

Antrag

**der Abg. Daniel Lindenschmid und
Hans-Jürgen Goßner u. a. AfD**

und

Stellungnahme

**des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung
und Kommunen**

Gesetz zur Änderung des ADV-Zusammenarbeitsgesetzes – entstand ein finanzieller Schaden durch Doppelrückstellungen?

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche „aktuellen Entwicklungen“ (1. Satz bei A. Zielsetzung) von wann konkret in Drucksache 17/6702 gemeint sind, für die es einer „Anpassung“ bedarf;
2. ob das Problem der Doppelrückstellungen bei der Schaffung des Gesetzes über die Zusammenarbeit bei der automatisierten Datenverarbeitung (ADV-Zusammenarbeitsgesetzes) 2018 in welcher Phase des Verfahrens schon gesehen wurde (bei Bejahung unter Darlegung, warum es trotzdem dazu kam);
3. wenn das Problem 2018 nicht gesehen wurde, wie es dazu kommen konnte, nachdem bei der Erarbeitung eines so komplexen Gesetzes doch sicher hochrangige Experten der Themen Handelsgesetzbuch (HGB) und Kommunalfinanzen beteiligt waren;
4. ob es in den Jahren zwischen 2018 und heute bereits Hinweise von Fachleuten oder in Fachzeitschriften oder vonseiten des Landesrechnungshofs oder von Kommunen oder sonstiger Stellen auf diese Doppelrückstellungen gab und ggf. von welcher Seite und wann;
5. ob der Zweckverband Komm.ONE über eine eigene Finanzabteilung bzw. Verantwortliche für die Haushaltsführung und Anwendung des HGB verfügt, wie viele Mitarbeiter in diesem Bereich tätig sind und von wem Komm.ONE ggf. extern bei seiner Rechnungslegung und Bilanzierung unterstützt wird;

6. warum das Problem der Doppelryckstellung nicht schon 2020 gesehen oder aufgegriffen wurde, als die Eigenbetriebsverordnung in gleicher Weise geändert wurde;
7. ob die Änderung zum jetzigen Zeitpunkt mit der schwierigen aktuellen Situation der Kommunalfinanzen zusammenhängt;
8. von wem letztlich der Anstoß kam bzw. wer konkret wann bemerkt und angeregt hat, das Gesetz in der vorliegenden Weise nun zu ändern;
9. ob die Gemeindeprüfungsanstalt – oder wer sonst – für die Prüfung der Haushaltsführung der Komm.ONE zuständig ist unter Darlegung dessen, ob überhaupt schon einmal und wenn ja, wann eine Prüfung stattfand und was im Prüfbericht ggf. zur doppelten Rückstellung ausgesagt wurde;
10. welche Summe der Haushalt von Komm.ONE in den Jahren 2018 bis 2023 jährlich umfasste (oder wo dies abrufbar ist, auf der Homepage scheint dies nicht auffindbar zu sein);
11. ob die beteiligten 1 100 Kommunen seit 2018 für die bei Komm.ONE beschäftigten Beamten bzw. für die Pensionäre eine Umlage für Beihilfe- und Versorgungszwecke an den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg geleistet haben (bei Bejahung unter Darlegung, in welcher Höhe jährlich);
12. ob die Kommunen gleichzeitig noch an den Zweckverband Komm.ONE eine Umlage, Beitrag oder sonstige Finanzierung für Zwecke der Pensions- und Beihilferückstellungen in der Bilanz geleistet haben (bei Bejahung unter Darlegung, in welcher Höhe jährlich);
13. wie hoch die „mittelbare Belastung“ der Haushalte der beteiligten Kommunen laut Drucksache 17/6702 seit 2018 jährlich anzusetzen ist;
14. wie hoch jeweils der Betrag der fünf höchsten Umlagen für Pensions- und Beihilferückstellungen war, die 2023 von Mitgliedern des Zweckverbands geleistet werden mussten und von welchen Mitgliedern diese geleistet wurden (um einen oberflächlichen Eindruck zu gewinnen, um welche Beträge es hier maximal für einzelne Mitglieder gehen kann);
15. welcher finanzielle Schaden seit 2018 überschlägig durch die doppelte Rückstellung entstanden ist.

28.5.2024

Lindenschmid, Goßner, Rupp, Dr. Balzer, Gögel

Begründung

Mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/6702, gelangte zur 96. Sitzung des Landtags am 16. Mai 2024 das Gesetz zur Änderung des ADV-Zusammenarbeitsgesetzes in die parlamentarische Beratung. Ergänzt wurde § 9 Absatz 1 des Gesetzes. Damit wird die Pflicht der Komm.ONE zur Bilanzierung von Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen gegenüber Beamten ausgeschlossen.

Zuvor war im März 2018 mit § 9 Absatz 1 des Gesetzes die ursprüngliche Version erlassen worden, wonach ohne Ausschlüsse für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen die Vorschriften des Handelsgesetzbuchs sinngemäß galten. Infolge dieses Geltungsverweises wurden also ab dem Inkrafttreten des ADV-Zusammenarbeitsgesetzes vor über sechs Jahren bis heute von Komm.ONE Rückstellungen für den oben genannten Zweck in der Bilanz gebildet.

Dies, obwohl gleichzeitig offenbar für die Beamten der zusammengeschlossenen 1 100 Kommunen und des Landes (12 Prozent Anteil) nach § 27 Absatz 4 des Gesetzes über den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg – GKV zentral beim Kommunalen Versorgungsverband Pensions- und Beihilferückstellungen für die kommunalen Beamten und Versorgungsempfänger in Baden-Württemberg gebildet wurden und werden.

Es fand also über sechs Jahre eine doppelte Rückstellung statt, wodurch – so die Drucksache 17/6702 selbst – die öffentlichen Haushalte der überwiegend kommunalen Kunden „mittelbar“ belastet wurden. Gleichzeitig musste laut dieser Drucksache die Komm.One doppelt bilanzieren. Durch die Änderung werden die Kommunen um jährlich 25 Millionen Euro entlastet, was bedeutet, dass sie die letzten sechs Jahre jährlich um diese Summe belastet wurden, in Summe also seither um ca. 150 Millionen Euro. Die Drucksache selbst spricht von bislang gebildeten Rückstellungen von 100 Millionen Euro, die in der Bilanz der Komm.ONE aufgelöst und der Kapitalrücklage zugeführt werden sollen.

Über die Ursache dessen, dass man eine fehlerhafte, zumindest überflüssige Doppelrückstellung so viele Jahre durchgeführt bzw. seitens der Aufsichtsbehörde toleriert hat, schweigt sich die Drucksache aus. Im ersten Satz werden nur nebulös „aktuelle Entwicklungen“ erwähnt, denen man sich anzupassen habe.

Die verspätete Reaktion ist umso unverständlicher, als auch im Rahmen der Novellierung der Eigenbetriebsverordnung-HGB die doppelte Rückstellung zum 1. Oktober 2020 beseitigt wurde. Gemäß § 7 Absatz 2 EigBVO-HGB dürfen seither Eigenbetriebe keine Pensions- und Beihilferückstellungen mehr bilden, wenn diese bereits durch den Kommunalen Versorgungsverband erfolgen.

Spätestens 2020 hätte man also den Irrtum bemerken und damals schon die heutige Regelung einführen können.

Es stellt sich die Frage, ob und in welcher Höhe durch die doppelte Rückstellung welche Träger geschädigt wurden. Denn die Inanspruchnahme von über 100 Millionen Euro, auch wenn diese in der Bilanz von Komm.ONE nun wieder freigesetzt werden, müsste eigentlich öffentliche Haushalte in der Vergangenheit belastet haben mit Summen, die während dieser Zeit dann nicht zur Verfügung standen und ggf. mit Kreditaufnahmen gedeckt wurden.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 24. Juni 2024 Nr. IM5-0273-9/1/2 nimmt das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. welche „aktuellen Entwicklungen“ (1. Satz bei A. Zielsetzung) von wann konkret in Drucksache 17/6702 gemeint sind, für die es einer „Anpassung“ bedarf;

Zu 1.:

Der Ausschluss der Passivierung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen in den Jahresbilanzen der Komm.ONE Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR), der Gegenstand der Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit bei der automatisierten Datenverarbeitung (ADV-Zusammenarbeitsgesetzes – ADVZG) ist, wird positive Effekte vor allem im Hinblick auf zu erwartende Entgelterhöhungen für Leistungen der Komm.ONE AöR haben, die sich nach Inkrafttreten des § 2b Umsatzsteuergesetz aus der Umsatzsteuerpflicht auch für Leistungen der Komm.ONE AöR an die Mitglieder des Zweckverbands 4IT ergeben können. Ebenso wird die Auflösung der Rückstellungen einen Beitrag zur Preisstabilität angesichts der Kostenerhöhungen aufgrund deutlicher Preis- und Tarifsteigerungen leisten und zugleich die Finanzierung anstehender Investitionsvorhaben, wie die Errichtung eines neuen Rechenzentrums, erleichtern.

2. ob das Problem der Doppelrückstellungen bei der Schaffung des Gesetzes über die Zusammenarbeit bei der automatisierten Datenverarbeitung (ADV-Zusammenarbeitsgesetzes) 2018 in welcher Phase des Verfahrens schon gesehen wurde (bei Bejahung unter Darlegung, warum es trotzdem dazu kam);

3. wenn das Problem 2018 nicht gesehen wurde, wie es dazu kommen konnte, nachdem bei der Erarbeitung eines so komplexen Gesetzes doch sicher hochrangige Experten der Themen Handelsgesetzbuch (HGB) und Kommunal финанzen beteiligt waren;

Zu 2. und 3.:

Zu den Ziffern 2 und 3 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

Im Projekt 4IT, das den Beitritt der Zweckverbände zur Datenzentrale Baden-Württemberg vorbereitete, wurde die doppelte Rückstellung für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen gesehen. Im Lenkungsausschuss wurde erörtert, welche Möglichkeiten zur Ablösung der Bilanzierung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) bestehen, die den Regelungen des Instituts der Wirtschaftsprüfer entsprechen. Bei den begleitenden Arbeiten an der Neufassung des ADVZG im Jahr 2018 zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Zusammenführung der drei regionalen Zweckverbände für kommunale Datenverarbeitung und der Datenzentrale Baden-Württemberg in einer AöR war eine Vielzahl von Rechtsfragen, insbesondere organisationsrechtlicher, kartell- und vergaberechtlicher sowie personalrechtlicher Natur, zu klären. Eine gesetzgeberische Lösung des Problems der doppelten Rückstellung wurde damals nicht gesehen und wurde erst im Nachgang zum Erlass der Verordnung des Innenministeriums über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Eigenbetriebe auf Grundlage des Handelsgesetzbuchs (Eigenbetriebsverordnung-HGB – EigBVO-HGB) vom 1. Oktober 2020 in den Blick genommen.

4. ob es in den Jahren zwischen 2018 und heute bereits Hinweise von Fachleuten oder in Fachzeitschriften oder vonseiten des Landesrechnungshofs oder von Kommunen oder sonstiger Stellen auf diese Doppelrückstellungen gab und ggf. von welcher Seite und wann;

Zu 4.:

Die doppelte Absicherung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen wurde von der Komm.ONE AöR mit Wirtschaftsprüferinnen bzw. -prüfern und Steuerberaterinnen bzw. -beratern diskutiert. Aufgrund der Vorgaben im ADVZG und in der Anstaltssatzung, nach den Vorschriften des HGB zu bilanzieren, musste die Rückstellung gebildet werden, damit ein uneingeschränkter Bestätigungsvermerk der Wirtschaftsprüferinnen bzw. -prüfer erteilt werden konnte.

5. ob der Zweckverband Komm.ONE über eine eigene Finanzabteilung bzw. Verantwortliche für die Haushaltsführung und Anwendung des HGB verfügt, wie viele Mitarbeiter in diesem Bereich tätig sind und von wem Komm.ONE ggf. extern bei seiner Rechnungslegung und Bilanzierung unterstützt wird;

Zu 5.:

Die Komm.ONE AöR hat eine eigene Finanzabteilung mit Verantwortlichen, die über die Expertise der Haushaltsführung und die Anwendung des HGB verfügen. Insgesamt sind im Bereich Finanz- und Controlling acht betraute Personen für diese Expertenthemen tätig. Externe Unterstützung erfolgt im Einzelfall durch die bestellten Steuerberaterinnen bzw. -berater und Wirtschaftsprüferinnen bzw. -prüfer.

6. warum das Problem der Doppelrückstellung nicht schon 2020 gesehen oder aufgegriffen wurde, als die Eigenbetriebsverordnung in gleicher Weise geändert wurde;

Zu 6.:

Die Komm.ONE AöR ist kein Eigenbetrieb. Die für die Erstellung des Jahresabschlusses der Eigenbetriebe geltende Regelungsbefugnis des Landes, von der mit der EigBVO-HGB Gebrauch gemacht wurde, gilt daher nicht für die Komm.ONE AöR. Die gesetzliche Ermächtigung in § 263 HGB, die es erlaubt, bei Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit einer Gemeinde, eines Gemeindeverbands oder eines Zweckverbands landesrechtlich abweichende Bilanzierungsregelungen zu erlassen, kann auf Komm.ONE AöR nicht angewendet werden. Es war daher auch nicht naheliegend, von der Möglichkeit zur Schaffung eines Passivierungsverbots in § 7 Absatz 2 EigBVO-HGB auf die Zulässigkeit einer vergleichbaren Regelung für die Komm.ONE als AöR zu schließen.

7. ob die Änderung zum jetzigen Zeitpunkt mit der schwierigen aktuellen Situation der Kommunalfinanzen zusammenhängt;

Zu 7.:

Maßgeblich für die Gesetzesinitiative sind die in der Stellungnahme zu Ziffer 1 aufgeführten Entwicklungen. Der Ausschluss der Passivierung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen in den Jahresbilanzen der Komm.ONE AöR kann nachteilige Effekte abmildern und kommt damit auch den überwiegend kommunalen Kunden der Komm.ONE AöR zugute.

8. von wem letztlich der Anstoß kam bzw. wer konkret wann bemerkt und angeregt hat, das Gesetz in der vorliegenden Weise nun zu ändern;

Zu 8.:

Die Komm.ONE AöR hat dem Innenministerium am 15. Februar 2022 unter Hinweis auf § 7 Absatz 2 der novellierten EigBVO-HGB den Wunsch nach einer inhaltsgleichen Regelung für die Komm.ONE AöR übermittelt und zugleich einen Formulierungsvorschlag vorgelegt. Das Innenministerium hat den Vorschlag eines Passivierungsverbots für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen der Komm.ONE AöR gegenüber Beamtinnen und Beamten aufgegriffen.

Der Regelungsentwurf musste aus den in der Stellungnahme zu Ziffer 6 genannten Gründen abweichend vom Formulierungsvorschlag der Komm.ONE AöR gefasst werden. Um diese Regelung treffen zu können, musste festgestellt werden, dass die Bilanzierung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen der Komm.ONE als AöR einer landesrechtlichen Regelung überhaupt zugänglich ist. Ebenso war zu prüfen, ob die Eigenkapitalerhöhung der Komm.ONE AöR, die sich als Konsequenz des Rückstellungsverbots ergeben würde, steuerliche Folgen für die sie mittelbar über den Zweckverband 4IT tragenden Kommunen und Zweckverbände und Auswirkungen auf deren Bilanzierung hätte.

9. ob die Gemeindeprüfungsanstalt – oder wer sonst – für die Prüfung der Haushaltsführung der Komm.ONE zuständig ist unter Darlegung dessen, ob überhaupt schon einmal und wenn ja, wann eine Prüfung stattfand und was im Prüfbericht ggf. zur doppelten Rückstellung ausgesagt wurde;

Zu 9.:

Gemäß § 9 Absatz 4 ADVZG erfolgt die überörtliche Prüfung der Komm.ONE AöR in entsprechender Anwendung des § 114 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg durch die Gemeindeprüfungsanstalt. Dem Rechnungshof wird das Recht zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Komm.ONE AöR eingeräumt. Die Prüfungsbehörden haben das Recht, sich zur Klärung von Fragen, die bei der Prüfung auftreten, unmittelbar zu unterrichten und zu diesem Zweck den Betrieb, die Bücher und Schriften der Komm.ONE AöR einzusehen.

Eine überörtliche Prüfung fand nach Angabe der Komm.ONE AöR bislang nicht statt.

10. welche Summe der Haushalt von Komm.ONE in den Jahren 2018 bis 2023 jährlich umfasste (oder wo dies abrufbar ist, auf der Homepage scheint dies nicht auffindbar zu sein);

Zu 10.:

Der Jahresabschluss der Komm.ONE AöR wird gemäß § 9 Absatz 2 Satz 1 ADVZG im Staatsanzeiger veröffentlicht. Aus der Summe der Erträge bzw. der Aufwendungen ist das Haushaltsvolumen erkennbar. Das Jahr 2018 ist aufgrund der unterjährigen Gründung nicht repräsentativ. Die Haushaltsvolumina der Jahre 2019 bis 2023 sind nachfolgend aufgeführt.

2019	2020	2021	2022	2023
267 Mio. Euro	269 Mio. Euro	296 Mio. Euro	318 Mio. Euro	330 Mio. Euro

11. ob die beteiligten 1 100 Kommunen seit 2018 für die bei Komm.ONE beschäftigten Beamten bzw. für die Pensionäre eine Umlage für Beihilfe- und Versorgungszwecke an den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg geleistet haben (bei Bejahung unter Darlegung, in welcher Höhe jährlich);

Zu 11.:

Die Kommunen bezahlen keine Umlagen für die bei der Komm.ONE AöR beschäftigten Beamtinnen und Beamten. Die Umlage wird von der Komm.ONE AöR selbst als eigenständiger Dienstherr an den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg geleistet.

12. ob die Kommunen gleichzeitig noch an den Zweckverband Komm.ONE eine Umlage, Beitrag oder sonstige Finanzierung für Zwecke der Pensions- und Beihilferückstellungen in der Bilanz geleistet haben (bei Bejahung unter Darlegung, in welcher Höhe jährlich);

14. wie hoch jeweils der Betrag der fünf höchsten Umlagen für Pensions- und Beihilferückstellungen war, die 2023 von Mitgliedern des Zweckverbands geleistet werden mussten und von welchen Mitgliedern diese geleistet wurden (um einen oberflächlichen Eindruck zu gewinnen, um welche Beträge es hier maximal für einzelne Mitglieder gehen kann);

Zu 12. und 14.:

Zu den Ziffern 12 und 14 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

Die Komm.ONE AöR erhebt keine Umlagen. Ihre Pensions- und Beihilfeverpflichtungen refinanziert sie ausschließlich über die Nutzungsentgelte für ihre Leistungen.

13. wie hoch die „mittelbare Belastung“ der Haushalte der beteiligten Kommunen laut Drucksache 17/6702 seit 2018 jährlich anzusetzen ist;

Zu 13.:

Die Angaben der Komm.ONE AöR sind nachfolgend aufgeführt. Das Jahr 2018 ist wegen der unterjährigen Gründung nicht repräsentativ.

2019	2020	2021	2022	2023
19 Mio. Euro	19 Mio. Euro	28 Mio. Euro	17 Mio. Euro	22 Mio. Euro

15. welcher finanzielle Schaden seit 2018 überschlägig durch die doppelte Rückstellung entstanden ist.

Zu 15.:

Ein finanzieller Schaden ist weder für die Komm.ONE AöR noch für die Kommunen entstanden. Den Kommunen stehen die Mittel aus der doppelten Rückstellung wieder zur Verfügung. Über die Verwendung der Mittel wird der Verwaltungsrat der Komm.ONE AöR entscheiden.

In Vertretung

Moser

Ministerialdirektor