

Blickpunkt Öffentlicher Sektor

Q1/2026

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

mit dieser Newsletter-Ausgabe möchten wir Ihnen erneut einen Überblick über ausgewählte Themen der vergangenen Wochen sowie auf zu erwartende Entwicklungen geben.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen verändern sich derzeit in vielen Bereichen spürbar. Zahlreiche Reformvorhaben verfolgen das Ziel, Verfahren zu beschleunigen, Abläufe zu vereinfachen oder bestehende Strukturen zu modernisieren – sei es im Energiesektor, bei Infrastrukturprojekten oder im Bereich der öffentlichen Beschaffung. Für viele Einrichtungen der öffentlichen Hand bedeutet das, ihre etablierten Vorgehensweisen zu überprüfen, interne Abläufe anzupassen und neue rechtliche Anforderungen in kurzer Zeit umzusetzen. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Dynamik der Änderungen häufig Fragen aufwirft, die in der Praxis unmittelbar relevant sind.

Ein aktuelles Beispiel für diese Reformvorhaben ist der „Bau-Turbo“. Hier wird sich in der Praxis noch zeigen müssen, wie die öffentliche Hand einerseits und die Vorhabenträger andererseits damit umgehen.

Von erheblicher Praxisrelevanz ist ferner die Umsetzung der EU-Entgelttransparenzrichtlinie in nationales Recht, die bis zum 7. Juni 2026 erfolgen muss.

Wir hoffen, Ihnen mit der Auswahl der Themen erneut eine hilfreiche Orientierung zu bieten, und wünschen eine informative Lektüre.

Herzliche Grüße

Ihr Team Public Sector von
ADVANT Beiten

**Hans Georg
Neumeier**

Rechtsanwalt, Fachanwalt für
Verwaltungsrecht
vCard



**Dr. Sebastian Kroll,
LL.M.**

Rechtsanwalt, Fachanwalt für
Arbeitsrecht
vCard



Themen

ARBEITSRECHT

EU-Entgelttransparenzrichtlinie – Handlungsbedarf für Arbeitgeber

ENERGIERECHT

Eile mit Weile – Die Modernisierung des Netzanschlussverfahrens

ÖFFENTLICHES-RECHT

Bau-Turbo & BauGB-Novelle

STEUERRECHT

1. Öffentliche Hand und Gesundheitsbereich hergehört:

Reinigungsleistungen sind umsatzsteuerfrei nach § 4 Nr. 29 UStG?

2. Das BMF macht ernst bei dauerdefizitären Einrichtungen! Keine umsatzsteuerbare Leistungsbeziehung bei rein gekünstelten Strukturen

Weitere Informationen zu unserer Expertise rund um die Öffentliche Hand finden Sie auf unserer Webseite:

Public Sector

Termine

25. März

**Arbeitsrechtliche
Frühstücksseminare Q1/2026:
KI um jeden Preis? Wie die KI-
Strategie 2026 gelingt – effektiv
und rechtssicher!**

ADVANT Beiten Frankfurt & Freiburg |
08:15 - 10:30 Uhr

Registrierung

Weitere Veranstaltungen zu verschiedenen Themen finden Sie auf unserer Webseite:

Veranstaltungen

REDAKTION (verantwortlich)

Hans Georg Neumeier
Dr. Sebastian Kroll, LL.M.

© Beiten Burkhardt
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Hinweis: Zur besseren Lesbarkeit verzichten wir auf die Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen. Wir verwenden das generische Maskulinum, womit alle Geschlechter gleichermaßen gemeint sind.

Arbeitsrecht

EU-Entgelttransparenzrichtlinie – Handlungsbedarf für Arbeitgeber

Am 6. Juni 2023 ist die EU-Entgelttransparenzrichtlinie (Richtlinie (EU) 2023/970 des Europäischen Parlaments und des Rates - EntgTranspRL) vom 10. Mai 2023 in Kraft getreten, die bis zum 7. Juni 2026 in deutsches Recht umzusetzen ist. Die EU-Entgelttransparenzrichtlinie gilt sowohl für private als auch für öffentliche Arbeitgeber (Art. 2 Abs. 1 EntgTranspRL). Weiter gilt sie für alle Arbeitnehmer, die gemäß den in dem jeweiligen Mitgliedstaat geltenden Rechtsvorschriften, Tarifverträgen und/oder Gepflogenheiten einen Arbeitsvertrag haben oder in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, wobei die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu berücksichtigen ist (Art. 2 Abs. 2 EntgTranspRL). Für die Zwecke von Art. 5 EntgTranspRL gilt die Richtlinie für Stellenbewerber (Art. 2 Abs. 3 EntgTranspRL).

Vom Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend wurde die Kommission „Bürokratiearme Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie“ (nachfolgend „Kommission“ genannt) eingesetzt, die Ende Oktober 2025 ihren Abschlussbericht vorgelegt hat ([Abschlussbericht der Kommission „Bürokratiearme Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie“ - BMBFSFJ](#)). Ein Gesetzentwurf liegt noch nicht vor. Wenngleich noch Fragen offen sind, die bestenfalls durch den nationalen Gesetzgeber im Rahmen des Umsetzungsgesetzes geregelt und beantwortet werden, lassen sich zwingende Mindestvorgaben aus der EU-Richtlinie ableiten.

Entgeltinformationen im Bewerbungsverfahren und im laufenden Arbeitsverhältnis

Art. 5 Abs. 1 S. 1 EntgTranspRL regelt Informationspflichten des künftigen Arbeitgebers gegenüber Bewerbern zum Einstiegsgehalt oder dessen Gehaltsspanne und ggf. zu den einschlägigen Bestimmungen des Tarifvertrags, den der Arbeitgeber im Hinblick auf die Stelle anwendet. Bewerber sollen hierdurch in die Lage versetzt werden, im Bewerbungsprozess fundierte und transparente Gehaltsverhandlungen führen zu können. Abzuwarten bleibt, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen es ausreichend ist, hier auf die einschlägigen Tarifverträge zu verweisen.

Ausdrücklich verboten ist es, sich bei Bewerbern nach ihrer Gehaltsentwicklung im laufenden oder in früheren Beschäftigungsverhältnissen zu erkundigen (Art. 5 Abs. 2 EntgTranspRL). Die Frage nach den Gehaltsvorstellungen bleibt zulässig.

Weiter sollen Arbeitgeber ihre Arbeitnehmer unaufgefordert über Kriterien für die Festlegung, Höhe und Entwicklung ihres Entgelts informieren (Art. 6 Abs. 1 EntgTranspRL). Diese Kriterien müssen objektiv und geschlechtsneutral sein. Offen ist, ob der Gesetzgeber dem Vorschlag der Kommission folgen wird, bezüglich dieser Informationspflicht im Zusammenhang mit der Entgeltentwicklung eine Ausnahme für Arbeitgeber mit weniger als 50 Arbeitnehmern zu regeln (Abschlussbericht, S. 31). Art. 6 Abs. 2 EntgTranspRL sieht diese Möglichkeit ausdrücklich vor.

Stärkung der Auskunftspflichten

Der bereits im Entgelttransparenzgesetz verankerte individuelle Auskunftsanspruch nach § 10 in Verbindung mit § 16 EntgTranspG für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes im Sinne von § 5 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 EntgTranspG in Dienststellen mit in der Regel mehr als 200 Beschäftigten soll künftig allen Arbeitnehmern im Sinne der EU-Entgelttransparenzrichtlinie unabhängig von der Anzahl der Beschäftigten zustehen. Eine zeitliche Beschränkung für erneute Auskunftsverlangen ist – anders als aktuell – nicht vorgesehen. Die Kommission empfiehlt die Beschränkung, dass das Verlangen *„frühestens ein Jahr nach der letzten Auskunft erneut geltend gemacht werden darf“* (Abschlussbericht, S. 43). Der Anspruch nach Art. 7 EntgTranspRL richtet sich auf die Auskunft über die individuelle Entgelthöhe und – statt wie bisher nach § 12 Abs. 3 EntgTranspG, der auf den Entgeltmedian einer Vergleichsgruppe von sechs Beschäftigten des anderen Geschlechts bezogen war – auf den Entgeltdurchschnitt beider Geschlechter und umfasst nicht lediglich das Grundgehalt und zwei weitere, sondern sämtliche Entgeltbestandteile. Da die Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie nach Art. 27 Abs. 2 EntgTranspRL nicht als Rechtfertigung für eine Absenkung des Schutzniveaus in den von der Richtlinie erfassten Bereichen benutzt werden darf, könnte der Entgeltmedian jedoch relevant sein, soweit der Vergleich mit dem Median-Entgelt im Einzelfall günstiger für die Arbeitnehmer wäre. Über den Auskunftsanspruch sollen Arbeitgeber künftig jährlich informieren müssen.

Berichtspflichten

Von erheblicher Relevanz sind auch die umfangreichen Berichtspflichten gemäß Art. 9 EntgTranspRL. Die Umsetzungsfrist dieser Pflichten richtet sich gestaffelt nach der Anzahl der Arbeitnehmer im Sinne der EU-Entgelttransparenzrichtlinie. Langfristig bestehen sie künftig bereits in Unternehmen mit 100 oder mehr Arbeitnehmern. Anders als bei den aktuellen Berichtspflichten nach dem Entgelttransparenzgesetz richten sich die Pflichten nicht nur an privatrechtlich organisierte, sondern an alle Arbeitgeber und damit auch an öffentlich-rechtliche.

Im Zusammenhang mit der Berichtspflicht steht die gemeinsame Entgeltbewertung nach Art. 10 Abs. 1 EntgTranspRL. Diese müssen berichtspflichtige Arbeitgeber in Zusammenarbeit mit ihren Arbeitnehmervertretern vornehmen, wenn sich aus der Berichterstattung ein Unterschied bei der durchschnittlichen Entgelthöhe von Arbeitnehmern in Höhe von mindestens 5 % in einer Gruppe von Arbeitnehmern ergibt, der Arbeitgeber einen solchen Unterschied nicht auf der Grundlage objektiver, geschlechtsneutraler Kriterien gerechtfertigt hat und einen solchen ungerechtfertigten Unterschied nicht innerhalb von sechs Monaten nach dem Tag der Berichterstattung korrigiert. Der überwiegende Teil der Mitglieder der Kommission empfiehlt als zuständiges Arbeitnehmervertretergremium die jeweils zuständige „Betriebsvertretung“ (z.B. Betriebsrat, Personalrat), nicht die Gewerkschaften (Abschlussbericht, S. 30).

„Vogel-Strauß-Taktik“ ist keine gute Lösung

Die neuen Bestimmungen zur Entgelttransparenz kommen mit „großen Schritten“ auf Arbeitgeber zu, die keine (weitere) Zeit ungenutzt verstreichen lassen, sondern sich auf die absehbaren Änderungen einstellen sollten. Selbst wenn die EU-Entgelttransparenzrichtlinie nicht fristgerecht in nationales Recht umgesetzt wird, bedeutet dies nicht, dass sie dann noch keine Bedeutung haben wird. Zwar gilt die Richtlinie nicht unmittelbar gegenüber privaten Arbeitgebern. Hinreichend bestimmte und unbedingte Regelungen der Richtlinie entfalten allerdings eine unmittelbare Wirkung gegenüber dem Staat und damit auch gegenüber öffentlichen Arbeitgebern, so dass sich für diese auch bei fruchtlosem Ablauf der Umsetzungsfrist ohne nationales Umsetzungsgesetz ein konkreter Handlungs- und Umsetzungsbedarf ergeben kann. Ferner

müssen die Gerichte das nationale Recht im Lichte der EU-Entgelttransparenzrichtlinie auslegen. Dies zeigt einerseits, dass eine nicht fristgerechte Umsetzung zu Rechtsunsicherheiten führen wird. Zum anderen wird deutlich, dass akuter Handlungsbedarf auf Arbeitgeberseite besteht. Es ist zu empfehlen, die jeweiligen Pflichten zu prüfen und sich hierauf vorzubereiten. Weiter sollten die bisherigen Entgeltstrukturen in den Blick genommen und relevante Daten zusammengestellt werden, um Handlungsbedarfe zu ermitteln. Verschiedene Fragen und damit verbundene Handlungsbedarfe stellen sich vor allem auch im Zusammenhang mit der Anwendung einer tarifvertraglichen Vergütung, bei der sich herausstellt, dass die Anwendung in unzulässiger Weise wegen des Geschlechts benachteiligt.

Zahlreiche weitere Aspekte und absehbare Änderungen, die es anzugehen bzw. zu beachten gilt, können an dieser Stelle nicht ausgeführt werden – gerne stehen wir Ihnen für Rückfragen zur Verfügung, um gemeinsam mit Ihnen für die jeweiligen Handlungsbedarfe Lösungen zu finden.

Dr. Sebastian Kroll, LL.M.

Rechtsanwalt, Fachanwalt für Arbeitsrecht

[vCard](#)



Energierecht

Eile mit Weile – Die Modernisierung des Netzanschlussverfahrens

So wie der Windhund in der Öffentlichkeit häufig die Gemüter entzweit – die einen begeistert von seiner Athletik und Schnelligkeit, die anderen entsetzt über seine dürre, zerbrechlich wirkende Gestalt – ist das von ihm abgeleitete Windhundprinzip („first come, first served“) hinsichtlich der Netzanschlussverfahren in Zeiten knapper Netzanschlusskapazitäten Teil reger Diskussionen.

Tatsache ist: Das Antragsvolumen für Netzanschlüsse von Erneuerbare-Energien-Anlagen (EE-Anlagen) steigt erheblich. Dabei geht es um Photovoltaik, Wind an Land, Ladepunkte sowie insbesondere Batteriespeicher. Doch die Netzanschlusskapazitäten sind knapp. An vielen Stellen sind die Anschlusskapazitäten im Übertragungs- und Verteilnetz bis 2029 bereits jetzt ausgeschöpft. Der Netzausbau geht nur schleppend voran – langwierige Genehmigungsverfahren und technische Begrenzungen werden hierbei als Hemmnisse regelmäßig genannt. Die Folge davon ist, dass aufgrund der Kapazitätsengpässe den Anschlussbegehren der Antragsteller für einen bestimmten Zeitraum nicht oder nicht in vollem Umfang nachgekommen werden kann. Dies bremst Vorhaben im Bereich der erneuerbaren Energien und damit das Erreichen wichtiger Klimaziele.

Netzanschlussverfahren auf dem Prüfstand

Die derzeitige Situation erfordert einen prüfenden Blick auf die existierenden Netzanschlussverfahren in Deutschland. Was es braucht, sind klare, faire, effiziente und diskriminierungsfreie Verfahren, die einen verlässlichen Rahmen für den Zugang zu knappen Netzkapazitäten ermöglichen. Eine bundesweit einheitliche Regelung zu Netzanschlussverfahren besteht aktuell nicht. Dadurch haben Netzbetreiber erheblichen Spielraum in der Zuordnung der Netzanschlüsse bzw. im Zuteilungsverfahren derselben.

Weit verbreitet ist das **Windhundprinzip** („first come, first served“), wonach verfügbare Kapazitäten in der Reihenfolge der vollständigen Antragstellung vergeben werden. Zwar weist dieses Verfahren eine hohe Transparenz sowie einfache administrative Handhabung auf, auf der

Kehrseite können jedoch wenige Großprojekte die gesamte verfügbare Kapazität einnehmen und andere kleinere Projekte verdrängen. Außerdem besteht die Gefahr, dass Spekulanten sich bereits Kapazitäten sichern, ohne dass ihre Projekte bereits umsetzungsfähig wären. Zusätzlich belasten Mehrfachanfragen für einzelne Projekte die Netzbetreiber. Es wird daher als nicht mehr zeitgemäß kritisiert.

Eine Alternative bietet das **Planungsreifeprinzip** („first ready, first served“). Um eine Anschlusskapazität zu erhalten, müssen Antragsteller nachweisen, dass ihr Projekt bis zu einem Stichtag eine hohe Realisierungswahrscheinlichkeit hat. Spekulativen Anfragen kann so vorgebeugt werden. Bestehen bleiben die Herausforderungen, dass einzelne Großprojekte die gesamten verfügbaren Kapazitäten beanspruchen können und dass schnell realisierbare Projekte komplexere verdrängen könnten.

Denkbar ist auch ein **Stufenmodell**, nachdem die beantragte Netzkapazität zunächst nur teilweise zugesichert und nach definierten Zwischenzielen schrittweise erhöht wird. So kann verfügbare Kapazität besser verteilt werden und es ergibt sich für Netzbetreiber der Raum zum Netzausbau. Es können mehr Antragsteller berücksichtigt werden, die langfristig planen können. Sind Antragsteller jedoch von Anfang an auf große Kapazitäten angewiesen, erweist sich dieses Modell als problematisch. Zudem basiert es auf dem geplanten, aber noch nicht realisierten künftigen Netzausbau. Wird dieser künftige Netzausbau nicht wie versprochen realisiert, drohen Risiken.

Eine weitere Möglichkeit stellt das **Repartierungsverfahren** dar. Dieses war ursprünglich das von der Bundesnetzagentur favorisierte Verfahren, für das jedoch kein Konsens gefunden und es deshalb nicht weiterverfolgt wurde. Beim Repartierungsverfahren werden die verfügbaren Netzanschlusskapazitäten auf mehrere Antragsteller verteilt: entweder unabhängig von der angefragten Leistung in einer gleichmäßigen Aufteilung auf jeden Antragsteller oder als prozentual anteilige Vergabe basierend auf der beantragten Leistung. Damit kann eine hohe Gerechtigkeit und Transparenz bei der Kapazitätsvergabe gewährleistet werden. Neben der hohen administrativen Komponente besteht bei diesem Modell allerdings auch das Problem, dass das Verfahren unsachgemäß ist, sobald benötigte Kapazitäten nicht teilbar sind.

Teilweise angedacht – vorbehaltlich einer Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit – wird die Nutzung eines **Versteigerungsmodells**. Der Vergabeansatz könnte strategische Anfragen reduzieren, doch bedeutet er auch einen hohen Verwaltungsaufwand sowie mögliche Zugangshürden für kleinere oder gemeinwohlorientierte Projekte, die in der Regel keine Meistbietenden für veröffentlichte Netzanschlusskapazitäten sein können.

Einen ersten Schritt zu einem neuen Verfahren gehen nun die Übertragungsnetzbetreiber. Sie schlagen die Einführung des **Reifegradverfahrens** für Netzanschlüsse von Batteriespeichern und Großverbraucher in einem gemeinsamen Konzeptpapier vom 5. Februar 2026 vor. Da die Kraftwerks-Netzanschlussverordnung (KraftNAV) nicht auf Batteriespeicher anzuwenden ist, wie erst im Dezember 2025 durch den Ordnungsgeber klargestellt wurde, soll der Verfahrensvorschlag die Umsetzung einer umfangreicheren Netzanschlussregelung außerhalb der KraftNAV ermöglichen. Statt einer kontinuierlichen Einzelfallprüfung soll eine zyklische Bearbeitung aller Anträge beginnend ab 1. April 2026 stattfinden. Ferner sollen Mindestanforderungen für die formale Zulässigkeit des Antrags bestehen. Im Falle von Überzeichnungen soll eine Priorisierung nach Reifegrad erfolgen. Als Reifegradkriterien werden dabei Flächensicherung und Genehmigungsstand, technisches Anlagen- und Anschlusskonzept, Leistungsfähigkeit des Petenten sowie Netz- und Systemnutzen aufgeführt. Ob die BNetzA, wie von den Übertragungsnetzbetreibern gewünscht, das vorgeschlagene Verfahren mit Blick auf Speicheranlagen bestätigt und Anpassungen im EnWG zur Schaffung von Rechtssicherheit und zur Vertrauensbildung vorgenommen werden, bleibt abzuwarten.

Fazit und Ausblick

Einigkeit besteht darüber, dass eine Verbesserung der Netzanschlussverfahren erfolgen muss. Es bestehen auch Alternativen, die sich anzuschauen lohnen. Weiterentwicklung oder gezielte Anpassung der Modelle können dabei bestehende Schwächen reduzieren. Spannend bleibt jedoch, wie Netzbetreiber und Regierung auf den bestehenden Anpassungsbedarf reagieren. Vielfach diskutiert und auch kritisiert wird der kürzlich bekannt gewordene erste Referentenentwurf vom Bundeswirtschaftsministerium zum „Netzpaket“ („Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts zur Synchronisierung des

Anlagenzubaubaus mit dem Netzausbau sowie zur Verbesserung des Netzanschlussverfahrens“), welcher die Hoffnung derjenigen trübt, die auf eine klare bundeseinheitliche Regelung hoffen. Er zeigt jedoch, dass das Thema Netzanschlussverfahren im Wandel ist und mit einer Neuregelung in absehbarer Zukunft zu rechnen ist. Welche Auswirkungen diese haben wird, bleibt abzuwarten.

Peter Meisenbacher

Rechtsanwalt

[vCard](#)



Öffentliches-Recht

Bau-Turbo & BauGB-Novelle

Die im Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD angekündigte zweistufige Reform des Baugesetzbuches hat die Bundesregierung im letzten Jahr auf den Weg gebracht, indem sie die erste Stufe – den Bau-Turbo – umgesetzt hat. Demnächst soll die Umsetzung der zweiten Stufe beginnen.

Stufe 1: Bau-Turbo

Mit dem Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung, welches am 30. Oktober 2025 in Kraft getreten ist, hat die Bundesregierung die erste Stufe ihrer Reformpläne umgesetzt. Ziel war und ist die Ankurbelung des Wohnungsbaus, durch Beschleunigung der Genehmigungsverfahren und Abbau von Bürokratie.

Kernpunkte des Gesetzes sind:

- Möglichkeit des Abweichens vom bestehenden Bauplanungsrecht, sofern das Vorhaben (Errichtung, Erweiterung, Änderung, Erneuerung, Nutzungsänderung) Wohnzwecken dient und die Gemeinde zustimmt, § 246e Abs. 1 BauGB; Verankerung einer Zustimmungsfiktion nach drei Monaten, § 36a Abs. 1 BauGB und hierdurch Genehmigungsmöglichkeit zusätzlicher Wohnungen ohne Neuaufstellung oder Änderung eines Bebauungsplanes.
- Möglichkeit der Errichtung zusätzlicher Wohnbebauung über die ursprüngliche Festsetzung eines Bebauungsplanes hinaus mit Zustimmung der Gemeinde, § 31 Abs. 3 BauGB.
- Möglichkeit der Errichtung von Wohngebäuden im ungeplanten Innenbereich mit Zustimmung der Gemeinde, wenn das Merkmal des Einfügens in die nähere Umgebung nicht gegeben ist, § 34 Abs. 3b BauGB.

Öffentliche Belange, insbesondere der Klimaschutz, sowie nachbarliche Interessen müssen hierbei jedoch weiterhin berücksichtigt werden.

Stufe 2: BauGB-Novelle

Der politische Start zweiten Stufe – die BauGB-Novelle – wird für das Frühjahr 2026 erwartet und soll vor der parlamentarischen Sommerpause beendet sein.

Der Jahreswirtschaftsbericht 2026 der Bundesregierung vom 28. Januar 2026 enthält bereits die Kernpunkte der angekündigten BauGB-Novelle: Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens, Digitalisierung, Vorrang von Bau neuer Wohnungen in angespannten Wohnungsmärkten, Stärkung des Vorkaufsrechts in Milieuschutzgebieten, Stärkung der Klimaanpassung.

Verschiedene Verbände und Interessengruppen bringen derzeit ihre zahlreichen Positionen und Vorschläge in Stellung. Neben positiver Resonanz mit Blick auf die Beschleunigung von Verfahren, gibt es auch Kritik. Einigen geht die Deregulierung nicht weit genug. Sie fordern die Harmonisierung der Landesbauordnungen. Andere sehen die Gefahr der Aushöhlung von Umweltstandards und eine Einschränkung der demokratischen Mitbestimmung.

Hans-Georg Neumeier

Rechtsanwalt,
Fachanwalt für
Verwaltungsrecht
[vCard](#)



Korbinian Goll

Rechtsanwalt
[vCard](#)



Steuerrecht

Öffentliche Hand und Gesundheitsbereich hergehört: Reinigungsleistungen sind umsatzsteuerfrei nach § 4 Nr. 29 UStG?

EuGH, Urteil vom 22. Januar 2026, C-379/24 ANS und C-380/24 Educat

Sachverhalt

Die Klägerinnen sind Personenzusammenschlüsse nach spanischen Recht, deren Ziel die Schaffung einer gemeinsamen Infrastruktur für die Leistung umfassender Reinigungsdienste (z. B. in Krankenhäusern, Kindergärten und Schulen) bei ihren Gesellschaftern sind. Sie stellten das für die Tätigkeiten notwendige Personal ein. Zur Verwaltung der Tätigkeiten bedienten sie sich allerdings jeweils eines Dritten. Dieser Dritte wies dem Personal die Räumlichkeiten und Aufgaben zu, wählte das Personal aus, führte die Lohnbuchhaltung, stellte das für die Reinigungsleistungen notwendige Material und war verantwortlich für die Ausbildung der Servicekräfte. Grund für die Beauftragung der Dritten war die Expertise der Dritten in Bezug auf die zu erbringenden Reinigungsdienstleistungen.

Der spanische Fiskus hatte die Reinigungsleistungen mit den Argumenten als umsatzsteuerpflichtig qualifiziert, dass ein wesentlicher Teil der Leistungen nicht von den Klägerinnen erbracht worden sei und es an der unmittelbaren und ausschließlichen Verknüpfung der Reinigungsleistungen mit den Bildungs- und Heilbehandlungsleistungen der Gesellschafter fehle.

Entscheidung des Gerichts

Die zweite Kammer des EuGH musste sich mit zwei Fragen beschäftigen:

Wie ist das Kriterium der „Unmittelbarkeit“ in Bezug auf allgemeine, mit der Leistungserbringung des Mitglieds spezifisch verbundene Leistungen (hier: Reinigungsleistungen) auszulegen?

Führen an im Sinne der Vorschrift begünstigte Mitglieder erbrachte Leistungen mit allgemeinem, unspezifischem Charakter zu einer Wettbewerbsverzerrung?

Die zweite Kammer des EuGH hat die Frage einfach und kurz beantwortet, indem sie festgestellt hat, dass alle Leistungen, die zur Erbringung der Leistung des Mitglieds üblicherweise erbracht werden, erforderlich sind, das Kriterium der Unmittelbarkeit erfüllen können. Die Begründung dafür ist so kurz wie prägnant: weder aus dem System der Steuerbefreiungsvorschriften noch aus Art. 132 Abs. 1 Bstb. f) MwStSystRL ergibt sich, dass die vom Personenzusammenschluss erbrachten Leistungen spezifisch auf die Tätigkeit der Mitglieder abgestimmt noch unerlässlich für deren Leistungserbringung sein müssen.

Hinsichtlich der Frage der Wettbewerbsverzerrung kann sich die zweite Kammer des EuGH nicht zu einer klaren Aussage durchringen. Anders als noch die Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen gefordert hat, liegt nicht nur eine Wettbewerbsverzerrung bei Feststellung eines Missbrauchs der Umsatzsteuerbefreiung vor; vielmehr ist eine Wettbewerbsverzerrung auch außerhalb des Missbrauchs denkbar.

Praxisfolgen

Insbesondere die Beantwortung der ersten Vorlagefrage dürfte nicht unerhebliche Auswirkungen auf das Verständnis des Anwendungsbereichs der Umsatzsteuerbefreiungsvorschrift des § 4 Nr. 29 UStG haben. Denn im BMF-Schreiben vom 19.07.2022 – III C 3 - S 7189/20/10001 :001, DOK 2022/0744072, BStBl. I 2022, 1208 wird unter Ziffer II 1.4 ausdrücklich ausgeführt:

„Tätigkeiten, die lediglich mittelbar der Ausführung von nicht steuerbaren oder steuerfreien Umsätzen der Mitglieder dienen oder von den Mitgliedern für solche bezogen werden (z.B. allgemeine Verwaltungsleistungen), fallen hingegen nicht unter die Befreiung, weil sie diese allenfalls fördern. Die allgemeinen Verwaltungsleistungen umfassen diejenigen Tätigkeiten, die die Ausführung der eigentlichen Kernaufgabe(n) der Mitglieder ermöglichen, jedoch in ihrer Funktion als interne und somit begleitende Tätigkeiten nicht dem begünstigten Zweck als solchem dienen.

Allgemeine Verwaltungsleistungen in diesem Sinne sind beispielsweise:

- 1. Buchführung;*
- 2. Eingabe und Pflege von Stammdaten/Stammsätzen oder Bestandsdaten;*

- 3. Tätigkeiten bei Erstellung und Verarbeitung von Rechnungen (z.B. Rechnungs- und Rezeptprüfungen);*
- 4. Rechtsberatung;*
- 5. Tätigkeiten im Supportbereich (z.B. Backoffice-Tätigkeiten, Telefonzentrale, Fahrbereitschaft, Ablage- und Registrierungstätigkeiten);*
- 6. allgemeine Reinigungs- und Verpflegungsleistungen;*
- 7. allgemeine Aufgaben im Bereich von Organisation, Personalwesen/ gestellung, Vertrieb;*
- 8. Raumüberlassung.“*

Der Ausschluss dieser Leistungen aus dem Anwendungsbereich des § 4 Nr. 29 UStG wird sich – zumindest ausdrücklich für die allgemeinen Reinigungsleistungen – nicht mehr halten lassen. Der argumentatorische Trick, diese Leistungen als mittelbar mit der Ausführung von nicht steuerbaren oder steuerfreien Umsätzen der Mitglieder dienlich anzusehen, ist mit der Entscheidung der zweiten Kammer des EuGH nicht in Einklang zu bringen. Allerdings ist die Trennlinie, die der EuGH zieht, nicht trennscharf. Denn die „Erforderlichkeit“ der Dienstleistungen für die Leistungserbringung der Mitglieder selbst wird im konkreten Fall auch daran festgemacht, dass für die Betreiber spezifische Hygieneanforderungen gelten. Daraus kann man aber wohl nur schließen, dass allgemeine Verwaltungsleistungen durch die konkreten Leistungen des Mitglieds veranlasst sein müssen. Damit scheiden allgemeine Verwaltungsleistungen, wie z. B. die Unterstützung im Rahmen zentraler Organisationsaufgaben des Mitglieds (HR, Recht, Finanzen) aus, da diese keinen Bezug zu bestimmten am Gemeinwohl orientierten Leistungen des Mitglieds haben. Dies führt dazu, dass in der Zukunft noch mehr allgemeine Tätigkeiten in den Genuss der Umsatzsteuerbefreiung kommen könnten. Dies ist unseres Erachtens auch mit dem Zweck des § 4 Nr. 29 UStG zu vereinbaren, da dieser gerade auch den Schutz von synergetischen Personenzusammenschlüssen bei der kostengünstigen Erledigung am Gemeinwohl orientierter Aufgabenfelder hat.

Zur Wettbewerbsverzerrung gilt: in Europa nicht Neues! Das restriktive Verständnis der Wettbewerbsverzerrung wird durch den EuGH bestätigt, so dass sich die Finanzverwaltung als bestätigt sehen darf. Zu einer Gleichstellung der Bedeutung von Wettbewerbsverzerrung = Missbrauch der Steuerbefreiung – wie noch von Frau Kokott gefordert – konnte sich die zweite Kammer des EuGH nicht durchringen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich für die synergetische Ausgliederung allgemeiner Verwaltungstätigkeiten neue Perspektiven eröffnen, da der Anwendungsbereich des § 4 Nr. 29 UStG nicht unerheblich erweitert worden ist. Trotzdem gilt es Vorsicht walten zu lassen, da die Finanzverwaltung noch nicht von ihrer restriktiven Sichtweise zu allgemeinen Verwaltungstätigkeiten abgerückt ist. Eine weitere Klärung könnte unseres Erachtens durch das Vorabentscheidungsersuchen des Högsta förvaltningsdomstolen (Schweden), eingereicht am 14.10.2024, unter dem Az. T-558/24 erfolgen.

Marcus Mische

Rechtsanwalt, Steuerberater, Fachanwalt für Steuerrecht

vCard



Steuerrecht

Das BMF macht ernst bei dauerdefizitären Einrichtungen! Keine umsatzsteuerbare Leistungsbeziehung bei rein gekünstelten Strukturen

Das BMF hat mit Schreiben vom 20. Januar 2026, III C 2 - S 7106/00069/003/117 den Umsatzsteueranwendungserlass (UStAE) geändert, indem es die Rechtsprechung des XI. Senats des Bundesfinanzhofs aus dem Jahr 2022 und des EuGH umgesetzt hat.

Einleitung

In öffentlichen Einrichtungen ist immer wieder zu beobachten, dass umsatzsteuerbare Leistungsbeziehungen konstruiert werden, um den Vorsteuerabzug zu erhalten. Auffällig sind diese Gestaltungen insbesondere durch ihr Ungleichgewicht zwischen Leistung und vereinbartem Entgelt. So wird im BMF-Schreiben auf den Beschluss des BFH vom 22. Juni 2022 – XI R 35/19, UR 2022, 892, Bezug genommen, bei dem zwischen einer Kommune und einem Verein ein Betriebspachtvertrag über ein Schwimmbad für EUR 1,00 abgeschlossen und gleichzeitig ein Zuschuss von EUR 75.000,00 zur Förderung des Vereins im öffentlichen Interesse gewährt wird. Der Pachtzins wurde später auf EUR 10.000,00 bei gleichzeitiger Erhöhung des Zuschusses auf EUR 90.000,00 angepasst. Der XI. Senat des BFH beurteilte den Pachtzins von EUR 1,00 nicht als Entgelt für die Leistungen des Vereins, da sich der Verein auch verpflichtete, den Betrieb des Schwimmbads zu führen. Es liegt in dem Pachtentgelt kein tatsächlicher Gegenwert für die Betriebsverpachtung vor. Auch die Erhöhung des Pachtentgelts lasse die Bewertung in keinem anderen Licht erscheinen, da die Pachterhöhung in unmittelbarer Verbindung mit der Erhöhung des Zuschusses stehe. Es liege in keinem Fall eine wirtschaftliche Leistung der Kommune in Form der Überlassung des Schwimmbadbetriebes an den Verein vor.

Folgerungen des BMF

Der o. g. Beschluss wurde lange nicht im Bundessteuerblatt veröffentlicht und auch der UStAE wurde nicht angepasst. Es lässt sich nur mutmaßen, ob Grund für das lange Warten die Tatsache ist, dass die Gestaltung in

der öffentlichen Hand – gerade im Rahmen der kommunalen Versorgungsaufgaben im Freizeitbereich – weit verbreitet ist. Zumindest aus der Nichtbeanstandungsregelung, dass sich aus der neuen Ansicht des BMF ergebende Asymmetrien bis zum 31. Dezember 2027 nicht aufgegriffen werden, lässt sich schließen, dass es dem öffentlichen Sektor Zeit geben will, sich neu zu sortieren.

Das BMF reagiert aber jetzt darauf und ordnet für derartige Fälle eine zweistufige Prüfung an:

1. Umsatzsteuerbarer Leistungsaustausch dem Grunde nach

Der erste Schritt ist aus umsatzsteuerrechtlicher Sicht eine Selbstverständlichkeit. Es soll festgestellt werden, ob überhaupt eine Leistung gegen Entgelt vorliegt.

2. Feststellung einer wirtschaftlichen Tätigkeit

Hier soll im Rahmen einer Gesamtschau ein Vergleich der vorliegenden zu beurteilenden mit einer gleichartigen Leistung, wie sie unter gewöhnlichen Umständen erbracht wird, vorgenommen werden. Es sind alle Umstände, unter denen die zu beurteilende Leistung erbracht wird, zu berücksichtigen. Führt der Vergleich zu einer Asymmetrie zwischen Leistung und Entgelt, d. h. übersteigen die Kosten der Leistungserbringung das Entgelt in erheblicher Weise, liegt keine wirtschaftliche Leistung vor und ein umsatzsteuerbarer Leistungsaustausch ist zu verneinen.

Im geänderten UStAE wird in Abschnitt 2.3 ein neuer Abs. 1a aufgenommen, der sich der Frage der Asymmetrie versucht zu nähern. Danach soll bei einer Kostendeckungsquote von bis zu 3% eine widerlegliche Vermutung gelten, dass eine Asymmetrie anzunehmen ist und damit eine wirtschaftliche Leistung nicht vorliegt. Diese Vermutung ist widerlegbar, wenn nachgewiesen werden kann, dass die Leistung unter marktüblichen Bedingungen erbracht wird. Problematisch kann aber in diesem Zusammenhang ein gewährter Zuschuss werden, wenn er quasi als Verlustausgleich für den Leistungsempfänger fungieren soll. Dann ist der Zuschuss mit dem Entgelt zu saldieren, was in vielen Fällen zu einer Unentgeltlichkeit der Leistung führen kann, da der Zuschuss das Entgelt betragsmäßig übersteigt.

Konsequenzen für die Praxis

So weit so gut... was bedeutet das in concreto?

Das BMF hat aus Gründen der Verwaltungsökonomie bei grober Asymmetrie eine Grenze gezogen. Diese führt aber nicht dazu, dass eine Asymmetrie bei Kostendeckungsquoten jenseits der 3 Prozent nicht vorliegen kann. Eine Grenzziehung der Asymmetrie i. S. e. Prozentsatzes ist nicht möglich, da viele Umstände die Marktüblichkeit beeinflussen und nicht jede Unterschreitung des Marktüblichen zu einer Asymmetrie mit der Folge der Aberkennung der „Wirtschaftlichkeit“ der Tätigkeit führen kann. Soweit sich das Entgelt z. B. an der Höhe der Einnahmen oder der Zahl der Kunden orientiert, kann eine Asymmetrie nicht angenommen werden. Denn diese Orientierung kann dazu führen, dass bestimmte Leistungen nicht kostendeckend betrieben werden können. Dass eine verlustbringende Leistungsbeziehung dem Grunde nach umsatzsteuerlich nicht anerkennungsfähig ist, ist nicht vertretbar. Einige Unternehmen haben dieses Mittel verwendet, um den Wettbewerb zu verdrängen. Die Rechtsprechung des BFH und EuGH muss eher dahingehend verstanden werden, dass „rein gekünstelte“ Entgeltgestaltungen ohne Bezug zum marktwirtschaftlichen Geschehen zur Erreichung eines Vorteils in Form des Vorsteuerabzugs als nicht wirtschaftliche Leistungen einzuordnen sind.

Für die Praxis der öffentlichen Hand bedeuten die Ausführungen des BMF, dass bis zum 31. Dezember 2027 alle Verträge mit dauerdefizitären Einrichtungen daraufhin überprüft werden müssen, ob diese als asymmetrisch eingestuft werden müssen. Ist dies der Fall, sollten die Verträge angepasst werden. Dabei ist das Entgelt unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls am marktwirtschaftlichen Geschehen, d. h. an vergleichbaren Leistungen auszurichten. Diese Arbeiten sollten nicht erst kurz vor Ablauf der Nichtbeanstandungsfrist am 31. Dezember 2027 beginnen, da bei der Neustrukturierung der Vertragsstrukturen viele Stakeholder zu beteiligen sind.

Marcus Mische

Rechtsanwalt, Steuerberater, Fachanwalt für Steuerrecht

vCard





Zur Newsletter Anmeldung

E-Mail weiterleiten

Hinweis: Wenn Sie künftig keine Informationen erhalten möchten, können Sie sich jederzeit abmelden.

Impressum

Beiten Burkhardt Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Ganghoferstraße 33, 80339 München

AG München, HR B 155350/USt.-Idnr: DE-811218811

Tel.: +49 89 35065-0, Fax: +49 89 35065-123 | E-Mail: munich@advant-beiten.com

Hier finden Sie unser vollständiges Impressum: www.advant-beiten.com/impressum und unsere

Datenschutzerklärung: www.advant-beiten.com/datenschutz