



Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.

10117 Berlin, Reinhardtstraße 52, ☎ 030 / 25 93 96 0

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kassenpflicht, zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und zur weiteren Digitalisierung des Steuerrechts

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf vom 7. August 2026 Stellung zu nehmen und nehmen diese gerne wahr.

Zunächst möchten wir erneut unsere Bedenken darüber zum Ausdruck bringen, dass den Verbänden für die Stellungnahme zu einem Referentenentwurf lediglich eine Frist von fünf Tagen eingeräumt wurde, und dies zudem während der Sommerferien- und Urlaubszeit. Eine vernünftige Auseinandersetzung und Würdigung eines Gesetzentwurfes unter Beteiligung von Mitgliedsverbänden und betroffenen Mitgliedern ist so nicht möglich. Wir bitten erneut darum, zukünftig wenigstens eine Frist von 14 Tagen zu gewährleisten.

Als Bund der Steuerzahler unterstützen wir abgewogene Maßnahmen des Gesetzgebers, Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen nachhaltig einzudämmen und so Steuerhinterziehungen zu verhindern. Steuerhinterzieher verschaffen sich auf strafbare Weise finanzielle Vorteile zulasten der ehrlichen Steuerzahler (die den Großteil ausmachen) und des Fiskus. Daher unterstützen wir auch die Einführung eines Straftatbestandes für den Einsatz, das Bewerben und das In-Verkehr-Bringen von Manipulationssoftware an elektronischen Aufzeichnungssystemen.

Jedoch sehen wir einzelne Maßnahmen im Gesetzentwurf kritisch und können teilweise keine Abwägung bei den Maßnahmen erkennen. Leider entsteht auch teilweise der Eindruck, dass die Praxis der Unternehmen nicht bekannt ist oder verkannt wird.

Zu den einzelnen Themen:

I. Belegausgabepflicht/Belegbereitstellungspflicht

Kritisch sehen wir die Beibehaltung der Bonpflicht, auch bei einem Wechsel in eine Belegbereitstellungspflicht. Im Koalitionsvertrag war eindeutig vereinbart, die Bonpflicht abzuschaffen.

Nunmehr soll statt eines Papierbelegs ein digitaler Beleg verpflichtend vorgehalten werden. Dies erfordert aber die erneute Umrüstung von zahlreichen Kassensystemen. Gerade kleinen Unternehmen ist eine solche Investition nicht zuzumuten.

Den Unternehmen wurde im Koalitionsvertrag etwas versprochen, als bürokratische Entlastung, was nun erneut nicht eingehalten, sondern sogar noch „verschärft“ wird. Den Frust und die Unzufriedenheit darüber bekommen wir alltäglich zu spüren. Es wäre an der Zeit, tatsächlich die Maßnahmen umzusetzen, die die Koalition auch vereinbart hat und so auch die Glaubwürdigkeit zu erhalten.

Die Belegausgabe- oder Belegbereitstellungspflicht ist für die Bekämpfung bei Steuerhinterziehung nicht zwingend erforderlich. Registrierkassen können und müssen jeden Geschäftsvorfall auch dann unwiderruflich aufzeichnen, wenn kein Kassenbeleg ausgedruckt oder elektronisch bereitgestellt wird.

Dementsprechend enthielt der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 5. September 2016 (Bundestags-Drucksache 18/9535) folgende Formulierung: „Wer aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 erfasst, hat dem an diesem Geschäftsvorfall Beteiligten unbeschadet anderer gesetzlicher Vorschriften auf dessen Verlangen einen Beleg über den Geschäftsvorfall auszustellen.“

Diese Umsetzung ermöglicht jedem Kunden und auch Betriebsprüfer bei Bedarf die Kontrolle der Signierung und Verbuchung.

Der maßgebliche Punkt bei der Erfassung von Geschäftsvorfällen ist in erster Linie die ordnungsgemäße Implementierung der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung (TSE). Die TSE muss die sichere Protokollierung von Vorgängen gewährleisten, so sieht es auch der Anwendungserlass zur AO zu § 146a, Rz. 1.12.2.3 vor. Dabei muss jeder Geschäftsvorfall oder sonstiger Vorgang u. a. bereits ab Beginn durch die TSE sowie der Zeitpunkt der Beendigung des Vorgangs protokolliert werden.

Daher ist nicht nachvollziehbar, warum die Einbindung der TSE nur durch die Belegausgabe als gewährleistet angesehen werden soll. Eine fehlende Belegausgabe hat nicht automatisch die Nichterfassung der Geschäftsvorfälle durch die TSE oder nachträgliche Manipulationen der Aufzeichnungen zur Folge.

Die Belegausgabepflicht ist daher weder ökonomisch noch ökologisch geboten. Denn die allgemeine Bonpflicht ist zur Kontrolle einer korrekten Verbuchung durch die Finanzbehörden nicht erforderlich, sondern soll nur der Erhöhung der Transparenz gegenüber dem Kunden dienen. Kunden wollen aber anscheinend die Transparenz gar nicht, weil eine Vielzahl von Belegen gar nicht vom Kunden mitgenommen wird und im Papierkorb der Händler landet. Für

viele Händler wäre der Verzicht auf die Belegausgabe eine echte Vereinfachung, weil sie dadurch Abfall, Kosten und Zeit sparen würden.

Die Umstellung auf die Pflicht, einen digitalen Beleg anzubieten, erfordert entsprechende Kassensysteme. Nicht alle Registrierkassen halten diese Möglichkeit vor. Unternehmen müssen also erneut investieren. Zudem müssen Kunden auch in der Lage sein, diesen Beleg dann digital anzufordern. Ggf. muss an der Kasse noch die Mailadresse hinterlegt werden. Bei einem Bäcker- oder Schnellimbiss stellt sich hier die Frage des zeitlichen Aufwands.

Zudem gibt es Maßnahmen, die die Finanzverwaltung nur konsequent einsetzen muss, um die Steuerhinterziehung bei der nicht korrekten Anwendung der Kassensysteme einzudämmen. Der Bericht des Bundesrechnungshofs Nr. 25 vom 5. Mai 2025 zeigt, dass die Finanzverwaltung ihre Möglichkeiten nicht nutzt. Es ist daher unverständlich, dass im Gegenzug nun für alle steuerehrlichen Unternehmen kostenintensive Maßnahmen eingeführt werden sollen, ohne dass die bereits bestehenden Maßnahmen genutzt werden.

Petition: Die Belegausgabepflicht sollte generell abgeschafft werden, so wie im Koalitionsvertrag vereinbart. Auch von einer Belegbereitstellungspflicht sollte abgesehen werden. Stattdessen sollte der Beleg auf Verlangen herausgegeben werden müssen.

II. Sanktionierung

Zukünftig soll die Nichteinhaltung der Belegausgabepflicht als Ordnungswidrigkeit eingeordnet werden (§ 379 Abs. 2 Nr. 2 AO). Laut Gesetzesbegründung dient die Belegausgabepflicht einer effizienten Überprüfung durch die Finanzverwaltung, ob ein Geschäftsvorfall einzeln festgehalten und aufgezeichnet wurde sowie ob dieser die TSE durchlaufen hat. Dieser Argumentation widersprechen wir, sie ist nicht nachvollziehbar.

Für die Überprüfung, ob ein Geschäftsvorfall einzeln festgehalten und aufgezeichnet wurde, bedarf es eines Belegs über genau den zu überprüfenden Geschäftsvorfall, der auch auf Verlangen ausgestellt werden kann.

Wird ein korrekter Beleg ausgegeben, ist dies ein Indiz für eine ordnungsgemäße Aufzeichnung. Wird hingegen ein Beleg mit Mängeln ausgegeben, ist dies ein Indiz sowohl dafür, dass in dem Aufzeichnungssystem Programme oder Programmbestandteile verwendet werden, die dazu dienen, Daten nicht unmittelbar an die TSE zu übergeben, als auch für die unvollständige Aufzeichnung von Geschäftsvorfällen.

Eine allgemeine Belegausgabepflicht, durch die an alle Kunden ein Beleg ausgegeben wird, unabhängig davon, ob diese einen wünschen oder nicht, bedarf es dafür nicht.

Die Behauptung in der Gesetzesbegründung, dass ein Verstoß gegen die Belegausgabepflicht ein Indiz sein kann, dass das Aufzeichnungssystem nicht richtig verwendet oder geschützt wird, ist nur theoretisch richtig. Bereits heute verzichten viele Kunden auf den Beleg, ohne dass dies generell unvollständige Aufzeichnungen zur Folge hätte. Diese Belege landen alle im Papierkorb. Wie bereits oben dargelegt, werden diese Geschäftsvorfälle in den weit überwiegenden Fällen korrekt aufgezeichnet.

Die nicht ordnungsgemäße Verwendung des elektronischen Aufzeichnungssystems oder der mangelnde Schutz des elektronischen Aufzeichnungssystems können das Steueraufkommen gefährden. Aber eine fehlende Belegausgabe hat darauf keinen Einfluss.

Der Gesetzgeber muss bei der Festlegung von Ordnungswidrigkeiten das verfassungsrechtliche Gebot der Verhältnismäßigkeit beachten. Die Sanktionierung von Verstößen gegen die Belegausgabepflicht ist aus Sicht der Unternehmen nicht verhältnismäßig, da es an einer Sanktionswürdigkeit des Handelns fehlt. Mit der fehlenden oder nicht ordnungsgemäßen Belegausgabe geht nicht automatisch die Nichterfassung der Geschäftsvorfälle durch die TSE oder nachträgliche Manipulationen der Aufzeichnungen einher. Unklar bleibt auch, wie mit Fällen umgegangen werden soll, in denen der Kunde den Beleg nicht annimmt.

Petition: Statt eine Sanktionierung bei einem Verstoß der Belegausgabepflicht einzuführen, sollte die Finanzverwaltungen die bereits bestehenden Instrumente der Generalprävention in dem vom Gesetzgeber beabsichtigten Umfang ausschöpfen.

III. Einführung einer Kassenpflicht

Im Koalitionsvertrag wurde sich auf die Einführung einer Registrierkassenpflicht für Geschäfte mit einem jährlichen Umsatz von mehr als 100.000 Euro verständigt. Mit der Regelung des § 146b AO soll diese Vereinbarung nun umgesetzt werden.

Der Entwurf sieht vor, dass Steuerpflichtige mit Gewinneinkunftsarten und einem Gesamtumsatz i. S. d. § 19 Abs. 2 Satz 1 UStG von mehr als 100.000 Euro pro Kalenderjahr zukünftig verpflichtet werden, ein elektronisches Aufzeichnungssystem zu verwenden, welches den Anforderungen des § 146a Abs. 1 AO entspricht. Daraus folgt, dass das zu verwendende elektronische Aufzeichnungssystem durch eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung geschützt werden muss und Aufzeichnungen nach den Vorgaben der Digitalen Schnittstelle der Finanzverwaltung für Kassensysteme (DSFinV-K) erzeugen muss.

Durch das Abstellen auf die Gewinneinkünfte und die Ausgestaltung der Umsatzgrenze kommt es zu einer Betroffenheit einer Vielzahl von Unternehmen. Vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist es geboten, dass eine Kassenpflicht zielgenau ausgestaltet wird. Zudem muss die Regelung hinreichend bestimmt und auch praxisgerecht sein.

Auch Freiberufler sowie Land- und Forstwirte mit einem jährlichen Gesamtumsatz von mindestens 100.000 Euro wären betroffen, – so sie Barzahlungen oder Zahlungen mittels Debit- bzw. Kreditkarten haben. Die Pflicht würde selbst bei geringen Barumsätzen greifen.

Zunächst sollte diskutiert werden, warum die Zahlung mittels EC- oder Kreditkarte als Barumsatz gilt. Der Betrag geht auf dem Konto des Unternehmens ein. Eine bessere Erfassung als auf dem Konto ist nicht möglich. Insofern liegen hier keine Barumsätze vor.

Petition: Umsätze durch EC- oder Kreditkartenzahlung sollten nicht als Barumsätze gelten.

Die Grenze von 100.000 Euro muss weiter konkretisiert werden. Das Betrugs- und Steuerhinterziehungsrisiko besteht bei bargeldintensiven Branchen. Die Umsatzgrenze sollte daher an die bisherigen Barumsätze anknüpfen.

Banken oder Versicherungen sollen aufgrund aufsichtsrechtlicher Besonderheiten von der Pflicht befreit werden.

Steuerberater und Rechtsanwälte hingegen nicht. Das ist nicht nachvollziehbar. Auch hier wird es immer wieder vorkommen, dass in kleineren Praxen Mandanten bar zahlen. Die Einführung einer Registrierkasse ist hier grotesk, vor allem weil Steuerberater und Rechtsanwälte als Organ der Rechtspflege gelten.

Petition: Die Umsatzgrenze für die Einführung einer Kassenpflicht sollte an den Barumsätzen festgemacht werden. Unternehmen mit geringen Barumsätzen sollten keine Registrierkasse einführen müssen.

Auch der Umstellungstermin für den erstmaligen Einsatz eines elektronischen Aufzeichnungssystems ist nicht praxisgerecht.

Überschreitet das Unternehmen erstmalig die Umsatzgrenze im Kalenderjahr 2028 oder später, dann soll die Kassenpflicht ab dem 1. April des Jahres gelten, das auf das Jahr folgt, in dem die Umsatzgrenze überschritten wurde. Ein hinreichendes Indiz hinsichtlich der Überschreitung der Umsatzgrenze wird oftmals erst bei Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldung für Dezember vorliegen. Diese muss bis spätestens 10. Februar des Folgejahres erfolgen, wenn die Regelung für die Dauerfristverlängerung nach § 46 UStDV in Anspruch genommen wird.

Die in § 146b AO-E vorgesehene Kassenpflicht soll für Unternehmen, die im Jahr 2027 die Umsatzgrenze in Höhe von 100.000 Euro überschreiten, bereits ab dem 1. Januar 2028 in Kraft treten. Das elektronische Aufzeichnungssystem soll unmittelbar ab dem 1. Januar 2028 eingesetzt werden.

Beide Termine sind praxisfern und zeigen leider, dass die Bundesregierung bzw. die Finanzverwaltung wenig Kenntnis vom Alltag eines Unternehmers und deren Buchhaltung haben.

Unternehmen, deren Umsatz 2027 voraussichtlich um die 100.000 Euro liegen wird, wissen zum Jahresende 2027 noch nicht, ob sie knapp unter oder über der Umsatzgrenze von 100.000 Euro liegen. Wenn sie die Dauerfristverlängerung gem. § 46 UStDV nutzen, müssen sie ihre Umsatzsteuer-Voranmeldung für Dezember 2027 bis zum 10. Februar 2028 einreichen; erst dann haben sie klare Indizien für die Höhe des Jahresumsatzes 2027.

Der Gesetzgeber würde von den Unternehmen etwas Unmögliches verlangen. Für die betroffenen Unternehmen verbleiben weniger als zwei Monate für den Kauf und die Implementierung einer Kasse mit den erforderlichen Peripheriegeräten, was kaum in jedem Fall umsetzbar sein dürfte.

Betroffen sind vor allem Einzelhändler, Handwerker oder Gastronomen. Gerade im Einzelhandel und in der Gastronomie sind die letzten Monate des Jahres der saisonale Höhepunkt. Es ist praktisch nicht machbar, dann noch eine neue Kasse auszuwählen und das System umzustellen. Dies gilt insbesondere für das Weihnachts- und das Ostergeschäft sowie für die Weihnachts-, Neujahrs- und Osterfestlichkeiten. Daher sind die vorgesehenen Termine 1. Januar und 1. April völlig praxisfremd.

Petition: Als Termin für den erstmaligen Einsatz eines elektronischen Aufzeichnungssystems sollte generell der 1. Juli festgelegt werden.

Der geplante Termin zur Einführung der Kassenpflicht zum 1. Januar 2028 gefährdet zudem jegliche Neuinvestitionen in Kassen. Bisher ist völlig unklar, ob bis dahin die Neufassung der DSFinV-K 3.0 abgeschlossen und ob die neue Fassung durch die Kassenausrüster in ihre Systeme implementiert worden ist.

Die Kassenpflicht kann nur eingeführt werden, wenn auch die Neufassung der DSFinV-K 3.0 vorliegt und in die neuen Kassensysteme synchronisiert werden kann.

Es kann nicht sehenden Auges beschlossen werden, dass neu anzuschaffende Kassen noch mit der derzeit aktuellen DSFinV-K 2.4 ausgeliefert werden müssen und bereits kurz nach Auslieferung ein mit hohen Kosten verbundenes Update benötigen. Die Kosten tragen die Unternehmen.

Petition: Die Einführung der Kassenpflicht sollte erst erfolgen, wenn die Neufassung der DSFinV-K 3.0 vorliegt und implementiert werden kann.

IV. Ausnahmen von der Kassenpflicht

Darüber hinaus sollten verhältnismäßige und praxistaugliche Ausnahmeregelungen von der Kassenpflicht geschaffen werden. In § 146a Abs. 4 AO ist eine Befreiungsmöglichkeit von der Kassenpflicht nach § 148 AO vorgesehen. Die Praxis zeigt aber, dass die entsprechenden Regelungen von den Finanzbehörden zu restriktiv ausgelegt werden und diese im Ergebnis ins Leere laufen.

Aus unserer Sicht könnte eine unbillige Härte auch dann vorliegen, wenn die im Diskussionsentwurf einer „Verordnung zur Bestimmung von Ausnahmen zur Kassenpflicht nach § 146b Absatz 1 der Abgabenordnung“ in § 7 angedachte Grenze für Barumsätze in Höhe von 22.000 Euro deutlich aufgrund einer geringen Anzahl von entsprechenden Bargeschäften unterschritten und die Umsatzgrenze von 150.000 Euro überschritten wird.

Auch sollte der Fall der Vertrauenskasse mit in die Beispiele aufgenommen werden, die dann anschließend in ein elektronisches Kassensystem eingebucht werden müssen. Dies sollte zumindest in den Fällen, in denen nicht aus anderen Gründen eine elektronische Registrierkasse vorgehalten wird, entfallen.

Petition: Es sollten weitere Beispiele einer unbilligen Härte ergänzt werden.

V. Kosten für die Unternehmen

Die im Gesetz angegebenen Kosten müssen erheblich angezweifelt werden, sie scheinen realitätsfern zu sein. Es wird von Anschaffungskosten bei einem günstigen Modell einer stationären Kasse in Höhe von 575 Euro (Mittelwert) ausgegangen. Eine durchgeführte Befragung der Unternehmen hat sowohl beim HDE als auch beim ZDH ergeben, dass die damaligen Kosten für die Anschaffung von Kassen im Durchschnitt rund 3.500 Euro betragen haben. Muss ein Waagen-Kassen-System angeschafft werden, ist mit Kosten von bis zu 6.500 Euro pro System zu rechnen.

Zudem müssen Kassen aktuell deutlich mehr können und auch neue Zahlungsmethoden berücksichtigen, so den digitalen Euro, der 2029 eingeführt werden soll. Die zukünftigen Kassen benötigen daher eine deutlich komplexere IT-Leistungsfähigkeit als eine elektronische Registrierkasse, so dass von höheren durchschnittlichen Anschaffungskosten als bisher ausgegangen werden muss. Hinzukommen noch zusätzliche Beratungs- und Implementierungskosten sowie Schulungsaufwand, die ebenfalls nicht berücksichtigt sind. Die im Gesetzgebungsentwurf angegebenen Kosten für die Wirtschaft sind daher stark anzuzweifeln und werden deutlich höher liegen.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Ausführungen in den weiteren Beratungen und stehen für einen Austausch gern zur Verfügung.

Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.

13. August 2026