

Kurzposition zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung von Kassenaufzeichnungen (Zweites Kassengesetz)

Der Bundesverband der Freien Berufe e. V. (BFB) begrüßt, dass die Bundesregierung die Kassenpflicht nach § 146b AO-E im Kabinettsentwurf vom 23. September 2026 nicht mehr allein an den Gesamtumsatz knüpft. Mit der Ausnahme für Steuerpflichtige, deren Umsatz mit Bargeld unter 12.000 Euro im Kalenderjahr liegt (§ 146b Abs. 1 Satz 2 AO-E), greift der Gesetzgeber den vom BFB geforderten risikoorientierten Ansatz auf. Er erkennt damit an, dass der Gesamtumsatz allein kein geeigneter Indikator für ein steuerliches Manipulationsrisiko ist.

Zu begrüßen ist ebenfalls, dass durch die Anknüpfung an den Gesamtumsatz im Sinne des § 19 Abs. 2 Satz 1 UStG steuerfreie Umsätze, etwa der Heilberufe, bei der Umsatzgrenze außer Betracht bleiben. Die überwiegende Mehrheit der Freien Berufe rechnet ihre Leistungen auf Grundlage von Rechnungen ab, die per Überweisung oder Lastschrift beglichen werden. Für diese Praxen und Kanzleien läuft eine Kassenpflicht nach ihrem eigenen Regelungszweck ins Leere.

Die Ausnahmeregelung weist jedoch einen Konstruktionsfehler auf, der ihren Zweck in das Gegenteil verkehrt. Nach § 146b Abs. 1 Satz 2 AO-E sind nur Steuerpflichtige ausgenommen, „die Barzahlungen annehmen“. Die Entwurfsbegründung bestätigt ausdrücklich, dass die Ausnahme nur gilt, sofern ein Steuerpflichtiger auch Bargeld annimmt. Nach dem Wortlaut unterlägen damit ausgerechnet freiberufliche Praxen und Kanzleien der Kassenpflicht, die überhaupt kein Bargeld annehmen und ausschließlich unbar abrechnen. Wer keinerlei Bareinnahmen hat, stünde schlechter als derjenige, der Bareinnahmen bis knapp unter 12.000 Euro erzielt.

Dieses Ergebnis ist mit dem Regelungsziel nicht vereinbar. Der Regierungsentwurf begründet die Kassenpflicht mit den Risiken offener Ladenkassen in bargeldintensiven Branchen. Bei ausschließlich unbarer Abrechnung besteht dieses Risiko nicht, da schlicht keine Kasseneinnahmen anfallen, die zu erfassen wären. Auch die Schätzung des Erfüllungsaufwands geht erkennbar nur von der Umstellung bestehender offener Ladenkassen aus und bezieht Steuerpflichtige ohne jede Kasse nicht ein. Die entstehende Rechtsunsicherheit wiegt umso schwerer, als die Nichtverwendung eines elektronischen Aufzeichnungssystems künftig bußgeldbewehrt sein soll.

Der BFB fordert daher, in § 146b Abs. 1 Satz 2 AO-E das Merkmal „die Barzahlungen annehmen“ zu streichen und klarzustellen, dass Steuerpflichtige ohne Bareinnahmen nicht der Kassenpflicht unterliegen.

Nach der Entwurfsbegründung sind im Rahmen der Kassenpflicht neben Barzahlungen auch sämtliche Zahlungen mittels Debit- oder Kreditkarte über das elektronische Aufzeichnungssystem zu erfassen. Für die Bargrenze stellt der Normtext dagegen auf den „Umsatz mit Bargeld“ ab, während die Begründung teils von „Barumsätzen“, teils von „Bareinnahmen“ spricht. Um eine abweichende Auslegung durch die Finanzverwaltung auszuschließen, sollte im Gesetz klargestellt werden, dass Kartenzahlungen bei der Ermittlung der 12.000-Euro-Grenze außer Betracht bleiben.

Bundesverband der Freien Berufe e. V. (BFB)

Reinhardtstraße 34 – 10117 Berlin – Tel.: +49 30 284444-0 – Fax: +49 30 284444-78

Avenue de Cortenbergh 116 – B-1000 Brüssel

E-Mail: info@freie-berufe.de

www.freie-berufe.de

Die Einbeziehung von Kartenzahlungen in die Kassenpflicht selbst ist zudem nicht risikoadäquat. Kartenzahlungen werden über Zahlungsdienstleister abgewickelt und sind bankseitig vollständig dokumentiert, sodass kein mit Bargeldgeschäften vergleichbares Manipulationspotenzial besteht. Der BFB regt daher an, unbare, über Zahlungsdienstleister abgewickelte Zahlungen insgesamt von der Kassenpflicht auszunehmen.

Kritisch sieht der BFB die Übergangsregelung in Art. 101a Abs. 3 EGAO-E. Danach gilt die Kassenpflicht bereits ab dem 1. Januar 2028 für Steuerpflichtige, die die Umsatzgrenzen im Jahr 2026 überschritten haben. Damit wird an ein nahezu abgeschlossenes Kalenderjahr angeknüpft, in dem sich die Betroffenen nicht auf die neuen Schwellenwerte einstellen konnten. Maßgeblich sollte frühestens das Kalenderjahr 2027 sein. Zudem sollte klargestellt werden, dass die Regelungen zu Beginn und Ende der Kassenpflicht in § 146b Abs. 2 und 3 AO-E auch für die Bargrenze gelten.

Die Höhe der Bargrenze von 12.000 Euro wird im Entwurf nicht begründet. Der BFB regt an, die Grenze nachvollziehbar herzuleiten und eine regelmäßige Anpassung vorzusehen. Bei ihrer Berechnung sollten durchlaufende Posten und die Vereinnahmung gesetzlicher Zuzahlungen außer Betracht bleiben.

Mit Sorge sieht der BFB, dass im Rahmen der vorgesehenen Evaluierung nach fünf Jahren ausdrücklich auch die Einführung einer generellen Kassenpflicht geprüft werden soll. Eine solche Ausweitung widerspräche dem risikoorientierten Ansatz, den der Regierungsentwurf mit der Bargrenze gerade erst eingeführt hat.

Der inzwischen vorliegende Diskussionsentwurf einer Kassenpflicht-Ausnahmereverordnung sieht für Freie Berufe weiterhin keine Ausnahme vor. Die dort geregelten Tatbestände, etwa für Leistungen außerhalb der Betriebsstätte oder in mobilen Einrichtungen, erfassen freiberufliche Tätigkeiten allenfalls am Rande. Zudem verlangen sie regelmäßig die Nacherfassung der Einnahmen in einem elektronischen Aufzeichnungssystem, sodass eine Kasse gleichwohl vorzuhalten ist. Bedenklich ist ferner § 1 Abs. 4 des Entwurfs: Da zu den dort in Bezug genommenen Systemen auch elektronische Buchhaltungsprogramme zählen, darf die Vorschrift nicht dahin verstanden werden, dass rechnungsbasierte Umsätze zusätzlich in einer Kasse nachzuerfassen sind. Eine solche Doppelerfassung brächte keinen Kontrollgewinn.

Die Begründung des Verordnungsentwurfs nimmt Kreditinstitute und Versicherungen wegen ihrer aufsichtsrechtlichen Besonderheiten und Plattformumsätze wegen bestehender Sonderregelungen von der Kassenpflicht aus. Vergleichbare Gründe liegen bei den Freien Berufen vor: Sie unterliegen einer gesetzlichen Berufsaufsicht und rechnen vielfach über gesetzlich geregelte Abrechnungs- und Gebührensysteme ab. Der BFB fordert daher, in die Verordnung eine Regelung aufzunehmen, wonach Umsätze, die auf Grundlage einer Rechnung abgerechnet und per Überweisung oder Lastschrift vereinnahmt werden, ohne Pflicht zur Nacherfassung nicht der Kassenpflicht unterliegen. Die Verordnung ist zudem an die im Regierungsentwurf eingeführte Bargrenze anzupassen. Sollte der Gesetzgeber § 146b Abs. 1 Satz 2 AO-E nicht korrigieren, ist in der Verordnung klarzustellen, dass Steuerpflichtige ohne Bareinnahmen nicht kassenpflichtig sind.

Berlin, Oktober 2026