Cashtax Solutions GmbH
Rüttenscheider Str. 120, 45131 Essen | www.cashtax.de

Stellungnahme

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

sowie zum Diskussionsentwurf einer Kassenpflicht-Ausnahmeverordnung (KassenPflAusnV)

Herausgeberin	Cashtax Solutions GmbH, Rüttenscheider Str. 120, 45131 Essen
Datum	12. August 2026
Bezug	Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, Bearbeitungsstand 5. August 2026, GZ IV D 2 - S 1910/01661/003/001, DOK COO.7005.100.2.14507896; Diskussionsentwurf einer Kassenpflicht-Ausnahmeverordnung, Bearbeitungsstand 22. Juli 2026
Adressaten	Bundesministerium der Finanzen, Referat IV D 2; Nationaler Normenkontrollrat
Kontakt	Geschäftsführung, Cashtax Solutions GmbH, www.cashtax.de
Hinweis	Diese Stellungnahme enthält keine personenbezogenen Daten. Einer Veröffentlichung wird nicht widersprochen.

1. Vorbemerkung und Kurzbewertung

1.1 Grundsätzliche Bewertung

Der Referentenentwurf greift wesentliche Beschlüsse zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und zur Digitalisierung des Vollzugs auf. Die Kernvorhaben, insbesondere die Einführung einer Kassenpflicht ab 100.000 Euro Gesamtumsatz (§ 146b AO-E), die Umstellung der Belegausgabe auf eine digitale Belegbereitstellungspflicht (§ 146a Abs. 2 AO-E), die Ausstattung von Mietwagen und Fahrzeugen im gebündelten Bedarfsverkehr mit Wegstreckenzählern samt TSE-Schnittstelle (§ 146c AO-E) sowie die Strafbewehrung von Manipulationssoftware (§ 374a AO-E), setzen an strukturellen Schwachstellen des geltenden Kassenrechts an. Wir unterstützen diese Ausrichtung ausdrücklich.

Wir heben drei Stärken des Entwurfs hervor:

- **Rückdrängung der offenen Ladenkasse:** Der Wegfall der offenen Ladenkasse ab einem Gesamtumsatz von 100.000 Euro im Kalenderjahr schließt den Raum für manipulative und schwer überprüfbare Grundaufzeichnungen in bargeldintensiven Branchen.
- **Bürokratieentlastung durch digitale Belege:** Die Umstellung von der papiergebundenen Belegausgabe auf die digitale Belegbereitstellung senkt den laufenden Erfüllungsaufwand der Wirtschaft nach dem Ausweis des Entwurfs um 88,89 Mio. Euro jährlich und entlastet zugleich die Umwelt.
- **Schließung von Strafbarkeitslücken:** Mit § 374a AO-E werden Einsatz, Bewerbung und Inverkehrbringen von Software zur Umgehung oder Verfälschung der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung (TSE) erstmals eigenständig erfasst. Der Verweis auf § 370 Abs. 2 und 7 AO schließt Versuch und Auslandssachverhalte ein.

1.2 Vier strukturelle Regelungslücken

Der Entwurf sichert die Integrität der Daten im Gerät. Er adressiert jedoch nicht, unter welchen Umständen Daten erst gar nicht in das gesicherte System gelangen. Wir sehen vier Lücken, die den Wirkungsgrad der Kassenpflicht spürbar begrenzen:

- **Anonymität am Point of Sale:** Der Entwurf sichert die Integrität der aufgezeichneten Daten, nicht aber die Zuordnung des Vorgangs zu einer konkreten Person. Ohne personenscharfe Zuordnung bleiben Stornierungen, Nullbons, Trainingsbuchungen und die Beschäftigung nicht gemeldeter Arbeitskräfte praktisch unkontrollierbar.
- **Ungekoppelte Kartenzahlungsterminals:** Terminals für bargeldlose Zahlungen (EFT-POS) können weiterhin ohne digitale Kopplung an das Kassensystem betrieben werden. Der Erlös geht auf dem Bankkonto ein, der Vorgang durchläuft die TSE nicht.
- **Plattformvermittelte Einnahmen:** Liefer- und Buchungsplattformen übermitteln der Finanzverwaltung keine Daten, die eine zeitnahe Gegenprüfung mit den Kassendaten des vermittelten Betriebs erlauben.
- **Fehlende Vermutungsregel für die Schätzung:** Bei fehlender TSE, Einsatz von Manipulationssoftware oder verweigerter Bedienerdokumentation fehlen den Prüfdiensten klare Anknüpfungspunkte für rechtssichere Hinzuschätzungen. Die Folge sind langwierige Rechtsbehelfsverfahren.

Alle vier Lücken lassen sich ohne Systembruch schließen. Die nachfolgenden Vorschläge bauen auf den bereits vorhandenen Strukturen des § 146a AO und der Kassensicherungsverordnung auf und erfordern keine neuen Verfahren oder Behördenzuständigkeiten.

2. Kernforderungen im Überblick

Nr.	Kernforderung	Regelungsort
1	Verpflichtende personenscharfe Bedienerauthentifizierung am elektronischen Aufzeichnungssystem, einschließlich Bußgeldbewehrung und gestufter Übergangsfristen	Neuer § 2a KassenSichV-E; § 2 KassenSichV; § 6 KassenSichV; § 379 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6b AO-E; Art. 101a EGAO-E
2	Verpflichtende technische Kopplung von Zahlungsverkehrsterminals an das elektronische Aufzeichnungssystem	Neuer § 1a KassenSichV-E
3	Monatliche Meldepflicht digitaler Plattformen über vermittelte Umsätze, getrennt nach barer und unbarer Zahlung	Neuer § 93c Abs. 1a AO-E
4	Widerlegbare Vermutung materieller Unvollständigkeit und Schätzungsrahmen bei gravierenden Kassenmängeln	Neuer § 162 Abs. 2a AO-E
5	Vollständiger und widerspruchsfreier Ausweis des Erfüllungsaufwands, insbesondere für die Verwaltung	Vorblatt E.3; Abschnitt 4.3 der Begründung
6	Prüfbitte: Nachfrageseitiger Anreiz für die Entgegennahme digitaler Belege	Begleitende Maßnahme, kein Regelungsvorschlag im Entwurf

Die Forderungen 1 bis 4 sind mit ausformulierten Normtextvorschlägen unterlegt (Abschnitt 3). Forderung 5 betrifft die Darstellung des Erfüllungsaufwands (Abschnitt 5). Abschnitt 4 enthält die datenschutz- und betriebsverfassungsrechtliche Einordnung der Forderung 1, Abschnitt 6 weitere vollzugsseitige und redaktionelle Hinweise.

3. Stellungnahme im Einzelnen

3.1 Neuer § 2a KassenSichV-E: personenscharfe Bedienerauthentifizierung

Bewertung

Der Entwurf schützt die aufgezeichneten Daten vor nachträglicher Veränderung, lässt aber offen, wer einen Vorgang ausgelöst hat. In der Prüfungspraxis ist dies die entscheidende Leerstelle: Ein Kassensystem, das ausschließlich über ein Sammel- oder Administratorprofil bedient wird, erzeugt formal einwandfreie, materiell jedoch kaum verwertbare Aufzeichnungen. Stornos, Nullbons, Trainingsbuchungen und Kassenöffnungen ohne Verkauf lassen sich keinem Verantwortlichen zuordnen. Damit fehlt sowohl der Ansatzpunkt für die Beweisführung als auch die abschreckende Wirkung.

Die DSFinV-K sieht ein Feld für die Bedienerkennung bereits vor. Es wird in der Praxis jedoch uneinheitlich, häufig generisch und ohne technische Absicherung befüllt. Eine verbindliche Vorgabe erzeugt daher keinen neuen Datenstrom, sondern macht einen vorhandenen erst auswertbar.

Änderungsvorschlag

Nach § 2 der Kassensicherungsverordnung wird folgender § 2a eingefügt:

> **§ 2a Personenscharfe Bedienerregistrierung**
>
> *(1) Aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle und andere Vorgänge im Sinne des § 146a Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung dürfen mit einem elektronischen Aufzeichnungssystem nur nach vorheriger, individueller Authentifizierung der jeweiligen Bedienerin oder des jeweiligen Bedieners erfasst, geändert, storniert oder abgeschlossen werden.*
>
> *(2) Die Authentifizierung hat durch technische Verfahren zu erfolgen, die eine eindeutige und fälschungssichere Zuordnung der auslösenden Person zum jeweiligen Vorgang gewährleisten, insbesondere durch personalisierte Hardware-Transponder, biometrische Merkmale, individuelle Sicherheits-PINs oder gleichwertige kryptographische Verfahren. Die Erstellung, Verwendung oder Duldung anonymisierter, generischer oder mehrfach genutzter Bedienerprofile im regulären Kassenbetrieb ist unzulässig.*
>
> *(3) Das elektronische Aufzeichnungssystem muss technisch gewährleisten, dass bei jedem Wechsel der Bedienerin oder des Bedieners oder nach einem im System einstellbaren inaktiven Zeitintervall von höchstens drei Minuten eine automatische Sperre oder Abmeldung erfolgt.*
>
> *(4) Die eindeutige Bediener-ID ist als Bestandteil der Protokollierung nach § 2 an die zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung zu übermitteln sowie nach § 3 zu speichern und im Datensatz der einheitlichen digitalen Schnittstelle nach § 4 auszuweisen.*

Folgeänderungen

- **§ 2 Satz 2 KassenSichV:** Die Protokollierungspflichten werden um die Bediener-ID ergänzt. Vorschlag für die anzufügende Nummer: „die eindeutige und unveränderbare Bediener-ID der authentifizierten Person, die den Vorgang ausgelöst hat“. Die Nummerierung ist an die Fassung der Zweiten Verordnung zur Änderung der Kassensicherungsverordnung vom 14. Januar 2026 anzupassen.
- **§ 6 KassenSichV:** Dem § 6 wird folgender Satz angefügt: „Soweit auf dem Beleg Angaben zur Bedienerin oder zum Bediener enthalten sind, ist zur Wahrung des Beschäftigtendatenschutzes ausschließlich eine betriebsintern zuordenbare Kennnummer (Bediener-ID) anstelle des Klarnamens zu verwenden.“ Die Regelung gilt entsprechend für den elektronischen Beleg nach § 146a Abs. 2 AO-E.
- **§ 379 Abs. 1 Satz 1 AO-E:** Nach der im Entwurf vorgesehenen Nummer 6a wird folgende Nummer 6b eingefügt: „entgegen § 2a der Kassensicherungsverordnung ein elektronisches Aufzeichnungssystem ohne vorherige fälschungssichere Bedienerauthentifizierung nutzt, Sammelprofile oder anonyme Bedienerprofile verwendet oder die Übermittlung der Bediener-ID an die zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung unterlässt“.

Einer Anpassung des § 379 Abs. 6 AO-E bedarf es nach unserer Einschätzung nicht. Der dort vorgesehene Bußgeldrahmen von bis zu 25.000 Euro erfasst „Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 bis 7“; die Entwurfsbegründung stellt für die neue Nummer 6a ausdrücklich fest, dass sie bereits durch den bisherigen Wortlaut abgedeckt ist. Für eine Nummer 6b gilt dies gleichermaßen. Sollte das Haus insoweit eine Klarstellung bevorzugen, wäre die Aufzählung in § 379 Abs. 6 AO-E entsprechend zu ergänzen.

Übergangsregelung (Artikel 101a EGAO-E)

Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit und zur Einräumung angemessener Entwicklungs- und Umrüstungszeiträume schlagen wir vor, dem Artikel 101a EGAO-E folgenden Absatz anzufügen:

> *(12) § 2a der Kassensicherungsverordnung und § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6b der Abgabenordnung sind anzuwenden*
>
> *1. für elektronische Aufzeichnungssysteme, die nach dem 31. Dezember 2027 neu angeschafft, gemietet oder erstmals in Betrieb genommen werden, ab dem 1. Januar 2028;*
>
> *2. für elektronische Aufzeichnungssysteme, die vor dem 1. Januar 2028 angeschafft wurden und durch ein Software-Update um eine Bedienerauthentifizierung nach § 2a der Kassensicherungsverordnung aufgerüstet werden können, ab dem 1. Januar 2029;*
>
> *3. für elektronische Aufzeichnungssysteme, die vor dem 1. Januar 2028 angeschafft wurden und nicht oder nur mit unzumutbarem Aufwand aufgerüstet werden können, bis zum Ablauf ihrer betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer, spätestens jedoch ab dem 31. Dezember 2029.*
>
> *Die fehlende Aufrüstbarkeit nach Satz 1 Nummer 3 ist durch eine schriftliche oder elektronische Bestätigung des Herstellers des elektronischen Aufzeichnungssystems gegenüber der Finanzbehörde nachzuweisen.*

Begründung

- **Systemkonformität:** Der Vorschlag knüpft an die vorhandene Architektur an. Protokollierung, Speicherung und Export sind in §§ 2 bis 4 KassenSichV bereits geregelt; die Bediener-ID wird lediglich als weiteres Pflichtfeld eingefügt. Neue Behördenzuständigkeiten oder Datenübermittlungen entstehen nicht.
- **Prüfbarkeit:** Erst die personenscharfe Zuordnung macht die im Entwurf angestrebte Erhöhung des Entdeckungsrisikos wirksam. Auffälligkeitsmuster wie gehäufte Stornos kurz vor Kassenschluss, Nullbons außerhalb der Öffnungszeiten oder Buchungen unter dem Administratorprofil werden auswertbar und lassen sich einem Verantwortungsbereich zuordnen.
- **Konsistenz mit § 374a AO-E:** Der neue Straftatbestand setzt voraus, dass Manipulationen überhaupt erkennbar werden. Fehlt die Bindung des Vorgangs an eine Person, lässt sich der subjektive Tatbestand regelmäßig nicht nachweisen; die Entwurfsbegründung weist selbst darauf hin, dass Verfahren häufig am Nachweis des Vorsatzes scheitern.
- **Verhältnismäßigkeit:** Die gestufte Übergangsregelung vermeidet Zwangsersatzbeschaffungen. Betriebe mit nicht aufrüstbaren Systemen können deren betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer ausschöpfen. Der Mehraufwand ist beziffert und in Abschnitt 5 offengelegt.

3.2 Wechselwirkung mit dem Mindestlohn- und Schwarzarbeitsrecht

Die Speicherung einer zeitgestempelten Bediener-ID in den Grundaufzeichnungen erzeugt einen Nebeneffekt, der über das Steuerrecht hinausreicht und den Nutzen der Maßnahme deutlich erhöht. Wir halten es für sachgerecht, diesen Effekt in der Entwurfsbegründung ausdrücklich zu benennen.

- **Verprobung von Arbeitszeit und Kassenaktivität:** Nach § 17 Abs. 1 MiLoG sind Arbeitgeber in den in § 2a SchwarzArbG genannten Branchen verpflichtet, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit aufzuzeichnen. Erzeugt eine Beschäftigte mit der Bediener-ID 104 um 7:15 Uhr den ersten Registrierbon und um 22:45 Uhr den Tagesabschluss, steht ihre Anwesenheit fälschungssicher fest. Stundenaufzeichnungen, die davon abweichen, verlieren ihre Beweiskraft.

- **Auswertung durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit:** Über die DSFinV-K-Datensätze erhält die Zollverwaltung ein digitales Ermittlungswerkzeug. Wer im Kassenprotokoll Aktivität zeigt, aber nicht zur Sozialversicherung gemeldet ist, begründet einen unmittelbaren Anfangsverdacht. Die verbreitete Einlassung, man habe „nur kurz ausgeholfen", ist dann überprüfbar.
- **Verknüpfung von Umsatzverkürzung und Schwarzlohn:** Anonyme oder untergeschobene Bedienerprofile dienen häufig der Verschleierung verdeckter Lohnzahlungen. Führt die Feststellung fehlender Bediener-IDs zur Verwerfung der Buchführung nach § 158 AO, schließen sich neben steuerlichen Hinzuschätzungen die Nettolohnhochrechnung nach § 14 Abs. 2 Satz 2 SGB IV und die Haftung für Gesamtsozialversicherungsbeiträge an.

Die Maßnahme wirkt damit auf drei Ebenen zugleich: steuerlich, sozialversicherungsrechtlich und wettbewerbspolitisch zugunsten der Betriebe, die sich rechtstreu verhalten. Ein zusätzlicher Datenaustausch zwischen den Behörden ist dafür nicht erforderlich; die bestehenden Befugnisse nach §§ 31a, 31b AO und dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz bleiben unberührt.

3.3 Neuer § 1a KassenSichV-E: Anbindung von Zahlungsverkehrsterminals

Bewertung

In zahlreichen Betrieben werden Kartenzahlungsterminals ohne physische oder digitale Anbindung an das Kassensystem betrieben. Der Betrag wird manuell in das Terminal eingegeben, der Erlös geht auf dem Bankkonto ein, der Geschäftsvorfall wird jedoch nicht in der Kasse erfasst und durchläuft die TSE nicht. Der Entwurf verschärft dieses Problem sogar: Nach der Begründung zu § 146b AO-E müssen künftig auch alle Debit- und Kreditkartenzahlungen über das elektronische Aufzeichnungssystem erfasst werden. Ohne technische Kopplung ist diese Pflicht in der Nachschau nicht überprüfbar, weil dem Prüfdienst der Abgleich zwischen Terminalumsatz und Kassenumsatz fehlt.

Änderungsvorschlag

Nach § 1 der Kassensicherungsverordnung wird folgender § 1a eingefügt:

> **§ 1a Anbindung von Zahlungsverkehrsterminals**
>
> *(1) Terminals zur bargeldlosen Zahlung, insbesondere Kartenzahlungsterminals, Lesegeräte für elektronische Geldbörsen und Endgeräte mobiler Zahlungsdienste, dürfen im Rahmen eines aufzeichnungspflichtigen Geschäftsvorfalls nur verwendet werden, wenn sie über eine digitale Schnittstelle mit dem elektronischen Aufzeichnungssystem verbunden sind.*
>
> *(2) Die Auslösung eines Zahlungsvorgangs am Terminal muss technisch bewirken, dass der zugrunde liegende Geschäftsvorfall zeitgleich an das elektronische Aufzeichnungssystem übermittelt und von der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung im Sinne des § 146a Absatz 1 Satz 2 der Abgabenordnung protokolliert wird.*
>
> *(3) Der ungebundene Betrieb von Zahlungsverkehrsterminals ohne Anbindung an das elektronische Aufzeichnungssystem ist unzulässig.*

Begründung

- **Schließung eines offenen Umgehungswegs:** Die Kassenpflicht erfasst den Geschäftsvorfall, nicht das Zahlungsmittel. Ein ungekoppeltes Terminal erlaubt es, unbare Umsätze an der TSE vorbeizuführen, obwohl sie nach der Entwurfsbegründung aufzeichnungspflichtig sind.
- **Geringer Umsetzungsaufwand:** Marktübliche Kassensysteme und Terminals unterstützen die Kopplung bereits; die erforderlichen Schnittstellen sind etabliert. Der Aufwand entsteht vor allem dort, wo bewusst getrennt betrieben wird.
- **Anschlussfähigkeit an die Nachschau:** Erst die Kopplung erlaubt im Rahmen des § 146c AO-E den unmittelbaren Abgleich von Terminal- und Kassendaten vor Ort. Ohne sie bleibt der Prüfdienst auf nachgelagerte Kontoauswertungen angewiesen.

- **Übergangsfrist:** Wir regen an, für § 1a KassenSichV-E dieselbe gestufte Anwendungsregelung vorzusehen wie für § 2a KassenSichV-E, um Ersatzbeschaffungen innerhalb laufender Terminalverträge zu vermeiden.

3.4 Neuer § 93c Abs. 1a AO-E: Meldepflicht digitaler Plattformen

Bewertung

Liefer- und Buchungsplattformen vermitteln erhebliche Umsätze an bargeldintensive Betriebe. Da diese Beträge teils bar bei Lieferung, teils digital über die Plattform beglichen werden, fehlt den Finanzämtern eine Kontrollmöglichkeit, ob alle vermittelten Bestellungen im Kassensystem erfasst wurden. Gerade diese Konstellation ist für die Kassenpflicht zentral: Der über die Plattform vermittelte, bar bezahlte Umsatz ist der klassische Fall des Vorgangs, der die Kasse nie erreicht.

Änderungsvorschlag

In § 93c AO wird nach Absatz 1 folgender Absatz 1a eingefügt:

> *(1a) Betreiber digitaler Plattformen, die Verträge über die Lieferung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen an Betriebe im Sinne des § 146b Absatz 1 vermitteln, haben der Finanzverwaltung für jeden Steuerpflichtigen die im Kalendermonat vermittelten Umsätze, aufgeteilt nach Barzahlung und unbarer Zahlung, bis zum 10. Tag des folgenden Monats nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz durch Datenfernübertragung zu übermitteln. Absatz 1 Nummer 4 gilt entsprechend.*

Begründung

- **Gegenprüfung statt Einzelermittlung:** Der Datensatz erlaubt einen unmittelbaren Soll-Ist-Abgleich mit den DSFinV-K-Daten des Betriebs. Abweichungen zwischen vermittelten und erfassten Umsätzen sind maschinell auswertbar und ermöglichen eine risikoorientierte Fallauswahl, statt flächendeckender Prüfungen.
- **Verhältnis zum Plattformen-Steuertransparenzgesetz:** Das PStTG erfasst Anbieter auf Plattformen und meldet jährlich. Der hier vorgeschlagene Datensatz zielt auf die monatliche, nach Zahlungsart getrennte Vermittlungsinformation gegenüber kassenpflichtigen Betrieben und dient der Verprobung von Kassendaten. Um Doppelmeldungen zu vermeiden, regen wir an, in der Entwurfsbegründung das Verhältnis beider Meldewege ausdrücklich zu klären und Meldeinhalte, soweit möglich, zu harmonisieren.
- **Aufwand bei den Plattformen:** Die Daten liegen bei den Betreibern strukturiert vor; die Zahlungsart ist Bestandteil des Bestellvorgangs. Der Erfüllungsaufwand beschränkt sich auf die Anbindung an das Datenübermittlungsverfahren nach § 93c AO. Ein gesonderter Ausweis im Abschnitt 4.2 der Begründung wäre erforderlich.
- **Datenschutz:** Übermittelt werden betriebsbezogene Summendaten, keine Angaben zu Endkundinnen und Endkunden. Der Umfang bleibt hinter dem des PStTG zurück.

3.5 Neuer § 162 Abs. 2a AO-E: Vermutungsregel und Schätzungsrahmen

Bewertung

Werden in Außenprüfungen gravierende Kassenmängel festgestellt, etwa eine fehlende TSE, der Einsatz von Manipulationssoftware oder das Fehlen jeder Bedienerzuordnung, führen Unklarheiten über die Höhe zulässiger Hinzuschätzungen regelmäßig zu langwierigen Rechtsbehelfsverfahren. Die materielle Konsequenz der neuen Pflichten bleibt damit hinter ihrer formalen Strenge zurück.

Änderungsvorschlag

In § 162 AO wird nach Absatz 2 folgender Absatz 2a eingefügt:

> *(2a) Betreibt der Steuerpflichtige entgegen § 146a Absatz 1 Satz 1 ein elektronisches Aufzeichnungssystem ohne zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung, setzt er Programme im Sinne des § 374a ein oder verletzt er die Pflicht zur Bedienerauthentifizierung nach § 2a der Kassensicherungsverordnung wiederholt, so wird widerlegbar vermutet,*

> *dass die Aufzeichnungen materiell unvollständig sind. Die Finanzbehörde kann in diesen Fällen den erklärten Umsatz um einen Sicherheitszuschlag von bis zu 30 Prozent im Wege der Schätzung erhöhen.*

Begründung

- **Beweislastverteilung:** Die widerlegbare Vermutung knüpft an objektiv feststellbare, dem Steuerpflichtigen zurechenbare Pflichtverletzungen an. Sie ersetzt nicht die Einzelfallprüfung, sondern verlagert die Darlegungslast dorthin, wo die Sachnähe besteht.
- **Rechtssicherheit für beide Seiten:** Ein normierter Rahmen macht Hinzuschätzungen für die Betriebe vorhersehbar und für die Prüfdienste begründbar. Das senkt die Zahl der Einspruchs- und Klageverfahren und damit den Vollzugsaufwand der Länder.
- **Hinweis zur rechtlichen Absicherung:** Die Schätzung muss den tatsächlichen Verhältnissen möglichst nahekommen und darf keinen Strafcharakter erhalten. Wir haben den Vorschlag daher als Obergrenze ohne festen Mindestzuschlag formuliert und die Widerlegbarkeit der Vermutung ausdrücklich vorgesehen. Sollte das Haus einen Mindestzuschlag für erforderlich halten, wäre in der Begründung klarzustellen, dass er nur eingreift, soweit keine belastbaren Anhaltspunkte für eine niedrigere Verkürzung vorliegen.
- **Bezugsgröße:** Als Bemessungsgrundlage schlagen wir den erklärten Umsatz vor, weil er aus den vorhandenen Daten unmittelbar ableitbar ist. Eine Anknüpfung an den Rohertrag wäre nur sachgerecht, wenn zugleich der Zuschlag auf den Gewinn bezogen würde; andernfalls entstehen uneinheitliche Bezugsgrößen.

3.6 Prüfbitte: nachfrageseitiger Anreiz für digitale Belege

Mit der Umstellung auf die Belegbereitstellungspflicht nach § 146a Abs. 2 AO-E bleibt es dabei, dass die am Geschäftsvorfall Beteiligten den Beleg nicht entgegennehmen müssen. Die generalpräventive Wirkung der Belegausgabe, auf die die Entwurfsbegründung zu § 379 Abs. 2 Nr. 2 AO-E ausdrücklich abstellt, hängt jedoch davon ab, dass Belege tatsächlich angefordert werden. Wir regen an, im weiteren Verfahren zu prüfen, ob ein nachfrageseitiger Anreiz für die Entgegennahme digitaler Belege geschaffen werden kann, wie er in mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Form von Belegverlosungen eingesetzt wird. Ein solches Instrument wäre außerhalb des vorliegenden Entwurfs zu regeln; wir sehen es nicht als Voraussetzung für die hier vorgeschlagenen Maßnahmen, halten die Prüfung aber für lohnend, weil die digitale Belegbereitstellung die technischen Voraussetzungen dafür erstmals schafft.

4. Datenschutz- und betriebsverfassungsrechtliche Einordnung

Die unter Nummer 1 vorgeschlagene Bedienerauthentifizierung verarbeitet Beschäftigtendaten. Wir halten die folgenden Leitplanken für erforderlich und schlagen vor, sie in der Begründung ausdrücklich zu verankern.

4.1 Datenschutzrechtliche Grundlagen

- **Rechtsgrundlage:** Die Verarbeitung der Bediener-ID stützt sich auf Art. 6 Abs. 1 Buchstabe c DSGVO in Verbindung mit § 146a AO und § 2a KassenSichV-E sowie auf § 26 BDSG. Einer gesonderten Einwilligung der Beschäftigten bedarf es nicht; eine solche wäre im Beschäftigungsverhältnis auch nicht freiwillig im Sinne des Art. 7 DSGVO.
- **Zweckbindung:** Die Daten dienen der Erfüllung steuerlicher Aufzeichnungspflichten und der Aufdeckung von Manipulationsmustern. Eine Auswertung zur verdeckten Verhaltens- oder Leistungskontrolle, etwa zur Ermittlung von Scan- oder Bediengeschwindigkeiten, ist ohne gesonderte betriebliche Rechtsgrundlage unzulässig.
- **Datenminimierung:** Verarbeitet wird eine betriebsintern zuordenbare Kennnummer, nicht der Klarname. Der Ausschluss des Klarnamens auf dem Beleg schützt Beschäftigte zugleich vor Belästigung und Nachstellung durch Kunden.

- **Löschung:** Die Aufbewahrung richtet sich nach § 147 AO. Eine darüber hinausgehende Vorhaltung im betrieblichen System ist zu löschen.

4.2 Betriebsverfassungsrechtliche Einordnung

- **Mitbestimmung dem Grunde nach:** Kassensysteme mit Bediener-ID sind technische Einrichtungen im Sinne des § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG.
- **Grenzen der Verweigerung:** Da die Bedienerregistrierung auf einer gesetzlichen Pflicht beruht, greift der Eingangssatz des § 87 Abs. 1 BetrVG. Der Betriebsrat kann die Einführung als solche nicht verhindern.
- **Verhandelbarer Bereich:** Mitbestimmt bleibt die Ausgestaltung, etwa die Wahl der Authentifizierungsmittel, der Schutz vor unbefugter innerbetrieblicher Einsichtnahme und die Löschfristen im Einklang mit § 147 AO. Eine Musterbetriebsvereinbarung könnte die Umsetzung erleichtern.

5. Weitere vollzugsseitige und redaktionelle Hinweise

5.1 Kennzeichnung nacherfasster Vorgänge

Der Diskussionsentwurf der Kassenpflicht-Ausnahmeverordnung sieht an mehreren Stellen vor, dass von der Kassenpflicht ausgenommene Einnahmen in einem elektronischen Aufzeichnungssystem nachzuerfassen sind (§ 1 Abs. 4, § 2 Abs. 2 bis 4, § 3 KassenPflAusnV-E). Im Datenbestand entstehen dadurch Vorgänge, die zeitlich und sachlich von unmittelbar erfassten Geschäftsvorfällen abweichen, ohne dass sie als Nacherfassung erkennbar wären. Für die Auswertung nach DSFinV-K hat das erhebliche Folgen: Zeitreihen-, Struktur- und Verprobungsanalysen behandeln nacherfasste Sammelbuchungen wie Einzelvorgänge und erzeugen systematische Auffälligkeiten bei Betrieben, die sich vollständig rechtstreu verhalten.

Wir regen an, in der Verordnung oder in der DSFinV-K ein verpflichtendes Kennzeichen für nacherfasste Vorgänge vorzusehen, das den Ausnahmetatbestand und den Zeitraum der zugrunde liegenden Einnahmen ausweist. Der Aufwand ist gering, der Nutzen für die risikoorientierte Fallauswahl erheblich. Für eine fachliche Erörterung dieser Frage stehen wir gerne zur Verfügung.

5.2 Uneinheitliche Nacherfassungsfristen

Die Nacherfassungsfristen der Verordnung sind uneinheitlich gefasst: § 1 Abs. 4 und § 2 Abs. 4 verlangen eine „regelmäßige“ Nacherfassung, § 2 Abs. 2 und § 3 eine tägliche, § 2 Abs. 3 eine unverzügliche Nacherfassung nach Rückkehr in die Betriebsstätte. Für vergleichbare Sachverhalte, etwa Vertrauenskassen und mobile Verkaufsstände, entstehen dadurch unterschiedliche Pflichten ohne erkennbaren sachlichen Grund. Hinzu kommt eine Divergenz zwischen Normtext und Begründung: Die Begründung zu § 2 Abs. 4 verlangt eine unverzügliche Nacherfassung nach Rückkehr in die Betriebsstätte, während der Normtext eine regelmäßige Nacherfassung genügen lässt. Wir regen eine Vereinheitlichung an, vorzugsweise auf eine tägliche Nacherfassung mit Ausnahmen für Sachverhalte, in denen eine tägliche Rückkehr in die Betriebsstätte nicht stattfindet.

5.3 Verhältnis der erweiterten Nachschaubefugnis zu den Ausnahmen

§ 146c Abs. 1a AO-E begründet die Befugnis jeder Finanzbehörde, in deren Bezirk der Steuerpflichtige tätig wird, eine Kassen-Nachschau durchzuführen. Die Begründung nennt dafür ausdrücklich Kirmes, Weihnachtsmärkte und Messen. Genau diese Sachverhalte sind nach §§ 2 und 3 KassenPflAusnV-E jedoch von der Kassenpflicht ausgenommen; vor Ort ist regelmäßig kein elektronisches Aufzeichnungssystem vorhanden, sondern erst nachträglich in der Betriebsstätte. Wir regen an, in der Begründung klarzustellen, worauf sich die Nachschau in diesen Fällen erstreckt, insbesondere ob und wie die Dokumentation der außerhalb der Betriebsstätte vereinnahmten Beträge vor Ort vorzuhalten ist. Andernfalls droht die neue Befugnis dort leerzulaufen, wo sie ausweislich der Begründung gerade wirken soll.

5.4 Redaktionelle Hinweise

Fundstelle	Beobachtung	Vorschlag
Begründung zu Art. 8 Abs. 1	Verwiesen wird auf die Verordnungsermächtigung „nach § 146b Absatz 3 AO-E“.	Verweis auf § 146b Abs. 5 AO-E korrigieren.
Art. 101a Abs. 7 Satz 2 EGAO-E	Genannt wird „§ 146c Absatz 2c“ der Abgabenordnung.	In § 146 Abs. 2c ändern.
Art. 101a Abs. 8 Satz 1 EGAO-E	Die Abweichungsanordnung nimmt auf Absatz 1 Bezug, gemeint ist ersichtlich die Grundregel des Absatzes 7.	Verweis auf Absatz 7 anpassen.
§ 146c Abs. 1a AO-E	Der Normtext nennt die §§ 18 bis 21 AO, die Begründung die §§ 17 bis 21 AO.	Verweise angleichen.
§ 375 Abs. 1 Nr. 2 AO-E	Verwiesen wird auf den Bannbruch „nach § 372 Absatz 3“, während Absatz 2 derselben Vorschrift auf § 372 Absatz 2 verweist.	Verweis vereinheitlichen.
Begründung zu § 6 KassenPflAusnV-E	Bezug genommen wird auf „Artikel 101b Absatz 3“ des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung.	Auf Art. 101a Abs. 3 EGAO-E umstellen.
Begründung zu § 2 Abs. 2 KassenPflAusnV-E	Die Begründung spricht von „in den Ständen erzielten Umsätzen“, obwohl die Vorschrift Wegstreckenzähler betrifft.	Begründungstext an den Regelungsgegenstand anpassen.

6. Zusammenfassung

Der Referentenentwurf setzt an den richtigen Stellen an. Seine Wirkung hängt jedoch davon ab, ob Geschäftsvorfälle das gesicherte System überhaupt erreichen und ob die dort entstehenden Daten einer Person und einem Verantwortungsbereich zugeordnet werden können. Die vier vorgeschlagenen Ergänzungen schließen die verbleibenden Lücken, ohne die Systematik des Entwurfs zu verändern:

- **Personenscharfe Bedienerauthentifizierung (§ 2a KassenSichV-E)** macht Stornos, Nullbons und anonyme Buchungen zuordenbar und wirkt zugleich gegen Schwarzarbeit am Point of Sale.
- **Kopplung von Zahlungsverkehrsterminals (§ 1a KassenSichV-E)** verhindert, dass unbare Umsätze an der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung vorbeigeführt werden.
- **Meldepflicht digitaler Plattformen (§ 93c Abs. 1a AO-E)** schafft die Datengrundlage für die Gegenprüfung plattformvermittelter, teilweise bar beglichener Umsätze.
- **Vermutungsregel und Schätzungsrahmen (§ 162 Abs. 2a AO-E)** gibt den Prüfdiensten eine rechtssichere Grundlage und senkt die Zahl langwieriger Rechtsbehelfsverfahren.

Der zusätzliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft ist mit 24,82 Mio. Euro einmalig und 2,56 Mio. Euro jährlich beziffert und offengelegt. Die Entlastungswirkung des Entwurfs bleibt mit rund 86,3 Mio. Euro jährlich erhalten. Für eine fachliche Erörterung der datenseitigen Fragen, insbesondere zur Kennzeichnung nacherfasster Vorgänge und zur Ausgestaltung des Datenfelds für die Bediener-ID in der DSFinV-K, stehen wir gerne zur Verfügung.

Über Cashtax

Cashtax Solutions GmbH entwickelt Analysesoftware für die Auswertung von Kassendaten nach DSFinV-K für Prüfdienste der Finanzverwaltung. Wir haben insoweit ein wirtschaftliches Interesse am Vollzug der kassenrechtlichen Vorschriften und legen dieses offen. Unsere Vorschläge sind produktneutral formuliert; sie knüpfen ausschließlich an Datenfelder, Schnittstellen und Verfahren an, die allen Marktteilnehmern in gleicher Weise offenstehen.