung des Verbundtarifs möglichst rasch durchgeführt werden. Nach dessen Abschluss lösen die geänderten Tarifbestimmungen das provisorische Fahrausweis-Angebot ab. Mit deren ordentlicher Inkraftsetzung fällt auch die Massnahme F6.2 aus RRB Nr. 236/2016 dahin.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Dem Antrag des Verkehrsrates auf Aufhebung des Schiffszuschlags als Massnahme zur Weitergabe der per 1. Januar 2018 erfolgten Mehrwertsteuersenkung an die Fahrgäste des ZVV wird zugestimmt. Die Aufhebung durch den Verkehrsrat erfolgt auf den 30. März 2018 im Rahmen eines provisorischen Fahrausweis-Angebots, das nach Abschluss des ordentlichen Verfahrens zur Anpassung des Verbundtarifs durch die geänderten Tarifbestimmungen abgelöst wird.

II. Mit der ordentlichen Inkraftsetzung der geänderten Tarifbestimmungen wird die Massnahme F6.2 der Leistungsüberprüfung 2016 gemäss RRB Nr. 236/2016 aufgehoben.

III. Der ZVV wird beauftragt, dafür zu sorgen, dass umgehend Massnahmen entwickelt werden, die eine nachhaltige Verbesserung des Kostendeckungsgrads der Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft (ZSG) bewirken.

IV. Mitteilung an die Finanzdirektion, die Volkswirtschaftsdirektion und den Zürcher Verkehrsverbund.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**