

Public Sector: Total kommunal

Ausgabe 05 | Mai 2026



Liebe Leserinnen, liebe Leser,

die mehrfach verschobene Einführung des § 2b UStG soll nach aktuellem Stand zum 1. Januar 2027 endlich umgesetzt werden und wirft in der Beratungspraxis ihre vielfältigen Schatten voraus. Wir widmen uns dem Thema Umsatzsteuer daher aus aktuellem Anlass besonders intensiv. Neben zwei aktuellen BMF-Schreiben und einem Urteil des Finanzgerichts Münster möchten wir Ihnen zum Thema § 2b praktische Tipps zum Endspurt, besondere Hinweise zum Thema Personalgestellung sowie digitale Arbeitshilfen und Schulungsmöglichkeiten aufzeigen.

Die Digitalisierung ist auch eine Chance, das Thema Grundsteuer in den Griff zu bekommen, wie Sie unserem Artikel entnehmen können. Last but not least bieten wir Ihnen wichtige Hinweise zur Durchführung

der ertragsteuerlichen Organschaft auf der Grundlage des kürzlich veröffentlichten BMF-Schreibens sowie eines aktuellen BFH-Urteils.

Im Namen unseres Public-Beratungsteams wünsche ich Ihnen viel Spaß bei der Lektüre!

Peter Ballwieser,
Director, Public Sector Tax

Inhalt

- 01 § 2b UStG und kein Ende? Ein Blick auf den vierten Übergangszeitraum
- 02 Steuerfalle Personalgestellung und § 2b UStG
- 03 eTrainings: Umsatzsteuer für Mitarbeitende in Kommunen
- 04 § 2b UStG: Digitale Haushaltsscreenings für Kommunen
- 05 Die umsatzsteuerliche Organschaft der öffentlichen Hand
- 06 Vorsteuerberichtigung statt unentgeltlicher Wertabgabe
- 07 Finanzgericht Münster: Umsatzsteuer auf Stromlieferungen an Mieter:innen
- 08 Organschaft: Neues zur Durchführung von Gewinnabführungsverträgen und zur Rücklagenbildung
- 09 Grundsteuer als steuerbarer Einnahmefaktor

01 | Vierter Übergangszeitraum für die Anwendung des § 2b UStG – Reicht die Zeit bis zum 31. Dezember 2026 aus?

Welche Rechtsfragen wurden von der Finanzverwaltung im vierten Übergangszeitraum zur Anwendung des § 2b UStG geklärt?



Eine der meistgestellten Fragen, die uns derzeit begegnen, betrifft eine weitere Verschiebung des § 2b UStG. Kommt er nun zum 1. Januar 2027 verpflichtend oder kann man noch einmal zwei Jahre länger von der Übergangsregelung profitieren? Zum jetzigen Zeitpunkt ist wohl davon auszugehen, dass es keine erneute Verschiebung gibt; allerdings hat uns der Gesetzgeber auch bei den letzten Malen teilweise überrascht.

Entsprechend der Antwort auf eine Kleine Anfrage (BT-Drucks. 20/12424) zur letzten Verlängerung erachtete die damalige Bundesregierung eine weitere Verlängerung für notwendig, da die zur Verfügung stehende Zeit bis dahin noch nicht ausgereicht habe. Insbesondere bestünden noch weitere grundlegende Rechtsanwendungsfragen, welche bei den Verantwortlichen zu großer Verunsicherung führten.

Um insbesondere diesen Rechtsanwendungsfragen zu begegnen, sollte ein umfangreicher FAQ-Katalog für das Hochschul- und Wissenschaftswesen erarbeitet und darüber hinaus ein allgemeiner Praxisleitfaden für die Anwendung des § 2b UStG erstellt werden. Daneben sollten auch die Landesfinanzbehörden unter anderem durch die Einrichtung von Unterstützungsstellen für Fragen des § 2b UStG weitere Hilfen leisten.

Nachfolgend soll untersucht werden, in welchem Maße diesen „erheblichen Rechtsunsicherheiten“ vonseiten der Finanzverwaltung begegnet wurde und wie sich die zu erarbeitenden Angebote insbesondere für Kommunen darstellen.

BMF-Schreiben seit Sommer 2024

Das letzte BMF-Schreiben zu expliziten Fragestellungen des § 2b UStG war das Schreiben vom 12. Juni 2024 zu Fragen des Vorsteuerabzugs. Angesichts der langen Vorlaufzeit dieses Schreibens mit dem entsprechenden Entwurf vom 25. Oktober 2022 kann es in dieser Betrachtung nicht als neues Schreiben gewertet werden.

Seitdem sind keine weiteren BMF-Schreiben zu den spezifischen Fragestellungen des § 2b UStG erlassen worden. Auch sind – soweit ersichtlich – die angekündigten FAQ für Forschungs- und Wissenschaftseinrichtungen sowie der allgemeine Praxisleitfaden bisher nicht veröffentlicht worden.

Verlautbarungen der Länderfinanzbehörden

Produktiver waren die Länderfinanzbehörden. Ein Großteil der Veröffentlichungen bezog sich jedoch im Wesentlichen darauf, den neuen Optionszeitraum in den bisher schon bestehenden Verlautbarungen zu vermerken.

Nachfolgend sollen die aus unserer Sicht wesentlichen Verfügungen kurz skizziert werden, die insbesondere für Kommunen relevant sein können.

OFD Frankfurt am Main vom 15. Januar 2025: „Umsatzsteuerrechtliche Behandlung der Personalüberlassung an einen Gemeindeverwaltungsverband unter Anwendung des § 2b UStG“

Während des Optionszeitraums ist die Personalüberlassung an Gemeindeverwaltungsverbände nicht steuerbar. Ab 2027 erfolgt die Beurteilung ausschließlich nach § 2b UStG. Ist der Verband gesetzlich verpflichtet, ausschließlich eigenes oder überlassenes Personal einzusetzen, liegt keine Wettbewerbsverzerrung vor und die Personalüberlassung ist nicht steuerbar. Ohne Ausschließlichkeitsregelung ist eine Einzelfallprüfung auf Wettbewerbsrelevanz erforderlich.

Landesamt für Steuern Bayern vom 26. Februar 2025: „Unternehmereigenschaft von Landratsämtern sowie weitere umsatzsteuerliche Problemstellungen“

Landratsämter in Bayern haben eine Doppelstruktur als Kreis- und Staatsbehörde. Im kommunalen Bereich sind sie Unternehmer nach § 2 beziehungsweise § 2b UStG, im staatlichen Bereich handelt der Freistaat Bayern, vertreten durch das Landratsamt. Dieser Tätigkeitsbereich gilt grundsätzlich als Organisationseinheit des Freistaates gemäß § 18 Abs. 4f UStG. Finanzzuweisungen und interne Verrechnungen sind nicht steuerbar, Personalzuweisungen ohne Entgelt ebenfalls nicht. Die Verfügung erläutert die steuerliche Behandlung verschiedener Tätigkeiten, zum Beispiel Gutachten, Beglaubigungen und

Plaketten, und betont die Notwendigkeit getrennter Steuernummern und Umsatzsteuererklärungen für beide Bereiche. Vorsteuerabzug und Rechnungsstellung sind differenziert zu beachten.

OFD Frankfurt am Main vom 24. Juni 2025: „Umsatzbesteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ)“

Die Verfügung regelt die umsatzsteuerliche Behandlung von Leistungen juristischer Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit. Entscheidend ist, ob eine Aufgabenübertragung als Delegation mit befreiender Wirkung, also ohne Umsatzsteuer, oder als Mandatierung, regelmäßig steuerbar, erfolgt und ob eine Wettbewerbsrelevanz besteht. Delegierte Aufgabenübertragungen sind meist nicht steuerbar, während Leistungen auf privatrechtlicher Grundlage oder im Wettbewerb zu privaten Anbietern grundsätzlich steuerbar sind. Die Verfügung enthält zahlreiche Praxisbeispiele und betont die Einzelfallprüfung.

OFD Frankfurt am Main vom 8. Juli 2025: „Besteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) nach § 2b UStG – Verschiedene Anwendungsfragen“

Die Rundverfügung ergänzt die bereits bestehende Verfügung und enthält zahlreiche praxisnahe Beispiele zur Steuerbarkeit verschiedener Tätigkeiten von jPöR nach § 2b UStG. Entscheidend sind die Handlungsform (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich), die Wettbewerbssituation und gegebenenfalls Schwellenwerte. Die Beispiele reichen hierbei von A wie Ausgleichszahlungen bis Z wie Zustellungen von

gerichtlichen Schriftstücken und verdeutlichen, dass die Steuerbarkeit stets im Einzelfall unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben und der Wettbewerbslage zu prüfen ist. Entscheidend ist hierbei auch das jeweilige Landesrecht.

Finanzministerium Schleswig-Holstein vom 29. September 2025: „Umsatzbesteuerung von Leistungen der öffentlichen Hand (§ 2b UStG) – Einnahmen aus der Fertigung von biometrischen Aufnahmen im Zusammenhang mit der Beantragung von Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumenten“

Die Erstellung biometrischer Lichtbilder durch Behörden im Zusammenhang mit der Ausstellung von Ausweisdokumenten gilt als Nebenleistung zur hoheitlichen Hauptleistung. Solange das Lichtbild ausschließlich für das jeweilige Dokument verwendet wird und keine weitere Nutzung möglich ist, sind die hierfür erhobenen Gebühren nicht umsatzsteuerbar. Die Einnahmen sind Teil der hoheitlichen Tätigkeit und unterliegen nicht der Umsatzsteuer.



Weitere Veröffentlichungen und Arbeitshilfen

Neben diesen Verlautbarungen gibt es vonseiten verschiedener Landesbehörden wie zum Beispiel dem Landesamt für Steuern Bayern oder der OFD Frankfurt am Main Übersichten, FAQ oder andere Fallsammlungen, die regelmäßig aktualisiert werden und bei der Einschätzung der Konstellationen helfen.

Darüber hinaus haben verschiedene Dachverbände wie zum Beispiel der Sächsische Städte- und Gemeindetag ebenfalls Fallsammlungen für eine möglichst effiziente Bearbeitung der vielfältigen Fragestellungen aufgelegt. Diese sind jedoch häufig auf deren Initiative entstanden und stellen unabhängige Äußerungen dar. Sowohl das Bundesministerium für Finanzen als auch die Landesfinanzbehörden haben hieran in aller Regel keinen Anteil.

Fazit:

Im Hinblick auf die Rechtsfolgen war die Klärung noch „grundlegender Rechtsanwendungsfragen“ einer der wesentlichen Gründe für die weitere Verschiebung des § 2b UStG. Blickt man auf die seitdem vergangenen fast zwei Jahre zurück, macht sich weitestgehend Ernüchterung breit. Zwar wurde – insbesondere durch die Umsetzung von Rechtsprechung – auch hinsichtlich § 2b UStG berührender Maßnahmen wie der Behandlung des Vorsteuerabzugs bei dauerdefizitären Tätigkeiten oder der Frage nach der unentgeltlichen Wertabgabe durch weitere BMF-Schreiben Klarheit geschaffen. Die „grundlegenden Rechtsanwendungsfragen“, die noch zu klären waren, sind aber nach unserer Auffassung noch nicht geklärt. Angesichts der noch verbleibenden Umsetzungszeit ist jedoch nicht zu empfehlen, auf eventuell noch mögliche Anwendungsschreiben zu warten oder auf eine weitere Verschiebung zu spekulieren. Zumindest die Organisation in den Finanzämtern und die Aufstellung der einzelnen Bundesländer deuten darauf hin, dass mit einer weiteren Verschiebung nicht zu rechnen ist. Klarheit herrscht aber wohl erst am 31. Dezember 2026.



Thomas Farack

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

02 | Steuerfalle Personalgestellung nach Anwendung des § 2b UStG

Die Einführung des § 2b UStG lässt Personalgestellungen zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts zunehmend in den Fokus rücken. Der Beitrag zeigt, wann Personalüberlassungen steuerpflichtig werden, welche Risiken insbesondere unterhalb der BgA-Grenze bestehen und warum täuschähnliche Umsätze besondere Aufmerksamkeit erfordern.

Hintergrund

Die Personalgestellung zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts stellt aus umsatzsteuerlicher Sicht schon heute einen Bereich dar, der hinsichtlich seiner Relevanz und seines finanziellen Risikos häufig unterschätzt wird. Eine weitere Verschärfung ist zu erwarten, da die Regelungen zur Unternehmereigenschaft im Sinne des § 2b UStG für viele Kommunen nach Ablauf der Verlängerungsoption zum 1. Januar 2027 die Zahl der Anwendungsfälle deutlich erhöhen werden. Ab diesem Zeitpunkt können auch unterhalb der Grenzen eines Betriebs gewerblicher Art (BgA) Umsatzsteuermehrbelastungen eintreten.

Im Zusammenhang mit der Neuregelung des § 2b UStG gibt es bislang jedoch noch kein Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), das die Personalgestellung ausführlich behandelt. Die Finanzverwaltung hat bislang lediglich anhand von acht Beispielfällen ihre Sichtweise zur umsatzsteuerlichen Behandlung der Personalüberlassung nach altem Recht im Umsatzsteuer-Anwendungserlass (UStAE) veröffentlicht, vergleiche Abschnitt A 2.11 Abs. 15 UStAE.



Eine Durchsicht der relevanten Fälle ist dringend zu empfehlen, zumal durch vertragliche Anpassungen im Einzelfall finanzielle Mehrbelastungen für die Zukunft vermieden werden können.

Begriff der Personalgestellung

Unter einer Personalgestellung versteht die Finanzverwaltung „eine entgeltliche Überlassung von weiterhin beim leistenden Unternehmer angestellten Arbeitnehmenden an einen Dritten, der das Personal für seine Zwecke einsetzt. Dabei muss der Leistungsempfänger in der Lage sein, das Personal entsprechend seinem Weisungsrecht einzusetzen. Die Verantwortung für die Durchführung der Arbeiten muss also beim Leistungsempfänger liegen“ (vgl. UStAE Abschnitt 3a. 9 Abs. 18a UStG).

Beispiel: Die Stadt A hat im vergangenen Jahr eine Wirtschaftsförderungsgesellschaft GmbH gegründet. Die bislang innerhalb der Stadt tätigen Mitarbeitenden werden gegen Entgelt an die GmbH, die zukünftig das Weisungsrecht gegenüber dem Personal ausübt, überlassen.

Von der Personalgestellung zu unterscheiden ist die sogenannte Personalbeistellung. Diese liegt vor, wenn der leistende Unternehmer das Personal nur zur Ausführung der von ihm geschuldeten Leistung einsetzen darf. Er benötigt dieses Personal, um seine eigene Leistung ausführen zu können. Daher scheidet diese Beistellung aus dem Entgelt aus, denn sie nimmt nicht am Leistungsaustausch teil.

Gemäß Abschnitt 1.1 Abs. 7 UStAE setzt eine nicht steuerbare Beistellung von Personal voraus, dass

das Personal nur im Rahmen der Leistung des Auftragnehmers für den Auftraggeber eingesetzt wird. Das Weisungsrecht des beistellenden Auftraggebers gegenüber seinem Personal bleibt grundsätzlich erhalten und wird nur insoweit eingeschränkt, als dies zur Erbringung der Leistung erforderlich ist. Auch die Entlohnung bleibt ausschließlich Sache des Beistellenden.

Beispiel: Die Stadt A hat die Veranstaltung ihres Stadtjubiläums erstmals komplett an eine Event-GmbH ausgelagert. Vertragsbestandteil ist, dass städtische Mitarbeitende des Theatermanagements für den Bereich Technik zuständig bleiben und von der Stadt weiterbezahlt werden.

Wegfall des BgA-Kriteriums nach Geltung des § 2b UStG

Mit Geltung des § 2b UStG wird für öffentlich-rechtliche Körperschaften der allgemeine Unternehmerbegriff im Sinne des § 2 Abs. 1 UStG angewendet, der das Bestehen eines BgA nicht mehr voraussetzt. Vielmehr muss für umsatzsteuerliche Zwecke eine gesonderte Prüfung der Unternehmereigenschaft im Sinne des § 2b UStG erfolgen. In der Praxis besteht zum Beispiel das Risiko, dass insbesondere in Fällen der entgeltlichen Personalüberlassung unterhalb der BgA-Grenze von 45.000 Euro die umsatzsteuerliche Relevanz der Leistungsbeziehung übersehen wird.

Beispiel: Die Stadt A überlässt dem Kreis B im Rahmen eines gemeinsamen Tourismusprojekts stundenweise Personal und erhebt dafür eine zeit-

anteilige „Personalüberlassungsgebühr“, die im Jahr bei rund 10.000 Euro liegt. Vor dem Hintergrund der BgA-Grenze von 45.000 Euro wurde bislang vor Geltung des § 2b UStG ohne weitere Prüfung keine Umsatzsteuer in Rechnung gestellt.

Steuerpflichtige Personalgestellung nach Geltung des § 2b UStG

Grundsätzlich ist unabhängig vom Vorliegen eines BgA nach den allgemeinen Grundsätzen jede auf Dauer angelegte oder wiederholte Überlassung von Personal durch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft gegen Entgelt als unternehmerische Betätigung gemäß § 2 Abs. 1 UStG anzusehen. Dies gilt unabhängig davon, ob sie als Amtshilfe, Zuweisung, Abordnung oder in sonstiger Weise erfolgt. Die Steuerbarkeit ist nach den allgemeinen Grundsätzen der Regelung des § 2b UStG zu prüfen. Daraus ergeben sich unter anderem die im Folgenden dargestellten Fallgruppen.

a. Privatrechtliche Vereinbarungen

Erfolgt die Personalgestellung auf Grundlage einer privatrechtlichen Vereinbarung, liegt nach der neuen Systematik regelmäßig eine umsatzsteuerbare und gegebenenfalls umsatzsteuerpflichtige Leistung vor.

Beispiel: Nach dem Zuschlag für eine Gartenschau vereinbaren die beiden Städte A und B auf privatrechtlicher Grundlage, dass die benachbarte Stadt A der Stadt B für die Dauer eines Jahres zwei Gartenbauarchitekt:innen gegen Übernahme der Personalkosten überlässt.

b. Öffentlichrechtliche Grundlage der Personalgestaltung

Für den Fall einer Personalgestaltung auf öffentlich-rechtlicher Grundlage ist das entscheidende Kriterium, ob es durch die Überlassung zu einer Wettbewerbsverzerrung kommen kann. Nach dem BMF-Schreiben vom 16. Dezember 2016 „liegt ein Wettbewerbsverhältnis vor, wenn zwei Leistungen aus der Sicht des Durchschnittsverbrauchers dieselben Bedürfnisse befriedigen“. Diese Sichtweise stößt zunehmend auf Kritik und kann die Frage nur sehr unzureichend beantworten, in welchen Fällen ein potenzielles Wettbewerbsverhältnis im Sinne der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie gegeben ist. Entscheidend muss vielmehr sein, ob ein privater Anbieter die relevante Tätigkeit überhaupt anbieten könnte. Dies könnte zum Beispiel bei den folgenden Fallkonstellationen ausgeschlossen sein:

- Es handelt sich um einen hoheitlichen Tätigkeitsbereich, der den öffentlich-rechtlichen Körperschaften vorbehalten bleibt.

Beispiel: Die Stadt A überlässt für einen fest vereinbarten Zeitraum gegen Übernahme der Personalkosten hoheitlich tätige Mitarbeitende des Ordnungsamts an den benachbarten Kreis B für denselben Tätigkeitsbereich.

- Die Gestellung beruht auf Kriterien, die nur von Personal des öffentlichen Dienstes erfüllt werden können.

Beispiel: Der Kreis B sucht für ein halbes Jahr im Rahmen eines geplanten Großeinsatzes der Feuerwehr Mitarbeitende anderer Kommunen gegen Übernahme der Personalkosten. Persönliche Voraussetzung der Personalgestaltung ist ein Anstellungsverhältnis auf Lebenszeit.

c. Besonderes Risiko: tauschähnliche Umsätze

In der Praxis besonders schwer zu erkennen sind solche Konstellationen, in denen es zur Gestellung von Personal kommt, ohne dass Leistungsentgelte ausdrücklich vereinbart werden. Anders als bei der oben dargestellten Personalbeistellung werden die Kosten der Personalgestaltung vom Leistungsempfänger durch andere, nicht in Geld bestehende Leistungsbestandteile vergütet. Dies tritt häufig im Rahmen von Kooperationen zwischen zwei öffentlich-rechtlichen Körperschaften auf, die unterschiedliche Leistungsbestandteile zum Inhalt haben, ohne dass für die Überlassung von Personal ein explizites Entgelt vereinbart wird.

Beispiel: Die beiden Städte A und B beschließen für das kommende Jahr eine Kooperation im Bereich Theaterfestivals. Die Vereinbarung hat unter anderem zum Inhalt, dass die Stadt A bei Theateraufführungen in der Stadt B zusätzliches Personal im Bereich Logistik zur Verfügung stellt, während die Stadt B bei Veranstaltungen in der Stadt A zusätzliches Personal im Bereich Technik bereitstellt. Die Leistungen werden gegeneinander verrechnet, ohne dass es zu gegenseitigen Zahlungen kommt.

Praxisempfehlung

Zu den erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen im Hinblick auf die spätestens zum 1. Januar 2027 anstehende Einführung des § 2b UStG gehört die Überprüfung der Personalgestaltung an andere öffentlich-rechtliche Körperschaften oder andere privatrechtliche Träger. Im Fall einer privatrechtlichen Vereinbarung liegt zukünftig regelmäßig ein wettbewerbsrelevantes Handeln vor, das bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen der Umsatzsteuer unterliegen kann. Handelt es sich um eine Personalgestaltung auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, spielt das Kriterium des potenziellen Wettbewerbsverhältnisses die entscheidende Rolle in Bezug auf die Steuerbarkeit des Leistungsverhältnisses. Besondere Aufmerksamkeit erfordern die Fälle tauschähnlicher Umsätze, bei denen kein gesondertes Entgelt fließt und die aus diesem Grund sehr häufig übersehen werden.



Peter Ballwieser

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

03 | Umsatzsteuer sicher im Griff: eTrainings für Mitarbeitende kommunaler Einrichtungen

Um die neuen umsatzsteuerlichen Pflichten von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) zuverlässig zu erfüllen, braucht es mehr als Spezialwissen in der Steuerabteilung. Ein breites Grundverständnis in der Verwaltung ist nötig. Digitale eTrainings von KPMG und WTT CampusONE bieten eine effiziente, skalierbare Lösung.

Umsatzsteuer ist längst kein Nischenthema mehr

Die Umsatzsteuer ist für juristische Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) zu einem zentralen Risikofeld geworden. Spätestens mit der verpflichtenden Anwendung des § 2b UStG stehen sie vor der Aufgabe, ihre steuerlichen Prozesse flächendeckend neu zu denken.

Ein funktionierendes Tax-Compliance-System kann jedoch nur dann wirksam sein, wenn nicht nur die Steuerabteilung, sondern auch die Fachbereiche ein hinreichendes Grundverständnis von umsatzsteuerlich relevanten Sachverhalten haben. Mitarbeitende müssen erkennen, wann eine Tätigkeit überhaupt steuerlich relevant ist, welche Informationen für die korrekte Beurteilung benötigt werden und an wen diese intern weiterzugeben sind.

Genau hier setzt ein skalierbares Schulungskonzept mittels eTrainings an: Es ermöglicht, bei vielen Mitarbeitenden gleichzeitig ein einheitliches Wissensniveau zu schaffen – mit vertretbarem Kosten- und Organisationsaufwand.



Warum flächendeckende Schulung für jPöR unverzichtbar ist

Steuerliche Risiken entstehen im öffentlichen Bereich selten „in der Steuerabteilung“, sondern typischerweise dort, wo Leistungen geplant, erbracht und abgerechnet werden – also in Fachämtern.

Beispiele sind etwa:

- Überlassung kommunaler Infrastruktur (zum Beispiel Räume, Flächen, Anlagen)
- Kooperationen mit privaten Partnern und anderen öffentlichen Trägern
- Veranstaltungsmanagement, Sponsoring, Werbe- und Nutzungsrechte
- Leistungsverflechtungen im Stadtkonzern.

Damit steuerliche Pflichten – etwa nach § 2b UStG – zuverlässig erfüllt werden können, müssen Mitarbeitende in diesen Bereichen in der Lage sein,

- Steuerrelevante Sachverhalte zu identifizieren,
- Grundlegende umsatzsteuerliche Einordnungen nachzuvollziehen und
- Die erforderlichen Angaben vollständig und in guter Qualität an die Steuerfunktion weiterzugeben.

Schulungsmaßnahmen sind damit nicht nur eine Frage der Fachkompetenz, sondern ein wesentlicher Baustein eines wirksamen Tax-Compliance-Management-Systems (TCMS).

eTrainings als effiziente Lösung bei großen Zielgruppen

Ab einer gewissen Anzahl zu schulender Mitarbeitender stoßen klassische Präsenzs Schulungen organisatorisch und wirtschaftlich schnell an Grenzen. Unterschiedliche Standorte, Teilzeitmodelle oder Fluktuation erschweren konsistente Qualifizierungsmaßnahmen.

eTrainings bieten hier entscheidende Vorteile:

- Skalierbarkeit: Hunderte oder Tausende Mitarbeitende können einheitlich geschult werden.
- Flexibilität: Teilnahme unabhängig von Zeit und Ort – ideal für dezentrale Verwaltungsstrukturen.
- Standardisierung: Alle Teilnehmenden erhalten dieselben Inhalte in gleichbleibender Qualität.
- Nachweisbarkeit: Dokumentierte Teilnahme und Lernerfolgskontrollen unterstützen die Compliance-Dokumentation.

Gemeinsam mit dem mehrfach ausgezeichneten Anbieter innovativer Online-Trainings, WTT CampusONE, hat KPMG das digitale Training „Umsatzsteuer für Kommunen“ entwickelt, das genau auf die Anforderungen von jPöR zugeschnitten ist. Auf der KPMG-Internetseite „Virtuelles Lernen, das Spaß macht“ finden Interessierte weiterführende Informationen sowie die Möglichkeit zur Beantragung eines Testzugangs.

Das eTraining „Umsatzsteuer für Kommunen“ im Überblick

Das eTraining folgt einem modularen Aufbau und vermittelt praxisorientiertes Wissen entlang der typischen Fragestellungen in Kommunen und öffentlichen Unternehmen:

- Grundlagen der Umsatzsteuer für jPöR
- Erkennen steuerrelevanter Sachverhalte im Alltag
- Praxisorientierte Fallbeispiele
- Tax-Compliance-Bezug.

Die Inhalte werden durch interaktive Elemente, Wissensabfragen und praxisnahe Szenarien aufbereitet. Ein Abschlusszertifikat dokumentiert die Teilnahme und kann für interne Compliance-Zwecke genutzt werden.

Fazit

Baustein für ein wirksames Tax-Compliance-System

Ein wirksames Tax-Compliance-System in Kommunen und anderen jPöR setzt zwingend voraus, dass steuerliche Grundkompetenz nicht nur punktuell, sondern in der Breite der Organisation vorhanden ist. eTrainings bieten hierfür eine sinnvolle, wirtschaftliche und nachhaltige Lösung – insbesondere bei großen Mitarbeitendenzahlen und dezentralen Strukturen.



Thomas Schmidt

Director, Tax

KPMG

T +49 89 9282-6435

thomasschmidt@kpmg.com

04 | § 2b UStG als Digitalisierungstreiber: kommunale Steuerprozesse neu aufstellen

Ab 1. Januar 2027 ist § 2b UStG zwingend anzuwenden. Kommunale Steuerabteilungen müssen ihre Tätigkeiten systematisch auf Unternehmereigenschaft prüfen. Der Beitrag zeigt, warum ohne digitale Haushaltsscreenings und spezialisierte Tools eine rechtssichere und effiziente Umsetzung kaum möglich ist und wie ein strukturierter Ansatz aussehen kann.

§ 2b UStG digital umsetzen: Haushaltsscreening und KPMG-§2b-Assistent im Einsatz

Die verpflichtende Anwendung des § 2b UStG ab (voraussichtlich) 1. Januar 2027 verlangt von juristischen Personen des öffentlichen Rechts ein flächendeckendes Haushaltsscreening. Der Beitrag zeigt, wie Digitalisierung und Automatisierung den Prozess effizienter, revisionssicher und ressourcenschonend machen.

§ 2b UStG als Digitalisierungstreiber

Mit Auslaufen des Optionszeitraums und der verpflichtenden Anwendung des § 2b UStG ab dem 1. Januar 2027 sind alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR) bis spätestens dahin gehalten, ihre Tätigkeiten systematisch auf Unternehmereigenschaft nach § 2 Abs. 1 in Verbindung mit § 2b UStG zu prüfen. Ohne strukturierte Vorgehensweise drohen nicht nur Mehrbelastungen und Doppelarbeiten, sondern auch steuerliche Risiken bis hin zu straf- und ordnungswidrigkeitsrechtlichen Konsequenzen.

Die gute Nachricht: Durch Digitalisierung und Automatisierung lassen sich die komplexen Anforderungen beherrschbar machen. Digitale Haushaltsscreenings und spezialisierte Tools wie der KPMG-§2b-UStG-Assistent bieten die Chance, Pro-



zesse zu standardisieren, Ressourcen zu entlasten und gleichzeitig die Umsatzsteuer-Compliance zu stärken.

Haushaltsscreening digital denken

Kern der Umsetzung von § 2b UStG ist ein flächen-deckendes Haushaltsscreening: Welche Leistungen werden erbracht? Wer sind die Vertragspartner? Liegt ein privatrechtliches oder öffentlich-rechtliches Handeln vor? Gibt es Wettbewerbsrelevanz?

Kollaborative, digitale Lösungen ermöglichen dabei:

- **Standardisierte Datenerhebung**

Tätigkeiten, Produkte und Verträge werden über einheitliche Fragebögen erfasst. Die benötigten Informationen zu den Tatbestandsmerkmalen des § 2b UStG (insbesondere Art der Tätigkeit, Rechtsform der Leistungsbeziehung, Wettbewerbssituation) werden strukturiert abgefragt.

- **Zielgerichtete und einheitliche Informationen**

Alle Fachämter und Beteiligungen liefern ihre Angaben in derselben Systematik. Dies reduziert Rückfragen und erleichtert die spätere Auswertung sowie die interne Abstimmung mit der Steuer- und Rechtsabteilung.

- **Digitale Dokumentation als Nachweis**

Die erhobenen Daten stehen zentral und jederzeit abrufbar zur Verfügung – sowohl für interne Zwecke (zum Beispiel für die laufende Überwachung) als auch als Nachweis gegenüber der Finanzverwaltung im Rahmen von Außenprüfungen.

- **Unterstützung der Organisationseinheiten**

Die Steuerfunktion kann über die Plattform den Bearbeitungsstand je Organisationseinheit überwachen, gezielt nachsteuern und dort unterstützen, wo Rückstände oder Qualitätsfragen erkennbar werden.

Anwendungsbeispiel: Der KPMG-§ 2b-UStG-Assistent

Ein konkretes Beispiel für einen solchen Ansatz ist der KPMG-§ 2b-UStG-Assistent. Die Lösung unterstützt juristische Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR) und unsere KPMG-Expert:innen dabei, die Neuregelung des § 2b UStG digital und automatisiert umzusetzen.

Technische Basis und Erhebungsprozess

- Der Assistent ist eine Online-Anwendung auf Basis von Microsoft Teams, eingebettet in die von KPMG bereitgestellte IT-Infrastruktur.
- Über einen digitalen, standardisierten Frage- und Erhebungsbogen werden sämtliche relevanten Tätigkeiten und die für § 2 Abs. 1 in Verbindung mit § 2b UStG erforderlichen Tatbestandsmerkmale erfasst.
- Verträge, Vereinbarungen und ergänzende Unterlagen können unmittelbar der einzelnen Tätigkeit zugeordnet und hochgeladen werden – die Dokumentation erfolgt somit fallbezogen und revisionssicher.

Kollaboration und Bedienbarkeit

- Die Anwendung ist intuitiv bedienbar und setzt keine Installation zusätzlicher Spezialsoftware voraus; Standardbrowser und Office-Umgebungen genügen.



- Sie ist auf die gleichzeitige Zusammenarbeit verschiedener Organisationseinheiten ausgelegt: Fachämter und Steuerabteilung sowie externe KPMG-Expert:innen können im selben System arbeiten.
- Die Lösung erfüllt die deutschen Datenschutzanforderungen; Datensicherheit und -verfügbarkeit stehen im Vordergrund.

Maschinelle Auswertung und Entscheidungslogik

- Auf Basis eines digital modellierten Entscheidungsbaums nehmen KPMG Expert:innen die Subsumtion der erhobenen Angaben unter die gesetzlichen Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 in Verbindung mit § 2b UStG vor.
- Das Ergebnis („unternehmerische Tätigkeit“ gegenüber „nicht unternehmerischer Tätigkeit“) kann automatisiert ermittelt und in übersichtlicher Form bereitgestellt werden.
- Da alle Informationen digital vorliegen, können stichprobenartige Verprobungen, Filterungen, Zufallsauswahlen und Plausibilitätskontrollen effizient durchgeführt werden.

Fazit

Digitalisieren, standardisieren, Fristen einhalten

Die Umsetzung von § 2b UStG erfordert von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR) eine systematische, flächendeckende Analyse ihrer Tätigkeiten. Ohne digitale Unterstützung ist dieses Vorhaben angesichts der Menge an Sachverhalten und der engen Zeitachse kaum effizient zu bewältigen.

Ein digitalisiertes Haushaltsscreening ermöglicht:

- eine einheitliche Datenerhebung über alle Organisationseinheiten,
- eine maschinelle Grundauswertung mit risikoorientierter Vertiefung,
- eine revisionssichere Dokumentation als Nachweis gegenüber der Finanzverwaltung,
- eine erleichterte Zusammenarbeit mit internen Fachämtern und externen Berater:innen,
- und damit verbesserte Compliance bei gleichzeitigen Kosteneinsparungspotenzialen.



Thomas Schmidt

Director, Tax
KPMG
T +49 89 9282-6435
thomasschmidt@kpmg.com

05 | Die umsatzsteuerliche Organschaft der öffentlichen Hand – Neues BMF-Schreiben schafft Rechtssicherheit

Besonderheiten bei der umsatzsteuerlichen Organschaft der öffentlichen Hand – mit Blick auf das neue BMF-Schreiben



Die umsatzsteuerliche Organschaft führt grundsätzlich dazu, dass Leistungen zwischen Organträger und Organgesellschaft oder zwischen verschiedenen Organgesellschaften eines Organkreises nicht der Umsatzsteuer unterliegen. In diesem Zusammenhang hatten sich der Bundesfinanzhof und der Europäische Gerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens mit der Frage auseinanderzusetzen, ob die Nichtsteuerbarkeit auch dann greift, wenn der Leistungsempfänger als Mitglied des umsatzsteuerlichen Organkreises nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt ist. Der Europäische Gerichtshof stellte dabei die Nichtsteuerbarkeit der Leistungen unabhängig davon fest, ob der Leistungsempfänger zum Vorsteuerabzug berechtigt ist (EuGH, Urteil vom 11. Juli 2024, C-184/23, Rechtssache Finanzamt T II). In dem sich daran anschließenden Urteil hat der Bundesfinanzhof festgehalten, dass entgeltliche Leistungen einer Organgesellschaft an ihren Organträger selbst dann nicht der Umsatzsteuer unterliegen, wenn der Organträger die Eingangsleistungen für hoheitliche, also nicht wirtschaftliche Tätigkeiten im engeren Sinne, verwendet (BFH, Urteil vom 29. August 2024, V R 14/24).

Nach über einem Jahr seit Veröffentlichung des vorgenannten BFH-Urteils hat sich nun das BMF mit Schreiben vom 1. April 2026 (GZ: III C 2 – S 7316/00022/007/023) hierzu geäußert. Erfreulicherweise folgt die Finanzverwaltung konsequent der unionsrechtlichen Sichtweise von EuGH und BFH und bringt ebenso zum Ausdruck, dass die Nichtsteuerbarkeit von Leistungen zwischen Organträger und Organgesellschaft unabhängig davon greift, ob eine bezogene Leistung für unternehmerische oder nicht wirtschaftliche Zwecke im engeren Sinne verwendet wird. Zudem schließt das BMF die Einordnung als umsatzsteuerbare unentgeltliche Wertabgabe aus, soweit bezogene Leistungen für nicht wirtschaftliche Zwecke im engeren Sinne verwendet werden.

Demnach bewirkt die umsatzsteuerliche Organschaft auch dann eine Nichtsteuerbarkeit von Leistungen innerhalb des inländischen Organkreises (Innenleistungen), wenn beim Leistungsempfänger eine Verwendung im hoheitlichen, nicht zum Vorsteuerabzug berechtigenden Bereich stattfindet. Die mit der lang erwarteten Positionierung der Finanzverwaltung einhergehende Rechtssicherheit ist sehr zu begrüßen.

Herausforderungen auf der Tatbestandsebene

Für die umsatzsteuerliche Organschaft muss die Organgesellschaft gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 UStG finanziell, wirtschaftlich und organisatorisch in das Unternehmen des Organträgers eingegliedert sein. Besonders die wirtschaftliche und organisatorische Eingliederung können in der Praxis Herausforderungen darstellen.

Wirtschaftliche Eingliederung

Für die wirtschaftliche Verflechtung sind nur Leistungen zwischen den unternehmerischen Bereichen relevant. Die umfangreiche Leistungserbringung einer Eigengesellschaft in den hoheitlichen Bereich der Gebietskörperschaft wäre daher für die wirtschaftliche Verflechtung unerheblich. Praktisch lässt sich die wirtschaftliche Eingliederung zum Beispiel durch die entgeltliche Überlassung wesentlicher Betriebsgrundlagen wie Räumlichkeiten oder Lizenzen von der Gebietskörperschaft an die Eigengesellschaft erreichen (Betriebsaufspaltung). Im vorgenannten Fall dürften gleichwohl die ertragsteuerlichen Konsequenzen aus der Begründung eines Betriebsaufspaltungs-Betriebs gewerblicher Art nicht vernachlässigt werden.

Bestehen Beteiligungen an mehreren Eigengesellschaften, kann die wirtschaftliche Eingliederung auch durch Leistungsbeziehungen zwischen diesen Gesellschaften hergestellt werden. Ebenso können Beziehungen zwischen der Gebietskörperschaft und Einzelgesellschaften zu einer wirtschaftlichen Verflechtung führen – selbst wenn zwischen der Tochtergesellschaft und der Gebietskörperschaft keine direkten unternehmerischen Leistungen erbracht werden (sogenannte mehrstufige Organschaft).

Organisatorische Eingliederung

Die Herstellung der organisatorischen Eingliederung erfordert die tatsächliche Wahrnehmung der Beherrschungsmöglichkeit bei der Eigengesellschaft durch

die Gebietskörperschaft; eine rein formale Einflussmöglichkeit genügt nicht.

Hierbei besteht die Option, eine weisungsgebundene bedienstete Person der Gebietskörperschaft mit einem schriftlich fixierten Letztentscheidungsrecht als weiteres Mitglied der Geschäftsführung bei der Eigengesellschaft einzusetzen. Zu praktischen Herausforderungen kann dabei die tatsächliche Wahrnehmung der Beherrschungsmöglichkeit führen. Die weisungsgebundene bedienstete Person der Gebietskörperschaft sollte als hinzutretendes Mitglied der Geschäftsführung organisatorisch tatsächlich in die Eigengesellschaft eingebunden sein, beispielsweise durch eine festgelegte Stundenzahl pro Woche. Weiterhin sollte sie bei wichtigem Schriftverkehr informiert werden und jederzeit eingreifen können. Um die notwendige Beherrschung durch den Organträger sicherzustellen und entsprechende Nachweise für eine Betriebsprüfung vorzuhalten, empfiehlt es sich, neben der Regelung des Letztentscheidungsrechts und der Kompetenzen des hinzutretenden Mitglieds der Geschäftsführung in der Geschäftsordnung eine hinreichend aussagekräftige Dokumentation über die tatsächliche Wahrnehmung der Beherrschungsmöglichkeit zu führen.

Sollte im Einzelfall eine unmittelbare Einflussnahme der Gebietskörperschaft mittels einer weisungsgebundenen bediensteten Person in der Eigengesellschaft nicht im Interesse der Beteiligten sein beziehungsweise aufgrund einer umfangreichen Geschäftstätigkeit der Eigengesellschaft praktisch

nicht umsetzbar sein, muss die umsatzsteuerliche Organschaft nicht zwangsläufig scheitern. Mittels individueller Lösungen, die im Einzelfall mit der Finanzverwaltung abgestimmt werden sollten, kann auch in Sonderfällen eine organisatorische Eingliederung hergestellt werden.

Finanzielle Eingliederung

Die finanzielle Eingliederung setzt den Besitz der entscheidenden Stimmrechtsmehrheit durch die Körperschaft des öffentlichen Rechts als potenziellen Organträger voraus. Im Gegensatz zur wirtschaftlichen Eingliederung lässt sich das Vorliegen der finanziellen Eingliederung in der Regel rechtssicher beurteilen, sofern keine Besonderheiten in der Stimmrechtsverteilung oder bei Stimmbindungsverträgen bestehen.

Praktische Hinweise bei Bestehen der umsatzsteuerlichen Organschaft

Bei Vorliegen der umsatzsteuerlichen Organschaft liegen die Verantwortlichkeiten, beispielsweise für die ordnungsgemäße Voranmeldung oder für die Betreuung von Außenprüfungen, grundsätzlich beim Organträger. Damit der Organträger seine Pflichten erfüllen kann, sollten Mitwirkungs- und Auskunftspflichten der Organgesellschaft vertraglich geregelt werden. Insbesondere ein regelmäßiger und klar definierter Datenaustausch ist dabei hilfreich. Für Sondersachverhalte, die etwa zu einer Nachmeldung führen könnten, empfiehlt sich eine festgelegte Meldekette.

So können durch geeignete Instrumente und Prozesse – idealerweise eingebunden in ein bestehendes Tax Compliance Management-System – die erforderlichen Compliance-Vorgaben verlässlich eingehalten und Risiken im Hinblick auf Leichtfertigkeit oder Vorsatz deutlich reduziert werden.

Fazit:

Im Hinblick auf die Rechtsfolgen besteht auf Basis des neuen BMF-Schreibens vom 1. April 2026 eine beachtliche Rechtssicherheit hinsichtlich der Nichtsteuerbarkeit von Leistungen zwischen Organgesellschaft und Organträger, auch bei Leistungsbezug im nicht wirtschaftlichen Bereich im engeren Sinne. Damit eröffnet die umsatzsteuerliche Organschaft der öffentlichen Hand viele Möglichkeiten, bringt aber auch Herausforderungen mit sich – vor allem bei der wirtschaftlichen und organisatorischen Eingliederung.

Mit frühzeitiger Planung, klaren Verantwortlichkeiten und einer rechtzeitigen Abstimmung mit dem Finanzamt bei Bedarf lassen sich die finanziellen Vorteile allerdings optimal nutzen und die Risiken minimieren.



Thomas Farack

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

Weiterer Autor: Paul Hockarth

06 | Vorsteuerberichtigung statt unentgeltlicher Wertabgabe

Das BMF hat ein Schreiben zur umsatzsteuerlichen Behandlung von gemischt genutzten Wirtschaftsgütern veröffentlicht.

Erleichterungen bei gemischter Nutzung und Leistungen aus dem unternehmerischen Bereich

Schon geraume Zeit steht die Auffassung der Finanzverwaltung im Hinblick auf mögliche unentgeltliche Wertabgaben bei der öffentlichen Hand im Widerspruch zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Bundesfinanzhofs (BFH). Nun erfolgt endlich eine Übernahme der Grundsätze auch in den Umsatzsteuer-Anwendungserlass (UStAE). Während die Neuerungen im Bereich der Veränderung von Nutzungen von Wirtschaftsgütern im Ergebnis eher geringe Auswirkungen haben werden, führt die Behandlung von zum Beispiel „Personalüberlassungen“ zwischen unternehmerischem und nicht wirtschaftlichem Bereich unseres Erachtens zu signifikant besseren Ergebnissen.

Bisherige Auffassung der Finanzverwaltung

Bis zum BMF-Schreiben vom 1. April 2026 galt, dass gemischt genutzte Gegenstände, zum Beispiel Gebäude, Anlagen oder Fahrzeuge, die sowohl für unternehmerische als auch für nicht wirtschaftliche beziehungsweise hoheitliche Tätigkeiten eingesetzt wurden, zunächst entsprechend der beabsichtigten Nutzung zugeordnet wurden; der Vorsteuerabzug richtete sich nach dieser Zuordnung. Kam es später zu einer Verschiebung der Nutzung zulasten der



unternehmerischen Tätigkeit, zum Beispiel von 60 Prozent unternehmerisch und 40 Prozent hoheitlich auf 30 Prozent und 70 Prozent, war nach Verwaltungsauffassung insbesondere zu prüfen, ob eine unentgeltliche Wertabgabe nach § 3 Abs. 9a UStG vorliegt.

In der Praxis führte dies typischerweise dazu, dass ein fiktives Entgelt für die „Leistung“ in den nicht wirtschaftlichen Bereich ermittelt und als steuerpflichtige unentgeltliche Wertabgabe angesetzt wurde, um die ursprüngliche Vorsteuerentlastung teilweise wieder rückgängig zu machen. Die Bemessung der unentgeltlichen Wertabgabe orientierte sich hierbei auch an den Berichtigungszeiträumen des § 15a UStG.

Neben der gemischten Nutzung von Wirtschaftsgütern war auch der Personaleinsatz in der Vergangenheit regelmäßig ein Diskussionspunkt. Nach Auffassung der Finanzverwaltung war bisher eine Überlassung von Personal aus dem wirtschaftlichen Bereich in den nicht wirtschaftlichen Bereich als unentgeltliche Wertabgabe zu klassifizieren (Abschn. 2.11 Abs. 15 Bsp. 8 UStAE in der bis zum 31. März 2026 gültigen Fassung). Da die entsprechenden Personalkosten nicht zum Vorsteuerabzug berechtigen, ergab sich im Ergebnis somit eine Belastung mit Umsatzsteuer.

Änderungen durch das BMF-Schreiben vom 1. April 2026

Das BMF vollzieht nun einen klaren Kurswechsel und stellt die Behandlung von Nutzungsänderungen auf eine neue Grundlage.

Vorsteuerberichtigung statt Wertabgabe

Kern der Änderung ist, dass spätere Änderungen des Nutzungsverhältnisses zwischen dem unternehmerischen Bereich und der nicht wirtschaftlichen Tätigkeit im engeren Sinne, insbesondere im hoheitlichen Bereich, künftig nicht mehr zu einer unentgeltlichen Wertabgabe führen, sondern über eine Vorsteuerberichtigung nach § 15a UStG abzubilden sind.

Maßgeblich bleibt dabei die ursprüngliche Zuordnung des Gegenstands, zum Beispiel eines Gebäudes, zum Unternehmen. Ändert sich im Berichtigungszeitraum, regelmäßig fünf beziehungsweise zehn Jahre, das Verhältnis der wirtschaftlichen, also unternehmerischen, zur nicht wirtschaftlichen Nutzung, ist der ursprünglich geltend gemachte Vorsteuerabzug entsprechend anzupassen; die Bagatellgrenzen des § 44 Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung (UStDV) sind hierbei zu beachten.

Keine unentgeltliche Wertabgabe bei internen Nutzungen

Das BMF stellt ebenfalls klar, dass Leistungen des unternehmerischen Bereichs an den eigenen nicht wirtschaftlichen Bereich einer juristischen Person des öffentlichen Rechts (jPöR) nicht steuerbar sind und keine unentgeltliche Wertabgabe auslösen. Dies gilt sowohl für entgeltliche als auch für unentgeltliche Leistungen innerhalb derselben Rechtsperson.

Somit entfällt eine „Selbstbelastung“ im Wege der Wertabgabenbesteuerung; Korrekturen erfolgen ausschließlich über § 15a UStG, soweit der Gegenstand dem Unternehmen zugeordnet wurde und ein Vorsteuerabzug geltend gemacht worden ist.

Personalgestellung

Besondere Betonung erfährt die „Personalgestellung“ innerhalb einer jPöR. Die Gestellung von Personal aus dem unternehmerischen Bereich an den nicht wirtschaftlichen Bereich ist danach weder eine unentgeltliche Wertabgabe, noch führt sie zu einer steuerbaren Leistung an einen „anderen“ Unternehmer. Vorsteuern im Zusammenhang mit der Personalgestellung sind in der Folge nicht abziehbar, fallen jedoch in diesem Bereich schon bislang in aller Regel nur marginal an.

Übergangsregelungen

Die neuen Grundsätze sind in allen offenen Fällen anzuwenden. Für Besteuerungszeiträume vor dem 1. Januar 2027 wird es zugleich nicht beanstandet, wenn die bisherige Verwaltungsauffassung weiter angewendet wird. Für die Praxis schafft dies Rechtssicherheit für die Zukunft und eröffnet gleichzeitig eine Schonfrist für zurückliegende Jahre, in denen gegebenenfalls noch nach alter Verwaltungsauffassung erklärt wurde.

Praktische Folgen

Folgen für gemischt genutzte Wirtschaftsgüter

Die wesentliche Verschiebung liegt in der Verlagerung der Diskussion von der Ausgangsseite, also der Wertabgabe, auf die Eingangsseite, also den Vorsteuerabzug und § 15a UStG. Dies lässt sich an einem typischen Fall verdeutlichen: Errichtet eine Kommune eine Mehrzweckhalle und wird diese in den Jahren 1 bis 3 zu 60 Prozent entgeltlich und steuerpflichtig vermietet sowie zu 40 Prozent hoheit-

lich, zum Beispiel schulisch, genutzt, wurde bei einer späteren Nutzungsverschiebung – etwa ab Jahr 4 nur noch 30 Prozent steuerpflichtige Vermietung und 70 Prozent hoheitliche Nutzung – bislang geprüft, ob für den zusätzlichen hoheitlichen Nutzungsanteil eine unentgeltliche Wertabgabe anzusetzen ist. Künftig steht demgegenüber keine Wertabgabe im Raum; vielmehr ist eine Vorsteuerberichtigung nach § 15a UStG entsprechend den geänderten Nutzungsverhältnissen vorzunehmen. Dafür muss die Kommune die Nutzungsanteile belastbar dokumentieren und die jeweiligen Berichtigungsbeträge in den relevanten Voranmeldungszeiträumen erfassen.

Das sich hieraus ergebende Ergebnis sollte in aller Regel nicht von der bisherigen Behandlung abweichen, da auch für die Bemessung der unentgeltlichen Wertabgabe auf die Berichtigungszeiträume des § 15a UStG abgestellt wurde. Allerdings ist dies aus unserer Sicht nun systematisch stimmiger verortet.

Begrüßenswert ist, dass die bisherige Billigkeitsregelung bei einer Änderung der Nutzung zugunsten des unternehmerischen Anteils weiterhin Anwendung findet.

Personalgestaltung – klare Verbesserung erkennbar

Analog dem zweiten Schreiben vom 1. April 2026 stellt das BMF auch hier klar, dass eine Leistung aus dem unternehmerischen Bereich in den nicht wirtschaftlichen Bereich im engeren Sinne keine unentgeltliche Wertabgabe ist. Klassische Anwendungsfälle sind zum Beispiel Bäder, in denen die

entsprechenden Fachangestellten auch für hoheitliche Tätigkeiten wie das Schulschwimmen zuständig sind. Bisher wurde hier – abweichend von der bisherigen Rechtsprechung – in aller Regel eine unentgeltliche Wertabgabe festgestellt. Dies ändert sich nun und führt zu einer Besserstellung.

Fazit:

Das BMF-Schreiben vom 1. April 2026 setzt endlich die finanzgerichtliche Rechtsprechung im Hinblick auf unentgeltliche Wertabgaben um. Für gemischt genutzte Wirtschaftsgüter wird sich im Ergebnis keine wesentliche Änderung ergeben. Begrüßenswert ist weiterhin, dass eine höhere unternehmerische Nutzung auch zu einem höheren Vorsteuerabzug im Rahmen der Grenzen des § 15a UStG führen kann. Voraussetzung ist allerdings, dass der Gegenstand zumindest anteilig dem Unternehmen zugeordnet wird. Erfolgt dies nicht, ist eine spätere Korrektur nicht möglich.

Erfreulich ist, dass auch klargestellt wird, dass hinsichtlich der „Überlassung“ von Personal aus dem unternehmerischen in den nicht unternehmerischen Bereich keine unentgeltliche Wertabgabe mehr vorliegt. Dies kann nach unserer Erfahrung zu teilweise nicht unerheblichen Entlastungen führen.



Thomas Farack

Senior Manager, Public Sector Tax,
KPMG

T +49 341 33989-8119

tfarack@kpmg.com

07 | Stromlieferungen an Mieter:innen: Finanzgericht Münster schärft die umsatzsteuerliche Abgrenzung

Das Finanzgericht Münster qualifiziert verbrauchsabhängige Stromlieferungen an Mieter:innen als eigenständige umsatzsteuerpflichtige Leistung. Der Beitrag erläutert die Kernaussagen des Urteils, die Einordnung in Rechtsprechung und Verwaltung sowie die Folgen für Kommunen und kommunale Wohnungsunternehmen, insbesondere beim Vorsteuerabzug für Photovoltaik- und Blockheizkraftwerksanlagen (BHKW-Anlagen).

Einordnung und Relevanz

Die umsatzsteuerliche Behandlung von Stromlieferungen im Zusammenhang mit der Wohnraumvermietung gewinnt zunehmend an praktischer Bedeutung – nicht zuletzt durch den verstärkten Einsatz von Photovoltaikanlagen. Im Zentrum steht die Abgrenzung, ob die Stromabgabe an Mieter:innen als unselbständige Nebenleistung zur umsatzsteuerfreien Vermietung oder als eigenständige steuerpflichtige Leistung zu qualifizieren ist.

Mit Urteil vom 18. Februar 2025 hat das Finanzgericht Münster (15 K 128/21 U) diese Abgrenzung weiter präzisiert und die Stromlieferung an Mieter:innen als selbständige umsatzsteuerpflichtige Leistung eingeordnet. Die Entscheidung ist insbesondere für Kommunen und kommunale Wohnungsbaugesellschaften von erheblicher Relevanz, da sie unmittelbare Auswirkungen auf den Vorsteuerabzug aus Investitionen in Energieerzeugungsanlagen hat.

Kernaussagen der Entscheidung

Dem Urteil lag die Vermietung eines Wohngebäudes zugrunde, bei dem die Vermieterin oder der Vermieter die Mieter:innen verbrauchsabhängig mit Strom versorgte – teils extern bezogen, teils aus einer auf



dem Gebäude installierten Photovoltaikanlage. Die Abrechnung erfolgte über separate Stromzähler je Wohneinheit.

Entgegen der Auffassung der Finanzverwaltung qualifizierte das Finanzgericht Münster die Stromlieferung nicht als Nebenleistung zur steuerfreien Wohnraumvermietung, sondern als eigenständige steuerpflichtige Lieferung. Maßgeblich war eine Gesamtwürdigung aus Sicht der oder des durchschnittlichen Mietenden.

Ausschlaggebend waren insbesondere folgende Kriterien:

- Trennbarkeit von Vermietung und Stromlieferung: Die Stromversorgung ist weder rechtlich noch wirtschaftlich zwingender Bestandteil der Wohnraumüberlassung.
- Verbrauchsabhängige Abrechnung: Der individuelle Stromverbrauch wird gesondert erfasst und abgerechnet.
- Wahlfreiheit der Mieter:innen: Die Möglichkeit, den Stromanbieter zu wechseln, spricht gegen eine untrennbare Leistungsbeziehung.
- Abrechnung über Betriebskosten unschädlich: Eine Einbindung in die Betriebskostenabrechnung steht der Annahme einer eigenständigen Leistung nicht entgegen, sofern eine verbrauchsbezogene Zuordnung erfolgt.

Auf dieser Grundlage bejahte das Gericht den vollen Vorsteuerabzug aus der Anschaffung der Photovoltaikanlage – sowohl für den selbst erzeugten als auch für ergänzend extern beschafften und weitergelieferten Strom.

Einbettung in Rechtsprechung und Verwaltungspraxis

Die rechtskräftige Entscheidung des Finanzgerichts Münster fügt sich in die jüngere Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH) (BFH vom 17. Juli 2024, XI R 8/21, BFH/NV 2024, 1397) ein, die die Abgrenzung zwischen einheitlicher und mehrteiliger Leistung konsequent an der konkreten Leistungsbeziehung ausrichtet. Auch wenn die zugrunde liegende Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs bislang nicht im Bundessteuerblatt veröffentlicht ist, zeigt das Urteil des Finanzgerichts Münster eine klare Fortentwicklung dieser Linie auf Ebene der Finanzgerichte.

Verwaltungsseitig liegt bislang lediglich eine punktuelle Reaktion vor. Mit Verfügung vom 14. August 2025 hat die Oberfinanzdirektion Baden-Württemberg eine differenzierende Betrachtung eingeführt: Danach ist die Stromlieferung an Mieter:innen als eigenständige steuerpflichtige Leistung zu behandeln, wenn sie verbrauchsabhängig erfolgt; bei pauschaler Einbeziehung in die Miete soll es hingegen bei einer Nebenleistung zur steuerfreien Vermietung verbleiben. Auch wenn diese Verfügung nur landesintern bindet, unterstreicht sie den Abschied von einer pauschalen Einordnung.

Bedeutung für Kommunen und juristische Personen des öffentlichen Rechts

Für juristische Personen des öffentlichen Rechts ist die Entscheidung von besonderer Tragweite. Wird die Stromlieferung als eigenständige Leistung qualifiziert, ist sie der Stromerzeugungs- und Lieferungs-sphäre zuzuordnen und nicht der Vermietung. Dies umfasst auch ergänzend extern bezogene Strom-mengen.

Aufgrund vergleichbarer Strukturen lassen sich diese Grundsätze nicht nur auf Photovoltaikanlagen, sondern auch auf Blockheizkraftwerke übertragen.



Fazit

Das Urteil des Finanzgerichts Münster macht deutlich, dass die umsatzsteuerliche Behandlung von Stromlieferungen im Zusammenhang mit der Wohnraumvermietung eine differenzierte Betrachtung der tatsächlichen Ausgestaltung erfordert. Vertragliche Trennbarkeit, verbrauchsabhängige Abrechnung und die eigenständige wirtschaftliche Bedeutung der Stromlieferung sind zentrale Abgrenzungskriterien.

Für Kommunen und kommunale Unternehmen ergibt sich daraus erheblicher Gestaltungs- und Prüfungsbedarf. Je nach Modell können zusätzliche umsatzsteuerliche Pflichten entstehen. Zugleich eröffnet die Einordnung als steuerpflichtige Leistung jedoch den Zugang zum Vorsteuerabzug aus Investitionen in Energieerzeugungsanlagen. Das Urteil liefert hierfür eine praxisnahe und über den Einzelfall hinausweisende Orientierung.



Sarah Fabiane Marion Rotermund-Rosenberger

Senior Managerin, Rechtsanwältin
KPMG Law

T +49 69 9587-1196

srotermund@kpmg-law.com

08 | Ertragsteuerliche Organschaft im Fokus: Bundesfinanzhof verschärft Durchführung, Bundesministerium der Finanzen bremst Rücklagen

Das Urteil des Bundesfinanzhofs (BFH) I R 37/22 zur tatsächlichen Durchführung von Gewinnabführungsverträgen und die aktuelle Position des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zur Rücklagenbildung nach § 14 Körperschaftsteuergesetz (KStG) erhöhen den Druck auf kommunale Organschaften. Der Beitrag zeigt, wo Risiken für den steuerlichen Querverbund liegen und wie kommunale Konzerne ihre Strukturen anpassen sollten.

Einleitung: Organschaft als Rückgrat des steuerlichen Querverbands

Für viele kommunale Konzerne ist die ertragsteuerliche Organschaft das zentrale Instrument, um Ergebnisse aus defizitären Pflichtaufgaben mit Gewinnen aus Versorgungs- und Verkehrsunternehmen zu verrechnen und so den steuerlichen Querverbund zu sichern. Gleichzeitig gewinnt die Finanzierung der Energiewende über kommunale Energieversorger massiv an Bedeutung. Vor diesem Hintergrund wirken zwei aktuelle Entwicklungen unmittelbar auf die Gestaltungsspielräume kommunaler Organschaften: Zum einen konkretisiert der Bundesfinanzhof (BFH) mit Urteil vom 5. November 2025, I R 37/22, die Anforderungen an die tatsächliche Durchführung von Gewinnabführungsverträgen. Zum anderen hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) Vorschläge des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) und des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) zur vereinfachten Rücklagenbildung nach § 14 Körperschaftsteuergesetz (KStG), insbesondere für energiewendebezogene Investitionen, nicht aufgegriffen.



Gemeinsam führen beide Entwicklungen dazu, dass die ertragsteuerliche Organschaft noch stärker als bisher einer einzelfallbezogenen Prüfung und einer präzisen Dokumentation bedarf. Fehler bei der Durchführung oder bei der Rücklagenbildung können im Extremfall zur Nichtanerkennung der Organschaft und damit zur Gefährdung des steuerlichen Querverbands führen.

BFH I R 37/22: Zeitnahe Durchführung und Grenzen des Verrechnungskontos

Kern der Entscheidung I R 37/22 ist die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Gewinnabführungsvertrag im Sinne des § 14 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 Körperschaftsteuergesetz „tatsächlich durchgeführt“ wird. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs setzt die tatsächliche Durchführung voraus, dass die in dem Vertrag übernommenen Pflichten – also die Abführung des gesamten Gewinns nach § 301 Aktiengesetz (AktG) sowie die Verlustübernahme nach § 302 Aktiengesetz – entsprechend der vertraglichen Vereinbarung erfüllt werden. Der Vollzug erfolgt dabei zweistufig: Zunächst müssen Gewinnabführungs- und Verlustübernahmeansprüche in den Jahresabschlüssen von Organgesellschaft und Organträger vollständig abgebildet werden. In einem zweiten Schritt sind diese Forderungen und Verbindlichkeiten tatsächlich auszugleichen, etwa durch Zahlung oder durch zivilrechtlich wirksame Verrechnung.

Neu und für die Praxis besonders bedeutsam ist, dass der Bundesfinanzhof sich nun auch zu zeit-

lichen Voraussetzungen für diesen tatsächlichen Ausgleich positioniert hat. Die Durchführung müsse „zeitnah“ erfolgen; grundsätzlich genüge eine Erfüllung innerhalb von zwölf Monaten nach Fälligkeit der jeweiligen Ansprüche. Eine spätere Erfüllung, etwa erst bei Beendigung der Organschaft, reicht nach dieser Entscheidung nicht mehr aus. Offen bleibt dabei, wie weit der Begriff „grundsätzlich“ zu verstehen ist, also ob in Ausnahmefällen auch eine längere Frist akzeptabel sein könnte oder ob in besonderen Konstellationen sogar kürzere Zeiträume verlangt werden. Für die Praxis kommunaler Konzerne ist gleichwohl klar, dass eine Überschreitung der Zwölfmonatsfrist risikobehaftet ist. Sollte es tatsächlich zu einer Überschreitung der Zwölfmonatsfrist gekommen sein, ist es empfehlenswert, die Gründe für die Überschreitung vorsorglich zu dokumentieren, um der Finanzverwaltung die Gründe für die Fristüberschreitung darlegen zu können. Ob dies von der Finanzverwaltung im Ausnahmefall anerkannt würde, ist gleichwohl offen.

Besondere Relevanz hat das Urteil außerdem für die in der kommunalen Praxis verbreitete Abwicklung von Gewinnabführungs- und Verlustübernahmeansprüchen über konzerninterne Verrechnungskonten. Im Streitfall wurden die abzuführenden Gewinne auf ein Konto „Verbindlichkeiten gegenüber Gesellschafter:innen“ gebucht. Auf diesem Konto wurden neben den gewinnabführungsvertragsbezogenen Beträgen lediglich die hierauf entfallenden Zinsen erfasst. Eine Verrechnung mit Gegenforderungen oder mit anderen konzerninternen Ansprüchen fand nicht

statt; ebenso fehlte ein regelmäßiger Rechnungsabschluss im Sinne des § 355 Handelsgesetzbuch (HGB). Der Bundesfinanzhof qualifizierte ein solches Konto als „unechtes“ Verrechnungskonto, auf dem die Ansprüche aus dem Gewinnabführungsvertrag lediglich kumulativ gesammelt werden. Eine Erfüllung der Gewinnabführungsverpflichtungen sah das Gericht darin nicht.

Damit bestätigt der Bundesfinanzhof, dass eine Erfüllung über Verrechnungskonten grundsätzlich möglich sein kann. Es wäre insofern darüber nachzudenken, dass laufend Gegenforderungen eingestellt werden, regelmäßig ein Rechnungsabschluss erfolgt und der Saldo anerkannt wird, sodass die bisherigen Einzelansprüche in eine neue abstrakte Forderung – etwa in ein Darlehen – überführt werden (sogenannte Novation). Dann könnte unseres Erachtens von einem „echten“ Verrechnungskonto gesprochen werden, auf dem die Erfüllung der Pflichten aus dem Gewinnabführungsvertrag nachvollziehbar dokumentiert ist.

Für kommunale Organgesellschaften und ihre Organträger bedeutet dies, dass sowohl der Erfüllungszeitraum als auch der gewählte Erfüllungsweg des Gewinnabführungsvertrags kritisch zu überprüfen sind. Werden Gewinnabführungs- oder Verlustübernahmeansprüche über mehr als zwölf Monate nach Fälligkeit hinaus in der Bilanz „stehen gelassen“ oder lediglich über ein „unechtes“ Verrechnungskonto fortgeschrieben, droht die Annahme einer schädlichen Nichtdurchführung. Besonders gravierend sind

die Folgen, wenn dies innerhalb der fünfjährigen Mindestlaufzeit des Gewinnabführungsvertrags geschieht. In diesem Fall kann die Organschaft rückwirkend insgesamt als nicht anzuerkennen angesehen werden, mit der Folge einer umfassenden steuerlichen Neuveranlagung und des Wegfalls des steuerlichen Querverbands.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich für kommunale Konzerne, ein strukturiertes „GAV-Management“ einzuführen. Dazu gehört eine klare Festlegung der Fälligkeit von Gewinnabführungs- und Verlustübernahmeansprüchen im Vertrag sowie interne Prozesse, die sicherstellen, dass der tatsächliche Ausgleich spätestens innerhalb von zwölf Monaten nach diesem Zeitpunkt erfolgt. Wo Verrechnungskonten eingesetzt werden, sollten deren Funktionsweise, die regelmäßige Saldenfeststellung und die zivilrechtliche Qualität (Novation, Schuldanerkenntnis) rechtlich überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Rücklagenbildung nach § 14 Körperschaftsteuergesetz: Energiewende ohne steuerliche Planungssicherheit

Parallel zur Verschärfung der Anforderungen an die tatsächliche Durchführung der Organschaft ist es zu einer für die kommunale Energiewirtschaft enttäuschenden Entscheidung auf der Ebene der Finanzverwaltung gekommen. Der Verband kommunaler Unternehmen und der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft hatten gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen Vorschläge unterbrei-

tet, die die Rücklagenbildung in Organschaften nach § 14 Körperschaftsteuergesetz für Investitionen in die Energiewende rechtssicher und praxistauglicher gestalten sollten. Gedacht war an klar definierte, energiewendebezogene Investitionsrücklagen, die in Organgesellschaften gebildet werden können, ohne die Anerkennung der Organschaft zu gefährden.

Diese Initiative wurde vom Bundesministerium der Finanzen jedoch nicht aufgegriffen. Damit bleibt es bei der bekannten Rechtslage, nach der die Gewinnrücklagenbildung in einer Organgesellschaft nur zulässig ist, soweit sie einer „vernünftigen kaufmännischen Beurteilung“ entspricht. Ob und in welchem Umfang die Thesaurierung daher noch als mit der Verpflichtung zur Abführung des gesamten Gewinns vereinbar gilt, ist weiterhin im Einzelfall zu prüfen.

Das Bundesministerium der Finanzen weist zwar darauf hin, dass unter Berücksichtigung des der Organgesellschaft insoweit einzuräumenden Beurteilungsspielraums (Bundesfinanzhof vom 29. Oktober 1980 – I R 61/77), die mittelfristige Investitionsplanung dem Erfordernis der Darlegung eines konkreten Anlasses im Regelfall genügen wird. Erforderlich sei jedoch, dass die Mittelfristplanung, die einen Zeitraum von zwei bis fünf Jahren umfasst, im Zeitpunkt der jährlich zu bildenden beziehungsweise zu erhöhenden Gewinnrücklage aktuell und nicht zum Beispiel durch einen Strategiewechsel in der Langfristplanung überholt ist. Hiervon dürfte jedenfalls bei einer jährlich rollierenden Mittelfristplanung in der Regel auszugehen sein. Eine generelle,

pauschale Anerkennung von Rücklagen für Investitionsvorhaben im Bereich der Energiewende ist aber ausdrücklich nicht vorgesehen.

Die praktische Folge für kommunale Energieversorger ist bedeutend. Einerseits sind sie gefordert, erhebliche Investitionen in Netze, Erzeugungsanlagen und digitale Infrastruktur zu stemmen. Andererseits müssen sie im Rahmen der Organschaft sicherstellen, dass der gesamte Gewinn, vorbehaltlich zulässiger Rücklagen, an den Organträger abgeführt wird. Wird eine Rücklage später steuerlich nicht anerkannt, besteht das Risiko, dass die Finanzverwaltung von einer nicht vollständigen Gewinnabführung ausgeht und die tatsächliche Durchführung der Organschaft verneint. Im Extremfall kann dies (maßgeblich innerhalb der Mindestlaufzeit) zu einer rückwirkenden Nichtanerkennung der Organschaft und zum Wegfall des steuerlichen Querverbands führen.

Vor diesem Hintergrund bleibt kommunalen Unternehmen de facto nur der Weg über eine sorgfältige Einzelfallprüfung und eine möglichst frühzeitige Abstimmung mit der Finanzverwaltung. In der Praxis bietet es sich an, für geplante Rücklagenbildungen verbindliche Auskünfte im Sinne des § 89 Absatz 2 Abgabenordnung (AO) zu beantragen. Um die damit verbundenen Gebühren im Rahmen zu halten und gleichzeitig die gewünschte Planungssicherheit zu erreichen, sollte der Antrag vorausschauend auf einen mehrjährigen Zeitraum ausgerichtet werden. So lässt sich die steuerliche Behandlung eines

Investitionsprogramms häufig für mehrere Jahre im Voraus klären und die Finanzierung der Energiewende auf eine verlässlichere Grundlage stellen.

Gleichzeitig erhöht die aktuelle Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs den Druck, die Wirkungen der Rücklagenbildung auf die tatsächliche Durchführung der Organschaft laufend im Blick zu behalten. Wenn Rücklagen gebildet werden, ohne dass eine tragfähige betriebswirtschaftliche Begründung dokumentiert ist, oder wenn die Thesaurierungen zu einer spürbaren Einschränkung der Gewinnabführungspflicht führen, kann die Finanzverwaltung dies als Indiz für eine schädliche Nichtdurchführung werten. Der steuerliche Querverbund gerät dann in Gefahr.

Konsequenzen für kommunale Konzerne und Handlungsempfehlungen

Beide Themen, die erforderliche zeitnahe Durchführung des Gewinnabführungsvertrags gemäß BFH-Urteil I R 37/22 und die restriktive Haltung des Bundesministeriums der Finanzen zur Rücklagenbildung, verschärfen die Anforderungen an die Governance ertragsteuerlicher Organschaften in kommunalen Konzernen. Der Gewinnabführungsvertrag muss nicht nur zivilrechtlich wirksam abgeschlossen und im Handelsregister eingetragen sein. Vielmehr muss er auch tatsächlich während seiner gesamten Geltungsdauer durchgeführt werden. Neben dem zutreffenden bilanziellen Ausweis der Verpflichtungen aus dem Gewinnabführungsvertrag sowohl bei der Organgesellschaft als auch beim Organträger müssen diese Verpflichtungen auch zeitnah, das heißt innerhalb von zwölf Monaten nach ihrer Fälligkeit,

zivilrechtlich erfüllt werden. Kommunale Konzerne sollten sicherstellen, dass die tatsächliche Durchführung über den gesamten Organschaftszeitraum hinweg jederzeit nachweisbar und rechtssicher ist.

Für kommunale Konzerne empfiehlt sich zunächst eine systematische Bestandsaufnahme aller bestehenden Organschaften. Dabei sollten insbesondere die vertraglichen Regelungen zur Fälligkeit der Gewinnabführungs- und Verlustübernahmeansprüche, die bisher gelebte Praxis der Erfüllung, die Nutzung von Verrechnungskonten sowie etwaige Verzögerungen in der Abwicklung analysiert werden. Jede festgestellte Überschreitung der vom Bundesfinanzhof als „grundsätzlich“ akzeptierten zwölf Monate sollte dokumentiert und begründet werden, um für etwaige Rückfragen der Finanzverwaltung gerüstet zu sein.

Im Bereich der Rücklagenbildung nach § 14 Körperschaftsteuergesetz ist eine vorausschauende Planung der Investitionsbedarfe nötig. Kommunale Energieversorger sollten frühzeitig prüfen, welche Investitionen in den kommenden Jahren anstehen, welche Ergebniswirkungen hiermit verbunden sind und in welcher Höhe eine Thesaurierung im Organkreis betriebswirtschaftlich gerechtfertigt erscheint. Auf dieser Basis kann entschieden werden, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine verbindliche Auskunft eingeholt werden soll. Wichtig ist, dass die kaufmännische Begründung der Rücklagenbildung (etwa zur Stärkung der Eigenkapitalbasis für konkrete Projekte der Energiewende) nachvollziehbar dokumentiert wird.

Schließlich sollten Kommunen und ihre Beteiligungsunternehmen die weitere Diskussion auf Verbands- und Gesetzgebungsebene aufmerksam verfolgen. Die steuerliche Flankierung der Energiewende bleibt ohne gesetzliche oder administrative Vereinfachungen lückenhaft. Bis dahin führt der Weg zu steuerlicher Planungssicherheit weiterhin über Einzelfallprüfungen, sorgfältige Dokumentation und eine frühzeitige Abstimmung mit der Finanzverwaltung.



Fazit

Organschaft im Spannungsfeld von Energiewende und Steuerrecht

Die Energiewende erfordert erhebliche Investitionen und verlässliche steuerliche Rahmenbedingungen. Das Urteil des Bundesfinanzhofs I R 37/22 und die aktuelle Position des Bundesministeriums der Finanzen zur Rücklagenbildung nach § 14 Körperschaftsteuergesetz zeigen jedoch, dass die ertragsteuerliche Organschaft für kommunale Konzerne eher komplexer als einfacher wird. Die tatsächliche Durchführung von Gewinnabführungsverträgen unterliegt strengen zeitlichen und zivilrechtlichen Anforderungen; Verzögerungen oder „unechte“ Verrechnungskonten können zur Nichtanerkennung der Organschaft führen. Gleichzeitig bleibt die Bildung von Gewinnrücklagen in Organgesellschaften auf den Rahmen der „vernünftigen kaufmännischen Beurteilung“ beschränkt und

bedarf einer einzelfallbezogenen steuerlichen Absicherung.

Kommunale Unternehmen sollten ihre Organisationsstrukturen daher zeitnah überprüfen, interne Prozesse zur Durchführung der Gewinnabführungsverträge schärfen und die Rücklagenpolitik eng mit der steuerlichen Beratung abstimmen. Wo Investitionen in die Energiewende geplant sind, empfiehlt sich eine vorausschauende Nutzung verbindlicher Auskünfte, um Planungssicherheit für mehrere Jahre zu gewinnen und den steuerlichen Querverbund nicht unnötig zu gefährden. Langfristig bleibt zu hoffen, dass die von den Verbänden angestoßene Diskussion zu praktikablen Lösungen für die organschaftliche Rücklagenbildung fortgeführt wird und der Gesetzgeber die steuerliche Flankierung der Energiewende stärker in den Blick nimmt.



Eike Christian Westermann LL.M.

Senior Manager, Steuerberater,
Fachanwalt für Steuerrecht sowie für
Handels- und Gesellschaftsrecht

KPMG

T +49 69 9587-6813

ewestermann@kpmg.com

09 | Grundsteuer als steuerbarer Einnahmefaktor: Kostenumlagen, Verträge und Prozesse

Die Grundsteuer ist eine zentrale Einnahmequelle der Kommunen. Der Beitrag zeigt, warum eine verlässliche Umlage nur mit abgestimmten Verträgen, Daten und Prozessen gelingt und welche Rolle länderspezifische Bewertungsmodelle dabei spielen.

Einleitung: Bedeutung der Grundsteuer für Kommunen

Die Grundsteuer ist eine zentrale Einnahmequelle der Kommunen. Sie speist sich zum einen aus dem Steueraufkommen des privaten Grundbesitzes im Gemeindegebiet, zum anderen aus der Umlage der Grundsteuer auf Mieterinnen und Mieter und Pächterinnen und Pächter von kommunalem Grundbesitz. Mit der Grundsteuerreform und den damit verbundenen Anzeige- und Änderungspflichten rückt zunehmend die Frage in den Fokus, wie diese Einnahmequelle im Rahmen der Haushaltsplanung aktiv gesteuert werden kann.

Während Anpassungen der Hebesätze in der Öffentlichkeit häufig unmittelbar als Steuererhöhung wahrgenommen werden, bietet die sachgerechte Umlage der Grundsteuer auf eigene Immobilienbestände eine andere Möglichkeit der Einnahmensteuerung. Sie ermöglicht eine verursachungsgerechte Weitergabe der Kosten an die Nutzer kommunaler Immobilien. Damit gewinnt die Umlage der Grundsteuer als zweites, häufig unterschätztes Standbein kommunaler Einnahmen an Bedeutung.

In der Praxis zeigt sich, dass die Umlage der Grundsteuer kein rein technischer Rechenschritt ist. Sie funktioniert nur dann zuverlässig, wenn Vertrags-



grundlagen, Daten und Prozesse konsistent aufeinander abgestimmt sind.

Grundsteuer als umlagefähige Betriebskostenposition

Grundsätzlich kann die Grundsteuer im Rahmen einer zivilrechtlich wirksamen Betriebskostenvereinbarung auf Mieterinnen und Mieter oder Pächterinnen und Pächter umgelegt werden. Für Kommunen und kommunale Unternehmen eröffnet dies die Möglichkeit, die steuerliche Belastung wirtschaftlich weiterzugeben und verursachungsgerecht zu verteilen. Dabei handelt es sich nicht um zusätzliche Einnahmen, sondern nur um die Weitergabe der Kosten an den wirtschaftlichen Nutzer.

Die praktische Umsetzung ist aber nicht immer einfach. So liegen Miet- und Pachtverträge vielfach dezentral vor, Umlageklauseln sind uneinheitlich formuliert oder entsprechen nicht mehr dem aktuellen Vertragsstand. Auch Änderungen an Grundstücken, Nutzungen oder Flächen werden nicht immer systematisch in die Abrechnungssysteme überführt. Zudem bestehen häufig Lücken zwischen Steuerbescheiden, Vertragsinformationen und den Systemen der Neben- oder Pachtabrechnung.

Die Folgen sind fehleranfällige Umlagen, Rückfragen von Mieterinnen und Mietern und Pächtern, nachträgliche Korrekturen von Nebenkostenabrechnungen und im ungünstigsten Fall echte Einnahmeverluste durch nicht durchsetzbare Umlagen oder verspätete Abrechnungen. Hinzu kommt der steigende Aufwand für die Verwaltung.

Vertragsmanagement als Grundlage der Umlage

Eine verlässliche Umlage der Grundsteuer setzt daher zunächst einen strukturierten Überblick über alle relevanten Miet- und Pachtverträge voraus. Nur wenn eindeutig nachvollziehbar ist, ob und in welchem Umfang die Grundsteuer umlagefähig ist und auf welche Flächen oder Nutzungen sie sich bezieht, kann eine korrekte Abrechnung erfolgen.

Vertragsdokumente sollten daher zentral erfasst, regelmäßig aktualisiert und hinsichtlich umlage-relevanter Klauseln dokumentiert werden. Ebenso wichtig ist eine durchgängige Prüfung bei Vertragsänderungen, Nutzungsanpassungen oder baulichen Maßnahmen.

Gerade bei größeren kommunalen Immobilienbeständen zeigt sich, dass die nötige Transparenz und Aktualität mit rein manuellen Vorgehensweisen nicht sicherzustellen ist.

Prozesse statt Einzelfalllösungen

Neben tragfähigen Vertragsgrundlagen ist daher vor allem die Qualität der zugrunde liegenden Prozesse entscheidend. Klar strukturierte Abläufe stellen sicher, dass Steuerbescheide systematisch erfasst und geprüft, mit Flächen-, Nutzungs- und Vertragsinformationen abgeglichen und daraus die umlagefähigen Beträge je Objekt richtig abgeleitet werden.

Ebenso wichtig ist eine konsistente Überführung dieser Beträge in die Neben- oder Pachtabrechnung sowie eine vollständige Dokumentation, die allen Prüfungsanforderungen standhält.

Fehlen solche abgestimmten Prozesse, entstehen Medienbrüche, manuelle Korrekturen und eine hohe Abhängigkeit von einzelnen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern. Erst wenn steuerliche Daten, Vertragsinformationen und Abrechnungsergebnisse zusammengeführt werden, entsteht die notwendige Transparenz über tatsächliche Grundsteuerbelastungen, umlagefähige Anteile und verbleibende Kosten.

Länderspezifische Besonderheiten berücksichtigen

Bei der Steuerung und Umlage der Grundsteuer sind zudem die unterschiedlichen Bewertungsmodelle der Bundesländer zu berücksichtigen.

In Bundesländern, in denen das Bundesmodell gilt, erfolgen regelmäßige Hauptfeststellungen; die nächste vollständige Neubewertung erfolgt zum 1. Januar 2029. Die endgültige Steuerbelastung ergibt sich jedoch erst durch die kommunalen Hebesätze, die je nach Kommune und Nutzungsart variieren können. Veränderungen der Steuerbelastung können daher sowohl aus Bewertungsänderungen als auch aus kommunalen Hebesatzentscheidungen resultieren.

In anderen Bundesländern wird hingegen das Flächen-Faktor-Modell angewendet. Die Grundsteuer basiert hier im Wesentlichen auf Grundstücks- und Gebäudeflächen sowie einem lagebezogenen Faktor und ist damit weitgehend unabhängig von individuellen Marktwerten. Eine regelmäßige Hauptfeststellung ist nicht vorgesehen; die nächste umfassende Neubewertung erfolgt erst 2036. Dadurch ergibt sich

insgesamt eine höhere Planbarkeit der Grundsteuerbelastung.

Gleichwohl führen verpflichtende Änderungsanzeigen der Grundstückseigentümer auch hier regelmäßig zu Anpassungen der Bemessungsgrundlagen. Entsprechend verändern sich auch die umlagefähigen Beträge im kommunalen Eigenbestand. Auch stabilere Bewertungsmodelle erfordern daher klare Prozesse und belastbare Datenstrukturen.

Fazit: Grundsteuer braucht Struktur

Für Kommunen ist die Grundsteuer weit mehr als nur ein Steuerbescheid. Sie ist Teil eines komplexen Zusammenspiels aus Steuerrecht, Vertragsmanagement und operativer Abrechnung. Eine verlässliche Einnahmensteuerung setzt dabei voraus, dass

- Miet- und Pachtverträge zentral vorliegen und aktuell sind,
- die Umlagefähigkeit transparent geprüft wird,
- Prozesse klar definiert und dokumentiert sind und
- Einnahmen, Umlagen und verbleibende Belastungen jederzeit nachvollziehbar bleiben.

Eine kompakte Simulationsrechnung zum Steueraufkommen und zu möglichen Umlagen kann helfen, Überraschungen in der Haushaltsplanung zu vermeiden und fundierte Annahmen zu treffen.

Wer diese Grundlagen schafft, reduziert Risiken, verbessert die Qualität der Abrechnungen und stärkt zugleich die finanzielle Steuerungsfähigkeit der Kommune – und zwar ohne zusätzliche Komplexität, sondern durch klare Strukturen und sichere Abläufe.



Jens Schuld

Director, Tax
KPMG
T +49 69 9587-4771
jschuld@kpmg.com

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

Webcast „Tax Update Public“

- **11. Juni 2026:** Fokus Lohnsteuer aktuell

Hier zum
Webcast
anmelden:



Live-Veranstaltung: Praxisdialog Kommunalsteuerrecht

Wann: Am Dienstag, 23. Juni 2026
von 09:00–11:30 Uhr

Wo: In den Geschäftsräumen von KPMG,
Prinzenstraße 23, 30159 Hannover

www.events.kpmg.de/praxisdialog-kommunalsteuerrecht

Live-Veranstaltung: Praxis-Update für Kommunale Unternehmen und Kommunen in NRW

Wann: Am Dienstag, 30. Juni 2026,
von 13:30–18:00 Uhr

Wo: in den Geschäftsräumen von
KPMG, Tersteegenstraße 19-23, 40474
Düsseldorf

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 (V. i. S. d. P.)

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.