

Positionspapier

Positionspapier zur Abschaffung der Belegausgabepflicht und Einführung einer Registrierkassenpflicht

Berlin, 26.06.2026

1. Erfahrungen des Handwerks mit der Belegausgabepflicht (§ 146a Abs. 2 Satz 2 AO)

Die vom Gesetzgeber aufgrund der mit der Belegausgabe einhergehenden Belastungen eingeräumte **Befreiungsmöglichkeit von der Pflicht zur Belegausgabe** nach § 146a Abs. 2 Satz 2 AO wird in der Praxis von den Finanzämtern kaum gewährt und **läuft faktisch ins Leere**. Die Belegausgabepflicht verursacht erheblichen administrativen und finanziellen Aufwand, der die ursprünglichen Schätzungen des Gesetzgebers um ein Vielfaches übersteigt.¹ Dies dokumentiert eine erhebliche wirtschaftliche Belastung der Betriebe durch die Pflicht zur Belegausgabe. Im Handwerk erfolgt die **Belegausgabe häufig in Papierform**. Die Belegausgabe in digitaler Form (z. B. durch QR-Code), bei der die (konkludente) Zustimmung des Kunden erforderlich ist, ist noch nicht in der Breite der Betriebe umgesetzt.

2. Bewertung des nicht veröffentlichten Referentenentwurfs und Forderungen des Handwerks

I. Belegausgabepflicht

Die Regierungsparteien haben sich im Koalitionsvertrag ausdrücklich geäußert: „Wir schaffen die Bonpflicht ab.“ Ein bisher nicht veröffentlichter Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kassenpflicht, zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und zur weiteren Digitalisierung des Steuerrechts, sieht jedoch keine Abschaffung, sondern eine Reform der Belegausgabepflicht vor. Zusätzlich soll der Verstoß gegen die Belegausgabepflicht sanktioniert werden. **Statt einer angekündigten Entlastung für die Betriebe drohen neue Bürokratiebelastungen und neue Sanktionen.**

¹ vgl. Evaluierungsbericht zum Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen (§§ 146a, 146b AO) vom November 2025.

Dieser Bruch des Koalitionsvertrags dürfte in unseren Betrieben auf erhebliches Unverständnis stoßen und ist nicht akzeptabel. Nach der Enttäuschung über die ausbleibende flächendeckende Stromsteuerentlastung wird die fehlende Abschaffung der Bonpflicht das Vertrauen in die Bundesregierung weiter schwächen.

I.1 Die Regierung sollte die angekündigte Entlastung durch die Abschaffung der Belegausgabepflicht umsetzen.

Der maßgebliche Baustein für die Manipulationssicherheit bei der Erfassung von Geschäftsvorfällen ist die ordnungsgemäße Implementierung der TSE. Jeder Geschäftsvorfall oder sonstiger Vorgang ist bereits ab Beginn durch die TSE zu protokollieren; ferner ist der Zeitpunkt der Beendigung des Vorgangs in der TSE zu protokollieren, beide Zeitpunkte sind von der TSE zur Verfügung zu stellen.

Eine fehlende Belegausgabe hat nicht automatisch zur Folge, dass Geschäftsvorfälle nicht erfasst oder Aufzeichnungen nachträglich manipuliert werden. **Die zentrale Sicherungsfunktion liegt damit bei der TSE und nicht primär beim Beleg.** Die Bedeutung der Belegausgabe liegt im Kern darin, dass hierdurch leichter nachprüfbar ist, ob der Geschäftsvorfall einzeln festgehalten, aufgezeichnet und durch die TSE gesichert wurde.²

Die nur **zweijährige Bagatellgrenze für Kleinbeträge** in Höhe von 30,00 Euro stellt aus Sicht des Handwerks lediglich eine **temporäre und begrenzte Entlastung** dar. Sie kann nur eine Rückfalloption sein, wenn die Belegausgabepflicht nicht abgeschafft wird.

I.2 Die Einführung einer verpflichtenden Belegbereitstellungspflicht zum 1. Januar 2029 führt zu neuem Bürokratieaufwand und potenziellen Konflikten mit dem europäischen Eichrecht. Daher sollte von einer solchen Verpflichtung Abstand genommen werden.

Der Referentenentwurf unterstellt, dass mit der Umstellung auf eine Belegbereitstellungspflicht keine nennenswerten Neuanschaffungen zu erwarten seien, da moderne Kassensysteme üblicherweise über Kundendisplays verfügen. Dies steht im Widerspruch zu den Ergebnissen der ZDH-Umfrage, die anlässlich des Evaluierungsberichtes des BZSt durchgeführt wurde.

Denn rund 27 Prozent der antwortenden Betriebe verwenden elektronische Registrierkassen, die vielfach keine digitale Belegbereitstellung, etwa via QR-Code, zulassen. Um die Anforderungen einer digitalen Belegbereitstellung zu erfüllen, müssten diese **Systeme ausgetauscht oder mit gesonderten Anzeigendisplays nachgerüstet** werden. Hinzu kommen in der Regel Kosten für ein Softwareupdate. Bei einer Neuinvestition in Kassen werden die Betriebe in leistungstärkere Kassensysteme investieren müssen, sodass mit erheblichen Anschaffungskosten zu rechnen ist.

Die geplante Belegbereitstellungspflicht in digitaler Form ab 2029 kollidiert zudem mit den **europarechtlichen Vorgaben des Eichrechts**, die nach derzeitiger Auslegung eine digitale Belegausgabe bei Kassen-Waagen-Systemen (insbesondere in Fleischereien) nicht zulassen. Das VG Osnabrück hat diese Sichtweise in zwei Urteilen bestätigt.³

² vgl. Gesetzesbegründung zu § 146a Abs. 2 Satz 1 AO, BT-Drs. 18/10667, S. 26; Beschluss des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen vom 23. September 2016, BR-Drs. 407/16, S. 3.

³ VG Osnabrück, Urteile vom 28. Juni 2023, Az. 1 A 52/22 und 1 A 68/22

Das Niedersächsische OVG hat in einem Berufungsverfahren die Frage, ob ein rein digitaler Bon mittels QR-Code anstelle eines physischen Bons den Anforderungen der Richtlinie 2014/31/EU genügt, dem EuGH vorgelegt;⁴ das Verfahren ist noch anhängig.⁵ Solange keine Entscheidung des EuGH vorliegt, führt eine nationale Pflicht zur digitalen Belegbereitstellung für Kassen-Waagen-Systeme zu **erheblicher Rechtsunsicherheit und potenziellen Konflikten mit dem europäischen Eichrecht**.

I.3 Keine Einführung einer Sanktionierung von Verstößen gegen die Belegausgabe- bzw. Belegbereitstellungspflicht.

Die Belegausgabepflicht dient einer effizienten Überprüfung, ob der Geschäftsvorfall einzeln festgehalten und aufgezeichnet wurde sowie die TSE durchlaufen hat. Die Einführung einer entsprechenden Sanktionierung lehnen wir ab. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der geplanten Verschärfung des Steuerstrafrechts (insbesondere § 374a AO-E). Kritisch sehen wir auch die vorgesehene maximale Höhe der Geldbuße (5.000 Euro), die in der Praxis schnell zu Bußgeldern in erheblicher Höhe führen können (z. B. wenn Verstöße bei mehreren Kassen eines Betriebes festgestellt werden).

Die vom Gesetzgeber aufgrund der mit der Belegausgabe einhergehenden Belastungen eingeräumte **Befreiungsmöglichkeit von der Pflicht zur Belegausgabe** nach § 146a Abs. 2 Satz 2 AO wird in der Praxis von den Finanzämtern kaum gewährt und **läuft faktisch ins Leere**.

II. Registrierkassenpflicht

II.1 Der Anwendungszeitpunkt der Kassenpflicht ist in der Praxis nicht umsetzbar und muss verschoben werden.

Der Zeitpunkt 1. Januar 2027 für die Registrierkassenpflicht ist zu ambitioniert. Es kann den Betrieben nicht zugemutet werden im Weihnachtsgeschäft einen tiefergehenden Eingriff in die betrieblichen Prozesse vorzunehmen. Die Betriebe müssen diverse Faktoren im Rahmen einer Investitionsentscheidung berücksichtigen. Dazu gehören auch die Auswirkungen der E-Rechnungspflicht auf die Umsetzbarkeit in einem Kassensystem und zum anderen die geplante DSFinVK 3.0, welche zum 1. Januar 2029 in Kraft treten soll.

Wir halten es für sehr unwahrscheinlich, dass zu beiden Maßnahmen bis zum geplanten Inkrafttreten der Registrierkassenpflicht am 1. Januar 2027 alle Fragen abschließend geklärt sind. In der Regel wird in der Umsetzung die Beauftragung eines Kassen- oder IT-Dienstleisters erforderlich. Daher ist ein **Inkrafttreten frühestens zum 1. Januar 2028** sachgerecht.

II.2 Die Kassenpflicht muss verhältnismäßig und praxistauglich umgesetzt werden.

Kritisch ist zudem der **weite Anwendungsbereich für die geplante Kassenpflicht** einzuordnen. Zwar sieht der § 146b Abs. 3 AO-E vor, dass die Finanzverwaltung nach § 148 AO nach pflichtgemäßem Ermessen eine **Befreiung von der Kassenpflicht** erteilen kann, jedoch haben die Erfahrungen bei der Belegausgabepflicht gezeigt, dass diese in der Praxis häufig ins Leere läuft.

⁴ Niedersächsische OVG, Beschluss vom 1. Juli 2025, Az. 7 LB 70/24

⁵ EuGH, Az. C-453/2

Bisher liegen noch keine Erkenntnisse vor, welche Ausnahmen von der Kassenpflicht vorgesehen werden sollen. Eine Orientierung an Ausnahmekatalogen anderer europäischer Länder mit einer Kassenpflicht scheint hierzu sachgerecht. Klar ist auch: An der im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Umsatzgrenze darf nicht gerüttelt werden. Auch perspektivisch nicht.

III. Akzeptanzpflicht digitale Zahlungsoption

Sollte die Regierung an der im Koalitionsvertrag vereinbarten Einführung einer Akzeptanzpflicht von digitalen Zahlungsoptionen festhalten, sollte dies im Referentenentwurf ergänzt werden. Eine Einführung mit einem weiteren Gesetz ist nicht sachdienlich, da Kassenneuinvestitionen somit direkt wieder entwertet werden könnten. Auch darf durch die Akzeptanzpflicht die Möglichkeit zur Führung einer sog. offenen Ladenkasse nicht in Gänze abgeschafft werden.

IV. Kostenaufwand der Betriebe

Die Umsetzung der Kassenpflicht ist mit erheblichem Aufwand verbunden (insbesondere Kosten für Hardware, zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung, Software, Einrichtung und Inbetriebnahme, Schulung von Mitarbeitenden, Beratung). Die im Referentenentwurf geschätzten Anschaffungskosten für ein „günstiges Modell“ einer stationären Kasse in Höhe von 575 Euro (Mittelwert), sind zu gering und nicht geeignet, um den tatsächlichen Erfüllungsaufwand realitätsgerecht abzubilden. Zu bedenken ist, dass in der Zukunft leistungstärkere Kassensysteme eingesetzt werden müssen, da diese nicht nur eine digitale Belegbereitstellung, sondern auch die Anforderungen einer neuen DSFinV-K 3.0 und der E-Rechnung erfüllen müssen.

Die Betriebe brauchen eine finanzielle Unterstützung, z. B. in Form einer gesonderten Abschreibungsregelung oder eines Förderprogramms.

Ansprechpartnerin: Daniela Jope
Bereich: Steuer- und Haushaltspolitik
+49 30 20619-294
jope@zdh.de · www.zdh.de

Herausgeber:
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.
Haus des Deutschen Handwerks
Anton-Wilhelm-Amo-Straße · 10117 Berlin
Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 6 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland.
Mehr unter www.zdh.de