

## **Gesetzentwurf der Landesregierung**

### **Gesetz zur Änderung des ADV-Zusammenarbeitsgesetzes**

#### **A. Zielsetzung**

Das Gesetz über die Zusammenarbeit bei der automatisierten Datenverarbeitung (ADV-Zusammenarbeitsgesetz – ADVZG) bedarf der Anpassung an aktuelle Entwicklungen.

Gemäß § 9 Absatz 1 ADVZG gelten für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen die Vorschriften des Handelsgesetzbuchs (HGB) sinngemäß, sofern nicht die Vorschriften des HGB bereits unmittelbar oder weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen. Aus dieser gesetzlichen Festlegung auf die sinngemäße Anwendung des Handelsrechts ergibt sich für die Komm.ONE gemäß § 249 HGB die Verpflichtung zur Bildung von Pensions- und Beihilferückstellungen.

Dies führt dazu, dass die Komm.ONE, obwohl die Pensions- und Beihilferückstellungen für die kommunalen Beamtinnen und Beamten und Versorgungsempfängerinnen und -empfänger in Baden-Württemberg zentral beim Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg gebildet werden (§ 27 Absatz 4 Gesetz über den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg – GKV), Pensions- und Beihilferückstellungen bilden muss. Um dieser doppelten Rückstellung und der daraus entstehenden mittelbaren Belastung der öffentlichen Haushalte der überwiegend kommunalen Kunden entgegenzuwirken, soll mit der geplanten Änderung des § 9 Absatz 1 ADVZG die Bildung von Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen gegenüber Beamtinnen und Beamten in der Jahresbilanz ausgeschlossen werden. Bereits gebildete Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen müssen aufgelöst werden.

#### **B. Wesentlicher Inhalt**

Die Pflicht der Komm.ONE zur Bilanzierung von Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen gegenüber Beamtinnen und Beamten wird ausgeschlossen. Die Komm.ONE darf keine Rückstellungen für Pensionen- und Beihilfeverpflichtungen mehr bilden, für die der Kommunale Versorgungsverband

nach § 27 Absatz 4 GKV Rückstellungen bildet. Bestehende Rückstellungen müssen längstens innerhalb von 15 Jahren einmalig oder in gleichen Jahresraten aufgelöst werden.

#### C. Alternativen

Alternativen zur Änderung des § 9 Absatz 1 ADVZG bestehen nicht. Die angedachte Änderung des § 9 Absatz 1 ADVZG ist aus wirtschaftlichen Gründen geboten. Der bisherige Regelungszustand hat die wirtschaftlich nachteilige Folge, dass die Komm.ONE die Lasten für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen doppelt bilanzieren muss. Der Wegfall der doppelten Bilanzierung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen entlastet die Komm.ONE. Durch die Auflösung der bislang gebildeten Rückstellungen wird eine Erhöhung des Eigenkapitals der Komm.ONE erreicht.

#### D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Der Wegfall der doppelten Bilanzierung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen gegenüber Beamtinnen und Beamten entlastet die Komm.ONE um jährliche Zuführungen zur Rückstellung in Höhe von circa 25 Millionen Euro und damit zugleich mittelbar die öffentlichen Haushalte der überwiegend kommunalen Kunden.

#### E. Erfüllungsaufwand

Von einer Berechnung und Darstellung des Erfüllungsaufwands wird abgesehen.

#### F. Nachhaltigkeitscheck

Der Wegfall der doppelten Bilanzierung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen gegenüber Beamtinnen und Beamten führt zu keiner Änderung des Beteiligungsansatzes bei den Anteilseignern der Komm.ONE (Land Baden-Württemberg und Zweckverband 4IT) sowie auch bei den Mitgliedern des Zweckverbands 4IT. Mangels Änderung der Beteiligungsansätze ergeben sich bei den Anteilseignern auch keine steuerlichen Folgen. Auch bei der Komm.ONE liegt keine steuerrechtlich relevante Auflösung der Pensions- und Beihilferückstellungen vor. Von einem Nachhaltigkeitscheck im Übrigen wird abgesehen, da keine Auswirkungen auf soziale oder ökologische Verhältnisse ersichtlich sind.

#### G. Sonstige Kosten für Private

Sonstige Kosten für die privaten Haushalte entstehen nicht.

**Staatsministerium  
Baden-Württemberg  
Ministerpräsident**

Stuttgart, 30. April 2024

An die  
Präsidentin des Landtags  
von Baden-Württemberg

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

als Anlage übersende ich Ihnen gemäß Artikel 59 Absatz 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg den von der Landesregierung beschlossenen Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit bei der automatisierten Datenverarbeitung (ADV-Zusammenarbeitsgesetz – ADVZG). Ich bitte Sie, die Beschlussfassung des Landtags herbeizuführen. Die Zuständigkeit liegt beim Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen.

Mit freundlichen Grüßen

Kretschmann  
Ministerpräsident

Der Landtag wolle beschließen,  
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

## **Gesetz zur Änderung des ADV-Zusammenarbeitsgesetzes**

### Artikel 1

In § 9 Absatz 1 des ADV-Zusammenarbeitsgesetzes vom 6. März 2018 (GBl. S. 65, 66, ber. S. 126), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 4. Februar 2021 (GBl. S. 182, 191) geändert worden ist, werden nach Satz 1 folgende Sätze eingefügt:

„Ausgenommen hiervon sind die Vorschriften über die Bilanzierung von Rückstellungen für Pensionen und Beihilfeverpflichtungen gegenüber Beamtinnen und Beamten. Die Komm.ONE darf keine Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen bilden, für die der Kommunale Versorgungsverband nach § 27 Absatz 4 des Gesetzes über den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg Rückstellungen bildet. Bestehende Rückstellungen nach Satz 3 müssen spätestens bis 31. Dezember 2038 einmalig oder in gleichen Jahresraten aufgelöst werden. Hinsichtlich der nicht bilanzierten Pensionsrückstellungen und Beihilferückstellungen sind erläuternde Angaben im Anhang des Jahresabschlusses zu machen.“

### Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

## Begründung

### *A. Allgemeiner Teil*

#### Zielsetzung

Mit dem Gesetzentwurf soll die Pflicht der Komm.ONE zur Bilanzierung der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen gegenüber Beamtinnen und Beamten beseitigt werden.

Gemäß § 9 Absatz 1 Gesetz über die Zusammenarbeit bei der automatisierten Datenverarbeitung (ADV-Zusammenarbeitsgesetz – ADVZG) gelten für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen die Vorschriften des Handelsgesetzbuchs (HGB) sinngemäß, sofern nicht die Vorschriften des HGB bereits unmittelbar oder weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen. Aufgrund dieser gesetzlichen Festlegung auf das Handelsrecht ergibt sich für die Komm.ONE aus der sinngemäßen Anwendung des § 249 HGB die Verpflichtung zur Bildung von Pensions- und Beihilferückstellungen.

Die Bilanzierungsverpflichtung gilt, obwohl die Pensions- und Beihilferückstellungen für die kommunalen Beamtinnen und Beamten und Versorgungsempfängerinnen und -empfänger in Baden-Württemberg zentral beim Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg gebildet werden (§ 27 Absatz 4 Gesetz über den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg – GKV). Um dieser doppelten Rückstellung und der daraus entstehenden mittelbaren Belastung der öffentlichen Haushalte der überwiegend kommunalen Kunden entgegenzuwirken, soll mit der geplanten Änderung des § 9 Absatz 1 ADVZG die Bildung von Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen gegenüber Beamtinnen und Beamten ausgeschlossen werden. Bereits gebildete Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen müssen aufgelöst werden.

Zuführungen für Pensions- und Beihilferückstellungen in Höhe von jährlich rund 25 Millionen Euro werden damit nicht mehr erforderlich und nicht mehr zulässig sein. Die bislang gebildeten Pensions- und Beihilferückstellungen in Höhe von rund 100 Millionen Euro werden aufgelöst und können der Kapitalrücklage zugeführt werden.

Auch im Rahmen der Novellierung der Eigenbetriebsverordnung-HGB vom 1. Oktober 2020 wurde die doppelte Rückstellung beseitigt. Gemäß § 7 Absatz 2 EigBVO-HGB dürfen Eigenbetriebe keine Pensions- und Beihilferückstellungen mehr bilden, wenn diese bereits durch den Kommunalen Versorgungsverband erfolgen. Dasselbe gilt für Eigenbetriebe, die die Eigenbetriebsverordnung-Doppik anwenden.

#### Wesentlicher Inhalt

Wesentlicher Inhalt des Änderungsgesetzes ist ein Passivierungsverbot für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen gegenüber Beamtinnen und Beamten:

Die Pflicht der Komm.ONE zur Bilanzierung der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen gegenüber Beamtinnen und Beamten wird ausgeschlossen.

Die Komm.ONE darf keine Rückstellungen mehr bilden, für die der Kommunale Versorgungsverband nach § 27 Absatz 4 GKV Rückstellungen bildet. Als Konsequenz daraus müssen bestehende Rückstellungen längstens innerhalb von 15 Jahren einmalig oder in gleichen Jahresraten aufgelöst werden.

#### Alternativen

Keine.

Die Fortgeltung der derzeitigen Regelung hätte die wirtschaftlich nachteilige Folge, dass die Komm.ONE die Lasten für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen doppelt bilanzieren müsste. Zur Absicherung der Pensions- und Beihilfeansprüche ist dies nicht erforderlich. Die Beseitigung der doppelten Bilanzierung stärkt die wirtschaftliche Lage der Komm.ONE und entlastet die öffentlichen Haushalte der überwiegend kommunalen Kunden der Komm.ONE.

#### Wesentliche Ergebnisse der Regelungsfolgenabschätzung und des Nachhaltigkeitschecks

Durch die Auflösung wird eine Erhöhung des Eigenkapitals der Komm.ONE erreicht. Eine Eigenkapitalerhöhung der Komm.ONE wirkt sich weder auf die Anteilseigner der Komm.ONE (Land und Zweckverband 4IT) noch auf die Mitglieder des Zweckverbands 4IT aus. Es wird zu keiner Änderung des Beteiligungsansatzes des Zweckverbands 4IT kommen und somit ergeben sich auch keine Auswirkungen bei dessen Mitgliedern. Mangels Änderung der Beteiligungsansätze ergeben sich bei den Beteiligten auch keine steuerlichen Folgen.

Die Bildung von Rückstellungen in der Jahresbilanz ist zur Absicherung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen der Komm.ONE nicht erforderlich. Diese ist durch die Bildung von Rückstellungen beim Kommunalen Versorgungsverband über ein Umlageverfahren bereits gewährleistet. Ein Risiko eines Ausfalls des Kommunalen Versorgungsverbands mit der Folge, dass die Komm.ONE und die Mitglieder des Zweckverbandes 4IT zu einem späteren Zeitpunkt für die Verpflichtungen selbst aufkommen müssen, besteht nicht. Der Kommunale Versorgungsverband ist nach § 1 Absatz 1 GKV eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er besitzt eine rechtlich unselbstständige Zusatzversorgungskasse (§ 32 Absatz 1 GKV) und erhebt zur Deckung seines allgemeinen Finanzbedarfs nach § 28 Absatz 1 GKV Umlagen von seinen Mitgliedern. Die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über den Kommunalen Versorgungsverband ist gemäß § 12 Absatz 1 Nr. 2 Insolvenzordnung i. V. m. § 45 Gesetz zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes und von Verfahrensgesetzen der ordentlichen Gerichtsbarkeit nicht zulässig.

Von einem Nachhaltigkeitscheck im Übrigen wird abgesehen, da keine Auswirkungen auf soziale oder ökologische Verhältnisse ersichtlich sind.

#### Finanzielle Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte

Der Wegfall der doppelten Bilanzierung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen gegenüber Beamtinnen und Beamten entlastet die Komm.ONE um jährliche Zuführungen zur Rückstellung in Höhe von ca. 25 Millionen Euro und damit zugleich mittelbar die öffentlichen Haushalte der überwiegend kommunalen Kunden.

#### Erfüllungsaufwand

Von einer Berechnung und Darstellung des Erfüllungsaufwands wird abgesehen.

#### Exekutive Fußspur

Die Komm.ONE hatte unter Hinweis auf § 7 Absatz 2 der novellierten Eigenbetriebsverordnung-HGB dem Innenministerium am 15. Februar 2022 den Wunsch nach einer inhaltsgleichen Regelung für Komm.ONE übermittelt und zugleich einen Formulierungsvorschlag vorgelegt. Das Innenministerium hat den Vorschlag eines Passivierungsverbots für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen der Komm.ONE gegenüber Beamtinnen und Beamten aufgegriffen. Der Regelungsentwurf wurde jedoch abweichend vom Formulierungsvorschlag der Komm.ONE gefasst.

Die Komm.ONE mit Sitz in Stuttgart ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts in gemeinsamer Trägerschaft des Landes (12 Prozent des Stammkapitals) und des Zweckverbands 4IT. Die Komm.ONE ist nicht im Transparenzregister des Landtags Baden-Württemberg eingetragen.

## Ergebnis der Anhörung

### 1. Stellungnahmen zum Gesetzentwurf

Zu dem Gesetzentwurf wurden neben den Kommunalen Landesverbänden nach Artikel 71 Absatz 4 der Landesverfassung insgesamt 8 Verbände und Institutionen angehört.

Folgende Verbände und Institutionen haben zu dem Gesetzentwurf Stellung genommen:

- BBW – Beamtenbund Tarifunion
- Städtetag Baden-Württemberg
- Landkreistag Baden-Württemberg
- Gemeindetag Baden-Württemberg

Über das Beteiligungsportal wurden keine Kommentare abgegeben.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Komm. ONE Anstalt des öffentlichen Rechts, Ver.di Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft und Kommunaler Versorgungsverband Baden-Württemberg haben keine Stellungnahme abgegeben.

Die Landesbeauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen hat den Gesetzentwurf zur Kenntnis genommen und sieht die spezifischen Belange von Menschen mit Behinderungen nicht berührt.

Der Normenprüfungsausschuss wurde beteiligt und seine Anmerkungen wurden berücksichtigt.

Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg wurde beteiligt. Er erhebt gegen die Darstellung der Regelungsfolgen keine Einwände. Er begrüßt, dass die wirtschaftliche Lage der Komm.ONE gestärkt wird und die Haushalte der kommunalen Kunden entlastet werden.

In keiner Stellungnahme werden Änderungsvorschläge oder grundsätzliche Kritik am Gesetzentwurf vorgetragen.

### 2. Grundsätzliche Haltung einzelner Verbände und Institutionen

Der Städtetag Baden-Württemberg, der Gemeindetag Baden-Württemberg, der Beamtenbund Baden-Württemberg sowie der Landkreistag Baden-Württemberg erheben keine Einwendungen gegen den Gesetzentwurf. Der Städtetag Baden-Württemberg und der Gemeindetag Baden-Württemberg begrüßen und unterstützen den Gesetzentwurf und den damit einhergehenden Wegfall der nach bisheriger Rechtslage erforderlichen doppelten Bilanzierung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen seitens der Komm.ONE. Der geplanten Änderung des ADVZG zum Zwecke des Ausschlusses der Bildung von Pensions- und Beihilferückstellungen bei der Komm.ONE wird ausdrücklich zugestimmt.

### 3. Änderungen aufgrund des Ergebnisses der Anhörung

Die Anhörung führte nicht zu einer Änderung des Gesetzentwurfs.

*B. Einzelbegründung*

## Zu Artikel 1

Die Gesetzesänderung hat das Ziel, dass die Komm.ONE keine Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen mehr bilden darf, für die der Kommunale Versorgungsverband Rückstellungen bildet.

Die Änderung des § 9 Absatz 1 ADVZG ist mit den Bilanzierungsregelungen gemäß §§ 246 ff. HGB vereinbar. Diese Bilanzierungsregelungen gelten für Kaufleute, die nach §§ 1, 2 HGB ein Handelsgewerbe betreiben.

Die Komm.ONE erfüllt die Eigenschaften eines Kaufmanns nicht. Die Vorschriften des HGB gelten für die Komm.ONE nur sinngemäß. Eine vom HGB abweichende landesrechtliche Bilanzierungsregelung für die Komm.ONE ist damit zulässig. Die Komm.ONE ist weder im Handelsregister eingetragen noch ist die Komm.ONE, schwerpunktmäßig gewerblich tätig. Die Kaufmannseigenschaft gem. §§ 1 Absatz 1, 2 HGB liegt nicht vor. Es ist die gesetzliche Aufgabe der Komm.ONE gemäß § 3 Absatz 1 ADVZG IT-gestützte Lösungen und Services anzubieten, die sich an den Bedürfnissen und Anforderungen ihrer kommunalen Kunden ausrichten. Sie beschafft, entwickelt und betreibt Verfahren der automatisierten Datenverarbeitung und erbringt unterstützende Dienstleistungen der Personalverwaltung sowie Beratungs- und Schulungsleistungen in Angelegenheiten der automatisierten Datenverarbeitung für die betreffenden Stellen. Eine Abnahmeverpflichtung zur Nutzung der Leistungen der Komm.ONE besteht gemäß § 3 Absatz 1 Satz 2 ADVZG nicht. Im Rahmen dieser gesetzlichen Aufgabenerfüllung (Versorgung der Kommunen in Baden-Württemberg) liegt aufgrund der öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung der Verträge kein Gewerbebetrieb der Komm.ONE vor.

Lediglich bei Leistungen an Dritte gemäß § 3 Absatz 2 Satz 2 ADVZG handelt es sich um eine gewerbliche Tätigkeit der Komm.ONE, die jedoch gemäß § 3 Absatz 2 Satz 2 ADVZG nur eine untergeordnete Rolle spielen dürfen. In der Gesetzesbegründung des ADVZG wird eine untergeordnete Rolle bis zu einem Volumen von bis zu 20 Prozent des Gesamtumsatzes der Komm.ONE Gruppe angenommen. Leistungen an Dritte nach § 3 Absatz 2 Satz 2 ADVZG müssen zudem förderlich für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe nach § 3 Absatz 1 ADVZG sein.

Die Einordnung des Geschäftsbetriebs als Handelsgewerbe und somit die Frage nach der Kaufmannseigenschaft der Komm.ONE beurteilt sich bei Vorliegen von gewerblichen und nichtgewerblichen Tätigkeiten grundsätzlich nach dem Gesamtbild des Betriebs, d. h. danach was den Schwerpunkt darstellt bzw. welche Tätigkeitsart wesentlich und prägend ist (BGH, Urt. v. 18. Juli 2011 = NJW 2011, 3036; BGH, Urt. v. 2. Juni 1999 = NJW 1999, 2967 [2968]; BayObLG, Urt. v. 21. März 2002 = NJW-RR 2002, 968 [969]). Prägender Schwerpunkt der Tätigkeit der Komm.ONE ist die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe nach § 3 Absatz 1 ADVZG und damit eine nicht gewerbliche Tätigkeit.

Die fehlende Kaufmannseigenschaft der Komm.ONE erlaubt es, für die Komm.ONE ein Passivierungsverbot für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen gegenüber Beamtinnen und Beamten einzuführen, das die Pflicht der Komm.ONE zur Bilanzierung der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen gegenüber Beamtinnen und Beamten ausschließt. Die Komm.ONE darf keine Rückstellungen mehr bilden, für die der Kommunale Versorgungsverband nach § 27 Absatz 4 GKV Rückstellungen bildet. Ebenso müssen bereits bei der Komm.ONE bestehende Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen aufgelöst werden.

## Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes am Tag nach seiner Verkündung.