Deutscher Bundestag **Drucksache 21/8867**

21. Wahlperiode 02.11.2026

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung von Kassenaufzeichnungen und zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung sowie zur weiteren Digitalisierung handels- und steuerrechtlicher Aufzeichnungen

A. Problem und Ziel

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD wurde vereinbart, die Bekämpfung von Steuerhinterziehung zu stärken. Denn die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und ein wirksamer Steuervollzug sind für die Sicherung der Einnahmen sowie die Handlungsfähigkeit des Staates unerlässlich und gewährleisten zugleich einen fairen Wettbewerb zwischen den redlichen Unternehmen.

Erfahrungen aus der Praxis haben gezeigt, dass noch sogenannte offene Ladenkassen eingesetzt werden. Es handelt sich dabei um Kassen, die ohne elektronische Aufzeichnungssysteme geführt werden. Gerade in bargeldintensiven Branchen besteht durch den Einsatz von offenen Ladenkassen die vereinfachte sowie die schwerer aufzuklärende und nachzuweisende Möglichkeit, dass Umsätze nicht in voller Höhe erklärt werden.

Aufgrund dessen besteht beim Einsatz offener Ladenkassen ein gesteigertes Risiko der nicht ordnungsgemäßen Erfassung von Einnahmen und damit von Steuerhinterziehung.

Um den gesetzlichen Regelungen zu den Aufzeichnungspflichten Rechnung zu tragen, sind weitere Sanktionsmöglichkeiten und eine Stärkung der Ermittlungsbefugnisse der Finanzbehörden erforderlich.

Dieser Entwurf steht im Kontext der gefährdeten rechtzeitigen Erreichung der Ziele der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015 „Transformation unserer Welt: die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ und trägt zur Erreichung der Zielvorgabe 16.6 bei, leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen.

B. Lösung; Nutzen

Das Risiko der nicht richtigen Erfassung von Einnahmen und damit einer eventuell einhergehenden Steuerhinterziehung soll durch die Schaffung einer Kassenpflicht ab einem Gesamtumsatz von 100 000 Euro verringert werden. Denn bei einem verpflichtenden Einsatz von elektronischen Kassen, die den Anforderungen des § 146a der Abgabenordnung entsprechen, werden die Grundaufzeichnun-

gen durch die zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung geschützt und es werden Grundaufzeichnungen nach der digitalen Schnittstelle der Finanzverwaltung für Kassensysteme (DSFinV-K) erzeugt. Damit wird das Entdeckungsrisiko bei einer nicht richtigen Erfassung von Einnahmen und damit von Steuerhinterziehungen signifikant erhöht. Daneben werden die Vorschriften zur Belegausgabepflicht angepasst.

Außerdem werden weitere Sanktionsmöglichkeiten und Maßnahmen zur Stärkung der Ermittlungsbefugnisse der Finanzbehörden eingeführt, um Steuerhinterziehung effektiver bekämpfen zu können.

C. Alternativen

Anstelle einer offenen Ladenkasse vereinfacht ein mit einer zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung ausgestattetes Kassensystem die Kassen-Nachschau bzw. die Prüfung. Elektronische Kassensysteme bergen ein geringeres Potential zur Manipulation, da in diesen Systemen die Daten sofort kryptographisch abgesichert und aufgezeichnet werden. Insoweit besteht keine Alternative zur Umsetzung.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Regelungen führen nicht zu Haushaltsausgaben. Die Regelungen zur Einführung der Kassenpflicht schränken Missbrauchsmöglichkeiten ein. Dies wird zur Sicherung des Steueraufkommens beitragen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft reduziert sich der jährliche Erfüllungsaufwand um 106 192 000 Euro. Es entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 98 748 000 Euro.

Die Entlastung entsteht vor allem durch die Umstellung der Belegausgabepflicht von papiergebundenen zu digitalen Belegen.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Die Bürokratiekosten aus Informationspflichten reduzieren sich um 139 072 000 Euro jährlich.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Länder ergibt sich ein einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 557 000 Euro.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, 2. November 2026

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages
Frau Julia Klöckner
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrte Frau Bundestagspräsidentin,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

> Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung von Kassenaufzeichnungen und zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung sowie zur weiteren Digitalisierung handels- und steuerrechtlicher Aufzeichnungen

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 9. Oktober 2026 als besonders eilbedürftig zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Friedrich Merz

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung von Kassenaufzeichnungen und zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung sowie zur weiteren Digitalisierung handels- und steuerrechtlicher Aufzeichnungen

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

I n h a l t s ü b e r s i c h t

Artikel 1 Änderung der Abgabenordnung

Artikel 2 Weitere Änderung der Abgabenordnung

Artikel 3 Weitere Änderung der Abgabenordnung

Artikel 4 Änderung des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung

Artikel 5 Änderung des Handelsgesetzbuchs

Artikel 6 Änderung des Einführungsgesetzes zum Handelsgesetzbuch

Artikel 7 Folgeänderungen

Artikel 8 Inkrafttreten

Artikel 1

Änderung der Abgabenordnung

Die Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 24), die zuletzt durch Artikel 15 Absatz 6 des Gesetzes vom 3. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 199) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
   a) Die Angabe zu § 146b wird durch die folgende Angabe ersetzt:
      „§ 146b Kassenpflicht; Verordnungsermächtigung
      § 146c Inverkehrbringen von Manipulationsprogrammen für elektronische Aufzeichnungssysteme
      § 146d Kassen-Nachschau“.
   b) Nach der Angabe zu § 374 wird die folgende Angabe eingefügt:
      „§ 374a Gewerbsmäßiges Inverkehrbringen oder Einsatz eines Manipulationsprogramms für elektronische Aufzeichnungssysteme“.
2. § 30 Absatz 4 Nummer 4 wird wie folgt geändert:
   a) In Buchstabe a wird die Angabe „sind, oder“ durch die Angabe „sind,“ ersetzt.
   b) In Buchstabe b wird die Angabe „sind,“ durch die Angabe „sind oder“ ersetzt.

c) Nach Buchstabe b wird der folgende Buchstabe c eingefügt:

„c) ein Strafverfahren einer Straftat im Sinne des § 74c Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3, 5 oder 6 des Gerichtsverfassungsgesetzes betreffen,“.

3. § 146 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 4 wird durch den folgenden Satz ersetzt:

„Das gilt nicht, wenn der Steuerpflichtige ein elektronisches Aufzeichnungssystem im Sinne des § 146a verwenden muss oder verwendet.“

b) In Absatz 2a Satz 2, Absatz 2b Satz 2 Nummer 3 und Absatz 5 Satz 3 wird jeweils die Angabe „146b“ durch die Angabe „146d“ ersetzt.

4. § 146a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 5 wird durch den folgenden Satz ersetzt:

„Es ist verboten, Softwareprogramme oder Programmbestandteile, die dazu dienen, die digitalen Aufzeichnungen nach Satz 1 nachträglich zu manipulieren oder Daten nicht unmittelbar an die zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung zu übergeben, in einem elektronischen Aufzeichnungssystem im Sinne des Satzes 1 in Verbindung mit § 1 der Kassensicherungsverordnung einzusetzen.“

b) In Absatz 3 Satz 1 wird die Angabe „für Heimat“ gestrichen und wird die Angabe „und Klimaschutz“ durch die Angabe „und Energie“ ersetzt.

c) In Absatz 4 Satz 1 in der Angabe vor Nummer 1 wird die Angabe „20“ durch die Angabe „20, 21 oder 25“ ersetzt.

5. Nach § 146a werden die folgenden §§ 146b und 146c eingefügt:

„§ 146b

Kassenpflicht; Verordnungsermächtigung

(1) Steuerpflichtige, deren Gesamtumsatz im Sinne des § 19 Absatz 2 Satz 1 des Umsatzsteuergesetzes 100 000 Euro im Kalenderjahr überschreitet und die einen land- und forstwirtschaftlichen oder einen gewerblichen Betrieb unterhalten oder freiberuflich tätig sind, müssen ein elektronisches Aufzeichnungssystem im Sinne des § 146a Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Absatz 1 Satz 1 der Kassensicherungsverordnung verwenden (Kassenpflicht). Steuerpflichtige, die Barzahlungen annehmen und deren Umsatz mit Bargeld unter 12 000 Euro im Kalenderjahr liegt, fallen nicht unter die Kassenpflicht nach Satz 1.

(2) Die Kassenpflicht endet mit Ablauf des zweiten aufeinanderfolgenden Kalenderjahres, in dem die Voraussetzungen des Absatzes 1 nicht erfüllt sind.

(3) Überschreitet ein Steuerpflichtiger die Umsatzgrenze nach Absatz 1, so greift die Kassenpflicht ab dem 1. Juli des Jahres, das auf das Jahr folgt, in dem die Umsatzgrenze überschritten wurde.

(4) Die Finanzbehörden können nach § 148 nach pflichtgemäßem Ermessen von der Kassenpflicht befreien. Die Befreiung kann widerrufen werden.

(5) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Ausnahmen von der Kassenpflicht zu bestimmen. In der Rechtsverordnung können Mitteilungspflichten für den Fall des Beginns oder der Beendigung einer dort geregelten Ausnahme bestimmt werden.

§ 146c

Inverkehrbringen von Manipulationsprogrammen für elektronische Aufzeichnungssysteme

(1) Es ist verboten, elektronische Aufzeichnungssysteme, Software für elektronische Aufzeichnungssysteme und zertifizierte technische Sicherheitseinrichtungen, die den in § 146a Absatz 1 Satz 1 bis 3 beschriebenen Anforderungen nicht entsprechen, zur Verwendung im Sinne des § 146a Absatz 1 Satz 1 bis 3 gewerbsmäßig zu bewerben oder gewerbsmäßig in den Verkehr zu bringen.

(2) Es ist verboten, gewerbsmäßig

1. elektronische Aufzeichnungssysteme im Sinne des § 146a Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1 der Kassensicherungsverordnung mit Softwareprogrammen oder Programmbestandteilen oder
2. unabhängig von Aufzeichnungssystemen im Sinne der Nummer 1 Softwareprogramme oder Programmbestandteile

in den Verkehr zu bringen, die dazu dienen, entgegen § 146a Absatz 1 die digitalen Aufzeichnungen nach § 146a Absatz 1 nachträglich zu manipulieren oder entgegen § 146a Absatz 1 Satz 1 und 2 Daten nicht unmittelbar an die zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung zu übergeben.“

6. Der bisherige § 146b wird zu § 146d und nach Absatz 1 wird der folgende Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Neben der nach den §§ 18 bis 21 zuständigen Finanzbehörde kann jede Finanzbehörde, in deren Bezirk der Steuerpflichtige ein elektronisches Aufzeichnungssystem verwendet, Aufzeichnungen über Kasseneinnahmen und Kassenausgaben führt oder einer Tätigkeit nachgeht, die Aufzeichnungen über Kasseneinnahmen und Kassenausgaben nach sich zieht, eine Kassen-Nachschau durchführen. Das nach den §§ 18 bis 21 zuständige Finanzamt ist über die Ergebnisse der Kassen-Nachschau zu informieren.“

7. § 147 Absatz 2 wird durch den folgenden Absatz 2 ersetzt:

„(2) Mit Ausnahme der Unterlagen nach Absatz 1 Nummer 4a, sofern es sich hierbei um amtliche Urkunden oder handschriftlich zu unterschreibende nicht förmliche Präferenznachweise handelt, können die in Absatz 1 aufgeführten Unterlagen auch als Wiedergabe auf einem Bildträger oder auf einem anderen Datenträger aufbewahrt werden, wenn dies den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht und sichergestellt ist, dass die Wiedergabe oder die Daten, sobald sie lesbar gemacht werden,

1. mit den Jahresabschlüssen, der Eröffnungsbilanz, den in Papierform empfangenen Handels- oder Geschäftsbriefen beziehungsweise den papierhaften Buchungsbelegen bildlich übereinstimmen und
2. mit den anderen digitalen Unterlagen inhaltlich übereinstimmen.

Satz 1 gilt nur, wenn die Wiedergabe oder die Daten während der Dauer der Aufbewahrungsfrist jederzeit verfügbar sind, unverzüglich lesbar gemacht und maschinell ausgewertet werden können.“

8. § 369 Absatz 1 wird durch den folgenden Absatz 1 ersetzt:

„(1) Steuerstraftaten (Zollstraftaten) sind:

1. Taten, die nach den Steuergesetzen strafbar sind,
2. der Bannbruch (§ 372 Absatz 2 und § 373),
3. das gewerbsmäßige Inverkehrbringen oder der Einsatz eines Manipulationsprogramms für elektronische Aufzeichnungssysteme (§ 374a),
4. die Wertzeichenfälschung (§ 148 des Strafgesetzbuchs) und deren Vorbereitung, soweit die Tat Steuerzeichen betrifft, sowie
5. die Begünstigung einer Person, die eine Tat nach den Nummern 1 bis 4 begangen hat.“

9. Nach § 374 wird der folgende § 374a eingefügt:

„§ 374a

Gewerbsmäßiges Inverkehrbringen oder Einsatz eines Manipulationsprogramms für elektronische Aufzeichnungssysteme

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer entgegen § 146c Absatz 2 ein Aufzeichnungssystem, ein Softwareprogramm oder einen Programmbestandteil in den Verkehr bringt.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer entgegen § 146a Absatz 1 Satz 5 ein Softwareprogramm oder einen Programmbestandteil einsetzt.

(3) In den Fällen des Absatzes 1 ist der Versuch strafbar.

(4) § 370 Absatz 7 gilt entsprechend.“

10. § 375 Absatz 2 wird durch den folgenden Absatz 2 ersetzt:

„(2) Ist eine Steuerhinterziehung, ein Bannbruch nach § 372 Absatz 2 und § 373, eine Steuerhehlerei oder eine Steuerstraftat nach § 374a begangen worden, so können

1. die Erzeugnisse, Waren und andere Sachen, auf die sich die Hinterziehung von Verbrauchsteuer oder Einfuhr- und Ausfuhrabgaben nach Artikel 5 Nummer 20 und 21 des Zollkodex der Union, der Bannbruch, die Steuerhehlerei oder die Steuerstraftat nach § 374a bezieht, und
2. die Beförderungsmittel, die zur Tat benutzt worden sind,

eingezogen werden. § 74a des Strafgesetzbuchs ist anzuwenden.“

11. § 379 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 4 wird nach der Angabe „§ 146a Absatz 1 Satz 1“ die Angabe „oder § 146b Absatz 1 Satz 1“ eingefügt.

bb) Nummer 6 wird durch die folgende Nummer 6 ersetzt:

„6. entgegen § 146c Absatz 1 ein dort genanntes Aufzeichnungssystem, eine dort genannte Software oder eine dort genannte Sicherheitseinrichtung bewirbt oder in den Verkehr bringt,“.

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Nummer 1g wird zu Nummer 1f.

bb) Nach Nummer 1f wird die folgende Nummern 1g eingefügt:

„1g. entgegen § 146a Absatz 2 Satz 1 einen Beleg nicht oder nicht rechtzeitig zur Verfügung stellt,“.

c) In Absatz 4 wird die Angabe „1a“ durch die Angabe „1a, 1g“ ersetzt.

d) In Absatz 7 wird die Angabe „1g“ durch die Angabe „1f“ ersetzt.

12. § 386 Absatz 2 wird durch den folgenden Absatz 2 ersetzt:

„(2) Die Finanzbehörde führt das Ermittlungsverfahren in den Grenzen des § 399 Absatz 1 sowie der §§ 400 und 401 selbständig durch, wenn die Tat ausschließlich eine Steuerstraftat darstellt. Die Befugnis zur selbständigen Ermittlung nach Satz 1 besteht auch dann, wenn neben der Steuerstraftat zugleich

1. andere Strafgesetze verletzt werden und die Verletzung Kirchensteuern oder andere öffentlich-rechtliche Abgaben betrifft, die an Besteuerungsgrundlagen, Steuermessbeträge oder Steuerbeträge anknüpfen, oder

2. eine Straftat nach § 268 des Strafgesetzbuches wegen der Fälschung technischer Aufzeichnungen eines elektronischen Aufzeichnungssystems im Sinne des § 146a Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1 der Kassensicherungsverordnung vorliegt.“

13. § 393 Absatz 2 Satz 2 wird durch den folgenden Satz ersetzt:

„Dies gilt nicht für

1. Straftaten, an deren Verfolgung ein zwingendes öffentliches Interesse (§ 30 Absatz 4 Nummer 5) besteht,
2. Straftaten im Sinne des § 74c Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3, 5 oder 6 des Gerichtsverfassungsgesetzes oder
3. Tatsachen und Beweismittel, die die Finanzbehörden den Staatsanwaltschaften nach § 31a oder 31b oder nach § 4 Absatz 5 Satz 1 Nummer 10 Satz 3 des Einkommensteuergesetzes offenbaren dürfen.“

14. § 398 Satz 2 wird durch den folgenden Satz ersetzt:

„Dies gilt für das Verfahren wegen einer Steuerhehlerei nach § 374, wegen einer Steuerstraftat nach § 374a und der Begünstigung einer Person, die eine der in § 375 Absatz 1 Nummer 1 bis 4 genannten Taten begangen hat, entsprechend.“

Artikel 2

Weitere Änderung der Abgabenordnung

Die Abgabenordnung, die zuletzt durch Artikel 1 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 146a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird durch den folgenden Absatz 2 ersetzt:

„(2) Wer aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 erfasst, hat dem daran jeweils Beteiligten in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit dem jeweiligen Geschäftsvorfall unbeschadet anderer gesetzlicher Vorschriften einen elektronischen Beleg in einem standardisierten Datenformat über den Geschäftsvorfall bereitzustellen (Belegbereitstellungspflicht).“

b) Absatz 4 Satz 2 wird durch die folgenden Sätze ersetzt:

„Der Steuerpflichtige hat den Wechsel einer zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung entsprechend Satz 1 mitzuteilen. Die Mitteilungen nach den Sätzen 1 und 2 sind innerhalb eines Monats nach Anschaffung oder Außerbetriebnahme des elektronischen Aufzeichnungssystems oder nach Wechsel der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung zu erstatten.“

2. § 379 Absatz 2 Nummer 1g wird durch die folgende Nummer 1g ersetzt:

„1g. entgegen § 146a Absatz 2 einen Beleg nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig bereitstellt,“.

Artikel 3

Weitere Änderung der Abgabenordnung

Die Abgabenordnung, die zuletzt durch Artikel 2 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 146c die folgende Angabe eingefügt:

   „§ 146d Anforderungen an Mietwagen sowie Fahrzeuge im gebündelten Bedarfsverkehr

   § 146e Kassen-Nachschau“.

2. In § 146 Absatz 2a Satz 2, Absatz 2b Satz 2 Nummer 3 und Absatz 5 Satz 3 wird jeweils die Angabe „146d“ durch die Angabe „146e“ ersetzt.

3. § 146a Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 wird durch die folgende Nummer 2 ersetzt:

   „2. die Wirtschafts-Identifikationsnummer des Steuerpflichtigen,“.

4. Nach § 146c wird der folgende § 146d eingefügt:

„§ 146d

Anforderungen an Mietwagen sowie Fahrzeuge im gebündelten Bedarfsverkehr

(1) Personenkraftwagen, die dem Verkehr mit Mietwagen nach § 49 Absatz 4 Satz 1 des Personenbeförderungsgesetzes dienen, müssen mit einem Wegstreckenzähler mit einer digitalen Schnittstelle, über die eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung nach § 146a Absatz 1 Satz 2 angebunden werden kann, ausgerüstet sein.

(2) Fahrzeuge, die ausschließlich dem gebündelten Bedarfsverkehr nach § 50 Absatz 1 des Personenbeförderungsgesetzes dienen und weder mit einem Fahrpreisanzeiger nach § 28 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr ausgerüstet sind noch der Pflicht nach Absatz 1 unterliegen, müssen mit einem Wegstreckenzähler mit einer digitalen Schnittstelle, über die eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung nach § 146a Absatz 1 Satz 2 angebunden werden kann, ausgerüstet sein.

(3) Die Finanzbehörden können nach § 148 nach pflichtgemäßem Ermessen von den Pflichten nach den Absätzen 1 und 2 befreien. Die Befreiung kann widerrufen werden.“

5. Der bisherige § 146d wird zu § 146e.

Artikel 4

Änderung des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung

Das Einführungsgesetz zur Abgabenordnung vom 14. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3341; 1977 I S. 667), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 29. Juni 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 197) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Nach Artikel 101 wird der folgende Artikel 101a eingefügt:

„Artikel 101a

Übergangsregelung zum Gesetz zur Fortentwicklung von Kassenaufzeichnungen und zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung sowie zur weiteren Digitalisierung handels- und steuerrechtlicher Aufzeichnungen

(1) § 30 Absatz 4 Nummer 4, § 146a Absatz 1 Satz 5, Absatz 3 Satz 1, Absatz 4 Satz 1, § 146c, § 146d Absatz 1a, § 369 Absatz 1, die §§ 374a und 375, § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6, Absatz 2 Nummer 1f und 1g, Absatz 4 und 7, § 386 Absatz 2 sowie § 398 Satz 2 der Abgabenordnung in der am … [einsetzen: erster Tag des

auf die Verkündung folgenden Quartals] geltenden Fassung sind erstmals für Zeiträume ab dem … [einsetzen: erster Tag des auf die Verkündung folgenden Quartals] anzuwenden.

(2) § 146 Absatz 1, 2a, 2b und 5, § 146b Absatz 1, 2 und 4 sowie § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 der Abgabenordnung in der am … [einsetzen: erster Tag des auf die Verkündung folgenden Quartals] geltenden Fassung sind erstmals für Zeiträume nach Ablauf des 31. Dezembers 2027 anzuwenden.

(3) Werden die Umsatzgrenzen nach § 146b Absatz 1 der Abgabenordnung im Jahr 2026 überschritten, so gilt die Kassenpflicht nach § 146b Absatz 1 der Abgabenordnung im Jahr 2028 ab dem 1. Januar 2028.

(4) § 146b Absatz 3 der Abgabenordnung ist nur anzuwenden, wenn die Umsatzgrenzen nach § 146b Absatz 1 der Abgabenordnung erstmalig im Kalenderjahr 2027 oder später überschritten werden.

(5) § 146b Absatz 5 der Abgabenordnung in der am … [einsetzen: erster Tag des auf die Verkündung folgenden Quartals] geltenden Fassung ist ab dem … [einsetzen: erster Tag des auf die Verkündung folgenden Quartals] anzuwenden.

(6) § 147 Absatz 2 der Abgabenordnung in der am … [einsetzen: erster Tag des auf die Verkündung folgenden Quartals] geltenden Fassung ist auf alle Unterlagen nach § 147 Absatz 1 der Abgabenordnung anzuwenden, deren Aufbewahrungsfrist am … [einsetzen: erster Tag des auf die Verkündung folgenden Quartals] noch nicht abgelaufen ist.

(7) § 146a Absatz 2 und 4 Satz 2 und 3 der Abgabenordnung in der am 1. Januar 2028 geltenden Fassung sind erstmals ab dem 1. Januar 2028 anzuwenden.

(8) § 146 Absatz 2a, 2b und 5 sowie die §§ 146d und 146e der Abgabenordnung in der am 1. Januar 2029 geltenden Fassung ist erstmals ab dem 1. Januar 2029 anzuwenden.

(9) § 379 Absatz 2 Nummer 1g und 4 sowie Absatz 4 und 7 der Abgabenordnung in der Fassung vom 1. Januar 2025 ist weiterhin anzuwenden, sofern die Handlungen oder Unterlassungen vor dem … [einsetzen: erster Tag des auf die Verkündung folgenden Quartals] begangen wurden.

(10) § 379 Absatz 2 Nummer 1g der Abgabenordnung in der Fassung vom … [einsetzen: erster Tag des auf die Verkündung folgenden Quartals] ist weiterhin anzuwenden, soweit die Handlungen oder Unterlassungen vor dem 1. Januar 2028 begangen wurden.

(11) Elektronische Aufzeichnungssysteme, die der Belegbereitstellungspflicht nach § 146b Absatz 2 der Abgabenordnung in der Fassung vom 1. Januar 2028 unterliegen und gleichzeitig die Anforderungen nach den Nummern 10 und 14 des Anhangs I der Richtlinie 2014/31/EU erfüllen müssen, können bis zum 31. Dezember 2032 anstelle elektronischer Belege papierhafte Belege ausgeben.“

Artikel 5

Änderung des Handelsgesetzbuchs

Das Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 4. Februar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 33) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 257 Absatz 3 Satz 1 wird durch den folgenden Satz ersetzt:

„Die in Absatz 1 aufgeführten Unterlagen können auch als Wiedergabe auf einem Bildträger oder auf anderen Datenträgern aufbewahrt werden, wenn dies den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht und sichergestellt ist, dass die Wiedergabe oder die Daten

1. mit den Abschlüssen, den Eröffnungsbilanzen, den empfangenen Handelsbriefen und den Buchungsbelegen bildlich und mit den anderen Unterlagen inhaltlich übereinstimmen, wenn sie lesbar gemacht werden, und
2. während der Dauer der Aufbewahrungsfrist verfügbar sind und jederzeit innerhalb angemessener Frist lesbar gemacht werden können.“

Artikel 6

Änderung des Einführungsgesetzes zum Handelsgesetzbuch

Das Einführungsgesetz zum Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4101-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Nach dem … [einsetzen: letzter bei der Verkündung vorhandener Abschnitt mit Ordnungszahlwort] Abschnitt wird der folgende … [einsetzen: nächster bei der Verkündung freier Abschnitt mit Ordnungszahlwort] Abschnitt eingefügt:

„… [einsetzen: nächster bei der Verkündung freier Abschnitt mit Ordnungszahlwort] Abschnitt

Übergangsvorschrift zum Gesetz zur Fortentwicklung von Kassenaufzeichnungen und zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung sowie zur weiteren Digitalisierung handels- und steuerrechtlicher Aufzeichnungen

Artikel … [einsetzen: nächster bei der Verkündung freier Artikel mit Zählbezeichnung]

§ 257 Absatz 3 Satz 1 des Handelsgesetzbuchs in der ab dem … [einsetzen: erster Tag des auf die Verkündung folgenden Quartals] geltenden Fassung gilt erstmals für Unterlagen, deren Aufbewahrungsfrist am … [einsetzen: erster Tag des auf die Verkündung folgenden Quartals] noch nicht abgelaufen ist.“

Artikel 7

Folgeänderungen

(1) Die BAB-Konzessionsabgabenverordnung vom 24. Juni 1997 (BGBl. I S. 1513), die zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 2. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 56) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

In § 5 wird die Angabe „148“ durch die Angabe „146 und 147“ ersetzt.

(2) Das Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 29. Juni 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 197) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 52 Absatz 52 wird durch den folgenden Absatz 52 ersetzt:

   „(52) § 96 Absatz 7 Satz 1, § 100 Absatz 5 Nummer 3, § 108 Satz 1 und § 121 Absatz 1 in der am … [einsetzen: erster Tag des auf die Verkündung folgenden Quartals] geltenden Fassung sind erstmals für Zeiträume ab dem … [einsetzen: erster Tag des auf die Verkündung folgenden Quartals] anzuwenden.“

2. § 96 Absatz 7 Satz 1 wird durch den folgenden Satz ersetzt:

   „Für die Zulage gelten die folgenden Vorschriften der Abgabenordnung entsprechend:

   1. die Strafvorschriften des § 370 Absatz 1 bis 4, der §§ 371 und 375 Absatz 1 und des § 376 sowie
   2. die Bußgeldvorschriften der §§ 378 und 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 und 7 und Absatz 4 sowie der §§ 383 und 384.“

3. § 100 Absatz 5 Nummer 3 wird durch die folgende Nummer 3 ersetzt:

   „3. die §§ 195 bis 203 der Abgabenordnung, die Strafvorschriften des § 370 Absatz 1 bis 4, der §§ 371 und 375 Absatz 1 sowie des § 376, die Bußgeldvorschriften der §§ 378 und 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 und 7 und Absatz 4 sowie der §§ 383 und 384 der Abgabenordnung, die §§ 385 bis 408 für das Strafverfahren sowie die §§ 409 bis 412 der Abgabenordnung für das Bußgeldverfahren.“

4. § 108 Satz 1 wird durch den folgenden Satz ersetzt:

   „Für die Mobilitätsprämie gelten die folgenden Vorschriften der Abgabenordnung entsprechend:

   1. die Strafvorschriften des § 370 Absatz 1 bis 4, der §§ 371 und 375 Absatz 1 und des § 376 sowie
   2. die Bußgeldvorschriften der §§ 378 und 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 und 7 und Absatz 4 sowie der §§ 383 und 384.“

5. § 121 Absatz 1 wird durch den folgenden Absatz 1 ersetzt:

   „(1) Für die Energiepreispauschale gelten die folgenden Vorschriften der Abgabenordnung entsprechend:

   1. die Strafvorschriften des § 370 Absatz 1 bis 4 und 7, der §§ 371 und 375 Absatz 1 und des § 376 sowie
   2. die Bußgeldvorschriften der §§ 378 und 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 und 7 und Absatz 4 sowie der §§ 383 und 384.“

(3) Das Wohnungsbau-Prämiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2678), das zuletzt durch Artikel 27 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2451) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 8 Absatz 2 Satz 1 wird durch den folgenden Satz ersetzt:

„Für die Wohnungsbauprämie gelten die folgenden Vorschriften der Abgabenordnung entsprechend:

1. die Strafvorschriften des § 370 Absatz 1 bis 4, der §§ 371 und 375 Absatz 1 und des § 376 sowie
2. die Bußgeldvorschriften der §§ 378 und 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 und 7 und Absatz 4 sowie der §§ 383 und 384.“

(4) Das Fünfte Vermögensbildungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. März 1994 (BGBl. I S. 406), das zuletzt durch Artikel 51 des Gesetzes vom 2. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 387) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 14 Absatz 3 Satz 1 wird durch den folgenden Satz ersetzt:

„Für die Arbeitnehmer-Sparzulage gelten die folgenden Vorschriften der Abgabenordnung entsprechend:

1. die Strafvorschriften des § 370 Absatz 1 bis 4, der §§ 371 und 375 Absatz 1 und des § 376 sowie
2. die Bußgeldvorschriften der §§ 378 und 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 und 7 und Absatz 4 sowie der §§ 383 und 384.“

(5) Das Berlinförderungsgesetz 1990 in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Februar 1990 (BGBl. I S. 173), das zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 29a Absatz 1 wird durch den folgenden Absatz 1 ersetzt:

„(1) Für die Zulage gelten die folgenden Vorschriften der Abgabenordnung entsprechend:

1. die Strafvorschriften des § 370 Absatz 1 bis 4, der §§ 371 und 375 Absatz 1 und des § 376 sowie
2. die Bußgeldvorschriften der §§ 378 und 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 und Absatz 4 sowie des § 384.“

(6) Das Forschungszulagengesetz vom 14. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2763), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 14. Juli 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 161) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 13 Satz 1 wird durch den folgenden Satz ersetzt:

„Für die Forschungszulage gelten die folgenden Vorschriften der Abgabenordnung entsprechend:

1. die Strafvorschriften des § 370 Absatz 1 bis 4, der §§ 371 und 375 Absatz 1 und des § 376 sowie
2. die Bußgeldvorschriften der §§ 378 und 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 und Absatz 4 sowie der §§ 383 und 384.“

(7) Das Finanzverwaltungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 2006 (BGBl. I S. 846, 1202), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 26. Mai 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 156) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 44a wird durch die folgende Nummer 44a ersetzt:

„44a. die Durchführung des Bußgeldverfahrens in den Fällen des § 379 Absatz 2 Nummer 1e der Abgabenordnung sowie des § 379 Absatz 2 Nummer 1f der Abgabenordnung in der Fassung vom 1. Januar 2020;“.

(8) Die Kassensicherungsverordnung vom 26. September 2017 (BGBl. I S. 3515), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 14. Januar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 10 geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 6 Satz 5 wird gestrichen.
2. § 7 Absatz 4 wird gestrichen.
3. § 8 Absatz 4 wird gestrichen.
4. § 10 wird gestrichen.

Artikel 8

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich der Absätze 2 und 3 am ... [einsetzen: erster Tag des auf die Verkündung folgenden Quartals] in Kraft.

(2) Die Artikel 2 und 7 Absatz 7 Nummer 1 bis 3 treten am 1. Januar 2028 in Kraft.

(3) Die Artikel 3 und 7 Absatz 7 Nummer 4 treten am 1. Januar 2029 in Kraft.

EU-Rechtsakte:

Richtlinie 2014/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die Bereitstellung nichtselbsttätiger Waagen auf dem Markt (ABl. L 096 vom 29.3.2014, S. 107; L 13 vom 20.1.2016, S. 61)

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, die Bekämpfung von Steuerhinterziehung zu stärken. Denn die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und ein wirksamer Steuervollzug sind für die Sicherung der Einnahmen sowie die Handlungsfähigkeit des Staates unerlässlich und gewährleisten zugleich einen fairen Wettbewerb zwischen den redlichen Unternehmen.

Erfahrungen aus der Praxis haben gezeigt, dass noch sogenannte offene Ladenkassen eingesetzt werden. Es handelt sich dabei um Kassen, die ohne elektronische Aufzeichnungssysteme geführt werden. Gerade in bargeldintensiven Branchen besteht durch den Einsatz von offenen Ladenkassen die vereinfachte sowie die schwerer aufzuklärende und nachzuweisende Möglichkeit, dass Umsätze nicht in voller Höhe erklärt werden.

Aufgrund dessen besteht beim Einsatz offener Ladenkassen ein gesteigertes Risiko der nicht ordnungsgemäßen Erfassung von Einnahmen und damit in der Folge von Steuerhinterziehung.

Das Risiko der nicht richtigen Erfassung von Einnahmen und damit einer eventuell einhergehenden Steuerhinterziehung soll durch die Schaffung einer Kassenpflicht ab einem Gesamtumsatz von 100 000 Euro verringert werden. Denn bei einem verpflichtenden Einsatz von elektronischen Kassen, die den Anforderungen des § 146a der Abgabenordnung (AO) entsprechen, werden die Grundaufzeichnungen durch die zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung (TSE) geschützt und es werden Grundaufzeichnungen nach der digitalen Schnittstelle der Finanzverwaltung für Kassensysteme (DSFinV-K) erzeugt. Damit wird das Entdeckungsrisiko bei der nicht richtigen Erfassung von Einnahmen und damit von Steuerhinterziehungen signifikant erhöht.

Um den gesetzlichen Regelungen zu den Aufzeichnungspflichten Rechnung zu tragen, sind weitere Sanktionsmöglichkeiten und eine Stärkung der Ermittlungsbefugnisse der Finanzbehörden erforderlich.

Dieser Entwurf steht im Kontext der gefährdeten rechtzeitigen Erreichung der Ziele der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015 „Transformation unserer Welt: die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ und trägt zur Erreichung der Zielvorgabe 16.6 bei, leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Durch den Entwurf wird eine Kassenpflicht ab einem Gesamtumsatz von 100 000 Euro in die Abgabenordnung ab dem 1. Januar 2028 eingefügt. Dafür notwendige Folgemaßnahmen in Form der Bußgeldbewehrung und Steuerstraftatbestände sowie Folgeänderungen werden ebenfalls ergänzt.

Eine Befreiungsmöglichkeit für Fälle einer sachlichen Härte ist vorgesehen. Daneben sieht die Vorschrift vor, dass durch eine Rechtsverordnung das Bundesministerium der Finanzen weitere Befreiungen vorsehen kann.

Die papierhafte Belegausgabepflicht wird zum 1. Januar 2028 abgeschafft.

Darüber hinaus dient der Entwurf der Bekämpfung von Steuerhinterziehung. Durch die Ausweitung der selbständigen Ermittlungskompetenz von Finanzbehörden bei Sachverhalten im Zusammenhang mit der Fälschung technischer Aufzeichnungen, soweit Daten von elektronischen Aufzeichnungssystemen nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder Absatz 2 der Kassensicherungsverordnung (KassenSichV) betroffen sind, werden Schnittstellen zwischen Finanzbehörden und Staatsanwaltschaften reduziert und Verfahren können effizienter geführt werden. Dies gilt umso mehr, da bei den Finanzbehörden ein größeres Wissen hinsichtlich dieser Daten vorhanden ist.

III. Exekutiver Fußabdruck

Es haben keine Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sowie beauftragte Dritte wesentlich zum Inhalt des Gesetzentwurfs beigetragen.

IV. Alternativen

Anstelle einer offenen Ladenkasse vereinfacht ein mit einer zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung ausgestattetes Kassensystem die Kassen-Nachschau bzw. die Prüfung. Elektronische Kassensysteme bergen ein geringeres Potential zur Manipulation, da in diesen Systemen die Daten sofort kryptographisch abgesichert und aufgezeichnet werden. Insoweit besteht keine Alternative zur Umsetzung.

V. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz zur Änderung der Abgabenordnung (Artikel 1 bis 3) ergibt sich aus Artikel 108 Absatz 5 des Grundgesetzes (GG) sowie aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 Fall 2 GG (Strafrecht). Die Gesetzgebungskompetenz zur Änderung des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung (Artikel 4) ergibt sich aus Artikel 108 Absatz 5 GG.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderungen des Handelsgesetzbuchs (Artikel 5) und des Einführungsgesetzes zum Handelsgesetzbuch (Artikel 6) folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG (Recht der Wirtschaft) in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 GG. Die Voraussetzungen des Artikels 72 Absatz 2 GG sind erfüllt; zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit ist eine bundesgesetzliche Regelung im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Das Gesetz dient der Geltung gleicher Normen im Bundesgebiet und folglich der Wahrung der Rechtseinheit. Da die Aufbewahrung von Unterlagen, welche die Eröffnungsbilanz und die Abschlüsse betreffen, durch Kaufleute bereits bundesrechtlich geregelt ist und es um die Fortentwicklung dieses Rechts geht, kommt nur eine bundesgesetzliche Regelung in Betracht. Auch zur Wahrung der Wirtschaftseinheit sind die vorgelegten Regelungen erforderlich, weil abweichende Länderregelungen erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten.

VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

VII. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Durch die Einführung der Kassenpflicht ab einen Gesamtumsatz von 100 000 Euro wird die Erfüllung der Einzelaufzeichnungspflicht nach § 146 Absatz 1 Satz 1 AO erleichtert, da diese dann durch die anzuschaffende elektronische Kasse erfüllt wird und nicht mehr händisch zu erfolgen hat. Zudem wird die Feststellung der Kasseneinnahmen und -ausgaben nach § 146 Absatz 1 Satz 2 AO erleichtert, da diese künftig durch die elektronische Kasse erfüllt wird.

Die neue Zuständigkeitsregelung bei Kassen-Nachschauen bei fahrenden Händlern reduziert Mehraufwand in der Verwaltung, da keine Beauftragungen von Finanzämtern in Einzelfällen getroffen werden müssen und vor Ort tätige Prüfer die Kassen-Nachschauen unmittelbar und damit effizient durchführen können.

Die Stärkung der Ermittlungsbefugnisse der Finanzbehörden bei Ermittlungsverfahren von Sachverhalten im Zusammenhang mit der Fälschung technischer Aufzeichnungen, soweit Daten von elektronischen Aufzeichnungssystemen nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder Absatz 2 KassenSichV betroffen sind, entlastet sowohl die Staatsanwalt-

schaften als auch die Finanzbehörden. Außerdem werden Schnittstellen bzw. Überschneidungen bei den Zuständigkeiten zwischen den ermittelnden Behörden reduziert.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie Weiterentwicklung 2025 (DNS), die der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen dient.

Die Bundesregierung misst den Erfolg ihrer Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung anhand von bestimmten Indikatoren und darauf bezogenen Zielen, die sich in ihrer Systematik an den globalen Zielen für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen orientieren.

8.2.a	**Staatsverschuldung** Staatsfinanzen konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen	Staatsdefizit	Jährliches Staatsdefizit kleiner als 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP); Beibehaltung bis 2030
8.2.b	**Staatsverschuldung** Staatsfinanzen konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen	Strukturelles Defizit	Strukturell ausgeglichener Staatshaushalt, gesamtstaatliches strukturelles Defizit von maximal 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP); Beibehaltung bis 2030
8.2.c	**Staatsverschuldung** **Staatsfinanzen** konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen	Schuldenstand	Schuldenstandsquote maximal 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP); Beibehaltung bis 2030
16.4	**Finanzkriminalität** Negative Auswirkungen auf die politische Ordnung, den Rechtsstaat, die Wirtschaft und die Gesellschaft verhindern	Financial Action Task Force (FATF) rating effectiveness	Verbesserung auf mindestens 8 von 11 möglichen Punkten bis 2029

Indem sich der Entwurf der Stärkung der Bekämpfung der Steuerhinterziehung widmet, leistet er einen Beitrag zur Erreichung der Zielvorgabe 16.4 (Finanzkriminalität; Negative Auswirkungen auf die politische Ordnung, den Rechtsstaat, die Wirtschaft und die Gesellschaft verhindern, Financial Action Task Force (FATF) rating effectiveness, Verbesserung auf mindestens 8 von 11 möglichen Punkten bis 2029). Diese Zielvorgabe verlangt, bis 2030 illegale Finanzströme deutlich zu verringern. Der Entwurf fördert die Erreichung dieser Zielvorgabe, indem die Verhütung, die Aufklärung und die Verfolgung im Bereich der Bekämpfung von Steuerhinterziehung langfristig gestärkt werden.

Der Entwurf folgt damit den Nachhaltigkeitsprinzipien der DNS

- „(II. 2. a) Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden“,
- „(II. 2. b) Global Verantwortung wahrnehmen“,
- „(II. 2. d) Nachhaltiges Wirtschaften stärken“ und
- „(II. 2. e) Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern“.

Der Entwurf entfaltet im Übrigen keine Wirkungen, die im Widerspruch zu einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der DNS stehen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Regelungen führen nicht zu Haushaltsausgaben. Die Regelungen schränken Missbrauchsmöglichkeiten ein. Dies wird zur Sicherung des Steueraufkommens beitragen.

4. Erfüllungsaufwand

4.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

4.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

lfd. Nr.	Artikel Regelungsentwurf; Norm (§§); Bezeichnung der Vorgabe	IP	Jährliche Fallzahl und Einheit	Jährlicher Aufwand pro Fall (Minuten * Lohnkosten pro Stunde (Wirtschaftszweig) + Sachkosten in Euro)	Jährlicher Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro) oder „geringfügig“ (Begründung)	Einmalige Fallzahl und Einheit	Einmaliger Aufwand pro Fall (Minuten * Lohnkosten pro Stunde (Wirtschaftszweig) + Sachkosten in Euro)	Einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro) oder „geringfügig“ (Begründung)
2.1	Art. 2 Nr. 4; Belegausgabepflicht (Änderung: id-ip 2017070311013001)	Ja	2.206.500	-65,6 Euro = (0 -65,61 Euro)	-144.768	750	18.750 Euro = (0 +18.750 Euro)	14.063
2.2	Art. 1 Nr. 5; § 146a Abs. 1; Kassenpflicht TSE		45.920	93 Euro = (0 / 60 * 38,60 Euro/h (WZ: A-S ohne O) +93 Euro)	4.271			
	Cloudbasierte Kassen		30.996	300 Euro = (0 / 60 * 38,60 Euro/h (WZ: A-S ohne O) +300 Euro)	9.299	30.996	500 Euro = (0 +500 Euro)	15.498
	Stationäre Kassen		83.804	200 Euro = (0 / 60 * 38,60 Euro/h (WZ: A-S ohne O) +200 Euro)	16.761	83.804	575 Euro = (0 +575 Euro)	48.187
	Prüfung des Überschreitens der Umsatzgrenze nach § 146b Absatz 1 Satz 2 AO-E		geringfügig					
2.3	Art. 2 Nr. 4b; §146a Abs. 4 AO; Erweiterung des Mitteilungsverfahrens bei Wechsel der TSE	Ja	441.300	19,3 Euro = (30 / 60 * 38,60 Euro/h (WZ: A-S ohne O))	8.517			

lfd. Nr.	Artikel Regelungsentwurf; Norm (§§); Bezeichnung der Vorgabe	IP	Jährliche Fallzahl und Einheit	Jährlicher Aufwand pro Fall (Minuten * Lohnkosten pro Stunde (Wirtschaftszweig) + Sachkosten in Euro)	Jährlicher Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro) oder „geringfügig“ (Begründung)	Einmalige Fallzahl und Einheit	Einmaliger Aufwand pro Fall (Minuten * Lohnkosten pro Stunde (Wirtschaftszweig) + Sachkosten in Euro)	Einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro) oder „geringfügig“ (Begründung)
2.4	Art. 3 Nr. 4; § 146c AO; digitale Wegstreckenzähler mit TSE in Mietwagen und Fahrzeugen für den gebündelten Bedarfsverkehr		30.000	85 Euro = (0 / 60 * 0,00 Euro/h +85 Euro)	2.550	30.000	700 Euro = (0 +700 Euro)	21.000
2.5	Digitale Aufbewahrung: Jahresabschlüsse / Eröffnungsbilanzen; § 257 Abs. 3 HGB / § 147 Abs. 2 AO	Ja	1.461.678	1,93 Euro	-2.821			
Summe (in Tsd. Euro)					**-106.192**			**98.748**
...davon aus Informationspflichten (IP)					**-139.072**			

Für die Wirtschaft reduziert sich der derzeitige jährliche Erfüllungsaufwand um 106 1921 000 Euro. Es entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 98 748 000 Euro. Davon entfällt eine Entlastung von 139 072 000 Euro auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten.

Die Entlastung entsteht vor allem durch die Umstellung der Belegausgabepflicht von papiergebundenen zu digitalen Belegen (Belegbereitstellungspflicht).

1. Einführung Kassenpflicht

Einmaliger Umstellungsaufwand:

Anschaffung der Registrierkassen:

Aktuell besteht die Wahl zwischen einer Registrierkasse und einer offenen Ladenkasse. Mit Einführung einer Kassenpflicht ab einem Umsatz über 100 000 Euro entfällt die Möglichkeit der Nutzung einer offenen Ladenkasse. Derzeit gibt es rund 2,2 Mio. Registrierkassen und 114.000 offene Ladenkassen. Die Anschaffung der neuen Registrierkassen fällt unter einmaligen Erfüllungsaufwand. Wartung und Support fallen jedoch unter den laufenden Erfüllungsaufwand.

Da die Kosten für die Anschaffung der Kassen als einmaliger Umstellungsaufwand nicht auf den jährlichen Aufwand angerechnet werden, ist das Berücksichtigen der Lebensdauer nicht notwendig. Insgesamt kann mit einer Fallzahl von 114.800 Kassen gerechnet werden, die neu angeschafft werden müssen. Bei dieser Fallzahl muss zwischen cloudbasierten Kassen und stationären Kassen unterschieden werden, da die Kosten sowohl für die Beschaffung als auch im Unterhalt unterschiedlich ausfallen. Rund 27 % der aktuellen Kassenplätze sind cloudbasiert, die Fallzahl teilt sich daher auf rund 31.000 cloudbasierte und 83.800 stationäre Kassen auf.

Recherchen des Statistischen Bundesamtes haben ergeben, dass günstige Modelle von stationären Kassen ab ca. 400 Euro verkauft werden. Es empfiehlt sich, einen höheren Mittelwert von 575 Euro anzusetzen, um die ganze Bandbreite der Anschaffungskosten abzudecken. Der Umstellungsaufwand liegt bei diesen Kassen bei rund 48,1 Mio. Euro.

Die Einrichtung einer cloudbasierten Kasse kostet laut Internetrecherche des Statistischen Bundesamtes rund 100 Euro. Zusätzlich fallen noch Hardwarekosten an, die jedoch sehr individuell ausfallen können. Bei cloudbasierten Kassen werden nur mobile Endgeräte, wie Smartphone oder Tablet benötigt sowie ein Drucker für die Belege. Günstige Tablets, die technisch geeignet sind, liegen preislich bei rund 400 Euro. Die Anschaffung einer cloud-

basierten Kasse liegt daher bei rund 500 Euro. Die Umstellungskosten liegen damit insgesamt bei rund 15,5 Mio. Euro.

Jährlicher Aufwand:

Vorgabe 1 zur Kassenpflicht: Kosten für die TSE

Die TSE muss regelmäßig lizenziert werden. Es fallen jährliche Gebühren von 93 Euro je TSE an, wobei zwei bis drei Kassen mit einer TSE betrieben werden können. In der Bestandsmessung wurde daher die Fallzahl durch 2,5 geteilt. Die Fallzahl für die jährlichen Kosten der TSE (vorher offene Ladenkasse) beläuft sich damit auf 45.920 TSE (114.800/2,5). Der jährliche Erfüllungsaufwand für die zusätzlichen Kassen beläuft sich auf 4,3 Mio. Euro.

Vorgabe 2 zur Kassenpflicht: Wartung und Support

Wartung und Support fallen auch für bereits bestehende Registrierkassen an und sind gängige Praxis. Daher wird der Erfüllungsaufwand nur für solche Fälle berücksichtigt (offene Ladenkassen), bei denen Steuerpflichtige sich aufgrund der Kassenpflicht ein elektronisches Aufzeichnungssystem anschaffen müssen. Für alle anderen Fälle stellen diese Kosten Sowieso-Kosten dar.

Technischer Support kostet laut Internetrecherche des Statistischen Bundesamtes je nach Hersteller und Vertrag zwischen 100 und 300 Euro pro Jahr. Gerechnet wird also mit 200 Euro Sachkosten pro Kasse, die anstelle einer früheren offenen Ladenkasse eingesetzt wird. Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass rund 27 % der Registrierkassen cloudbasiert sind und über mobile Endgeräte (Handy, Tablet etc.) bedient werden. Dadurch ergibt sich eine Fallzahl für stationäre Kassen von 83.800 Kassen. Der jährliche Mehraufwand für „klassische“ Registrierkassen liegt somit bei 16,7 Mio. Euro.

Für die 31.000 Cloudkassen fallen anstelle der Service und Wartungskosten, Nutzungslizenzen an. Nach Internetrecherchen des Statistischen Bundesamtes kosten Nutzungslizenzen durchschnittlich 20 bis 30 Euro monatlich (300 Euro/Jahr). Der jährliche Mehraufwand für Cloudkassen liegt damit bei rund 9,2 Mio. Euro.

Für die Prüfung der Grenzwerte des § 146b Absatz 1 AO-E entsteht geringfügiger Erfüllungsaufwand. Nach § 146 Absatz 1 AO müssen Steuerpflichtige schon derzeit unabhängig von der Kassenform (offene Ladenkasse oder Registrierkasse) zumindest täglich ihre Einnahmen getrennt nach Form (bar/unbar) ermitteln und aufzeichnen. Aus diesen Aufzeichnungen und der Aufbereitung der Daten für die Umsatzsteuervoranmeldungen lassen sich die Zahlen für die Prüfung der Umsatzgrenze ablesen. Damit entsteht für die Steuerpflichtigen aufgrund der Kürze der Zeit, die für eine entsprechende Prüfung notwendig ist und aufgrund der geringen Anzahl an Fällen (nur Steuerpflichtige, die nahe an den Grenzwerten sind) ein geringfügiger Erfüllungsaufwand.

Insgesamt ergibt sich durch die Einführung einer Kassenpflicht ein Anstieg des jährlichen Erfüllungsaufwands von rund 30,3 Mio. Euro.

Zusammenfassung:

Einmaliger Erfüllungsaufwand		
Anschaffung Cloudkassen	Fallzahl: 30.996 Kassen Sachkosten: 500 Euro/Fall (ggf. fallen weitere Kosten an)	15.498.000 Euro
Anschaffung stationäre Kassen	Fallzahl: 83.804 Kassen Sachkosten: 575 Euro/Fall	48.187.300 Euro
		63.685.300 Euro
Jährlicher Erfüllungsaufwand		
Kosten für die TSE	Fallzahl: 45.920 TSEn Sachkosten: 93 Euro/Fall	4.270.560 Euro
Wartung und Support für cloudbasierte Kassen	Fallzahl 30.996 Sachkosten: 300 Euro/Fall	9.298.800 Euro
Wartung und Support für stationäre Kassen	Fallzahl: 83.804 Kassen Sachkosten: 200 Euro/Fall	16.760.800 Euro
		30.330.160 Euro

2. Abschaffung der papierhaften Belegausgabepflicht und Einführung der Belegbereitstellungspflicht

– Umstellung der Belegausgabepflicht von papiergebundenen Belegen auf digitale Belege

Einmaliger Umstellungsaufwand:

Die Aufwände zur Umstellung der Kasse fallen in erster Instanz bei den Kassenherstellern an. Es kann nicht eingeschätzt werden, wie und in welchen Fällen der Hersteller die Kosten für die Umstellung tatsächlich auf den Verkaufspreis seiner Kassen umlegt. Im Folgenden werden also nur die Kosten der Hersteller dargestellt.

Recherchen des Statistischen Bundesamtes haben ergeben, dass die praktikabelste Lösung zur Bereitstellung des digitalen Kassenbelegs über einen QR-Code ist. Der QR-Code wird auf dem Kassenbildschirm dargestellt und kann vom Kunden, ohne individuelle Kunden-App des Geschäfts, abgescannt werden. Da moderne Kassensysteme in der Regel über Kundendisplays verfügen, ist nicht mit nennenswert vielen Neuanschaffungen zu rechnen. Der Umstellungsaufwand ergibt sich vor allem für die Programmiertätigkeiten zur Anpassung der technischen Systeme.

Viele Kassensysteme (vor allem Cloudkassen) bieten heute bereits die Möglichkeit, Belege entweder digital per E-Mail, als QR-Code oder auf Wunsch gedruckt, auszugeben.

Um die Anpassungskosten für die Programmierung zu ermitteln, werden Standardwerte[1] zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands angesetzt. Um die Kosten von nachträglichen Anpassungen in einem bestehenden System zu ermitteln, werden in der Wirtschaft in der Regel 10 bis 15 % (Mittelwert 12,5 %) der ursprünglichen Kosten veranschlagt. Eine Anwendung im Umfang und der Komplexität, die ein Kassensystem erfordert, liegt zwischen 100 und 200.000 Euro (Mittelwert 150.000 Euro). Veranschlagt man hier die in der Praxis üblichen Aufschläge, ergeben sich Programmieraufwände von rund 18.700 Euro je Fall.

Bei Cloudkassen kann die Umstellung zentral vom Dienstleister durchgeführt werden. Auf dem deutschen Markt gibt es (inkl. Nischenlösungen) rund 100 cloudbasierte Kassenprodukte.

Bei großen Handelsketten läuft das Aktualisieren der Kassensysteme strukturiert ab, da hier viele Geräte und Filialen gleichzeitig betreut werden müssen. Die Kassen sind oft Teil eines zentralen Managementsystems (Device Management). Über alle Branchen betrachtet gibt es laut Internetrecherchen des Statistischen Bundesamtes rund 150 Handelsketten. Man kann davon ausgehen, dass vor allem die Ketten jeweils ein einheitliches jedoch für sie speziell angepasstes System verwenden.

Bei den übrigen Kassen handelt es sich weitestgehend um Standardsysteme, die zentralisiert vom Anbieter aktualisiert werden können. Nach Recherchen des Statistischen Bundesamtes gibt es rund 100 bis 150 Anbieter für Kassensysteme. Bei durchschnittlich 3 bis 5 Varianten pro Hersteller ergeben sich schätzungsweise 300 bis 750 individuelle Kassenprodukte.

Insgesamt ergibt sich damit eine Fallzahl von 750 anzupassenden Kassensystemen. Bei Anpassungskosten von rund 18.700 Euro je System, ergibt sich ein einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 14 Mio. Euro.

Jährlicher Aufwand:

Der jährliche Erfüllungsaufwand ergibt sich vor allem für die Aufrechterhaltung und Wartung der IT-Infrastruktur sowie die Sicherstellung, dass Kunden dauerhaften Zugriff auf ihre digitalen Belege haben.

Digitale Beleg werden von Unternehmen bzw. Dienstleistern abrufbar abgelegt. Das erzeugt vor allem Speicherverbrauch und Traffic-Kosten. Pro Beleg liegt der Speicherverbrauch zwischen 5 und 50 KB (HTML/JSON) oder 50 bis 200 KB (PDF). Der verbrauchte Speicherplatz pro 1 Mio. Belege liegt dabei zwischen 50 und 200 MB. Außerdem fallen Kosten für den Datenabruf an. Dieser kann pro Abruf bei bis zu 100 KB liegen. Laut Recherchen des Statistischen Bundesamtes liegen die Speicher- und Traffic-Kosten pro 1 Mio. Belege bei 8 bis 15 Euro. Für die Berechnung des Erfüllungsaufwands wird der Mittelwert von 11,50 Euro angesetzt.

Um sich der Anzahl der jährlichen Transaktionen anzunähern, wird angenommen, dass jede geschäftsfähige Person in Deutschland (ab 7 Jahren schwebend geschäftsfähig) zwei Einkäufe oder Dienstleistungen pro Woche in

[1] Standardwerte aus der Standardwerttabelle des Statistischen Bundesamtes basierend auf KI-gestützte Internetrecherchen

Anspruch nimmt. Laut Zensusdatenbank[2] gab es in Deutschland zum Stichtag rund 77 Mio. Personen im geschäftsfähigen Alter. Damit ergibt sich eine Fallzahl von rund 8 Mrd. Einzeltransaktionen.

$$\frac{8.000.000.000 * 11{,}5 \text{ Euro}}{1.000.000} = 92.000 \text{ Euro}$$

Aufgrund der letzten Nacherhebung des Statistischen Bundesamtes für die Belegausgabepflicht (Vorgabe 201707031101300l) betragen die jährlichen Kosten für Papier zur Erfüllung der Belegausgabepflicht 65,65 Euro.

Schlüsselt man die 92.000 Euro für die Speicherung der digitalen Belege auf die aktuelle Anzahl von 2.206.500 Kassen auf, entstehen somit Kosten pro Kasse von 0,04 Euro jährlich. Die Differenz zwischen den 65,65 Euro für die Papierbelege pro Kassen und den 0,04 Euro pro Kasse für die digitalen Belege stellt die Entlastung pro Kasse um 65,61 Euro (65,65 Euro minus 0,04 Euro) dar. Diese jährliche Entlastung von 65,61 Euro multipliziert mit der Gesamtanzahl der Kassen von 2.206.500 Kassen ergibt die jährliche Entlastung von 144.768 Mio. Euro. Der jährliche Erfüllungsaufwand reduziert sich damit um rund 145 Mio. Euro.

3. Erweiterung Mitteilungsverfahren

Kassen haben eine betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer von sechs Jahren. Die Dauer der Gültigkeit des Zertifikats einer TSE beträgt in der Regel fünf Jahre. Aufgrund dessen wird ein Wechsel der TSE in der Regel häufiger zu melden sein, da diese früher als das Kassensystem ausgetauscht wird. Im Jahr der Anschaffung kann die Mitteilung des Kassensystems und der TSE zusammen erfolgen.

Wenn man von rund 2.206.500 Kassen ausgeht, muss alle fünf Jahre eine zusätzliche Mitteilung aufgrund des Wechsels der TSE erfolgen. Bei dieser Mitteilung wird man jedoch auf die bereits mitgeteilten Daten zu dem Kassensystem zurückgreifen können, so dass bei einer erneuten Mitteilung nur die Daten der neuen TSE erneut erfasst werden müssen. Es müssen daher nur wenige Daten hinsichtlich der TSE (u. a. Anschaffungsdatum, Zuordnung zur Kasse und Seriennummer) erneut mitgeteilt werden.

Aufgrund dessen kann davon ausgegangen werden, dass die Mitteilung 30 Minuten in Anspruch nehmen wird. Da die Mitteilungspflicht alle Branchen betrifft und es sich um eine qualifizierte Tätigkeit handelt, die nach Anweisung erledigt werden kann, wird von einem mittleren Qualifikationsniveau mit einem Stundensatz von 38,60 Euro ausgegangen.

Insoweit ergeben sich Kosten von insgesamt 42,585 Mio. Euro (bei 2 206 500 Kassen x 19,30 Euro (hälftiger Stundensatz)). Da die Mitteilung jedoch nur dann erfolgen muss, wenn die TSE gewechselt wird, müssen nicht alle Steuerpflichtigen die Mitteilung gleichzeitig vornehmen. Vielmehr werden sich die Mitteilungen über einen Zeitraum von fünf Jahren verteilen. Deshalb wird der Betrag auf die fünf Jahre aufgeteilt, so dass sich ein jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 8,517 Mio. Euro ergibt (entspricht auch 1/5 der 2 206 500 Kassen (441 300 Kassen) x 19,30 Euro (hälftiger Stundensatz)).

4. Verpflichtende Ausstattung mit Wegstreckenzählern, die über eine digitale Schnittstelle verfügen

Es wird eine steuerliche Pflicht zum Einsatz eines Wegstreckenzählers mit einer digitalen Schnittstelle zur Anbindung einer TSE geschaffen.

Dabei handelt es sich um Fahrzeuge, die nur auf vorherige Bestellung eingesetzt werden dürfen und immer als Ganzes vermietet werden. Anders als Taxis dürfen sie nicht öffentlich bereitstehen und keine Fahrgäste spontan aufnehmen. In der Praxis sind das vor allem Fahr- und Chauffeurdienste, App-basierte Fahrdienste und der gebündelte Bedarfsverkehr.

Einmaliger Erfüllungsaufwand:

Umfassende Recherchen des Statistischen Bundesamtes haben ergeben, dass es sich dabei in Deutschland um rund 30.000 betroffene Fahrzeuge handelt. Die Kosten für einen solchen Wegstreckenzähler liegen bei 500 bis 900 Euro je Fall (Mittelwert 700 Euro). Damit ergibt sich ein einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 21 Mio. Euro.

Jährlicher Erfüllungsaufwand:

[2] https://ergebnisse.zensus2022.de/datenbank/online/statistic/1000A/table/1000A-1008

Laufende Kosten ergeben sich vor allem durch Sicherheitsupdates, Speicherung der Daten und die Lizenzkosten der Cloud-TSE. Die dadurch anfallenden Sachkosten liegen zwischen 50 und 120 Euro je Fahrzeug (Mittelwert 85 Euro). Damit ergibt sich ein jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 2,55 Mio. Euro. Es fällt ein geringfügiger laufender Aufwand für die Anschaffung von Neufahrzeugen an.

5. Erweiterung der Digitalisierung von Jahresabschlüssen

Nach geltendem Recht sind Abschlüsse und Eröffnungsbilanzen geordnet aufzubewahren (§ 257 Absatz 1 des Handelsgesetzbuchs (HGB); § 147 Absatz 1 AO) und von der grundsätzlich zulässigen Aufbewahrung auf Bild- oder anderen Datenträgern ausgenommen (§ 257 Absatz 3 HGB; § 147 Absatz 2 AO). Durch die geplante Änderung wird die digitale Aufbewahrung auch für diese Unterlagen ermöglicht. Anforderungen an Aufstellung, Feststellung und Unterzeichnung bleiben unberührt. Eine ohnehin vorgenommene Digitalisierung bzw. elektronische Speicherung wird als Sowieso-Aufwand nicht als Entlastung angesetzt; entlastungswirksam ist allein der zusätzliche physische Papier-Archivierungsschritt.

Ausgangspunkt ist das Statistische Unternehmensregister 2024. Für Kapitalgesellschaften wird eine Betroffenheitsquote von 100 %, für Personengesellschaften von 65 %, für Einzelunternehmer von 10 % und für sonstige Rechtsformen von 60 % angesetzt. Daraus ergeben sich 861.720 Kapitalgesellschaften, 286.618 Personengesellschaften, 206.275 Einzelunternehmer und 107.065 sonstige Rechtsformen, insgesamt 1.461.678 betroffene Unternehmen. Je betroffenem Unternehmen wird jährlich ein Fall angesetzt. Eröffnungsbilanzen werden nicht als zusätzliche Fallzahl berücksichtigt.

Für den entfallenden physischen Archivierungsschritt werden drei Minuten je Fall angesetzt. Die Zeitwerttabelle Wirtschaft (Anhang 4, Nr. 12 „Kopieren, Archivieren, Verteilen“) weist bei mittlerer Komplexität einen Zeitwert von zwei Minuten aus. Für die Archivierung von Jahresabschlüssen und Eröffnungsbilanzen erscheint ein geringfügig höherer Zeitansatz sachgerecht. Anders als bei der Ablage einzelner Belege handelt es sich hierbei regelmäßig um mehrteilige Abschlussunterlagen, die über einen langen Zeitraum geordnet aufzubewahren und entsprechend zuzuordnen und abzulegen sind. Vor diesem Hintergrund werden drei Minuten je Fall als plausibler durchschnittlicher Zeitaufwand angenommen.

Für die Gesamtwirtschaft wird der Lohnsatz von 38,60 Euro je Stunde gemäß Lohnkostentabelle Wirtschaft des Leitfadens (Stand 2025) angesetzt.

Eine gesonderte Sachkostenentlastung wird nicht zusätzlich angesetzt. Die Entlastung wird damit vorsichtig ausschließlich über den entfallenden Personalaufwand des physischen Archivierungsschritts abgebildet.

1.461.678 Fälle/Jahr × 3 Minuten / 60 × 38,60 Euro/Stunde = 2.821.038,54 Euro/Jahr. Gerundet reduziert sich der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft um 2,82 Mio. Euro. Die Entlastung entfällt vollständig auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten.

Der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft unterliegt der „One in, one out“-Regelung (Kabinettbeschluss vom 25. März 2015). Da es sich dabei um ein „Out“ von 103,37 Mio. Euro handelt, steht die Summe als Kompensationsvolumen für Regelungsvorhaben zur Verfügung.

4.3 Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

lfd. Nr.	Artikel Regelungsentwurf; Norm (§§); Bezeichnung der Vorgabe	Bund/ Land	Jährliche Fallzahl und Einheit	Jährlicher Aufwand pro Fall (Minuten * Lohnkosten pro Stunde (Hierarchieebene) + Sachkosten in Euro)	Jährlicher Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro) oder „geringfügig“ (Begründung)“	Einmalige Fallzahl und Einheit	Einmaliger Aufwand pro Fall (Minuten * Lohnkosten pro Stunde (Hierarchieebene) + Sachkosten in Euro)	Einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro) oder „geringfügig“ (Begründung)
3.1	146a Abs. 4 AO; Änderung des Mitteilungsverfahrens bei Wechsel der TSE	Land				635	876,9 Euro = (0 +876,88 Euro)	557
Summe (in Tsd. Euro)					**0**			**557**
...davon auf Bundesebene					**0**			
...davon auf Landesebene (inklusive Kommunen)					**0**			**557**

Für die Länder ergibt sich einmaliger Erfüllungswand von rund 557 000 Euro.

Einmaliger Umstellungsaufwand:

Aufgrund der Rechtsänderung müssen mehrere IT-Verfahren in der Verwaltung, beispielsweise das Mitteilungsverfahren nach §146a Absatz 4 AO-E, angepasst werden. Das Mitteilungsverfahren (§146a Absatz 4 AO-E) muss so angepasst werden, dass zukünftig auch dann Mitteilungen möglich sind, wenn keine Änderung des elektronischen Aufzeichnungssystems erfolgt, sondern lediglich die technische Sicherheitseinrichtung gewechselt wird. Hierdurch entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand.

Bei der Berechnung des resultierenden Erfüllungsaufwands wird auf die Expertise des BZSt verwiesen. Demnach schätzt das BZSt, dass für die Anpassung der etablierten IT-Verfahren ein Zeitaufwand von 635 Personentagen entsteht. Für das KONSENS-Vorhaben, das hier relevant ist, ergibt sich ein Personalkostenverrechnungssatz in Höhe von 157 838 Euro für 180 Personentagen.

Somit berechnet sich der einmalige Erfüllungsaufwand der Verwaltung wie folgt:

(157.838 Euro / 180 PT) * 635 PT = 556.817 Euro

5. Weitere Kosten

Der Wirtschaft, einschließlich mittelständischer Unternehmen, entstehen keine direkten weiteren Kosten.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern sind keine Auswirkungen erkennbar, die gleichstellungspolitischen Zielen gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zuwiderlaufen.

Das Vorhaben hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Demografie.

VIII. Befristung; Evaluierung

Die Regelungen sollen dauerhaft wirken, so dass eine Befristung nicht in Betracht kommt.

Die Einführung der Kassenpflicht ab einem Gesamtumsatz von 100 000 Euro nach § 146b AO-E sowie der Umfang der Ausnahmen, die Einführung der Anforderungen an Mietwagen und Fahrzeuge im gebündelten Bedarfsverkehr nach § 146c AO-E und die Anpassung der Belegausgabepflicht sollen jeweils fünf Jahre nach dem In-

krafttreten evaluiert werden. Hierbei sollen insbesondere die entstandenen Kosten für die Wirtschaft und die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und anderen Delikten der Wirtschaftskriminalität evaluiert werden und geprüft werden, ob diese in einem angemessenen Verhältnis zu einander stehen. Des Weiteren soll die Einführung einer generellen Kassenpflicht geprüft werden. Als Datenquelle dienen die Ergebnisse der Nachmessung des Erfüllungsaufwands durch das Statistische Bundesamt sowie weitere Datenerhebungen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung der Abgabenordnung)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Die Änderung vollzieht die Neufassung der §§ 146b und 146c AO-E sowie die daraus resultierende Verschiebung des bisherigen § 146b AO als neuen § 146d AO-E in der Inhaltsübersicht nach.

Zu Buchstabe b

Die Änderung vollzieht die Einfügung des § 374a AO-E in der Inhaltsübersicht nach.

Zu Nummer 2

Die Offenbarung oder Verwertung geschützter Daten soll künftig auch für Straftaten im Sinne des § 74c Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3, 5 oder 6 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) zulässig sein und zwar unabhängig davon, ob die weiteren Voraussetzungen des bisherigen § 30 Absatz 4 AO erfüllt sind. Eine Durchbrechung des Steuergeheimnisses nach § 30 Absatz 4 Nummer 4 Buchstabe c AO-E kommt insbesondere in Betracht, wenn die Straftat gewerbs- und bandenmäßig begangen oder bei der Tatbegehung besondere kriminelle Energie aufgewandt wurde. Außerdem ist für die Durchbrechung des Steuergeheimnisses nach § 30 Absatz 4 Nummer 4 Buchstabe c AO-E erforderlich, dass es sich um eine entsprechende Wirtschaftsstraftat handelt, bei der eine Verurteilung aufgrund eines Verbrechens oder bei der eine höhere Strafe von mehr als vier Jahre Freiheitsstrafe oder die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus, allein oder neben einer Strafe, oder in der Sicherungsverwahrung zu erwarten ist.

Bei den Änderungen in den Buchstaben a und b handelt es sich um Folgeänderungen aufgrund der Einfügung des neuen Buchstabens c.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a

Durch die Ergänzung des Satzes 4 wird sichergestellt, dass Steuerpflichtige, die zwar der Kassenpflicht nach § 146b Absatz 1 AO-E unterliegen, aber diese nicht erfüllen, sich nicht auf die Vereinfachungsregelung des § 146 Absatz 1 Satz 3 AO berufen können. Insoweit gilt die vollumfängliche Einzelaufzeichnungspflicht auch dann, wenn der unter die Kassenpflicht nach § 146b Absatz 1 AO-E fallende Steuerpflichtige zwar die Voraussetzungen des § 146 Absatz 1 Satz 3 AO erfüllt, jedoch kein elektronisches Aufzeichnungssystem nach § 146a Absatz 1 Satz 1 AO einsetzt.

Zu Buchstabe b

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Verschiebung des bisherigen § 146b AO als neuen § 146d AO-E.

Zu Nummer 4

Zu Buchstabe a

Absatz 1 Satz 5 wird neugefasst, um eine Verwaltungsnorm für den Straftatbestand des § 374a Absatz 2 AO-E zu schaffen. Die dort unter Strafe gestellte Handlung, nämlich Manipulationsprogramme oder entsprechende Programmbestandteile einzusetzen, wird mit dieser Regelung verboten.

Die bisherige Regelung de s§ 146a Absatz 1 Satz 5 wird in den § 146c Absatz 1 AO-E verschoben. Dort werden dann alle Verbote, die sich an Dritte (und damit nicht an den Steuerpflichtigen) richten konzentriert.

Zu Buchstabe b

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund des Organisationserlasses des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025 (BGBl. I 2025 Nr. 131).

Zu Buchstabe c

Es besteht die Möglichkeit, dass es ein für die Umsatzbesteuerung zuständiges Finanzamt gibt, aber kein Finanzamt für die Ertragsbesteuerung. Für diese Fälle ist unklar, an welches Finanzamt die Mitteilung nach § 146a Absatz 4 AO zu erfolgen hat. Durch die Aufnahme des § 21 AO sowie die Aufnahme des § 25 AO (mehrfache Zuständigkeit) werden die Zuständigkeiten geklärt.

Zu Nummer 5

§ 146b AO-E (Kassenpflicht; Verordnungsermächtigung)

Mit dem neuen § 146b AO-E wird eine Vorschrift zur Einführung einer Kassenpflicht ab einem Gesamtumsatz von 100 000 Euro geschaffen. Diese Pflicht greift grundsätzlich bei allen Steuerpflichtigen, die Gewinneinkünfte erzielen. Aufgrund der Anwendungsregelung in Artikel 101a des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung (siehe Artikel 4) ist die Kassenpflicht jedoch erst ab dem 1. Januar 2028 anwendbar.

Absatz 1

Absatz 1 Satz 1 schafft eine Kassenpflicht für Steuerpflichtige mit Gewinneinkünften (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb oder aus selbständiger Arbeit), deren Gesamtumsatz im Sinne des § 19 Absatz 2 Satz 1 des Umsatzsteuergesetzes (UStG) 100 000 Euro im Kalenderjahr überschreitet. Das eingesetzte elektronische Aufzeichnungssystem muss den Anforderungen des § 146a Absatz 1 AO entsprechen. Dies bedeutet insbesondere, dass es durch eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung geschützt werden und Aufzeichnungen nach der digitalen Schnittstelle der Finanzverwaltung für Kassensysteme (DSFinV-K) erzeugen muss.

Die Pflicht zur Erfassung gilt für alle Betriebseinnahmen, Betriebsausgaben, Entnahmen, Einlagen und durchlaufenden Posten, die nicht unbar in Form von Lastschriften oder Überweisungen über ein Konto des Steuerpflichtigen abgewickelt werden.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass alle Barzahlungen und auch alle Zahlungen mittels Debit- oder Kreditkarten über das elektronische Aufzeichnungssystem erfasst werden müssen.

Darüber hinaus knüpft die Regelung an den Gesamtumsatz im Sinne des § 19 Absatz 2 Satz 1 UStG an. Dadurch wir eine einheitliche Berechnungsmethode gewählt. Zudem sind aufgrund der Ausnahmen in § 19 Absatz 2 Satz 1 UStG schon gewisse steuerfreie Umsätze, wie z. B. bei Heilberufen oder Versicherungsvertretern, von der Kassenpflicht ausgenommen.

Es werden jedoch keine Vorgaben zu dem elektronischen Aufzeichnungssystem gemacht, so lange dieses den Anforderungen des § 146a Absatz 1 AO entspricht. Dies bedeutet, der Steuerpflichtige kann, z. B. eine Registrierkasse, ein komplexes Kassensystem oder eine Cloud-Kasse einsetzen.

Eine Ausnahme von der Kassenpflicht schafft Satz 2 für Steuerpflichtige, die nur geringe Bareinnahmen (Umsätze mit Bargeld unter 12 000 Euro im Kalenderjahr) haben. Dies gilt jedoch nur, sofern ein Steuerpflichtiger auch Bargeld annimmt.

Absatz 2

Die Pflicht zur Nutzung eines elektronischen Aufzeichnungssystems, das den Anforderungen des § 146a Absatz 1 AO entspricht, endet mit Ablauf des zweiten aufeinanderfolgenden Kalenderjahres, in dem der Gesamtumsatz im Sinne des § 19 Absatz 2 Satz 1 UStG nicht mehr als 100 000 Euro im Kalenderjahr und die Barumsätze nicht mehr als 12 000 Euro betragen.

Absatz 3

Absatz 3 regelt den Beginn der Kassenpflicht. Die Verwendung eines elektronischen Aufzeichnungssystems im Sinne des § 146a Absatz 1 AO ist ab dem 1. Juli des Folgejahres der erstmaligen Überschreitung der Umsatzgrenze verpflichtend. Artikel 101a Absatz 3 und 4 des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung ist zu beachten.

Absatz 4

Mit Absatz 4 wird ein Rechtsgrundverweis auf die Erleichterungsvorschrift des § 148 AO geschaffen. § 148 AO gilt nur für die Erleichterungen bei Buchführungs-, Aufzeichnungs- oder Aufbewahrungspflichten. Bei der Kassenpflicht handelt es sich nicht um eine solche Pflicht. Durch den Rechtsgrundverweis wird eine entsprechende Anwendung des § 148 AO ermöglicht. Da es sich um einen Rechtsgrundverweis handelt, sind bei einer Befreiung nach Absatz 4 immer die Tatbestandsvoraussetzungen des § 148 AO zu prüfen.

Die Befreiungsmöglichkeit nach Absatz 4 steht neben den Ausnahmen nach einer Rechtsverordnung aufgrund des Absatzes 5.

Ein Fall der Befreiungsmöglichkeit kann z. B. vorliegen, wenn ein Steuerpflichtiger mit aus einer in § 146b Absatz 1 AO-E genannten Tätigkeit einen Umsatz unter 100 000 Euro erzielt, aber durch eine weitere Tätigkeit, z. B. im Rahmen von Vermietung und Verpachtung, insgesamt die Grenze von 100 000 Euro überschreitet. In diesen Fällen kann die Anwendung der Kassenpflicht im Einzelfall eine unbillige Härte darstellen.

Daneben kann eine Befreiungsmöglichkeit vorliegen, wenn die Umsatzgrenze nur aufgrund eines einmaligen Ereignisses überschritten wird, wie z. B. den Verkauf eines Betriebsgrundstückes des Anlagevermögens oder eine besondere Jubiläumsfeier eines Vereins.

Eine gewährte Befreiung kann nach § 146b Absatz 4 Satz 2 AO-E jederzeit widerrufen werden.

Absatz 5

Absatz 5 schafft eine Verordnungsermächtigung für Ausnahmen von der Kassenpflicht. Durch die Verordnung können Ausnahmen für bestimmte Bereiche geregelt werden. Daneben können Mitteilungspflichten für den Beginn und Wegfall von Ausnahmen festgelegt werden.

§ 146c AO-E

§ 146c AO-E fasst die Verbote, die Grundlage für den Straftatbestand des § 374a Absatz 2 AO-E und die Ordnungswidrigkeit nach § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 AO sind, zusammen.

Absatz 1

Hier wird das Verbot in dem bisherigen § 146a Absatz 1 Satz 5 AO übernommen.

Absatz 2

Absatz 2 schafft ein Verbot, um eine Verwaltungsnorm für den Straftatbestand des § 374a Absatz 1 AO-E zu schaffen. Die dort unter Strafe gestellte Handlung, nämlich das gewerbsmäßige Inverkehrbringen von Manipulationsprogramme oder entsprechende Programmbestandteile, wird mit dieser Regelung verboten. Dieses Verbot gilt unabhängig davon, ob die Manipulationsprogramme oder entsprechende Programmbestandteile zusammen mit einem elektronischen Aufzeichnungssystem oder gesondert in den Verkehr gebracht werden.

Zu Nummer 6

Verschiebung

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Einfügung der neuen §§ 146b und 146c AO-E.

Neuer Absatz 1a

Zweck der Kassen-Nachschau ist eine unangekündigte und zeitnahe Aufklärung steuererheblicher Sachverhalte im Zusammenhang mit der ordnungsgemäßen Erfassung von Geschäftsvorfällen mittels elektronischer Aufzeichnungssysteme oder offener Ladenkassen. Die Kassen-Nachschau soll das Entdeckungsrisiko für nicht oder nicht ordnungsgemäß erfasste und abgesicherte Kassenaufzeichnungen erhöhen.

Gerade bei fliegenden Händlern, die sich häufig außerhalb des Bezirks ihres für die Besteuerung zuständigen Finanzamtes aufhalten, sind Kassen-Nachschauen nicht immer sinnvoll und effizient durch das örtlich zuständige Finanzamt durchzuführen.

Aufgrund dessen soll die Befugnis zu einer Kassen-Nachschau auf das Finanzamt erweitert werden, in dessen Bezirk der Steuerpflichtige tätig wird. Dadurch kann gerade bei Kirmessen, Weihnachtsmärkten oder Messen eine effiziente Kontrolle der Aufzeichnungen des Steuerpflichtigen durchgeführt werden.

Das die Kassen-Nachschau durchführende Finanzamt hat das nach den §§ 18 bis 21 AO zuständige Finanzamt über die Ergebnisse zu informieren. Dadurch wird das nach den §§ 18 bis 21 AO zuständige Finanzamt in die Lage versetzt, die notwendigen Schlüsse aus der Kassen-Nachschau zu ziehen.

Zu Nummer 7

Um eine weitreichende Digitalisierung zu ermöglichen, wird es zukünftig ermöglicht, Jahresabschlüsse und Eröffnungsbilanzen zu digitalisieren und damit unter den weiteren Voraussetzungen nicht mehr papierhaft aufbewahren zu müssen.

Zu Nummer 8

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Einfügung des neuen § 374a AO-E. Der Einsatz oder das Inverkehrbringen von Manipulationsprogrammen für elektronische Aufzeichnungssysteme sind künftig Steuerstraftaten.

Zu Nummer 9

Zu § 374a (Gewerbsmäßiges Inverkehrbringen oder Einsatz eines Manipulationsprogramms für elektronische Aufzeichnungssysteme)

Die ersten Erfahrungen im Bereich der Überprüfung von elektronischen Aufzeichnungssystemen, die mit einer TSE ausgestattet wurden, haben gezeigt, dass Manipulationen mittels Software weiterhin vorgenommen werden. Aufgrund der erhöhten kriminellen Energie, die damit verbunden ist, nicht nur die digitalen Grundaufzeichnungen zu ändern, sondern das Kassensystem so umzugestalten, dass die TSE umgangen oder nicht mehr angesprochen wird, ist es erforderlich, einen neuen Straftatbestand zu schaffen.

Die Ordnungswidrigkeit des § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 AO bleibt daneben bestehen. Der Anwendungsbereich reduziert sich jedoch auf solche Fälle, in denen das elektronische Aufzeichnungssystem nicht den Anforderungen des § 146c Absatz 1 AO-E entspricht, aber noch nicht den Tatbestand des § 374a AO-E erfüllt. Die Ordnungswidrigkeit greift auch noch in den Fällen ein, in denen der objektive Tatbestand des § 374a AO-E zwar erfüllt ist, aber die subjektiven Voraussetzungen nicht nachgewiesen werden können.

Absatz 1

Bisher war eine Ahndung von entsprechenden Manipulationen als Straftat nur möglich, wenn dem Kassen-Hersteller eine Beihilfe zur Steuerhinterziehung nachgewiesen werden kann. In vielen Fällen ist dieses jedoch aufgrund des fehlenden Nachweises eines Gehilfen-Vorsatzes nicht möglich. Dann bleibt nur eine Ahndung als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße von maximal 25 000 Euro. Vor dem Hintergrund der wesentlich erhöhten Verwerflichkeit der Tat ist dieses nicht ausreichend.

Der Straftatbestand umfasst nicht nur das Inverkehrbringen von elektronischen Aufzeichnungssystemen mit entsprechenden Manipulationsprogrammen, sondern auch das isolierte Inverkehrbringen von Manipulationsprogrammen.

Absatz 2

Aufgrund des erhöhten Unrechtsgehalts stellt schon der Einsatz einer dort genannten Manipulationssoftware eine Straftat dar, ohne dass eine Steuerhinterziehung vorliegt bzw. nachgewiesen werden muss. Der Straftatbestand kann auch neben einer Steuerhinterziehung vorliegen.

Der Strafrahmen beträgt eine Geldstrafe oder eine Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren. Hierbei wird die erhöhte kriminelle Energie berücksichtigt, die erforderlich ist, um kryptographisch abgesicherte Aufzeichnungen zu ver-

ändern oder elektronische Aufzeichnungssysteme so zu manipulieren, dass erst gar keine kryptographisch abgesicherten Aufzeichnungen entstehen.

Absatz 3

Aufgrund der Regelung des Absatzes 3 ist der Versuch einer Straftat nach Absatz 1 strafbar. Aufgrund dessen kann das Bewerben solcher Software, obwohl dieses Bewerben anders als in § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 AO nicht ausdrücklich genannt ist, bereits einen Versuch darstellen.

Absatz 4

Durch den Verweis in Absatz 4 auf § 370 Absatz 7 AO können Straftaten verfolgt werden, wenn diese außerhalb Deutschlands begangen werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Programme oder elektronischen Aufzeichnungssysteme zumindest für den deutschen Markt gedacht waren.

Zu Nummer 10

Absatz 2 wurde um das Tatbestandsmerkmal des Vorliegens einer Steuerstraftat nach § 374a AO-E ergänzt. Zusätzlich zu den bereits bestehenden Möglichkeiten der Einziehung von Erzeugnissen, Waren und anderen Sachen, auf die sich die Hinterziehung von Verbrauchsteuer oder Einfuhr- und Ausfuhrabgaben nach Artikel 5 Nummer 20 und 21 des Zollkodex der Union, der Bannbruch oder eine Steuerhehlerei bezogen haben, können zukünftig auch Tatobjekte eingezogen werden, auf die sich die Steuerstraftat nach § 374a AO-E bezieht. Hierbei kann es sich zum Beispiel um zum Verkauf angebotene Kassensysteme mit Manipulationssoftware in Lagerbeständen handeln.

Zu Nummer 11

Zu Buchstabe a

Zu Doppelbuchstabe aa

Mit der Ergänzung der Nummer 4 wird ein Ordnungswidrigkeitstatbestand geschaffen, für den Fall, dass ein Steuerpflichtiger trotz der Verpflichtung aus § 146b Absatz 1 AO-E kein entsprechendes elektronisches Aufzeichnungssystem verwendet.

Die Ordnungswidrigkeit kann mit einem Bußgeld von bis zu 25 000 Euro geahndet werden. Der Rahmen ergibt sich insbesondere aus dem Vergleich mit den Bußgeldtatbeständen nach § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 und 5 AO. Denn der Unrechtsgehalt eines Nichtverwendens eines elektronischen Aufzeichnungssystems trotz einer entsprechenden Pflicht nach § 146b Absatz 1 AO-E wiegt genauso schwer, wie ein nicht nach § 146a Absatz 1 AO geschütztes Kassensystem zu verwenden.

Zu Doppelbuchstabe bb

Die Nummer 6 wird an die Verschiebung des Verbots aus § 146a Absatz 1 Satz 5 AO in § 146c Absatz 1 AO-E angepasst.

Zu Buchstabe b

Zu Doppelbuchstabe aa

Es handelt sich um eine reine Verschiebung der bisherigen Nummer 1g, um die bestehende Lücke der weggefallenen Nummer 1f zu nutzen.

Zu Doppelbuchstabe bb

Aufgrund des Zusammenwirkens der Belegausgabepflicht und der verpflichtenden Ausstattung elektronischer Aufzeichnungssysteme mit einer TSE ist leicht nachprüfbar, ob der Geschäftsvorfall einzeln festgehalten und aufgezeichnet wurde sowie ob der Geschäftsvorfall die TSE durchlaufen hat. Transparenz schafft Vertrauen und ist als generalpräventiver Effekt geeignet, Steuerhinterziehungen zu verhindern.

Die Belegausgabepflicht dient einer effizienten Überprüfung durch die Finanzverwaltung, z. B. im Rahmen von Außenprüfungen und Nachschauen sowie bei verdeckten Prüfungen durch Testkäufe und Beobachtungen eines Amtsträgers.

Mit dem Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen vom 22. Dezember 2016 wurde der Steuergefährdungstatbestand des § 379 Absatz 1 AO ergänzt. Insbesondere wurden neue Tatbestände zu nicht ordnungsgemäß verwendeten und durch eine TSE geschützte elektronische Aufzeichnungssysteme eingeführt. Es wurde keine Sanktionierung für eine nicht erfolgende Belegausgabe vorgesehen. Die Erfahrungen in den Ländern der letzten Jahre zeigen, dass eine Sanktionierung von Verstößen gegen die Belegausgabepflicht notwendig ist, um die gesetzlichen Verpflichtungen des § 146a Absatz 2 AO zur Belegausgabe in der Praxis durchzusetzen. Dies wird auch in der abschließenden Mitteilung des Bundesrechnungshofes (BRH) an das Bundesministerium der Finanzen über die Prüfung, Umsetzung, Kontrolle und Wirksamkeit der Belegausgabepflicht nach § 146a Absatz 2 AO vom 30. Juli 2024 (Gz.: VIII 3 – 0000477/VIII 4 – 0000768) deutlich.

Insbesondere eine Durchsetzung der Pflicht mit den Mitteln des Verwaltungszwangs ist nicht effizient. Denn bei der Belegausgabepflicht handelt es sich um eine gesetzliche Pflicht, die zunächst mit einem Verwaltungsakt konkretisiert werden muss. Erst danach können die Zwangsgeldandrohungen und Zwangsgeldfestsetzungen erfolgen.

Dabei muss jedoch jede konkrete Belegausgabe für einen Geschäftsvorfall durch einen Verwaltungsakt konkretisiert werden. Eine Zwangsgeldandrohung bzw. Festsetzung gegen die Verletzung der Belegausgabepflicht an sich ist nicht möglich. Aufgrund dessen sind die Mittel des Verwaltungszwangs nicht effizient, da z. B. im Einzelhandel ein Geschäftsvorfall nur eine Minute dauern kann, so dass die Zeit bis zum nächsten Geschäftsvorfall nicht ausreicht, um die notwendigen Schritte des Verwaltungszwangs zu vollziehen.

Zu Buchstabe c

Mit der Änderung des Absatzes 4 wird der Bußgeldrahmen für den neuen Bußgeldtatbestand des § 379 Absatzes 2 Nummer 1g AO-E geschaffen.

Zu Buchstabe d

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Verschiebung der Nummer 1g in Absatz 7.

Zu Nummer 12

Manipulationen an Kassensystemen finden häufig zur Hinterziehung von Steuern statt. Dies bedeutet, dass dann sowohl eine Strafbarkeit wegen Steuerhinterziehung nach § 370 AO als auch eine Strafbarkeit wegen Fälschung technischer Aufzeichnungen nach § 268 des Strafgesetzbuches (StGB) in Betracht kommt.

Bisher können die Finanzbehörden den Sachverhalt mit Blick auf eine mögliche Strafbarkeit wegen der Fälschung technischer Aufzeichnungen nicht mit ermitteln, sondern müssten diese Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgeben.

Bei Manipulationen an Kassendaten hat die Finanzbehörde häufig die größere Expertise für eine Prüfung dieser Daten. Um möglicherweise ineffiziente Abgaben an die Staatanwaltschaft zu vermeiden und den Finanzbehörden zusätzlich verjährungsunterbrechende Maßnahmen zu ermöglichen, sollen die Finanzbehörden künftig Sachverhalte hinsichtlich der Fälschung technischer Aufzeichnungen nach § 268 StGB ermitteln können, wenn diese im Zusammenhang mit einer Steuerhinterziehung stehen und die Aufzeichnungen elektronischer Aufzeichnungssysteme nach § 146a Absatz 1 Satz 1 AO in Verbindung mit § 1 Absatz 1 Satz 1 oder Absatz 2 der Kassensicherungsverordnung betreffen.

Die bisherigen Fälle des Absatzes 2 erforderten immer eine einheitliche prozessuale Tat zwischen der Steuerhinterziehung und den genannten Fällen. In den Fällen des neuen Satzes 2 Nummer 2 muss keine einheitliche prozessuale Tat vorliegen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Manipulation von Kassendaten nach der Rechtsprechung regelmäßig tatmehrheitlich zur Steuerhinterziehung begangen wird.

Aufgrund der Nennung einer Steuerstraftat in Satz 1 und der Ergänzung des § 369 Absatz 1 AO-E um den Einsatz und das Inverkehrbringen von Manipulationsprogrammen für elektronische Aufzeichnungssysteme nach § 374a AO-E umfasst die selbständige Ermittlungskompetenz der Finanzbehörden auch diese Straftat.

Zu Nummer 13

Finanzbehörden sind u. a. nach §§ 31a, 31b AO oder § 4 Absatz 5 Nummer 10 Satz 2 des Einkommensteuergesetzes (EStG) zur Mitteilung durch das Steuergeheimnis geschützter Daten an die FIU oder Strafverfolgungsbehörden (zum Beispiel Zollfahndungsdienst, Finanzkontrolle Schwarzarbeit) verpflichtet, soweit diese für die

Durchführung bestimmter Ermittlungen beziehungsweise Strafverfahren (zum Beispiel wegen Schwarzarbeit, Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder Korruption) erforderlich sind.

Solche Daten unterliegen jedoch nach § 393 Absatz 2 Satz 1 AO grundsätzlich einem Beweisverwendungsverbot. Tatsachen oder Beweismittel aus Steuerakten, die der Steuerpflichtige der Finanzbehörde vor Einleitung des Strafverfahrens oder in Unkenntnis der Einleitung des Strafverfahrens bei einer Steuererklärung gemacht hat, dürfen nur für die Verfolgung einer Steuerstraftat verwendet werden.

Bei anderen Straftaten (zum Beispiel Geldwäsche oder Subventionsbetrug) ist eine Verwendung der u. a. §§ 31a, 31b AO oder § 4 Absatz 5 Nummer 10 Satz 2 EStG nach übermittelten Daten derzeit nur dann möglich, wenn an der Verfolgung ein zwingendes öffentliches Interesse besteht. Die Annahme eines zwingenden öffentlichen Interesses unterliegt jedoch hohen Anforderungen (§ 30 Absatz 4 Nummer 5 AO), zum Beispiel der Abwehr erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl oder Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die Verteidigung oder nationale Sicherheit, Wirtschaftsstraftaten, die nach ihrer Begehungsweise oder wegen des Umfangs des durch sie verursachten Schadens geeignet sind, die wirtschaftliche Ordnung erheblich zu stören. Nach der Neuregelung in § 30 Absatz 4 Nummer 4 Buchstabe c AO-E liegt ein zwingendes Interesse bei Straftaten im Sinne des § 74c Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3, 4, 5 oder 6 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) künftig vor.

Die derzeitige Regelung des § 393 Absatz 2 AO kann demnach in den Fällen, in denen zur Förderung von Strafverfahren eine gesetzliche Mitteilungspflicht besteht, zu kurz greifen. Besteht an der Verfolgung der Straftat (Nicht-Steuerstraftat) kein zwingendes öffentliches Interesse, könnte eingewandt werden, dass – trotz der dann ins Leere laufenden gesetzlichen Mitteilungspflicht der Finanzbehörde – ein Beweisverwendungsverbot besteht. Die geschützten Daten müssen offenbart werden, könnten aber unter Umständen nicht verwendet werden. Dies kann bei Ermittlungsverfahren wegen Geldwäsche oder Korruption der Fall sein. Hinzu kommt, dass zur Förderung von Strafverfahren wegen betrügerisch erlangter Corona-Soforthilfen und anderer Leistungen aus öffentlichen Mitteln eine Ausweitung der Mitteilungspflicht der Finanzbehörden durch das Jahressteuergesetz 2022 (BGBl. I S. 2294) erfolgt ist (neuer Satz 2 in § 31a Absatz 1 AO).

Die Ausnahme vom Beweisverwendungsverbot soll daher bei Nicht-Steuerstraftaten nicht mehr nur auf die Fälle beschränkt werden, an deren Verfolgung ein zwingendes öffentliches Interesse besteht. Nach der Neuregelung in Absatz 2 Nummer 2 ist eine Verwendung der Daten künftig bei Straftaten im Sinne des § 74c Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3, 4, 5 oder 6 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) möglich. Es erfolgt zudem eine Ausweitung der Ausnahme auf die Fälle, bei denen eine gesetzliche Mitteilungspflicht der Finanzbehörde gegenüber den Strafverfolgungsbehörden besteht, damit die geschützten Daten, die von der Finanzbehörde (schon nach derzeitiger Rechtslage) offenbart werden müssen oder zumindest dürfen, rechtssicher auch im Strafverfahren verwendet werden dürfen.

Zu Nummer 14

Die Aufzählung der wegen Geringfügigkeit einstellbaren Taten wurde um die neue Steuerstraftat „Einsatz und Inverkehrbringen von Manipulationsprogrammen für elektronische Aufzeichnungssysteme“ nach § 374a AO ergänzt.

Zu Artikel 2 (Weitere Änderung der Abgabenordnung)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Für den Umweltschutz und zur Förderung des Verbraucherschutzes sowie zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung soll anstelle einer papierhaften Belegausgabepflicht eine verpflichtende elektronische Belegbereitstellungspflicht eingeführt werden. Der Beleg muss in einem standardisierten Datenformat zur Verfügung gestellt werden. Hinsichtlich des Bereitstellungsweges besteht Technologieoffenheit. Es bestehen keine technischen Vorgaben, wie der Beleg zur Entgegennahme bereitgestellt oder übermittelt werden muss. Es ist z. B. zulässig, wenn der Kunde unmittelbar über eine Bildschirmanzeige (z. B. in Form eines QR-Codes) den elektronischen Beleg entgegennehmen kann. Eine Übermittlung kann z. B. auch als Download-Link, per Near-Field-Communication (NFC), per E-Mail oder direkt in ein Kundenkonto erfolgen.

Mit der verpflichtenden elektronischen Belegbereitstellung entsteht für den am Geschäftsvorfall Beteiligten weiterhin keine Pflicht zur Entgegennahme des elektronischen Belegs.

Der Anspruch des Kunden auf eine papierhafte Quittung nach § 368 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bleibt weiterhin bestehen. Jedoch muss der Steuerpflichtige einen papierhaften Beleg ausdrücklich nur auf Wunsch des Kunden zur Verfügung stellen. Hiermit wird sichergestellt, dass die Erstellung eines digitalen Belegs vorrangig ist und der Ausdruck eines Papierbelegs nur die Ausnahme bleiben soll.

Zu Buchstabe b

Die Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, dass der Umfang der bisherigen Mitteilungspflicht nach § 146a Absatz 4 AO dann Probleme bereitet, wenn nachträglich die zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung ausgetauscht wird. In diesen Fällen muss derzeit die ausgetauschte TSE nicht mitgeteilt werden. Dieses kann in Prüfungen zu Missverständnissen führen und unter Risiko-Management-Gesichtspunkten nachteilig sein. Aufgrund dessen wird die Mitteilungspflicht um eine gesonderte Mitteilung im Falle eines Austausches der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung erweitert.

Die Mitteilung bzw. die dafür benötigten Informationen können durch das Kassensystem bereitgestellt werden, so dass der Steuerpflichtige diese Daten nur noch über die Schnittstelle der Finanzverwaltung hochladen muss.

Zu Nummer 2

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Einführung der Belegbereitstellungspflicht.

Zu Artikel 3 (Weitere Änderung der Abgabenordnung)

Zu Nummer 1

Die Änderung vollzieht die Neufassung des § 146d AO-E sowie die daraus resultierende Verschiebung des bisherigen § 146d AO-E als neuen § 146e AO-E in der Inhaltsübersicht nach.

Zu Nummer 2

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Einfügung des § 146d AO-E.

Zu Nummer 3

Durch die flächendecke Ausrollung der Wirtschafts-Identifikationsnummer soll diese ab dem Jahr 2029 die Steuernummer im Mitteilungsverfahren nach § 146a Absatz 4 AO ersetzen.

Zu Nummer 4

Durch den neuen § 146d AO-E wird eine steuerliche Pflicht zum Einsatz eines Wegstreckenzählers mit einer digitalen Schnittstelle zur Anbindung einer TSE geschaffen. Diese Maßnahme dient der Bekämpfung von Steuerhinterziehung. Dadurch werden Taxis und Mietwagen gleichbehandelt. Seit dem 1. Januar 2024 sind EU-Taxameter und je nach Zeitpunkt des erstmaligen Inverkehrbringens ab dem 1. Juli 204 bzw. dem 1. Januar 2027 Wegstreckenzähler mit einer zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung (TSE) auszustatten. Soweit ein EU-Taxameter vor dem 1. Januar 2021 mit der INSIKA-Technik ausgerüstet wurde, gilt die TSE-Pflicht erst ab dem 1. Januar 2026. Branchenspezifisch werden bereits mit der Messgeräte-Richtlinie Konstruktionsanforderungen an Taxameter gestellt, die Schnittstellen für die steuerliche Anforderungen vorschreiben. Demnach durften nach dem 31. Oktober 2016 nur noch Taxameter in Verkehr gebracht und in Betrieb genommen werden, die über eine oder mehrere geeignete Schnittstellen zur Übertragung von Daten, die den steuerlichen Erfordernissen entsprechen, verfügen.

Daneben wird in Absatz 2 eine Pflicht zum Einsatz eines Wegstreckenzählers mit einer digitalen Schnittstelle zur Anbindung einer TSE für Fahrzeuge geschaffen, die für den gebündelten Bedarfsverkehr verwendet werden und nicht schon mit einem Taxameter ausgestattet sind oder der Verpflichtung nach Absatz 1 unterliegen.

Soweit ein Wegstreckenzähler mit einer digitalen Schnittstelle eingebaut ist, muss dieser nach § 1 Absatz 2 Nummer 2 und § 10 der Kassensicherungsverordnung mit einer TSE geschützt werden.

Aufgrund der neuen Pflicht, von der nur unter den Bedingungen des Absatzes 3 befreit werden kann, werden bei Mietwagen und Fahrzeugen, die für den gebündelten Bedarfsverkehr verwendet werden, auch zukünftig flächendeckend kryptographisch abgesicherte Aufzeichnungen in den Wegstreckenzählern erstellt. Dadurch stehen nicht nur bessere Aufzeichnungen für Außenprüfungen und Nachschauen für Ertrag- und Umsatzsteuern zur Verfü-

gung, sondern es können auch z. B. durch entsprechende Aufzeichnungen von Fahrern lohnsteuerliche und sozialversicherungsrechtliche Prüfungen besser durchgeführt werden.

Eine Befreiung ist nur unter den Voraussetzungen des Absatzes 3 Satz 1 möglich. Hierbei handelt es sich um einen Rechtsgrundverweis auf den § 148 AO, so dass eine Befreiung nur dann möglich ist, wenn es sich um eine sachliche Härte handelt. Die Befreiung kann jederzeit widerrufen werden.

Zu Nummer 5

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Einfügung des § 146c AO-E.

Zu Artikel 4 (Änderung des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung)

Absatz 1

Es wird eine Anwendungsregelung in Absatz 1 geschaffen, aufgrund derer die Vorschriften zu den Bußgeldvorschriften sowie die flankierenden Maßnahmen ab dem Tag des Inkrafttretens anwendbar sind.

Absatz 2

Es wird eine Anwendungsregelung in Absatz 1 geschaffen, aufgrund der die Vorschriften zur Kassenpflicht, die dazugehörigen Bußgeldvorschriften sowie die flankierenden Maßnahmen ab dem 1. Januar 2028 anwendbar sind.

Absatz 3

In Absatz 3 wird eine Regelung geschaffen, wonach die Kassenpflicht nach § 146b Absatz 1 AO-E auch für diejenigen Steuerpflichtigen gilt, die die Umsatzgrenzen nach § 146b Absatz 1 AO-E im Jahr 2026 überschritten haben. In diesen Fällen gilt die Kassenpflicht ab dem 1. Januar 2028. Dies bedeutet, dass für Steuerpflichtige, die bereits im Jahr 2026 die Umsatzgrenzen überschritten haben, die Kassenpflicht ab dem 1. Januar 2028 und nicht erst ab dem 1. Juli 2028 eingreift.

Absatz 4

In Absatz 4 wird eine klarstellende Regelung geschaffen, dass § 146b Absatz 3 AO-E erstmals für Steuerpflichtige greift, bei denen erstmalig im 2027 oder später die Grenzen des § 146b Absatz 1 AO-E überschritten werden.

Absatz 5

In Absatz 5 wird eine gesonderte Anwendungsregelung für die Verordnungsermächtigung des § 146b Absatz 5 AO-E geschaffen. Dadurch wird sichergestellt, dass die Verordnung schon vor Anwendung der übrigen Regelungen zur Kassenpflicht erlassen werden kann.

Absatz 6

Es wird die zeitliche Anwendung des § 147 Absatz 2 AO in der Fassung des Artikels 1 dieses Gesetzes geregelt.

Absatz 7

Es wird in Absatz 7 eine Anwendungsregelung geschaffen, zur Anwendung der Erweiterung des Mitteilungsverfahrens hinsichtlich des Wechsels der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung. Diese Änderungen sind erstmalig ab dem 1. Januar 2028 mitzuteilen.

Absatz 8

Absatz 8 regelt die Anwendung der Änderungen in Artikel 3. Diese sind ab dem 1. Januar 2029 anzuwenden. Dies gilt insbesondere für den neuen § 146d AO-E, mit dem eine Wegstreckenzählerpflicht geschaffen wird. Dieses soll erst ab dem Jahr 2029 eingreifen, damit ausreichend Zeit für die Wirtschaft für die Umrüstung bzw. Neuausstattung mit entsprechenden Wegstreckenzählern bleibt.

Absatz 9

Es wird eine Anwendungsvorschrift geschaffen, damit Verstöße gegen die Bußgeldvorschriften des § 379 Absatz 2 Nummer 1g und 4, die mit Artikel 1 geändert werden, noch nach dem Inkrafttreten des Gesetzes verfolgt werden können.

Absatz 10

Es wird eine Anwendungsvorschrift geschaffen, damit Verstöße gegen die Belegausgabepflicht nach § 146a Absatz 2 AO in den Fassungen vor dem 1. Januar 2029 auch noch nach dem 31. Dezember 2028 verfolgt werden können.

Absatz 11

Absatz 11 schafft ein zeitlich befristetes Wahlrecht damit Kassen, die auch eine Waagenfunktion haben und damit unter das Mess- und Eichrecht fallen, weiterhin Papierbelege anstelle elektronischer Belege ausgegeben können. Insoweit wird bei diesen Systemen eine freiwillige Möglichkeit eröffnet Papierbelege auszugeben, um diese Systeme nicht zu zwingen sowohl Papierbelege aufgrund mess- und eichrechtlicher Vorschriften als auch elektronische Belege aufgrund steuerrechtlicher Vorschriften für ein und denselben Geschäftsvorfall ausgeben zu müssen.

Zu Artikel 5 (Änderung des Handelsgesetzbuchs)

Durch § 257 Absatz 3 Satz 1 HGB-E wird die bereits bisher bestehende Möglichkeit, Unterlagen als Wiedergabe auf einem Bildträger oder auf anderen Datenträgern aufzubewahren, auf Eröffnungsbilanzen und Abschlüsse ausgeweitet. Diese Dokumente können künftig auch dann als Wiedergabe auf einem Bildträger oder auf anderen Datenträgern aufbewahrt werden, wenn sie zunächst in Papierform erstellt und händisch unterzeichnet wurden. Durch das Erfordernis einer bildlichen Übereinstimmung bleibt gewährleistet, dass die Unterschriften überprüfbar sind. Bei Eröffnungsbilanzen und Abschlüssen, die in elektronischer Form erstellt wurden, sind alle zur Dokumentation erforderlichen Dateien weiterhin gemäß § 257 Absatz 1 Nummer 1 HGB aufzubewahren.

Zu Artikel 6 (Änderung des Einführungsgesetzes zum Handelsgesetzbuch)

Die Vorschrift regelt den zeitlichen Anwendungsbereich des § 257 Absatz 3 Satz 1 HGB in der Fassung des Artikels 5 dieses Gesetzes.

Zu Artikel 7 (Folgeänderungen)

Zu Absatz 1

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Einfügung der §§ 146b und 146c AO-E, da diese Vorschriften nur verfahrensrechtlicher Natur sind.

Zu Absatz 2

Zu Nummer 1

Es handelt sich um eine Anwendungsvorschrift aufgrund der Folgeänderungen in Nummer 2 bis 5.

Zu Nummer 2

Es wird der Verweis auf § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 und 7 sowie Absatz 4 AO präzisiert.

Zu Nummer 3

Es wird der Verweis auf § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 und 7 sowie Absatz 4 AO präzisiert.

Zu Nummer 4

Es wird der Verweis auf § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 und 7 sowie Absatz 4 AO präzisiert.

Zu Nummer 5

Es wird der Verweis auf § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 und 7 sowie Absatz 4 AO präzisiert.

Zu Absatz 3

Es wird der Verweis auf § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 und 7 sowie Absatz 4 AO präzisiert.

Zu Absatz 4

Es wird der Verweis auf § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 und 7 sowie Absatz 4 AO präzisiert.

Zu Absatz 5

Es wird der Verweis auf § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 sowie Absatz 4 AO präzisiert.

Zu Absatz 6

Es wird der Verweis auf § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 sowie Absatz 4 AO präzisiert.

Zu Absatz 7

Es handelt sich um Folgeänderungen aufgrund der Verschiebung der bisherigen Nummer 1g des § 379 Absatz 2 zur Nummer 1f.

Zu Absatz 8

Zu Nummer 1 bis 3

Es handelt sich um Folgeänderungen aufgrund der Abschaffung der Belegausgabepflicht in § 146a Absatz 2 AO-E.

Zu Nummer 4

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Einführung der Wegstreckenzählerpflicht in § 146d AO-E.

Zu Artikel 8 (Inkrafttreten)

Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Quartals. Hiermit wird dem Beschluss des Arbeitsprogramms Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018 Rechnung getragen, wonach die Bundesregierung in ihren Regelungsentwürfen möglichst ein Inkrafttreten zum ersten Tag eines Quartals vorschlägt. Dies ist erforderlich, damit die Ausnahmen von der Kassenpflicht nach § 146b Absatz 1 AO-E durch Rechtsverordnung nach § 146b Absatz 5 AO-E vor der erstmaligen Anwendung der Kassenpflicht geregelt werden können.

Die Anwendung der Vorschriften ergibt sich aus Artikel 101a des EGAO-E.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt das Inkrafttreten des Artikels 7 Absatz 3 bis 7 zum 1. Januar 2027.

Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt das Inkrafttreten der Artikel 2, Artikel 5 und Artikel 7 Absatz 8 Nummer 1 bis 3 zum 1. Januar 2028.

Die Anwendungsregelung zur Änderung der Kassensicherungsverordnung (§ 6 Satz 4, §7 Absatz 4 und § 8 Absatz 4) erfolgt im Gleichklang zur Einführung der Belegbereitstellungspflicht.

Zu Absatz 4

Absatz 4 regelt das Inkrafttreten von Artikel 3 und Artikel 7 Absatz 8 Nummer 4 zum 1. Januar 2029.

Die Anwendungsregelung zur Änderung der Kassensicherungsverordnung (§ 10) erfolgt im Gleichklang zur Einführung des neuen § 146d AO-E.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) gem. § 6 Abs. 1 NKRG

Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung von Kassenaufzeichnungen und zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung sowie zur weiteren Digitalisierung handels- und steuerrechtlicher Aufzeichnungen (NKR-Nr. 8199, BMF)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Regelungsentwurf mit folgendem Ergebnis geprüft:

I Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	keine Auswirkungen
Wirtschaft	
Jährlicher Erfüllungsaufwand (*Entlastung*):	rund - 106 Mio. Euro
davon aus Bürokratiekosten (Entlastung):	*rund - 139 Mio. Euro*
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	rund 99 Mio. Euro
Verwaltung	
Bund	keine Auswirkungen
Länder	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	keine Auswirkungen
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	rund 557 000 Euro
„One in, one out"-Regel	Im Sinne der erweiterten „One in, one out"-Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand in diesem Regelungsvorhaben ein „Out" von rund 106 Mio. Euro dar. Der einmalige Erfüllungsaufwand stellt kein „In" dar, da der jährliche Erfüllungsaufwand im Saldo negativ ist.
KMU-Betroffenheit	Branchen, die Barzahlungen annehmen und deren Umsatz mit Bargeld unter 12 000 Euro im Kalenderjahr liegt, fallen nicht unter die Kassenpflicht im Sinne dieses Gesetzes.
Evaluierung:	Die Neuregelung wird 5 Jahre nach Inkrafttreten evaluiert.
Ziele:	nicht dargestellt
Kriterien/Indikatoren:	nicht dargestellt
Datengrundlage:	nicht dargestellt

Nutzen des Vorhabens	Das Ressort hat den Nutzen des Vorhabens im Vorblatt des Regelungsentwurfs wie folgt beschrieben: • Reduzierung und Bekämpfung von Steuerhinterziehung • Erhöhung des Entdeckungsrisikos • Einführung weiterer Sanktionsmöglichkeiten
Digitaltauglichkeit (Digitalcheck)	Das Ressort hat Möglichkeiten zum digitalen Vollzug der Neuregelung (Digitaltauglichkeit) geprüft und hierzu einen Digital-check mit nachvollziehbarem Ergebnis durchgeführt
Regelungsfolgen Die Darstellung der Regelungsfolgen ist nachvollziehbar und methodengerecht. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt hiergegen im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände. Allerdings wurde der aktualisierte Entwurf dem NKR erst einen Tag vor der Kabinettbefassung zur Verfügung gestellt, wodurch dem NKR die Prüfung des Entwurfs und damit die Ausübung des gesetzlichen Auftrags nur eingeschränkt möglich war. Der NKR erkennt an, dass die Wirtschaft durch die Abschaffung der papierhaften Belegausgabepflicht eine erhebliche Entlastung erfahren soll. Der NKR begrüßt, dass mit der Abschaffung der „papierhaften Belegausgabepflicht“ eine seiner Forderungen aus dem Positionspapier „12 Ziele zum Bürokratieabbau – 77 konkrete, beispielhafte Vorschläge des NKR zur Umsetzung“ aufgegriffen wird. Der NKR weist darauf hin, dass die betroffenen Verbände keine Gelegenheit hatten, zu der Obergrenze für Barzahlungen Stellung zu nehmen. Damit ist die tatsächliche Entlastungswirkung dieser Regelung, insbesondere für Steuerpflichtige die bisher kein Kassensystem eingesetzt haben, unbekannt. Darüber hinaus regt der NKR an, den Dreiklang der Evaluierung (Ziele, Kriterien/Indikatoren, Datengrundlage) bereits jetzt schon zu benennen, damit die Zielerreichung der Evaluierung effizienter geprüft werden kann.	

II Regelungsvorhaben

Der Entwurf enthält eine Vielzahl von Maßnahmen, die der Bekämpfung von Steuerhinterziehung, insbesondere im Zusammenhang mit Kasseneinnahmen, dienen. Insbesondere soll die papierhafte Belegausgabepflicht abgeschafft und durch eine digitale Belegbereitstellungspflicht ersetzt werden. Daneben werden Maßnahmen zur Einführung einer Kassenpflicht für Unternehmen ab 100 000 Euro Jahresumsatz geregelt. Hierbei wird der verpflichtende Einsatz einer zertifizierten Technischen Sicherheitseinrichtung (TSE) vorgeschrieben. Diese soll als manipulationssicheres Sicherheitsmodul dienen, welche alle Kassenvorgänge lückenlos, unveränderbar und digital signiert aufzeichnet, um Steuerbetrug zu verhindern. Zudem wird eine Pflicht zum Einsatz eines manipulationssicheren Wegstreckenzählers (z. B. für Taxameter und Wegstreckenzähler bei Taxen, Mietwagen oder im gebündelten Bedarfsverkehr) mit einer digitalen Schnittstelle zur Anbindung an eine TSE im Gesetz verankert.

III Bewertung

III.1 Erfüllungsaufwand

Bürgerinnen und Bürger

Das Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

Wirtschaft

Das Regelungsvorhaben führt zu einer jährlichen Entlastung der Wirtschaft in Höhe von rund 106 Mio. Euro und einer einmaligen Belastung in Höhe von rund 99 Mio. Euro. Die Wirtschaft wird dabei von jährlichen Bürokratiekosten aus Informationspflichten in Höhe von rund 139 Mio. Euro entlastet.

Einmalig

- Einführung der Kassenpflicht

Die größte Belastung auf Seiten der Wirtschaft resultiert aus der Einführung der sog. Kassenpflicht. Aktuell haben Unternehmen die Wahl zwischen einer Registrierkasse und einer offenen Ladenkasse. Mit Einführung einer Kassenpflicht ab einem Umsatz über 100 000 Euro pro Jahr entfällt die Möglichkeit der Nutzung einer offenen Ladenkasse. Derzeit gibt es rund 2,2 Millionen Registrierkassen und rund 115 000 offene Ladenkassen. Das Ressort geht daher davon aus, dass rund 115 000 der offene Ladenkassen durch Registrierkassen ersetzt werden müssen. Davon werden geschätzt 27 % (rund 31 000 Kassen) cloudbasiert und rund 73 % (84 000 Kassen) stationär betrieben. Bei rund 31 000 Kassen mit cloudbasiertem System und durchschnittlichen Anschaffungskosten (inklusiv TSE) von etwa 500 Euro pro Kasse ergibt sich ein einmaliger Aufwand von insgesamt rund 16 Mio. Euro. Bei dem stationären System mit einer Fallzahl von rund 84 000 Kassen und geschätzten Anschaffungskosten (inklusiv TSE) von 575 Euro pro Kasse, entsteht einmaliger Aufwand von rund 48 Mio. Euro. Insgesamt beziffert das Ressort den einmaligen Erfüllungsaufwand für die Anschaffung der Kassen im Rahmen der Einführung der Kassenpflicht auf rund 64 Mio. Euro.

- Abschaffung der papierhaften Belegausgabepflicht und Einführung der digitalen Belegbereitstellungspflicht

Bei der Umstellung der papiergebundenen Belegausgabepflicht auf eine digitale Belegbereitstellungspflicht fällt Erfüllungssaufwand durch die Umstellung der Kassensysteme an. Das Ressort betrachtet die Bereitstellung eines digitalen Kassenbelegs via QR-Code als praktikabelste Lösung. Da moderne Kassensysteme meist bereits mit Kundendisplays ausgestattet seien, dürften Neuanschaffungen weitgehend entfallen. Der einmalige Umstellungsaufwand entsteht nach Angaben des Ressorts deshalb in erster Linie für Programmiertätigkeiten bei den Herstellern, die die Kassensysteme entsprechend an die digitale Belegbereitstellung technisch anpassen müssen. Das Ressort schätzt die Anpassungskosten pro Fall methodengerecht und nachvollziehbar auf einmalig rund 18 700 Euro. Bei einer Fallzahl von geschätzt 750 am Markt existierenden Kassensoftware-Modellen, die angepasst werden müssen, ergibt sich einmaliger Erfüllungsaufwand von insgesamt rund 14 Mio. Euro.

- Pflicht zum Einsatz eines Wegstreckenzählers

Zukünftig sollen bestimmte Fahrzeuge wie Mietwagen, oder solche, die Fahr- und Chauffeurdienste oder App-basierte Fahrdienste anbieten sowie der gebündelte Bedarfsverkehr (z. B. digitale Sammeltaxis) mit einem Wegstreckenzähler ausgestatten werden. Dieser soll zudem über eine digitale Schnittstelle zur Anbindung einer technischen Sicherheitseinrichtung (TSE) verfügen, wodurch künftig Steuerhinterziehung effektiver bekämpft werden soll. Mit Hilfe der TSE sollen alle Fahrten, Tarife und Einnahmen von Beginn der Fahrt an lückenlos aufgezeichnet und gesichert werden, was nachträgliche Manipulationen zur Steuerhinterziehung unmöglich machen soll. Infolge dessen können die Finanzverwaltungen bei Prüfungen und Kassen-Nachschauen die Daten elektronisch aufgreifen und verlässlich prüfen. Das Ressort schätzt die Anzahl betroffener Fahrzeuge auf rund 30 000. Bei Kosten eines Wegstreckenzählers von

durchschnittlich 700 Euro pro Fahrzeug entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand von insgesamt rund 21 Mio. Euro.

Jährlich

- Abschaffung der papierhaften Belegausgabepflicht und Einführung der Belegbereitstellungspflicht

Die Abschaffung der papierhaften Belegausgabepflicht führt zu einer Entlastung der Wirtschaft von rund 145 Mio. Euro. Die Bürokratiekosten reduzieren sich dabei um insgesamt rund 139 Mio. Euro. Das Ressort geht dabei methodengerecht und nachvollziehbar von rund 2,2 Millionen Kassen und 65,65 Euro jährlich pro Kasse für die Papierbelege aus, die zukünftig entfallen. Gleichzeitig entstehen neue laufende Kosten für die Datenspeicherung und den Datenabruf der digitalen Belege, die das Ressort auf 92 000 Euro schätzt.

- Kassenpflicht - Wartung und Support Registrierkassen

Die größte jährliche Belastung entsteht in Verbindung mit der Wartung und dem Support für die neu angeschafften Registrierkassen. Das Ressort legt eine Fallzahl von insgesamt 115 000 neuen Registrierkassen zugrunde. Bei 84 000 stationären Kassen entstehen pro Fall 200 Euro Wartungs- und Supportkosten. Die rund 31 000 cloudbasierten Kassen verursachen 300 Euro Wartungs- und Supportkosten pro Fall. Insgesamt ergibt sich zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand von insgesamt rund 26,1 Mio. Euro.

- Einführung der Kassenpflicht - Lizenzierung der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung (TSE)

In Verbindung mit der Einführung der Kassenpflicht entsteht zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand für die regelmäßige Lizenzierung der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung (TSE) von rund 4,3 Mio. Euro. Bisher fielen für die betroffenen Betriebe keine Lizenzkosten an, da für sie keine Pflicht zur Nutzung elektronischer Registrierkassen mit technischer Sicherheitseinrichtung (TSE) bestand. Das Ressort rechnet mit jährlichen Kosten von rund 93 Euro je TSE-Einheit unter der Annahme, dass in der Praxis zwei bis drei Kassen mit einer gemeinsamen TSE betrieben werden können. Bei rund 115 000 (bisher offenen-) Kassen, die an eine TSE angebunden sind und einem Mittelwert von 2,5 beläuft sich der jährliche Erfüllungsaufwand für die regelmäßige Lizenzierung der zertifizierten technische Sicherheitseinrichtung (TSE) auf insgesamt rund 4,3 Mio. Euro pro Jahr.

- Erweiterung Mitteilungsverfahren

Das bestehende Mitteilungsverfahren für elektronische Kassensysteme wird um eine weitere Mitteilungspflicht bei jedem Austausch der technischen Sicherheitseinrichtung (TSE) erweitert. Der Wechsel der TSE erfolgt in der Regel alle fünf Jahre, wodurch künftig alle fünf Jahre eine zusätzliche Mitteilung aufgrund des Wechsels der TSE erfolgen muss. In Verbindung mit dieser Pflicht entsteht bei einer Fallzahl von rund 440 000 Kassen pro Jahr und einem geschätzten Zeitaufwand von einer halben Stunde sowie einem Lohnsatz von 38,60 Euro jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 8,5 Mio. Euro.

- Pflicht zum Einsatz eines Wegstreckenzählers

Für die etwa 30 000 betroffenen Fahrzeuge setzt das Ressort für Sicherheitsupdates, die Speicherung der Daten und die Lizenzkosten der Cloud-TSE jährliche Kosten von etwa 85 Euro pro Fahrzeug und mithin insgesamt rund 2,6 Mio. Euro an.

- Erweiterung der Digitalisierung von Jahresabschlüssen und Eröffnungsbilanzen von Unternehmen

Bisher sind Jahresabschlüsse und Eröffnungsbilanzen von Unternehmen von der Aufbewahrung auf Bild- oder anderen Datenträgern ausgenommen. Die Vorgabe ermöglicht die digitale Aufbewahrung für diese Unterlagen. Das Ressort geht von rund 1,5 Millionen Unternehmen aus (rund 860 000 Kapitalgesellschaften, 287 000 Personengesellschaften, 206 000 Einzelunternehmerinnen- und unternehmern sowie rund 107 000 sonstige Rechtsformen), die zukünftig von der Möglichkeit der digitalen Aufbewahrung Gebrauch machen. Bei einer Zeitersparnis von 3 Minuten für den entfallenden physischen Archivierungsschritt und einem Lohnsatz von 38,60 Euro je Stunde führt dies zu einer Entlastung der Wirtschaft von insgesamt rund 2,8 Mio. Euro jährlich.

Verwaltung

Für die Landesverwaltung entsteht durch das Regelungsvorhaben einmaliger Erfüllungswand von rund 557 000 Euro.

Dieser resultiert aus der Anpassung der etablierten IT-Verfahren. Diese sollen zukünftig auch den Wechsel der technischen Sicherheitseinrichtung (TSE), ohne gleichzeitigen Wechsel des elektronischen Aufzeichnungssystems, abbilden können. Die dafür erforderliche Anpassung der IT-Systeme verursacht einmalig rund 557 000 Euro Erfüllungsaufwand.

Lutz Goebel	Ulla Ihnen
Vorsitzender	Berichterstatterin für das Bundesministerium der Finanzen