

# Beschlussvorlage



Landeshauptstadt  
Mainz

öffentlich		Drucksache Nr. 0542/2021
Amt/Aktenzeichen 61/68	Datum 29.03.2021	TOP

Behandlung im Stadtvorstand gem. § 58 (3) S. 2 i. V. m. 47 (1) S. 2 Nr. 1 GemO am 13.04.2021

Beratungsfolge Gremium	Zuständigkeit	Datum	Status
Ausschuss für Finanzen und Beteiligungen	Vorberatung	20.04.2021	Ö
Verkehrsausschuss	Kenntnisnahme	27.04.2021	Ö
Stadtrat	Entscheidung	28.04.2021	Ö

## Betreff:

Betrauung der Mainzer Verkehrsgesellschaft mbH mit der Erbringung von Verkehrsleistungen im Gebiet der Stadt Mainz, einschließlich ergänzender ÖPNV-Dienstleistungen wie der Vorhaltung der hierfür erforderlichen Infrastruktur als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung mittels eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags

Dem Oberbürgermeister und dem Stadtvorstand vorzulegen

Mainz, 07.04.2021

gez. Beck

gez. Eder

Günter Beck  
Bürgermeister

Katrin Eder  
Beigeordnete

Mainz, 13.04.2021

gez. Ebling

Michael Ebling  
Oberbürgermeister

## Beschlussvorschlag:

Der **Verkehrsausschuss** nimmt zur Kenntnis, der **Ausschuss für Finanzen und Beteiligungen** empfiehlt dem **Stadtrat**, Folgendes zu beschließen:

1. Die Stadt Mainz betraut die Mainzer Verkehrsgesellschaft mbH mit der Erbringung von Verkehrsleistungen (Straßenbahn- und Busverkehrsleistungen) im Gebiet der Stadt Mainz (einschließlich ausbrechender Verkehre) sowie ergänzender ÖPNV-Dienstleistungen wie der Vorhaltung der hierfür erforderlichen Infrastruktur als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung. Die Betrauung erfolgt, entsprechend dem als Anhang 1 beigefügten öffentlichen Dienstleistungs-

auftrag, auf Grundlage der VO (EG) Nr. 1370/2007, durch Stadtratsbeschluss und anschließender rechtsverbindlicher Umsetzung mittels gesellschaftsrechtlicher Weisung.

2. **Der Stadtrat** beauftragt die zuständigen Stellen innerhalb der Verwaltung, für eine praktische Umsetzung der Inhalte der Betrauung Sorge zu tragen und dazu u.a. im Wege einer „ex-post-Kontrolle“ sicherzustellen, dass keine Überkompensation vorliegt und dass der überwiegende Teil der Verkehrsleistung von der Mainzer Verkehrsgesellschaft mbH zu erbringen ist, somit die bisherige Praxis beibehalten wird. Sowohl die Qualität und der Umfang der Verkehrsleistungserbringung als auch die Parameter zur Berechnung der beihilferechtlich zulässigen Ausgleichsleistung ergeben sich aus den beigefügten Anlagen.

Die zuständigen Stellen der Stadt Mainz haben die rechtsverbindliche Umsetzung dieses Beschlusses gegenüber der Mainzer Verkehrsgesellschaft mbH über die beschriebene Weisungskette sicherzustellen.

3. Soweit beihilfenrechtliche, steuerrechtliche oder sonstige rechtliche Gründe redaktionelle oder geringfügige sonstige Änderungen an der als Anhang 1 beigefügten Betrauung einschließlich ihrer Anlagen erforderlich machen und die den wirtschaftlichen Inhalt der Betrauung nicht berühren, ist der Oberbürgermeister zur Vornahme dieser Änderungen berechtigt. Dem Stadtrat ist die endgültige Fassung zur Kenntnis zu geben.
4. Der **Stadtrat** nimmt zur Kenntnis, dass sich zur Herstellung des Kontrollkriteriums das Modell des Stimmbindungsvertrags nach wie vor eignet, sodass ein Modellwechsel betreffend der Herstellung des Kontrollkriteriums nicht eingeleitet wird.

## 1. Sachverhalt

Die Landeshauptstadt Mainz ist bekanntermaßen zuständige örtliche Behörde (Aufgabenträger) für die zum Stadtverkehr Mainz gehörenden öffentlichen Personenverkehrsdienste.

Die Mainzer Verkehrsgesellschaft mbH (nachfolgend: „MVG“) betreibt den öffentlichen Personennahverkehr in Mainz. Die MVG ist Inhaberin der personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungen für Straßenbahn-, Buslinien- und ergänzende Verkehre (z.B. MainzRIDER) und hält die erforderlichen Ressourcen für die Versorgung der Bevölkerung mit den Verkehrsdiensten einschließlich aller Overhead- und Regieleistungen vor.

Zweck der MVG ist nach § 2 ihres Gesellschaftsvertrages der öffentliche Personennahverkehr und alle dazugehörigen Aufgaben und Dienstleistungen. Die MVG sorgt selbst oder durch Subunternehmer für die Erbringung dieser Verkehrsleistungen. Aufgrund der bestehenden engen verkehrlichen Verflechtung mit hessischen Körperschaften, insbesondere mit der Landeshauptstadt Wiesbaden, bedient die MVG auch Linien, die auf den Gemarkungen der Stadt Wiesbaden und des Landkreises Groß-Gerau verlaufen. Ferner verlaufen Linien auch auf der Gemarkung des Landkreises Mainz-Bingen sowie des Main-Taunus-Kreises. Hier erfolgt die Verkehrsleistungserbringung teilweise aufgrund von Gemeinschaftskonzessionen mit der ESWE Verkehrsgesellschaft mbH und derzeit (noch) mit dem Omnibusverkehr Rhein-Nahe GmbH (diese Gemeinschaftskonzessionen mit der ORN laufen spätestens zum 31.3.2022 aus). Die Leistungen der MVG konnten bisher nicht kostendeckend erbracht werden und auch künftig ist dies nicht zu erwarten.

Die Verwaltung hat in den letzten Jahren bereits in den folgenden Beschlussvorlagen auf die Notwendigkeit einer beihilfenkonformen Vergabe der ÖPNV-Leistungen in der Stadt Mainz hingewiesen:

- BV 0120/2018 - Grundsatzentscheidung Direktvergabe.
- BV 0637/2019 - Bestätigung Grundsatzentscheidung Direktvergabe sowie Herstellung des Kontrollkriteriums (Stimmbindungsvertrag).

Weiterhin wurden dem Stadtrat im Hinblick auf die vorzunehmende Direktvergabe an die MVG folgende weitere Beschlussvorlagen zur Entscheidung vorgelegt:

- BV 0063/2020 - Vorbereitung der Direktvergabe der ÖPNV-Verkehrsdienstleistungen an die Mainzer Verkehrsgesellschaft (MVG)
- BV 1305/2020 - Abschluss Zweckvereinbarung mit Main-Taunus-Kreis
- BV 1720/2020 - Konzessionsvertrag zur Durchführung des ÖPNV mit Straßenbahnen - Verlängerung der Laufzeit im Rahmen der Direktvergabe an die MVG mbH

Hintergrund des gegenüber der Vergangenheit geänderten Vorgehens sind insbesondere rechtliche Entwicklungen auf EU-Ebene, die auch in das nationale Personenbeförderungsrecht überführt wurden. Hierdurch hatte sich vor einigen Jahren eine neue Aufgaben- und Rollenverteilung für den Aufgabenträger (Stadt Mainz) ergeben:

Kommunale Aufgabenträger haben den ÖPNV, der nunmehr in aller Regel als gemeinwirtschaftlich einzustufen ist, grundsätzlich im Rahmen einer Ausschreibung als Dienstleistung zu vergeben und treten in diesem Zusammenhang in eine aktive Funktion. Nur dann, wenn bestimmte vergaberechtliche Voraussetzungen erfüllt sind, kann von einer Ausschreibung abgesehen werden.

Zur Sicherstellung des ÖPNV beabsichtigt die Stadt die MVG im Wege einer sogenannten Direktvergabe mittels eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages auf Grundlage der VO (EG) Nr. 1370/2007 zu betrauen und so auch die Gewährung von Ausgleichsmitteln weiterhin beihilfenrechtskonform abzusichern.

Der Stadtrat hatte bereits im Jahr 2006 eine Betrauung der Stadtwerken Mainz AG (unter Inanspruchnahme der Dienste der Tochtergesellschaft MVG) beschlossen und im Jahr 2009 verlängert und somit seinen Willen erklärt, dass die MVG die Verkehrsdienstleistungen im Mainzer Stadtgebiet erbringen soll. Diese Absicht hat der Stadtrat mit der o.g. Entscheidung vom 07.02.2018 erneut bekräftigt und mit Beschluss vom 17.04.2019 der Schaffung der hierfür notwendigen Rahmenbedingungen (Herstellung Kontrollkriterium) zugestimmt. Diese sind mittlerweile ebenso umgesetzt wie Zweckvereinbarungen mit den benachbarten Gebietskörperschaften (Übertragung der Bestellbefugnis auf die Stadt Mainz). Der Abschluss der Zweckvereinbarungen ermöglicht die Einbeziehung von Verkehrsleistungen, welche von der MVG erbracht werden, jedoch außerhalb der Stadtgrenzen liegen. Auch wurden im Rahmen des Vorabbekanntmachungsverfahrens keine konkurrierenden eigenwirtschaftlichen Anträge von dritter Seite eingebracht, die vorrangig hätten geprüft werden müssen. Somit liegen nun alle Voraussetzungen vor, die Direktvergabe an die MVG durchzuführen.

## **2. Lösung**

Für die nun anstehende finale Betrauung mittels eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags (nachfolgend: „öDA“) an die MVG zum 01.01.2022 liegen mittlerweile folgende organisatorische und rechtliche Rahmenbedingungen vor:

### **Weisungskette**

Der öDA entfaltet erst mit vollständiger Umsetzung der Beschlussfassungen in den beteiligten Gesellschafterversammlungen Rechtswirksamkeit. Die nachstehend dargestellten Verflechtungen dienen dazu, die gesellschaftsrechtliche Weisungskette herzustellen. Hintergrund ist, dass der reine Stadtratsbeschluss keine „Außenwirkung“ gegenüber der MVG als kommunalem Verkehrsunternehmen entfalten kann. Erst durch Ausübung der der Landeshauptstadt Mainz über die Gesellschaftsverträge eingeräumten Kontrollrechte und unter Veranlassung einer städtischen Weisungskette an das Verkehrsunternehmen kann eine Bindung der MVG an den Stadtratsbeschluss erreicht werden. Die Betrauung mittels eines öDA erfolgt damit durch Stadtratsbeschluss einschließlich gesellschaftsrechtlicher Weisungskette.

### **Sicherstellung des Kontrollkriteriums**

Aus vergaberechtlichen Gründen ist es notwendig, dass die Stadt Mainz über die MVG eine Kontrolle „wie über eine eigene Dienststelle“ ausüben kann. Die Voraussetzungen wurden durch folgende gesellschaftsrechtliche Verknüpfungen geschaffen (siehe auch o.g. BV 0637/2019 Punkt 3):

Die Mainzer Stadtwerke AG (nachfolgend: „MSW“) hält 97,22% der Gesellschaftsanteile an der MVG. Die Übrigen 2,78 % werden von der Zentrale Beteiligungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH (nachfolgend: „ZBM“) gehalten. An der MSW sind wiederum die ZBM mit 87,75% und die Stadt mit 6,25 % beteiligt. 6,01 % der Aktien hält die MSW selbst. Bei der ZBM handelt es sich um eine 100%-ige Tochter der Stadt. Die beiden Gesellschafter der MVG, die MSW und ZBM, haben bzgl. der verkehrsrechtlichen Themen einen Stimmbindungsvertrag/Poolvereinbarung abgeschlossen, der eine Stimmführerschaft der ZBM vorsieht. Auf diese Weise ist eine hinreichende Kontrol-

le/Durchgriff der Stadt Mainz auf die MSW sichergestellt. Zudem besteht zwischen der MSW und der MVG ein Ergebnisabführungsvertrag, der einen Durchgriff auf die MVG sichert.

## **Laufzeit**

Die möglichen Laufzeiten für einen öDA betragen laut der VO (EG) 1370/2007 für einen Busverkehr 10 und für einen Straßenbahnverkehr 15 Jahre. Sofern der Anteil der rechnerischen Gesamteinnahmen für den schienengestützten Verkehr überwiegt, kann eine kombinierte Vergabe mit einer Laufzeit von 15 Jahren erfolgen. Können zusätzlich erhebliche Investitionen mit einer Abschreibungsdauer von über 15 Jahre nachgewiesen werden, ist ein Betrauungszeitraum von bis zu 22,5 Jahren möglich. Dies konnte von der MVG nachgewiesen und mit der Genehmigungsbehörde abgestimmt werden, so dass der verlängerten Laufzeit nichts entgegensteht. Insofern kann mit der Vergabe des öDA die sowohl seitens der Stadt als auch der MVG angestrebte sehr langfristige Planungsperspektive gesichert werden.

Die zu beschließende Fassung des öffentlichen Dienstleistungsauftrags umfasst folgende Bausteine:

- **Betrauung der Mainzer Verkehrsgesellschaft mbH mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zur Sicherstellung des öDA (Anhang 1)**

Die Aufgabe der Verkehrsleistungserbringung (einschließlich der Vorhaltung der Infrastruktur) bildet den Inhalt der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen. Diese Tätigkeiten sind bereits als Zweckbestimmung in dem Gesellschaftsvertrag der MVG festgehalten und entsprechen der bisherigen Praxis vor der neuen Betrauung. Sowohl die Qualität und der Umfang der Verkehrsleistungserbringung als auch die Parameter zur Berechnung der beihilferechtlich zulässigen Ausgleichsleistung ergeben sich, wie auch die übrigen Inhalte und Verfahrensweisen zum betrauten ÖPNV aus den Anlagen 1 und 2. Im Wege einer „ex-post-Kontrolle“ wird zudem sichergestellt, dass keine Überkompensation vorliegt.

Mit dieser Betrauung wird die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung der MVG erneuert und bestätigt, für die Erbringung der Verkehrsleistungen im Stadtgebiet zur Sicherstellung des ÖPNV auf Grundlage der VO (EG) Nr. 1370/2007 Sorge zu tragen. Die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung der MVG stellt eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne des Art. 1 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1370/2007 dar. Die Sicherstellung des ÖPNV ist Teil kommunaler Daseinsvorsorge. Der gleichberechtigte Zugang zu den Verkehrsleistungen sowie die Versorgungssicherheit und Kontinuität liegen im öffentlichen (Fahrgast-) Interesse.

Um die Einbeziehung der Verkehrsdienstleistungen auch außerhalb des Stadtgebiets in die Betrauung zu ermöglichen, wurden hinsichtlich der gebietsübergreifenden Linien die entsprechenden Kompetenzen auf die Stadt übertragen.

Zudem wurden, wie oben bereits dargestellt, ausreichende an den vergaberechtlichen Erfordernissen ausgerichtete Kontrollmöglichkeiten der Stadt über die MVG sichergestellt. Die Inhalte des im Anhang 1 beigefügten Betrauungsaktes wurden auf die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1370/2007 abgestimmt.

Die Betrauung erfolgt durch Stadtratsbeschluss einschließlich der oben beschriebenen gesellschaftsrechtlichen Weisungskette.

- **„Leistungsbeschreibung für die Verkehrserbringung“ (Anhang 1, Anlage 1)**  
**„Liniensteckbriefe und Liniennetzplan“ (Anhang 1, Anlage 4)**

Die verkehrlichen Eckdaten der zu betrauenden Leistungen hat die Verwaltung im Rahmen der Gremienbefassung zur Vorabbekanntmachung (BV 0063/2020) in einer Leistungsbeschreibung mit den wesentlichen Parametern in Bezug auf Quantität und Qualität bereits dargelegt. Diese stützen sich weitreichend auf die Festlegungen des gültigen Nahverkehrsplans (NVP 3.Fortschreibung; Gültigkeitszeitraum 2019 bis 2023). Die seinerzeit vorgelegten Liniensteckbriefe, die den Linienverlauf, die Fahrtenhäufigkeit sowie die Bedienungszeiträume beinhalten, werden für den nun abzuschließenden öDA unverändert übernommen. Das bedeutet, dass für den Verkehr innerhalb der Stadt Mainz sowie in Wiesbaden, im Landkreis Groß-Gerau und nach Hochheim der Leistungsumfang das Angebot umfasst, das seit dem Fahrplanwechsel ab dem 15.12.2019 gefahren wird, d.h. den aktuellen Status Quo. Zwischenzeitlich haben sich auch für den Landkreis Mainz-Bingen die bereits dargestellten Linienverläufe bestätigt.

Somit ist das zu betrauende Fahrtenangebot gegenüber dem bereits bekannten Umfang ebenso unverändert wie die im Nahverkehrsplan verankerten Anforderungen an Fahrzeug- und Haltestellenausstattung, Barrierefreiheit etc.

Es sei angemerkt, dass nunmehr auch die Voraussetzung zur Vergabe der Verkehrsleistungen der derzeitigen Linie 68 (Teilstrecke Kostheim – Hochheim) mittels der seit 23.01.2021 wirksamen Zweckvereinbarung zwischen der Stadt Mainz und dem Main-Taunus-Kreis unter Beteiligung der Main-Taunus-Verkehrsgesellschaft mbh (MTV) geschaffen wurde und diese Verkehrsleistungen zu einem geeigneten Zeitpunkt in den öDA aufgenommen werden.

- **„Ausgleichsverfahren sowie Festlegung der Anreizkriterien“ (Anhang 1, Anlage 2)**

Die Summe empfangener Ausgleichsleistungen darf nach Nr. 2 des Anhangs der VO 1370/2007 den sogenannten finanziellen Nettoeffekt nicht übersteigen (Ausschluss der Überkompensation). Nach den Vorgaben der VO 1370/2007 sind also im Vorhinein in objektiver und transparenter Weise die Parameter für die Berechnung der beihilferechtlich zulässigen Ausgleichsleistung aufzustellen.

Um dies zu bewerkstelligen, entwickelt die MVG aus ihrer Erfolgsplanung jährlich eine Plan-Trennungsrechnung (Basis für die Festlegung des vorläufigen Soll-Ausgleichs) und aus ihrer Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) eine Ist-Trennungsrechnung (Ermittlung des Ist-Ergebnisses) als Basis für die Ermittlung des sogenannten finanziellen Nettoeffektes.

Die Ist-Trennungsrechnung dient somit auch zur jährlich stattfindenden beihilfenrechtlichen vorläufigen Überprüfung der Angemessenheit der Ausgleichsbeträge.

Darüber hinaus ist nach Ziffer 7 des Anhangs zur VO 1370/2007 die Aufnahme eines sogenannten Anreizsystems in den öDA erforderlich. Dieses soll sicherstellen, dass der interne Betreiber (MVG), der nicht im Wettbewerb mit anderen Betreibern steht, eine Motivation erhält, eine wirtschaftliche Geschäftsführung sowie eine Verkehrsleistungserbringung in ausreichend hoher Qualität zu gewährleisten.

Das Anreizsystem beinhaltet in Bezug auf Wirtschaftlichkeit und Qualität folgende zwischen der Verwaltung und der MVG abgestimmte Eckpunkte:

- Definition der Wirtschaftlichkeitskriterien,
- Definition der Qualitätskriterien,
- Festlegung der Messmethoden zur Überprüfung, ob die vorgenannten Kriterien erfüllt worden sind,
- Festlegung und Quantifizierung der Anreizregelungen/-systematik.

Wirtschaftliche Kenngrößen sind zum einen das Erreichen bzw. die Übererfüllung der Ziele im Wirtschaftsplan, zum anderen Indikatoren wie der Kostendeckungsgrad oder die Marktausschöpfung. Für qualitative Kenngrößen werden Parameter wie die Kundenzufriedenheit („Kundenbarometer“) oder die Fahrtausführungsquote herangezogen.

Im als Anhang 1 beigefügten öffentlichen Dienstleistungsauftrag sowie der dortigen Anlage 2 „Ausgleichsverfahren gem. öffentlichen Dienstleistungsauftrag sowie Festlegung der Anreizkriterien“ sind die Verfahrensschritte und Zuständigkeiten sowohl für die beihilferechtlichen Modalitäten des Ausgleichssystems als auch das Anreizsystem detailliert dargestellt.

- **„Infrastruktur Betriebsanlagen und Gebäude der MVG für die Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge“ (Anhang 1, Anlage 3)**

Die MVG hat zur ordnungsgemäßen Erbringung des ÖPNV-Angebots nach § 1 Abs. 2 lit. b) des öDA die ortsfeste Infrastruktur zu betreiben, instand zu halten und – nach Abstimmung mit der Stadt – auszubauen. Die genannte Anlage konkretisiert die damit verbundenen, der MVG obliegenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen.

Danach obliegt der MVG insbesondere die Instandhaltung der Streckeninfrastruktur der reinen Straßenbahnhaltestellen und der Straßenbahnhaltestellen im besonderen Bahnkörper mit Busmitbenutzung inkl. aller Betriebsanlagen in einem sicheren und ordnungsgemäßen Zustand, entsprechend der gesetzlichen Vorgaben der Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen (BOStrab).

Es sei darauf hingewiesen, dass die Betrauung auch umsatzsteuerlich geprüft wurde und ausgehend von der aktuellen umsatzsteuerlichen Erlasslage eine zusätzliche Belastung der Ausgleichsleistungen im Zusammenhang mit dem öDA ausgeschlossen werden kann, da diese Finanzierung des ÖPNV als Teil kommunaler Daseinsvorsorge der Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung in der Stadt Mainz mit Verkehrsleistungen im ÖPNV sowie u.a. einem integrierten Netzbetrieb durch einen Betreiber (MVG) dient. Abschließend sei angemerkt, dass für die Vornahme der Betrauung durch die Erteilung der Weisung eine formale Frist abzuwarten ist, die sich aus dem Vorabkennzeichnungsverfahren ergibt und am 29.06.2021 endet.

**Vor den dargestellten Hintergründen werden die städtischen Gremien um Zustimmung gebeten, dass die Verwaltung zeitnah nach Fristablauf und nach Vorliegen aller weiteren Voraussetzungen den öDA an die Mainzer Verkehrsgesellschaft erteilen kann.**

#### **4. Kosten/Finanzierung**

Mit der Betrauung entstehen keine Kosten für den städtischen Haushalt. Die Finanzierung der durch die Erbringung der Verkehrsleistung nicht gedeckten Kosten einschl. des Anreizsystems erfolgt weiterhin – entsprechend dem Status quo – zum weit überwiegenden Teil im steuerlichen Querverbund innerhalb des Stadtwerkekonzerns.

## 5. Analyse und Bewertung geschlechtsspezifischer Folgen

Geschlechtsspezifische Auswirkungen:

Gender-Belange wurden im Rahmen der 3. Fortschreibung des Nahverkehrsplans, der wiederum Grundlage der Leistungsbeschreibung ist, berücksichtigt. Die Wünsche und Anregungen der Gleichstellungsstelle, die im Rahmen des ersten Nahverkehrsforums eingebracht wurden, haben dabei Beachtung gefunden und werden auch in den künftigen NVP-Fortschreibungen, die Grundlage für eine Weiterentwicklung der Inhalte des öDA sind, berücksichtigt.