

Public Sector: Total kommunal

Ausgabe 04 | Februar 2026



Liebe Leserinnen, liebe Leser,

wir freuen uns, Ihnen die vierte Ausgabe unseres Newsletters „Total kommunal“ zu präsentieren.

Auch in dieser Ausgabe beleuchten unsere Expertinnen und Experten aktuelle steuerliche und rechtliche Fragestellungen, die Kommunen und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts derzeit besonders beschäftigen. Dabei stehen erneut praxisnahe Einordnungen und konkrete Handlungsempfehlungen im Mittelpunkt.

Ein Beitrag widmet sich der Übertragung kommunaler Aufgabenbereiche auf andere Rechtsträger und den damit verbundenen arbeitsrechtlichen Herausforderungen. Insbesondere Fragen des Betriebsübergangs sowie der Zusatzversorgung erfordern eine frühzeitige und sorgfältige Planung, um rechtliche und finanzielle Risiken zu vermeiden.

Darüber hinaus greifen wir die neuen kommunalen Handlungsspielräume im Vergaberecht auf: Mit dem zum 1. Januar 2026 in Kraft getretenen § 75a GO NRW entfällt die bisherige Bindung an landesrechtliche Wertgrenzen im Unterschwellenbereich. Die Neuregelung eröffnet Gemeinden neue Freiheiten. Wir zeigen auf, wie diese rechtssicher genutzt werden können und welche strategischen Überlegungen dabei eine zentrale Rolle spielen.

Auch steuerlich bleibt der Handlungsbedarf hoch: Beiträge zur Mitteilungsverordnung, zur umsatzsteuerlichen Organschaft, zur Besteuerung von Sportanlagen sowie zur umsatzsteuerlichen Behandlung dauerhaft defizitärer Einrichtungen zeigen, wie stark aktuelle Rechtsprechung und neue Verwaltungsauffassungen die kommunale Praxis beeinflussen – und wo sich zugleich Gestaltungs- und Optimierungspotenziale ergeben.

Wir hoffen, Ihnen mit dieser Ausgabe erneut hilfreiche Impulse für Ihre tägliche Arbeit zu geben.

Wie immer freuen wir uns über Ihr Feedback:

Welche Themen sind für Sie besonders relevant?
Welche Inhalte wünschen Sie sich künftig?
Schreiben Sie uns gerne unter
[Redaktion-Newsletter-Total-Kommunal](#).

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

Eike Westermann

Senior Manager, Public Sector Tax

Inhalt

- 01 Die große Freiheit oder die große Unsicherheit? Der neue § 75a GO NRW**
- 02 Übertragung von Aufgabenbereichen durch die öffentliche Hand – der arbeitsrechtliche Teufel lauert im Detail**
- 03 Umsatzsteuerliche Organschaft und Leistungsbezug im Hoheitsbereich: Gestaltungspotenziale für Kommunen**
- 04 Frist für die erste elektronische Meldung nach der Mitteilungsverordnung läuft – Was kann noch getan werden?**
- 05 Umsatzbesteuerung von Sportanlagen: BMF-Entwurf bringt neue Klarheit für Kommunen**
- 06 Umsatzsteuerliche Behandlung dauerdefizitär betriebener Einrichtungen und öffentlicher Zuschüsse**

01 | Die große Freiheit oder die große Unsicherheit? Der neue § 75a GO NRW

Zum 1. Januar 2026 tritt in Nordrhein-Westfalen eine Neuregelung des kommunalen Vergaberechts in Kraft. Der neue § 75a GO NRW hebt die bisherigen Wertgrenzen für kommunale Vergabeverfahren auf und eröffnet den Gemeinden neue Handlungsspielräume. Doch wie nutzen Kommunen diese Freiheit effektiv?



Zum 1. Januar 2026 ist in Nordrhein-Westfalen eine Neuregelung des kommunalen Vergaberechts in Kraft getreten. Mit dem neuen § 75a der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) entfallen die bislang geltenden landesrechtlichen Wertgrenzen für kommunale Vergabeverfahren:

„(1) Die Gemeinde hat die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, vorbehaltlich anderweitiger Rechtsvorschriften, wirtschaftlich, effizient und sparsam unter Beachtung der Grundsätze von Gleichbehandlung und Transparenz zu gestalten. Dies gilt auch bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen, deren geschätzter Auftrags- oder Vertragswert ohne Umsatzsteuer unterhalb der jeweils geltenden Schwellenwerte nach § 106 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245) in der jeweils geltenden Fassung liegt. Die Geltung höher-rangiger Vorschriften sowie der Vorschriften für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, deren geschätzter Auftrags- oder Vertragswert die in Satz 2 genannten Schwellenwerte erreicht, bleibt unberührt.

(2) Die Gemeinde darf Regelungen, die die Durchführung von Vergaben einschränken, nur durch den Beschluss einer Satzung erlassen.“

Gemeinden müssen fortan erst ab Erreichen der europäischen Schwellenwerte – Bauleistungen ab 5.404.000 Euro netto und Liefer- und Dienstleistungen ab 216.000 Euro netto – förmlich ausschreiben. Bei Unterschwellenvergaben entfällt die Pflicht zur Anwendung der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) und der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A (VOB/A). Diese Reform soll Bürokratie abbauen, ohne jedoch ein regelungsloses „Wildwest“-Terrain zu hinterlassen – stattdessen sichern einheitliche Vergabegrundsätze weiterhin fairen Wettbewerb und wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel. Der Anwendungsbereich der Novelle erstreckt sich indes nur auf Gemeinden und Kreise sowie gegebenenfalls auf die für sie tätigen Beschaffungsdienstleister (dazu unter 1.). Um einen Paradigmenwechsel ohne Kulturbruch zu ermöglichen und Unsicherheiten im Umgang mit den neuen Handlungsspielräumen zu vermeiden, haben die kommunalen Spitzenverbände eine unverbindliche Mustersatzung zur Verfügung gestellt (dazu unter 2.). Dieser Beitrag gibt schließlich einen Ausblick dahingehend, wie der Spagat zwischen Nutzung der künftigen Handlungsspielräume einerseits und rechtssicherem sowie zweckmäßigem Handeln andererseits gelingen kann (dazu unter 3.).

1. Anwendungsbereich

Der Landtag in Düsseldorf hat § 75a GO NRW beschlossen und § 26 Kommunalhaushaltsverordnung NRW (KomHVO NRW) aufgehoben, wodurch alle landesrechtlichen Vergaberegeln und Wertgrenzen für Gemeinden und Kreise wegfallen. Folglich sind Gemeinden und Kreise sowie für sie tätige Beschaffungsdienstleister ab dem 1. Januar 2026 erst ab Erreichen der EU-Schwellenwerte zu förmlichen Ausschreibungen verpflichtet. Juristische Personen des öffentlichen Rechts in kommunaler Trägerschaft (zum Beispiel kommunale Anstalten) sowie privatrechtliche Gesellschaften im vollständigen oder überwiegenden kommunalen Eigentum (zum Beispiel 100 Prozent kommunale Gesellschaften mit beschränkter Haftung – GmbHs) unterliegen hingegen nicht unmittelbar der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Tatsächlich zielte der Gesetzgeber aber darauf ab, den Gemeinden die gleichen vergaberechtlichen Freiheiten

einzuräumen, wie sie ihre Tochtergesellschaften bislang schon hatten. Vor Inkrafttreten des § 75a GO NRW mussten Gemeinden im Unterschwellenbereich strengere landesrechtliche Vorgaben (UVgO/VOB/A nach § 26 KomHVO NRW und ministerielle Vergabeerlasse) einhalten, während ihre kommunalbeherrschten Unternehmen unterhalb der EU-Schwellenwerte flexibler agieren konnten. Auch sind kommunale Eigengesellschaften (Gesellschaft mit beschränkter Haftung – GmbH, Aktiengesellschaft – AG und ähnliche), an denen die Gemeinde allein oder mehrheitlich beteiligt ist, weiterhin nicht direkt an die Gemeindeordnung gebunden, müssen aber – wie alle öffentlichen Auftraggeber:innen – die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Sparsamkeit, Gleichbehandlung und Transparenz („vergaberechtliche Grundsätze“) beachten.

In der Folge schließt die vom Land NRW und den kommunalen Spitzenverbänden entwickelte

Mustersatzung zur Umsetzung des § 75a GO NRW kommunale Unternehmen explizit vom Anwendungsbereich aus: „Diese Satzung gilt nicht für Eigenbetriebe [...] und kommunalbeherrschte juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts.“ Damit soll klargestellt werden, dass eigene kommunale Vergabevorschriften nur für die Kernverwaltung gelten. Kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts (Kommunalunternehmen im Sinne der Kommunalunternehmensverordnung – KUV) werden durch eine Änderung von § 8 KUV auf die vergaberechtlichen Grundsätze verpflichtet, soweit die Auftragsvergabe bestimmten hoheitlichen Aufgaben dient. Private kommunale Beteiligungsgesellschaften (etwa 100 Prozent städtische GmbHs) bleiben dagegen wie bisher außerhalb der GO NRW Regelungen. Die FAQ des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung ([Broschürenservice NRW : Mhkbd Shop - Kommunale Vergaben im Land Nordrhein-Westfalen - Häufige Fragen und Antworten](#)) betonen gleichwohl, dass auch kommunale Unternehmen die vergaberechtlichen Kernprinzipien Transparenz und Gleichbehandlung wahren müssen. Insgesamt gilt § 75a GO NRW also nicht unmittelbar für 100 Prozent kommunale GmbHs, was in Mustersatzung und Erläuterungen eindeutig zum Ausdruck kommt. Vielmehr soll die Vorschrift den Gemeinden denselben Handlungsspielraum einräumen, den ihre kommunalen Beteiligungsgesellschaften bereits hatten (LT-Drucksache 18/13836, 144). Landesbehörden und -institutionen sind im Unterschwellenbereich unverändert vergabepflichtig.



2. Mustersatzung: Ein Paradigmenwechsel ohne Kulturbruch

Die mit § 75a GO NRW eingeführten Handlungsspielräume sind bewusst weitreichend, aber nicht grenzenlos. Die in § 75a GO NRW verankerten vergaberechtlichen Grundsätze sind maßgebliche Eckpfeiler, innerhalb derer die neuen Handlungsspielräume realisiert werden dürfen. Weiterhin stellt § 75a Abs. 2 GO NRW klar: Jede weitere Einschränkung dieser neuen Handlungsspielräume – etwa die Einführung verbindlicher Wertgrenzen oder die verpflichtende Anwendung bestimmter Verfahrensarten – darf nur durch Satzung erfolgen. Interne Dienstanweisungen oder Richtlinien genügen nicht (Selbstbeschränkungsverbot). Damit wird verhindert, dass zusätzliche Bürokratie „durch die Hintertür“ entsteht.

Um die Gemeinden bei der Ausgestaltung einer solchen Satzung zu unterstützen, haben die kommunalen Spitzenverbände – Städtetag, Landkreistag sowie Städte- und Gemeindebund – eine Mustersatzung erarbeitet. Sie ist als freiwilliges Angebot konzipiert und keine verbindliche Lösung. Jede Gemeinde kann selbst entscheiden, ob sie die Mustersatzung übernimmt, anpasst, eine eigene Satzung entwickelt oder auf eine Satzung gänzlich verzichtet.

Die Mustersatzung orientiert sich eng an den bekannten Regelwerken (UVgO und VOB/A) und übernimmt vertraute Begriffe und Verfahrensarten. Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge werden weiterhin in gewohnter Weise definiert. Auch klassische Verfahrensarten – öffentliche Ausschreibung,

beschränkte Ausschreibung, Verhandlungsvergabe und Direktvergabe – werden beispielhaft aufgeführt. Der entscheidende Unterschied: Das bisherige Leitbild, wonach die öffentliche Ausschreibung der Regelfall ist, wird aufgegeben. § 5 Abs. 2 der Mustersatzung lautet: „Das Vergabeverfahren kann frei gewählt werden.“ Die Entscheidung über die Verfahrensart liegt vollständig im Ermessen der Gemeinde. Verhandlungen mit Bietenden sind stets zulässig, sofern dies zu Beginn des Verfahrens angekündigt wird. Zudem verzichtet die Mustersatzung auf starre Wertgrenzen und enthält Öffnungsklauseln, die flexible Vergabeverfahren ermöglichen.

Diese Beispiele aus der Mustersatzung zeigen das Bestreben, größtmögliche Handlungsspielräume zu schaffen, ohne die Gemeinden mit einem völlig neuen System zu konfrontieren. Statt radikaler Brüche setzt die Mustersatzung auf vertraute Kategorien. Weiterhin werden mit der Mustersatzung die mit der Neuregelung des § 75a GO NRW im Fokus stehenden Ziele wie Entbürokratisierung, Effizienz, Geschwindigkeit und Vereinfachung deutlich und konsequent verfolgt.

3. Freiheit braucht Strategie

Mit § 75a GO NRW hat Nordrhein-Westfalen einen grundlegenden Wandel im Vergaberecht für den Unterschwellenbereich eingeleitet. Gemeinden erhalten neue Handlungsspielräume, die deutlich über die bisherigen Vorgaben hinausgehen. Diese Handlungsspielräume sollen ermöglichen, Vergabeverfahren flexibler und praxistauglicher zu gestalten – setzen jedoch ein strategisches Vorgehen voraus.

Vergabe ist kein rein formaler Akt, sondern ein zentrales Steuerungsinstrument im Rahmen von Beschaffungsvorgängen und mithin ein wesentliches Instrument für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und die Sicherstellung von Daseinsvorsorge. Wer Vergaben als strategisches Instrument versteht, minimiert Risiken und schafft Mehrwert.

§ 75a GO NRW bildet die rechtliche Grundlage für ein weitgehend entbürokratisiertes Vergabewesen auf kommunaler Ebene. Die Vorschrift erlaubt es den Gemeinden, bei der Vergabe von Aufträgen unterhalb der EU-Schwellenwerte von den bislang geltenden, teilweise starren vergaberechtlichen Vorgaben abzuweichen und stattdessen eigene Regelungen zu treffen – vorausgesetzt, die in § 75a GO NRW verankerten Grundsätze werden beachtet.



Damit eröffnet sich für Gemeinden ein erheblicher Gestaltungsspielraum, um die Vergabep Praxis flexibler, individueller und passgenauer an den jeweiligen Bedarf anzupassen.

Ob diese neue Freiheit tatsächlich zu einer nachhaltigen Flexibilisierung und Entbürokratisierung des Vergabewesens führt, hängt maßgeblich davon ab, wie Gemeinden die ihnen eröffneten neuen Handlungsspielräume nutzen werden. Die zentrale Herausforderung besteht darin, die neue Freiheit nicht nur formal umzusetzen, sondern sie mit klaren, auf die jeweilige Gemeinde zugeschnittenen strategischen Konzepten und Zielen zu verknüpfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in jeder Gemeinde individuelle Bedarfe bestehen, die sich beispielsweise aus regionalen Besonderheiten, der Gemeindegröße oder der Einwohnerzahl ergeben. Hinzu kommen unterschiedliche Warengruppen, die sich in Bezug auf Umfang, Komplexität und die jeweiligen Marktgegebenheiten unterscheiden können. Die Gemeinden stehen vor der Aufgabe, zu definieren, welche Strategie sie im Bereich der Unterschwellenvergabe verfolgen wollen. Neben der Berücksichtigung des jeweiligen individuellen Beschaffungsaufkommens und etwaiger sonstiger regionaler Besonderheiten kann insbesondere die Entwicklung warengruppenspezifischer Vergabeprozesse als Hebel für mehr Effizienz und Beschleunigung genutzt werden.

Dabei stehen den Gemeinden verschiedene Wege offen: Die Gemeinden können die Mustersatzung übernehmen, eine eigene, auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnittene Satzung erlassen oder sich

auf die in § 75a GO NRW festgelegten Grundsätze beschränken. Unabhängig vom gewählten Weg sollte die Entscheidung bewusst und unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen der jeweiligen Gemeinde getroffen werden. Dazu gehört eine kritische Analyse der bisherigen Vergabep Praxis im Unterschwellenbereich: Welche Verfahren haben sich bewährt? Wo gab es Schwierigkeiten oder Verzögerungen? Welche Ziele wurden bislang erreicht, und wo besteht Verbesserungsbedarf?

Der mit § 75a GO NRW eingeleitete Paradigmenwechsel bedeutet ein Abschied von detaillierten, teilweise einengenden Vorschriften hin zu einer Steuerung über allgemeine Grundsätze und strategische Entscheidungen. Die Vergabe öffentlicher Aufträge im Unterschwellenbereich entwickelt sich damit von einem überwiegend regelgebundenen Verfahren hin zu einem aktiven Steuerungsinstrument, mit dem Gemeinden gezielt Effizienzsteigerungen, Innovationen und weitere strategische Ziele verfolgen können. Voraussetzung hierfür ist, dass die Gemeinden die neuen Handlungsspielräume bewusst nutzen, ihre Ziele klar definieren und die Umsetzung kontinuierlich evaluieren und anpassen.

Nur so kann aus der in § 75a GO NRW verankerten neuen rechtlichen Freiheit ein echter praktischer Vorteil entstehen, der die Vergabep Praxis nachhaltig beschleunigt, vereinfacht sowie entbürokratisiert und die kommunale Handlungsfähigkeit stärkt.

**Katrin Weßler**

Senior Managerin, Rechtsanwältin
KPMG Law
T +49 211 415559-7222
kwessler@kpmg-law.com

**Dr. Jan T. Tenner, LL.M.**

Senior Manager
Fachanwalt für Vergaberecht
KPMG Law
T +49 211 415559-7624
jantenner@kpmg-law.com

02 | Übertragung von Aufgabenbereichen durch die öffentliche Hand – der arbeitsrechtliche Teufel lauert im Detail

Kommunen und andere Rechtsträger der öffentlichen Hand stehen häufig vor der Frage, ob sie bestimmte Aufgabenbereiche auf einen separaten Rechtsträger übertragen sollen. Der Beitrag beleuchtet die arbeitsrechtlichen Herausforderungen und gibt Hinweise, wie diese gemeistert werden können.

Hintergrund der Aufgabenübertragung

Kommunen und andere Rechtsträger der öffentlichen Hand stehen aus verschiedensten Anlässen bisweilen vor der Frage, ob sie bestimmte Aufgabenbereiche auf einen separaten Rechtsträger übertragen, zum Beispiel auf eine Tochtergesellschaft in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH). Eine solche Übertragung wirft zwangsläufig die Frage auf, was sie für die Arbeitsverhältnisse des in den Aufgabenbereichen als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigten Personals bedeutet. Die Antwort auf diese Frage ist einzelfallabhängig und von einer ganzen Reihe an Faktoren abhängig. Hierzu zählen etwa, wie der Aufgabenbereich bislang ausgestaltet ist, wie die Übertragung inhaltlich ausgestaltet werden soll und was mit dem Aufgabenbereich nach der Übertragung bei dem Erwerber geschehen soll.

Beschreibung des Sachverhalts: Arbeitsrechtliche Herausforderungen

Je nach Konstellation kann die Übertragung arbeitsrechtlich einen sogenannten Betriebsübergang nach § 613a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) auslösen. Hier kann – abhängig von der Konstellation – durchaus Gestaltungsspielraum bestehen, um einen Betriebsübergang zu vermeiden oder auch zu erreichen. Die wichtigste Regel im Falle des Vorliegens eines Betriebsübergangs lautet, dass die Arbeitsverhältnisse des betroffenen Personals automatisch, weil kraft Gesetzes, auf den Erwerber übergehen – und zwar im Grundsatz zu den bisherigen Bedingungen. Das heißt: Dinge wie Vergütung, Arbeitszeit, Urlaub und andere wesentliche Inhalte des Arbeitsverhältnisses bleiben dem Personal beim Erwerber unverändert erhalten. Insbesondere mit Blick auf etwaige Tarifverträge beziehungsweise Betriebs- oder Dienstvereinbarungen können sich insoweit jedoch auch Abweichungen von diesem Grundsatz ergeben.

Das von einem Betriebsübergang betroffene Personal ist über die Einzelheiten des Betriebsübergangs einschließlich der mit ihm verbundenen arbeitsrechtlichen Auswirkungen in Textform zu unterrichten. Diese Unterrichtung ist aus folgendem Grund heikel: An sich besteht für das betroffene Personal ein



einmonatiges Recht zum Widerspruch gegen den Übergang des Arbeitsverhältnisses auf den Erwerber. Im Falle der Ausübung dieses Rechts verbleibt das Arbeitsverhältnis beim bisherigen Arbeitgeber. Ist die Unterrichtung unrichtig oder unvollständig, beginnt die Widerspruchsfrist nicht zu laufen, sodass ein Widerspruch auch noch deutlich später, unter Umständen Jahre später, möglich ist. Auch um ein solches Szenario zu vermeiden, ist bei der Bestimmung der arbeitsrechtlichen Auswirkungen eines Betriebsübergangs maximale Sorgfalt geboten.

Ein weiteres, unter Umständen nicht minder „heißes Eisen“ bei Aufgabenbereichsübertragungen im öffentlichen Sektor ist der dort weit verbreitete tarifliche Anspruch des Personals auf eine zusätzliche Altersversorgung, die über Zusatzversorgungskassen (zum Beispiel Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder – VBL) sichergestellt wird. Hier können bei Aufgabenübertragungen seitens der zuständigen Kasse hohe, unter Umständen in die Millionen gehende Ausgleichsbetragszahlungen drohen, etwa wenn die Versorgungsanwartschaften des betroffenen Personals vom Erwerber nicht fortgeführt werden können. Zur Vermeidung derartiger oder anderer gravierender kassenseitiger Forderungen sollte dem Thema Zusatzversorgung bereits zu Beginn der Planung einer Aufgabenübertragung größte Aufmerksamkeit gewidmet werden. Dies gilt ausdrücklich auch dann, wenn die Übertragung nicht mit einem Betriebsübergang einhergeht. Eine strukturierte Abstimmung mit der zuständigen Kasse ist in allen Fällen unerlässlich.

Fazit

Essenz und Handlungsempfehlungen

Die Übertragung von Aufgabenbereichen auf einen Erwerber ist (auch) für Rechtsträger der öffentlichen Hand ein arbeitsrechtlich komplexer Schritt, bei dem – um das Bild des heißen Eisens noch einmal aufzugreifen – an verschiedenen Stellen erhebliche Verbrennungsgefahr bestehen kann. Eine frühzeitige und akribische Vorbereitung ist daher das beste Mittel zur Gefahrenabwehr.

Tipp für die Leserinnen und Leser:

Sie haben Fragen zum Betriebsübergang oder planen die Übertragung eines Aufgabenbereichs? Sprechen Sie uns gerne an – wir unterstützen Sie mit unserer Erfahrung im öffentlichen Arbeitsrecht.



Thomas Schnatz

Manager, Rechtsanwalt, Public Sector,
KPMG Law
T +49 69 95119-5220
tschnatz@kpmg-law.com

03 | Umsatzsteuerliche Organschaft und Leistungsbezug im Hoheitsbereich: Gestaltungspotenziale für Kommunen

Die Bundesfinanzhof-Entscheidung vom 29. August 2024 bietet Kommunen neue Möglichkeiten zur Vermeidung von Umsatzsteuer Mehrbelastungen. Welche Gestaltungsansätze sind möglich und welche Risiken bestehen?



In Fällen, in denen eine Organgesellschaft entgeltliche Leistungen an ihren Organträger erbringt, welche dieser dann teilweise für sein Unternehmen, teilweise jedoch auch für den nicht wirtschaftlichen (insbesondere hoheitlichen) Bereich verwendet, stellte sich in der Vergangenheit stets die Frage nach der Notwendigkeit einer Korrektur mittels der sogenannten „Entnahmebesteuerung“ (§ 3 Abs. 9a Nr. 2 UStG). Der BFH hat in einer Entscheidung vom 29. August 2024 (Az.: V R 14/24) seine bisherige – aus Sicht der Steuerpflichtigen nachteilige – Sichtweise zu dieser Fallkonstellation aufgegeben. Daraus können sich im Einzelfall interessante Gestaltungspotenziale für Kommunen und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR) ergeben.

Die Entscheidung des BFH

Im Urteilsfall erbrachte eine Organgesellschaft in der Rechtsform einer GmbH entgeltliche Reinigungsdienstleistungen an ihre Organträgerin, eine Stiftung öffentlichen Rechts, die zugleich Trägerin einer Universität war. Die Organträgerin verwendete die an sie erbrachten Dienstleistungen teilweise im Rahmen ihres Unternehmens zur Erbringung umsatzsteuerfreier Ausgangsumsätze (Krankenhausbetrieb), teilweise nutzte sie die Reinigungsleistungen hingegen im Rahmen ihrer nicht umsatzsteuerbaren hoheitlichen Aufgaben (Hochschulbetrieb).

Aus Sicht der Finanzverwaltung dienen die Reinigungsleistungen, soweit sie für den Hoheitsbereich der Organträgerin erbracht wurden, einer unternehmensfremden Tätigkeit und sollten daher eine unentgeltliche Wertabgabe (§ 3 Abs. 9a Nr. 2 UStG) und damit Umsatzsteuer auslösen.

Der BFH hat in seiner Entscheidung vom August 2024 hingegen festgestellt, dass in Fällen, in denen eine Organgesellschaft Leistungen gegen Entgelt an den Organträger erbringt, die (sich aus der Behandlung als sogenannte „Innenleistung“ innerhalb der Organschaft ergebende) Nichtsteuerbarkeit der Leistung das Entgelt als solches nicht entfallen lässt.



Folglich kann es mangels der in § 3 Abs. 9a Nr. 2 UStG geforderten Unentgeltlichkeit schon dem Grunde nach nicht zu einer „unentgeltlichen“ Wertabgabe beim Organträger kommen. Der BFH bezieht sich dabei auf entsprechende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), dem der BFH diese Frage zuvor zur Klärung vorgelegt hatte (vgl. EuGH, Urteil vom 1. Dezember 2022, Rs. C-269/20, FA T, DStR 2022, S. 2488). Zugleich weist der BFH darauf hin, dass er an seiner entgegenstehenden früheren Rechtsauffassung (zum Beispiel Urteil vom 20. August 2009, Az.: V R 30/06, BStBl. 2010 I, S. 863), wonach die organschaftliche Zusammenfassung zu „einem“ Unternehmen dazu führen sollte, dass insoweit keine Leistungen „gegen Entgelt“ vorlagen und daher eine unentgeltliche Wertabgabe zu prüfen war, nicht länger festhält.

Für wen ist diese BFH-Entscheidung besonders interessant?

Bei jPdöR, die von einer Tochtergesellschaft Leistungen beziehen, die sie ihrerseits zum Teil auch für unternehmensfremde (hoheitliche) Zwecke verwenden, führt eine Entnahmebesteuerung prinzipiell dazu, dass im Umfang der hoheitlichen Verwendung zusätzliche Umsatzsteuer anfällt, die mangels Nutzung der bezogenen Leistungen für steuerbare und steuerpflichtige Ausgangsumsätze nicht als Vorsteuer abgezogen werden darf. Besonders nachteilig wirkt sich dies aus, wenn es sich – wie im Urteilsfall – um sehr personalintensive Leistungen (mit gleichzeitig eher geringem Anteil extern eingekaufter Drittleistungen) handelt. Die sich daraus ergebende „künstliche“ wirtschaftliche Verteuerung durch die

nicht abziehbare Umsatzsteuer auf Personalkosten kann im Falle einer umsatzsteuerlichen Organschaft zwischen den Beteiligten vermieden werden – zumindest, wenn man sich die neue Sichtweise des BFH zu eigen macht.

Bislang keine Reaktion der Finanzverwaltung

Die Finanzverwaltung hat auf das BFH-Urteil vom 29. August 2024 – soweit ersichtlich – auch rund ein Jahr nach dessen Veröffentlichung auf der Internetseite des BFH noch nicht reagiert. Die Entscheidung ist insbesondere auch noch nicht im Bundessteuerblatt veröffentlicht und in den Umsatzsteuer-Anwendungserlass (UStAE) übernommen worden. Die frühere BFH-Rechtsprechung ist demgegenüber zumindest teilweise im Bundessteuerblatt veröffentlicht und dürfte daher prinzipiell für die Finanzverwaltung bis auf Weiteres (noch) verbindlich zu beachten sein.

Gestaltungsempfehlung und weiteres Vorgehen

Nichtsdestotrotz könnten bzw. sollten jPdöR, wenn sie gegen Entgelt Leistungen von einer Beteiligungsgesellschaft beziehen (insbesondere wenn diese Leistungen einen hohen Personalkostenanteil aufweisen), welche sie teilweise für unternehmerische, teilweise jedoch für hoheitliche Zwecke verwenden, zumindest prüfen, ob zwischen der jPdöR (soweit sie Unternehmerin im Sinne des UStG ist) und der Beteiligungsgesellschaft eine umsatzsteuerliche Organschaft begründet werden kann (oder eine solche womöglich sogar bereits besteht).

In diesem Fall wäre zu überlegen, inwieweit auf Grundlage der BFH-Entscheidung vom 29. August 2024 Umsatzsteuermehrbelastungen wegen Annahme einer unentgeltlichen Wertabgabe künftig vermieden werden können.

Jedenfalls bis zum möglichen Ergehen eines BMF-Schreibens, mit dem die Auswirkungen des BFH-Urteils vom 29. August 2024 auf die umsatzsteuerliche Behandlung solcher Sachverhalte durch die Finanzverwaltung neu geregelt werden, besteht allerdings ein gewisses Risiko, dass der jeweiligen jPdöR vorgehalten werden könnte, sie weiche – soweit sie sich auf diese Grundsätze beruft – von der entgegenstehenden (veröffentlichten) Auffassung der Finanzverwaltung ab. Daher sollte ein solches Vorgehen im Rahmen der Steuererklärung unbedingt gegenüber der Finanzverwaltung offengelegt werden.

Weitere Aspekte

Weitere Aspekte, die in diesem Zusammenhang zu beachten sind:

- Mit der umsatzsteuerlichen Organschaft geht die Überleitung der Verantwortung für sämtliche umsatzsteuerlichen Belange (Compliance) von der Organgesellschaft auf die jPdöR einher, was möglicherweise nicht in jedem Fall gewünscht ist.
- Die umsatzsteuerliche Organschaft hängt nicht entscheidend vom Willen der Beteiligten, sondern vom dauerhaften Vorliegen ihrer tatsächlichen Voraussetzungen (Eingliederungsmerkmale im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 2 UStG) ab. Daher sollte ihr Vorliegen kontinuierlich überwacht werden.

- Soweit seitens der Organgesellschaft von externen Dritten bezogene, umsatzsteuerbehaftete Eingangsleistungen in die gegen Entgelt an den Organträger erbrachten „Innenleistungen“ eingehen, welche der Organträger für den hoheitlichen Bereich verwendet, besteht für die auf diese Eingangsleistungen entfallende Umsatzsteuer kein Vorsteuerabzug. Es sollte dokumentiert werden können, dass auch dieser Punkt beachtet wurde.



Stefan Maier

Senior Manager, Rechtsanwalt,
Steuerberater, Public Sector,
KPMG Law
T +49 211 415559-7924
stefanmarkusmaier1@kpmg-law.com

Fazit

Die BFH-Entscheidung vom 29. August 2024 zur umsatzsteuerlichen Organschaft und zum Leistungsbezug für hoheitliche Zwecke eröffnet für Kommunen und andere jPdöR möglicherweise interessante Gestaltungsansätze zur Vermeidung einer sich sonst ergebenden Umsatzsteuermehrbelastung wegen einer Entnahmebesteuerung (§ 3 Abs. 9a Nr. 2 UStG). Ob dies im konkreten Einzelfall – trotz des damit einhergehenden Aufwands – eine wirtschaftlich vorteilhafte Alternative ist, sollte zumindest geprüft werden. Da man sich hier aktuell jedenfalls außerhalb der veröffentlichten Auffassung der Finanzverwaltung bewegt, sollte ein solches Vorgehen, sofern man sich dazu entscheidet, im Rahmen der Steuererklärung unbedingt gegenüber der Finanzverwaltung offengelegt werden.

04 | Frist für die erste elektronische Meldung nach Mitteilungsverordnung läuft – Was kann noch getan werden?

Die Mitteilungsverordnung erweitert ab 2024 den Meldeumfang für Kommunen erheblich. Welche Zahlungen sind betroffen, wie erfolgt die elektronische Meldung und welche Fristen sind zu beachten? Der Beitrag gibt einen Überblick über die neuen Anforderungen und bietet Handlungsempfehlungen.



Die Mitteilungsverordnung (MV) regelt, in welchen Fällen bestimmte Behörden und somit auch Kommunen Daten an das Finanzamt melden müssen, ohne dass das Finanzamt diese extra anfordert. Durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs ab dem Jahr 2024 wurde der Meldeumfang erheblich vergrößert. Ziel ist es, insbesondere Zahlungen der Behörden an Privatpersonen zu erfassen. Leider wurde hierdurch eine Regelung geschaffen, die durch zahlreiche Ausnahmen und Rückausnahmen die Handhabung in der Praxis deutlich verkompliziert.

Daneben wurde der Übermittlungsweg geändert. Ab dem 01. Januar 2025 sind die Meldungen zur Mitteilungsverordnung nur noch elektronisch vorzunehmen. Auch dies stellt insbesondere Kommunen vor entsprechende Herausforderungen.

Welche Zahlungen sind mitzuteilen?

Neben den bereits bestehenden Mitteilungspflichten wie zum Beispiel der Erteilung von gewerberechtlichen Erlaubnissen und Gestattungen oder dem Wegfall beziehungsweise der Einschränkung von bestimmten steuerlichen Vergünstigungen sollen nun insbesondere auch Zahlungen an Dritte gemeldet werden. Erfasst werden jedoch nicht alle Zahlungen, sondern nur solche, die

- nicht zweifelsfrei an einen Land- und Forstwirt oder eine Land- und Forstwirtin, Gewerbetreibenden oder Freiberufler:in geleistet werden und auf dessen Geschäftskonto gezahlt werden,
- nicht dem Steuerabzug unterliegen oder
- nicht auf andere Weise den Finanzbehörden mitzuteilen sind.

Ebenso nicht meldepflichtig sind Zahlungen an andere Behörden oder gemeinnützige Einrichtungen.

Im Ergebnis werden somit in der Regel Zahlungen an Privatpersonen beziehungsweise Nichtunternehmer erfasst. Dies betrifft insbesondere (aber nicht nur):

- Zuschüsse, Beihilfen, Fördermittel an Privatpersonen, zum Beispiel im Rahmen von Bau- und Sanierungszuschüssen, Investitionsförderungen, Energiesparprogrammen,
- Entgelte, Honorare, Aufwandsentschädigungen, Sitzungs- und Beratungsgelder, zum Beispiel an Ehrenamtliche, Gremienmitglieder, Referierende, Gutachtende und Trainerinnen oder Trainer,
- Miet- und Pachtzahlungen an Privatpersonen.

Daneben sind Zahlungen an Berufsbetreuer sowie an Sachverständige, Dolmetscher und Übersetzer, welche Vergütungen im Sinne von Abschnitt 3 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes erhalten, immer zu melden.

Weitere Ausnahmen im Hinblick auf die Meldepflicht werden in den Anlagen zu den einschlägigen Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF-Schreiben) vom 12. Dezember 2024 beziehungsweise 07. Juli 2025 geregelt.

Bagatellgrenze

Eine Meldung ist nur notwendig, wenn die meldepflichtigen Zahlungen den Betrag von 3.000 Euro pro Kalenderjahr übersteigen. Für das Jahr 2024 gilt hier noch eine Grenze von 1.500 Euro. Nicht meldepflichtige Zahlungen an dieselbe Person sind in die Berechnung dieser Bagatellgrenze nicht einzubeziehen.

Welche Daten sind zu übermitteln?

Die Mitteilungsverordnung sieht eine umfangreiche Datenübermittlung vor. Dies umfasst – neben den Identifikationsdaten der Zahlungsempfängenden wie Steueridentifikationsnummer oder Wirtschaftsidentifikationsnummer, Name und Anschrift – ebenso den Grund und die Höhe der Zahlung, den Zeitpunkt der Zahlung, das Datum der Zahlungsanordnung und – bei unbarer Zahlung – die Bankverbindung des Empfängerkontos.

Wie identifiziert man die meldepflichtigen Vorgänge?

Aufgrund der vielen Ausnahmen in der Mitteilungsverordnung ist die Erhebung der notwendigen Daten

komplex. Aus unserer Erfahrung bietet sich folgende Vorgehensweise an:

Im ersten Schritt gilt es, die Personen zu identifizieren, die mehr als 1.500 Euro (im Jahr 2024) beziehungsweise mehr als 3.000 Euro (im Jahr 2025) erhalten haben und hierbei nicht eindeutig als Unternehmer auftraten. Die Grenzen gelten für alle innerhalb des Kalenderjahres von der Kommune an die jeweilige Person geleisteten Zahlungen. Verpacktet zum Beispiel eine Privatperson ein Grundstück an das Liegenschaftsamt und tritt gleichzeitig als externer Referent an der Volkshochschule auf, sind die entsprechenden Zahlungen zu addieren. Gerade bei einer stark dezentralen Verwaltung kann diese erste Erhebung schon zu größeren Herausforderungen führen.

Sind die entsprechenden Personen identifiziert, für die die Bagatellgrenze überschritten wird, wäre im zweiten Schritt eine Einordnung der geleisteten Zahlungen vorzunehmen.

Gegebenenfalls liegen weitere Ausnahmen von der Meldepflicht vor (zum Beispiel, weil die Zahlungen dem Sozialgeheimnis nach § 35 Abs. 1 SGB I unterliegen).

Die dritte Herausforderung ist die Aufnahme der zu übermittelnden Daten. Insbesondere die Steueridentifikationsnummer liegt nach unserer Erfahrung in den seltensten Fällen vor. Wichtig ist in diesen Fällen eine gute Stammdatenpflege.

Wie erfolgt die Meldung und was ist noch zu tun?

Liegen alle notwendigen Daten vor, ist die Meldung selbst elektronisch vorzunehmen. Dies kann über das Elster-Portal oder aber über eine entsprechende Schnittstelle zur Finanzverwaltung erfolgen. Im besten Fall sieht die jeweils genutzte Software bereits eine entsprechende Funktionalität vor.



Insbesondere bei größeren Kommunen empfiehlt es sich, eine IT-Lösung zum Einsatz zu bringen. Die händische Erfassung über das Elster-Portal zieht einen hohen manuellen Aufwand nach sich.

Sind hingegen nicht alle Daten – wie zum Beispiel die Steueridentifikationsnummer – vorhanden und wäre deren Nacherhebung zum Beispiel aufgrund der Datenmenge nicht zumutbar, kann die oberste Finanzbehörde des Bundeslandes beziehungsweise Freistaates auf Antrag auch eine schriftliche Übermittlung genehmigen.

Mit der Übermittlung der Daten an die Finanzbehörden ist es jedoch noch nicht getan. Liegen entsprechende meldepflichtige Zahlungen vor, ist auch die oder der Zahlungsempfängende über die Meldung zu informieren. Hier sieht die Mitteilungsverordnung zwar keine entsprechende Form vor, jedoch sollte die Mitteilung schriftlich oder in Textform erfolgen, um etwaige spätere Diskussionen zu vermeiden.

Welche Fristen sind zu beachten?

Die Übermittlung der Daten hat grundsätzlich bis zum 28. Februar des Folgejahres zu erfolgen. Für das Jahr 2024 wurde gesondert eine Frist bis zum 28. Februar 2026 beziehungsweise 02. März 2026 gewährt. Somit wären die Daten für 2024 und 2025 bis zu diesem Zeitpunkt an die Finanzbehörden zu übermitteln.

Liegen die technischen Voraussetzungen für die Übermittlung noch nicht vor, kann bei den obersten Finanzbehörden der Sitzländer eine Fristverlängerung bis längstens zum 01. März 2027 beantragt werden.

Diese ist entsprechend substantiiert zu begründen. Unsere Erfahrung zeigt, dass diesen Fristverlängerungsanträgen in der Regel stattgegeben wird. Dies hängt jedoch stark vom jeweiligen Bundesland ab.



Thomas Farack

Senior Manager, Tax Public Sector,
KPMG
T +49 341 33989-8119
tfarack@kpmg.com

Fazit

Die Mitteilungsverordnung schafft durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs einen erheblichen Mehraufwand für die zur Meldung verpflichteten Kommunen. Insbesondere die Identifizierung der zu meldenden Zahlungen und die Erhebung der notwendigen Daten ist arbeitsintensiv. Ob der hierdurch gewünschte Zweck – die Identifizierung von möglichen noch nicht versteuerten Zahlungen durch die Finanzbehörden – diesen Aufwand rechtfertigt, wird kontrovers diskutiert.

Sollten die notwendigen technischen Voraussetzungen zur Übermittlung noch nicht vorliegen, empfehlen wir in jedem Fall, einen Antrag auf Fristverlängerung zu stellen. Parallel sollte an der Erhebung der Daten und der Implementierung einer entsprechenden IT-Lösung oder angemessener Prozesse gearbeitet werden. Ob eine erneute Fristverlängerung ohne Weiteres gewährt wird, ist hier – anders als vielleicht bei der Einführung des § 2b UStG – nach unserer Auffassung eher zweifelhaft.

05 | Umsatzbesteuerung von Sportanlagen: BMF-Entwurf bringt neue Klarheit für Kommunen

Die Umsatzbesteuerung der Überlassung von Sportanlagen steht erneut im Fokus: Das BMF hat einen Entwurf zur Anpassung an die aktuelle BFH- und EuGH-Rechtsprechung vorgelegt. Was ändert sich für Kommunen, insbesondere bei Zwischenmietern, und wie wirkt sich dies auf den Vorsteuerabzug aus?



(Mögliche) Neuerungen der Umsatzbesteuerung von Sportanlagen

Seit vielen Jahren führt die Besteuerung der Überlassung von Sportanlagen zu Diskussionen mit der Finanzverwaltung. Dies liegt zum einen an der – sehr komplexen – Umsetzung früherer Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH) und zum anderen an dem in der Regel recht hohen Vorsteuerpotenzial aus den Baukosten.

Angedachte Vereinfachungen, wie zum Beispiel die weitestgehend generelle Steuerfreistellung im Jahressteuergesetz 2024, wurden nicht umgesetzt. Dagegen führt die jüngere Entwicklung in der Rechtsprechung im Hinblick auf die „Einheitlichkeit der Leistung“ bei diversen Vermietungsfällen auch und insbesondere bei der Vermietung von Sportstätten immer wieder zu Diskussionen. Nun hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) den Entwurf eines BMF-Schreibens zur Abstimmung an verschiedene Verbände übersandt und in diesem Zusammenhang einen recht umfassenden, jedoch fachlich nachvollziehbaren Schwenk vorgenommen.

(Bisherige) Auffassung der Finanzverwaltung

Sportanlagen stellen meist – zumindest teilweise – Grundstücke oder Gebäude dar. Somit ist im ersten Schritt zu prüfen, ob die Steuerbefreiung des

§ 4 Nummer 12 Umsatzsteuergesetz (UStG) einschlägig ist. Die Finanzverwaltung hat auf Basis der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs die Grundsätze in Abschnitt 4.12.11 des Umsatzsteueranwendungserlasses weitestgehend kodifiziert.

Hiernach ist die Überlassung von Sportstätten an Endverbraucher:innen stets eine einheitliche steuerpflichtige Leistung. Man spricht in diesem Fall von einem sogenannten Vertrag besonderer Art, der keinen Raum für eine steuerfreie Vermietung lässt. Betreibt die Kommune somit die Sportstätte selbst und überlässt diese gegen Entgelt an die Endverbraucher:innen (wie zum Beispiel in der Regel bei kommunalen Schwimmbädern), ist die Leistung grundsätzlich umsatzsteuerpflichtig. Der Kommune steht im Gegenzug jedoch der Vorsteuerabzug zu.

Erfolgt die Überlassung der Sportstätte jedoch nicht direkt an Endverbraucher:innen, sondern an ein Unternehmen, das diese betreibt und seinerseits an Endverbraucher:innen überlässt (sogenannte Zwischenmieter:innen), ist nach den bisherigen Grundsätzen eine Aufteilung notwendig. Der Anteil, der auf das Grundstück (Grund und Boden sowie Gebäude) entfällt, ist umsatzsteuerfrei. Der die überlassenen Betriebsvorrichtungen betreffende Teil ist jedoch umsatzsteuerpflichtig.

In der Praxis wurde in der Regel damit verfahren, dass in Bezug auf den grundsätzlich steuerfreien Teil zur Umsatzsteuer optiert wurde, um hierdurch Abgrenzungsprobleme zu vermeiden und den Vorsteuerabzug zu sichern. In bestimmten Konstellationen, zum Beispiel bei der Überlassung an gemeinnützige Vereine als Zwischenmieter:innen, war dies jedoch nicht ohne Weiteres möglich.

Entwicklung in der Rechtsprechung

Die vorstehende Auffassung der Finanzverwaltung fußt im Wesentlichen auf dem sogenannten Aufteilungsgebot, das die Rechtsprechung in mehreren Urteilen in den 1990er-Jahren kodifizierte. Der BFH hat diese Rechtsprechung jedoch in jüngerer Zeit (insbesondere seit 2023) im Anschluss an entsprechende Urteile des Europäischen Gerichtshofs aufgegeben und geht nunmehr von einer in der Regel einheitlichen Leistung bei der Vermietung von Grundstücken mit Betriebsvorrichtungen aus. Es ist nun zu prüfen, ob die Überlassung der Betriebsvorrichtungen eine Nebenleistung zur grundsätzlich umsatzsteuerfreien Vermietung von Grundstücken ist oder ob die Überlassung der Betriebsvorrichtungen im Vordergrund steht und diese die Hauptleistung darstellen. In diesem Fall wäre die Überlassung des Grund und Bodens ebenfalls als Nebenleistung umsatzsteuerpflichtig.

Weiterhin ist zu untersuchen, ob ein sogenannter Vertrag besonderer Art vorliegt und gegebenenfalls eine andere – noch zusätzlich erbrachte Leistung – dem Leistungsbündel das Gepräge gibt.

Entwurf des BMF-Schreibens vom 18. November 2025

Die jüngere Rechtsprechung wird im Entwurf des BMF-Schreibens aufgegriffen. Für die Überlassung von Sportanlagen an Endverbraucher:innen erfolgt hierdurch keine Änderung. Diese bleiben als sogenannte Verträge besonderer Art in der Regel umsatzsteuerpflichtig.

Die bisherige, sehr komplexe Differenzierung zwischen Grund und Boden beziehungsweise Gebäude und Betriebsvorrichtung bei der Überlassung an Zwischenmietende soll nun jedoch an die Rechtsprechung angepasst werden. Demnach kommt es darauf an, welche Leistung im Vordergrund steht. Dies ist bei Sportanlagen wie zum Beispiel Sporthallen in der Regel die Überlassung des Gebäudes beziehungsweise des Grund und Bodens.

Nur in den Fällen, in denen erst (komplexe) Betriebsvorrichtungen die bestimmungsgemäße Nutzung ermöglichen, ist die Überlassung der Betriebsvorrichtung als Hauptleistung einzuordnen. Letzteres soll zum Beispiel bei Schwimmbädern oder Kletterhallen vorliegen. Ob dies auch im Fall von Golfplätzen – wie die Finanzverwaltung im Entwurfsschreiben darstellt – gegeben ist, kann zumindest kritisch diskutiert werden.

Die Umsetzung der Rechtsprechung wirkt sich auch auf weitere Vermietungen wie zum Beispiel bei Stadthallen oder Dorfgemeinschaftshäusern aus. Hier soll nun ebenfalls klargestellt werden, dass eine steuerpflichtige Vermietung nur dann vorliegt, wenn es der oder dem Mieter:in insbesondere darauf

ankommt, die vorhandenen Betriebsvorrichtungen wie zum Beispiel Bühne, Bestuhlung, Beleuchtung und Lautsprechanlagen zu nutzen und eine Durchführung der geplanten Veranstaltung ohne diese Betriebsvorrichtungen nicht möglich wäre.

Auswirkungen auf den Vorsteuerabzug?

Soweit das BMF-Schreiben in der im Entwurf vorliegenden Form umgesetzt wird, ist in den Fällen der Zwischenmietenden von Seiten der Kommunen eine Neueinschätzung vorzunehmen.



Die bisherige Aufteilung der Vermietung von Grund und Boden und Betriebsvorrichtungen entfällt. Vielmehr ist zu prüfen, ob eine einheitliche grundsätzlich steuerfreie oder einheitliche steuerpflichtige Vermietung vorliegt. Führt dies dazu, dass eine grundsätzlich steuerfreie Vermietung gegeben ist, ist der Vorsteuerabzug nicht mehr zulässig. Es stellt sich zusätzlich die Frage, ob eine Korrektur des Vorsteuerabzugs aus der Vergangenheit gemäß § 15a UStG vorgenommen werden müsste.

Um diese Folgen zu vermeiden, wäre zu prüfen, ob eine Option zur umsatzsteuerpflichtigen Vermietung an die oder den Zwischenmietenden ausgeübt werden könnte. Dies sollte in der Regel möglich sein. Voraussetzung ist jedoch, dass es sich hierbei um ein Unternehmen handelt, das die Sportstätte zu mehr als 95 Prozent steuerpflichtigen Ausgangsumsätzen nutzt.

Fazit

Die geplante Änderung soll (endlich) die nun schon seit einigen Jahren gefestigte Rechtsprechung umsetzen. Hierdurch wird nach unserer Einschätzung insbesondere bei den Zwischenmietenden eine einfachere Einordnung möglich sein. Zu prüfen ist jedoch, ob sich hierdurch mögliche Effekte auf den Vorsteuerabzug ergeben. Soweit möglich, sollte – wenn wirtschaftlich sinnvoll – dann auch im Hinblick auf eine steuerfreie Grundstücksüberlassung zur Umsatzsteuer optiert werden.

Unabhängig von dieser Fragestellung sollte in diesem Zusammenhang ebenso die Höhe des Pachtentgelts – unter Einbezug von gegebenenfalls gezahlten Zuschüssen an die Pächterin oder den Pächter – analysiert werden. Das Nettopachtentgelt (Pacht abzüglich Zuschuss) muss für eine unternehmerische Tätigkeit nicht kostendeckend sein. Allerdings darf der Zuschuss die Pacht nicht übersteigen.

Ebenso fordert der BFH ein marktübliches Entgelt, das jedoch – wie bereits oben dargestellt – nicht kostendeckend sein muss. Gerade im Sportstättenbereich wird nach unserer Erfahrung in der Regel eine Kostendeckung nicht möglich sein. Im Zweifel sollte diesbezüglich eine entsprechende Dokumentation erstellt werden, um mögliche Diskussionen mit der Finanzverwaltung und etwaige Vorsteuerrückforderungen zu vermeiden.

Vor dem Hintergrund des bei vielen Kommunen anstehenden erheblichen Investitionsvolumens im Bereich der Sportstätten ist in allen Fällen dringend zu empfehlen, sehr frühzeitig, das heißt bereits im Rahmen der Investitionsplanung, die Möglichkeit der Geltendmachung der Vorsteuer detailliert zu prüfen und mit den Projektverantwortlichen abzustimmen.



Thomas Farack

Senior Manager, Tax Public Sector,
KPMG

T +49 341 33989-8119

tfarack@kpmg.com

06 | Umsatzsteuerliche Behandlung dauerdefizitär betriebener Einrichtungen und öffentlicher Zuschüsse

Das BMF hat seine Auffassung zur umsatzsteuerlichen Behandlung und Vorsteuerabzugsberechtigung von defizitären Einrichtungen konkretisiert. Vorausgegangen war ein Beschluss des BFH vom 22. Juni 2022 – XI R 35/19.

Die Vorsteuerabzugsberechtigung von Einrichtungen, die dauerhaft defizitär betrieben werden, ist immer wieder Gegenstand von Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) und dem Bundesfinanzhof (BFH). Zu nennen sind hier insbesondere Entscheidungen wie EuGH v. 12. Mai 2016, C-520/14; BFH v. 15. Dezember 2016, V R 44/15; BFH v. 28. Juni 2017,

XI R 12/15; BFH v. 22. Juni 2022, XI R 35/19; EuGH v. 30. März 2023, C-612/21 und BFH v. 17. April 2024, XI R 13/21.

Mit Schreiben vom 20. Januar 2026 hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) seine Auffassung zur umsatzsteuerlichen Behandlung und insbesondere zur Vorsteuerabzugsberechtigung von defizitären Einrichtungen konkretisiert. Das Schreiben sieht eine Zwei-Schritt-Prüfung vor.

Hintergrund

Bei Geschäften unter Fremden wird für umsatzsteuerliche Zwecke regelmäßig keine Überprüfung der Angemessenheit des Entgelts vorgenommen. In seinem Beschluss vom 22. Juni 2022 – XI R 35/19 sah der BFH aber den unmittelbaren Zusammenhang zwischen Leistung und Entgelt als gelöst an, weil die Entgeltverpflichtung völlig in den Hintergrund trat. Bei lediglich symbolischen Preisvereinbarungen ohne Entgeltcharakter liege kein tatsächlicher Gegenwert für die erbrachte Leistung und damit kein Leistungsaustausch vor. Der BFH stützte seine Entscheidung maßgeblich auf das Urteil des EuGH vom 12. Mai 2016, C-520/14, „Gemeente Borsele“.



Der BFH verdeutlicht, dass für die Feststellung, ob eine Dienstleistung gegen Entgelt erbracht wurde und dabei auch zu einer wirtschaftlichen Tätigkeit führt, nach ständiger Rechtsprechung des EuGH sowie des BFH sämtliche Umstände zu prüfen seien, unter denen die Tätigkeit erfolgt ist. Dabei seien die Umstände, unter denen die oder der Betreffende die Dienstleistung erbringt, und die Umstände, unter denen eine derartige Dienstleistung üblicherweise erbracht wird, zu vergleichen.

Aus einer sogenannten Asymmetrie zwischen den der oder dem Leistenden entstehenden Kosten und den für die Dienstleistungen erhaltenen Beträgen kann dann im Rahmen der erforderlichen Gesamtbetrachtung folgen, dass es an dem erforderlichen Zusammenhang zwischen dem gezahlten Betrag und der Erbringung der Dienstleistung fehlt. Dann stehen die bezogenen Vorleistungen nicht im Zusammenhang mit einer steuerbaren Tätigkeit. Mangels Bezugs für ein Unternehmen besteht in diesen Fällen keine Vorsteuerabzugsberechtigung.

Bereits im Urteil vom 15. Dezember 2016, V R 44/15, war der BFH dieser Sicht des EuGH gefolgt – auch dort unter ausdrücklichem Hinweis darauf, dass die Klägerin schon nach eigenem Vortrag nicht wie ein wirtschaftlich orientierter Marktteilnehmer handelte.

Neue Prüffolge der Finanzverwaltung

Basierend auf dieser Rechtsprechung und der daraus folgenden Differenzierung zwischen der Entgeltlichkeit einer Leistung auf der einen Seite und der wirtschaftlichen Tätigkeit auf der anderen, ergibt sich bei dauerhaft defizitär agierenden Einrichtungen

eine Prüfung in zwei Schritten:

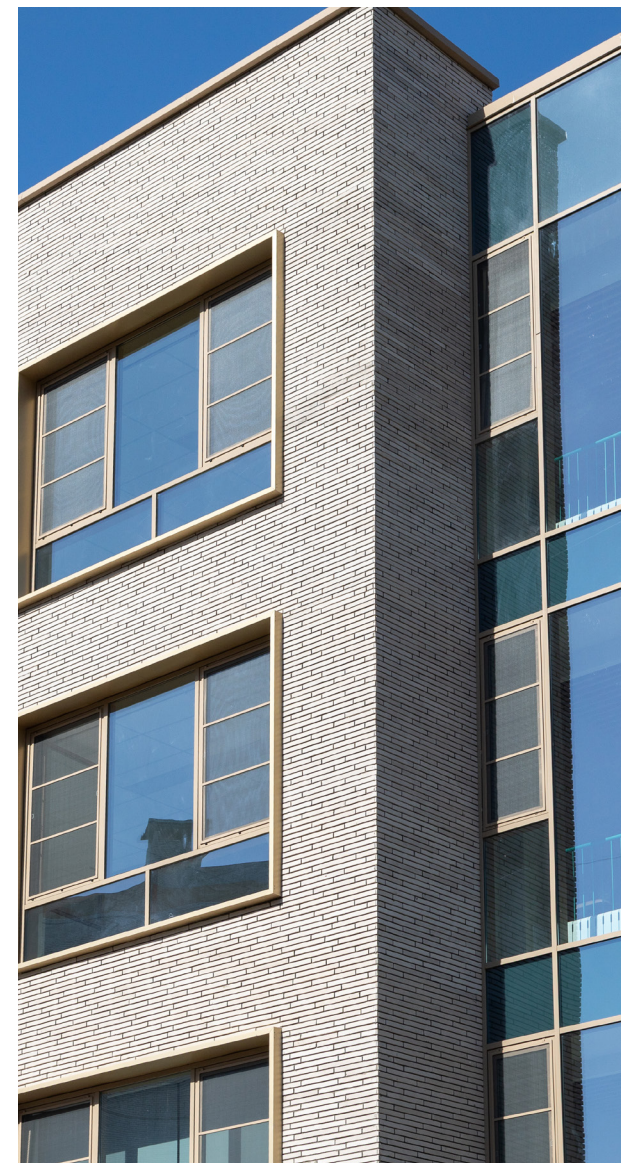
1. Prüfungsschritt: Unmittelbarer Zusammenhang zwischen Entgelt und Leistung

Eine entgeltliche Leistung setzt die Erzielung von Einnahmen voraus. Dabei ist es an dieser Stelle zunächst unschädlich, wenn das Entgelt geringer ist als die Selbstkosten. Maßgeblich für den ersten Schritt ist allein das Bestehen eines unmittelbaren Zusammenhangs zwischen Leistung und Gegenleistung, die die oder der Leistungserbringende tatsächlich erhalten hat.

2. Prüfungsschritt: Vorliegen einer wirtschaftlichen Tätigkeit im Einzelfall

Allerdings reicht die Erbringung einer entgeltlichen Leistung für die Feststellung einer wirtschaftlichen Tätigkeit (allein) nicht aus. Vielmehr kommt es auf eine Gesamtwürdigung an, ob die Tätigkeit der nachhaltigen Erzielung von Einnahmen dient.

Im Rahmen der Gesamtwürdigung sind die Umstände, unter denen die oder der Betreffende die fragliche Leistung erbringt, mit den Umständen zu vergleichen, unter denen eine derartige Leistung gewöhnlich erbracht wird. Aus einer sogenannten Asymmetrie zwischen den der oder dem Leistenden entstehenden Kosten und den für die Dienstleistungen erhaltenen Beträgen kann im Rahmen der erforderlichen Gesamtbetrachtung folgen, dass es an dem erforderlichen Zusammenhang zwischen dem gezahlten Betrag und der Erbringung der Dienstleistung fehlt und in der Folge keine wirtschaftliche Tätigkeit vorliegt.



Das Vorliegen einer Asymmetrie wird von der Finanzverwaltung bei einer Kostendeckungsquote von drei Prozent oder weniger (widerlegbar) vermutet.

Saldierung von Zuschüssen

Außerdem trifft das BMF-Schreiben eine wichtige Aussage zur möglichen Saldierung im Falle eines Zuschusses: Gewährt die oder der Leistende dem Leistungsempfangenden einen Zuschuss, beispielsweise in Form eines Verlustausgleichs, und soll die Vermutung einer nichtwirtschaftlichen Tätigkeit widerlegt werden, ist eine Saldierung mit der Zahlung der oder des Leistungsempfangenden stets im Einzelfall zu prüfen. Eine Saldierung ist insbesondere dann vorzunehmen, wenn eine rechtliche und tatsächliche Verknüpfung zwischen Zahlungen der oder des Leistungsempfangenden an die Leistende oder den Leistenden und dem Zuschuss der Leistenden oder des Leistenden an die Leistungsempfangende oder den Leistungsempfangenden hergestellt werden kann. Die Zahlungen müssen dabei jedoch zwischen den identischen Parteien erfolgen.

Übergangsregelung

Der Umsatzsteuer-Anwendungserlass (UStAE) wird in Abschnitt 1.1 Absatz 1 und Abschnitt 2.3 Absatz 1b an die vorstehenden Grundsätze angepasst und ist in allen offenen Fällen anwendbar. Es wird allerdings eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2027 gewährt, falls die Leistende oder der Leistende trotz vorliegender Asymmetrie von Leistung und Entgelt von einer wirtschaftlichen Tätigkeit ausgeht und weiterhin Vorsteuer geltend macht.

Empfehlung

Im Vorgriff auf die Zeit ab dem 1. Januar 2028 ist zu raten, bei defizitären Betrieben die Entgelte und das Gesamtbild der Verhältnisse des Einzelfalls daraufhin zu überprüfen, ob künftig noch von einer wirtschaftlichen Tätigkeit ausgegangen werden kann. Ist dies zweifelhaft, könnten entsprechende Lösungsansätze (wie beispielsweise Preiserhöhungen, Änderung der Zuschusssystematik) geprüft werden.



Kai Nöding

Manager, Public Sector Tax,
KPMG
T +49 69 9587-6350
knoeding@kpmg.com

In unseren kostenfreien Webcasts und Veranstaltungen informieren wir Sie über aktuelle Themen:

Webcast „Tax Update Public“

- **19. Februar 2026** von 09:00 bis 10:00 Uhr: Fokus Gesundheits- und Wohlfahrts- pflegeeinrichtungen – [Jetzt zum Webcast anmelden](#)
- **12. März 2026:** Fokus Stadtwerke aktuell – [Jetzt zum Webcast anmelden](#)
- **9. April 2026:** Fokus Kommunen aktuell – [Jetzt zum Webcast anmelden](#)
- **21. Mai 2026:** Fokus Umsatzsteuer aktuell
- **11. Juni 2026:** Fokus Lohnsteuer aktuell

Live-Veranstaltung: Praxisdialog Kommunal- steuerrecht – Aktuelle Herausforderungen im Fokus: § 2b UStG und Kommunales Tax CMS

- (vss.) 14. April: Augsburg
- 16. April: Nürnberg
- 21. April: Regensburg
- 23. April: München

Hier zum Webcast anmelden:



Einige oder alle der hier beschriebenen Leistungen sind möglicherweise für KPMG-Prüfungsmandanten und deren verbundene Unternehmen unzulässig.

Kontakt

KPMG AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft



Steffen Döring

Partner, Head of Public Sector Tax
T +49 30 2068-3529
steffendoering@kpmg.com



Peter Ballwieser

Director, Public Sector Tax
T +49 221 2073-1820
pballwieser@kpmg.com

www.kpmg.de

www.kpmg.de/socialmedia



Newsletter
abonnieren:



[Public Sector Insights: Abonnieren Sie unseren Branchennewsletter](#)

[Erfahren Sie mehr zum Thema „Steuern im öffentlichen Sektor“ bei KPMG](#)

German Tax Facts App
Wichtige Themen, News und Events
rund um Steuern.



Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2026 KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, eine Aktiengesellschaft nach deutschem Recht und ein Mitglied der globalen KPMG-Organisation unabhängiger Mitgliedsfirmen, die KPMG International Limited, einer Private English Company Limited by Guarantee, angeschlossen sind. Alle Rechte vorbehalten. Der Name KPMG und das Logo sind Marken, die die unabhängigen Mitgliedsfirmen der globalen KPMG-Organisation unter Lizenz verwenden.