



Wortprotokoll der 89. Sitzung

Finanzausschuss

Berlin, den 17. Oktober 2016, 12:00 Uhr
Berlin, Paul-Löbe-Haus
E 400

Vorsitz: Ingrid Arndt-Brauer, MdB

Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 16

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen

BT-Drucksache 18/9535

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
Sportausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
Ausschuss Digitale Agenda

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung



Tagesordnungspunkt 2

Seite 16

Antrag der Abgeordneten Dr. Thomas Gambke,
Kerstin Andreae, Britta Habelmann, weiterer
Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Haushaltsausschuss

**Betrug mit manipulierten Registrierkassen
gesetzlich verhindern - Zeitgleich
Abschreibungsregeln für geringwertige
Wirtschaftsgüter verbessern**

BT-Drucksache 18/7879



Unterschriftsliste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung zu dem
Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“
(BT-Drucksache 18/9535) sowie zu dem

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
„Betrug mit manipulierten Registrierkassen gesetzlich verhindern – Zeitgleich Abschreibungsregeln für geringwertige Wirtschaftsgüter verbessern“ (BT-Drucksache 18/7879)

Montag, 17. Oktober 2016 (12.00 bis 14.00 Uhr)

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)

Frank, Dr. Guido

.....

Bundesministerium der Finanzen der Republik Österreich

Hacker, Alfred

.....

Engelbert, Michael

.....

Deutscher Bauernverband e. V.

Walter, Stefan

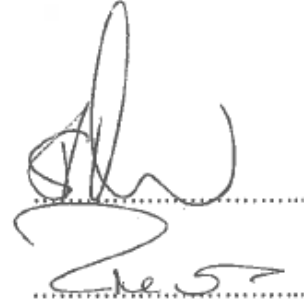
.....

Ketel, Roland F.

(Deutscher Fachverband für Kassen- und Abrechnungssystem
technik im bargeld- und bargeldlosen Zahlungsverkehr – DFKA)

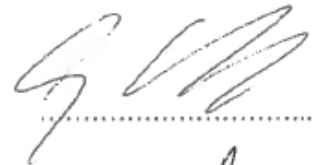


Deutscher Fußball-Bund e. V. (DFB)
Osnabrügge, Dr. Stephan

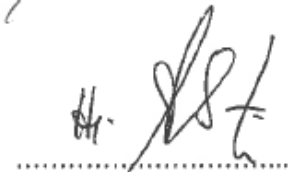


Rockenbach, Andreas

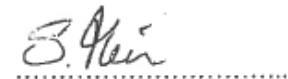
Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Vogt, Guido




Deutscher Steuerberaterverband e. V.
Elster, Harald




Mein, Sylvia



Diekmann, Edo
(Oberfinanzdirektion Niedersachsen)



Eigenthaler, Thomas
(Deutsche Steuer-Gewerkschaft e. V.)



Handelsverband Deutschland - HDE e. V.
Bohne, Jochen





Bundesrechnungshof

Peters, Klaudia

Ehlscheid, Dr. Dirk

Gumbmann, Ulrike

Teutemacher, Tobias

(Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster)

Reckendorf, Jens

(VECTRON Systems AG)

Werner, Ulrich

(Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation, Hamburg)

Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH)

Rothbart, Carsten



Sitzung des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

Montag, 17. Oktober 2016, 12:00 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder

Feiler, Uwe

Unterschrift

Flosbach, Klaus-Peter

Güntzler, Fritz

Gutting, Olav

Hauer, Matthias

Horb, Margaret

Dr. Horb
F. Karl

Karliczek, Anja

Koob, Markus

Kudla, Bettina

Lerchenfeld, Philipp Graf

Michelbach Dr. h.c., Hans

Middelberg Dr., Mathias

Murmann Dr., Philipp

Radwan, Alexander

Schindler, Norbert

Steffel Dr., Frank

Stetten, Christian Frhr. von

Tillmann, Antje



SPD

Ordentliche Mitglieder

- Arndt-Brauer, Ingrid
- Binding (Heidelberg), Lothar
- Daldrup, Bernhard
- Hakverdi, Metin
- Junge, Frank
- Kiziltepe, Cansel
- Petry, Christian
- Ryglewski, Sarah
- Schwarz, Andreas
- Zimmermann Dr., Jens
- Zöllmer, Manfred

Unterschrift

Ingrid Arndt-Brauer
L. Binding
Bernhard Daldrup
Metin Hakverdi
Frank Junge
Cansel Kiziltepe
Christian Petry
Sarah Ryglewski
Andreas Schwarz
Jens Zimmermann
Manfred Zöllmer

Stellvertretende Mitglieder

- Hartmann, Sebastian
- Jantz-Herrmann, Christina
- Krüger Dr., Hans-Ulrich
- Lauterbach Dr., Karl
- Mindrup, Klaus
- Poß, Joachim

Unterschrift



DIE LINKE.

Stellvertretende Mitglieder

Zdebel, Hubertus

Unterschrift

BÜ90/GR

Ordentliche Mitglieder

Gambke Dr., Thomas

Haßelmann, Britta

Paus, Lisa

Schick Dr., Gerhard

Unterschrift

[Handwritten signature]

Stellvertretende Mitglieder

Andreae, Kerstin

Dröge, Katharina

Hajduk, Anja

Kindler, Sven-Christian

Unterschrift



SPD

Stellvertretende Mitglieder

Post, Florian

Sawade, Annette

Schneider (Erfurt), Carsten

Vöpel, Dirk

Ziegler, Dagmar

Unterschrift

DIE LINKE.

Ordentliche Mitglieder


Claus, Roland

Karawanskij, Susanna

Pitterle, Richard

Troost Dr., Axel

Unterschrift



Stellvertretende Mitglieder

Lay, Caren

Schlecht, Michael

Wagenknecht Dr., Sahra

Unterschrift



Unterschriftsliste der Teilnehmer mitberatender Ausschüsse

Öffentliche Anhörung zu dem

Gesetzentwurf der Bundesregierung

„Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“
(BT-Drucksache 18/9535) sowie zu dem

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Betrug mit manipulierten Registrierkassen
gesetzlich verhindern – Zeitgleich Abschreibungsregeln für geringwertige Wirtschaftsgüter
verbessern“ (BT-Drucksache 18/7879)

Montag, 17. Oktober 2016 (12.00 bis 14.00 Uhr)


Sportausschuss

.....
.....
.....
.....

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

.....
.....
.....

Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft


.....
.....
.....



Ausschuss für Digitale Agenda

.....
.....
.....
.....

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

.....
.....
.....
.....



17.10.16

Unterschriftenliste *12 ee*
Fraktionsmitarbeiter *off.*

| <u>Name</u> | <u>Fraktion</u> | <u>Unterschrift</u> |
|-------------------------|---------------------------|---------------------|
| Stephan Rochow | CDU/CSU | <i>[Signature]</i> |
| Christian Schmetz | CDU/CSU | |
| Udo Weber | CDU/CSU | |
| Silvia Marenow | CDU/CSU | <i>[Signature]</i> |
| Stephan Teuber | SPD | <i>[Signature]</i> |
| Gerald Steininger | SPD | |
| Dirk Klimach | SPD | |
| Sandra Schuster | DIE LINKE. | |
| Christoph Sauer | DIE LINKE. | <i>[Signature]</i> |
| Klaus Seipp | BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN | <i>[Signature]</i> |
| Daniel Detzer | BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN | |
| <i>Boris Zwickhofer</i> | <i>CDU/CSU</i> | <i>[Signature]</i> |

**Bundesrat**

| Land | Name (bitte in Druckschrift) | Unterschrift | Amts- bezeichnung |
|------------------------|------------------------------|--------------|----------------------|
| Baden-Württemberg | | | |
| Bayern | Geiz | J. Geiz | RDin |
| Berlin | | | |
| Brandenburg | | | |
| Bremen | | | |
| Hamburg | Kronenberg | Kronenberg | Ref. 201 |
| Hessen | | | |
| Mecklenburg-Vorpommern | LAWALL KPNF | LAWALL | MIRIM RD |
| Niedersachsen | | | |
| Nordrhein-Westfalen | Böcker | Böcker | RD'cu |
| Rheinland-Pfalz | Ladner | B.L | LU |
| Saarland | BERGER | Berger | SK |
| Sachsen | Saw | Saw | RD |
| Sachsen-Anhalt | | | |
| Schleswig-Holstein | Sap | Sap | RA |
| Thüringen | | | |
| Hamburg | Nattelmann | Nattelmann | SD'ic |



Beginn: 12.00 Uhr

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Sehr geehrte Damen und Herren, ich begrüße Sie zur 89. Sitzung des Finanzausschusses, zur öffentlichen Anhörung. Ich begrüße die Experten, die dem Finanzausschuss heute ihren Sachverstand für die Beratung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“ auf BT-Drucksachen 18/9535 und 18/9957 sowie zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Betrug mit manipulierten Registrierkassen gesetzlich verhindern – Zeitgleich Abschreibungsregeln für geringwertige Wirtschaftsgüter verbessern“ auf BT-Drucksache 18/7879 zur Verfügung stellen.

Soweit Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab ihre schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Die Stellungnahmen finden sich auch im Internetauftritt des Finanzausschusses wieder und werden Bestandteil des Protokolls zur heutigen Sitzung.

Ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses und soweit anwesend auch die der mitberatenden Ausschüsse.

Für das Bundesministerium der Finanzen darf ich den Abteilungsleiter Steuern des BMF, Herrn Ministerialdirektor Sell, sowie weitere Fachbeamte des BMF begrüßen.

Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder.

Soweit anwesend begrüße ich die Vertreter der Bild-, Ton- und Printmedien.

Und nicht zuletzt darf ich noch die Gäste begrüßen, die auf der Tribüne Platz genommen haben.

Zum Thema der heutigen Anhörung: Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung sol-

len Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen erschwert, der Finanzverwaltung neue Möglichkeiten der Prüfung eröffnet und eine dem gesetzlichen Auftrag entsprechende Festsetzung und Erhebung der Steuern langfristig gewährleistet werden.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert in ihrem Antrag, eine gesetzliche Regelung zur Eindämmung des Betrugs mit Registrierkassen vorzulegen sowie die Abschreibungsgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter zeitgleich von 410 auf 1000 Euro zu erhöhen.

Zum Ablauf der Anhörung: Für diese Anhörung ist ein Zeitraum von zwei Stunden, also bis circa 14.00 Uhr, vorgesehen.

Nach unserem bewährten Verfahren sind höchstens zwei Fragen an einen Sachverständigen bzw. jeweils eine Frage an zwei Sachverständige zu stellen. Ziel ist es dabei, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Gelegenheit zur Fragestellung und Ihnen als Sachverständigen zur Antwort zu geben. Ich darf deshalb alle ganz herzlich um kurze Fragen und knappe Antworten bitten.

Die fragestellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn Ihrer Frage die Sachverständige oder den Sachverständigen zu nennen, an den sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden.

Die Fraktionen werden gebeten, ihre Fragesteller im Vorhinein über die Obfrau oder den Obmann des Finanzausschusses bei mir anzumelden.

Protokollführung: Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen.



Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es zu keinen Störungen kommt.

Dann beginnen wir jetzt mit der Anhörung. Erster Fragesteller für die Fraktion der CDU/CSU ist Herr Feiler.

Abg. **Uwe Feiler** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage richtet sich an den Deutschen Steuerberaterverband und an den Zentralverband des Deutschen Handwerks. In den Stellungnahmen wird eine Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen kritisiert, deren Rechtsanwendung zur Unsicherheit bei betroffenen Unternehmen bzw. bei den Beratern führen könnte. Bitte gehen Sie auf diese entsprechend ein, insbesondere auf die Begriffe „sonst erforderliche Aufzeichnungen“, „anderer Vorgang“ und „Einzelaufzeichnungspflicht“. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank, Herr Elster, bitte.

Sv **Harald Elster** (Deutscher Steuerberaterverband e. V.): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrter Herr Feiler, wir kritisieren die unbestimmten Rechtsbegriffe im Gesetz, denn es wird ein neuer Begriff eingeführt: „Anderer Vorgang“. Wir haben im Kern die Sorge, dass neben den Grundsätzen zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD), die im Handels- und Steuerrecht Anwendung finden, jetzt ein Begriff eingeführt wird, der im Gesetz nicht definiert ist. Es wird im Endeffekt auf die Gesetzesbegründungen verwiesen, in denen Präzisierungen stattfinden sollen. Für uns stellt sich die Frage, was unter einem „anderen Vorgang“ und unter „Aufzeichnungspflichten“ zu verstehen ist. Wenn wir die Gesetzesbegründung sehen, wird dort von einem Tastendruck, Scan-Vorgang eines Barcodes usw. gesprochen. Das reicht uns definitiv nicht aus, da ein solcher Vorgang im Gesetz selbst nicht aufgeführt ist und die große Sorge ist, dass im Zuge von Betriebsprüfungen eine Anwendung weit über das hinaus geht, was eigentlich beabsichtigt ist. Von daher fordern wir eine klare Regelung im

Gesetz selbst und eben nicht in einer Gesetzesbegründung, um eine Anwendung auch für die Praxis vernünftig herbeizuführen. Darüber hinaus fordern wir, dass nicht neue Vorgaben über die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) hinaus festgelegt werden und insoweit kann dies nur über das Gesetz selbst herbeigeführt werden.

Letztendlich ist es wichtig zu sehen, dass es – wenn es bei dieser Begrifflichkeit bleibt – zu zusätzlichen Unsicherheiten, Auseinandersetzungen und einem erhöhten Schätzungsrisiko kommt. Mit Blick auf eine bereits im Entwurf vorhandene Sanktionsregelung der Geldbuße von bis zu 25.000 Euro erwarten wir, dass es zu eindeutigen Definitionen in diesem Punkt kommt.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank, Herr Rothbart, bitte.

Sv **Carsten Rothbart** (Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V.): Frau Vorsitzende, Herr Feiler, vielen Dank für die Frage.

Ergänzend zu den Ausführungen vom Deutschen Steuerberaterverband noch zwei Anmerkungen: Zum einen wird das elektronische Aufzeichnungssystem an eine Rechtsverordnung delegiert. Für uns ist es nicht nachvollziehbar, wie dieses Kernelement, was denn eigentlich nun in den Anwendungsbereich fallen soll, erst in einer Verordnung geregelt werden soll. Dieser Punkt ist so wesentlich, dass er schon von Verfassung wegen im Gesetz selbst geregelt werden müsste. Ferner besteht hier natürlich die Gefahr, dass im Nachgang ohne Einfluss des Bundestages – denn die Verordnungsermächtigung ist von den Ministerien mit Zustimmung aus dem Bundesrat zu erlassen – der Anwendungsbereich weiter gefasst wird, als sich dies jetzt im Moment nach den Plänen des in Diskussion befindlichen Gesetzesentwurfs darstellt. Wir befürchten im Nachgang dort nachträgliche Verschärfungen. Von daher ist unser Petitum, den Anwendungsbereich im Gesetz selbst, also in der Abgabenordnung, zu regeln.

Darüber hinaus sehen wir noch eine möglicherweise nicht intendierte, aber nach dem Wortlaut



mögliche Verschärfung bei den Einzelaufzeichnungspflichten. Nach den GoB besteht eine Einzelaufzeichnungspflicht unter dem Vorbehalt der Zumutbarkeit. In den Fällen einer Vielzahl von Bargeschäften an unbekannte Personen zu geringem Wert hat der Bundesfinanzhof (BFH) in seiner Rechtsprechung bereits in den 1960er Jahren Ausnahmen zugelassen. Aufgrund des Wortlauts des Gesetzentwurfes ist es derzeit nicht mehr klar, ob diese Ausnahme weiterhin bestehen kann. Wir meinen, dass diese überschießende Tendenz nicht gewollt ist und sich deren Notwendigkeit auch nicht aus dem Sachzusammenhang ergibt. Von daher bitten wir noch einmal um eine Klarstellung, dass die bewährte und weithin anerkannte Praxis beibehalten werden darf.

Ansonsten darf ich mich den Ausführungen von Herrn Elster anschließen. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die SPD-Fraktion ist Herr Schwarz.

Abg. **Andreas Schwarz** (SPD): Recht herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an Herrn Teutemacher und eine Frage an Herrn Ketel.

Zunächst die Frage an Herrn Teutemacher: Im Fachgespräch diesen Jahres waren Sie hier bei uns im Finanzausschuss und wir haben Sie nach Wünschen gefragt, weil es sich abgezeichnet hat, dass ein Gesetzesentwurf in Kürze vorgelegt wird. Meine Frage an Sie: Wie beurteilen Sie aufgrund Ihrer Erfahrungen als Steuerfahnder den jetzt vorliegenden Gesetzesentwurf, wenn in diesem auf eine allgemeine Registrierkassenpflicht und auch auf eine Belegausgabepflicht verzichtet wird? Wie schätzen Sie die Auswirkungen in der Praxis ein, wenn hier auf die völlige Freiwilligkeit gesetzt wird?

Meine Frage an Herrn Ketel: Sie waren auch bei dem Fachgespräch mit dabei und haben uns erklärt, dass sich nicht manipulierbare Kassen in Deutschland im Prinzip nicht verkaufen würden bzw. sehr schwer abzusetzen wären. Können Sie uns das erklären – auch im Zusammenhang mit

dem hier vorliegenden Gesetzesentwurf? Sehen Sie da einen Ansturm auf Kassen kommen, insbesondere im Hinblick darauf, dass eben auch in diesem Gesetzesentwurf auf eine Registrierkassenpflicht und auch auf eine Belegausgabepflicht verzichtet wird? Glauben Sie, dass Manipulationen an Registrierkassen mit dieser Freiwilligkeit einschränkbar sind?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Teutemacher, bitte.

Sv **Tobias Teutemacher** (Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster): Frau Vorsitzende, Herr Schwarz, zu der Frage kann ich als Praktiker eigentlich nur sagen, dass wir im Moment vor dem Problem stehen, dass die in der Praxis oft eingesetzten modernen Kassensysteme von den Betriebsprüfern in der Regel nicht detailliert analysiert werden können. Als Steuerfahnder sind wir im Vergleich zu den Betriebsprüfern besser aufgestellt, weil wir im Rahmen von Durchsuchungsmaßnahmen diese komplexen Datenbanksysteme beschlagnahmen können und auch nicht unter Zeitdruck stehen, um die Kassensysteme sehr detailliert analysieren zu können. In der nicht öffentlichen Sitzung im Februar hatte ich mir gewünscht, dass wir eine Registrierkassenpflicht und eine Belegerteilungspflicht bekommen, um in der Praxis besser prüfen zu können, ob das, was tatsächlich an Geschäftsvorfällen in den einzelnen Betrieben stattgefunden hat, auch entsprechend den gesetzlichen Vorschriften gebucht wurde.

Jetzt habe ich den Gesetzesentwurf gesehen und muss als Praktiker sagen: Ich hätte mir etwas mehr gewünscht, bin aber damit zufrieden, wenn wir an einigen wichtigen Stellschrauben noch etwas machen könnten. Insbesondere die Belegerteilungspflicht ist aus unserer Sicht ein ganz wichtiges Thema, und zwar vor dem Hintergrund, dass wir prüfen müssen, wie der Geschäftsvorfall im System erfasst wurde.

Wenn wir dann auch eine Kassennachschau bekommen, die ein weiteres Hilfsmittel ist, um zu kontrollieren, dass dieser Geschäftsvorfall vom Unternehmer ordnungsgemäß erfasst worden ist,



dann sehe ich das durch die Verbände aufgeworfene Problem, dass die Unternehmen durch Kassennachschauen belastet werden würden, eher nicht. Denn, wenn ich aufgrund einer Belegerteilungspflicht einen signierten Beleg bekomme, kann ich als Betriebsprüfer sehr schnell feststellen, ob alles im System ordnungsgemäß erfasst wurde. Das würde aus unserer Sicht einen enormen Vorteil darstellen.

Die von mir gewünschte Registrierkassenpflicht würde ich erst einmal zurückstellen. An erster Stelle müsste die Belegerteilungspflicht stehen. In einem zweiten oder in einem dritten Schritt könnte sodann eine Registrierkassenpflicht eingeführt werden.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Ketel, bitte.

Sv **Roland F. Ketel** (Deutscher Fachverband für Kassen- und Abrechnungssystemtechnik im bargeld- und bargeldlosen Zahlungsverkehr e. V. (DFKA)): Ich möchte auf zwei Dinge hinweisen: Wir haben seit 1980 in Deutschland eine wissenschaftlich-technische Revolution auf dem Sektor der Kassen. Kassen werden in kürzester Frist immer wieder überarbeitet, kommen immer wieder neu auf den Markt und bringen auch neue Prozesse mit sich. All das ist eine Entwicklung, die dazu führte, dass sich den Endkunden bei der Auswahl der Produkte verschiedene Fragen stellten, insbesondere in Bezug auf die Erfüllung der geforderten Sicherheitsmaßstäbe der Geräte. Und da muss ich ganz deutlich sagen: Diese Erfüllung konnten wir weder bestätigen noch verneinen, weil in den bisherigen Gesetzen keine eindeutigen Antworten gegeben wurden.

Was ist denn eine manipulationsfreie Kasse? Was ist diesbezüglich zu realisieren? Welche Dinge müssen wir ändern, damit diese Kasse frei von Manipulationsmöglichkeiten ist?

Ich will auch darauf hinweisen, dass sich eine gewisse Klientel daran gewöhnt hat, Schwarzgeld zu erwirtschaften oder aus schmutzigem Geld sauberes zu machen. Das sind Dinge, die zu

Verschiebungen im Wettbewerb unter den Firmen führten. Ich muss auch sagen, dass es Probleme bereitete, den Unternehmern zu erklären, wo die Grenze zwischen Legalität und Illegalität verläuft.

Wenn wir hier an dieser Stelle keine gesetzliche Genauigkeit haben, dann wird jede diesbezügliche Auskunft, die erteilt wird, immer mit einem gewissen Risiko verbunden sein. Und deshalb ist es auch so gewesen, dass wir gesagt haben: Es ist ganz schwierig, solche Kassen zu verkaufen, weil wir sie gar nicht haben. Wir können nicht von uns aus erklären: Diese Kasse ist konform mit den Grundsätzen zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen (GDPdU).

Es gab Hersteller von Kassen, die solche Zusicherungen gemacht haben und das auch auf ihre Produktverpackungen geschrieben haben. Aber da wissen wir alle, dass das für Werbezwecke und zur Steigerung der Umsätze gemacht wurde. Das ist aber von uns weder befürwortet noch gewollt worden.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Die nächste Fragestellerin für die CDU/CSU-Fraktion ist Frau Horb.

Abg. **Margaret Horb** (CDU/CSU): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Sachverständige, ich will noch weiter auf diese technische Sicherheitseinrichtung fokussieren. Der Gesetzentwurf sieht als technisches Sicherungskonzept das sogenannte Zertifizierungsverfahren vor. Das Zertifizierungsverfahren schreibt eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung vor, die aus einem Sicherheitsmodul, einem Sicherheitsmedium und einer digitalen Schnittstelle besteht. Die technischen Anforderungen an diese Elemente sollen durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) bestimmt werden.

Daher meine Frage auch an das BSI: Können Sie uns die vorgesehenen Sicherheitseinrichtungen in ihrem Aufbau bzw. auch in ihrer Wirkung vorstellen und hierbei den Fokus auf die Frage legen, worin unterscheidet sich dieses Verfahren von der von einigen Sachverständigen vorgeschlagenen



Lösung - der sogenannten INSIKA-Infrastruktur bzw. INSIKA-Technik? Worin liegen die Vorteile der im Gesetz angelegten Sicherheitseinrichtung?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Dr. Frank, bitte.

Sv **Dr. Guido Frank** (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik): Ja, vielen Dank. Das Konzept des Zertifizierungsverfahrens sieht so aus, dass in den Kassen eine technische Sicherheitseinrichtung vorgesehen wird, die gewisse Sicherheitseigenschaften erfüllen muss. Die Komponenten dieser Sicherheitseinrichtung sind ein Sicherheitsmodul, zudem hat man ein Speichermedium und eine Schnittstelle.

Das Sicherheitsmodul muss gewisse Sicherheitseigenschaften erfüllen, die über die technische Verordnung weiter in Form von Sicherheitszielen präzisiert werden. In technischen Richtlinien und Schutzprofilen wird dann nachher eine weitere Präzisierung durch uns vorgenommen.

Bei der Benutzung der Kasse ist es wichtig, dass die Daten mit Hilfe des Sicherheitsmoduls manipulationssicher gespeichert werden, also etwaige nachträgliche Veränderungen sichtbar sind. Ferner braucht man für die Überprüfung im Rahmen von Kassennachschauen eine Schnittstelle, um die abgelegten Daten und etwaige Manipulationen nachprüfen zu können. Des Weiteren ist zur Sicherung der Daten ein Speichermedium nötig.

Diese Sicherheitseinrichtung wird von der Prüfstelle geprüft. Im Anschluss wird der Prüfbericht vom BSI abgenommen und dann entsteht daraus, wenn es gut verlaufen ist, ein Zertifikat. Hierbei wird systematisch untersucht, dass die Sicherheitseinrichtung auch die Sicherheitsziele erfüllt und die funktionalen Eigenschaften hat, mit denen man die Manipulationssicherheit erreichen will. Das ist der Zweck des Zertifizierungsverfahrens.

Bisher gibt es schon andere Verfahren. Da fiel soeben der Name INSIKA. INSIKA ist ein Konzept, das zusammen mit der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt entwickelt wurde. Auf der einen

Seite gibt es ein technisches Konzept. Das besteht aus einer Art Signaturkarte und aus einem Transaktionszähler, der dann hochgezählt wird und mit dem dann Daten gesichert werden. Auf der anderen Seite gibt es noch eine Infrastruktur. Man hat also eine gewisse infrastrukturelle Eigenschaft, die man in der Umsetzung so gewählt hat, dass eine zentrale Ausgabe besteht und man zudem einen Verifikationsserver hat. Das ist der Unterschied zwischen den technischen und den infrastrukturellen Verfahren. Die infrastrukturellen Verfahren sind sozusagen konkrete Umsetzungsmaßnahmen.

In dem jetzigen Zertifizierungskonzept gäbe es gewisse Eigenschaften, die dann auch bei INSIKA geprüft und zertifiziert werden müssten. So müssten die eingesetzten technischen Komponenten zertifiziert werden. Beim INSIKA-Verfahren wären gegebenenfalls noch Ergänzungen notwendig. Es gibt bei INSIKA zum Beispiel keine zeitliche Anforderung. Allerdings kann ich mir vorstellen, dass die Signaturkarte entsprechend ergänzt werden kann. Ich halte es daher nicht für ausgeschlossen, dass diese INSIKA-technischen Komponenten dann auch zertifiziert werden können, sofern die Eigenschaften erfüllt werden.

INSIKA bietet eine konkrete Möglichkeit die Anforderungen umzusetzen. Der Gesetzentwurf sieht aber vor, die Auswahlmöglichkeiten offener zu gestalten, das heißt, dass keine Festlegung auf ein spezielles Verfahren erfolgt, wobei aber nachgewiesen werden muss, dass die erforderlichen Sicherheitseigenschaften erfüllt sind. Dies kann aber nur im Rahmen eines Evaluierungsprozesses festgestellt werden und daher dient das Zertifizierungsverfahren eben dieser Überprüfung.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion DIE LINKE. ist Herr Pitterle.

Abg. **Richard Pitterle** (DIE LINKE.): Danke, Frau Vorsitzende.

Meine beiden Fragen richten sich an Herrn Eigenthaler von der Deutschen Steuer-Gewerkschaft.



Zunächst möchte ich an das anknüpfen, was die Kollegin Horb gefragt hat. Im Gesetzentwurf wird ja keine bestimmte Sicherheitseinrichtung vorgeschrieben, somit erfolgt, wie wir gehört haben, auch keine Festlegung auf die hier jetzt vorliegende INSIKA-Technologie. Stattdessen soll das BSI technische Anforderungen an die Sicherheitseinrichtung bestimmen sowie zertifizieren.

Die Bundesregierung erachtet diese Zertifizierungsregelung im Vergleich zu einer Festlegung auf das INSIKA-Verfahren als technologieoffen und zukunftssicher. Teilen Sie die Auffassung der Bundesregierung?

Und die zweite Frage: Im Gesetzentwurf gibt es keine generelle Registrierkassenpflicht. Wie beurteilen Sie die fehlende generelle Registrierkassenpflicht vor dem Hintergrund des kürzlich verabschiedeten Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Eigenthaler, bitte.

Sv **Thomas Eigenthaler** (Deutsche Steuer-Gewerkschaft e. V.): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Die erste Frage beschäftigt sich damit, ob die technologieoffene Variante vorzuziehen ist oder ob man nicht auf ein schon vorhandenes Verfahren Bezug nehmen sollte. Zunächst klingt das ja sehr charmant, wenn etwas technologieoffen ist. Man hat das Gefühl, man kann zwischen mehreren Dingen auswählen, sich das Beste herausuchen. Aber wenn man das näher betrachtet, muss man feststellen, dass ich zunächst einmal Hersteller brauche, die eine solche Technologie zur Verfügung stellen. Das ist mir derzeit nicht bekannt. Mir ist nicht bekannt, ob sich ein Markt entwickeln wird oder ob sich überhaupt ein Hersteller bereitfindet, eine solche Sicherheitslösung zu konzipieren. Und der zweite Akt in dieser technologieoffenen Lösung ist, dass das BSI als weitere Behörde sich dieses System für die Zertifizierung erst ansehen muss.

Ich habe meine großen Probleme damit, dass wir solche Dinge aus den Händen der Finanzverwaltung geben. Mir ist nicht klar, wie die Richtlinien

zur Zertifizierung aussehen werden. Auch das steht nicht im Gesetz. Wir hatten vorhin gehört, dass mit unbestimmten Rechtsbegriffen gearbeitet wird. Aber meine Damen und Herren, ist das besser, dass wir etwas noch weiter vom Gesetzgeber wegführen, indem wir zunächst Dinge im Gesetz nur andeuten und in eine steuerliche Rechtsverordnung geben? Dann geht es rüber in das BSI, dort gibt es auch ein Gesetz, dort gibt es Richtlinien – ich weiß nicht, ob wir da nicht viel mehr Bürokratie mit ungewissem Ausgang erzeugen. Ich kann auch nicht abschätzen, wie wir mit der Situation nach der Zertifizierung umgehen sollen. Was ist mit Updates?

Ich lese in der Begründung, dass diese Informationen dann irgendwie im Bundessteuerblatt bekannt gemacht werden sollen. Aber meine Damen und Herren: Wer muss jetzt das Bundessteuerblatt abonnieren? Ist es der Unternehmer, der vielleicht ein veraltetes System bedient, der vielleicht gar nicht mehr mit seinem ursprünglichen Kassenhersteller in Kontakt treten möchte, den es vielleicht auch gar nicht mehr gibt? Ich übersehe diese technologieoffene Lösung nicht und deshalb sage ich: Es wäre mir lieber, man nimmt den Spatz in der Hand, so wie er da ist. Zudem wurde diese Lösung unter der Herrschaft eines Ministeriums entwickelt, kostet nicht viel und ist lizenzfrei. Eine ähnliche Methode – dass man etwas aus dem hoheitlichen Bereich entwickelt und sodann anderweitig implementiert – kennen wir doch auch beim Elster-Verfahren, wo auch der Fiskus sozusagen die Plattform bereitstellt und die anderen setzen sich dann drauf. Ich kann die technologieoffene Variante auch nicht abschließend beurteilen. Für mich ist das eine Art Wechsel in die Zukunft und deshalb bevorzuge ich das, was seriöser Weise schon da ist.

Und die zweite Frage betraf die Registrierkassenpflicht. Wenn Sie mich, Herr Abgeordneter Pitterle, nach schwarz/weiß fragen, sage ich: Jawohl, ich halte eine Registrierkassenpflicht für erforderlich. Wenn wir sie nicht hätten, dann passiert Folgendes: Wir betreiben bei den Unternehmern, die sich ohne Registrierkassenpflicht eine Kasse anschaffen, einen riesigen Aufwand mit Instrumenten zur Verhinderung der Manipulation, mit Übergangsfristen, Unklarheiten, Gefährdungsandrohungen, Bußgeldern, Hinzuschätzungen etc. Dabei wäre die



Lösung so einfach. Man sagt: Ich verzichte auf eine Kasse, ich gehe zum offenen Kassensystem über, dann habe ich sozusagen weniger Probleme, um die neuen technischen Anforderungen zu erfüllen. Dass das Finanzamt die technologieoffene Kasse mit größerer Skepsis betrachtet, wird kurzfristig jedenfalls dann übersehen. Obwohl es eher der Tod des Unternehmens ist, weil es schwieriger ist, eine offene Kasse rechtssicher zu führen, als mit elektronischen Möglichkeiten.

Auch zum Schutze der betroffenen Wirtschaft wäre es eigentlich besser, man würde sich für eine Registrierkassenpflicht aussprechen. Dann wird das ganze Misstrauen aus der Geschichte herausgenommen. Das Finanzamt muss sich nicht jemanden rauspicken, der dann hinterher wegen der Hinzuschätzung die Steuern überhaupt nicht mehr bezahlen kann und vom Markt verschwindet.

Wenn Sie mich aber nach einer relativen Lösung fragen, würde ich sagen, was auch der Kollege Teutemacher vorhin gesagt hat: Wenn ich wählen müsste zwischen der Belegausgabepflicht und der Registrierkassenpflicht und ich darf nur eines wählen, würde ich mich für die Belegausgabepflicht entscheiden, weil sie einen höheren generalpräventiven Wert hat. Dies dient auch dem Kunden, den man im Übrigen auch schützen muss und der sich von der Seriosität seines Gegenübers überzeugen können muss.

Deshalb Registrierkassenpflicht, ja. Wenn es nicht möglich ist, dann aber mindestens die Belegausgabepflicht. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist Dr. Gambke.

Abg. **Dr. Thomas Gambke** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Meine Frage geht an Herrn Diekmann von der Oberfinanzdirektion (OFD) Niedersachsen und an Herrn Reckendorf von der Firma VECTRON.

Wie wir eben schon ansatzweise gehört haben, ist das Thema auf der einen Seite ein steuerliches Thema, aber sehr eng verknüpft damit auch ein technisches und eine Frage der Überprüfung durch die Steuerfahndung und Betriebsprüfung. Und ich bitte beide Herren aus ihrer Sicht darzustellen die Praktikabilität in Hinblick auf

1. Kosten,

2. Umsetzbarkeit, und zwar möglichst bald, denn wir wissen, dass das Problem eben stark zugenommen hat und im Hinblick

3. darauf, durch welche Institutionen bzw. in welcher Art und Weise wir das Thema umsetzen können, von dem ich merke, dass wir eigentlich große Übereinstimmungen haben, das Thema sehr intensiv und schnellstmöglich umzusetzen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Diekmann, bitte.

Sv **Edo Diekmann** (Oberfinanzdirektion Niedersachsen): Frau Vorsitzende, Herr Dr. Gambke. Vorausschicken möchte ich, dass ich als Mitglied der OFD Niedersachsen auch Teilnehmer einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Jahr 2009 war, die die neue Kassenrichtlinie vom 26.11.2010 erarbeitet hat. Damals waren die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu den massenhaften Ausfällen ausschlaggebend. Dieses Schreiben des Bundesfinanzministeriums (BMF) vom 26.11.2010 beschäftigte uns weiterhin mit der verlängerten Einsatzpflicht. Jetzt zum 01.01.2017 müsste es knallhart umgesetzt werden. Das ist auch unsere Hoffnung aus der Sicht der Steuerpraxis. Dieses BMF-Schreiben hatte folgenden Hintergrund: Vorher hatten wir erlaubterweise Kassen, die Daten gelöscht haben und nur einen Tagesendsummenbon ausgegeben haben.

Damit wird es jetzt Ende 2016 vorbei sein. Es darf dann nur noch Kassen geben, die Einzeldaten speichern. Das BMF-Schreiben ging insoweit in die richtige Richtung. Aus heutiger Sicht muss man allerdings sagen, dass es eines gesetzlichen



Unterbaus zur Klarstellung bedurft hätte. Dies würde durch den neuen Gesetzesentwurf erreicht werden. Wir hätten dann klar geregelt, dass diese Einzeldaten elektronisch aufzuzeichnen sind.

Der zweite Gesichtspunkt, der eine große Rolle spielt und was wir aus der Prüfungspraxis erst später gemerkt haben, sind die Kosten. Wir haben in der Betriebsprüfung das Recht auf den digitalen Datenzugriff – eine sogenannte digitale Prüfung, die auch Prüfung auf Augenhöhe genannt wurde. Das funktioniert in den Barzahlungsbranchen überhaupt nicht, weil wir keine verlässlichen Daten haben. Wir machen ein veraltetes Prüfungsgeschäft, indem wir uns nämlich den gesamten Wareneinkauf anschauen und dann kalkulieren. Das sind auch für die Wirtschaft sehr belastende Prüfungen und führt dazu, dass, während wir in anderen Branchen in kleineren bis mittleren Fällen in einer Woche mit der Prüfung fertig sind, wir in der Barzahlungsbranche durchweg zwei Wochen bis zwölf Arbeitstage brauchen. Und anschließend haben wir in einigen Branchen – und da spreche ich nicht vom Generalverdacht, denn das sind die Barzahlungsbranchen, die auch im Schwarzarbeitbekämpfungsgesetz genannt sind – signifikant hohe Werte bei Steuerfahndungsprüfungen, was die Nichtordnungsmäßigkeit der Kassenbuchführung angeht. Das betrifft bis zu 50 Prozent aller Fälle und darüber hinaus. Wir haben in diesen Fällen keine digitale Prüfung und versuchen uns dann mit Hilfsmitteln zu einem möglichst richtigen Ergebnis „durchzuwühlen“, was sehr belastend für alle Beteiligten ist.

Von dem Gesetzesentwurf erhoffe ich mir – das wird dort auch angedeutet –, dass es in der technischen Verordnung eine digitale Schnittstelle gibt und dadurch eine Standardisierung erreicht wird. Es wird manchmal gesagt, man wolle das möglichst offen gestalten und auch Kassenhersteller schon mal nachgefragt haben, wie die Daten aussehen sollen, die die Steuerverwaltung gerne hätte. Das sieht zwar nach einem bürokratischen Regelungsrahmen aus, aber es hätte für alle Beteiligten einen sehr großen Vorteil: Die Industrie und der Unternehmer könnten sich darauf einstellen. Erst dann, wenn ein gewisser Mindestdatensatz vorhanden ist und exportiert werden kann, wäre eine Prüfung auf

Knopfdruck möglich. Das müsste im Gesetz dann aber auch formuliert werden.

Die Bundesregierung ist bei der Prüfung von digitalen Lohndaten schon in die richtige Richtung gegangen, indem sie im Steuermodernisierungsgesetz diese Standardschnittstelle gesetzlich zum 01.01.2017 fixiert hat. Der Normkontrollrat hat auch eine erhebliche steuerliche Entlastung ausgerechnet, die bei Prüfung in der Barzahlungsbranche noch erheblich höher sein dürfte. Ich habe bislang noch nicht erkennen können, dass auch der neue Gesetzesentwurf insoweit entbürokratisierend wirkt, dass die Steuerprüfungen kürzer sind und bei der Steuerprüfung nicht immer wieder eine lange Diskussion entsteht, wie man die Daten importieren kann, was der Kassenhersteller an Support leistet usw.

Das war es nochmal zu den Kosten. Das wäre ein neuer Gesichtspunkt, durch den eine Kostenminimierung durch Standardisierung möglich wäre, was aber auch voraussetzt, dass die Prüfung verlässliche Daten liefert. Und das ist etwas, was wir derzeit noch nicht genau absehen können, weil wir in der Oberfinanzdirektion oftmals nur mit Altfällen konfrontiert sind. Aber an dieser Stelle vielleicht nochmal der Hinweis: Viele Prüfungen beschäftigen sich noch mit den massenhaft betriebenen uralten Kassen, die einen Tagesendsummenbon ausgeben, bei denen aber keine Einzeldaten vorhanden sind. Diese Prüfungen sind oftmals relativ leicht und mit einem begrenzten Know-how machbar. Unsere Prüfer kommen aber regelmäßig zu einem Mehrergebnis, das oftmals für die Unternehmen nicht beiteilbar und damit existenzgefährdend ist. Dies ist eigentlich eine Prüfung, die wir nicht wollen, denn wir wollen Steuerehrlichkeit und nicht auf Mehrergebnisse prüfen.

Zukünftig bekommen wir ein Kassenjournal, mit dem wir durch den Gesetzesentwurf auf verlässliche Daten hoffen. Aber betrachtet man den jetzigen Stand des Kassenjournals, haben wir – da bin ich mit Herrn Teutemacher einig – äußerst große Bedenken, inwieweit wir Manipulationen überhaupt entdecken können.



Ich habe in meiner Stellungnahme einen Fall aus dem Gastronomiebereich geschildert, bei dem wir nur durch großen Zufall die Manipulation entdeckt haben und das Finanzgericht einen Steuerschaden von über drei Millionen Euro festgestellt hat. Und das sind Beispiele, die ein normaler Betriebsprüfer derzeit nicht entdecken würde. Insofern erhoffen wir schnellstmöglich auch ein Gesetzesverfahren, was diese technischen Anforderungen, die die Praxis an den Gesetzgeber stellt, auch erfüllt – dies aber mit Rechtssicherheit für die Unternehmen und die Industrie.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank, Herr Reckendorf, bitte.

Sv **Jens Reckendorf** (VECTRON Systems AG): Frau Vorsitzende, Herr Dr. Gambke, vielen Dank. Mir ist gerade aufgefallen, dass ich hier der einzige Vertreter der Hersteller bin, die das Ganze nachher tatsächlich umsetzen müssen. Deswegen kurz vorab: VECTRON ist ein mittelständischer Hersteller. Wir sind seit ungefähr 25 Jahren in der Branche, was auch etwa meine Berufserfahrung ist. Wir haben inzwischen sechs „Fiskalisierungen“, wie es in der Branche heißt, umgesetzt und haben noch mehrere weitere analysiert. Das Fazit war bisher, dass die Entwickler gesagt haben, dass sie alles anders machen würden. Das hat letztendlich damit zu tun, dass wir es, auch wenn es um fiskalische Fragestellungen geht, mit technischer Regulierung zu tun haben. Und deswegen ist es eigentlich sinnvoll, dass in dem gesamten Verfahren auch diejenigen, die es nachher konkret umsetzen müssen, dabei sind.

Zurück zur Frage: Wie kann man es schnell und sinnvoll umsetzen? In einigen Bereichen geht das offensichtlich. In der Materie bin ich nicht ganz tief drin, aber zum Beispiel im Bereich der digitalen Fahrtenschreiber, der Tachographen, hat man es offensichtlich geschafft, sich relativ schmerzlos auf ein Verfahren zu einigen, was funktioniert. Die Tachographen-Hersteller setzen dies um. Es werden Smartcards benutzt, die vom Kraftfahrtbundesamt ausgegeben werden, und es hat keinen Streit über die Technologie oder ähnliches gegeben.

Ein Vorbild in dieser Richtung ist für mich – ich möchte hier keinen Systemstreit befeuern – das INSIKA-Verfahren. Dort hat man nämlich ein Konzept durch die Finanzbehörden erstellen lassen, das mit professionellem Projektmanagement und einem Herstellerkonsortium umgesetzt wurde. Deswegen würden wir das als Hersteller gerne sehen.

Als Hersteller ist es tatsächlich so, dass der Gesetzentwurf für uns durchaus ausreichend wäre. Wir bekommen eine Sicherheitseinrichtung, von der ich ausgehe, dass einige wenige große Hersteller dieses Zertifizierungsverfahren beherrschen werden. Indem wir diese Sicherheitseinrichtung benutzen, haben wir Rechtssicherheit und keinen Kunden mehr, der was Unlauteres von uns verlangen kann. Allerdings sehen wir das Gesetz für unsere Kunden in der jetzigen Form als nicht optimal an, auch für die Finanzverwaltung nicht unbedingt. Und zwar liegt das daran, dass man beim Thema „Kosten“ nicht nur die Initialkosten betrachten muss, sondern vor allem auch die Kosten durch den laufenden Aufwand, die sich zum Beispiel aus der bereits angeschlossenen Belegpflicht ergeben. Berücksichtigt werden muss also, wie eine Kassennachschau praktisch funktioniert. Eine Kassennachschau soll mit möglichst geringem Aufwand für Unternehmen, für die ich jetzt hauptsächlich sprechen will, aber auch für die Finanzverwaltung sicherstellen, dass ein System so verwendet wird, wie es gedacht ist.

Wenn ich nicht einen unmittelbar zugänglichen Beweis darüber habe, ob der Steuerpflichtige korrekt handelt oder nicht, also ob es sich um einen Beleg mit einem Sicherheitsmerkmal handelt, sich dies durch Onlinelösungen ergibt, wie zum Beispiel in Kroatien, wo jeder Beleg übertragen wird, oder wie es mittlerweile in der Taxibranche gehandhabt wird, dann kann ich dies nur mit Datenzugriff prüfen, womit wir beim Aufwand liegen. Kassennachschauen passieren heute bereits in der Form. Ich kenne keine exakten Stundenzahlen, aber ich denke, das dauert gerne einen Tag.

Wenn man damit die Kontrolldichte erreichen möchte, die man braucht, dann sind wir schnell bei



ein paar Tausend Mitarbeitern in der Finanzverwaltung und Bürokratiekosten bei den Unternehmen in gewaltiger Höhe, die man relativ schwer abschätzen kann. Es gibt noch keine Details zu den Kosten für das Zertifizierungsverfahren, weshalb ich an dieser Stelle die Frage stelle: Wie würde denn das kosteneffektivste Verfahren überhaupt aussehen? Und das ist aus der Perspektive der Hersteller eindeutig keine Systemzertifizierung, d.h. Kassen werden nicht zertifiziert – so ist es im Gesetzentwurf auch vorgesehen. Stattdessen wird nur eine Sicherheitseinrichtung zertifiziert, die im technischen Sinne so klein wie möglich sein soll und so wenig wie möglich machen soll – nur das absolut Nötige: Keine unnötigen Aufzeichnungspflichten, keine unnötige technische Komplexität, die wieder zu Sicherheitslücken führen kann. Die Nachschauen und Prüfungen müssen vereinfacht werden. Der größte Aufwand für die Unternehmen liegt tatsächlich auch in quälenden Kassenbetriebsprüfungen. Und da kommen die Aspekte hinzu, die wir gerade angesprochen haben: Belegpflicht und Standardisierung der Daten für die mehr oder weniger automatisierte Betriebsprüfung – dies alles nach dem Motto: Wenn die Wirtschaft schon mit Kosten belastet wird, dann soll auch der maximale Effekt – speziell an Rechtssicherheit – erreicht werden.

Momentan haben wir in dem Gesetzentwurf noch ein paar andere Probleme, zum Beispiel, dass es kein zentrales Register der Sicherheitseinrichtung gibt. Das heißt, die Betriebsprüfung kann nicht feststellen, ob auch die Daten aller vorhandenen Systeme abgegeben worden sind – etwa wenn ich drei legale Kassen habe, aber nur die Daten von zweien abgebe. Ich glaube, es ist heute immer wieder gern gesehen, wenn der Betriebsprüfer nicht ermitteln kann, welche Systeme im Einsatz sind. Dann kann er nur mit der Annahme in die Prüfung gehen, dass die Daten nicht vollständig sind. Damit haben wir gegenüber heute nichts gewonnen. Dies trifft wie gesagt in erster Linie unsere Kunden und die Finanzverwaltung, aber das Ganze wirkt sich auf die Hersteller aus.

Dies war es zum Thema „Kosten“. Viel konkreter kann man zurzeit nicht werden, da das Zertifizierungsverfahren eben nur eine grob umrissene Idee ist. Es gibt aber bereits ein paar Kostentreiber. Das

ist zum Beispiel das Thema „Zeitkomponente“, also Zeitstempelverfahren oder ähnliches. Das kriegt man mit wirklich preiswerten Signaturerstellungseinheiten nicht hin. Ein weiterer Kostentreiber dürfte die Aufzeichnung der anderen Vorgänge sein, die schon von der juristischen Seite her beleuchtet worden ist. So spricht die Begründung des Gesetzentwurfs mehr oder weniger von jedem Tastendruck. Das heißt, wir bekommen eine gigantische Datenflut, wenn die Aufzeichnungen signiert werden sollen. Es stellt sich die Frage, ob eine Signaturerstellungseinheit das überhaupt kann. Vor allem aber ist der wesentliche Effekt, dass diese Daten niemand prüfen kann. Selbst wir als Hersteller haben große Probleme, aus einem Protokoll der Tastendrucke überhaupt was Sinnvolles abzuleiten – speziell, wenn sie 500 Millionen Tastendrücker aus einem großen Filialbetrieb bekommen. Ich jedenfalls habe keine Idee, wie das Ganze prüfbar sein soll. Aber das Interessante ist, dass diese Aufzeichnungen der anderen Vorgänge eigentlich als Ersatz für eine Belegpflicht gedacht sind. Wenn Sie jetzt aber die Vorgänge gar nicht eingeben, können Sie das bei einer Belegpflicht erkennen, da es keinen Beleg gibt. Bei der Aufzeichnung anderer Vorgänge können Sie es nicht erkennen, weil es keinen anderen Vorgang gibt.

Das Thema „Zweitkassen“ ist damit auch nicht identifizierbar. Und wenn jetzt die Kassensoftware Umgehungsfunktionen für diese Aufzeichnung der anderen Vorgänge hat, ist das nur mit extremen Aufwand erkennbar. Daher haben wir auch nach wirklich tiefgehender Analyse noch keinen echten Nutzeffekt der Aufzeichnung der anderen Vorgänge erkannt. Es löst die Grundprobleme der fehlenden Belegpflicht und der fehlenden Erfassung der Sicherheitseinrichtungen nicht.

Um es vielleicht mal in ein greifbares Bild zu fassen: Es ist ein bisschen so, als würde man sagen, man möchte ein Haus absichern und schreibt daher sichere Schlösser, sichere Fenstergriffe und ähnliches vor. Dann gibt es vielleicht Protest vom Verband der Hausbesitzer, der sagt, sie bräuchten einen politischen Kompromiss. Dann einigt man sich, die Terrassentüren nicht zu sichern. Das wiederum ersetzt man dann aber durch eine Verpflichtung, eine flächendeckende Videoaufzeichnung zu machen, was am Ende teurer, aber



trotzdem nicht prüfbar ist. So kommt mir das Ganze vor und das Fazit wäre daraus für mich als Techniker, dass politische Kompromisse bei technischen Sicherheitseinrichtungen nicht funktionieren. Denn technische Sicherheit – das hat ja Dr. Frank schon richtig gesagt – besteht aus Technik auf der einen Seite und aus Prozessen wie die Erfassung der Sicherheitseinrichtungen und Kassennachschauen auf der anderen Seite. Und wenn Sie nur die kleinste Komponente daran ändern, kann das ganze System sehr schnell zusammenbrechen.

Vielleicht zur letzten Frage dann noch: Wie kann man so etwas schnell umsetzen?

Auf der einen Seite muss natürlich ein bereits konzipiertes System verwendet werden, das selbstverständlich durch das BSI zertifiziert werden muss, da es eine Grundlage geben muss, auf der die Finanzverwaltung dem Ganzen vertrauen kann und im Interesse der Anwender, der Steuerberater und uns auch vertrauen muss. Deswegen braucht man diese Expertise eines Dritten, die Zertifizierung.

Und wenn, aus welchen Gründen auch immer, das Rad neu erfunden werden soll, dann sollte das Ganze im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten, in denen so etwas eingeführt wurde, unter Einbeziehung der Praxis passieren. Es handelt sich hier in erster Linie nicht um Steuergesetzgebung, sondern um eine technische Regulierung. Und da müssen die Leute, die das Ganze umsetzen müssen und können, unbedingt mit eingebunden werden. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die SPD-Fraktion ist Herr Schwarz.

Abg. **Andreas Schwarz** (SPD): Recht herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe zwei Fragen, einmal an das Bundesministerium für Finanzen der Republik Österreich, an Herrn Hacker, und einmal an den Bundesrechnungshof, an Frau Peters.

Zunächst Herr Hacker: Österreich hat sich mit den Fragen, die wir heute hier diskutieren, schon vor einiger Zeit befasst, hat auch schon einen Gesetzentwurf entwickelt und im Prinzip eine Registrierkassenpflicht und eine Belegausgabepflicht in der Republik Österreich umgesetzt.

Können Sie uns erklären, aus welchen Beweggründen man es damals in Österreich dergestalt gemacht hat, dass man beides, also Registrierkassenpflicht und Belegausgabepflicht in das Gesetz reingeschrieben hat? Die Frage zielt dann auch auf Ihre Erfahrungen, die Sie jetzt damit haben: Hat es sich bewährt? Welche Komplikationen bestehen vor allem vor dem Hintergrund, dass – man merkt es auch jetzt schon an der Diskussion – die Einschätzung des Bürokratieaufwandes doch sehr unterschiedlich ausfällt?

An Frau Peters hätte ich die Frage nach dem monetären Umfang des Schadens an der Allgemeinheit bedingt durch Steuerausfälle. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrechnungshof schon immer wieder mal den Zeigefinger mehr als mahnend erhoben. Bei der Anhörung unlängst hier im Finanzausschuss stand eine Zahl von fünf bis zehn Milliarden Euro im Raum. Aus dieser Anhörung konnte ich damals mitnehmen, dass es auch durchaus Meinungen gibt – Finanzministerium Schleswig-Holstein beispielsweise, aber es gibt auch einen Brief der Firma CASIO an unseren Bundesfinanzminister, mit dem Hinweis –, dass diese fünf bis zehn Milliarden, von denen die Politik ausgeht, eine sehr positiv konservative Schätzung sei. Von Ihnen hätte ich gerne eine Einschätzung zu der Gesamtsituation der Steuerausfälle in den Bereichen in unserem Land.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Hacker, bitte.

Sv **Alfred Hacker** (Bundesministerium der Finanzen der Republik Österreich): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, was waren die Überlegungen für die österreichische Gesamtlösung? Wir haben in Österreich eine generelle Einzelaufzeichnungspflicht, eine generelle Belegerteilungspflicht und



eine Registrierkassenpflicht mit einer niedrigen Umsatzgrenze eingeführt.

Nun ist es so – das wissen alle im Raum –, dass es zwei Arten von Hinterziehungsmöglichkeiten gibt. Die eine ist das Nichterfassen von Umsätzen und die andere ist das Manipulieren von erfassten Umsätzen. Es gibt internationale Studien, die Schäden durch beide Manipulationen ungefähr gleich einschätzen, wobei die einen sagen, dass die Hinterziehung durch Manipulation mehr als 50 Prozent ausmacht. Nach unseren Einschätzungen wird sich das aber ungefähr die Waage halten. Und deswegen hat der Gesetzgeber in Österreich ein Bündel von Maßnahmen in einem Schritt implementiert. Er hat die Belegerteilungspflicht eingeführt, die sozusagen mit der Registrierkassenpflicht korrespondiert. Dies korrespondiert, weil das österreichische Sicherheitssystem der Registrierkassen darauf aufbaut, dass auf dem Beleg auch die kryptographische Signatur ab dem 01.04.2017 aufzubringen ist und diese Signatur die Möglichkeit gewährleistet zu überprüfen, ob diese Signaturwerte mit dem Vorumsatz korrespondieren, weil ein Teil des Vorumsatzes in dieser Signatur enthalten sein muss.

Wir haben also gesagt, es braucht ein Bündel von Maßnahmen, um diesen Umsatzverkürzungen Einhalt bieten zu können. Sie haben auch gefragt, ob das ein Bürokratieaufwand ist. Natürlich war zu berücksichtigen, wie viel Aufwand der Unternehmer hat. So, wie wir das jetzt implementiert haben, muss man schon sagen, dass in Österreich viel moniert wird, wo es diesen Aufwand dann aber tatsächlich nicht gibt. Wir haben für die Initialisierung dieser Registrierkasse eine Startbelegprüfung implementiert, die allerdings so vonstatten gehen wird, dass eine Belegprüf-App zur Verfügung steht. Das heißt, dass der Unternehmer mit einem Smartphone und dieser App überprüfen kann, ob seine Registrierkasse rechtskonform initialisiert ist. Es gibt dann im Bereich der Monatsbelege und vor allem des Jahresbelegs zusätzliche Anforderungen an den Unternehmer. So muss er den Jahresbeleg mit der Registrierkasse erstellen, diesen ausdrucken und entsprechend der österreichischen Vorschrift sieben Jahre aufbewahren.

Dass das zu Beginn der Diskussion natürlich nicht willkommen war, weil sich sicher sehr viele Unternehmer und Unternehmerinnen – der Begriff ist heute auch gefallen – in die Ecke des Generalverdachts gedrängt gefühlt haben, muss man schon erwähnen. An dieser Stelle muss man wegen der Kommunikation sehr vorsichtig sein. Die Gastronomiebranche wird hier immer sehr oft genannt, obwohl gerade im Bereich dieser Branche die digitalisierte Aufzeichnung sehr weit verbreitet ist und wir „schwarze Umsätze“ eher dort bemerken, wo Kleinunternehmer tätig sind und wo der Abgabendruck hoch ist.

Zu den Komplikationen: Komplikationen hat es in bestimmten Branchen natürlich gegeben. Europa nimmt sehr gern das Wort „Zukunft“ in Mund. Es wird nicht aufzuhalten sein, dass die Finanzbehörden digitalisiert mit den Unternehmern und Steuerberatern korrespondieren werden. Es gibt aber durchaus Branchen, von denen wir denken, dass sie die Grenzen zu eng gezogen haben. An dieser Stelle sind Umsätze im Verein zu nennen, wir haben in Österreich Almumsätze und Berghüttenumsätze. Ich habe das auch beim letzten Mal schon angesprochen. Diese Vereinsdiskussion ist dann wieder in der Alpenrepublik aufgekommen, insbesondere was die Sportvereine betrifft, die sicher Sorge gehabt haben, dass ihre kleine Kantine nun mit dieser sündhaft teuren Registrierkasse ausgestattet werden muss usw.

Der Gesetzgeber hat hier im Steuerreformgesetz 2016 nachgebessert, indem er diese Branchen, auf die aus dem Aspekt der Zumutbarkeit heraus tatsächlich unverhältnismäßige Aufwände zugekommen wären, entlastet hat.

Was die Implementierung betrifft, sind wir sehr guter Hoffnung und stehen im sehr engen Austausch mit den Kassenherstellern. Hier haben wir zwar nicht fixe, aber ständige Treffen, damit das, was die technische Sicherheitsverordnung vorschreibt, tatsächlich mit Beginn Dezember in die Ausrollung geht und die Kassenhändler im ersten Quartal 2017 tatsächlich diese Kassen an die Unternehmen verteilen können.



Schon besonders ist – und das möchte ich betonen – die Personalisierung dieser Zertifikate bzw. der Registrierkassen. Österreich hat ein Instrument der elektronischen Transaktion von Steueranmeldungen, also „Finanzonline“, und über dieses Instrument kommen wir auch zu einer Meldung, welche Registrierkasse zu welchem Unternehmer über den Dienstanbieter des Vertrauens ausgegeben und welches Zertifikat diesem Unternehmer zugeordnet ist. Das erleichtert uns die Arbeit wesentlich. Dies sage ich deshalb, weil auch gefragt wurde, was es dem Unternehmer und was es der Verwaltung bringt. Wir werden im Bereich der Kassennachschau unsere Prüfer auch mit einer Prüf-App ausstatten. Durch diese kryptographische Signatur auf dem Beleg ist sichergestellt, dass eine Verbindung mit dem Vorumsatz und damit eine Verkettung der Umsätze gegeben ist. So ist der Unternehmer verpflichtet, wenn der Prüfer kommt, einen „Nullbeleg“ herzustellen, was der Prüfer an einem weißen Haken auf grünem Grund oder einem weißen Haken auf roten Grund erkennt. Das wird dazu führen, dass wir bestimmte Kassennachschauen jedenfalls nicht in eine Prüfungsebene geben werden. Durch diese Risikofallauswahl haben wir dann die Chance, wenn etwas nicht passt, in eine Betriebsprüfung übergehen zu können, so dass bei den Unternehmerinnen und Unternehmern, bei denen der Betriebsprüfer bzw. das Kontrollorgan sieht, dass es mit der Umsatzverkettung stimmt, keine Betriebsprüfung erfolgt. Insofern wird das wie gesagt zu einer wesentlichen Verkürzung der Prüfungs- und Kontrollhandlungen führen. Und wenn Sie so wollen: Das, was wir vorher noch handschriftlich gemacht haben, wo man am Ende des Tages den Anfangs- und Endbestand mühsam herbeiführen musste, geht heute auf einen Knopfdruck. Und es fällt auch dem Unternehmer – ob einer Friseurin oder einer anderen Unternehmerin – auf, dass er hier am Ende des Tages auf Knopfdruck die Umsätze für sich selbst visualisiert.

Insofern schätze ich die Situation in Österreich so ein, dass wir auf einem guten Weg sind. Wir wollen natürlich noch Diskussionen über die Endausführung dieser technischen Implementierung führen. Dankeschön.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Darf ich nochmal an die knappen Antworten erinnern und an die kurzen Fragen bitte auch? Das waren mindestens fünf Fragen und deswegen mussten Sie ein bisschen länger antworten. Das ist auch in Ordnung, wir wissen jetzt über Österreich Bescheid.

Dann hören wir jetzt die Ausführungen von Frau Peters.

Sve **Klaudia Peters** (Bundesrechnungshof): Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer, sehr geehrter Herr Schwarz, vielen Dank für die Frage. Wie hoch schätzt der BRH die Steuerausfälle? Die einzige Schätzung, die wir mit einer Bezifferung von Umsatz- und Ertragsteuerausfällen haben, stammt leider nicht originär von uns, sondern vom Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen aus dem Juli 2014. Danach ergibt sich ein mögliches Hinterziehungsvolumen von Umsatz- und Ertragsteuern im Gastronomie- und Hotelgewerbe von sechs Milliarden Euro und in den übrigen bargeldintensiven Branchen von vier Milliarden Euro. Das sind diese bereits bekannten zehn Milliarden Euro, die immer im Raum stehen. Wir selbst haben dazu keine eigenen flächendeckenden oder deutschlandweiten Prüfungserkenntnisse. Wir haben in unserer letzten Prüfung Erhebungen durchgeführt. Im Bereich der Länder Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen haben wir uns dort 42 Fälle aus dem Bereich Betriebsprüfung und Steuerfahndung angesehen. Das ist natürlich nicht die Welt. Von diesen 42 Fällen können wir sagen, dass in 57 Prozent der Fälle die Umsätze nicht festgehalten worden sind. Aber das ist das Einzige, was wir tatsächlich selbst an Prüfungserkenntnissen haben.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion der CDU/CSU ist Herr Abg. Güntzler.

Abg. **Fritz Güntzler** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine erste Frage geht an den Deutschen Steuerberaterverband. Herr Rothbart vom Zentralverband des Deutschen Handwerks hat das Thema schon angesprochen. Es geht um die Änderung des § 146 Abs. 1 AO, die Regel der



Einzelaufzeichnungspflicht. Die Frage, die sich dahinter verbirgt: Wird damit die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes – unter anderem aus 1966 – ausgehebelt, dass die Zumutbarkeit kein Maßstab mehr ist, sondern dass jetzt grundsätzlich eine Einzelaufzeichnungspflicht besteht? Wenn man nicht dieser Auffassung ist, ist der Steuerberaterverband dann vielleicht der Auffassung, dass man gesetzlich klarstellen sollte, dass es nicht gewollt ist, dass man die BFH-Rechtsprechung an dieser Stelle aushebelt?

Die zweite Frage geht an den Deutschen Fußballbund: Was bedeutet es für das Vereinsleben und für die dort ehrenamtlich Tätigen, wenn es zu einer Registrierkassenpflicht und zu einer Belegausgabepflicht käme? Ist die Bürokratie im Vereinsleben dann eigentlich noch zu beherrschen? Ich habe gerade vernommen, dass man diesbezüglich in Österreich Ausnahmen geschaffen hat. Vielleicht könnten Sie auch dazu etwas sagen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Elster, bitte.

Sv **Harald Elster** (Deutscher Steuerberaterverband e. V.): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrter Herr Abg. Güntzler. Wir sprechen uns eindeutig gegen eine generelle Belegausgabepflicht aus, anders als das in Österreich oder Italien der Fall ist. Ich bin nicht der Meinung, dass das BFH-Urteil ausgehebelt wird, weil es ja ausdrücklich nur für wesentliche Fälle gilt. Wir müssen einfach berücksichtigen, dass bei einer Vielzahl von Umsätzen an unbestimmte Personen eine Belegausgabepflicht der blanke Wahnsinn und eine sehr große Bürokratie wäre. Es ist überhaupt nicht möglich, bei Massengeschäften Personen im Detail festzuhalten, zu registrieren, um dann entsprechende Belegausgaben vorzunehmen. Das hat aus meiner Sicht der BFH eindeutig in seiner Rechtsprechung kundgetan. Wir sollten bei allem, worüber wir uns hier unterhalten, nicht zu sehr den Aufwand nach oben treiben. Das hat nichts mit Vereinsgastronomie etc. zu tun. Für mich ist das insgesamt nicht nachvollziehbar und auch nicht zu bewältigen.

Vielleicht an dieser Stelle auch ganz kurz: Das, was in Österreich vorhanden ist, wird hier in der Summe als äußerst positiv dargestellt. Wenn ich

sehe, dass zu dem, was in Österreich beschlossen worden ist, ein Anwendungsschreiben von über 67 Seiten zu beachten ist, dann ist dies für mich in der tatsächlichen Anwendung unpraktikabel. Das ist nicht mehr mit einer App auf einem iPhone getan. Wir müssen uns im Kern den Anwender vor Augen halten, der dies tatsächlich umsetzen muss.

Von daher sprechen wir uns eindeutig gegen diese Regelung in der Gesamtheit aus. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Osnabrügge, bitte.

Sv **Dr. Stephan Osnabrügge** (Deutscher Fußball-Bund e. V. (DFB)): Frau Vorsitzende, Herr Abg. Güntzler, was bedeutet das für die Vereine? Man muss sich, glaube ich, wenn wir hier von Milliarden Steuerausfällen und quasi organisiertem, kriminellen Vorgehen hören, vor Augen führen, dass wir in der Reichweite einer Registrierkassenpflicht auch riesige Bereiche erfassen, die weder ein riesiges Steuer- oder Umsatzaufkommen haben, noch organisiert kriminell handeln. Wir reden in der Breite der alleine von uns vertretenen 25 000 Vereine von reinen Amateurvereinen. Wir reden davon, dass vor Ort in häufig nichtorganisierter Form auf Bierbänken, auch in der Regel noch nicht einmal zentral von irgendwelchen Büdchen aus, kleinere Warenmengen verkauft werden. Wenn Sie auf einen Fußballplatz gehen und es kalt ist, freuen Sie sich, wenn Sie einen Glühwein bekommen. Dann trinken Sie den und haben ihn knapp oberhalb des Selbstkostenpreises gekauft. Wir reden hier überhaupt nicht über ein quasi gewerbliches Verhalten, über eine Konkurrenz zur lokalen Gastronomie. Wir reden über ein über Jahrzehnte gewachsenes Verhalten an den Plätzen. Diese Verkaufsstände werden von Ehrenamtlern betrieben, die sind nicht ausgebildet. Die Vereine unterliegen deswegen mit ihren Umsätzen auch richtigerweise keinen Aufzeichnungspflichten. Wenn irgendwelches Equipment zur Verfügung gestellt wird, wird das zu Hause gelagert und alle zwei Wochen zu Heimspielen hin- und hertransportiert. Man stelle sich das einmal vor, wie das mit einer Registrierkasse funktionieren soll. Die Verkaufsvorgänge sind bei uns häufig nicht ortsgebunden – bis hin zum Eintrittskartenverkauf von



zwei Euro. Die Vereinsgelände sind häufig gar nicht eingefriedet. Das heißt, es geht dann jemand rum und verkauft Eintrittskarten. Soll der hinter sich eine Registrierkasse herschleppen? Das funktioniert rein praktisch gar nicht. Häufig ist die Situation in den Vereinen auch durch einmalige Vorgänge geprägt – beispielweise eine einmalige Jubiläumsveranstaltung. Wenn unsere Vereine mit so einer Veranstaltung die Umsatzsteuergrenzen überschreiten, dann wären sie für das darauffolgende zweite Jahre umsatzsteuerpflichtig, danach rutschen sie aus der Umsatzsteuerpflicht aber auch wieder heraus. Die Registrierkasse ist dann aber schon angeschafft.

Was bedeutet das letztlich für die Vereine? Eine generelle Pflicht, die nicht mit einer klugen Ausnahme versehen wäre, – ich kann das nicht beurteilen, wie das in Österreich ist, ich glaube auch, dass man unsere Schwierigkeiten damit nicht in den Griff bekäme – würde jedenfalls zu einem hohen Anschaffungsaufwand führen. Selbst die Vereine, die im Moment Kassen haben, bekommen diese heute gebraucht von irgendwelchen Förderern. Wenn man nur einmal von 22 000 Vereinen ausgeht, die keine Kassen haben: 2 000 Euro, zwei Kassen pro Verein, dann reden wir über 44 Millionen Euro Anschaffungsaufwand, über eine Dauer von sechs bis sieben Jahren sind wir bei sieben bis acht Millionen pro Jahr. Wir können davon ausgehen, dass die Kassen in unseren Vereinen eine kürzere Lebensdauer haben, weil sie eben nicht ortsfest irgendwo in einem Friseursalon stehen, sondern laufend hin- und hertransportiert werden. Die geplante Regelung würde wahrscheinlich dazu führen, dass wir keine Freiwilligen mehr finden, die bereit sind, die Kassen zu bedienen. Sie müssten eine Einweisung in so eine Kasse haben, der Vorstand müsste – nach § 26 BGB – sicherstellen, dass der, der die Kasse bedient, auch in der Lage ist, das zu machen. Ich möchte nicht den Untergang des Abendlandes heraufbeschwören, aber ich darf Sie wirklich einladen, sich einmal bei einem kleinen Amateurverein in der Kreisliga C oder der Jugend an den Platz zu stellen und von der Bierbank einfach einmal Cola zu verkaufen. Dann werden Sie merken, dass das etwas anderes ist als eben ein Barverkauf in der Gastronomie oder bei einem Friseur.

Ich tue mich – letztes Wort – relativ schwer damit, über Ausnahmen nachzudenken, wenn man zu einer generellen Registrierkassenpflicht käme. Das liegt zum einen daran, dass das ohnehin im Moment unrealistisch ist und man in Deutschland noch nicht vertieft darüber nachgedacht hat. Zum zweiten glaube ich aber, dass die Kernprobleme – z. B. des fliegenden Verkaufs der Leute, die über den Platz wandern und etwas verkaufen, oder des einmaligen Verkaufs – über Ausnahmen nur ganz schwierig in den Griff zu bekommen sein werden. Wenn man Summengrenzen zieht, dann, glaube ich, müsste man die Summengrenzen jedenfalls nicht auf das einmalige Überschreiten beziehen, sondern auf ein nachhaltiges Überschreiten – beispielsweise über eine Dauer von drei Jahren. Die Summengrenze müsste jedenfalls deutlich oberhalb der 17 500 Euro liegen. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank.
Nächste Fragestellerin für die Fraktion der CDU/CSU ist Frau Stockhofs.

Abg. **Rita Stockhofs** (CDU/CSU): Danke, Frau Vorsitzende. Ich habe zwei Fragen an Herrn Walter vom Deutschen Bauernverband. In der Landwirtschaft arbeiten Direktvermarkter ja häufig auch mit Automatenverkauf. Die Automaten zählen als offene Kasse. Die dadurch erforderlichen täglichen Aufzeichnungen der Einnahmen mit Angabe der Stückelung der Münzen erfolgt dort. Wie soll hier verfahren werden, wenn eine Verpflichtung der Registrierkassen erfolgt? Wie soll die Belegausgabepflicht hier aussehen?

Dann gibt es ja die gerade angesprochene Grenze von 17 500 Euro, die immer für den gesamten Betrieb zählt. Wenn ich einen landwirtschaftlichen Betrieb habe, der in der Saison vielleicht Erdbeeren ab Feld verkauft, wo er zum Teil auch gar keinen Stromanschluss hat – wie soll der die Kasse dort bedienen? Wie gesagt, die 17 500 gelten für den gesamten Betrieb und nicht nur für diesen Bereich. Wie würde die finanzielle Belastung der Landwirte durch diese Umstellung aussehen? Wie stehen Sie zu Übergangsfristen?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Walter, bitte.



Sv **Stefan Walter** (Deutscher Bauernverband e. V.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Frau Stockhofs, vielen Dank. Sie haben das richtigerweise angesprochen, und ich kann meinem Kollegen, der hier neben mir sitzt, nur beipflichten. Wir haben im landwirtschaftlichen Bereich häufig, was die Direktvermarktung angeht, saisonale Direktvermarktung. Wir haben Feldverkauf oder auch Selbstpflückerkassen. Das kennen Sie vielleicht aus dem ländlichen Bereich, dass Sie sich Blumen pflücken können und dort eine Kasse steht. Diese wären natürlich von einer allgemeinen Kassspflicht direkt betroffen.

Was eben angesprochen wurde: Was ist mit Verkaufsautomaten? Das ist mir auch noch nicht ganz klar. Das haben wir auch zunehmend im landwirtschaftlichen Bereich, dass die Direktvermarktung über Verkaufsautomaten stattfindet. Auch die müssten ja umgestellt werden – Stichworte Belegausgabe und Digitalisierung manipulationssicherer Kassen. Das ist eine Fülle von Problemen für die Direktvermarktungsbetriebe.

Wir haben Zahlen vom Statistischen Bundesamt. Wie viele Betriebe sind das? Es sind bundesweit etwa 15 000 Betriebe, die Direktvermarktung betreiben. Das sind die statistisch erfassten. Wir schätzen dazu noch 10 000 weitere Betriebe, die wirklich Kleinstvermarkter sind, saisonal Früchte verkaufen und saisonalen Direktvertrieb betreiben. Das heißt, wie hätten etwa 25 000 Direktvermarktungsbetriebe aus dem landwirtschaftlichen Bereich.

Die technischen Voraussetzungen sind oftmals schwierig. Das hat der Kollege vom DFB auch gerade angesprochen. Denken Sie an den Feldverkauf oder Verkäufe an der Landstraße – dort ist häufig kein Stromanschluss. Das heißt, sie werden auch ein technisches Problem haben, dort eine elektronische Registrierkasse – wenn sie denn käme – zu führen.

Also bleibt es dabei, und das ist bei den meisten Betrieben so, dass offene Ladenkassen geführt werden. Die Probleme an dieser Stelle sind ja auch schon von den Kollegen benannt worden. Natürlich ist das prüfungsintensiv, natürlich ist das

streitanfällig, natürlich gibt es Hinzuschätzungen. Aber das entlastet natürlich die Betriebe von Kosten. Wir schätzen die Kosten für eine manipulationssichere Kasse, wenn man einmal die Zahlen des Normenkontrollrates nimmt, auf 2 000 Euro. Es gibt sicher auch günstigere Modelle, aber wenn wir diese Zahl einmal nehmen und das auf 25 000 Betriebe hochrechnen, dann hätten wir 50 Mio. Euro an Kosten, die auf die Landwirtschaft zukommen.

Dann gab es noch die Frage nach der Umsatzgrenze. Das war ja ein Vorschlag, der auch politisch in der Diskussion steht, dass man sagt, dass man die Registrierkassspflicht an eine Umsatzgrenze knüpft, wie auch in Österreich. Herr Hacker hat das schon gesagt: Wir haben in Österreich beispielsweise die Kalte-Hände-Regelung. Dort hat man seitens des Gesetzgebers gelernt und gesagt, dass Umsätze ab 30 000 Euro im Barbereich überhaupt erst unter die Registrierkassspflicht fallen. Das sind, glaube ich, die Dimensionen, wo man hinkommen müsste, wenn man eine Umsatzgrenze hätte – auch für die Land- und Forstwirtschaft. Wir haben einfach sehr viele Fälle, wo wir diese Pflicht nicht umsetzen können – technisch nicht, organisatorisch nicht und denken Sie auch an zusätzliches Personal. Wenn Sie jetzt an jede Kleinverbrauchsstelle, wo Eier oder Kartoffeln an der Straße verkauft werden, noch jemanden daneben setzen müssen, der diese Kassen führt – das ist für die Land- und Forstwirtschaft eine enorme Belastung.

Vielleicht noch einmal ganz kurz dazu, welche Ausnahmen es geben müsste. In Österreich gibt es eine Fülle von Ausnahmen. Wir haben schon gehört, dass es ein Umsetzungsschreiben von fast 70 Seiten gibt. In Österreich ist z. B. daran gedacht worden, dass für Almhütten eine Ausnahme gemacht wurde oder auch für die Kalte-Hände-Regelung. Wenn man in Deutschland so etwas täte, müsste man sich daran orientieren und die Umsatzgrenzen wahrscheinlich auch höher setzen. Noch einmal: Diese Kleinunternehmerregelungsgrenze – jährliche Umsätze von 17 500 Euro – hilft uns nicht. Denken Sie an einen normalen landwirtschaftlichen Betrieb, der hat ein normales Geschäft mit vielleicht einem Jahresumsatz von 500 000 Euro und 10 000 Euro zusätzlich aus der Direktvermarktung. Damit hätte er ja die betriebliche Jahresumsatzgrenze deutlich überschritten. Deswegen



gibt es eine große Betroffenheit der Land- und Forstwirtschaft. Unser Petition ist: Keine allgemeine Kassenpflicht in elektronischer Form! Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion der SPD ist Herr Abg. Dr. Zimmermann.

Abg. **Dr. Jens Zimmermann** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Wegen den Stromanschlüsse: Herr Schwarz und ich haben neulich Elektromobilität verhandelt – es ist unglaublich, was heute in Bezug auf Akkus alles möglich ist...

Ich würde ganz gerne – weil unser Nachbarland mehrfach erwähnt wurde – Herrn Hacker noch einmal die Möglichkeit geben zu erwidern. Können Sie das bestätigen? Wir haben etwas von einem 67-seitigen Schreiben gehört, das können wir uns in Deutschland überhaupt nicht vorstellen, dass es so etwas geben könnte.

– Heiterkeit –

Spaß bei Seite, vielleicht könnten Sie, wenn Sie möchten, noch einmal kurz auf die Frage der Umsetzung eingehen.

Meine zweite Frage würde an Herrn Werner von der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation in Hamburg gehen. Dort gibt es quasi eine Art Pilotprojekt. Mich würden Ihre Erfahrungen in diesem Zusammenhang interessieren. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Hacker, bitte.

Sv **Alfred Hacker** (Bundesministerium der Finanzen der Republik Österreich): Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, 67 Seiten – ich glaube, das sind mehr. Allerdings kann ich ein bisschen was zur Aufhellung dazu sagen. Ich wäre froh, wenn es nur 30 wären, aber Sie müssen sich vorstellen, dass sich jede Branche in diesem Erlass wiederfinden möchte. Deswegen ist das ein derart

umfangreiches Werk geworden. Diesen Erlass gibt es, um Rechtssicherheit zu schaffen, dass sich eine Branche in der Ausnahme wiederfindet – ob das der Fremdenführer in Wien ist oder auch der landwirtschaftliche Betrieb. Insofern haben wir Fragen, die wir von den einzelnen Betroffenen oder von der Landwirtschafts- oder Wirtschaftskammer usw. bekommen haben, tatsächlich im Erlass abgebildet. Deswegen ist das so umfangreich geworden. Es ist schon so, dass die Wirtschafts- und die Landwirtschaftskammer das dann schon begrüßt haben. Man hat alles, was zunächst erst einmal abstrahiert dargestellt worden ist, auch mit konkreten Fällen und Antworten untermauert. Insofern relativieren sich diese 67 Seiten dann wieder.

Generell zur Umsetzung muss man Folgendes sagen: Natürlich waren das sehr lange Diskussionen mit der Wirtschafts- und der Landwirtschaftskammer, mit den Steuerberatern, um den gesetzlichen Rahmen so auszufüllen, dass die ganze Geschichte noch praxistauglich ablaufen kann. Wir sind in manchen Bereichen an die Grenzen des gesetzlich möglichen gegangen, um Erleichterungen für den einen oder anderen Berufszweig zu erreichen.

Vielleicht noch etwas zu dieser Vereinsgeschichte, da ich selbst Fußballer war. Es ist schon so, dass wir in Österreich eine Regelung machen mussten. Warum? Weil das Vereinsleben immer ein bisschen in Konkurrenz zu der Gastronomie steht. Das heißt, du hast heute Vereine, die eine unglaublich gut ausgestattete Kantine haben, wo sich die ganze Woche Leute finden, die im Kantinenbetrieb sind. Insofern haben wir uns in Österreich darauf geeinigt, eine Grenze von 52 Tagen, wo dieser Kantinenbetrieb stattfinden kann, und die Umsatzgrenze von 30 000 Euro einzuführen. Ich muss sagen, dass wir uns gemeinsam geeinigt haben. Das ist das wichtigste in der Umsetzung, denn wenn diese Dinge nicht gemeinsam entwickelt werden, kommt sehr viel Unsicherheit in die Republik. Ich glaube, dass wir schon eine akzeptable Lösung für viele Bereiche gefunden haben. Jeden kann man aber auch nicht zufrieden stellen. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Werner, bitte.



Sv **Ulrich Werner** (Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation, Hamburg): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, Herr Abg. Dr. Zimmermann. Das Taxenprojekt in Hamburg beruhte auf den Erfahrungen, die wir in der Verkehrsgewerbeaufsicht gemacht haben, dass die Unternehmen bei ihren betrieblichen Angaben sehr häufig – im geschätzten Bereich von weit über der Hälfte der Betriebe – unplausible Angaben über Fahrleistungen und Umsätze gemacht hatten. Wir sind aufgrund eines Gutachtens sehr deutlich darauf hingewiesen worden, dass bei sehr vielen Betrieben – wie gesagt, deutlich über der Hälfte – die Angaben circa ein Drittel unter dem lagen, was überhaupt noch als plausibel angesehen werden konnte.

Vor diesem Hintergrund haben wir auch überlegt, welche Gegenstrategie es geben könnte. Das ist natürlich die verstärkte Überprüfung der damals und eigentlich auch heute vorgeschriebenen steuerlichen Aufzeichnungen. Das sind im Taxengewerbe manuelle Aufzeichnungen, sogenannte Schichtzettel, die die Tagesumsätze aggregieren. Diese stellen aber keine elektronischen Aufzeichnungen über die einzelnen Vorgänge dar. Wir haben zwar eine Taxameterpflicht und fast alle Taxameter sind heute elektronische Geräte, diese sind aber so konstruiert, dass sie die Einzelaufzeichnungen systematisch überschreiben. Es gibt also bei den handelsüblichen Taxametern keine Aufzeichnungsfunktion.

Das war der Punkt, an dem wir angesetzt haben, nachdem die Physikalisch-Technische Bundesanstalt das INSIKA-Modul entwickelt hatte und dies dann auch in einer besonderen Ausformung für Taxameter. Die Bürgerschaft, also das Landesparlament in Hamburg, hat dann Fördermittel zur Verfügung gestellt, um die Unternehmen, die das wollten – also immer auf freiwilliger Basis –, mit den notwendigen Geräten auszustatten, um dauerhafte und für Prüfungen verwertbare Aufzeichnungen zu erzielen. Die Geräte waren zum einen ein handelsüblicher Taxameter und als zentrale Einheit gab es eine sogenannte Signatureinheit, die speziell hierfür entwickelt worden ist.

Vielleicht noch ein paar Angaben, um die Kosten beurteilen zu können: Diese Spezialentwicklung im

Sinne eines Prototyps – also keine Massenproduktion – hat damals ca. 500 Euro gekostet. Dann war die Besonderheit, dass wir uns dafür entschieden haben, eben nicht isolierte Speicherungen bei den einzelnen Unternehmen vorzunehmen, sondern zentralisierte Speicherungen bei unterschiedlichen Dienstleistern, denen sich die Taxenunternehmen jeweils anschließen konnten. In der Tat haben sich hier im gesamten Bundesgebiet und auch in Österreich Dienstleister gefunden, die nur auf der Basis dieses Hamburger Projektes ihr Geschäftsmodell entwickelt haben und die die Daten aufgrund der signierten Übertragung dann im Interesse der Unternehmen speichern. Sie haben den Unternehmen selbst auch Auswertungen für ihre betriebliche Zwecke zur Verfügung gestellt. Dann haben sie im Auftrag der einzelnen Taxenunternehmen zum Zwecke der Besteuerung oder in häufigeren Abständen beim gewerberechtl. Genehmigungsverfahren die Daten zur Verfügung gestellt.

Es war so, dass wir – als das Projekt begann – damit rechneten, dass wir ca. 500 Unternehmen bräuchten, um das einigermaßen in Gang zu bringen. Wir haben 2 100 Fahrzeuge auf freiwilliger Basis erreicht. Das sind zwei Drittel der in Hamburg zugelassenen Taxenfahrzeuge. Daraus wurde für uns auch deutlich, dass es ein erhebliches Eigeninteresse des Gewerbes gibt, hier im Sinne von Compliance tätig zu werden. Das Gewerbe hat selbst gefordert, dieses Projekt durchzuführen und verstärkt darauf zu achten, dass die Aufzeichnungen geführt werden. Das passierte vor dem Hintergrund der Tatsache, dass diejenigen, die unplausible Daten geliefert haben, im Verhältnis zu denjenigen, die steuerlich waren, natürlich erheblich eingespart haben. Wir haben ja aufgrund der inzwischen seit zehn Jahren laufenden Messungen im Gewerbe feststellen können, wie die Entwicklung war. Es hat immer Unternehmen gegeben, die ihre Umsätze auch ordentlich erklärt haben, denn die Messungen haben letztlich deren plausible Angaben bestätigt. Aber die unplausiblen sind eben weniger geworden. Es ist manchmal der Eindruck entstanden, dass sich durch die Aufzeichnungen, die in Hamburg geführt wurden, die Umsätze verbessert haben. Das ist wahrscheinlich nicht der Fall, sondern die Angaben zu den Umsätzen haben sich der Realität angeglichen.



Ich möchte nur kurz auf das Stichwort „Auswertungsfähigkeit für Prüfungen“ hinweisen. Wir benutzen aufgrund des INSIKA-Verfahrens ein kleines Programm, was hier zur Verfügung steht und was auf Knopfdruck anzeigt, ob die Daten mit der jeweiligen digitalen Signatur in sich schlüssig gespeichert sind. Es gibt insoweit so gut wie gar keinen Aufwand für die Prüfung, solange hier die Schlüssigkeit der Daten durch das Programm bestätigt wird. Es ist also eine ganz erhebliche Erleichterung im Vergleich zu den manuellen Aufzeichnungen oder auch anderen denkbaren Systemen, die in der Diskussion sind. Letztlich hat der Aspekt der Verwertbarkeit auch für die Unternehmen selbst eine wesentliche Rolle in unserem Projekt gespielt, da die Unternehmen erstmalig auch ein Produkt bekommen haben, was ihnen verlässlich die Daten aus ihren eigenen Fahrzeugen geliefert hat, was sie vorher in aller Regel gar nicht kennen konnten. Die Fahrzeuge befinden sich acht, zehn, zwölf oder mehr Stunden täglich auf der Straße. Die einzelnen Unternehmen haben auch keine Möglichkeit, jeweils festzustellen, was die auf den Fahrzeugen agierenden Fahrer im Einzelnen verdienen. Auch das war ein erheblicher Vorteil für das Verfahren, sodass die Akzeptanz sehr groß war.

Jetzt ist die Hoffnung, dass in diesem Gesetzgebungsverfahren die Klarstellung erfolgt, dass die Taxameter mit umfasst sind. Das ist bisher im Gesetzestext noch nicht eindeutig. In den Stellungnahmen, die vorliegen, oder in der Begründung heißt es, dass das noch offen sei. Zweitens ist unser dringender Wunsch, dass das INSIKA-Verfahren, das wir hier eingesetzt haben, jetzt nicht aufgrund des Gesetzgebungsverfahrens durch ein noch nicht bekanntes, neues Verfahren überholt wird, sondern dass es in seiner Struktur und in seiner Weiterentwicklungsfähigkeit bestätigt wird. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank.
Nächster Fragesteller für die Fraktion der CDU/CSU ist Herr Abg. Feiler.

Abg. **Uwe Feiler** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich habe zunächst erst einmal eine Frage an Herrn Vogt zu den Umsetzungszeiträumen und Übergangsfristen. Einige Ihre Mitglieder haben ja bereits in den

vergangenen Jahren neue Kassensysteme eingeführt bzw. angeschafft. In einer Pressemitteilung schreiben Sie, dass die Unternehmen nun fürchten, erneut Kassen kaufen zu müssen. Unter diesem Blickpunkt: Was halten Sie von den beabsichtigten Übergangsregelungen und Fristen? Sind diese geeignet, um unnötige Doppelinvestitionen zu vermeiden?

An Herrn Böhne habe ich folgende Frage: Filialisierte Unternehmen und Verbundgruppen im Einzelhandel haben oftmals bereits eigene interne Systeme. Ich durfte mir das auch einmal anschauen. Die Kontrolle, die dahinter steckt, ist von immenser wirtschaftlicher Bedeutung. Sie führt dazu, dass eine enge Verknüpfung mit externen Partnern und interner Logistik in diesen eigenen Filialsystemen hergestellt wird. Wie funktioniert diese Kopplung von Kassensystemen und Logistik? Warum denken Sie, dass dort Steuerbetrug durch manipulierte Kassen de facto bereits nicht möglich ist?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Vogt, bitte.

Sv **Guido Vogt** (Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.): Sehr geehrte Vorsitzende, sehr geehrte Mitglieder des Deutschen Bundestages, vielen Dank, für die Frage. Für unsere Unternehmen ist es von existenzieller Bedeutung, dass es eine Übergangsfrist geben wird. Aus unseren regionalen Industrie- und Handelskammern hören wir einen unglaublichen Unmut – nicht nur über das Ob der Einführung eines Signaturverfahrens. Denn viele Unternehmen fühlen sich angesichts einiger schwarzer Schafe unter Generalverdacht gestellt. Viele Unternehmen waren auch seit der Diskussion, die vor ein paar Jahren mit dem Thema INSIKA zusammenhing, verunsichert und wussten nicht genau, welche Kassen sie eigentlich anschaffen sollten. Ich nehme auch Bezug auf Herrn Ketel: Es gibt eine Verunsicherung bei den Unternehmen. Was muss man kaufen?

Sie dürfen sich nicht vorstellen, dass es nur darum geht, ob ich die Kasse A oder B kaufe. Es geht auch um Systeme, wenn z. B. in Fleischereien noch Waagen dabei sind oder andere angeschlossene „Devices“. Hier geht es also nicht um die Frage, ob



ich einmal 200 Euro investiere, die dann in zwei Jahren vielleicht Makulatur sein werden, und dann kaufe ich mir die nächste, nunmehr signaturfähige Kasse für 500 Euro. Hier geht es um ganz andere Größenordnungen – über 6 000, 10 000 Euro usw. Von daher ist es für unsere Unternehmen sehr wichtig, dass hier Investitionssicherheit hergestellt wird. Wenn das aber nicht der Fall ist und es muss jetzt bis Jahresende beispielsweise umgestellt werden, dann brauchen wir auch eine Übergangsfrist, so wie es der Gesetzentwurf bisher noch vorsieht. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Bohne, bitte.

Sv **Jochen Bohne** (Handelsverband Deutschland - HDE e. V.): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrter Herr Feiler, Sie haben Recht. Wir haben Konstellationen in der Wirtschaft, wo die Manipulation, die hier mit dem Gesetzgebungsverfahren aufgegriffen werden soll, eigentlich so gut wie ausgeschlossen ist. Das ist zum einen eine technische Frage. Sie sprachen eine Verschränkung von Kassensystemen und anderen Systemen – insbesondere Warenwirtschaftssysteme – an. Ich würde allerdings sagen, dass diese Verschränkung alleine nicht der ausschlaggebende Faktor ist. Hinzukommen müsste auch eine Verteilung der Bedienungs-funktionen der beiden Systeme auf verschiedene Mitarbeiter. In Verbundgruppen sind das dann sogar zivilrechtlich andere Einheiten. Dort ist üblicherweise die Konstellation so, dass der Händler seine Daten täglich mehrmals oder auch realtime an eine zentrale Warenwirtschaft weiterleitet, die oftmals auch noch ausgegliedert ist, so dass eben noch andere Personen involviert sind. Dann ist es undenkbar, dass dort jemand anfangen kann, an den Daten zu manipulieren, weil derjenige, der ein Interesse daran haben könnte – also der Einzelhändler –, keinen Zugriff mehr hat. Die Daten sind vom ihm ja schon untertägig weitergeleitet worden. Wollte er dann abends noch einmal irgendwie Umsätze rauskürzen, müsste er das mit den Kollegen in der Zentrale machen. Das ist einfach unrealistisch. Hinzu kommt natürlich auch, dass elektronische Revisionssysteme vorhanden sind, die auch darauf ausgelegt sind, Irregularitäten dieser Art aufzudecken. Dazu kommt vielleicht auch noch ein weiterer Aspekt: Ich müsste ja

eigentlich das Geld, was ich dort elektronisch kürze, auch irgendwie aus der Kasse herausbekommen. Das zu bewerkstelligen, ist auch schwierig, weil das Geld üblicherweise auch von Fremdfirmen abgeholt wird. Diese müsste man dann auch noch involvieren. Daher ist eine Manipulation im Prinzip fast ausgeschlossen. Ich müsste dann einen großangelegten Betrug organisieren, das ist einfach unwahrscheinlich. Vielleicht noch einen Aspekt, der auch bei größeren Einheiten zum Tragen kommt. Die Mitarbeiter werden dort oft auch anhand des Umsatzes bezahlt. Es gibt dann daher auch zu viele, die ein Interesse an hohen Umsätzen und nicht an niedrigen haben. Deshalb muss man im Fazit sagen, dass man bei diesen Konstellationen keine Manipulationsge-neigntheit hat. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion DIE LINKE. ist Herr Abg. Pitterle.

Abg. **Richard Pitterle** (DIE LINKE.): Ich habe noch einmal eine Frage an Herrn Eigenthaler von der Deutschen Steuer-Gewerkschaft. Sie haben die Redebeiträge zu der Frage der Übergangsfristen gehört. Halten Sie die relativ langen Übergangsfristen für erforderlich und für verfassungsrechtlich zulässig?

Die zweite Frage würde ich gerne Herrn Reckendorf von der VECTRON Systems AG stellen. Wir haben hier gehört, dass es hohe Anschaffungskosten für die Registrierkassen gibt und die Kassen auf eine Stromversorgung angewiesen sind. Wie ist denn Ihre Meinung zu folgendem Thema: Wenn die Registrierkassenpflicht kommt, würden die Kassen dann nicht letztlich auch billiger werden? Gibt die neue Technik nicht her, dass man die Kassen auch ohne Strom betreiben kann?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Eigenthaler, bitte.

Sv **Thomas Eigenthaler** (Deutsche Steuer-Gewerkschaft e. V.): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Herr Abg. Pitterle, Sie hatten mich nach der Übergangsfrist gefragt, die – das muss man hier einmal offen



aussprechen – unter Annahme ungünstiger Faktoren dazu führt, dass wir erst in sechs Jahren dieses Gesetz in der jetzigen Form anwenden können. Das muss man sich einmal vorstellen! Sechs Jahre, also ab 2023. Wir haben andererseits gehört, dass ansonsten Jahr für Jahr Milliarden an Steuerausfällen drohen. Auch wenn die Kollegin vom Bundesrechnungshof das jetzt nicht genau beziffern kann, aber die anderen Faktoren, die wir gehört haben, zeigen doch, dass es in einer Vielzahl der Fälle mit Bargeldkassen zu Manipulationen oder aber auch zu Nichterfassungen kommt. Das sind ja die beiden Phänomene. Deshalb ist mir und meinem Verband diese Frist zunächst einmal viel zu lang. Das ist mit der Steuergerechtigkeit nicht zu vereinbaren.

Wenn wir sagen, dass hier jemand geschützt werden muss und dort eine Ausnahme gemacht wird, sollten wir uns doch vergewissern, dass es darum geht, dass andere ihre Steuern brav und ehrlich zahlen – im Übrigen auch viele ehrliche Unternehmer. Wenn wir an einer anderen Stelle sechs Jahre lang nichts machen, ist das für mich eine empfindliche Störung des Wettbewerbs. Im Entwurf wird die Frist auch damit begründet, dass man zunächst einmal Hersteller finden muss, die diese neuen Konzepte konzipieren. Dann müssten sie zertifiziert werden, das dauere seine Zeit. Dafür sind, glaube ich, die ersten drei bis vier Jahre veranschlagt. Dann wird noch etwas draufgesetzt. Wenn jemand in diesem Zeitraum der Ungewissheit eine neue Kasse gekauft hat, die aber angeblich dann nicht nachrüstbar ist, dann muss noch einmal zeitlich etwas drauf. Ich hatte ja vorhin gesagt, dass es eine Technik gibt, die man relativ rasch anwenden kann. Wir haben das ja gerade aus Hamburg gehört. Wie kann es sein, dass wir dann noch einmal sechs Jahre darauf warten?

Wenn ich von Vereinen oder vom Freiverkauf an der Straße höre, dann glaube ich nicht, meine Damen und Herren, dass das die Hauptzielgruppen des Gesetzentwurfs sind. Wir haben, wenn ich richtig informiert bin und die Statistik des Bundesministeriums der Finanzen gelesen habe, es mit mehreren Millionen Klein- und Kleinstbetrieben zu tun, die alle nur in extrem langen Prüfungsintervallen geprüft werden. Ich glaube nicht, dass sich das Finanzamt schwerpunktmäßig auf kleine

Vereine stützt. Dort kann man wirklich eine Minilösung schaffen. Wir stellen doch aber auch fest, dass viele Unternehmen bereits eine Kasse haben. Es ist ja nicht so, dass man nur Papieraufzeichnungen hat. Viele Unternehmen haben eine Kasse – im Übrigen auch, weil viele Unternehmer natürlich sagen, dass sie ihrem Personal vielleicht mehr auf die Finger schauen müssen. Es sind doch Kassen da. Auch der Steuerberater drängt oft darauf, dass die Aufzeichnungen noch exakter werden usw. Ich kann dieses Hinauszögern im Grunde nicht verstehen.

Verfassungsrechtlich kann es kein Gebot geben, Fristen zu geben. Das Verfassungsrecht gibt uns – meines Erachtens – eher vor, dass wir so schnell wie möglich Steuergerechtigkeit herstellen. Es kann nicht sein, dass die einen Monat für Monat dem Finanzamt gemeldet werden, Rentner beispielsweise elektronisch und dass wir andere Bereiche haben, wo ich manchmal das Gefühl habe, dass es sich um Schutzzonen handelt.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Reckendorf, bitte.

Sv **Jens Reckendorf** (VECTRON Systems AG): Vielen Dank. Einmal zu der Frage der Kosten durch die weiteren Nachrüstungen: Aus technischer Sicht ist es natürlich nicht glücklich, dass man zum einen das BMF-Schreiben aus 2010 hat und zum anderen dann noch zusätzlich eine Sicherheitseinrichtung vorsehen muss. Das hätte man gleich so machen sollen. Allerdings entsteht der wesentliche Aufwand technisch durch die Einzelaufzeichnung. Die Einzelaufzeichnung durch ein geeignetes Verfahren sinnvoll abzusichern, ist ein relativ kleiner technischer Zusatzaufwand. Das bedingt natürlich Updates und Nachrüstungen. Aber ich würde davon ausgehen, dass ein Großteil der Systeme, die dem BMF-Schreiben aus 2010 entsprechen – die also Einzelaufzeichnungen machen –, auch relativ einfach nachrüstbar ist.

Zu den Kosten im Zusammenhang mit der Kassenpflicht: Unsere Erfahrung ist, dass in Märkten, wo regulierend eingegriffen wird, normalerweise der Wettbewerb heftig zunimmt. In dem Sinne wird sich das wahrscheinlich positiv



auf die Kosten auswirken. Als Unternehmen haben wir natürlich ein anderes Interesse, aber im Regelfall kommen in solchen Umbruchsituationen sehr viele neue Wettbewerber. Voraussetzung ist natürlich – wenn man das aus Marktsicht sieht –, dass die entsprechenden technischen Lösungen einfach zu nutzen sind. Es gibt einige Fiskalländer – wie man das in der Branche so nennt –, die ganz klar protektionistische Aspekte in ihrer Gesetzgebung haben und versuchen, die lokalen Anbieter zu bevorzugen. Allerdings ist der Gesetzentwurf jetzt schon so angelegt, dass es generell relativ einfach sein wird, die Sicherheitseinrichtungen zu integrieren.

Zum Thema Kassenpflicht möchte ich mich nicht äußern. Das kann ein Hersteller nicht neutral tun. Aber die Frage war dann noch, was mit Aufstellorten passiert, wo man keine Stromversorgung hat. Italien ist der Pionier der Kassenpflicht und der Fiskalisierung. Dort gab es in den 80er Jahren schon batteriebetriebene Kassen. Die Batterien sind inzwischen besser. Das wäre also mit Sicherheit nicht der entscheidende Hinderungsgrund. Die Systeme darf man sich nicht in dieser Größe mit einer Geldschublade darunter vorstellen, sondern es gibt sehr kleine Erfassungsterminals. Die kann man auch betreiben. An der Technik würde das nicht scheitern.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist Herr Abg. Dr. Gambke.

Abg. **Dr. Thomas Gambke** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Die Frage geht an Herrn Diekmann und Herrn Ketel. Wir haben hier ein bisschen den Eindruck vermittelt bekommen – von Herrn Vogt und Herrn Bohne –, dass das sehr schwierig sei und eigentlich nur die großen Ausnahmen von Kassenbetrug erfasst werden müssten. Meine Frage geht deshalb an Herrn Ketel und Herrn Diekmann, weil sie zwei verschiedene Blickwinkel haben: Einer aus Sicht der Oberfinanzdirektion, also derjenigen, die ja letztendlich verantwortlich sind, die Kassenprüfung zu machen, und einer vom Kassenvorband, der sozusagen die Anforderungen der Kunden bekommt. Es geht mir gar nicht um Einnahmen, sondern um den Wettbewerb. Deshalb

schockieren mich ein bisschen die Aussagen dieser beiden Herren. Wir wollen einen fairen Wettbewerb haben. Darum geht es. Unter diesem Gesichtspunkt, bitte noch einmal Ihre Bewertung.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Diekmann, bitte.

Sv **Edo Diekmann** (Oberfinanzdirektion Niedersachsen): Frau Vorsitzende, Herr Abg. Dr. Gambke. Ich hatte vorhin bereits erwähnt, dass wir bei unseren Prüfungen in der Bargeldbranche Folgendes herausgefunden haben: Das ist nicht nur die Spitze des Eisberges. Wir kommen zu einer ähnlichen Einschätzung – was heute schon gesagt worden ist –, dass zumindest mehr als die Hälfte der Betriebe derzeit – auf der Basis der alten Kassenrichtlinie, aber manchmal auch überhaupt der Dokumentation von Einzelaufzeichnungen –, keine sorgfältig dokumentierten Einzelaufzeichnungen haben. Wenn sie elektronisch sind, sind sie kaum prüfbar, weil wir keinen standardisierten Import haben. Auch ist die Authentizität dieser Daten nicht nachprüfbar. Wir haben dort erhebliche Schwierigkeiten. Das ist ein großer Umfang.

Dann vielleicht noch einmal zur Klarstellung: Man hat manchmal den Eindruck – den hatte ich selbst auch immer –, dass sich die Bargeldbranche wie eine Pyramide von den ganz kleinen Unternehmen bis zu den großen aufbauen würde. Wir waren sehr überrascht, feststellen zu müssen, dass die Bargeldbranche nicht nur bei den kleinen Betrieben, sondern auch bis zu den Mittelbetrieben exakt etwa 30 Prozent aller vorhandenen Betriebe betrifft. Die ganz großen Unternehmen natürlich nicht, aber die Mittelbetriebe betrifft es. Das sind Betriebe im durchaus einstelligen Millionen-Umsatzbereich. Damit man nur einmal einen Eindruck vom Umfang hat: 30 Prozent der vorhandenen Betriebe sind der Bargeldbranche zuzuordnen.

Hinsichtlich des Steuerausfallrisikos haben sich ja schon Nordrhein-Westfalen und der Bundesrechnungshof dazu geäußert. Vielleicht noch einmal zur Ergänzung: Es ist zwar schon lange her, aber 2000 und 2001 gab es im Niedersächsischen Landtag – das hat auch seinen Niederschlag im Deutschen



Bundestag gefunden – Schätzungen zum Steuerausfall. Es gab allerdings auch einen Ausfall im Sozialversicherungsbereich und auch in der Taxibranche. Da passt es vielleicht, dass vor kurzem über das Gutachten in Berlin getitelt worden ist, dass sogar 75 bis 80 Prozent nicht gesetzeskonform arbeiten. Der damalige Steuerausfall im Taxibereich betrug eine Milliarde Euro, einschließlich Sozialversicherungsausfall. Aber diese eine Milliarde – umgerechnet schon in Euro – ist natürlich exorbitant im Verhältnis zum Gesamtumsatzvolumen, das das Statistische Bundesamt seiner Zeit mit knapp vier Milliarden Euro angenommen hat. Die Taxibranche hat sich nur leicht verbessert – von damals 2001 auf inzwischen heute 4,4 Milliarden Euro. Wir haben nicht den Eindruck, dass sich die Verhältnisse in der Taxibranche mit Ausnahme von Hamburg verbessert haben. Insofern gibt es einen Anhaltspunkt des Steuerausfalls einhergehend mit einem Ausfall an Sozialversicherung in dieser Taxibranche. Dann kann man sich anhand der Umsatzdaten anderer Barzahlungsbranchen leicht ein Bild machen, wie groß der Ausfall sein könnte.

An dieser Stelle aber: Wir reden hier von einem Gesetzesvorhaben mit sehr vielen Ausprägungen. Es bedeutet nicht, dass, wenn wir diese sicheren Kassen hätten, diese 10 Milliarden Euro dann gleich reinkämen. Denn wir haben natürlich auch viele Branchenbereiche, die zulässigerweise weiterhin eine offene Ladenkasse – eventuell mit zusätzlicher Einzelaufzeichnung – haben und die nicht in elektronischer Form dokumentieren. Diese Fälle würden wir natürlich weiterhin nicht erfasst bekommen, solange es keine Registrierkassenpflicht gebe. Aber auf der anderen Seite ist natürlich der Bereich, wo Registrierkassen eingesetzt werden, sehr viel besser dokumentiert.

Letzter Gesichtspunkt: Es ging immer um die Belastungen für die Unternehmen. Die Anrufe, die ich in der Oberfinanzdirektion von Steuerberatern, von Verbänden oder auch teilweise von Unternehmern, auch aufgrund von Prüfungen, bekomme, lauten immer dahingehend, dass der steuerliche Unternehmer auch fragt, welche Kasse er anschaffen soll. Aber auch der steuerliche Unternehmer ist derzeit unsicher, weil es kaum eine Kasse gibt, mit der er die

Vollständigkeit seine Einnahmen revisions sicher, investitions sicher für die Zukunft darlegen kann. Das ist eine, denke ich, große Forderung. Dort sind wir uns alle einig – sowohl von der Verwaltung als auch gerade von der Unternehmerschaft, dass der steuerliche Unternehmer durch den Gesetzentwurf gefördert werden muss.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Ketel, bitte.

Sv **Roland F. Ketel** (Deutscher Fachverband für Kassen- und Abrechnungssystemtechnik im bargeld- und bargeldlosen Zahlungsverkehr e. V. (DFKA)): Die Anrufe, von denen Herr Diekmann gerade sprach, haben wir auch. Grundsätzlich ist es so, dass es sehr viele Unternehmer gibt, die nachfragen, welche Kasse wir ihnen empfehlen können. Hier ist es in der Regel nicht die Geldfrage, die eine Rolle spielt, sondern sie möchten nicht, dass ihnen nachgesagt wird, dass sie an dieser Stelle Steuern hinterziehen oder verkürzen. Letztendlich muss ich auch sagen – die Frage ging ja in diese Richtung –, dass auch meine Kollegen, die draußen beim Kunden tätig sind, nach wie vor Folgendes kritisieren: Auf der einen Seite ist es so, dass sie natürlich gefragt werden, ob diese Kasse mit den Vorschriften wie der GDPdU, GoBD etc. konform ist mit all dem, was dort gefordert ist. Aber auf der anderen Seite fragen sie, was sie denn mit der Kasse machen können, damit sie anschließend doch noch das eine oder andere machen kann.

Ich möchte dazu gerne einen Satz sagen, der mir auf der Seele brennt: Meine Damen und Herren, uns allen ist eines verloren gegangen – das ist das Unrechtsbewusstsein. Ich muss das noch einmal ganz deutlich sagen: Steuerhinterziehung ist kein Kavaliersdelikt, sondern Steuern sind Sachen, die man zu zahlen hat! Letztendlich darf es keine Diskussion mehr dazu geben, ob ich Steuern zahlen muss oder nicht. Wir müssen dies auch den Leuten draußen wieder klar machen, dass das hier in ihrem Unrechtsbewusstsein eine wesentliche Rolle zu spielen hat. Ich möchte vielleicht auch noch einen anderen Satz sagen: Wir haben vorhin etwas zur Taxi-Innung gehört. Wir haben uns sehr mit der Taxi-Innung in Hamburg beschäftigt. Ich muss das auch so deutlich sagen: Es gibt in Berlin eine



Studie, die liegt dem Senat schon seit längerer Zeit vor. Dort wird ganz deutlich gesagt, dass das Berliner Taxigewerbe mafios durchdrungen ist. Meine Damen und Herren – hier muss doch etwas passieren!

Hier muss doch etwas in den Köpfen passieren, dass dies nicht einfach in irgendwelchen Ministerien oder Büros liegen kann, wo man einfach sagt: Wir können uns auch später damit befassen. Schwarzgeld, schmutziges Geld sauber machen, sind Sachen, die mit uns nicht machbar sind. Das müssen wir den Leuten auch sagen.

Im Übrigen möchte ich zu den Kosten vielleicht noch einmal etwas sagen: Es werden hier immer Kosten in astronomischer Höhe genannt. Wir haben am Donnerstag, Freitag letzter Woche noch einmal bei etlichen Herstellern nachgefragt. Ich bitte Sie zur Kenntnis zu nehmen, dass mir dort gesagt wurde, dass Kassen, die in diesem Bereich nutzbar und anschlussfähig sind, bei 400 Euro anfangen. Wenn dann vielleicht noch – egal wie es kommt, ich gucke einmal zum BSI – ein kleiner Kasten mit ran muss, der kostet in Belgien überall 80 oder 90 Euro. Warum kann der in Deutschland nicht angewandt werden? Dann sind wir immer noch bei einer Grenze von ungefähr 500 Euro, wo man damit anfangen kann. Wenn ich aber mit meiner Kasse bestimmte Prozesse machen will, dann wird es auch teurer. Ich denke, wenn ich einen Mercedes fahren möchte, bekomme ich den nicht zum Preis eines Citroën.

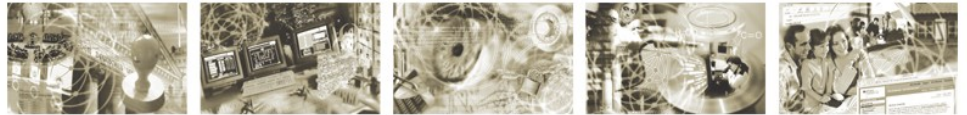
Sie schütteln mit dem Kopf, ich muss das noch einmal so deutlich sagen. Wir haben bei uns viele Steuerberater und die fordern eigentlich, dass wir nach wie vor inhaltlich dafür sorgen, dass an dieser Stelle endlich etwas passiert. Sie fühlen sich an dieser Stelle nicht wohl.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Wir sind am Ende unserer Anhörung. Ich möchte Ihnen nur sagen, Herr Ketel, wir alle hier haben ein Unrechtsbewusstsein, deswegen sitzen wir hier. Deswegen möchten wir auch diesen Missstand, den wir im Moment erkannt haben, alle zusammen

ändern. Dort haben sie uns sehr geholfen. Deshalb bedanke ich mich bei den Sachverständigen ausdrücklich. Ich wünsche Ihnen eine gute Heimfahrt oder eine schöne Zeit in Berlin und verabschiede mich von Ihnen. Ich verabschiede mich auch von allen, die mir namentlich nicht bekannt sind, auf der Besuchertribüne, weil wir jetzt noch eine kurze nichtöffentliche Sitzung haben. Ich bitte deswegen die Mitglieder des Ausschusses, noch hierzubleiben.

Schluss der Sitzung: 13:53

Ingrid Arndt-Brauer, MdB
Vorsitzende



Gesetzesentwurf zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen

—

Stellungnahme des BSI

Datum: 12. Oktober 2016

1 Einleitung

Nachträgliche Manipulationen an ungesicherten digitalen Aufzeichnungen elektronischer (Kassen-)Systeme sind heutzutage in der Regel nicht oder nur äußerst schwer feststellbar. Um Manipulationen an solchen Aufzeichnungen zu verhindern sind daher geeignete technische Schutzmaßnahmen notwendig.

Im Juli 2016 hat die Bundesregierung daher einen Gesetzesentwurf zum Schutz vor Manipulationen digitalen Grundaufzeichnungen beschlossen.

Der Gesetzesentwurf sieht eine Kombination von technischen und organisatorischen Maßnahmen zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen vor:

- *Aufzeichnungspflicht*: Steuerrelevante Aufzeichnungen müssen einzeln, vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet vorgenommen werden.
- *Einführung einer zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung*: Digitale Aufzeichnungen durch elektronische Aufzeichnungssysteme sollen durch eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung geschützt und ein Speichermedium gesichert sowie für Kassen-Nachschaun verfügbar gehalten werden.
- *Einführung einer Kassen-Nachschau*: Zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Aufzeichnungen können Finanzbehörden unangekündigte Kassen-Nachschaun durchführen.

Der Gesetzesentwurf sieht hierbei nicht den Einsatz einer konkreten technischen Lösung vor, sondern ist bewusst technologieoffen gehalten. Hiernach werden im Rahmen einer Technischen Verordnung sowie untergeordneten Technischen Richtlinien und Schutzprofilen technikneutrale Mindestanforderungen entsprechend des Stands der Technik an die Sicherheit und Interoperabilität der technischen Sicherheitseinrichtung definiert. Technische Vorgaben müssen hierbei nur festgelegt werden, soweit dies zur Sicherung der Interoperabilität – insbesondere zur Ermöglichung von Kassenprüfungen – notwendig ist. Die Einhaltung der Anforderungen wird im Rahmen eines Zertifizierungsverfahrens geprüft und durch ein Zertifikat des BSI bestätigt.

Konkrete technische Konzepte, wie das INSIKA-Verfahren, welches in einzelnen Bereichen in Pilotprojekten erprobt wurde, sowie technische Lösungen, die aufgrund von Gesetzesinitiativen anderer Staaten entwickelt wurden, stehen somit nicht im Widerspruch zu dem Zertifizierungsverfahren. Diese verschiedenen technischen Umsetzungen sind, ggf. mit geringfügigen Anpassungen zur Erhöhung des Sicherheitsniveaus, nach einer erfolgreichen Zertifizierung geeignet, die Anforderungen im Sinne des Gesetzesentwurfs zu erfüllen,

1.1 Technische Sicherheitseinrichtung

Der zentrale technische Baustein zur Umsetzung des Gesetzesentwurfs ist die technische Sicherheitseinrichtung. Diese besteht gemäß Gesetzesentwurf aus einem Sicherheitsmodul, einem Speichermedium und einer digitalen Schnittstelle. Die Sicherung erfolgt hiernach zusammenfassend wie folgt:

Für jede Aufzeichnung eines steuerrelevanten Geschäftsvorfalles muss von dem elektronischen Aufzeichnungssystem unmittelbar eine neue Transaktion gestartet werden. Hierzu werden die relevanten Vorgangsdaten über die digitale Schnittstelle an die technische Sicherheitseinrichtung übergeben.

Das Sicherheitsmodul vergibt für jede Transaktion eine eindeutige, fortlaufende Transaktionsnummer. Diese muss so beschaffen sein, dass Lücken in den Aufzeichnungen erkennbar sind. Darüber hinaus legt das Sicherheitsmodul Beginn und Ende der Transaktion fest und erzeugt einen Prüfwert für die Transaktion. Die Festlegung der Daten der Transaktion durch das Sicherheitsmodul muss hierbei manipulationssicher sein. Zudem muss das Sicherheitsmodul über eine geeignete Zeitquelle zur Bestimmung von Beginn und Ende eines Vorgangs verfügen.

Schließlich werden die geschützten Transaktionsdaten auf dem nichtflüchtigen Speichermedium gespeichert. Die gesicherten Transaktionsdaten können über die digitale Schnittstelle auch in ein externes Aufbewahrungssystem übertragen werden.

Im Falle einer Kassen-Nachschau kann die durchführende Finanzbehörde die relevanten geschützten Aufzeichnungen dann einfordern und mittels eines Prüfwerkzeugs auf Vollständigkeit und Authentizität prüfen. Hierbei können nachträgliche Änderungen erkannt werden. Zusätzlich kann etwa im Rahmen von Testkäufen geprüft werden, ob die gekauften Artikel mit dem Kassensystem verbucht werden.

2 Stellungnahme

Um einen wirksamen Schutz gegen Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen zu erreichen, ist es aus Sicht des BSI unerlässlich, dass die technischen Einrichtungen zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen einem geeigneten einheitlichen Mindestniveau an Vertrauen und Sicherheit genügen müssen.

Die Eignung der jeweiligen Sicherheitsmaßnahmen ist hierbei stark davon abhängig, welchem Angriffspotential die jeweiligen Lösungen ausgesetzt sind. So können Angriffe auf technische Sicherheitseinrichtungen von Registrierkassen Manipulationen an Kassenaufzeichnungen ermöglichen, welche zu systematischen Steuerbetrug genutzt werden könnten. Bei einem flächendeckenden, gesetzlich verpflichtenden Einsatz von technischen Sicherheitseinrichtungen in Registrierkassen ist daher davon auszugehen, dass nicht unerhebliche finanzielle und zeitliche Aufwände in Kauf genommen werden, um gezielt nach Schwachstellen in technischen Sicherheitseinrichtungen zu suchen, da es einen ausreichend großen Markt für Verfahren zur Umgehung der Sicherheitsmaßnahmen geben dürfte. Hierdurch ergibt sich ein hohes Angriffspotential.

Hierbei ist zu betonen, dass Angriffe auf technische Systeme in der Regel Schwachstellen ausnutzen, welche nicht in der Architektur des Systems an sich liegen, sondern auf Fehler in der Implementierung oder der mangelhaften Umsetzung von Sicherheitsmaßnahmen zurückzuführen sind.

Daher ist eine unabhängige und systematische Prüfung gemäß des Stands der Technik sowie der Bestätigung des erforderlichen Sicherheitsniveaus durch ein standardisiertes Zertifizierungsverfahren in jedem Fall notwendig.

Das Zulassen von konkreten Verfahren als Sicherheitseinrichtung (zusätzlich oder alternativ) ohne Zertifizierung, würde hingegen ein undefiniertes Schutzniveau nach sich ziehen. Ein erfolgreicher Pilotbetrieb kann kein Zertifizierungsverfahren ersetzen, da sich bei einem flächendeckenden Einsatz von technischen Sicherheitseinrichtungen in Registrierkassen sich eine ungleich höhere Gefährdung ergibt.

Aus Sicht des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik ist der Gesetzesentwurf geeignet, die gesteckten Ziele zu erreichen. Durch die Technologieoffenheit sollte es nach Einschätzung des BSI für Hersteller möglich sein, existierende Komponenten (wie INSIKA-Komponenten) einzusetzen, oder diese zügig und gezielt fortzuentwickeln, und zertifizieren zu lassen, so dass die gesetzlichen Anforderungen eingehalten werden können und entsprechende zertifizierte Sicherheitseinrichtungen zeitnah am Markt verfügbar sind.

Ein weiterer Vorteil des Zertifizierungsverfahrens liegt in der Möglichkeit innovative Lösungen zu fördern. Während z.B. INSIKA derzeit eine aufwändige Infrastruktur zur Zuordnung von technischen Sicherheitseinrichtungen zu Steuerpflichtigen erfordert, die zunächst aufgebaut und von staatlicher Seite betrieben werden müsste, ist dieses beim Zertifizierungsverfahren in der Form nicht notwendig. Anstelle dessen entwickelt der Hersteller der technischen Sicherheitseinrichtung ein für das jeweilige Verfahren angepasstes Personalisierungskonzept, das eine eindeutige Zuordnung zum Steuerpflichtigen ermöglicht und im Rahmen des Zertifizierungsverfahren geprüft wird. Dadurch entsteht ein Wettbewerb zwischen den Herstellern, was letztlich zu kostengünstigen Lösungen führen wird.

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen (Bundestags-Drucksache 18/9535) und zum Antrag Betrug mit manipulierten Registrierkassen gesetzlich verhindern – Zeitgleich Abschreibungsregeln für geringwertige Wirtschaftsgüter verbessern (Bundestags-Drucksache 18/7879)

Berlin, 13. Oktober 2016

A. Allgemeine Anmerkungen

Als Spitzenorganisation der deutschen Land- und Forstwirtschaft unterstützt der Deutsche Bauernverband grundsätzlich das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, Steuerhinterziehung aufgrund manipulierter Kassensysteme wirksam zu bekämpfen. Bei der Umsetzung des vorgesehenen Manipulationsschutzes muss aber darauf geachtet werden, keine überzogenen Anforderungen zu stellen und insbesondere kleine und mittlere Unternehmen finanziell und organisatorisch nicht zu überfordern. Der angestrebte verpflichtende Einsatz manipulations-sicherer Kassensysteme sollte daher mit einer großzügigen Übergangsfrist erfolgen, um den Unternehmen ausreichend Zeit zur Umstellung vorhandener Systeme zu geben.

Der im Gesetzentwurf zum Ausdruck kommende Verzicht auf eine allgemeine Registrierkassenpflicht wird vom Deutschen Bauernverband ausdrücklich begrüßt. Eine solche Verpflichtung verursachte bei den betroffenen Betrieben erheblichen und unverhältnismäßigen Investitionsaufwand und wäre vielfach auch technisch eine Herausforderung.

Unserer Ansicht nach muss es auch weiterhin möglich und zulässig sein, offene Ladenkassen zu führen. Insbesondere die im landwirtschaftlichen Bereich weit verbreitete Direktvermarktung landwirtschaftlicher Produkte über Hofläden, den Feldverkauf oder auf Bauernmärkten an den Endverbraucher wird oftmals über Barkassen abgewickelt. Von einer allgemeinen Registrierkassenpflicht wären bundesweit voraussichtlich alle Direktvermarkter betroffen.

Das Statistische Bundesamt weist 14.200 Betriebe aus, die landwirtschaftliche Produkte verarbeiten bzw. ihre Erzeugnisse direkt vermarkten (Fachserie 3, Reihe 2.1.7, 2013). Hinzu kommen nach Schätzung des Deutschen Bauernverbandes zusätzlich noch etwa 10.000 Kleinvermarkter, die statistisch nicht erfasst werden. Die Mehrheit dieser regionalen Direktvermarktungsbetriebe arbeitet aus unterschiedlichen Gründen – z. B. fehlender Stromanschluss, lediglich saisonaler Warenverkauf – mit offenen Ladenkassen. Hinzu kommen im ländlichen Raum vielfach Verkaufsautomaten („Milchtankstelle“) oder Selbstbedienungskassen („kalte Kassen“).

Bei durchschnittlichen Anschaffungskosten für eine die neuen gesetzlichen Anforderungen erfüllende elektronische Registrierkasse von rd. 2.000 Euro (Annahme des Normenkontrollrates) kämen auf die derzeit ohne Registrierkassen wirtschaftenden Betriebe aus dem landwirtschaftlichen Bereich Investitionskosten von rd. 50 Mio. Euro zu. Diese Kosten sind für viele Betriebe aufgrund der durch die Direktvermarktung erzielten geringen Erlöse kaum in einem angemessenen Zeitraum zu erwirtschaften.

Bei Einführung einer Registrierkassenpflicht müssten daher nach Ansicht des Deutschen Bauernverbandes Ausnahmen für kleine und mittlere land- und forstwirtschaftliche Unternehmen geschaffen werden, beispielsweise durch Festlegung einer großzügigen Bargeldumsatzgrenze, die sich im landwirtschaftlichen Bereich an R 15.5 Abs. 11 EStR orientieren könnte (51.500 Euro). Weitere umsatzunabhängigen Ausnahmen müssten aus unserer Sicht generell für mobile Verkaufsstände, Verkaufsautomaten, kalte Kassen usw. gelten.

Ausnahmen von der allgemeinen Registrierkassenpflicht für Unternehmen mit Jahresumsätzen im Rahmen der derzeit geltenden umsatzsteuerlichen Kleinunternehmergrenze (17.500 Euro Jahresumsatz) greifen u.E. nach zu kurz, weil die von einer Registrierkassenpflicht betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe regelmäßig neben den Direktvermarktungsumsätzen weitere Einnahmen erzielen und somit im Ergebnis alle Betriebe von einer Kassenpflicht betroffen wären.

B. Anmerkungen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

I. Konkretisierung der Aufzeichnungspflichten (§ 146 Abs. 1 AO-E)

Der Gesetzentwurf enthält eine Klarstellung zum Grundsatz der Einzelaufzeichnungspflicht. Danach müssen künftig aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle laufend erfasst, einzeln festgehalten sowie aufgezeichnet und aufbewahrt werden. Dies ist im Grundsatz schon bisher der Fall und ergibt sich aus den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung (GoB).

Die geplante Regelung geht allerdings über die bisherige Praxis hinaus. So hat der Bundesfinanzhof entschieden, dass sich aus den GoB für Einzelhandelsunternehmer, die im allgemeinen Waren an ihnen der Person nach nicht bekannte Kunden gegen Barzahlung verkaufen, in der Regel nicht die Verpflichtung ergibt, die baren Betriebseinnahmen einzeln aufzuzeichnen (Urteil vom 12. Mai 1966, BStBl. III 1966, S.371). Nach Ansicht des BFH sei es technisch, betriebswirtschaftlich und praktisch unmöglich, an die Aufzeichnung der einzelnen zahlreichen baren Kassenvorgänge in Einzelhandelsgeschäften die gleichen Anforderungen zu stellen, wie bei anderen Handelsgeschäften, nämlich zur Identifizierung und zur Bestimmung des Inhalts des Geschäfts Namen und Anschrift des Kunden und den Gegenstand des Kaufvertrages festzuhalten. Die Finanzverwaltung übernimmt diese Ausnahmeregelung bislang ausdrücklich (BMF-Schreiben vom 14. November 2014, BStBl. I 2014, S. 1450).

Zur Klarstellung sollte bei der gesetzlichen Konkretisierung der Einzelaufzeichnungspflicht auch die Ausnahme – Warenverkauf an eine Vielzahl nicht bekannter Personen – in § 146 Abs. 1 AO-E aufgenommen werden. Eine Einzelaufzeichnung ohne Ausnahme ist aus Sicht des Deutschen Bauernverbandes für Direktvermarkter im Hofladen oder auf dem Marktstand nicht umsetzbar.

II. Belegerteilungspflicht (§ 146 Abs. 2 Satz 1 AO-E)

Der Gesetzentwurf enthält für die Fälle eine Belegerteilungspflicht, in denen ein Kunde dies verlangt. Dieser Beleg soll in elektronischer Form oder auf Papier erteilt werden können und somit der Finanzverwaltung die einfachere Überprüfung der Geschäftsvorfälle ermöglichen.

Die Belegerteilungspflicht erscheint aus Sicht des Deutschen Bauernverbandes angemessen, trifft sie doch lediglich die Geschäftsvorfälle, die ohnehin mit Hilfe eines elektronischen Aufzeichnungssystems erfasst werden. Betriebe mit offenen Ladenkassen sind somit von der Verpflichtung generell freigestellt.

III. Kassennachschau (§ 146b AO-E)

Ergänzend zu den bereits bestehenden Kontrollmöglichkeiten der Finanzverwaltung soll die Möglichkeit einer unangekündigten Kassennachschau geschaffen werden. Diese soll außerhalb einer förmlichen Außenprüfung nach § 193 AO zu den üblichen Geschäftszeiten möglich sein und sich nicht nur auf die Überprüfung elektronischer Aufzeichnungssysteme beschränken, sondern auch offene Ladenkassen betreffen. Hierbei kann ein so genannter „Kassen-Sturz“ verlangt werden. Der Gesetzesbegründung nach sollen auch heimliche „Testkäufe“ und die „Beobachtung der Kassen und deren Handhabung“ erlaubt werden, in dessen Rahmen sich die Prüfer nicht zu erkennen geben müssen.

Die Erweiterung der Möglichkeiten der Finanzverwaltung zur Kontrolle der Kassenführung sieht der Deutsche Bauernverband kritisch. Die unangekündigte Kassennachschaue mag aus Sicht der Finanzverwaltung als zusätzliches Instrument der Kontrolle von Geschäftsvorgängen und der Erfüllung steuerlicher Pflichten wünschenswert sein, kann aber zu einem nicht kalkulierbaren Zeitaufwand der betroffenen Unternehmen führen. Hinzu kommt, dass die Kassennachschaue „öffentlich“ stattfindet: zu den üblichen Geschäftszeiten, d. h. innerhalb der Öffnungszeiten und des Verkaufsraumes des überprüften Betriebes bei Anwesenheit der Kunden. Hier kann die nicht angekündigte Kassennachschaue auch Rufschädigungen der Betroffenen zur Folge haben, insbesondere, wenn eine unangekündigte Prüfung stattfindet und im Ergebnis keine Beanstandungen der Kassenführung vorliegen. Der Finanzverwaltung stehen mit der Umsatzsteuer-Nachschaue und der Außenprüfung bereits Mittel zur Verfügung, die die Kassen-Nachschaue unverhältnismäßig erscheinen lassen.

IV. Übergangsregelung (§ 30 EGAO-E)

Der Deutsche Bauernverband begrüßt, dass von den neu formulierten technischen Anforderungen an elektronische Registrierkassen nur solche Systeme betroffen sein sollen, die ab dem Jahr 2020 angeschafft werden bzw. bei vorhandenen Systemen an dem Jahr 2022. Dies ermöglicht den Unternehmen, die bereits eine Registrierkasse nutzen, die Nachrüstung bestehender Systeme und Planungen hinsichtlich der Neuanschaffung von Registrierkassen. Sollte es zu einer allgemeinen Kassspflicht kommen, müsste diese Übergangsregelung aus Sicht der Deutschen Bauernverbände allerdings deutlich ausgeweitet werden.

C. Anmerkungen zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN

Der Deutsche Bauernverband begrüßt, dass auch der Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN weder eine allgemeine Registrierkassen- noch eine Belegausgabepflicht vorsieht. Kritisch wird allerdings die Forderung nach Einführung einer Kassen-Nachschaue gesehen (vgl. hierzu oben B. III).

Die Anhebung der Abschreibungsgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter entspricht hingegen einer Forderung des Deutschen Bauernverbandes zum Abbau von Bürokratie. Die Grenze für die Sofortabschreibung ist seit 1965 unverändert geblieben. Sie sollte an die allgemeine Preisentwicklung angepasst und deutlich angehoben werden. Hierdurch ergibt sich ein spürbarer Vereinfachungseffekt für Steuerpflichtige und die Finanzverwaltung und damit auch eine Senkung von Bürokratiekosten.



Stand 12. Oktober 2016

Stellungnahme des DFKA e.V. zum Entwurf eines „Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“

zur öffentlichen Anhörung in der 89. Sitzung des Finanzausschusses am 17. Oktober 2016 in Berlin zum Regierungsentwurf vom 13. Juli 2016, Bundestagsdrucksache 18/9535

Für die Anbieter – also die Hersteller und Vertreiber – von Registrierkassen ist der Gesetzesentwurf ein **sehr wichtiger Schritt in die richtige Richtung**. Durch den Einsatz der gesetzlich vorgeschriebenen Sicherheitseinrichtung können die Anbieter damit in Zukunft eine weitgehende Rechtssicherheit erlangen. Die Beschränkung der Zertifizierungspflicht auf die Sicherheitseinrichtung (anstelle einer Zertifizierung des Gesamtsystems) ist ebenfalls sehr positiv, weil damit der technische Fortschritt und die – auch internationale – Wettbewerbsfähigkeit der Anbieter nicht behindert werden.

Nach Auffassung des DFKA ist der Gesetzesentwurf in der vorliegenden Form jedoch **noch nicht praktikabel**. Die wesentlichen negativen Folgen haben die Anwender von Registrierkassen und die Finanzverwaltung zu tragen. Aber auch für die Anbieter der Systeme entstehen wirtschaftliche Risiken, z.B. durch mögliche Verzögerungen bei der Umsetzung.

Wesentliche Zielvorgaben im Gesetzesentwurf sind zu unscharf, um eine erfolgreiche Umsetzung sicherstellen zu können.

Im Einzelnen ergeben sich die folgenden Feststellungen und Forderungen:

1. **Politische Kompromisse bei technischen Sicherungskonzepten oft unmöglich:** Technische Sicherheitsverfahren bestehen aus mehreren exakt ineinandergreifenden Komponenten. Bereits kleine, unsachgemäße Veränderungen können das gesamte Verfahren weitgehend wirkungslos machen.
2. **Ohne Kassenpflicht droht die „Flucht in die offene Ladenkasse“:** Der Druck zur Hinterziehung von Steuern und Sozialabgaben war und ist in vielen Branchen derart groß, dass oft mit hoher krimineller Energie vorgegangen wird. Da der vorliegende Gesetzesentwurf nicht die Ursachen bekämpfen kann, werden diese bestehen bleiben und sehr wahrscheinlich ein vermehrtes Ausweichen auf die kaum prüfbare offene Ladenkasse bewirken. Zu verhindern ist das nur durch eine allgemeine Kassenpflicht (mit sinnvollen Ausnahmeregelungen).
3. **Eine Belegpflicht ist unbedingt erforderlich:** Nur eine Belegpflicht erlaubt wirkungsvolle Kontrollen der korrekten Funktion und Nutzung der Registrierkassen. Dazu müssen die Belege über ein prüfbares Sicherheitsmerkmal verfügen. Unter bestimmten Voraussetzungen sind auch elektronische Belege möglich.
4. **Ausreichende Kontrolldichte ist Voraussetzung für einen Erfolg:** Nur durch ausreichend häufige Kontrollen in Form von Kassennachschauen sind eine Verhaltensänderung und damit ein gleichmäßiger Steuervollzug zu bewirken. Das einzuführende Sicherheitsverfahren muss daher – anders als das im vorliegenden Gesetzesentwurf umrissene – diese Kontrollen einfach, schnell und effektiv machen.
5. **Erweiterte Aufzeichnungen sind kein Ersatz für Belegpflicht und Kassennachschau:** Eine Aufzeichnung „anderer Vorgänge“ (von der Uhrzeit eines Vorgangsbe-

gins bis hin zu jedem Tastendruck¹) kann die Belegpflicht nicht ersetzen, sondern führt lediglich zu einer nicht prüfbaren Datenflut.

6. **Zentrales Verzeichnis aller Sicherheitseinrichtungen unumgänglich:** Nur wenn die Finanzverwaltung jederzeit einfach ermitteln kann, welche Registrierkassen bzw. Sicherheitseinrichtungen bei einem Steuerpflichtigen im Einsatz sind, kann und muss von einer Vollständigkeit der Daten ausgegangen werden. Sonst muss – zum Nachteil der Steuerpflichtigen – immer angenommen werden, dass nicht alle Umsatzdaten vorgelegt wurden (es besteht also keine Ordnungsmäßigkeitsvermutung in Bezug auf die Vollständigkeit der Daten).
7. **Sicherungsmaßnahmen gegen technische Störungen nötig:** Die Auswirkungen von Datenverlusten aufgrund technischer Störungen muss minimiert werden, vor allem um die Interessen der Anwender zu schützen. Da Derartiges vor allem in der Verordnung und den technischen Richtlinien umzusetzen ist, sollten jedenfalls die Eckpunkte bereits im Gesetz verankert sein.
8. **Einheitliche Datenschnittstelle einführen:** Die im Gesetzentwurf ausdrücklich erwähnte „einheitliche digitale Schnittstelle“ soll vermutlich auch eine Standardisierung der aufzuzeichnenden Daten beinhalten. Dieses Konzept ist ausdrücklich zu begrüßen und sollte unbedingt umgesetzt werden, da durch klare Vorgaben in diesem Punkt Rechtssicherheit erreicht wird. Vermeintliche Freiheiten für Anbieter an dieser Stelle sind kontraproduktiv und daher abzulehnen, da sie erfahrungsgemäß in der Folge immer zu Auseinandersetzungen über die Ordnungsmäßigkeit führen.
9. **Zulassung des INSIKA-Verfahrens unbedingt sinnvoll:** Mit INSIKA existiert ein Verfahren, das technologieoffen sowie herstellernerutral ist und auf Basis der Anforderungen der Finanzbehörden teilweise mit Steuergeldern entwickelt wurde. Es ist praktisch erprobt, bewährt, preiswert und unmittelbar einsetzbar. Es ist kein Grund erkennbar, warum dieses Verfahren nicht in unveränderter Form zugelassen werden soll (ggf. mit einer kleinen Aktualisierung im Bereich der verwendeten kryptografischen Funktionen sowie einer BSI-Zertifizierung).
10. **Sinnvolle Fristen festlegen:** Bei Einführungs- und Übergangsfristen ist zum einen zu bedenken, dass erst bei der allgemeinen Pflicht zum Einsatz der Sicherheitseinrichtung das Ziel des gleichmäßigen Steuervollzugs erreicht ist, also Manipulation verhindert und ehrliche Steuerzahler geschützt werden. Zum anderen muss die Zeit für Konzeption, Entwicklung, Erprobung und flächendeckende Installation berücksichtigt werden. Je einfacher die Verfahren sind und je mehr auf Bewährtes zurückgegriffen wird, desto kürzer kann die Zeitspanne sein.
11. **Einbindung aller Stakeholder erforderlich:** Ein Großteil der Beteiligten – also Steuervollzug, Anbieter und Anwender von Registrierkassen – waren in das bisherige Verfahren nicht eingebunden. Sollte dies nicht korrigiert werden, muss mit Verzögerungen, hohen Kosten und einer beschränkten Tauglichkeit des Ergebnisses gerechnet werden. Vor allem ist das bei der Ausarbeitung der Rechtsverordnung zu beachten.

Die Forderungen unter 3, 6, 9 und 10 decken sich mit den Empfehlungen des Bundesrates vom 23. September 2016.² Im Übrigen betont auch der Bundesrat die Wichtigkeit der Verordnung für den Erfolg der Maßnahmen.

Anlage: Ausführliche Erläuterung der einzelnen Aussagen dieser Stellungnahme inkl. einer Analyse der Auswirkung der Aufzeichnung „anderer Vorgänge“

¹ MdB Uwe Feiler, Rede Bundestag 22.9.2016: „Zukünftig wird ab dem ersten Tastendruck jede Eingabe in das Kassensystem protokolliert.“

² Bundesrat Drucksache 407/16 (Beschluss)

Anlage zur Stellungnahme des DFKA e.V. zum Entwurf eines „Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“

Erläuterungen und Hintergrundinformationen

| | | |
|------|---|----|
| 1 | Ausgangssituation für Lieferanten von Registrierkassen | 1 |
| 2 | DFKA e.V. und INSIKA | 2 |
| 3 | Erläuterung der Feststellungen und Forderungen | 2 |
| 3.1 | Politische Kompromisse bei technischen Sicherungskonzepten oft unmöglich | 2 |
| 3.2 | Ohne Kassspflicht droht die „Flucht in die offene Ladenkasse“ | 2 |
| 3.3 | Eine Belegpflicht ist unbedingt erforderlich..... | 3 |
| 3.4 | Ausreichende Kontrolldichte ist Voraussetzung für einen Erfolg | 4 |
| 3.5 | Erweiterte Aufzeichnungen sind kein Ersatz für Belegpflicht und Kassen-Nachschau .. | 4 |
| 3.6 | Zentrales Verzeichnis aller Sicherheitseinrichtungen ist unumgänglich | 4 |
| 3.7 | Sicherungsmaßnahmen gegen technische Störungen nötig | 5 |
| 3.8 | Einheitliche Datenschnittstelle einführen..... | 5 |
| 3.9 | Zulassung des INSIKA-Verfahrens unbedingt sinnvoll | 5 |
| 3.10 | Sinnvolle Fristen festlegen | 6 |
| 3.11 | Einbindung aller Stakeholder erforderlich..... | 6 |
| 4 | Österreich als Präzedenzfall | 7 |
| 4.1 | Grundsätzliches | 7 |
| 4.2 | Einzelkomponenten der österreichischen Lösung..... | 7 |
| 4.3 | Verbesserungsmöglichkeiten..... | 7 |
| 5 | Kurze Analyse der Effekte einer Aufzeichnung „anderer Vorgänge“ | 8 |
| 5.1 | Ziel und Vorgehensweise..... | 8 |
| 5.2 | Zu überprüfende Thesen | 8 |
| 5.3 | Prämissen | 8 |
| 5.4 | Analyse | 9 |
| 5.5 | Schlussfolgerungen | 10 |

Hinweis: Alle fünf Abschnitte sind jeweils für sich lesbar und verständlich. Im Abschnitt 3 sind die einzelnen Punkte der Stellungnahme jeweils erläutert.

1 Ausgangssituation für Lieferanten von Registrierkassen

Das wesentliche Ziel der Hersteller und Vertreiber von Registrierkassen ist bereits mit dem Regierungsentwurf des „Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“ vom 13. Juli 2016 erreicht: Bei Einsatz der vorgeschriebenen Sicherheitseinrichtung besteht weitgehende Rechtssicherheit für die Lieferanten. In dieser Hinsicht ist aus Sicht des DFKA bereits ein sehr wichtiger Schritt in die richtige Richtung vollzogen worden.

Für die Anwender von Registrierkassen, also die Steuerpflichtigen sowie für die Finanzverwaltung ist das im Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren jedoch unnötig teuer und aufwändig. Nach Ansicht des DFKA ist daher unbedingt eine Korrektur verschiedener Punkte erforderlich. Nur dann lassen sich die Ziele, über die weitgehender Konsens besteht, auch tatsächlich erreichen.

2 DFKA e.V. und INSIKA

Der Deutsche Fachverband für Kassen- und Abrechnungssystemtechnik (DFKA) e.V. wurde 2012 gegründet, um die Interessen von Herstellern, Fachhändlern, Softwarehäusern, Dienstleistern aus der Branche der Kassen und Abrechnungssysteme zu vertreten.

Das INSIKA-Verfahren (INtegrierte Sicherheitslösung für messwertverarbeitende Kassensysteme) wurde auf der Grundlage eines Konzepts der deutschen Finanzbehörden von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) in den Jahren 2008 bis 2012 in einem Gemeinschaftsprojekt mit der Industrie entwickelt und erprobt. Nach erfolgreichem Projektabschluss wird das INSIKA-Verfahren vom ADM e.V. (Anwendervereinigung Dezentrale Mess-Systeme) unterstützt und weiterentwickelt. Im Taxi-Bereich wird INSIKA tausendfach erfolgreich eingesetzt. Der ADM e.V. bietet keine auf INSIKA basierenden Produkte an und erhebt keine Lizenzgebühren oder Ähnliches für die Nutzung.

Es bestehen keine wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem DFKA e.V. oder dessen Mitgliedern auf der einen und dem ADM e.V. oder potenziellen Anbietern von INSIKA-Sicherheitseinrichtungen auf der anderen Seite. Ein wirtschaftlicher Vorteil für DFKA-Mitglieder (sowie für alle anderen Anbieter) durch die Nutzung des INSIKA-Verfahrens liegt daher maximal in Kostenvorteilen gegenüber alternativen Ansätzen.

3 Erläuterung der Feststellungen und Forderungen

Im Folgenden werden die Aussagen des DFKA zum Regierungsentwurf ausführlich erklärt und begründet (die Nummerierung innerhalb dieses Abschnitts entspricht der aus der Stellungnahme).

3.1 Politische Kompromisse bei technischen Sicherungskonzepten oft unmöglich

Sicherheitsverfahren in der Informationstechnik bestehen praktisch immer aus mehreren miteinander verknüpften Elementen, die insgesamt zu einer Absicherung gegen bestimmte Bedrohungen führen. Neben Hard- und Software spielen dabei auch Verfahren und Abläufe eine große Rolle.

So erfüllt z.B. die qualifizierte elektronische Signatur (QES)¹ nur den gewünschten Zweck, weil kryptografische Signaturalgorithmen mit passender Hard- und Software (meistens Smartcards), organisatorischen Verfahren (vor allem im Rahmen der Public-Key-Infrastructure, die zur Beantragung und Verwaltung von kryptografischen Zertifikaten dient) sowie einer Zertifizierung der wesentlichen Komponenten durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) kombiniert werden. Würde man hier einzelne Elemente wegfällen lassen, z.B. die Identitätsprüfung beim Erwerb einer Signaturkarte, wäre das gesamte Verfahren weitgehend nutzlos.

Fazit: In der Diskussion über die Manipulationssicherung bei Registrierkassen können politische Kompromisse (z.B. in Bezug auf die Belegpflicht) zur weitgehenden Untauglichkeit des resultierenden Verfahrens führen.

3.2 Ohne Kassenpflicht droht die „Flucht in die offene Ladenkasse“

Die Erfahrungen aus vielen Staaten zeigen, dass es in bestimmten Branchen einen massiven Druck zur Umsatzverkürzung gibt.² Neben der Steuerhinterziehung ist die Finanzierung von Schwarzarbeit hier ein wesentlicher Faktor. Ein freiwilliges Ausscheren aus dem „Schwarzgeld-Kreislauf“ würde für viele Unternehmen einen existenzgefährdenden Wettbewerbsnach-

¹ Die Rahmenbedingungen für die QES werden im Signaturgesetz definiert.

² Siehe z.B. OECD, *Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme: Eine Bedrohung für die Steuereinnahmen*, 02/2013

teil bedeuten. Veränderungen erfordern „gleiche Regeln für alle“ und einen einheitlichen Stichtag.

Eine gesetzliche Manipulationssicherung für Registrierkassen ohne Kassenpflicht zeichnet den „Ausweg“ durch den Verzicht auf eine Registrierkasse vor. Es ist davon auszugehen, dass dieser Ausweg auch genutzt wird.

Fazit: Nur eine allgemeine Kassenpflicht kann die „Flucht in die offene Ladenkasse“ systematisch verhindern. Härte- und Sonderfälle müssen und können über klar definierte Ausnahmetatbestände abgefangen werden.

3.3 Eine Belegpflicht ist unbedingt erforderlich

Kein technisches System kann allein die einfachsten und am weitesten verbreiteten Manipulationen – vor allem die Nichteingabe oder die Verwendung von „Zweitkassen“³ – verhindern. Es sind stets Kontrollen durch Vertreter der Behörden erforderlich. Die Wahl des Systems hat jedoch einen großen Einfluss auf den Aufwand für diese Kontrollen (die hier in Form von Kassen-Nachschaun stattfinden).

Ablauf einer Kontrolle ohne Belegpflicht:

- Testkauf oder Beobachtung, dabei müssen sämtliche Details – also z.B. die genaue Uhrzeit, gekaufte Waren, Preise – erfasst werden
- Datenzugriff
- Daten in Rechner des Prüfers einlesen
- Überprüfung, ob der Testkauf bzw. der beobachtete Kauf in den Daten vorhanden und korrekt abgelegt ist

Ablauf einer Kontrolle mit Belegpflicht:

- Beobachtung (bei Bedarf auch Testkauf)
- Stichprobenartige Belegkontrolle (bei maschinenlesbarem Sicherheitsmerkmal, also z.B. einem QR-Code, ohne manuellen Aufwand möglich):
 - Korrekte Signatur?
 - Übereinstimmung Beleginhalte mit Signatur (also: stimmen Datum, Zeit, Sequenznummer und Gesamtbetrag überein)?
- Datenzugriff ist nur in Verdachts- oder besonderen Einzelfällen erforderlich

Eine Kassen-Nachschau ohne Belegpflicht – die immer einen Datenzugriff und eine Auswertung der Daten bedingt – wird selbst bei einer kompletten Standardisierung der Schnittstellen einen Aufwand von jeweils mehreren Stunden für Unternehmen und Finanzverwaltung bedeuten.

Hinweis: Belege können grundsätzlich auch in elektronischer Form erstellt werden, sofern die hier beschriebenen Kontrollen damit möglich sind. Die dafür nötige Standardisierung existiert im Kassenbereich allerdings noch nicht. Mit der Übertragung der Daten per Mobilfunk beim Einsatz von INSIKA in Taxametern ist bereits heute ein prüfbares elektronisches Belegverfahren praktisch umgesetzt.

Fazit: Nur mit einer Belegpflicht sind wirksame Kontrollen (Kassen-Nachschaun) möglich, die für Finanzverwaltung sowie Steuerpflichtige mit geringem Aufwand verbunden sind.

³ Damit sind Kassenplätze gemeint, die normal genutzt werden, deren Daten bei einer Prüfung jedoch nicht vorgelegt werden.

3.4 Ausreichende Kontrolldichte ist Voraussetzung für einen Erfolg

Die heutige durch Betriebsprüfungen und Kassen-Nachschauen erreichte Kontrolldichte hat nicht zu einem Ende der Manipulationen geführt. Nicht einmal die Nachrüstungsverpflichtungen aus dem BMF-Schreiben vom 26.11.2010⁴ konnten großflächig durchgesetzt werden.

Um diesen Zustand zu verändern, ist daher eine deutliche Intensivierung der Kontrollen erforderlich. Wenn bundesweit ca. 500 Personen⁵ Kassen-Nachschauen durchführen und diese im Normalfall ca. 30 Minuten dauern würden (inkl. Weg zwischen zwei Kontrollen), ließe sich jede Verkaufsstelle im Schnitt etwas mehr als einmal pro Jahr kontrollieren.⁶ Hier kann dann von einer ausreichenden Wirkung ausgegangen werden.

Fazit: Eine ausreichende Kontrolldichte ist möglich. Dies erfordert schnelle und effektive Kassen-Nachschauen, die nur mit Belegkontrollen möglich sind. Kassen-Nachschauen mit Datenzugriff sind dafür zu zeitaufwändig.

3.5 Erweiterte Aufzeichnungen sind kein Ersatz für Belegpflicht und Kassen-Nachschau

Die Aufzeichnung „anderer Vorgänge“ oder sogar die „jedes Tastendrucks“⁷ hätte die folgenden Auswirkungen:

- Sie produziert sehr große Datenmengen, die nur schwer zu handhaben sind.
- Eine ausreichend schnelle Verarbeitung durch marktübliche Signaturerstellungseinheiten ist sehr fraglich.
- Die Daten sind praktisch unprüfbar – nicht nur von der Menge her, sondern vor allem, weil Prüfer dazu jedes auf dem Markt befindliche System im Detail verstehen müssten.
- Die Registrierkassen selbst sollen – sinnvollerweise – nicht zertifiziert werden, sondern allein die Sicherheitseinrichtungen. Die Aufzeichnung aller Tastendrucke wäre jedoch eine Bauart-Anforderung an die Registrierkassen, die eine Zertifizierung des Gesamtsystems erfordern würde. Hier ist der Gesetzentwurf in sich widersprüchlich.
- Der Nutzen ist sehr begrenzt, siehe dazu Abschnitt 5.

Fazit: Aufzeichnungen über die eigentlichen Geschäftsvorfälle hinaus sind nicht praktikabel und kein Ersatz für eine Belegpflicht.

3.6 Zentrales Verzeichnis aller Sicherheitseinrichtungen ist unumgänglich

Nur wenn die Finanzverwaltung einfach und schnell ermitteln kann, welche Sicherheitseinrichtungen im Unternehmen eines Steuerpflichtigen in Benutzung sind, kann bei einer Prüfung festgestellt werden, ob auch alle Daten vorgelegt wurden. Andernfalls ist nur sehr schwer zu erkennen, wenn Daten einzelner Kassen fehlen.⁸

Beginnt eine Prüfung nicht mit der Gewissheit, dass die Daten aller vom Unternehmen betriebenen Registrierkassen vorliegen, gibt es in Bezug auf die Vollständigkeit der Kassen keine Verbesserung gegenüber dem Status quo. Die Rechtssicherheit für die Unternehmen wäre dann deutlich schlechter als möglich, der Aufwand für die Finanzverwaltung bei Prüfungen höher.

⁴ Das BMF-Schreiben *Aufbewahrung digitaler Unterlagen bei Bargeschäften* vom 26.11.2010 fordert die unverzügliche Umstellung aller Systeme auf Einzelaufzeichnungen, die Übergangsregelung bis zum 31.12.2016 gilt nur für bauartbedingt nicht nachrüstbare Systeme.

⁵ Angesichts von insgesamt ca. 20.000 Mitarbeitern der Außenprüfung und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit erscheint diese Anzahl realistisch.

⁶ Zur Herleitung vgl. <http://www.insika.de/news/54-kostenanalyse-insika>

⁷ MdB Uwe Feiler, Rede Bundestag 22.9.2016: „Zukünftig wird ab dem ersten Tastendruck jede Eingabe in das Kassensystem protokolliert.“

⁸ Das wäre nur möglich durch einen Datenabgleich zwischen Kassen-Nachschau und Prüfung – das würde den Aufbau eines speziellen IT-Systems in der Finanzverwaltung erfordern.

Die zentrale Erfassung aller Registrierkassen bzw. Sicherheitseinrichtungen ist dementsprechend absoluter Standard bei bestehenden, internationalen Kassensicherheitslösungen.

Hinweis: Falls es keine einheitliche, sondern mehrere verschiedene Sicherheitslösungen gibt, ist die Führung eines zentralen Verzeichnisses organisatorisch und technisch aufwändiger, aber möglich. Es müsste von einer übergeordneten Instanz geführt werden, also z.B. vom Bundeszentralamt für Steuern. Sonst könnte der Betreiber der einheitlichen Sicherheitslösung diese Aufgabe übernehmen.

Fazit: Ein zentrales Verzeichnis aller Sicherheitseinrichtungen ist unumgänglich, um maximale Rechtssicherheit zu erreichen und den Aufwand für die Finanzbehörden zu minimieren.

3.7 Sicherungsmaßnahmen gegen technische Störungen nötig

Auch bei einer Manipulationssicherung von Einzelaufzeichnungen besteht immer das Risiko eines Datenverlustes durch technische oder Bedienfehler. Das Hauptrisiko trägt dabei der Steuerpflichtige, da ohne zuverlässige Datengrundlage bei einer Prüfung die Schätzung droht.

Eine technische Sicherheitslösung sollte daher unbedingt auch für diesen Fall vertrauenswürdige Gesamtumsatzdaten bereitstellen.

Fazit: Diese Forderung hat vor allem Auswirkungen auf die Verordnung und die technischen Richtlinien. Das Konzept sollte aber bereits im Gesetz grundsätzlich verankert sein.

3.8 Einheitliche Datenschnittstelle einführen

Bisher lehnt die Finanzverwaltung jede Festlegung konkreter Dateninhalte im Bereich der Registrierkassen ab. In der Folge sind Auseinandersetzungen über die Ordnungsmäßigkeit der vorgelegten Daten an der Tagesordnung, wobei sich die Beurteilung auch noch von Fall zu Fall unterscheidet.

In anderen Themenfeldern wie z.B. der Taxonomie für die E-Bilanz gibt es jedoch solche Vorgaben.⁹ Auch der Gesetzentwurf scheint mit der „einheitlichen digitalen Schnittstelle“ diesen Ansatz zu verfolgen.

Fazit: Zur Schaffung von Rechtssicherheit für Anbieter und Nutzer sowie zur Vereinfachung von Prüfungen ist eine einheitliche Datenschnittstelle unbedingt sinnvoll. Eher kurzlebige technische Details sollten dabei nicht vorgegeben werden.¹⁰

3.9 Zulassung des INSIKA-Verfahrens unbedingt sinnvoll

Der Gesetzentwurf schließt im Begründungsteil immer noch die Verwendung des INSIKA-Verfahrens aus, jedenfalls in der fertig entwickelten und praktisch erprobten Version. Zugestanden wird lediglich, dass man Teile davon in modifizierter Form verwenden kann, was allerdings das Sicherheitskonzept aushebeln würde. Gleichzeitig wird jedoch der Anspruch der Technologieoffenheit formuliert.

Das INSIKA-Verfahren erforderte einen Zeitraum von vier Jahren (2004 bis 2007) für die Entwicklung des Grundkonzepts. Dies erfolgte in einer Zusammenarbeit von Bundesministerium der Finanzen (BMF), Länderfinanzverwaltungen und PTB. Die technische Feinkonzeption, Spezifikation, Entwicklung und Erprobung fand in einem Projekt der PTB zusammen mit einem Herstellerkonsortium statt. Diese Phase lief ebenfalls über einen Zeitraum von vier Jahren (2008 bis 2012). Das INSIKA-Verfahren ist kurzfristig ohne weitere Entwicklung und Erprobung einsetzbar.

⁹ Die Taxonomie wird vom XBRL e.V. betreut und weiterentwickelt. Per Erlass wird sie vom BMF als „amtlich vorgeschriebener Datensatz“ veröffentlicht.

¹⁰ Darunter wäre z.B. die Vorgabe bestimmter Datenträger (z.B. SD-Karten) zu verstehen. Hier könnte z.B. auf dem Erlassweg bestimmt werden, welche Verfahren momentan zulässig sind.

Auch wenn bei der Entwicklung neuer Verfahren auf die vorhandenen Konzepte zurückgegriffen würde, wäre immer noch von mehreren Jahren Entwicklungszeit auszugehen. Projekte mit höchsten Sicherheitsanforderungen unter Einbindung des BSI benötigen erfahrungsgemäß eine besonders lange Entwicklungszeit.¹¹

Eine parallele Zulassung des „Zertifizierungsverfahrens“¹² und des INSIKA-Verfahrens erscheint politisch sinnvoll. Die für das INSIKA-Verfahren genutzten Signaturerstellungseinheiten sind dabei selbstverständlich ebenfalls durch das BSI zu zertifizieren. Hierfür könnte dann allerdings eine separate technische Richtlinie erforderlich sein.

Aus technischer Sicht ist der Betrieb mehrerer paralleler Sicherheitssysteme nicht optimal. So wird zum einen die zentrale Erfassung der Sicherheitseinrichtungen komplizierter und zum anderen der Prüfungsaufwand höher (die Finanzverwaltung muss mehrere verschiedene Systeme beherrschen).

Bei der in vielen Aspekten ähnlichen Sicherheitstechnik für digitale Tachografen („Fahrten-schreiber“ für Lkw) hat man sich auf ein einheitliches Verfahren, das von allen Tachografen-Herstellern genutzt wird, festlegen können. Es werden einheitliche Fahrer-, Unternehmer-, Werkstatt- und Kontrollkarten genutzt. Diese werden vom Kraftfahrtbundesamt (KBA) ausgegeben und verwaltet.

Fazit: Um allen direkt Betroffenen (Anwendern und Lieferanten von Registriertassen) schnell eine funktionierende, stabile technische Lösung bieten zu können, muss das INSIKA-Verfahren zugelassen werden. Andernfalls wären schon bei kleineren Verzögerungen in der Entwicklung der neuen Sicherungsverfahren die Zieltermine ernsthaft gefährdet.

3.10 Sinnvolle Fristen festlegen

Die Frist bis zur verpflichtenden Nutzung von Sicherheitseinrichtungen sollte so kurz wie möglich gewählt werden, um schnell einen fairen Wettbewerb und einen gleichmäßigen Steuervollzug zu erreichen. Jede Übergangsregelung schiebt diesen Zeitpunkt weiter in die Zukunft.

Die Frist muss jedoch ausreichend lang sein, damit die flächendeckende Einführung auch praktisch umsetzbar ist. Die benötigte Zeit hängt stark von der Komplexität und vom Reifegrad der einzuführenden Verfahren ab. Vollständige Neuentwicklungen benötigen dabei grundsätzlich die längsten Fristen (siehe auch 3.9).

Fazit: Die Frist bis zur verpflichtenden Nutzung von Sicherheitseinrichtungen sollte so kurz wie möglich gewählt werden, um schnell einen fairen Wettbewerb und einen gleichmäßigen Steuervollzug zu erreichen. Sie muss jedoch ausreichend lang sein, damit die flächendeckende Einführung auch praktisch umsetzbar ist. Bei der Zulassung des INSIKA-Verfahrens ist der Zieltermin 1.1.2020 nach Ansicht des DFKA absolut realistisch. Der zusätzliche Bestandschutz wird in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Bundesrates für unnötig gehalten.

3.11 Einbindung aller Stakeholder erforderlich

Bei der ersten Initiative zur Lösung des Problems ab 2004 waren kontinuierlich Experten aus dem Steuervollzug, aus der Registriertassenbranche und Sicherheitsfachleute eingebunden. Das daraus hervorgegangene INSIKA-Verfahren ist daher absolut praxistauglich.

Bei der Entstehung des aktuellen Gesetzentwurfs ist auf einen Erfahrungsaustausch mit den Betroffenen weitgehend verzichtet worden. In der Folge hat das zu den hier behandelten Problemen geführt. Sich daraus möglicherweise ergebende Änderungen des Sicherungsverfahrens

¹¹ Beispiele: Gesundheitskarte, Smartmeter-Gateway

¹² Der Begriff ist irreführend – ein „Zertifizierungsverfahren“ ist kein technisches Konzept, sondern ein Verfahren zur Erlangung einer Zertifizierung.

rens während der Entwicklung oder sogar im laufenden Betrieb würden einen erheblichen Aufwand bei Anbietern, Nutzern und der Verwaltung verursachen.

Die wesentlichen für die Praxistauglichkeit und Effektivität entscheidenden Festlegungen werden allerdings nicht im Gesetz, sondern in der Verordnung erfolgen.

Fazit: In den weiteren Prozess – insbesondere in die Erstellung der Verordnung – müssen unbedingt Fachleute für alle relevanten, vor allem für die praktischen Aspekte einbezogen werden.

4 Österreich als Präzedenzfall

Die Einführung der Registrierkassenpflicht und der Registrierkassensicherheitsverordnung (RKSV) in Österreich eignet sich gut als Präzedenzfall, da Österreich in Bezug auf Steuerrecht, Wirtschaftsstruktur und politische Rahmenbedingungen gut mit Deutschland vergleichbar ist.

4.1 Grundsätzliches

Im Rahmen einer großen Steuerreform (die unter anderem eine erhebliche Lohnsteuerentlastung beinhaltet) wurden in Österreich im Juli 2015 folgende Gesetzesänderungen beschlossen:

- Allgemeine Registrierkassenpflicht (mit Bagatellgrenzen) zum 1.1.2016. Durch Urteil des Verfassungsgerichtshofs bzgl. der Ermittlung der Umsatzgrenzen wurde der Termin auf den 1.5.2016 verschoben.
- Belegausgabepflicht zum 1.1.2016, analog zu Kassenpflicht verschoben auf den 1.5.2016.
- Einsatz einer kryptografischen Sicherheitslösung ab dem 1.1.2017, verschoben auf den 1.4.2017, um den Anwendern mehr Zeit für die Umstellung zu geben.

4.2 Einzelkomponenten der österreichischen Lösung

Die folgenden Punkte sind in Österreich umgesetzt worden:

- **Kassenpflicht:** Es wurde zum 1.1.2016 eine allgemeine Kassenpflicht mit Ausnahmen (vor allem für Kleinunternehmen) eingeführt. Trotz heftiger Debatten gab es nur kleinere Nachbesserungen bei den Ausnahmen.
- **Belegpflicht:** Es besteht eine Belegausgabeverpflichtung.
- **Sicherheitsmerkmal auf dem Beleg:** Der Beleg muss ein prüfbares Sicherheitsmerkmal haben – in den meisten Fällen ist das ein QR-Code. Das Sicherheitsmerkmal erlaubt die schnelle Kontrolle der korrekten Erfassung.
- **Konkret vorgegebenes Verfahren:** Die RKSV legt das technische Verfahren exakt fest. Durch die Verwendung von handelsüblichen Signaturerstellungseinheiten kann der Anwender zwar zwischen mehreren Anbietern wählen, aber das technische Sicherungsverfahren ist für alle identisch. Grundsätzliche Probleme der Kassenanbieter bei der Implementierung sind nicht bekannt.
- **Zentrale Erfassung der Sicherheitseinrichtungen:** Alle Sicherheitseinrichtungen müssen vor Benutzung registriert werden. Dies erfolgt über das Internet-Portal der Finanzverwaltung („FinanzOnline“).
- **Kurze Fristen:** Die Fristen sind sehr kurz gewählt: 6 Monate für die Kassenpflicht, weitere 12 Monate für die Sicherheitseinrichtung.

4.3 Verbesserungsmöglichkeiten

Auch wenn bisher noch keine abschließende Bewertung der Einführung der Manipulationssicherung für Registrierkassen möglich ist, haben sich aus Sicht der Anbieter bisher folgende Verbesserungspotenziale gezeigt:

- **Bessere technische Lösung:** Das in der RKSIV spezifizierte Sicherungsverfahren erfüllt seinen Zweck, ist jedoch in vielen Details komplizierter sowie weniger robust und sicher als es möglich wäre. Das Verfahren orientiert sich stark an INSIKA, ist jedoch in diversen Punkten abgeändert – daraus resultieren einige Sicherheitslücken, eine aufwändige Inbetriebnahme und geringere Robustheit bei technischen Störungen oder Bedienfehlern.
- **Bessere Dokumentation und Entwicklungsunterstützung:** Die kurzfristige Neudefinition des Verfahrens führte dazu, dass nur eine rudimentäre Dokumentation und unfertige Prototypen vorlagen. Gleichzeitig gab es keinen klar definierten Weg für Registrierkassenanbieter, Support bei der Entwicklung zu erhalten.
- **Weitergehende Standardisierung der digitalen Aufzeichnungen:** Die bei einer Prüfung vorzulegenden Daten sind nur zum Teil standardisiert und bleiben ansonsten herstellerspezifisch – ohne dass dies für Hersteller oder Anwender einen Vorteil hätte. Stattdessen entsteht hier Unsicherheit für die Anwender und entsteht Mehraufwand für die Finanzverwaltung.
- **Fristen zu kurz für neuentwickeltes System:** Die genauen technischen Vorgaben waren erst im September 2015 bekannt und sind im Dezember 2015 rechtskräftig geworden. Die damit verbleibende Zeit von einem Jahr für Entwicklung und flächendeckende Installation ist zu kurz, was dann auch zur Verlängerung der Frist um drei Monate geführt hat.

5 Kurze Analyse der Effekte einer Aufzeichnung „anderer Vorgänge“

5.1 Ziel und Vorgehensweise

In der bisherigen Diskussion über die Verhinderung von Manipulationen an Kassensystemen steht die Aussage im Raum, dass eine Aufzeichnung „anderer Vorgänge“ bis hin zu jedem einzelnen Tastendruck und besonders abgesicherten Uhrzeitinformationen die Sicherheit erhöhen bzw. einen Ersatz für anderen Maßnahmen darstellen würde. Diese Aussage wurde bisher noch nicht systematisch untersucht. Dies soll hier nachgeholt werden.

Die Kernfragen werden als Thesen und die Rahmenbedingungen als Prämissen formuliert. Sodann werden typische Abläufe analysiert.

5.2 Zu überprüfende Thesen

Die beiden folgenden Thesen sollen im Rahmen der Analyse überprüft werden:

- „Die Aufzeichnung ‚anderer Vorgänge‘ kann Manipulationen aufdecken“
- „Die Aufzeichnung ‚anderer Vorgänge‘ ist ein Ersatz für eine Belegpflicht“

5.3 Prämissen

Die Analyse basiert auf den folgenden Annahmen:

- Anwender und Lieferanten werden als nicht vertrauenswürdig eingestuft (nur aus diesem Grund existiert schließlich der Gesetzentwurf).
- Lediglich die Sicherheitseinrichtung soll zertifiziert werden – alle anderen Systemkomponenten unterliegen keiner besonderen Prüfung (im Gesetzentwurf so verankert).
- Kontrollen (Überwachung des Einsatzes der Systeme als Kassen-Nachschaue) und Prüfungen (Prüfungen der Vergangenheit, also Betriebsprüfung) werden nicht durch IT-Sachverständige, sondern durch Betriebsprüfer, Beamte der FKS oder Amtspersonen mit vergleichbarer Qualifikation durchgeführt.
- „Andere Vorgänge“ sind alle Daten, die nicht unmittelbar zur Dokumentation der Geschäftsvorfälle oder deren nachträglicher Korrekturen dienen, z.B.:
 - Uhrzeit des Beginns der Erfassung eines Geschäftsvorfalles

- Alle oder bestimmte Tastendrücke
- Änderungen an der Einrichtung des Systems (Stammdaten oder Parameter)
- Die Aufzeichnung der „anderen Vorgänge“ ist praktisch möglich und die Daten sind prüfbar (auch wenn daran erhebliche Zweifel bestehen, siehe 3.5).

5.4 Analyse

5.4.1 Fall „Unterdrückte Buchung bei ordnungsmäßiger Kassensoftware“

Ablauf:

- Erfassung eines Geschäftsvorfalles (also eines Verkaufs)
- Vorgang wird auf dem Display dargestellt
- Dem Kunden wird der Vorgang auf dem Display gezeigt und er bezahlt aufgrund dieser Information – das Geld wird „schwarz“ vereinnahmt
- Der Vorgang wird nicht abgeschlossen, sondern abgebrochen und damit gelöscht – ein Beleg wird nicht erstellt
- Der Abbruch des Vorgangs ist als „anderer Vorgang“ in der Datenaufzeichnung dokumentiert

Falls der Vorgang Gegenstand einer Kassen-Nachschau ist:

- Vorgang wird beobachtet
- Datenzugriff
- Vorgang wird nicht in den Daten gefunden – damit ist die Manipulation erkannt
- Die Aufzeichnung der „anderen Vorgänge“ wird dazu nicht benötigt

Falls der Vorgang Gegenstand einer Betriebsprüfung ist:

- Die Analyse der „anderen Vorgänge“ ergibt, dass Abbrüche von Verkaufsvorgängen stattgefunden haben
- Abbrüche von Verkaufsvorgängen sind weder ungewöhnlich noch automatisch der Nachweis einer Manipulation
- Es kann die Verteilung der Häufigkeit dieser Abbrüche ermittelt werden
- Wenn es hier Auffälligkeiten gibt, wird der Steuerpflichtige hierzu befragt
- Kann der Sachverhalt nicht zufriedenstellend erklärt werden, könnte daraus auf einen möglichen formellen Mangel geschlossen

5.4.2 Fall „Unterdrückte Buchung mit Manipulationsfunktionen in Kassensoftware“

Der Ablauf entspricht dem unter 5.4.1, jedoch verfügt die Kassensoftware über eine Funktion zur Unterdrückung der Aufzeichnung „anderer Vorgänge“, wenn diese in manipulativer Absicht benutzt werden.

Falls der Vorgang Gegenstand einer Kassen-Nachschau ist:

- Vorgang wird beobachtet
- Datenzugriff
- Der Abbruch des Vorgang wird nicht in der Aufzeichnung der „anderen Vorgänge“ gefunden – damit ist erkannt worden, dass die Software die „anderen Vorgänge“ nicht wie gefordert aufzeichnet
- Die Ursache für die Nichtaufzeichnung kann der Prüfer mangels IT-Fachwissen nicht ermitteln. Mögliche Ursachen: Bewusst integrierte Manipulationsfunktionen, Softwarefehler, Eingriff durch Dritte, Konfigurationsänderung durch Anwender.

Falls der Vorgang Gegenstand einer Betriebsprüfung ist:

- Die Analyse der „anderen Vorgänge“ ergibt keine Auffälligkeiten
- Die Manipulation wird nicht entdeckt

5.4.3 Betrachtung des Status quo

Die Manipulationen, die durch eine Aufzeichnung „anderer Vorgänge“ unter bestimmten Voraussetzungen erkannt werden könnten, ließen sich bereits heute erkennen, indem das Ergebnis einer Beobachtung mit den Daten aus einem Datenzugriff abgeglichen wird.

Dies ist jedoch praktisch noch nie vorgekommen. Die Aufzeichnung „anderer Vorgänge“ würde eine Manipulationserkennung nicht nennenswert vereinfachen, so dass eine Verbesserung gegenüber der heutigen Situation nicht zu erwarten ist.

5.5 Schlussfolgerungen

Aus der Analyse lassen sich die folgenden Erkenntnisse gewinnen:

- Die Aufzeichnung „anderer Vorgänge“ bis hin zu jeder einzelnen Eingabe kann eine Kassen-Nachscha nicht erleichtern.
- Bei „naiven“ Manipulationen können die Aufzeichnungen während einer Betriebsprüfung zu einem entsprechenden Verdacht führen.
- Sobald die Kassensoftware Funktionen zur Manipulationen der „anderer Aufzeichnungen“ selbst enthält, sind diese nur zufällig und mit hohem Aufwand erkennbar.
- Die Kassensoftware selbst müsste also vertrauenswürdig sein, damit die Aufzeichnung der „anderen Vorgänge“ bei Betriebsprüfungen hilft und damit einen wirklichen Nutzen hätte. Die Vertrauenswürdigkeit der Kassensoftware ließe sich jedoch nur über deren Zertifizierung herstellen, was allerdings vom Gesetzentwurf gerade nicht gewollte Bauartanforderungen an die Kasse(nsoftware) bedingen würde. In diesem Fall könnte man die entsprechenden Manipulationsmöglichkeiten aber bereits per Bauartanforderung und Zertifizierung ausschließen.

Damit sind beide unter 5.2 aufgestellte Thesen widerlegt und ein nennenswerter Nutzen der Aufzeichnung „anderer Vorgänge“ ist nicht erkennbar.



Stand 13. Oktober 2016

Ergänzung der Stellungnahme des DFKA e.V. zum Entwurf eines „Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“

zur öffentlichen Anhörung in der 89. Sitzung des Finanzausschusses am 17. Oktober 2016 in Berlin

mit Bezug auf die Gegenäußerung der Bundesregierung vom 12. Oktober 2016 zur Stellungnahme des Bundesrates

Am 12. Oktober 2016 hat die Bundesregierung eine Gegenäußerung¹ zur Stellungnahme des Bundesrates² zum Entwurf eines „Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“ beschlossen.

Aus Sicht des DFKA e.V. enthält die Gegenäußerung gegenüber dem Regierungsentwurf keine wesentlich neuen Aspekte, welche die Anbieter und Anwender von Kassensystemen betreffen und nicht bereits in unserer Stellungnahme vom 12. Oktober 2016 behandelt wurden. Daher soll hier nur jeweils auf diese Stellungnahme verwiesen werden, teilweise ergänzt um einige Zusatzinformationen.

Im Einzelnen handelt es um folgende Punkte (die Nummerierung bezieht sich auf die Gliederung der Stellungnahme bzw. auf die Unterpunkte in Abschnitt 3 der Anlage):

Belegpflicht (Ziff. 1, Absatz 2)

Siehe Punkt 3 der Stellungnahme.

Es bleibt weiterhin unklar, was gegen eine Belegausgabepflicht sprechen könnte, da geeignete Drucker aufgrund der im Gesetzentwurf verankerten Belegausgabe auf Verlangen ohnehin vorhanden sein müssen.

Nichterfassung und Belegausgabe (Ziff. 1, Absatz 2)

Siehe Punkte 4 und 5 der Stellungnahme.

Gerade die Nichterfassung von Umsätzen ist nur mit einer Belegausgabepflicht in Verbindung mit Kassen-Nachschaufen hinreichend schnell und einfach erkennbar.

Belegpflicht erfordert Qualitätsanforderungen (Ziff. 1, Absatz 2)

Es ist selbstverständlich, dass ein Beleg nur dann mit wenig Aufwand kontrollierbar ist, wenn er bestimmte Anforderungen an Form und Inhalt erfüllt. Diese Anforderungen sind daher in Staaten mit technischen Sicherheitsanforderungen an Registrierkassen gängig.³ Ähnliche Anforderungen sind bereits heute im Steuerrecht verankert.⁴

¹ Bundestag Drucksache 18/9957 vom 12.10.2016

² Bundesrat Drucksache 407/16 (Beschluss) vom 23.09.2016

³ Ein Beispiel ist die Registrierkassensicherheitsverordnung (RKSv) in Österreich

⁴ Z.B. §14 UStG

Kassen-Nachschau und Entdeckungsrisiko (Ziff. 1, Absatz 3)

Siehe Punkt 4 der Stellungnahme.

Kassen-Nachschauen mit Datenzugriff (die Konsequenz des Verzichts auf eine Belegpflicht) sind zu aufwändig, um eine ausreichende Kontrolldichte zu erreichen.

Zentrale Verwaltung der Sicherheitseinrichtungen (Ziff. 1, Absatz 4)

Siehe Punkt 6 der Stellungnahme.

Die Übertragung dieser Aufgabe auf die Hersteller der Sicherheitseinrichtungen ist durchaus sinnvoll – bei mehreren Herstellern ist jedoch weiterhin ein Mechanismus für den zentralen Zugriff darauf erforderlich.⁵

Anzeigepflicht des Steuerpflichtigen (Ziff. 1, Absatz 4)

Eine Anzeigepflicht der Steuerpflichtigen für Sicherheitseinrichtungen würde einen erheblichen Bürokratie-Aufwand für die Nutzer bedeuten.⁶ Außerdem erfordert dieser Ansatz eine Kontrolle, ob der Anzeigepflicht auch nachgekommen wurden. Insgesamt ist die Lösung daher aufwändiger und unsicherer als die automatische Erfassung bei der Ausgabe der Sicherheitseinrichtungen.

INSIKA zertifizierungsfähig (Ziff. 1, Absatz 5)

Siehe Punkt 9 der Stellungnahme.

Diese recht klare Aussage ist zu begrüßen, wenn auch die genaue Bedeutung des Adjektivs „grundsätzlich“ in diesem Zusammenhang unklar ist.

Anforderungen an Belege (Ziff. 2, Absatz 2)

Siehe Punkte 3 und 5 der Stellungnahme.

Anforderungen an Belege, die eine Kontrolle erleichtern sollen, sind ohne eine Belegpflicht praktisch wirkungslos, da in diesem Fall nur Transaktionen manipuliert werden, für die gerade kein Beleg erstellt wurde.⁷

⁵ Bei Kassen-Nachschauen und Betriebsprüfungen muss jederzeit schnell und sicher ermittelbar sein, wie viele und welche Sicherheitseinrichtungen ein Unternehmen einsetzt, auch wenn diese von verschiedenen Lieferanten stammen.

⁶ Dieser Ansatz wurde in der RKSIV gewählt und er ist massiv kritisiert worden.

⁷ Typische Zapper-Software arbeitet so, dass die automatisierte Umsatzverkürzung nur auf Vorgänge wirkt, für die kein Beleg erstellt wurde.



DEUTSCHER
FUSSBALL-BUND

Dr. Stephan Osnabrügge | Schatzmeister

Vorsitzende des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages
Frau Ingrid Arndt-Brauer, MdB
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per Mail an: finanzausschuss@bundestag.de

13. Oktober 2016
Tel.: +49 (0)69 6788-201
Fax.: +49 (0)69 6788-6201
E-Mail: stephan.osnabruegge@dfb.de

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz von Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen - BR-Drucksache 407/16

Sehr geehrter Frau Vorsitzende,

wir danken Ihnen für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Schutz vor Manipulation an digitalen Grundaufzeichnungen (BT-Drs. 18/9535). Der Deutsche Fußball-Bund e. V. nimmt im Auftrage der in ihm vereinten ca. 25.000, ganz überwiegend ehrenamtlich geführten Vereine mit ca. 7,0 Mio. Mitgliedern gerne die Gelegenheit wahr, um zu dem geplanten Gesetzgebungsverfahren Stellung zu nehmen:

Auch der Deutsche Fußball-Bund begrüßt jeden Einsatz gegen Manipulationen und für Steuerehrlichkeit. Jedoch appellieren wir an den Gesetzgeber, im Sinne der allseits erwähnten Entlastung des Ehrenamts und der Vermeidung bürokratischer Hürden, dabei mit großem Augenmaß vorzugehen.

Das aktuelle Gesetzesvorhaben tangiert die wohlverstandenen Interessen der Amateurvereine nicht, solange keine Pflicht zur Nutzung einer elektronischen Registrierkasse und keine Belegvorlagepflicht normiert wird und für vorhandene Kassen angemessene Übergangsvorschriften vorgesehen werden. Eine gesetzliche Neuregelung einer Pflicht zur Nutzung von elektronischen Kassenaufzeichnungssystemen hätte hingegen unmittelbare und gravierende Auswirkungen auf viele tausende Amateurfußballvereine und unzählige weitere aktive gemeinnützige Vereine.

Daher begrüßen wir es, dass der Gesetzentwurf keine strikte Registrierkassenpflicht und die damit verbundene Neuanschaffung von Geräten als zwingende Vorgabe enthält. Dies wäre für die vielen kleinen Vereine eine enorme Belastung, nicht nur



wegen des Kostenaufwands bei der Beschaffung, sondern auch wegen des permanenten Aktualisierungsbedarfs der Kassen und des damit verbundenen Bedienungsaufwandes. Wir möchten daher ausdrücklich darum bitten, dies im Interesse der Vereine so beizubehalten und nicht etwa den Gesetzentwurf an dieser Stelle zu verschärfen.

Von einer etwaigen Pflicht zur Nutzung elektronischer Registrierkassen wären weit überwiegende kleine Vereine betroffen, die lediglich bei Gelegenheit von Sportveranstaltungen kleine Mengen an Kaffee oder Kaltgetränken, häufig auch heiße Würstchen anbieten und zu geringen Preisen verkaufen. Es handelt sich weit überwiegend nicht um professionell geführte Bewirtungseinrichtungen, die ggf. noch im Wettbewerb zu anderen Anbietern stünden, sondern vielmehr um den berühmten Biertisch mit der Thermoskanne auf der grünen Wiese, nämlich der Platzanlage, schon räumlich weit entfernt von jeder professionellen Gastronomie. Um dies zu verdeutlichen möchten wir zwei Beispiele anführen, die idealtypisch sind:

- 1. Ein Verein aus der Kreisliga A verkauft anlässlich von Heimspielen der Meisterschaft am Spieltag Eintrittskarten an die 50 Zuschauer zu 2,50 €/Karte. Die Gesamteinnahmen belaufen sich auf 100€ pro Spieltag. Daneben verkaufen ehrenamtliche Vereinsmitglieder im Vereinsheim Würstchen und Getränke. Der erzielte Brutto-Umsatz pro Spieltag beträgt ebenfalls 100€. Pro Spieltag wird ein Gesamtumsatz von 200€ und pro Spieljahr rein rechnerisch betrachtet bei 17 Heim-Spieltagen ein Barumsatz von höchstens 3.400 € erzielt.*
- 2. Ein Sportverein veranstaltet jährlich ein eintägiges Sportfest und lädt hierzu die Vereine aus der Region zu einem Turnier ein. Der Verein baut mit seinen ehrenamtlichen Helfern im Vorfeld der Veranstaltung ein Festzelt auf und während der Veranstaltung sind alle Vereinsmitglieder in den verschiedensten Bereichen zur Unterstützung beim Verkauf von Essen und Getränken eingeteilt. Der Umsatz aus dem Verkauf von Essen und Getränken beträgt 10.000 €. Für den Verein verbleibt ein Überschuss von 3.000 €, der der Jugendabteilung des Vereins zugutekommt.*

In beiden Fällen wird deutlich, welche schon rein praktischen Schwierigkeiten die Vereine mit einer solchen verschärfte Anforderung hätten:

Im Beispiel 1 müsste die Registrierkasse am Spielfeldrand aufgebaut werden. Neben den praktischen Fragen, wie eine solche Kasse im Freien aufgestellt und vor Witterungseinflüssen geschützt bedient werden soll und wie die Stromversorgung sichergestellt wird, hat der Verein auch die Herausforderung zu bewältigen, wie er die verschiedenen ehrenamtlichen Bediener, die zum Teil auch als Rentner den Verein unterstützen, mit der Bedienung und sachgerechten Nutzung der digitalen Registrierkasse vertraut machen soll. Aufgrund der Vielzahl an ehrenamtlich aktiven Bediener und dem seltenen Umgang der einzelnen Personen mit elektronischen Aufzeichnungsgeräten kann es zu Fehlern kommen, die bei späteren Prüfungen zu



DEUTSCHER
FUSSBALL-BUND

schwerwiegenden Folgen für den Verein und seinen ehrenamtlichen Vereinsvorstand führen können.

Auch in Beispiel 2 würden sich die praktischen Schwierigkeiten schon im Vorfeld der Veranstaltung stellen: Aufgrund des großen Personaleinsatzes bei derartigen Festen käme der Verein nicht mit einer Kasse aus, sondern er müsste sich für eine Veranstaltung pro Jahr mit mehreren Kassen ausrüsten, damit das Fest ordnungsgemäß und auch entsprechend der verschärften Steuervorgaben zutreffend abgewickelt werden kann. Die Anschaffung, die Wartung und die regelmäßigen Updates würden Kosten verursachen, die man mit derartigen Veranstaltungen nicht refinanzieren könnte. Die Bediener müssten geschult und überwacht, die Belege ausgehändigt und zusammen geführt werden.

Eine mögliche Registrierkassenpflicht würde angesichts der Anschaffungskosten, des damit verbundenen Verwaltungsaufwands, der notwendigen sicheren Verwahrung zwischen den Spieltagen und der Unterhaltung im Zweifel dazu führen, dass solche Aktivitäten schlicht eingestellt werden. Überwiegend benötigen gerade die kleineren Vereine eine Aufzeichnung von erzielten Einnahmen im Regelfall nur ein-, zweimal pro Jahr, wenn z.B. Festveranstaltungen mit Bewirtungen durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang einen Generalverdacht der Steuerverkürzung zugrunde zu legen und hohe bürokratische Anforderungen zum Umsatznachweis aufzustellen, wäre verfehlt. Es sollte daher wie bisher als nachprüfbarer Einnahmenachweis auch weiterhin ausreichen, dass Vereine/ Verbände auch ohne Registrierkasseneinsatz Einnahmen-Aufzeichnungen weiterhin führen dürfen.

Des Weiteren sollte eine gesetzliche Neuregelung sicherlich für Rechtssicherheit sorgen und praktikabel sein. Derzeit ist es so, dass in Betriebsprüfungen oft den Kassenaufzeichnungen „nicht getraut wird“, da einige Kassensysteme anscheinend manipulierbar sind. Der Steuerpflichtige muss aktuell bei Prüfungen darlegen, dass er nicht manipuliert hat. Nach einer gesetzlichen Neuregelung sollte es unseres Erachtens wieder so sein, dass für diejenigen, die eine Kasse nutzen, zunächst die Vermutung einer ordnungsgemäßen Kassenführung zugrunde gelegt wird.

Wir erachten eine solche etwaige Registrierkassenpflicht vor allem auch im Hinblick auf die damit erzielbaren praktischen Erfolge für überflüssig. Denn um nach Einführung einer solchen Pflicht bei allen Vereinen entsprechende Kontrollen durchführen zu können, müssten die Finanzverwaltungen der Länder massiv personell verstärkt werden - ein Aufwand der angesichts der kaum als relevant zu erwartenden Steuer-Mehreinnahmen nicht tragen dürfte.

Uns ist zudem bekannt, dass erwogen wird, dem Vorbild anderer europäischer Länder folgend eine Registrierkassenpflicht mit einem Katalog von Ausnahmen zu verbinden, unter die dann auch gemeinnützige Vereine mit Umsätzen bis zu einer zu definierenden Umsatzgrenze fallen könnten. Wir sind indes überzeugt, dass auch dies nicht weiterhelfen würde. Denn bereits die heutige Prüfpraxis der Betriebsprüfer zeigt, dass unsere Vereine für den Nachweis, die entsprechenden Umsatzgrenzen nicht zu überschreiten, denselben Aufwand treiben, letztlich also doch wieder alle



DEUTSCHER
FUSSBALL-BUND

Umsätze mit Registrierkassen erfassen müssten. Der einzige sinnvolle Ausweg besteht daher unserer Überzeugung nach darin, auch weiterhin auf eine generelle Pflicht zur Führung einer Registrierkasse zu verzichten.

Sollte es gleichwohl am Ende des Prozesses der gesetzgeberische Wille sein, auch die kleinen Vereine mit der Verpflichtung zur Beschaffung von Registrierkassen zu belasten, so sollte bei den ausstehenden Beratungen zumindest bedacht werden, dass die Zeit bis zum Jahresende nicht ausreichen wird, um die trotz Nichtbestehens einer Pflicht bereits vorhandenen und auch eingesetzten Kassen nachzurüsten. Hier sollte unbedingt aus Sicht der Vereine die von der Bundesregierung vorgesehene Übergangsregelung umgesetzt werden.

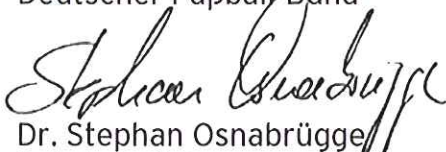
Diskutiert wird derzeit auch eine Belegausgabepflicht. Sollte es zu einer Pflicht zur Nutzung von Registrierkassen kommen, so sollte es gleichwohl weiterhin möglich sein, dass z. B. beim Kassieren von Eintrittsgeldern - wie bisher üblich - weiterhin die Ausgabe eines formlosen Beleges (z. B. Banderolen) als Eintrittskarte ausreichend ist. Bei Sportfesten und sonstigen Vereinsfesten ist es gänzlich unüblich, dass beim Eintritt ins Festzelt Belege ausgegeben werden. Dies sollte auch weiterhin möglich sein. Der Regierungsentwurf, der lediglich eine Belegausgabe auf Verlangen vorsieht, wird daher der Praxis besser gerecht, als die vom Bundesrat (BR-Drucksache 407/16) geforderte Belegausgabepflicht.

Unsere Ausführungen beziehen sich sicher nicht nur auf den Fußballsport in Deutschland. Auch Veranstaltungen und Feste von beispielsweise Schützenvereinen, Kirmesbetreibern, der Freiwilligen Feuerwehr, Karnevalsvereinen, Kindergärten und Wohlfahrtsverbänden haben vergleichbare Probleme.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Interessen unserer ehrenamtlich geführten Vereine im Rahmen der weiteren Beratungen.

Mit freundlichen Grüßen

Deutscher Fußball-Bund


Dr. Stephan Osnabrügge
Schatzmeister

Verband der steuerberatenden und
wirtschaftsprüfenden Berufe



DEUTSCHER STEUERBERATERVERBAND e.V. · Littenstraße 10 · 10179 Berlin

Deutscher Bundestag
Frau Dipl.-Kffr./Dipl.-Soz.
Ingrid Arndt-Brauer, MdB
Vorsitzende des Finanzausschusses
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

Kürzel
Me/We – S 09/16

Telefon
+49 30 27876-410

Telefax
+49 30 27876-799

E-Mail
wernsdorf@dstv.de

Datum
06.10.2016

Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen – Öffentliche Anhörung am 17.10.2016

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,

haben Sie vielen Dank für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zum vorgenannten Gesetzentwurf ([BT-Drs. 18/9535](#)). Im Zuge dessen nimmt der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) gerne die Gelegenheit wahr, Anregungen zu ausgewählten Aspekten zu geben.

Vorbemerkung

Der DStV begrüßt die Gesetzesinitiative zur Eindämmung von Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen. Sie ist ein richtiger Beitrag zur Wahrung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung sowie der Einhaltung der rechtsstaatlichen Erfordernisse des Steuervollzugs. Zudem dürften die geplanten Maßnahmen die Auseinandersetzungen in Außenprüfungen in diesem Bereich reduzieren. Sie erhöhen für den Unternehmer damit die Rechtssicherheit und tragen zu einem fairen Wettbewerb bei. Außerdem verhilft das Gesetz Steuerberatern zu mehr Beratungssicherheit und reduziert ihr Haftungsrisiko.

Erfreulicherweise wurden einige der Anregungen der [DStV-Stellungnahme S 05/16 vom 25.04.2016](#) zum Referentenentwurf des Gesetzes und der Technischen Verordnung im Regierungsentwurf berücksichtigt. Überaus positiv wertet der DStV die Übergangsregelung für bauartbedingt nicht aufrüstbare Kassen, die im Zuge des Auslaufens des BMF-Schreiben v. 26.11.2010 (BStBl I 2010, S. 1342; sog. „Kassenrichtlinie 2010“) vom 26.11.2010 bis 31.12.2016 angeschafft wurden oder noch werden. Des Weiteren schenkt der Gesetzentwurf verstärkt den gegebenen technischen Möglichkeiten sowie den Belangen der Praxis Beachtung. Dazu zählt insbesondere die Einschränkung des bisher vorgesehenen Zertifizierungsumfangs, wonach bspw. Archivsysteme nicht mehr zertifizierungspflichtig sind. Weitere positive Änderungen im Vergleich zum Referentenentwurf heben wir in unseren Ausführungen zu den Details hervor.

Allerdings sind mit dem Referentenentwurf eingeführte unbestimmte Rechtsbegriffe nach wie vor unklar. Diese sollten im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zur Vermeidung von künftigen Rechtsstreitigkeiten gesetzlich oder zumindest in der Gesetzesbegründung geklärt werden. Zudem muss aus Sicht des DStV darauf geachtet werden, dass die neuen Vorgaben mit den Grundsätzen zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) im Einklang stehen.

Des Weiteren ist hervorzuheben, dass die Reichweite der Neuerungen sowie deren Auswirkungen in der Praxis zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilt werden können. Derzeit ist noch nicht bekannt, wie das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnologie (BSI) in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) die gesetzlichen Vorgaben umsetzen wird. Insofern regt der DStV an, dass die Praxis auch in die weiteren Umsetzungsmaßnahmen eingebunden wird.

A. Gesetzentwurf der Bundesregierung

Artikel 1 – Änderung der Abgabenordnung

Zu Nr. 2: Einzelaufzeichnungspflicht, § 146 Abs. 1 Satz 1 AO-E

In der gegenwärtigen Fassung des § 146 Abs. 1 S. 1 AO sind die Buchungen und die sonst erforderlichen Aufzeichnungen vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet vorzunehmen. Der Regierungsentwurf sieht im Unterschied zum Referentenentwurf generell vor, dass Buchungen

und Aufzeichnungen nunmehr zusätzlich **einzel**n vorzunehmen sind. Die Einzelaufzeichnungspflicht bedeutet, dass aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle laufend zu erfassen, einzeln festzuhalten sowie aufzuzeichnen und aufzubewahren sind.

I. Geltende Rechtslage

Bei der geplanten gesetzlichen Festschreibung der Einzelaufzeichnungspflicht handelt es sich um eine Klarstellung. Die Pflicht zur Einzelaufzeichnung ergibt sich für Unternehmer z. B. aus § 22 UStG i. V. m. §§ 63 bis 64 UStDV (BFH-Urteil v. 26.02.2004, Az.: XI R 25/02, BStBl II 2004, S. 599). Außerdem hat der BFH aus der handelsrechtlichen Pflicht zur Ersichtlichmachung der Handelsgeschäfte und der Lage des Vermögens unter Beachtung der GoB gefolgert, dass dies bedeute, dass grundsätzlich jedes einzelne Handelsgeschäft - einschließlich der sich auf die jeweiligen Handelsgeschäfte beziehenden Kassenvorgänge - einzeln aufzuzeichnen ist (BFH-Urteil v. 12.05.1966, BStBl III 1966, S. 371). Damit im Einklang stehend verlangt die Finanzverwaltung in den von ihr aufgestellten Grundsätzen zur ordnungsgemäßen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD; [BMF-Schreiben v. 14.11.2014](#), BStBl I 2014, S. 1450), dass die Verarbeitung der einzelnen Geschäftsvorfälle [...] nachvollziehbar sein muss.

Gleichwohl manifestiert der BFH in seiner Rechtsprechung Ausnahmen von der Einzelaufzeichnungspflicht. Nach dem Sinn und Zweck sowie nach der Entwicklung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und unter Berücksichtigung des Gesichtspunkts der Zumutbarkeit brauchen nach dem BFH die baren Betriebseinnahmen in Einzelhandelsunternehmen, in denen Waren von geringerem Wert an eine unbestimmte Vielzahl nicht bekannter und auch nicht feststellbarer Personen verkauft werden, in der Regel nicht einzeln aufgezeichnet zu werden (BFH-Urteil v. 12.05.1966, BStBl III 1966, S. 371). Dies gilt aus Gründen der Zumutbarkeit und Praktikabilität auch für vergleichbare Berufsgruppen, die Waren an ihnen der Person nach unbekannte Kunden über den Ladentisch gegen Barzahlung verkaufen (BFH v. 07.02.2008, Az.: X B 189/07). Die Finanzverwaltung folgt dieser Auffassung in dem vorgenannten BMF-Schreiben zu den GoBD (Rz. 37, 39) mit nachfolgendem Beispiel:

In einem Einzelhandelsgeschäft kommt zulässigerweise eine PC-Kasse ohne Kundenverwaltung zum Einsatz. Die Namen der Kunden werden bei Bargeschäften nicht erfasst und nicht beigelegt. - Keine Beanstandung.

Insofern stellt die Gesetzesbegründung zutreffend fest, dass für den Verkauf von Waren an eine Vielzahl von nicht bekannten Personen gegen Barzahlung aus Zumutbarkeitsgründen eine Ausnahme von der Einzelaufzeichnungspflicht gilt (BT-Drs. 18/9535, S. 16).

II. Bewertung

Der DStV sieht trotz der Ausführungen in der Gesetzesbegründung das Risiko, dass durch die gesetzliche Implementierung der Einzelaufzeichnungspflicht die durch den BFH entwickelte Erleichterung überschrieben wird. Dies wäre aus Gründen der faktischen Unmöglichkeit der Pflichterfüllung bei entsprechenden Barverkäufen, bspw. im Hinblick auf den Namen des Vertragspartners, bedenklich.

Das rechtliche Risiko des Überschreibens der geltenden Ausnahme besteht, da der BFH in seinem Urteil aus dem Jahr 1966 bei der Herleitung der Erleichterung neben den handelsrechtlichen GoB auch die steuerrechtlichen Sondervorschriften in den Blick nimmt. Er stellt darauf ab, dass der Grundsatz, dass die bezeichneten Betriebe ihre baren Betriebseinnahmen nicht einzeln aufzeichnen müssen, durch die steuerrechtliche Vorschrift nach § 162 Abs. 2 AO a.F. nicht explizit eingeschränkt wird (BFH-Urteil v. 12.05.1966, BStBl III 1966, S. 372). Ob sich künftig eine andere rechtliche Wertung der Rechtsprechung durch die geplante Einführung der generellen Einzelaufzeichnungspflicht in § 146 AO ergibt, ist gegenwärtig nicht einschätzbar.

III. Petitum

Der DStV bittet daher um die rechtliche Prüfung, ob die gesetzliche Implementierung zu einer Überschreibung der vorgenannten Ausnahmeregelung führt. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte die Ausnahme von der Einzelaufzeichnungspflicht ausdrücklich in das Gesetz mitaufgenommen werden. Aus Gründen der Praktikabilität sollte zumindest die geltende Verwaltungsauffassung bei Bargeschäften an eine Vielzahl unbekannter Personen aufrechterhalten bleiben (BMF-Schreiben zu den GoBD, Rz. 37, 39).

Für die erforderliche Bestimmung des Kriteriums „Verkauf an eine unbestimmte Vielzahl nicht bekannter Personen“ wäre es hilfreich, dieses in Form einer bundesweit einheitlich geltenden Verwaltungsanweisung zu konkretisieren. Nach dem BMF-Schreiben vom 05.04.2004 (BStBl. I 2004, S. 419), welches für Steuertatbestände, die nach dem 31.12.2014 verwirklicht worden sind, nicht mehr anwendbar ist, galt Folgendes:

„Von der Zumutbarkeit von Einzelaufzeichnungen über die Identität ist jedenfalls bei einer Annahme von Bargeld im Wert von 15.000 € und mehr auszugehen.“

Nach den Berichten aus der Praxis sollen darüber hinaus bis heute in den Ländern jeweils unterschiedliche Umsatzgrenzen gelten. Dies erschwert die Beratungspraxis.

Zu Nr. 3: Pflicht zur Aufzeichnung des „anderen Vorgangs“; § 146a Abs. 1 S. 1 AO-E

Die Gesetzesbegründung des Regierungsentwurfs konkretisiert den „anderen Vorgang“ im Unterschied zum Referentenentwurf wie folgt (BT-Drs. 18/9535, S. 17):

„Andere Vorgänge sind solche, die unmittelbar durch Betätigung der Kasse erfolgen (z. B. Tastendruck, Scanvorgang eines Barcodes), unabhängig davon, ob sich daraus ein Geschäftsvorfall entwickelt. D. h. durch jede Betätigung der Kasse erfolgt eine Protokollierung. Unter anderen Vorgängen sind somit Vorgänge im Geschäftsprozess zu verstehen, die letztendlich nicht zu einem Geschäftsvorfall geführt haben oder grundsätzlich nicht dazu geeignet sind, einen Geschäftsvorfall zu bewirken, aber einen Prozess im Unternehmen darstellen, wie z. B. nicht abgeschlossene Geschäftsvorfälle, Stornierungen, erstellte Angebote, Trainingsbuchungen oder sonstige Vorgänge. Durch die Aufnahme der anderen Vorgänge soll verhindert werden, dass z. B. tatsächliche Geschäftsvorfälle durch einen Wechsel in die Trainingsbuchungen oder Stornierungen darüber abgewickelt werden und keine Protokollierung erfolgt. Um dies sicherzustellen, ist es notwendig, auch diese anderen Vorgänge zu protokollieren. Die Protokollierung erfolgt automatisch, so dass der Unternehmer keine Entscheidung darüber treffen muss, welche Vorgänge der Protokollierung unterfallen. Dies dient der Rechtsklarheit.“

In seiner Stellungnahme S 05/16 hat der DStV u.a. kritisiert, dass das Streitpotenzial in Außenprüfungen sowie Kassen-Nachschaun durch die Offenheit der Begrifflichkeiten deutlich

erhöht wird. Der DStV sieht es nunmehr grundsätzlich positiv, dass - wie von ihm gefordert - der unbestimmte Rechtsbegriff „anderer Vorgang“ zumindest in der Gesetzesbegründung erkennbar präzisiert wird und sich nur auf solche Prozesse beziehen soll, die unmittelbar durch die Betätigung der Kasse erfolgen. Die Ergänzungen verdeutlichen, dass andere Vorgänge nur solche Geschäftsprozesse sein dürften, die innerhalb des elektronischen Aufzeichnungssystems stattfinden und entsprechend protokollierbar sind. Sie lassen dabei erkennen, dass die neue Anforderung vorrangig technischer Natur sein dürfte. Die die Zertifizierungsanforderungen erfüllenden Aufzeichnungssysteme müssten künftig dementsprechend programmiert sein. Die Erfüllung der Zertifizierungsanforderungen obliegt den Kassenherstellern. Unter Zugrundelegung dieses Verständnisses dürfte sich das Streitpotenzial in der Außenprüfung sowie der geplanten Kassen-Nachschau in Grenzen halten.

Nichtsdestotrotz stellt die Aufzeichnungspflicht des „anderen Vorgangs“ eine Ausweitung der geltenden Rechtslage dar. Handels- (§ 238 Abs. 1 HGB) sowie steuerrechtlich und nach dem BMF-Schreiben zu den GoBD ist nur die Aufzeichnung von Geschäftsvorfällen verpflichtend vorgesehen. Die Begriffe in der Gesetzesbegründung „Geschäftsprozess“ sowie „Prozess im Unternehmen“ finden ebenfalls keine Korrelate. Damit wird der „andere Vorgang“ untergesetzlich durch weitere Unbestimmtheiten definiert.

Zudem ist es äußerst bedenklich, dass sich die Definition des „anderen Vorgangs“ lediglich in der Gesetzesbegründung findet, die neue Beachtungspflicht hingegen von einer neuen Sanktion, dem Ordnungswidrigkeitentatbestand gem. § 379 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AO-E, flankiert wird.

Schließlich ist es denkbar, dass der Gesetzgeber den Begriff des „anderen Vorgangs“ künftig auch in anderen Zusammenhängen neu einführen möchte. Insoweit könnte eine gesetzliche Konkretisierung Abgrenzungsschwierigkeiten vermeiden.

Zur Schaffung von Rechtssicherheit hält der DStV daher an seiner Forderung nach einer Legaldefinition des „anderen Vorgangs“ fest. Diese könnte entsprechend der Gesetzesbegründung wie folgt lauten:

„Andere Vorgänge sind solche, die unmittelbar durch Betätigung der Kasse erfolgen (z. B. Tastendruck, Scanvorgang eines Barcodes), unabhängig davon, ob sich daraus ein Geschäftsvorfall entwickelt.“

Zu Nr. 3: Belegerteilungspflicht auf Kundenwunsch; § 146a Abs. 2 S. 1 AO-E

Im Regierungsentwurf erstmalig enthalten ist die Belegausgabe auf Kundenwunsch. Der Beleg kann in Papierform bzw. elektronisch erteilt werden. Der Kunde kann nur verlangen, dass der Kassennutzer den Beleg ausgibt, solange noch ein enger zeitlicher Zusammenhang mit dem Geschäftsvorfall besteht (BT-Drs. 18/9535, S. 19).

Die geplante Belegerteilungspflicht auf Kundenwunsch tritt neben die geltenden Belegausstellungspflichten hinzu. Sie steigert grundsätzlich das Entdeckungsrisiko für steuerunehrliche Kassennutzer im Rahmen einer Kassen-Nachschau. Darüber hinaus kann sie auch positiv für die Unternehmen wirken. Für den Kassen-Nachschau-Prüfer eröffnet sie die Möglichkeit, ihm – für den Unternehmer zunächst unerkannt - erteilte Belege auf ihre Ordnungsmäßigkeit zu überprüfen. Solche kann der Prüfer bei Testkäufen erlangen. Soweit sich aus diesem Beleg keine Auffälligkeiten ergeben, wie z. B. eine Kennzeichnung als „Zwischenabrechnung“, könnte sich im Einzelfall die Wahrscheinlichkeit der Fortführung der den Betrieb belastenden Kassen-Nachschau reduzieren.

Auch dem Umweltschutzgedanken wird durch die Belegausgabepflicht auf Kundenwunsch Rechnung getragen. Soweit der Kunde keinen Beleg wünscht, muss ein solcher nicht gedruckt werden.

Der DStV unterstützt die Belegausgabepflicht auf Kundenwunsch vor diesem Hintergrund. Sie stellt einen Beitrag zur Durchsetzung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung dar. Zudem baut sie Wettbewerbsnachteile für steuerehrliche Unternehmer ab.

Zu Nr. 3: Bestimmung von elektronischen Aufzeichnungssystemen durch Rechtsverordnung; § 146a Abs. 3 S. 1 Nr. 1 AO-E

Nach wie vor sind elektronische Aufzeichnungssysteme im Gesetz nicht definiert. Die Begriffsbestimmung soll in einer vom BMF mit Zustimmung des Bundesrates und im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern (BMI) sowie dem Bundesministeriums

für Wirtschaft und Energie (BMWI) zu erlassenden Verordnung vorgenommen werden. In der Gesetzesbegründung werden sie als elektronische oder computergestützte Systeme (z. B. Registrierkassen) definiert, mit denen aufbewahrungspflichtige Grundaufzeichnungen geführt werden (BT-Drs. 18/9535, S. 16).

Wie bereits in der DStV-Stellungnahme S 05/16 dargelegt, fordern wir, dass der Anwendungsbereich der Neuerung in § 146a Abs. 1 AO-E geregelt wird. Die Verortung der Definition in der Verordnung reicht nicht aus. Nach der Wesentlichkeitstheorie des BVerfG müssen wesentliche Entscheidungen durch das Parlament selbst getroffen werden. Der Begriff des elektronischen Aufzeichnungssystems ist zentraler Anknüpfungspunkt für sämtliche Neuerungen (Pflicht des Unternehmers, Ermächtigung zur Kassen-Nachschaу, Sanktionen). Bei der Begriffsbestimmung handelt sich somit nicht nur um technische Details oder Durchführungsvorschriften, sondern um den Kern des Gesetzes. Schließlich können auch bei einer gesetzlichen Konkretisierung die Anforderungen an die technische Sicherheitseinrichtung jederzeit auf den neuesten Stand der Technik angepasst werden, da diese in technischen Richtlinien und Schutzprofilen präzisiert werden sollen. Auch der Aspekt der Flexibilität rechtfertigt demnach die Bestimmung des Begriffs in der Rechtsverordnung nicht.

Zu Nr. 3: Pflicht zur Zertifizierung der elektronischen Aufzeichnungssysteme; § 146a Abs. 3 S. 2 AO-E

I. Genereller Zertifizierungsumfang

Der Regierungsentwurf schränkt im Gegensatz zum Referentenentwurf den Umfang der Zertifizierungspflicht ein. Demnach sollen nach § 146a Abs. 3 S. 2 AO-E nur noch das Sicherheitsmodul, das Speichermedium und die einheitliche digitale Schnittstelle zertifiziert werden – nicht mehr jedoch z. B. die elektronische Aufbewahrung der Aufzeichnungen (wie noch in § 146a Abs. 3 Nr. 2 Bst. d AO-RefE geplant).

Der DStV begrüßt diese Entwicklung außerordentlich. Damit wird eine seiner wesentlichen Forderungen umgesetzt.

II. Zertifizierungspflicht für das Speichermedium sowie die digitale Schnittstelle bei betriebsindividuellen Programmierungen

Dem Referentenentwurf war zu entnehmen, dass die Zertifizierung automatisch erlischt, wenn eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung durch ein Update im sicherheitsrelevanten Bereich modifiziert oder eine sonstige Änderung des sicherheitsrelevanten Bereichs der zertifizierten Sicherheitseinrichtung vorgenommen wird (vgl. Referentenentwurf, S. 16). Der sicherheitsrelevante Bereich wurde dabei nicht konkretisiert.

Der Regierungsentwurf enthält den unbestimmten Rechtsbegriff „sicherheitsrelevanter Bereich“ nicht mehr. Nunmehr heißt es, dass Änderungen der Kassensoft- oder Hardware, die nicht die technische Sicherheitseinrichtung betreffen, die Wirkung des Zertifikats unberührt lassen (BT-Drs. 18/9535, S. 18). Im Umkehrschluss bedeutet das, dass betriebsindividuelle Programmierungen, die die technische Sicherheitseinrichtung betreffen, eine Rezertifizierung oder Neuzertifizierung erforderlich machen. An eine technische Sicherheitseinrichtung, deren Zertifizierung erloschen ist und die damit nicht mehr die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, knüpft der Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 379 AO an.

Nach wie vor ist unklar, ob sämtliche benutzerdefinierte Kasseneinstellungen die technische Sicherheitseinrichtung unberührt lassen. Mangels Kenntnis der zukünftigen technischen Ausgestaltungen ist uns eine weitergehende Beurteilung insoweit nicht möglich.

Der DStV fordert deswegen weiterhin eine gesetzliche Regelung, dass etwaige Konfigurationen bzw. Programmierungen des Kassensystems, die aus betrieblichen sowie rechtlichen Gründen erforderlich sind, nicht der Zertifizierungs- oder Rezertifizierungspflicht unterliegen. Dies ist notwendig, um der betrieblichen Realität Rechnung zu tragen. Benutzerdefinierte Kassensysteme sind gängige Praxis. So spiegeln die unterschiedlichen Anforderungen an Kassen die Vielfalt der betrieblichen Abläufe und des unternehmerischen Handelns wider.

Soweit individuelle Programmierungen die technische Sicherheitseinrichtung betreffen und damit eine Rezertifizierungspflicht auslösen, käme es zudem zu weiteren Kosten sowie Bürokratiemehraufwand. Dies erscheint aufgrund der Pflicht zur Aufbewahrung sowie Vorlage von sonstigen Organisationsunterlagen, wie beispielsweise Programmieranleitungen und aller weiteren Anweisungen zur Programmierung, bei Außenprüfungen oder Kassen-Nachschaun

nicht erforderlich (§ 147 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AO-E; vgl. Referentenentwurf, S. 18). Darüber hinaus stellt das Fehlen einer lückenlosen Dokumentation zur Kassensprogrammierung nach dem BFH-Urteil vom 25.03.2015 einen so gewichtigen formellen Mangel dar, dass keine Gewähr mehr für die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung besteht (BFH-Urteil v. 25.03.2013, Az.: X R 20/13, Rz. 27). Daraus folgt nach dem BFH ohne weiteres die Schätzungsbefugnis der Finanzverwaltung (§ 162 Abs. 2 S. 2 AO). Diese Grundsätze dürften künftig fortgelten. Die gesetzlichen Vorgaben in Kombination mit den Konsequenzen aus dem BFH-Urteil, mit der künftig zertifizierten Sicherheitseinrichtung sowie der geplanten Kassen-Nachschau dürften hinreichend gewährleisten, dass etwaige Manipulationen an Kassensystemen aufgedeckt und notwendige Hinzuschätzungen vorgenommen werden können.

III. Sonderproblem: Änderung der Kassensoft- oder Hardware zum Schutz der Kassendaten von Berufsgeheimnisträgern

Nach dem BMF-Schreiben zu den GoBD (Rz. 172) obliegt es dem Steuerpflichtigen, personenbezogene oder dem Berufsgeheimnis unterliegende Daten (wie die von Steuerberatern, Ärzten, Apothekern usw.) zu schützen. Sie müssen so organisiert werden, dass der Amtsträger nur auf die aufzeichnungs- und aufbewahrungspflichtigen Daten des geprüften Steuerpflichtigen zugreifen kann. In der Praxis beauftragt der Steuerpflichtige regelmäßig seinen Steuerberater mit der Erfüllung dieser Pflicht. Der Schutz der Daten kann z. B. durch geeignete Zugriffsbeschränkungen oder „digitales Schwärzen“ der zu schützenden Informationen erfolgen. Anders als bei Programmierungen, die aus betrieblichen Gründen vorgenommen werden, handelt sich dabei nicht nur um ein praktisches Erfordernis, sondern um eine rechtliche Verpflichtung.

Der DStV gibt zu bedenken, dass auch für Programmierungen, mit denen die Schwärzung der Daten erreicht wird, nicht geklärt ist, ob sie die technische Sicherheitseinrichtung betreffen. Insoweit muss ein vom BSI zertifiziertes System derartige Eingriffe durch den Steuerpflichtigen bzw. durch den beauftragten Dritten im Rahmen der Systemeinrichtung oder Datenauslese zulassen, ohne dies als Manipulation am System zu klassifizieren. Ob es sich dabei um „Änderungen der Kassensoft- oder Hardware, die nicht die technische Sicherheitseinrichtung betreffen“ handelt, kann der DStV, wie oben unter „II. Zertifizierungspflicht...“ ausgeführt, nicht beurteilen.

Der DStV bittet daher darum, diesem Aspekt bei der Erstellung der Schutzprofile und technischen Richtlinien Beachtung zu schenken. Zudem spricht auch dieses Sonderproblem für eine gesetzliche Regelung, dass etwaige Konfigurationen bzw. Programmierungen des Kassensystems, die aus betrieblichen sowie rechtlichen Gründen erforderlich sind, nicht der Zertifizierungs- oder Rezertifizierungspflicht unterliegen.

Zu Nr. 3: Prüfung des ordnungsgemäßen Einsatzes; § 146b Abs. 1 S. 2 AO-E

Im Rahmen der Kassen-Nachschau wird auch der „ordnungsgemäße Einsatz“ des elektronischen Aufzeichnungssystems nach § 146a Abs. 1 AO-E geprüft. Die Gesetzesbegründung enthält keine Ausführungen dahingehend, welche Anforderungen für die Ordnungsmäßigkeit eingehalten werden müssen. Ebenfalls ungelöst ist, welche Betätigungen unter den Begriff des „Einsatzes“ fallen.

Der nicht ordnungsgemäße Einsatz dürfte künftig durch eine Geldbuße sanktioniert werden können. Der geplante Ordnungswidrigkeitentatbestand gem. § 379 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AO-E sieht vor, dass die vorsätzliche oder leichtfertige nicht richtige Verwendung eines elektronischen Aufzeichnungssystems mit einer Geldbuße bis zu 25.000 € geahndet werden kann. Ob die „nicht richtige Verwendung“ den nicht ordnungsgemäßen Einsatz umfasst, ist klärungsbedürftig. Die fehlende Konkretisierung des „ordnungsgemäßen Einsatzes“ führt demnach zu Erörterungen bei Kassen-Nachschauen und dürfte sanktionsbewehrt sein.

Der DStV hält daher an seiner Forderung fest, wonach zur Schaffung von Rechtssicherheit eine Klarstellung des unbestimmten Rechtsbegriffs „ordnungsgemäßer Einsatz“ vonnöten ist. Diese sollte zumindest in der Gesetzesbegründung vorgenommen werden.

Zu Nr. 4: Recht zur Einsichtnahme beim Dritten und Überlassungspflicht des Dritten; § 147 Abs. 6 S. 3 AO-E

Mit § 147 Abs. 6 S. 3 AO-E wird das Recht zur Einsichtnahme der Finanzverwaltung erweitert. Liegen nach Auskunft des Steuerpflichtigen dessen Unterlagen bei einem Dritten, hat dieser der Finanzbehörde Zugriff auf die aufzeichnungspflichtigen Daten des Steuerpflichtigen zu gewähren. Alternativ hat der Dritte der Finanzbehörde die für den Steuerpflichtigen gespeicherten Unterlagen und Aufzeichnungen auf einem maschinell verwertbaren Datenträger

zur Verfügung zu stellen. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll sich das Datenzugriffsrecht der Finanzbehörde auf die Außenprüfung beschränken (BT-Drs. 18/9535, S. 21).

Im Referentenentwurf war hingegen noch vorgesehen, dass der Dritte im Rahmen einer Außenprüfung **oder einer Kassen-Nachschau** Zugriff auf die aufzeichnungspflichtigen Daten des Steuerpflichtigen gewähren oder der Finanzbehörde die für den Steuerpflichtigen gespeicherten Unterlagen und Aufzeichnungen auf einem maschinell verwertbaren Datenträger zur Verfügung stellen muss (Referentenentwurf, S. 18).

Dritter kann eine Person sein, die beispielsweise gegenüber dem Steuerpflichtigen eine Dienstleistung zur Erfüllung der ordnungsmäßigen Buchführung bzw. zur Erstellung ordnungsmäßiger Aufzeichnungen erbringt. Daher können auch Steuerberater betroffen sein. Grundsätzlich sind Dritte verfahrensrechtlich auskunftspflichtig (§ 93 Abs. 1 S. 1 AO). Dem Steuerberater steht jedoch zum Schutz von Berufsgeheimnissen ein Auskunftsverweigerungsrecht (§ 102 Abs. 1 Nr. 3 Bst. a AO) zu. Außerdem wird das Vertrauensverhältnis zwischen Mandant und Steuerberater berufsrechtlich durch die Pflicht zur Verschwiegenheit geschützt (§ 57 Abs. 1 StBerG), die insoweit zudem für die Mitarbeiter der Kanzlei gilt (§ 62 StBerG).

I. Dateneinsichtnahme beim Dritten in den Fällen der Außenprüfung

Für die Fälle der Außenprüfung erkennt der DStV mit Blick auf die geltenden Vorschriften keine Notwendigkeit für die Einführung des Rechts zur Einsichtnahme gegenüber dem Steuerberater. Die geplante Regelung widerspricht dem geltenden Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis.

Der Vorrang der Geschäftsräume [des Steuerpflichtigen] vor allen anderen Orten ergibt sich aus dem Wortlaut des § 200 Abs. 2 AO und aus dem Sinn und Zweck der Außenprüfung (AEAO zu § 200 Nr. 2). Ist ein geeigneter Geschäftsraum des Steuerpflichtigen vorhanden, muss die Prüfung grundsätzlich dort stattfinden (§ 200 Abs. 2 AO, § 6 S. 1 BpO). Ist ein geeigneter Geschäftsraum nachweislich nicht vorhanden und kann die Außenprüfung nicht in den Wohnräumen des Steuerpflichtigen stattfinden, ist an Amtsstelle zu prüfen (§ 6 S. 2 BpO). Ein anderer Prüfungsort kommt nur ausnahmsweise in Betracht (§ 6 S. 3 BpO). Auf Antrag des Steuerpflichtigen kann die Prüfung danach in die Kanzlei des Steuerberaters verlegt werden. Soweit sich also beispielsweise die Aufzeichnungen des Steuerpflichtigen beim Steuerberater

befinden und er sie dem Prüfer nicht vorlegen kann, wird er automatisch einen Antrag auf Verlegung des Prüfungsorts stellen.

Der DStV erkennt aus rechtssystematischen Gründen daher keine Notwendigkeit für ein Einsichtnahmerecht beim Steuerberater. Die Vorschriften der BpO lassen in entsprechenden Fällen eine solche zu.

II. Dateneinsichtnahme beim Dritten in den Fällen der Nachschau

Aus Sicht des DStV ist zudem bedenklich, dass eine Einschränkung des Rechts auf Einsichtnahme beim Dritten auf die Außenprüfung zwar in der Gesetzesbegründung des Regierungsentwurfs vorgesehen ist, nicht jedoch im Gesetzeswortlaut. Im Referentenentwurf war die Einsichtnahme beim Dritten laut Gesetzesbegründung sowohl in der Außenprüfung als auch in der Kassen-Nachschau vorgesehen. Es besteht weiterhin das Risiko einer generellen Erweiterung des Datenzugriffsrechts der Finanzbehörde gegenüber dem Steuerberater auf Fälle der Nachschauen.

1. Praxisauswirkungen

Nachschau-Prüfer dürften künftig auf Basis der neuen Ermächtigungsgrundlage ohne vorherige Ankündigung in der Kanzlei des Steuerberaters erscheinen und die Nachschau beginnen können. Die dabei berufs- sowie datenschutzrechtlich erforderlichen Maßnahmen könnten den Kanzleiablauf abhängig von der Mitarbeiteranzahl oder den Räumlichkeiten der Kanzlei unangemessen beeinträchtigen. Der Steuerberater müsste dem Prüfer zum Schutz der Daten von Mandanten, die nicht von der Nachschau betroffen sind, und zur Ausübung seiner Verschwiegenheitspflicht ad-hoc einen separaten Raum zur Verfügung stellen. In einer kleinen Kanzlei kann es beispielsweise an einem sofort verfügbaren freien Raum fehlen. Zudem müssten die geforderten Aufzeichnungen ohne Vorbereitungszeit vorgelegt werden. Abhängig vom Umfang des zu prüfenden Mandats kann das Verbringen der Unterlagen in den Prüfungsraum sehr aufwendig sein. Mitarbeiter müssten aus dem laufenden Tagesgeschäft herausgenommen werden. Zudem kann es zu berufsrechtlich kritischen Situationen kommen, wenn beispielsweise in einer kleinen oder mittleren Kanzlei der Steuerberater wegen eines Auswärtstermins nicht zugegen ist. Tritt eine Bürokraft, die mit entsprechenden Situationen keine Erfahrung hat, dem Prüfer gegenüber, besteht das Risiko, dass gegen die berufsrechtlichen Vorgaben gegebenenfalls verstoßen wird.

Ob sich die gegenwärtige Praxis bei der Umsatzsteuer-Nachschaue auch bei Kassennachschaue einstellen wird, ist ungewiss und verstärkt die Rechtsunsicherheit. Nach Berichten aus der Praxis vereinbart der Umsatzsteuer-Nachschaue-Prüfer derzeit mit dem die Unterlagen vorhaltenden Steuerberater einen zeitnahen Termin zur Einsichtnahme. Dadurch, dass der Nachschaue-Prüfer dem Steuerberater sein Erscheinen ankündigt, werden die vorgenannten Probleme vermieden. Darüber hinaus wird so der Tatsache Rechnung getragen, dass die angefragten Unterlagen nicht stets, in dem Moment der Anfrage in den Kanzleien vorliegen. Durch die vorab eingeräumte „Rüstzeit“ kann der Steuerberater notwendige Vorbereitungsmaßnahmen ergreifen und der Amtsträger sodann seine Prüfung effizient durchführen. Eine Frist kommt insoweit beiden Verfahrensbeteiligten zugute.

2. Rechtliche Unsicherheiten

Die ausgeführten Praxisauswirkungen würden – ohne gesetzliche Klarstellung – nur dann nicht eintreten, wenn in der Finanzverwaltung das rechtliche Verständnis dahingehend gilt, dass § 147 Abs. 6 AO nur auf Außenprüfungen anwendbar ist. Ob ein solches, den Anwendungsbereich des § 147 Abs. 6 AO einschränkendes Verständnis in der Finanzverwaltung vorherrscht, ist nicht geklärt.

Für das vorgenannte Verständnis spricht lediglich, dass spezialgesetzliche Vorschriften Datenzugriffsrechte für Nachschaue vorsehen. Datenzugriffsrechte sind für die Umsatzsteuer- und Lohnsteuer-Nachschaue geregelt. Diese Rechte ergeben sich aus den jeweiligen Vorschriften § 27b Abs. 2 S. 2 UStG sowie § 42g Abs. 3 S. 1 EStG. Die Regelungen sehen jedoch keine Vorgaben für die Einsichtnahme beim Dritten vor.

Beispielsweise für die Umsatzsteuer-Nachschaue gilt Folgendes: Wurden die Unterlagen, die der Umsatzsteuer-Nachschaue unterliegende Sachverhalte betreffen, mit Hilfe eines Datenverarbeitungssystems erstellt, hat der Unternehmer dem Amtsträger auf Verlangen Einsicht in die gespeicherten Daten zu gewähren (§ 27b Abs. 2 S. 2 UStG). Soweit erforderlich ist der Amtsträger befugt, das Datenverarbeitungssystem des Unternehmers zu nutzen (§ 27b Abs. 2 S. 2 UStG). Hierbei ist es dem Unternehmer freigestellt, ob er dem Amtsträger einen entsprechenden Lesezugriff einräumt oder ob er selbst bzw. eine von ihm beauftragte Person dafür sorgt, dass der Amtsträger unverzüglich Einsicht in die entsprechenden Daten erhält (vgl.

Abschn. 27b.1 Abs. 5 Satz 8 bis 10 UStAE). Diese Regelungen sehen demnach keine Vorgaben für die unmittelbare Einsichtnahme beim Dritten vor.

Ähnliche Detailregelungen sieht das EStG für die Lohnsteuer-Nachschauf beim Steuerpflichtigen vor. Nach der Kommentarliteratur kommt sie gleichfalls gegenüber Arbeitnehmern in Betracht (Krüger in Schmidt, EStG, § 42g, Rz. 7). Auch insoweit bestehen keine Regelungen zu der unmittelbaren Einsichtnahme beim Dritten.

Im Ergebnis ist es danach eine rechtliche Wertungsfrage, ob durch die fehlenden Regelungen in den Spezialvorschriften zum Ausdruck kommt, dass die Einsichtnahme beim Dritten nicht in der geplanten Form zulässig ist.

III. Petitum

Der DStV lehnt die Einführung des Rechts zur Einsichtnahme gegenüber dem Steuerberater aus den ausgeführten rechtssystematischen sowie berufs- und datenschutzrechtlichen Gründen nachdrücklich ab. Die gilt insbesondere für die Nachschau, da hier die aufgezeigten Verwerfungen in der Praxis besonders belastend sein können und die systematischen Wertungsfragen Rechtsunsicherheiten bedingen.

Soweit an dem Einsichtnahmerecht der Finanzverwaltung gegenüber dem Dritten festgehalten wird, muss dem Steuerberater für die Fälle der Nachschau gesetzlich eine angemessene, praxisgerechte Frist zur Wahrung seiner berufsrechtlichen Pflichten eingeräumt werden. Der DStV schlägt in diesem Fall vor, einen weiteren Satz, § 147 Abs. 6 S. 4 AO, zu ergänzen und diesen wie folgt zu formulieren:

„Bei Nachschau hat der damit betraute Amtsträger den in § 3 Nr. 1, § 4 Nr. 1 und 2 des Steuerberatungsgesetzes bezeichneten natürlichen Personen vor Handlungen i.S.d. S. 3 sein Erscheinen mit einer angemessenen Frist anzukündigen.“

Zu Nr. 5: Sanktion aufgrund des nicht oder nicht richtigen Schutzes des Aufzeichnungssystems; § 379 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 AO-E

In der Begründung zum Referentenentwurf war vorgesehen, dass die Zertifizierung automatisch erlischt, wenn eine technische Sicherheitseinrichtung durch ein Update im sicherheitsrelevanten

Bereich modifiziert oder sonstige Änderungen des sicherheitsrelevanten Bereichs der Sicherheitseinrichtung vorgenommen werden (Referentenentwurf, S. 16). Es war vorgesehen, dass, wenn Umstände bekannt werden, wonach eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung nicht mehr den gesetzlichen Anforderungen oder technischen Anforderung der Technischen Verordnung entspricht, dies auf der Internetseite des BSI veröffentlicht wird (§ 5 S. 2 TVO-E; vgl. Referentenentwurf, S. 16). Diese Anforderung hatte eine faktische Pflicht des Steuerpflichtigen und dessen Steuerberater zur Beobachtung der BSI-Homepage zur Folge, wie der DStV in seiner Stellungnahme S 05/16 darlegte und kritisierte.

Der Regierungsentwurf hat eine leichte sprachliche Änderung erfahren. Er sieht nunmehr vor, dass Änderungen der technischen Sicherheitseinrichtung eine Neuzertifizierung erfordern (BT-Drs. 18/9535, S. 18). Darüber hinaus ist nunmehr - neben einer Veröffentlichung des Hinweises des formalen Erlöschens der Zertifizierung auf der Internetpräsenz des BSI - auch eine entsprechende Bekanntmachung im Bundessteuerblatt Teil I vorgesehen (BT-Drs. 18/9535, S. 18). Infolgedessen hat sich trotz der sprachlichen Änderung an der Beobachtungspflicht für den Steuerpflichtigen bzw. seinen Berater nichts geändert.

Der DStV begrüßt ausdrücklich, dass die wichtigen Informationen wie die neuen Umstände, nach denen eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung nicht mehr den gesetzlichen Anforderungen entspricht, sowie das Erlöschen des Zertifikats in einem weiteren Bekanntgabeorgan publiziert wird. Für Angehörige des steuerberatenden Berufs gehört das Bundesteuerblatt zur Pflichtlektüre. Wünschenswert wäre darüber hinaus eine zusätzliche Verbreitung der Informationen durch die Medien des BMF, wie dessen Newsletter oder Pressemitteilungen. Der DStV hält vor diesem Hintergrund nicht mehr an seiner Forderung aus der Stellungnahme S 05/16 fest, für die Fälle des Erlöschens des Zertifikats einen Ausnahmetatbestand von der Sanktion zu schaffen.

Artikel 2 - Änderung des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung, § 30 EGAO-E

Das Gesetz sowie die technische Verordnung sollen nicht mehr, wie noch im Referentenentwurf vorgesehen und vom DStV nachdrücklich kritisiert, erstmals für Wirtschaftsjahre anzuwenden zu sein, die nach dem 31.12.2018 beginnen. Nunmehr ist vorgesehen, dass sie erstmals für Wirtschaftsjahre ab dem 01.01.2020 anzuwenden sind. Wurden Registrierkassen nach dem 25.11.2010 und vor dem 01.01.2020 angeschafft, die den Anforderungen des BMF-Schreibens

vom 26.11.2010 (BStBl. I 2010, S. 1342) entsprechen und die bauartbedingt nicht aufrüstbar sind, so dass sie die neuen Anforderungen nicht erfüllen, dürfen diese Registrierkassen bis zum 31.12.2022 weiter verwendet werden.

Der DStV begrüßt die Änderung der Anwendungsregelung außerordentlich. Sie berücksichtigt die Belange der betroffenen Praxis und verhilft dem Gesetzgebungsverfahren zu mehr Akzeptanz. Aufgrund des Auslaufens der geltenden Übergangsregelung zum 31.12.2016, wie im BMF-Schreiben vom 26.11.2010 (BStBl. I 2010, S. 1342) vorgesehen, sind erst kürzlich neue Kassen angeschafft worden oder werden dies noch bis zum Jahresende. Diese Investitionen amortisieren sich durch die Anpassungen der geplanten Anwendungsregelung wenigstens teilweise innerhalb der Abschreibungszeit.

Gesetzesbegründung: A. Allgemeiner Teil

Zu VI. Gesetzesfolgen, 4. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Mit der „One in, one out“-Regelung hat die Bundesregierung sich das Ziel gesetzt, Bürokratiekosten zu senken (Kabinettsbeschluss vom 25.03.2015). Wird eine gesetzliche Regelung verabschiedet, deren Folgekosten die Wirtschaft belasten, muss danach an anderer Stelle eine gleichwertige Entlastung geschaffen werden.

Vorliegender Gesetzentwurf belastet die Wirtschaft nach dieser Regelung mit einem jährlichen Erfüllungsmehraufwand von rund 106 Mio. € (BT-Drs. 18/9535, S. 15). Noch im Referentenentwurf sah das BMF innerhalb des Ressorts keine Kompensationsmöglichkeiten (vgl. Referentenentwurf, S. 2). Nach dem Regierungsentwurf soll die erforderliche Kompensation durch bereits beschlossene Regelungsvorhaben erbracht werden können (BT-Drs. 18/9535, S. 15).

Der DStV bittet darum, diese Kompensationsmöglichkeiten im weiteren parlamentarischen Verfahren darzulegen. Zukünftig halten wir es für angebracht, solche erfreulichen Neuerungen in der Gesetzesbegründung mit detaillierten Informationen und Zahlenmaterial zu würdigen. Das würde die Transparenz des Gesetzes steigern.

Zu VII. Befristung; Evaluierung

Im Referentenentwurf war unter „VII. Befristung; Evaluierung“ vorgesehen, dass die Regelungen acht Jahre nach erstmaliger Anwendung evaluiert werden. Dabei sollen ihre Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand und das Erreichen der Wirkziele überprüft werden. Im Regierungsentwurf ist eine solche Evaluierung bereits nach der Hälfte der Zeit, also nach vier Jahren, vorgesehen (BT-Drs. 18/9535, S. 16). Darüber hinaus soll das Statistische Bundesamt voraussichtlich zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes eine ex-post Folgekostenvalidierung bei den Normadressaten durchführen.

Der DStV begrüßt sehr, dass eine Evaluierung nicht erst nach acht, sondern nach vier Jahren stattfinden soll. Obgleich ein weltweiter Trend zum Schutz vor Kassenmanipulationen erkennbar ist, können verlässliche Aussagen zur Wirksamkeit der rechtlichen Vorgaben und damit der Rechtfertigung des Erfüllungsaufwands hierzulande nicht valide abgeleitet werden. Dies zeigt sich u. a. daran, dass die geschätzten jährlichen Steuerausfälle für Deutschland teils beachtlich voneinander abweichen. Der Bundesrechnungshof ging bereits im Jahr 2003 von Steuerausfällen i. H. v. 10 Mrd. € aus (BT-Drs. 15/2020, Bemerkung 54). Die Bundesregierung hält hingegen daran fest, dass es an belastbaren Grundlagen für derartige Berechnungen fehle (BT-Drs. 18/6481, Antwort zu Frage 3). Auch aus der Wissenschaft sind allenfalls überschlägige Schätzungen zu vernehmen (vgl. Boston University School of Law Working Paper No. 10-04, www.bu.edu/law/faculty/scholarship/workingpapers/documents/Ainsworth022610.pdf).

Eine Evaluierung nach vier Jahren unter Berücksichtigung dieser Unsicherheiten sowie angesichts der zu erwartenden Belastungen für Unternehmen, insbesondere für die redlichen Steuerpflichtigen, ist somit zielführend.

B. Kassensicherungs-Verordnung

Die Rechtsverordnung, die vormals den Namen „Technische Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“ trug, wird in der Gesetzesbegründung nunmehr als Kassensicherungs-Verordnung (KassenSichV) betitelt. Ob das BMF inhaltliche Änderungen in der Rechtsverordnung vorgenommen hat, entzieht sich leider unserer Kenntnis. Die KassenSichV liegt gegenwärtig noch nicht vor.

Wir bitten daher um die Möglichkeit zur Stellungnahme, sobald eine endgültige Fassung vorliegt. Für unsere ursprünglichen Anregungen zur „Technischen Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“ verweisen wir auf die Ausführungen in der Stellungnahme S 05/16.

C. Technische Richtlinien und Schutzprofile

Wir weisen in diesem Zusammenhang erneut darauf hin, dass eine abschließende Beurteilung des Gesetzentwurfs nur unzureichend möglich ist, solange die technischen Richtlinien und Schutzprofile in Verbindung mit der endgültigen Fassung der KassenSichV nicht vorliegen.

Für ergänzende Erörterungen zu vorstehenden Überlegungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
RAin/StBin Sylvia Mein
(Leiterin der Steuerabteilung)

gez.
Annekathrin Wernsdorf, B.Sc.
(Referentin für Steuerrecht)

Der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) repräsentiert bundesweit rund 36.500 und damit über 60 % der selbstständig in eigener Kanzlei tätigen Berufsangehörigen. Er vertritt ihre Interessen im Berufsrecht, im Steuerrecht, der Rechnungslegung und dem Prüfungswesen. Die Berufsangehörigen sind als Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer und Berufsgesellschaften, in den uns angehörenden 16 regionalen Mitgliedsverbänden freiwillig zusammengeschlossen.

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND
HANDELSKAMMERTAG E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN
INDUSTRIE E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS E. V.
Mohrenstr. 20/21
10117 Berlin

BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN
ARBEITGEBERVERBÄNDE E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

BUNDESVERBAND DEUTSCHER
BANKEN E. V.
Burgstr. 28
10178 Berlin

GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN
VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT E. V.
Wilhelmstr. 43/43 G
10117 Berlin

HANDELSVERBAND DEUTSCHLAND
(HDE) E. V.
Am Weidendamm 1 A
10117 Berlin

BUNDESVERBAND GROSSHANDEL,
AUSSENHANDEL, DIENSTLEISTUNGEN E. V.
Am Weidendamm 1 A
10117 Berlin

Frau
Ingrid Arndt-Brauer, MdB
Vorsitzende des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Nur per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

13. Oktober 2016

Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,

gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, im Vorfeld der Sachverständigenanhörung eine schriftliche Stellungnahme zum Entwurf für ein Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen abzugeben.

Es ist richtig, dass sich Bund und Länder des Themas Steuerhinterziehung durch Kassemanipulationen annehmen. Die Spitzenverbände der deutschen gewerblichen Wirtschaft unterstützen nachhaltig das Ziel, Steuerhinterziehung mit Registrierkassen zu bekämpfen. Steuerhinterzieher verschaffen sich auf strafbare Weise finanzielle Vorteile zulasten des Fiskus und der steuerehrlichen Wettbewerber. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen scheinen uns grundsätzlich geeignet zu sein, die Erreichung der formulierten Ziele der

Sicherung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und des rechtsstaatlichen Erfordernisses des Steuervollzuges zu unterstützen. Positiv ist u. a., dass eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung vorgesehen ist, dass eine gesetzliche Vermutung der Richtigkeit der Kassenaufzeichnungen besteht, wenn eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung vorhanden ist und ordnungsgemäß genutzt wird. Dies ist ein für die Betroffenen wichtiger und bedeutsamer Beitrag zu einer verbesserten Rechtssicherheit im Rahmen von Betriebsprüfungen. Er fördert darüber hinaus auch die Akzeptanz für dieses Gesetz bei den Unternehmen.

Zu bedenken ist jedoch, dass mit den kostenaufwändigen Umrüstungsmaßnahmen und dem erhöhten bürokratischen Aufwand in erster Linie steuererliche Unternehmen belastet werden. Die im Gesetzesentwurf angegebenen Kostenschätzungen für die Wirtschaft halten wir für stark unterzeichnet. Der einmalige Umstellungsaufwand muss mit ca. 900 Mio. EUR und der jährliche Erfüllungsaufwand mit ca. 200 Mio. EUR beziffert werden. Die Kosten der Wirtschaft dürften damit ungefähr doppelt so hoch liegen wie im Gesetzentwurf angegeben. Daher ist das Gebot der Verhältnismäßigkeit sowohl im Hinblick auf die bürokratischen als auch auf die kostenmäßige Belastung unbedingt zu beachten. Wichtig für eine zielgenaue und damit verhältnismäßige Regelung ist, dass Unternehmen, bei denen kein fiskalisches Risiko besteht, von Aufrüstungsverpflichtungen verschont werden. Es sollte bereits im Gesetzgebungsverfahren sichergestellt werden, dass entsprechende Ausnahmen möglich sind. Ferner sollte zusätzliche Aufzeichnungsbürokratie vermieden werden. Diese Gefahr sehen wir zum einen durch die angestrebte Kodifizierung der Einzelaufzeichnungspflicht, die tendenziell wie eine Registrierkassenpflicht wirkt. Zum anderen halten wir die vorgesehene Erfassungspflicht für sogenannte „andere Vorgänge“ für deutlich bürokratieverschärfend.

Die Vorschläge des Bundesrats würden die bürokratischen Belastungen der Unternehmen, die durch den Regierungsentwurf ohnehin schon entstehen, nochmals erhöhen. Wir lehnen etwaige zusätzliche Anforderungen an die Kassennutzer mit Nachdruck ab. Das gilt auch für die vorgeschlagene Streichung der erweiterten Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2022. Die im Regierungsentwurf enthaltene besondere Anwendungsregelung zum Schutz von Kasseninvestitionen (Art. 2, § 30 Satz 3 EG AO-E) bis zum 31. Dezember 2022 ist dringend erforderlich und muss unbedingt beibehalten werden. Mit dieser erfolgt ein sachgerechter Interessenausgleich zwischen der politisch gewünschten zügigen Umsetzung der Pläne und dem wirtschaftlich schutzwürdigen Interesse der betroffenen Unternehmen.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere detaillierten Ausführungen zum Gesetzesentwurf in der beigefügten **Anlage**.

Mit freundlichen Grüßen

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND
HANDELSKAMMERTAG E. V.

Dr. Rainer Kambeck



BUNDESVERBAND
DER DEUTSCHEN INDUSTRIE E. V.

Berthold Welling



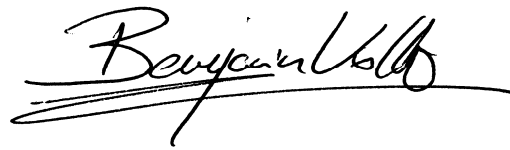
ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN
HANDWERKS E. V.

Carsten Rothbart



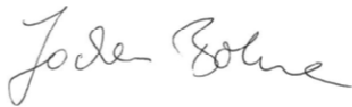
BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN
ARBEITGEBERVERBÄNDE E. V.

Benjamin Koller



HANDELSVERBAND DEUTSCHLAND
(HDE) E. V.

Jochen Bohne



BUNDESVERBAND GROSSHANDEL,
AUSSENHANDEL, DIENSTLEISTUNGEN E. V.

Michael Alber



BUNDESVERBAND DEUTSCHER
BANKEN E. V.

Joachim Dahm

Daniel Hoffmann



GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN
VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT E. V.

Till Hannig



I. **Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen**

Artikel 1

1. Zu § 146 Abs. 1 S. 1 AO-E: Einzelaufzeichnungspflicht

Die vorgesehene Neuregelung der Einzelaufzeichnungspflicht enthält eine Verschärfung der derzeitigen Aufzeichnungspflichten.

Das gilt zum einen für die Änderung des § 146 Abs. 1 S. 1 AO, wonach Buchungen und Aufzeichnungen einzeln vorzunehmen sind.

Der Grundsatz der Einzelaufzeichnungspflicht ergibt sich bereits aus den Grundsätzen der ordnungsmäßigen Buchführung (GoB) sowie der ständigen Rechtsprechung. Allerdings galt die Einzelaufzeichnungspflicht bisher unter dem Vorbehalt der Zumutbarkeit. Der Bundesfinanzhof lehnt eine Einzelaufzeichnungspflicht bei Verkauf von Waren von geringem Wert an eine Vielzahl von nicht bekannten Personen gegen Barzahlung aus Zumutbarkeitsgründen ab (BFH-Urteil v. 12.05.1966, BStBl III 1966, S. 372). In diesen Fällen ist auch eine summarische Erfassung und Ermittlung von Kasseneinnahmen durch die Verwendung von Kassenberichten möglich (sog. Offene Ladenkasse). Nach der vorgesehenen Regelung wäre dies nun nicht mehr möglich. Die Anerkennung von Ausnahmen von der Einzelaufzeichnungspflicht aus Zumutbarkeitsgründen sollte daher dringend in die Regelung aufgenommen werden. Anderenfalls liefe die Neuregelung in vielen Konstellationen faktisch auf eine Registrierkassenpflicht hinaus.

Sinnvoll wären zudem Klarstellungen – zumindest im Erlasswege – was unter „Waren von geringem Wert“ zu verstehen ist und inwieweit die Zumutbarkeitsausnahme auch in Branchen außerhalb des Einzelhandel gilt.

Zum anderen ergibt sich eine Verschärfung daraus, dass Kasseneinnahmen und Kassenausgaben künftig ausnahmslos täglich festzuhalten „sind“. Bisher war dies eine „Soll“-Vorschrift. Diese Verschärfung trifft auch Fälle, in denen überhaupt keine Bareinnahmen, sondern in barer Form ausschließlich gelegentliche Ausgaben getätigt werden. Es wäre danach ausnahmslos erforderlich, auch in diesen Fällen Barbelege (z. B. Bewirtungsbelege, Taxi-Quittungen) taggleich zu erfassen. Diese Belege

mehrere Tage im Portemonnaie mitzuführen, wäre ein Verstoß gegen die Ordnungsvorschriften für Aufzeichnungen. Dies kann nicht gewollt sein.

Petition:

Wir schlagen zur Sicherstellung einer Anerkennung von Ausnahmen aus Zumutbarkeitsgründen folgende ergänzende Formulierung des § 146 Abs. 1 AO-E vor: *"Die Pflicht zur Einzelaufzeichnung von Bargeschäften entfällt, soweit diese aus technischen, betriebswirtschaftlichen oder praktischen Gründen nicht zumutbar ist."*

Zudem sollte die Verschärfung der taggleichen Erfassung von Bareinnahmen und -ausgaben gestrichen werden.

Sollte eine solche Ergänzung der gesetzlichen Regelung nicht erfolgen, so wäre es hilfreich, wenn das BMF im Rahmen des Ausschussberichts gebeten wird, in einem BMF-Schreiben die überschießenden Tendenzen der Neuregelung auf ein vernünftiges Maß zu beschränken und weitere für die Praxis wichtige Konkretisierungen vorzunehmen.

2. Zu § 146 a Abs. 1 S. 1 AO-E i. V. m. § 1 KassenSichV: „elektronisches Aufzeichnungssystem“ sowie § 146a Abs. 3 AO-E (Verordnungsermächtigung)

Der Anwendungsbereich des § 146 a AO-E ergibt sich aus der Reichweite des äußerst unbestimmten Begriffs des „elektronischen Aufzeichnungssystems“. Was darunter zu verstehen ist, soll einer Verordnung überlassen werden, die das Bundesministerium der Finanzen mit Zustimmung des Bundesrats und im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie erlässt.

Damit wird die Bestimmung des Anwendungsbereichs in einem wesentlichen Punkt dem parlamentarischen Gesetzgeber entzogen. Steuerrecht ist Eingriffsrecht. Die in § 379 AO neu eingefügten Bußgeldtatbestände knüpfen an den Begriff des elektronischen Aufzeichnungssystems an. Rechtsstaatprinzip und Demokratiegebot verpflichten den Gesetzgeber, die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen **im Wesentlichen** selbst zu treffen und diese nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive zu überlassen (vgl. nur BVerfGE 83, 130, 142). Da-

her sollte der Begriff des elektronischen Aufzeichnungssystems in § 146 a Abs. 1 AO-E definiert werden.

Nach der Begründung zu § 1 des Referentenentwurfs einer „Technischen Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“ (S. 8) ist eine elektronische Registrierkasse „ein auf den Verkauf von Waren oder Dienstleistungen spezialisiertes Datenerfassungsgerät, das elektronische Aufzeichnungen zur Dokumentation von Einzelumsätzen zu erstellen hat“. Unter „Verkauf von Dienstleistungen“ könnte allerdings auch die Zurverfügungstellung von Bankautomaten gegen Abhebungsgebühr verstanden werden. Wir gehen davon aus, dass Geldautomaten nach der Zielrichtung des Gesetzesentwurfs nicht erfasst werden sollen. Zudem ist die Protokollierung der Transaktionen von Geldautomaten bereits in einem ca. 400-Seiten umfassenden „Regelwerk für das Deutsche Geldautomaten-System“ geregelt.

Petition:

Die Konkretisierung des Begriffs „elektronisches Aufzeichnungssystem“ sollte in der Abgabenordnung selbst, vorzugsweise in § 146 a Abs. 1 AO-E, definiert werden. In der Ausschussbegründung sollte klargestellt werden, dass Geldautomaten nicht erfasst sind.

3. Zu § 146 a Abs. 1 S. 1 AO-E: „andere Vorgänge“

Wer aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle oder andere Vorgänge mit Hilfe eines elektronischen Aufzeichnungssystems erfasst, hat zukünftig ein elektronisches Aufzeichnungssystem zu verwenden, das jeden aufzeichnungspflichtigen Geschäftsvorfall und anderen Vorgang einzeln, vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet aufzeichnet. Die Einbeziehung anderer Vorgänge lehnen wir mangels Bestimmtheit und wegen der daraus resultierenden gravierenden Ausdehnung der Aufzeichnungspflichten ab. Für die zusätzlich aufzuzeichnenden und in der Folge zu speichernden Datenmengen müssten mit den Grundsätzen zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) konforme und dementsprechend teure Speicherkapazitäten geschaffen werden. Hinzu kommt weiteres Konfliktpotenzial im Rahmen von Betriebsprüfungen, welches im Hinblick auf die vorgesehene Bußgeldbewehrung für Verstöße gegen Aufzeichnungspflichten in § 379 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AO an zusätzlicher

Bedeutung gewinnt. Bereits jetzt bestehen in der Praxis im Rahmen von Betriebsprüfungen höchst unterschiedliche Auffassungen zum Umfang der steuerrelevanten Daten im Sinne der GoBD. Die Praxis benötigt eine eingrenzende Klarstellung, welche Daten steuerrelevant und damit aufzuzeichnen sind, keinesfalls aber eine Ausweitung der Aufzeichnungspflichten.

Neben den in der Gesetzesbegründung beispielhaft genannten nicht abgeschlossenen Geschäftsvorfällen, Stornierungen, erstellten Angeboten und Trainingsbuchungen wären vom Wortlaut auch der Bedienername, Schubladenöffnungen, Bedienerstatistiken, aus nichtsteuerlichen Gründen erfasste warenwirtschaftliche Daten wie Chargennummern, Herkunft der Charge etc. erfasst. Auch hieran könnte zur Prüfung und Erprobung der vollständigen und richtigen Erfassung aller Geschäftsvorfälle ein Interesse der Finanzverwaltung bestehen. Das Speichern großer Mengen für die Besteuerung nicht erheblicher Daten würde die Überprüfung durch die Finanzverwaltung eher erschweren als erleichtern.

Petition:

Die Aufzeichnungspflicht für andere Vorgänge sollte gestrichen werden.

4. Zu § 146a Abs. 1 S. 2 AO-E: Verpflichtung zur technologischen Absicherung der Aufzeichnungen

§ 146 a Abs. 1 S. 2 AO-E verpflichtet flächendeckend alle Unternehmen mit elektronischen oder computergestützten Kassensystemen und Registrierkassen zu einer Aufrüstung mit einer zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung. Eine umfassende und unterschiedslose Nachrüstung von Kassensystemen wäre jedoch unverhältnismäßig. Unternehmen, bei denen – z. B. aufgrund vorhandener interner Revisionssysteme, geschlossener Verarbeitungsprozesse in den IT-Systemen, auf die Unternehmensorganisation angepasste Berechtigungskonzepte und Verteilung von Pflichten auf verschiedene Unternehmensbereiche bzw. externe Dienstleister – die befürchteten Kassenmanipulationen von vornherein ausgeschlossen sind, dürfen mangels fiskalischer Sinnhaftigkeit nicht mit Umrüstungsverpflichtungen belegt werden. Für die Akzeptanz der Gesetzesmaßnahme ist dies unabdingbar.

Die Anerkennung organisatorischer Gegebenheiten entspricht dem Grundgedanken der GoBD. Die GoBD akzeptieren ausdrücklich organisatorische Maßnahmen zur Si-

Herstellung der Unveränderbarkeit der Buchführungsdaten, vgl. Tz. 110 des BMF-Schreibens vom 14. November 2014.

Petition:

Um Unternehmen, die auf andere Weise sicherstellen, dass die befürchteten Manipulationen ausgeschlossen sind, vor einer unverhältnismäßigen Investition zu schützen, sollte der Finanzausschuss zumindest das BMF auffordern, im Erlasswege gesonderte Ausnahmeregelungen zu schaffen.

5. Zu § 146 b Abs. 1 AO-E: Kassen-Nachscha

Grundsätzlich erachten wir die in § 146 b AO-E vorgesehene Kassen-Nachscha als geeignetes Instrument, um die zeitnahe Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Kassenaufzeichnungen und der ordnungsgemäßen Übernahme der Kassenaufzeichnungen in die Buchführung zu ermöglichen.

Die Eingriffsintensität einer Kassen-Nachscha bei den Unternehmen unterscheidet sich jedoch deutlich von derjenigen im Rahmen einer Lohnsteuer- oder Umsatzsteuer-Nachscha. Die Kassen-Nachscha wird in der Regel während der Geschäftszeiten in den Verkaufsräumen, d. h. in Anwesenheit von Kunden, und nicht in den Büroräumen des Unternehmens bzw. denen des Steuerberaters stattfinden. Daher ist die Kassennachscha im Hinblick auf die reibungslose Fortsetzung des Kundenverkehrs und die Vermeidung von existenzgefährdenden Image-/Rufschäden mit Augenmaß durchzuführen. Insbesondere sollten alle technischen und tatsächlichen Möglichkeiten ausgenutzt werden, die eine Prüfungshandlung in den Geschäftsräumen zumindest verkürzen. Ferner sollte eine unangekündigte Kassen-Nachscha erst nach einer geeigneten Risikoanalyse stattfinden.

Bei Unternehmen, die die Kassendaten zentral speichern, sollte eine Kassennachscha in den Filialen nur im Ausnahmefall durchgeführt werden.

Petition:

Zumindest in die Ausschussbegründung sollte aufgenommen werden, dass eine Kassen-Nachscha erst nach einer geeigneten Risikoanalyse durchgeführt werden kann sowie im Hinblick auf die Intensität des Eingriffs mit Augenmaß durchzuführen ist. Insbesondere sollten alle technischen und tatsächlichen

Möglichkeiten ausgenutzt werden, die eine Prüfungshandlung in den Geschäftsräumen zumindest verkürzen.

6. Zu § 379 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AO-E: Ordnungswidrigkeit des Nichtverwendens eines elektronischen Aufzeichnungssystems

Zukünftig stellt die vorsätzliche oder leichtfertige Nichtverwendung eines in § 146 a Abs. 1 S. 1 AO-E genannten Systems eine Ordnungswidrigkeit dar, welche mit einer Geldbuße von bis zu 25.000 Euro geahndet werden kann.

Es fehlt an einer Klarstellung in der Gesetzesbegründung, dass unter § 379 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AO-E nicht die Fälle des ungewollten Ausfalls einer technischen zertifizierten Sicherheitseinrichtung fällt.

Auch sehen wir Probleme für den Fall, dass ein Zertifikat aufgrund einer erkannten Sicherheitslücke erlischt. Offen ist, wie der Nutzer einer betroffenen Kasse hiervon erfährt. Das müsste aber sichergestellt werden. Immerhin verstößt er ab diesem Zeitpunkt gegen § 146a AO-E mit der Folge, dass für seine Kassenaufzeichnungen die Beweiskraft nach § 158 AO in Frage steht und er den objektiven Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit gem. § 379 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AO-E erfüllt. Keinesfalls darf es darauf hinauslaufen, dass der Kassennutzer rechtlich oder faktisch verpflichtet ist, sich regelmäßig über den aktuellen Status der Zertifizierung seiner Kassentechnik auf der BSI-Webseite zu informieren.

Petition:

Der Fall eines Zertifikaterlöschens muss praxistauglich geregelt werden.

Artikel 2

7. Zu Art. 97 Änderungsgesetz zur Abgabenordnung, § 30 EG-AO-E: Erstanwendungszeitpunkt

Die im Regierungsentwurf enthaltene erweiterte Anwendungsregelung zum Schutz von Kasseninvestitionen (Art. 2, § 30 Satz 3 EG AO-E) bis zum 31. Dezember 2022 ist dringend erforderlich und muss unbedingt beibehalten werden. Zahlreiche Unternehmen haben entweder aufgrund des BMF-Schreibens vom 26. November 2010

(Az. IV A 4 – S 0316/08/10004-07) bereits eine Kasse nach dem 26. November 2010 angeschafft oder sie machen von der darin enthaltenen Nichtbeanstandungsregelung Gebrauch und verwenden noch alte Kassen, die sie bis zum 31. Dezember 2016 durch Neuanschaffungen ersetzen müssen. Seit spätestens Dezember 2014 wurde die Einführung eines Konzeptes zur Bekämpfung von Manipulationen von Buchführungs- und Kassendaten, damals in Form des sog. INSIKA-Verfahren, intensiv diskutiert. Aufgrund dieser im Raum stehenden Änderungen haben viele Unternehmen sinnvollerweise die anstehenden Investitionen bis zum Ende der Nichtbeanstandungsregelung aufgeschoben. Denn es wurde davon ausgegangen, dass die notwendigen Informationen bis Ende 2016 vorliegen würden. Diese unternehmerisch richtigen Entscheidungen unter Ausschöpfung einer von der Finanzverwaltung zugestandenen Nichtbeanstandungsregelung darf den Unternehmen nicht negativ entgegengehalten werden. Aktuell ist darüber hinaus weiterhin unklar, welche Voraussetzungen elektronische und computergestützte Kassensysteme oder Registrierkassen zukünftig erfüllen müssen.

Es ist nicht auszuschließen, dass Kassen angeschafft wurden bzw. werden, die dann im Nachgang wegen fehlender Aufrüstbarkeit innerhalb von nur zwei Jahren ersetzt werden müssten. Zu bedenken ist dabei, dass auch in Fällen einer theoretischen Aufrüstbarkeit diese wirtschaftlich nicht sinnvoll sein kann und gerade kleinere Betriebe in nicht vertretbarer Weise besonders belastet würden. Zudem benötigen die jeweiligen Kassenhersteller gerade für die Altsysteme eine gewisse Zeit, um die Sicherheitskomponenten zu entwickeln, zu integrieren und zertifizieren zu lassen. Hierfür ist die Beibehaltung der besonderen Anwendungsregelung zwingend erforderlich.

Der Regierungsentwurf bietet einen sachgerechten Interessenausgleich zwischen der politisch gewünschten zügigen Umsetzung der Pläne und dem wirtschaftlich schutzwürdigen Interesse der betroffenen Unternehmen.

Die erweiterte Übergangsregelung enthält allerdings eine Regelungslücke für diejenigen Fälle, in denen die Registrierkasse im begünstigten Zeitraum „nach dem 25. November 2010 und vor dem 1. Januar 2020“ nicht angeschafft, sondern aufgerüstet worden sind. Auch diese Fälle verdienen aber Investitionsschutz. Insoweit sollte die Übergangsregelung ergänzt werden.

Die vorzunehmende Investition zur Anpassung an den neuen Standard kann in Abhängigkeit von den eingesetzten Kassensystemen und Registrierkassen eine mehr

oder weniger große wirtschaftliche Belastung darstellen. Daher sollte geprüft werden, ob den Unternehmen zur Kompensation des Mehraufwands ein finanzieller Ausgleich in den Fällen gewährt werden kann, in denen diese sich vor 2020 freiwillig für eine Neuinvestition entscheiden und hierdurch vorfristig bisher konforme Kassensysteme ersetzen. Dadurch würde auch ein Anreiz gesetzt, bereits vor Ablauf der Übergangsfrist in eine neue oder nachgerüstete Kasse zu investieren.

Petition:

Die erweiterte Anwendungsregelung zum Schutz bereits getätigter Kasseninvestitionen ist dringend erforderlich und muss unbedingt beibehalten werden. Ferner sollte diese nicht nur für neu angeschaffte, sondern auch für aufgerüstete Kassen gelten.

Es sollte geprüft werden, ob den Unternehmen zur Kompensation des Mehraufwands ein finanzieller Ausgleich gewährt wird, wenn diese sich vor Ablauf des Übergangszeitraums freiwillig für eine Neuinvestition bzw. Aufrüstung entscheiden.

II. Zur Stellungnahme des Bundesrats

1. Einfügung eines alternativen Sicherheitskonzepts

Der Bundesrat schlägt die Einfügung eines alternativen Sicherheitskonzepts vor. Im Begründungsteil erwähnt der Bundesrat auch dessen Bestandteile, nämlich eine Belegerteilungspflicht, eine zentrale Registrierung der Sicherheitskomponenten und die Nutzung von standardisierten Signaturerstellungseinheiten.

Zunächst einmal möchten wir darauf hinweisen, dass das Hamburger Konzept im Taxenbereich auf einer verstärkten Aufsicht durch die Behörden, den Versand der Taxameter-Daten an einen zentralen Server, der Signierung der Daten und einem erheblichen Eigeninteresse der Unternehmer, die eigenen Angestellten zu kontrollieren, beruht. Den dortigen Erfolg allein der Signierung der Daten zuzuschreiben, wäre eine unzutreffende Schlussfolgerung.

Sofern es dem Bundesrat darum geht, eine **Technologie auf Basis von Signaturerstellungseinheiten** einzuführen, ist nicht einsichtig, was hier gesetzestechisch verlangt wird. Es wird einhellig davon ausgegangen, dass die sog. INSIKA-Technik nach einer erforderlichen Weiterentwicklung eine Zertifizierung als technische Sicherheitseinrichtung erhalten würde, so dass diese durch den Regierungsentwurf umfasst sein wird. Die gesetzliche Anerkennung von Signaturerstellungseinheiten ohne Zertifizierung würden wir kritisch sehen.

Wichtig wäre aus unserer Sicht, dass die hier offensichtlich als Vorbild dienende INSIKA-Technologie keinen faktischen Markteinführungsvorteil gegenüber anderen sich noch entwickelnden Technologien erhält. Insofern lehnen wir die vom Bundesrat vorgeschlagene Streichung der erweiterten Übergangsfrist bis Ende 2022 ab, da dies die Durchsetzung der smartcardbasierten Signaturtechnologie faktisch begünstigt. Der Bundesrat verweist darauf, dass heutige Kassen nachrüstbar seien, so dass für die erweiterte Übergangsfrist keine Notwendigkeit bestehe. Es mag zwar sein, dass viele der heutigen Kassen theoretisch nachgerüstet werden können. Die Nachrüstung kann aber nur erfolgen mit der Technologie, die gerade am Markt verfügbar ist und der jeweilige Kassenhersteller deshalb anbieten kann. Nach Veröffentlichung des Gesetzes und etwaiger Anwendungserlasse benötigen Softwarehersteller zunächst Zeit für die Entwicklung und Programmierung evtl. notwendiger Anpassungen. Hierfür sind ca. zwei Jahre zu planen. Auch zentrale Lösungen auf Basis der INSIKA-Technologie zur

Einbindung in Kassennetzwerke müssten erst noch entwickelt werden. Die derzeit schon verfügbaren lokalen Smartcard-Lösungen sind für den Einsatz in größeren Einheiten nur aufwendig implementierbar. Es trifft deshalb das Argument auch nur bedingt zu, dass mit Verweis auf die INSIKA-Technologie Lösungen quasi fertig zur Verfügung ständen. Hinzu kommt noch die Zeit für die Zertifizierung beim BSI und die Umrüstung der einzelnen Kassen.

Würde die erweiterte Übergangsfrist gestrichen, würden im Zweifel faktisch sämtliche Kassenhersteller gezwungen, lokal zu implementierende INSIKA bzw. INSIKA-ähnliche Technologien einzusetzen, da diese vermutlich am schnellsten umgesetzt werden kann. Unternehmen mit vielen Kassenterminals würden unverhältnismäßig belastet, da ihnen die Zeit genommen würde, zentrale Lösungen zu entwickeln bzw. entwickeln zu lassen.

Eine **Belegerteilungspflicht** würde viele Unternehmen belastend treffen. Bestrebungen von Unternehmen, auf den Ausdruck – vom Kunden nicht gewünschter – Kassenbons zu verzichten, würden konterkariert. Da Kunden an Kassenbons häufig kein Interesse haben, würde eine Belegerteilungspflicht faktisch dazu verpflichten, Papierabfall zu erzeugen. Die Fragwürdigkeit des Belegausdrucks wird gerade bei Kleinstbeträgen besonders augenfällig. Insofern lehnen wir die Einführung einer allgemeinen Belegerteilungspflicht ab. Stattdessen sollte auf eine Pflicht zur Belegerteilung auf Anforderung des Kunden gesetzt werden

Die vom Bundesrat vorgeschlagene **zentrale Registrierung** der Sicherheitskomponenten erzeugt je nach Ausgestaltung mehr oder weniger Registrierungsaufwand. Die Befürchtungen, dass ohne die Registrierung der Sicherheitskomponenten "Zweitkassen" verwendet werden und damit die Bekämpfung des Steuerbetrugs nicht wirksam erfolgen kann, sehen wir darüber hinaus in der Generalität als unbegründet an. Diesem Phänomen kann die Finanzverwaltung auch mit Testkäufen und unangemeldeten Kassennachschauen begegnen.

2. Einfach überprüfbare Merkmale zur Kennzeichnung der Belege (Prüfbitte)

Der Bundesrat weist unter 2. darauf hin, dass die Kassen-Nachschau im Interesse der betroffenen Unternehmen als auch der Finanzverwaltung keinen unangemessenen Zeitaufwand auslösen darf. Um diesen zu vermeiden, hält der Bundesrat einfach überprüfbare Merkmale zur Kennzeichnung der Belege für erforderlich.

Wir halten derartige Prüfmerkmale für eine denkbare Variante zur schnellen Überprüfung der Legitimität von Kassensbons, sofern damit den Geschäftsablauf störende Kassennachschauen vermieden werden können. Allerdings müssen (zumindest auch) Prüfmerkmale zugelassen werden, die an die Druckerleistung keine hohen Anforderungen stellen, wie dies etwa für Ziffernfolgen der Fall ist. Wäre etwa ein QR-Code verpflichtend, würden viele Unternehmer gezwungen, sich neue Drucker anzuschaffen. Wenn ein Unternehmen entsprechende Bons generiert, sollte es allerdings auch davon ausgehen können, dass es ohne weitere Anhaltspunkte für Manipulationen nicht mit einer Kassennachschau belastet wird. Eine Auslesbarkeit der Signatur durch jedermann lehnen wir ab. Die Wirksamkeitsprüfung ist eine originäre Aufgabe der Finanzverwaltung, die nicht auf die Kundenbeziehung ausgelagert werden darf.

3. Keine Ausweitung des Anwendungsbereichs der vorgesehenen Sicherungsmaßnahmen auf alle kassenähnliche Systeme

Der Bundesrat hat weiterhin in seinem Beschluss gebeten, die vorgesehenen Sicherungsverfahren auch für alle kassenähnlichen Systeme, z. B. Taxameter, Wegstreckenzähler, Geldspielgeräte, Waagen mit Registrierkassenfunktion, einzuführen. Eine Einbeziehung aller kassenähnlichen Systeme in den Anwendungsbereich der geplanten Sicherungsverfahren halten die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft für unverhältnismäßig. Sie sprechen sich vielmehr dafür aus, den Anwendungsbereich der elektronischen Aufzeichnungssysteme einzugrenzen. Bereits heute unterliegen viele kassenähnliche Systeme besonderen Sicherungsregelungen, die die Eindämmung von Manipulationen unterstützen.

Beispiel: Warenautomaten:

Über Zigarettenautomaten werden aktuell ausschließlich in Deutschland versteuerte Tabakwaren an erwachsene Konsumenten nach vorheriger Altersprüfung gemäß § 10 Jugendschutzgesetz verkauft. Europarechtliche sowie national bindende Vorgaben erstrecken sich hierbei beispielsweise auf das Verfahren des Inverkehrbringens, die Definition und Besteuerung der Tabakwaren, die Verwendung von Steuerzeichen, die Festlegung des Verkaufspreises durch die Hersteller und die Verpflichtung des Handels, weder über noch unter dem Banderolenpreis Tabakwaren abzugeben. Auf dem deutschen Markt können folglich Zigaretten nur legal gebracht werden, deren Verpackungen mit einem deutschen Steuerzeichen versehen sind. Das Steuerzeichen garantiert die staatliche Kontrolle über die Besteuerung der Tabakwaren und

das Mengengerüst der in den freien Verkehr zu überführenden Tabakwaren. Die Mengen der ausgelieferten Tabakprodukte sowie die jeweiligen Versender und Empfänger mit Namen, Adresse, Steuernummer, Ansprechpartner, usw. sind somit aktuell genau und nachvollziehbar dokumentiert. Im Tabakwaren-Großhandel sowie den Automatenaufstellbetrieben sind die Wareneinkaufs- und Warenauslieferungsmengen somit schon heute auch für ertrag- und umsatzsteuerliche Zwecke verprobbar. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung auch auf eine Kleine Anfrage herausgestellt, dass der legale Tabakwarenhandel in Deutschland auf Grund des deutschen Steuerzeichensystems aus steuerrechtlicher Sicht bereits heute hinreichend überwacht wird (s. Kleine Anfrage der Abgeordneten Renate Künast, Lisa Paus, Nicole Maisch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Bekämpfung des Zigaretenschmuggels zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher und zur Vermeidung von Terrorismusfinanzierung“, Bundestagsdrucksache 18/7298).

Beispiel: Geldspielgeräte:

Mit der Einbeziehung von gewerblich betriebenen Geldspielgeräte in die vorgesehenen Sicherungsverfahren würden mehr als 270.000 in Deutschland am Markt befindlichen Geräte weiteren Sicherungsverfahren unterworfen, obwohl diese bereits in der Verordnung über Spielgeräte und anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung –SpielV- in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 [BGBl. I S. 280]) engmaschig geregelt sind. Bereits heute wird sichergestellt, dass alle Umsätze an Geldspielgeräten als „Geschäftsvorfälle“ umfassend gespeichert werden. Jede Kassierung muss aufgezeichnet und die Aufzeichnungen müssen zu Prüfungszwecken für die Finanzverwaltung aufbewahrt werden. Zudem wird jede Bauart eines Geldspielgerätes von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) gemäß §§ 11 ff. SpielV genau überprüft, bevor die Geräte in Verkehr gebracht werden dürfen. Die Hersteller von Geldspielgeräten sind verpflichtet (§ 12, Absatz 3 SpielV), bei der PTB mit dem Antrag auf Zulassung eines Geldspielgerätes ein Gutachten einer vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik anerkannten oder gleichwertigen Prüfstelle darüber vorzulegen, dass das von ihnen zur Prüfung eingereichte Geldspielgerät gemäß § 13 Nummer 11 SpielV gegen Veränderungen gesichert gebaut ist. Infolgedessen ist ein „Nichteingeben von Geschäftsvorfällen“ schlichtweg in diesem Wirtschaftszweig nicht denkbar.

Bei einer Ausweitung des Anwendungsbereichs auf derartige Geräte müssten diese kostenträchtig aufgerüstet werden ohne dass damit ein Mehrwert für den Fiskus einherginge.

Petitur:

Von der Ausweitung des Anwendungsbereichs der vorgesehenen Sicherungsmaßnahmen auf alle kassenähnlichen Systeme sollte Abstand genommen werden. Eine Einbeziehung von Geräten, deren Nichtmanipulierbarkeit bereits aufgrund anderer Vorschriften sichergestellt ist, wäre unverhältnismäßig.

III. Weiterer wichtiger Regelungsbedarf aus Sicht der Wirtschaft**1. Szenario für Ausfall des Sicherheitsmoduls ungeklärt**

Es fehlen Regelungen für den Fall, dass das Sicherheitsmodul ausfällt. Der Unternehmer muss in der Lage sein, die Registrierkasse während des Reparaturzeitraums weiter zu verwenden. Anderenfalls wären Unternehmer mit nur einer Registrierkasse im Ladenlokal gezwungen, eine Ersatzkasse vorzuhalten.

Petitur:

Der Fall des Ausfalls des Sicherheitsmoduls sollte praxistauglich dahingehend geregelt werden, dass eine Weiterbenutzung während der Zeit des Ausfalls ohne Verstoß gegen § 146 a AO möglich ist.

2. Bürokratiekostenschätzungen/One in, one out-Regel

Ausweislich der Gesetzesbegründung wird davon ausgegangen, dass für die Wirtschaft ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 470 Mio. Euro für die Neuanschaffung und Umstellung der Geräte sowie jährlicher laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 106 Mio. Euro für die Kosten der Zertifizierung, Personalkosten für die Mitwirkung bei der Kassen-Nachschaue sowie laufende Kosten für die Wartung und Support entstehen werden.

Wir halten die vorgelegte Bürokratiekostenschätzung für nicht belastbar und erachten die bezifferten Kosten für deutlich zu niedrig. Sowohl beim einmaligen als auch beim laufenden Erfüllungsaufwand ist mit den doppelten Kosten zu rechnen. Dies hat beim laufenden Erfüllungsaufwand Auswirkungen auf die Kompensationsverpflichtung des BMF (One in, one out-Regel).

Der **einmalige Erfüllungsaufwand** liegt statt 470 Mio. Euro schätzungsweise bei rund 910 Mio. Euro.

Im Einzelnen:

- Es ist unrealistisch, dass 50 % der neu anzuschaffenden Geräte "sowieso" ausgetauscht würden. Wir nehmen an, dass bei einer Lebensdauer von sieben bis acht Jahren maximal 20 Prozent der Geräte sowieso ausgetauscht würden. Es verbleiben von 411.000 Geräten rund 330.000 Geräte, die aufgrund des Gesetzes ausgetauscht werden. Bei Kosten von 2.000,00 Euro pro Gerät ergibt dies 660 Mio. Euro (statt 405 Mio. Euro).
- Im Gesetzentwurf wird für die Beschaffung und Installation der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung ein durchschnittlicher Lohnsatz der Wirtschaft auf mittlerem Qualifikationsniveau von 30,90 Euro/pro Stunde angenommen. Als Zeitaufwand werden 30 Minuten angesetzt, wodurch sich ein einmaliger Personalaufwand von etwa 26 Mio. Euro ergibt. Ein Stundensatz von 30,90 Euro für einen EDV-Dienstleister ist unrealistisch. Die meisten betroffenen Unternehmen müssen auf externe Dienstleister zurückgreifen. Die am Markt üblichen Stundensätze liegen bei 120 bis 150 Euro. Auch intern wird die Stunde für einen IT-Experten mit höheren Lohnkosten berechnet. Die Annahme von einer halben Stunde ist ebenfalls unrealistisch, sobald ein Unternehmen mehr als eine Kasse hat, die miteinander verbunden sind. Bei moderaten Lohnkosten von 80 Euro und Zeitkosten von einer Stunde ergibt sich die fünffache Summe: 1,7 Mio. Umrüstungen x 80 Euro x 1 Stunde = 136 Mio. Euro (statt 26 Mio. Euro).
- Der Preis einer zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung wird mit 10,00 Euro pro Einheit angesetzt. Alle uns bekannten Schätzungen gehen von einem höheren Wert aus. Dabei sind die Zertifizierungskosten der Anbieter einzuberechnen. Realistisch ist ein Stückpreis von ca. 50,00 Euro. Bei 1,7 Mio. umzurüstende Kassen und Kosten von 50,00 Euro pro Sicherheitseinrichtung ergibt dies 85 Mio. Euro statt 17 Mio. Euro.
- Bei der Schätzung des einmaligen Erfüllungsaufwandes fehlen die Kosten für die Schulung der Mitarbeiter: pro Kasse 30 Minuten Schulung ergibt bei insgesamt 2,1 Mio. Kassen und durchschnittlichen Lohnkosten von 30,90 Euro eine zusätzliche Summe von 32 Mio Euro.

Der **laufende Erfüllungsaufwand** liegt statt bei 106 Mio. Euro schätzungsweise bei rund 212 Mio. Euro.

Im Einzelnen:

- Für Wartung und Support (z. B. Update der Kassensoftware) der Kasse wird im Gesetzentwurf ein Betrag von 50,00 Euro je Kasse und Jahr angesetzt. Bei einer Anzahl von 2,1 Mio. Geräten ergeben sich jährliche Kosten in Höhe von 105 Mio. Euro für die Wirtschaft. Die größeren Unternehmen rechnen nach unseren Recherchen jedoch mit 200 Euro pro Kasse für den Support. Selbst wenn die Kosten bei kleineren Unternehmen niedriger liegen, sind durchschnittliche Kosten von 100,00 Euro realistisch. Bei 2,1 Mio. Kassen ergibt das 210 Mio. Euro.
- Es werden 30 Minuten je Unternehmen und Kassen-Nachschaue angesetzt; da nicht jedes Unternehmen kontrolliert wird, wurde das prozentuale Vorkommen an Außenprüfungen von 2,4 % aller Unternehmen auf die Kassen-Nachschaue übertragen. Eine Kassennachschaue, bei der der Finanzbeamte weniger Zeit als eine Stunde im Betrieb verbringt, ist kaum vorstellbar. Häufig werden mehr als ein Geschäftsführer/Mitarbeiter bei der Nachschaue beteiligt sein. Wir nehmen deshalb an, dass eine Nachschaue 60 Minuten Zeit braucht und zwei Personen im Betrieb dafür abgestellt sind, für die jeweils Lohnkosten von durchschnittlich 60,00 Euro pro Stunde anfallen. Bei 2,4 % von 730.000 betroffenen Unternehmen (17.500) und jeweils anfallenden Lohnkosten von 120,00 Euro ergibt dies 2,1 Mio. Euro (statt 343.000,00 Euro).

IV. Einführung einer allgemeinen Registrierkassenpflicht

Im Rahmen der ersten Lesung des Bundestags am 22. September 2016 wurde die Einführung einer allgemeinen Registrierkassenpflicht diskutiert. Diese sollte mit einer Ausnahme versehen werden, die an die Überschreitung der Umsatzgrenze von 17.500,00 Euro anknüpft.

Gegen die Einführung einer allgemeinen Registrierkassenpflicht sprechen vor allem die Schwierigkeiten, aus Verhältnismäßigkeitsgründen gebotene, aber zielgenaue Ausnahmen zu formulieren. Erfahrungen aus Österreich zeigen, dass mit der Einführung einer allgemeinen Registrierkassenpflicht immense Abgrenzungsschwierigkeiten

einhergehen und es waren in der Folge bereits mehrfache Nachjustierungen der ursprünglichen Ausnahmen erforderlich. Keinesfalls sollte eine Verknüpfung von Ausnahmen mit der Überschreitung der 17.500,00-Euro-Grenze erfolgen, da hierdurch bereits bestehende Wettbewerbsverzerrungen sowie weitere gesamtwirtschaftlich unerwünschte Nebeneffekte vertieft würden.

Petition:

Von der Einführung einer allgemeinen Registrierkassenpflicht sollte weiterhin Abstand genommen werden.

StOAR Diekmann
 Oberfinanzdirektion Niedersachsen/Abteilung Steuer
 Betriebsprüfungsreferat-St 122

Oldenburg, 13. Oktober 2016

**An die Vorsitzende
 des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages
 Frau MdB Ingrid Arndt-Brauer
 Platz der Republik
 11011 Berlin**

Überlegungen zum Gesetzesentwurf BT-Drs. 18/9535 – Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen

Einladungsschreiben vom 4. Oktober 2016 - PA 7 - 18/9535, 18/7879

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,

ich bin Ihrer Bitte gern nachgekommen, zum Gesetzesentwurf Stellung zu beziehen.

1. Derzeitige Situation und Vorüberlegungen aus Sicht der Prüfungspraxis

In Niedersachsen werden bei durchgeführten Außenprüfungen in der Bargeldbranche Daten dahingehend erhoben, ob eine PC-Kasse, eine elektronische Registrierkasse (mit Angaben zum Hersteller) oder kein Kassensystem eingesetzt wurde. Der Abgleich mit den vorhandenen Betrieben erlaubt eine Schätzung der vom Gesetzesentwurf betroffenen Unternehmen. Die Hochrechnung auf die im Bund wirtschaftlich aktiven Unternehmen ergibt sich aus nachstehender Tabelle:

| | geschätzte Zahlen Bund |
|--|------------------------|
| alle Betriebe | 7.920.000 |
| Betriebe mit elektronischer Registrierkasse | 450.000 |
| Betriebe mit PC-Kasse | 400.000 |
| Betriebe ohne Kassensystem (Offene Ladenkasse) | 1.500.000 |

Knapp 30 % aller wirtschaftlich aktiven Betriebe sind der Barzahlungsbranche zuzurechnen.

Es ist nicht bekannt, wie viele Kassen je Betrieb eingesetzt werden. Der Normenkontrollrat geht davon aus, dass 411.000 Geräte auszutauschen sind und 1,7 Millionen Kassensysteme auf die Anforderungen der Gesetzesänderung umgerüstet werden können¹.

¹ sh. Anlage 2 zur Drucksache 18/9535, Seite 28

Aus heutiger Sicht begünstigte das BMF-Schreiben vom 9.1.1996 – BStBl 1996, I S. 34 – (alte Kassenrichtlinie) steuerunehrliche Unternehmer, weil ein Tagesendsummenbon leicht manipuliert werden konnte und die Einzeldaten nicht aufbewahrt wurden. Dieses Schreibens wurde durch die neue Kassenrichtlinie, BMF-Schreiben vom 26.11.2010, aufgehoben. Allerdings dürfen Unternehmer ohne aufrüstbare Kasse diese noch bis zum 31.12.2016 einsetzen. Die betroffenen Unternehmen könnten sich entscheiden, ab 1.1.2017 überhaupt keine Kasse einzusetzen, müssten dann jedoch grundsätzlich Einzelaufzeichnungen für jeden Geschäftsvorfall händisch führen (insbesondere bei Geschäftsvorfällen mit unterschiedlichen Steuersätzen). Zielführender für diese Unternehmen wäre jedoch, eine Kasse anzuschaffen, welche den gesetzlichen Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit der Kassenbuchführung entspricht. Neben der Aufzeichnung der Einzeldaten muss das System zudem einen Nachweis der Vollständigkeit erbringen. Im Prüfungsfalle muss das Journal exportierbar und der Gesamtdatenbestand innerhalb angemessener Zeit maschinell auswert- und prüfbar sein.

Leider wird das BMF-Schreiben vom 26.11.2010 aus Unkenntnis oder beabsichtigt nur unzureichend umgesetzt. Die bundesweite Umfrage eines Fachverbandes bei seinen Mitgliedsunternehmen Anfang 2015 ergab, dass 31 % der Unternehmen nicht wussten, ob ihr Kassensystem der alten oder neuen Kassenrichtlinie zuzuordnen sei. Und über 32% der Unternehmen gingen davon aus, dass ihre Kasse keine Einzeldaten speichern könne.

Im Jahre 2002 wurde die Abgabenordnung dahingehend geändert, dass im Falle einer Außenprüfung ein Zugriffsrecht auf steuerlich relevante Daten besteht. Eine solche digitale Prüfung ist bei der Bargeldbranche in den allermeisten Fällen nicht durchführbar, weil

- zumeist keine Einzeldaten vorliegen oder
- Daten vorliegen, aber ein Export nicht möglich ist oder
- die Einzeldaten nicht die Gewähr der Vollständigkeit bieten (bisher haben nur wenige Hersteller systembezogene eigene Sicherheitslösungen entwickelt).

Diese Fälle führen oftmals zu Hinzuschätzungen. Umgekehrt kann ein steuerlicher Unternehmer kaum nachweisen, dass alle Geschäftsvorfälle tatsächlich einbonniert wurden, weil das Kassensystem ihn in der elektronischen Protokollierung nicht oder unzureichend unterstützt.

Der derzeit fehlende technische Rahmen, wie und mit welchen Sicherheitsstandards die elektronischen Einzeldaten zu speichern sind, ist Ursache für sehr zeitaufwändige Abstimmungen im Falle einer Außenprüfung mit allen Verfahrensbeteiligten. Für die Prüfungspraxis, aber auch für die

Unternehmen der Bargeldbranche, Steuerberater und IT-Dienstleister wäre eine technische Richtlinie hilfreich, damit Rechts- und Planungssicherheit für die Zukunft erreicht werden kann.

Im folgenden Einzelfall soll illustriert werden, dass allein die Abspeicherung der Einzeldaten keine Sicherheit bietet. Der gastronomische Betrieb erklärte Jahresumsätze in Höhe von 600.000 Euro bis zu 1.800.000 Euro. Der Prüfer erhielt elektronische Einzeldaten, die für sich unauffällig waren. Aufgrund kleinerer Plausibilitätsmängel wurde intensiver recherchiert und es ergaben sich Auffälligkeiten, die auf eine Datenmanipulation schließen ließ. Die Durchsuchung der Steuerfahndung ergab, dass Einzelfalllöschungen nach Zufallsprinzip erfolgten. Das PC-Kassenprogramm ermöglichte eine Umsatzmanipulation durch Prozentvorgabe mittels eines elektronischen „Schiebereglers“. Eine vollständige Rekonstruktion der tatsächlich im Kassensystem erfassten Daten war nicht mehr möglich. Die Hinzuschätzung des Finanzamts wurde schließlich finanzgerichtlich überprüft. Das Finanzgericht bestätigte die Schätzungsbefugnis der Finanzbehörde aufgrund der nachgewiesenen Manipulation und ging von Schwarzerlösen in Höhe von 3,2 Millionen Euro aus.

Solche Feststellungen bei Barzahlungsbetrieben sind keine Seltenheit (Verkürzung zwischen 30 und 50 % der tatsächlichen Erlöse).

Insoweit ist es aus Sicht der Prüfungspraxis erforderlich, dass das künftige Gesetz bei vorhandenem Kassensystem eine Einbonnierungspflicht vorsieht und der Geschäftsvorfall sofort signiert und „festgeschrieben“ wird. Zudem sollte das technische Sicherheitskonzept durch eine Standardisierung der Datenstruktur eine schnellere Prüfung dieser Daten im Interesse aller Verfahrensbeteiligten ermöglichen. Derzeit dauern Prüfungen der Bargeldbetriebe nahezu 2 Wochen. Werden die Daten verlässlich und leicht nachprüfbar sein, ist eine radikale Verkürzung der Prüfungsdauer vorstellbar.

2. Gesetzesentwurf 18/9535

2.1 Klarstellung der Einzelaufzeichnungspflicht im § 146 Absatz 1 AO:

Die Änderung ist überfällig und wird befürwortet.

2.2 § 146a Abs. 1 bis 3 AO - Entwurf:

Der Entwurf enthält die Ordnungsvorschriften für eine Sicherheitseinrichtung und eine Verordnungsermächtigung. Die Konkretisierung der allgemeinen Anforderungen durch das Bundesamt für Sicherheitstechnik ist bislang nicht erfolgt (zumindest nicht veröffentlicht). Aus Sicht der Prüfungspraxis muss die Erarbeitung der Anforderungen an das Sicherheitsmodul, das Speichermedium und

die einheitliche digitale Schnittstelle möglichst zeitnah und in Zusammenarbeit mit Herstellern, Verbänden und Vertretern der Landesfinanzverwaltung erfolgen.

2.3 Zu den bisherigen Kritikpunkten nehme ich wie folgt Stellung:

- **Fehlende Registrierkassenpflicht:** Grundsätzlich ist die Forderung nach einer allgemeinen Registrierkassenpflicht systemgerecht und würde eine „2-Klassen-Sicherheit“ verhindern. Das Beispiel Österreich zeigt, dass in Einzelfällen erhebliche branchenbezogenen Durchsetzungsschwierigkeiten vorprogrammiert sind.
- **Fehlende Belegerteilungspflicht:** Wichtig ist zunächst, dass im vorhandenen Kassensystem einbonniert wird. Die abgeschlossene Erfassung wird für den Kunden nur dadurch erkennbar, dass sichtbar ein Bon erzeugt wird. Ohne Einbonnierung wird dem Kunden durch das Fehlen eines maschinell erzeugten Belegs die nicht ordnungsgemäße Erfassung offenbar. Für den Unternehmer entsteht hierdurch ein unkalkulierbares Entdeckungsrisiko. Vorstellbar wäre, dass bestimmte Betriebe mit hochwertigen unternehmensinternen Sicherheitssystemen eine Befreiung von der Bonerteilungspflicht beantragen können.
- **Die Sicherheitslösung beschränkt sich auf Betriebe mit einem Kassensystem:** Eine Erweiterung auf Unternehmen mit anderen Erlöserfassungssystemen wäre systemgerecht. Allerdings wird es in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit für den Gesetzesentwurf kaum möglich sein, auch für solche Systeme außerhalb der Kassenwelt die technischen Anforderungen in einer technischen Richtlinie zu beschreiben. Für Taxameter bestehen bereits Lösungen in der Praxis (Hamburger Modell mit weit über 2.000 Taxifahrzeugen). Ich habe erhebliche Zweifel, ob die Ausdehnung auf andere Branchen mit Erlöserfassungssystemen (wie z. B. Warenautomaten) derzeit zielführend ist, weil hierdurch die überfällige gesetzliche Lösung gefährdet wird.
- **Auch andere Vorgänge sind aufzuzeichnen:** Der Wille, die vollständigen Geschäftsvorfälle zu erfassen, ist zu begrüßen. Es ist jedoch nach meiner Auffassung sehr ambitioniert, dass bei einigen Hundert unterschiedlichen Kassensystemen solche Aufzeichnungen einer jeden Tastaturbetätigung strukturiert zu speichern sind bzw. diese überhaupt zu prüfaren Journaldaten führen. Zunächst müssten die Geschäftsvorfälle und Umkehrung der Geschäftsvorfälle von den sonstigen Vorgängen getrennt werden. Zudem müssen diese Daten signiert werden. Die zu kontrollierende Datenmenge würde im Verhältnis zu händel-

baren Daten der reinen Geschäftsvorfälle exorbitant ansteigen. Es muss berücksichtigt werden, dass gerade im PC-Kassenbereich, die Geräte auch für Aufzeichnungen nach dem Mindestlohngesetz oder die Warenwirtschaft eingesetzt werden.

Ältere, leistungsschwächere Geräte können u. U. solche Protokollierungen nicht zeitgerecht verarbeiten bzw. liefern bei Nachprüfungsfällen keinen nachvollziehbaren Datenexport. In diesem Zusammenhang steht auch die Frage, ob der Vorgangsbeginn verpflichtend aufzuzeichnen ist oder nur der Abschluss des Handelsgeschäfts.

- **Kassennachschau:** Die Einführung der Kassennachschau muss nicht zwingend mit dem Inkrafttreten der übrigen gesetzlichen Änderungen gekoppelt werden (voraussichtlich 1.1.2020). In der Gesetzesbegründung zum § 146b AO (neu) wird darauf hingewiesen, dass das Instrument der Kassennachschau auch bei Unternehmen ohne ein Kassensystem eingesetzt werden soll. Insoweit erscheint es folgerichtig, dass diese bereits mit Verabschiedung des Gesetzes „vorab“ eingeführt wird. Entsprechend ist Artikel 2 (§ 30 EG AO) anzupassen.
- **Das Finanzamt hat derzeit keine Kenntnis, ob und welches Kassensystem bei den Unternehmen verwendet wird:** Im INSIKA-Konzept ist vorgesehen, dass diese Informationen über die zentrale Ausgabestelle der Speicherkarten erfasst wird und mitgeteilt werden kann. Die Aussage der Bundesregierung, dass ggf. eine Anzeigepflicht für Unternehmen geprüft werde, ist eine Annäherung an diese Position.
- **Sanktionierung der Verstöße gem. § 379 Abs. 1 AO-Entwurf:**
Ich befürchte, dass z. B. die Fälle der Nichterfassung eines Geschäftsvorfalles nicht sanktioniert werden, weil zugleich eine Steuerverkürzung nachgewiesen werden muss. Wenn allein die Pflichtverletzung sanktioniert werden soll, kann dies über eine Zuordnung der neuen Tatbestandsmerkmale zum § 379 Abs. 2 AO erreicht werden.

3. Taxi- und Mietwagengewerbe

§ 1 des Entwurfs der Technischen Verordnung beschränkt sich bislang auf Kassensysteme. Die Bundesregierung hat auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 17/14441) zur Frage 2 geantwortet: „Durch die EU-Richtlinie 2004/22/EG (MID) werden spätestens zum 1. November 2016 einheitliche Anforderungen zu beachten sein. Hierzu zählen auch Vorgaben, die den Steuerbehörden den Nachweis steuerlich relevanter Daten weiter erleichtern. Damit

wird Manipulationen vorgebeugt. Hierdurch wird die Arbeit der Betriebsprüfer der Landesfinanzbehörden erleichtert und die Bekämpfung der Steuerhinterziehung zusätzlich verstärkt.“

Ich vermag jedoch nicht zu erkennen, inwieweit die MID die Außenprüfung erleichtert. Zum Einen gilt die MID nicht für das Mietwagengewerbe, zum Andern speichern die Taxameter mangels Rechtsnorm keine verlässlichen Einzeldaten, sondern lediglich kumulierte Summendaten. Die Überwachung des Taxi- und Mietwagenbereichs hinsichtlich der Vollständigkeit der Einnahmen erscheint auch aufgrund der Feststellung von Gutachtern geboten:

Jüngstes Beispiel ist das Gutachten über die wirtschaftliche Situation der Taxibetriebe in Berlin. Die Berliner Zeitung titelte am 25.07.2016: „Vier von fünf Berliner Taxi-Firmen betrügen“²

Aufgrund des gewerbe- und eichrechtlichen Rechtsrahmens werden bei Taxen nicht alle Geschäftsvorfälle im Taxameter erfasst (Rechnungsfahrten, gemeindeübergreifende Fahrten > 50 km, Zuzahlungen bei Krankenfahrten, Kurierfahrten). Bei Mietwagen ist die EU-Richtlinie MID nicht anwendbar. Falls das Taxi- und Mietwagengewerbe in die beabsichtigte Gesetzesregelung einbezogen werden soll, müssen nicht nur die Pflichtfahrten im Tarifgebiet, sondern alle Geschäftsvorfälle mit dem Taxameter erfasst und gespeichert werden. Analog ist die Anforderung für den Wegstreckenzähler im Mietwagengewerbe zu gestalten. Allerdings gibt es Mietwagen ohne Wegstreckenzähler, da § 43 BOKraft eine Befreiung unter bestimmten Bedingungen zulässt. Bei diesen Fahrzeugen ist somit kein „Erlöserfassungssystem“ eingebaut.

4. Einheitliche Taxonomie der Journaldaten: Das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens³ enthält eine verpflichtende Digitale Schnittstelle für den Datenexport aus Lohnbuchhaltungsprogrammen. Durch die Einsparung von Abstimmungsaufwand zwischen Unternehmen und Prüfern mindern sich hierdurch die Bürokratiekosten um 8,6 Mio Euro. Es wird angeregt, eine entsprechende Schnittstelle ergänzend zum § 4 des Entwurfs der Technischen Verordnung auch für Kassendaten vorzusehen. Die entlastenden Bürokratiekosten dürften angesichts des bisherigen Aufwands enorm sein.

5. Hinweise zur Evaluierung

Die Evaluierung wird dringend für erforderlich gehalten. Eine jährliche Evaluierung erscheint mir bei der Bedeutung dieser Gesetzesinitiative unbedingt erforderlich. Falls weiterhin Manipulationen festgestellt werden, muss kurzfristig „gegengesteuert“ werden können.

² Quelle: <http://www.bz-berlin.de/berlin/senats-studie-vier-von-fuenf-berliner-taxi-firmen-betruegen>

³ Bundessteuerblatt, 2016, S. 1679

6. **Petition**

Nachrichtlich noch der Hinweis, dass die Unternehmen, aber auch die Kassengerätehersteller und der Kassengeschäft Rechtssicherheit bei ihren Investitionsentscheidungen benötigen. Derzeit gibt es einen erheblichen Investitionsstau, da viele Unternehmen die derzeitige Entwicklung abwarten. Und auf der Ebene der Außenprüfer einschließlich Steuerfahndung wird baldmöglichst die Verabschiedung einer gesetzlichen Regelung ersehnt, welche die Gleichmäßigkeit des Besteuerungsverfahrens unterstützt und die zutreffende Beurteilung der steuerlich bedeutsamen Sachverhalte mit Hilfe des Zugriffs auf verlässliche digitale Daten ermöglicht.

Der Bundesrat hat die Bundesregierung gebeten, dass zum 1.1.2020 auch tatsächlich technische Lösungen vorhanden sind. Da Hard- und Softwarehersteller nach den Erfahrungen in Österreich einen überjährigen Zeitraum benötigen, um ihre Lösungen anhand der technisch-rechtlichen Vorgaben zu entwickeln, sollte der Zeitplan der Gesetzesverabschiedung eingehalten und parallel die Kassensicherung-Verordnung erarbeitet werden.

Mit freundlichen Grüßen

Diekmann

Der Bundesvorsitzende



DSTG * DEUTSCHE STEUER-GEWERKSCHAFT * Friedrichstraße 169/170 * 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
 Finanzausschuss
 Die Vorsitzende
 Platz der Republik 1
 11011 Berlin

Friedrichstraße 169/170
 10117 Berlin
 Telefon: 030 / 20 62 56 600
 Telefax: 030 / 20 62 56 601

www.dstg.de
dstg-bund@t-online.de

Per E-Mail an: finanzausschuss@bundestag.de

13. Oktober 2016

**Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
 „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen
 Grundaufzeichnungen“ - BT-Drucksache 18/9535**

Ihr Schreiben vom 06. Oktober 2016

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

vielen Dank für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 17. Oktober 2016 im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages. Für die Deutsche Steuer-Gewerkschaft (DSTG) nehme ich vorab in schriftlicher Form wie folgt Stellung:

Für die Deutsche Steuer-Gewerkschaft ist das Thema „Bekämpfung der Manipulation von Registrierkassen“ im Hinblick auf „Steuergerechtigkeit“ von großer Bedeutung. Das Thema ist seit über zehn Jahren auf der Tagesordnung. Geschehen ist bislang so gut wie nichts. Die politische Trägheit in dieser Sache ist umso verwunderlicher, weil der Bundesrechnungshof schon 2003 konkrete Hinweise gab und seither seine Kritik am Unterlassen von Maßnahmen gegen Manipulationsmöglichkeiten erneuert hat. Als Fachgewerkschaft der Finanzverwaltung sind wir auch sehr erstaunt darüber, dass die Schätzungen des Bundesrechnungshofs zu Steuerausfällen von mindestens 10 Mrd. Euro pro Jahr als nicht nachvollziehbar zurückgewiesen werden. Jeder Verwaltungspraktiker in der steuerlichen Betriebsprüfung und in der Steuerfahndung weiß, dass im Zusammenhang mit Barkassen in vielen

Fällen die Dinge im Argen liegen. Wir wehren uns dagegen, über das Ausmaß der Steuerausfälle zum Schaden der Allgemeinheit die Augen zu verschließen. Steuerausfälle durch Steuerhinterziehung kann man nie exakt schätzen. Aber jeder, der mit offenen Augen durch die Welt geht, weiß, dass es sich hier um massives Problem handelt.

Es geht jedoch nicht allein um Steuerausfälle. Es geht um die Steuermoral insgesamt und darum, dass auch ehrliche Steuerzahler Akzeptanzprobleme mit der Steuerrechtsordnung bekommen, wenn sie gegenwärtigen müssen, dass der Staat über bestimmte Sachverhalte so etwas wie eine „schützende Hand“ hält. Wir weisen ferner darauf hin, dass es infolge staatlicher Untätigkeit und mangelnder Steueraufsicht zu massiven Wettbewerbsverzerrungen kommt. Es besteht die Gefahr, dass der ehrliche Unternehmer aus dem Markt fällt, während der steuerlich unehrliche Betriebsinhaber demgegenüber überlebt. Aus unserer Sicht ist dies mit einer sozialen Marktwirtschaft unvereinbar.

Man sollte sich auch klar machen: Seit mindestens 2003 wird diskutiert. Nach 13 Jahren gibt es jetzt einen ersten zaghaften Gesetzentwurf, der jedoch im ungünstigsten Fall noch Spielraum für Manipulationsmöglichkeiten für weitere sechs Jahre ermöglicht, weil das Gesetz in diesen Fällen erst ab 2023 wirkt, also rd. 20 Jahre nach Beginn der Diskussionen. Im Zusammenspiel mit den großen Intervallen bei der Betriebsprüfung von Klein- und Kleinstunternehmen ist aus unserer Sicht die Grenze zu einem „strukturellen Vollzugsdefizit“ im Sinne des Bundesverfassungsgerichts längst überschritten. Ähnlich wie bei der seinerzeitigen „strukturellen Nichtbesteuerung von Einkünften aus Kapitalvermögen“ ergibt sich infolge eines mehr als 20-jährigen Zeitraums des bloßen Zusehens ein strukturelles Vollzugsdefizit, das im Grunde ehrliche Steuerzahler auf den Plan rufen müsste.

Wir erinnern an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach sich die Verfassungswidrigkeit von Steuerrechtsnormen nicht nur aus der Norm selbst ergeben kann, sondern auch dadurch, dass durch eine faktische Vollzugsunmöglichkeit sich ebenfalls eine Verfassungswidrigkeit ergeben kann. Im Grunde haben wir bei der derzeitigen Situation, die nach dem Entwurf in vielen Fällen für sechs weitere Jahre festgeschrieben ist, den Fall einer verdeckten Subventionierung, die nicht durch eine gesetzgeberische Entscheidung gedeckt ist und einen unzulässigen Eingriff in das Prinzip fairer Wettbewerbsgleichheit darstellt.

Wir leiten aus diesem Befund ab, dass nun zum einen sehr konsequent und zum anderen sehr zügig gehandelt werden muss. Wir sprechen uns daher schon an dieser Stelle gegen die vorgesehenen und aus unserer Sicht viel zu langen Übergangsfristen aus. Dies ist anderen Steuerzahlern, die jährlich auf Heller und Pfennig auf elektronische Weise dem Finanzamt gemeldet werden, nicht mehr zu vermitteln.

Zu dem Vorhaben im Einzelnen:

Zu Artikel 1 Nr. 2 - § 146 Abs. 1 AO (neu): Einzelaufzeichnungspflicht

Mit der Änderung des Satzes 1 wird die bereits grundsätzlich geltende Pflicht zur Einzelaufzeichnung erstmals gesetzlich verankert. Diese Änderung dient der Klarstellung und ist daher zu begrüßen. Bisher war die Einzelaufzeichnung Bestandteil der Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung und wurde durch die ständige Rechtsprechung fortentwickelt und konkretisiert.

Mit der Neufassung des Satzes 2 ist die tägliche Aufzeichnung von Kasseneinnahmen und –ausgaben nunmehr zwingend vorgeschrieben („sind“ statt bisher „sollen“).

Wir halten den Gesetzentwurf in seiner Änderung des § 146 AO jedoch für zu kurz gegriffen. Wir sprechen uns – anders als der Regierungsentwurf – für eine generelle Registrierkassenpflicht aus.

Die nachfolgenden, neu einzuführenden Normen § 146a und § 146b AO betreffen im aktuellen Entwurf nur diejenigen Unternehmen, die bereits elektronische Aufzeichnungssysteme verwenden.

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass von diesem Gesetzentwurf diejenigen Unternehmer ausgenommen sind, die bislang noch keine elektronischen Aufzeichnungssysteme verwenden. Aber gerade eine analoge bzw. manuelle Buch- und Kassenerführung ist noch fehler- und manipulationsanfälliger und gehört daher angesichts der technischen Möglichkeiten abgeschafft.

Wir sehen, dass die Digitalisierung stetig voranschreitet und bereits alle Lebensbereiche durchdrungen hat. Auch die Abgabe von betrieblichen Steuererklärungen und -voranmeldungen hat seit einigen Jahren zwingend elektronisch zu erfolgen. Wir halten es für absurd, dass der Gesetzgeber einerseits

die e-Bilanz und die zwingende elektronische Abgabe von betrieblichen Steuererklärungen fordert, andererseits aber die offenen Ladenkassen mit all ihren Betrugsmöglichkeiten tolerieren soll.

Wir verweisen hierzu auf das erst kürzlich verabschiedete Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens. Je mehr Steuerfälle vollautomatisiert bearbeitet werden sollen, desto mehr manipulationssichere Automation muss auch bei den Aufzeichnungen gegeben sein.

Wir halten es daher für unabdingbar, auch die Aufzeichnungspflichten an die Gegebenheiten der modernen digitalen Welt anzupassen.

Je mehr Steuererklärungen elektronisch abzugeben sind und je stärker der Automatisierungsgrad der Verarbeitung ansteigt, desto wichtiger ist eine gleichmäßige elektronische manipulationssichere Aufzeichnung von Grunddaten. Um Schlupflöcher und Missbrauch neuer Gestaltungsmöglichkeiten zu vermeiden, ist eine flächendeckende und branchenübergreifende Registrierkassenpflicht erforderlich.

Wir weisen warnend darauf hin, dass nach dem vorliegenden Gesetzentwurf beispielsweise neu zu gründende Unternehmen bereits durch die Wahl der Art und Weise ihrer Buchführung beeinflussen können, ob die neuen §§ 146a und 146b für sie gelten sollen oder nicht.

Die manuelle Buchführung sowie die sogenannte „offene Ladenkasse“ sind Anachronismen, die mit den Anforderungen an die Digitalisierung in der Steuerverwaltung nicht mehr in Einklang zu bringen sind.

Für ein zukunftsfähiges, gerechtes und effizientes Besteuerungsverfahren ist eine allgemeine Registrierkassenpflicht unabdingbar.

Ohne eine solche Verpflichtung wird auch in Zukunft der Manipulation Tür und Tor geöffnet sein.

Wir appellieren daher dringend, die Änderung der Abgabenordnung zur Einführung einer generellen Registrierkassenpflicht zu nutzen.

Um Kleinunternehmer nicht unverhältnismäßig zu belasten, erachten wir unter Hinweis auf die Kleinunternehmer-Regelung in § 19 UStG eine Befreiung von Kleinunternehmen mit Jahresumsätzen von weniger als 17.500 € für vertretbar.

Zu Artikel 1 Nr. 3:**1. Zu § 146a Abs. 1 und 3 AO (neu)**

Mit dieser Vorschrift werden einerseits die Sicherheitsanforderungen an elektronische Aufzeichnungssysteme bezeichnet (Abs. 1 S. 1-4 und Abs. 3) und andererseits das gewerbsmäßige Bewerben von nicht konformen Systemen und das gewerbsmäßige In-Verkehr-Bringen solcher Systeme verboten (Abs. 1 S. 5).

Zur Zertifizierung und den Anforderungen:

Wir setzen uns mit Nachdruck für die Berücksichtigung bereits bestehender praktikabler Sicherheitstechnologien ein, was ein frühzeitiges Inkrafttreten des Gesetzes bereits zum 01.01.2017 möglich macht.

Durch die Kassenmanipulationen entgehen dem Fiskus jährlich schätzungsweise 10 Mrd. Euro an Steuereinnahmen. Hierauf hat der Bundesrechnungshof bereits in seinem Bericht für das Jahr 2003 hingewiesen. Jedes Jahr weiterer Verzögerung bei der Einführung manipulationssicherer Kassen kostet den Staatshaushalt bares Geld, das für die Finanzierung öffentlicher dringend benötigt wird.

Eine schnelle Einführung verpflichtender manipulationssicherer Kassen mit kurzen Umstellungs- und Übergangsfristen ist aber nur beim Einsatz bereits bestehender und erprobter Technologien möglich.

Wir weisen hier besonders auf die auf kryptografische Verschlüsselung basierende INSIKA-Technologie als schlüssiges Gesamtkonzept hin. Dieses Verfahren wurde von Beginn an extra nach den Anforderungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) entwickelt und mit staatlichen Mitteln durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) gefördert.

Die INSIKA-Methode ist komplett lizenz- und patentfrei verfügbar. Die technischen Details und Schnittstellen stehen allen interessierten Anbietern kostenfrei zur Verfügung. Damit können auch andere Zertifikats-Anbieter eigene INSIKA-geeignete SmartCards mit kryptografischer Verschlüsselung entwickeln und auf dem Markt anbieten. Ein Monopol der bisher kartenausgebenden D-Trust GmbH, übrigens eine 100%ige Tochter der Bundesdruckerei, ist somit nicht zu befürchten.

Wir weisen ergänzend darauf hin, dass das technologieoffene INSIKA-Verfahren weiterentwickelt werden kann und damit zukunftssicher ist.

Nicht zuletzt ist das Verfahren bereits tausendfach erprobt und seit mehreren Jahren erfolgreich im produktiven Einsatz.

Wir geben hinsichtlich der Zertifizierungsmethode zu bedenken, dass die Entwicklung einer komplett neuen Technologie hingegen mehrere Jahre bis zur Serienreife dauern wird, in denen weiterhin Steuerausfälle in Milliardenhöhe zu befürchten sind. Der Regierungsentwurf räumt in seinem Begründungsteil selbst ein, dass die Entwicklung neuer Sicherheitseinrichtungen „eine gewisse Zeit“ in Anspruch nehmen wird.

Vorausgehend wird daher verfügt, dass das neue Regelwerk nicht vor 2020 gelten soll. Dies gilt umso mehr, als weder der Gesetzentwurf der Bundesregierung noch der Entwurf einer technischen Verordnung hinreichend klar definierte technische Details enthalten. Beide Entwürfe sind aus unserer Sicht keine geeignete Grundlage für die kurzfristige Entwicklung rechts- und anwendungssicherer Hard- und Softwarelösungen.

Das INSIKA-Verfahren

- wurde extra zum Zweck der Manipulationssicherheit von Kassensystemen in einem MNPQ-Projekt von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) zusammen mit einem Konsortium von Kassenerstellern entwickelt,
- wurde genau anhand derjenigen fachlichen Anforderungen erarbeitet, die die begleitende „Arbeitsgruppe Registrierkassen“ der Länderfinanzverwaltungen unter der Leitung des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) im Jahr 2008 formuliert hat,
- ist in den Jahren 2008 bis 2012 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) mit erheblichen staatlichen Mitteln gefördert worden (Fördernummer 11/07),
- wird bereits seit 2012 erfolgreich praktiziert und in über 3.000 Systemen (stationär und mobil) verwendet,
- wird durch die „Anwendervereinigung Dezentrale Messsysteme“ (ADM) e.V. patent- und lizenzfrei zur Verfügung gestellt und

- ist technologieoffen, anpassbar und damit zukunftssicher sowie mit seinem Gesamtkonzept und den technischen Schnittstellen und Spezifikationen öffentlich einsehbar.

Aus unserer Sicht hat die schnellstmögliche Einführung manipulationssicherer Kassensysteme oberste Priorität. Zur Vermeidung weiterer milliarden-schwerer Einnahmeverluste sollte das Gesetz bereits zum 01.01.2017 in Kraft treten.

Eine kurzfristige Umsetzung ist aber nur mit bereits bestehender Technologie möglich, die schnell und einfach in bestehende Kassensysteme integriert werden kann.

Mit dem in der PTB selbst entwickelten INSIKA-Verfahren hat der Staat eine solche Technologie zu unschlagbar günstigen Konditionen sofort verfügbar in der Hand. Das Rad muss nicht künstlich neu erfunden werden. Der Verweis auf eine erst noch zu schaffende und dann zu zertifizierende Lösung überzeugt nicht, weil ja viel schneller gehandelt werden könnte.

Unterstellt, es bleibt bei der im Regierungsentwurf vorgesehenen Zertifizierungsregelung, so erscheint uns sehr problematisch zu werden, wie in der Praxis mit Fällen der „Re-Zertifizierung“ bzw. „Neuzertifizierung“ umzugehen ist. Dies sind die Fälle, in denen der Hersteller/ Entwickler wegen Änderungen der technischen Sicherheitseinrichtung wegen der ursprünglichen Zertifizierung reagieren muss. Diese Notwendigkeit soll im Bundessteuerblatt bekannt gemacht werden. Wie sollen Hersteller, vor allem aber die damaligen Käufer/ Abnehmer der Sicherheitseinrichtungen von dieser Sache erfahren? Bestehen nachwirkende Informationspflichten des Herstellers gegenüber dem Kunden? Muss das Unternehmen künftig das Bundessteuerblatt beziehen? Sind nicht durch Unkenntnis Konflikte mit dem Finanzamt bereits heute ersichtlich programmiert? Wir halten diese Situation für einen deutlichen Makel des vorgeschlagenen Zertifizierungssystems.

Die Zertifizierungslösung ist mit zahlreichen Unbekannten befrachtet. Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft spricht sich für eine klare, verlässliche Lösung aus, welche die Unternehmen nicht einer permanenten Skepsis des Finanzamtes aussetzt. Die Finanzämter haben kein Interesse daran, die Unternehmen mit Misstrauen zu übersäen und sprechen uns für den Compliance-Gedanken aus. Dann muss jedoch eine klare und heute schon absehbare Lösung in den Blick genommen werden, die Misstrauen erst gar nicht aufkommen lässt. Auch aus diesem Grunde plädieren wir für das vorhandene INSIKA-Konzept, vor allem aber für eine raschere Umsetzung. Der häufig

vorkommende, eher vom Zufall geprägte „Tod“ mancher Betriebe, weil sie die Mehrsteuern möglicherweise nicht bezahlen können und der Insolvenz verfallen, ist keine vernünftige Lösung, sondern eher ein Beweis für die Folgen eines strukturellen Vollzugsdefizits. Nach unserer Kenntnis hat auch der Sektor „Vertrieb neuer Kassensysteme“ großes Interesse an einer stabilen und schnellen Lösung. Hier fürchtet man sowohl den Druck mancher Kunden, die Beihilfe zu unseriösen Lösungen gerade zu erwarten, aber auch die durchaus realistische Gefahr, wegen Beihilfe zur Steuerhinterziehung in Mithaftung genommen zu werden (§ 73 AO).

Wir fordern daher die Einbindung des INSIKA-Gesamtkonzepts in den Gesetzentwurf, um das Gesetz kurzfristig in Kraft treten zu lassen.

Zu den Verbotsvorschriften:

Im Absatz 1 Satz 5 wird verboten, nicht konforme Systeme „gewerbsmäßig zu bewerben oder gewerbsmäßig in Verkehr zu bringen“.

Aus unserer Sicht ist dieses Verbot zu kompliziert an zu vage Voraussetzungen geknüpft und auch nicht weitreichend genug.

Wir kritisieren das Tatbestandsmerkmal „gewerbsmäßig“, das ein wiederholtes Handeln zur Erschließung einer nicht unerheblichen Einnahmequelle voraussetzt.

Auch wenn die Mehrzahl der Täter finanzielle Interessen verfolgt und damit mutmaßlich gewerbsmäßig handelt, würden durch die tatbestandsmäßige Einengung der Norm viele Tätergruppen gar nicht erfasst und damit nicht belangt werden können, beispielsweise:

- Täter, die zum ersten Male erwischt würden
- Täter, denen kein mehrmaliges Handeln nachgewiesen werden kann (weil Ersttaten nicht erfasst und gespeichert würden)
- Täter, die vorgeblich unentgeltlich werben - tatsächlich aber arbeitsteilig organisiert sind, ohne dass ihnen ein finanzieller Vorteil nachgewiesen werden kann

Wir geben zu bedenken, dass den Tätern jedes einzelne Tatbestandsmerkmal nachgewiesen werden muss – Unterstellungen genügen nicht. Durch das zusätzliche Tatbestandsmerkmal der Gewerbsmäßigkeit wird die Prüfung und Sanktionierung von Verstößen erheblich erschwert. Wir befürchten,

dass die Verbotsnorm zu einem Papiertiger ohne Abschreckungswirkung werden wird.

Daher plädieren wir dafür, das Tatbestandsmerkmal der Gewerbsmäßigkeit ersatzlos zu streichen.

2. Zu § 146a Abs. 2 AO (neu): Belegpflicht

Mit diesem Absatz ist eine Belegausstellungspflicht nur auf Verlangen des Kunden und „nur in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit dem Geschäftsvorfall“ vorgesehen.

Mit dieser nur scheinbar „abgespeckten“ Variante der Belegausgabepflicht, nämlich nur „auf Kundenverlangen“, ist weder den Unternehmen noch den Kunden und auch nicht der Steuerverwaltung geholfen.

Die Unternehmen müssen in jedem Fall die geeignete Hardwareausstattung für den Belegdruck vorhalten und nötigenfalls erwerben.

Die Mehrzahl der Kunden wird dagegen gar nicht wissen, dass sie ein Recht auf einen Belegausdruck haben und nicht darauf bestehen. Das wird bei den Unternehmen zu einer sehr lückenhaften Belegsammlung führen.

Eine lückenhafte Belegsammlung wiederum ist bei einer Kassen-Nachschau durch das Finanzamt nahezu nutzlos, so dass die Nachschau nur auf elektronischem Weg durch das Auslesen der Daten vorgenommen werden kann. Das erfordert aber das stetige Mitführen funktionierender mobiler Auslesegeräte und kann nur zeitaufwändig und vollumfänglich erfolgen.

Eine Belegausgabe nur auf Verlangen bietet also aus keiner Sicht Vorteile.

Demgegenüber schafft eine umfassende Belegpflicht allen Beteiligten gegenüber Klarheit und erleichtert sowohl den Unternehmen als auch der Finanzverwaltung die Kassen-Nachschau.

Wir wissen, dass eine Nachschau vor Ort schneller, effizienter und damit störungsfreier für den Unternehmer ablaufen wird, wenn eine vollständige Belegsammlung stichprobenartig geprüft werden kann. Das ist auch möglich, wenn mobile Auslesegeräte noch nicht oder nicht ausreichend zur Verfügung stehen.

Nicht zuletzt übersieht der Regierungsentwurf seine eigene Behauptung, die Anschaffung von Druckhardware wäre zu teuer für die Unternehmen, was als Argument zur Ablehnung des INSIKA-Verfahrens herhalten musste.

Tatsächlich ist es so, dass alle Kassendrucker, die nach 2008 hergestellt wurden, als jünger als 8 Jahre sind, bereits den Druck von 2D-QR-Codes beherrschen, wie er bei INSIKA vorgesehen ist. Unter Berücksichtigung der üblichen Abschreibungsdauern ist von einer Marktdurchdringung dieser Drucker von über 80 % auszugehen.

Mit dem INSIKA-Verfahren können aber selbst die älteren Nadeldrucker noch weiter genutzt werden, weil die im QR-Code hinterlegte Signatur auch im Klartext gedruckt werden kann.

Wir erwarten das konsequente Bekenntnis zur generellen Belegpflicht, wie sie im INSIKA-Konzept als fester Bestandteil vorgesehen ist.

Zum Einen kann der Kunde als Umsatzsteuerbelasteter nachvollziehen, dass der Kaufvorgang und damit sein entrichteter Steuerbetrag auch ordnungsgemäß verbucht wurde.

Zum Anderen erleichtert und beschleunigt eine generelle Belegpflicht die im nachfolgenden § 146b AO neu einzuführende Kassen-Nachschau in ganz erheblichem Umfang. Eine Kassen-Nachschau kann anhand der Belege sowohl mit als auch ohne technische mobile Hilfsmittel und stichprobenartig in wenigen Minuten durchgeführt werden, da die Belege auch im Klartext lesbar und prüfbar sind.

3. Zu § 146 b AO (neu): Kassen-Nachschau

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft begrüßt dieses neue Instrument. Insbesondere unterstützen wir, dass die Nachschau „unangemeldet“ erfolgen kann. Alles andere würde der Intention einer Nachschau nicht gerecht werden. Die Nachschau ist *expressis verbis* keine Außenprüfung, für die bekanntlich in der Abgabenordnung spezifische Regeln gelten. Mit der Kassen-Nachschau soll nur ein eventuelles Gefährdungspotential aufgedeckt werden, um ggf. zu einer „normalen“ Außenprüfung überzugehen.

Allerdings macht eine Nachschau nur dann einen generalpräventiven Sinn, wenn sie zeitnah erfolgen kann und ihr tatsächliches Eintreten nicht vorher-

sehbar ist. Es muss ein reales Entdeckungsrisiko geben, da ansonsten weitere eine Perpetuierung eines strukturellen Vollzugsdefizites zu befürchten ist. Die beste Sicherheitsumgebung nützt nichts, wenn ihr Vorhandensein nicht durch staatliche Nachschau evaluiert werden kann. Es ist jedoch derzeit nicht erkennbar, dass diese zwingenden Grundvoraussetzungen gegeben sind. Im Bereich der Klein- und Kleinstbetriebe gibt es derzeit Prüfungsintervalle, die nach der amtlichen Betriebsprüfungsstatistik auf Jahrzehnte hinaus keine Prüfung erwarten lassen. Selbst Mittelbetriebe werden in Deutschland bekanntlich im Schnitt ja nur alle 15 Jahre geprüft. Eine Nachschau macht daher nur Sinn, wenn ein wahrscheinliches Eintreffen weit häufiger zu erwarten ist als eine Außenprüfung durch den Fiskus. Dies ist eine Personalressourcenfrage, die durch die Bundesländer gesteuert und zu verantworten ist. Wir sind daher sehr irritiert, dass mit einer häufigeren Nachschau als bisher offenbar nicht gerechnet wird. Wie anders ist sonst die in der Gesetzesbegründung zur Frage der Kosten der Wirtschaft enthaltene Formulierung

„[...] da allerdings nicht jedes Unternehmen kontrolliert wird, wurde das prozentuale Aufkommen an Außenprüfungen von 2,4 % aller Unternehmen auf die Kassen-Nachschau übertragen [...]“

zu verstehen? 2,4 Prozent Prüfungen bedeutet umgerechnet einen Prüfungsintervall von rd. 40 Jahren (!!). Dies ist nicht hinnehmbar. Es muss sichergestellt werden, dass eine Kassen-Nachschau statistisch weitaus häufiger angesetzt wird, als eine Außenprüfung. Sonst ist der neue Regelungsmechanismus nahezu wertlos.

Auch bei den Ausführungen zu den voraussichtlichen Mehrkosten der Verwaltung müssen wir laute Bedenken anmelden. Hier wird davon offenbar davon ausgegangen, dass eine Nachschau die *„[...] teilweise aufwändigen Kassenprüfungen im Bereich der Betriebsprüfung ersetzt [...]“* Dies überzeugt nicht. Abgesehen davon, dass die Prüfungsintervalle bei Betriebsprüfungen viel zu hoch sind, ist eine Nachschau keine Außenprüfung. Sie hat eine ganz andere Funktion, ist vom Zeitumfang her viel kürzer, lediglich punktuell und ersetzt keine Außenprüfung. Mit ihr kann allenfalls ein Gefährdungspotential evaluiert werden.

Dieses zu Ende gedacht, hätten wir – ohne, dass an den Prüferressourcen etwas geändert wird, am Ende weniger als vorher. Würde der Prüferinsatz nämlich hin zum Instrument der Nachschau verlagert, entstehen automatisch personelle Lücken im Bereich der „normalen“ Außenprüfung mit der Folge hoher Steuerausfälle. Jeder Prüfer, der dort abgezogen wird, führt zu

einem Steuerausfall von mind. 1 Mio Euro pro Jahr. Eine Nachschau kann angesichts der Betriebsstruktur, für die sie gilt, einen solchen Mehrergebnis-Ausfall bei der normalen Außenprüfung nicht kompensieren. Es führt daher kein Weg daran vorbei, die Ressourcen bei der Außenprüfung insgesamt aufzustocken, wenn § 146 b AO (neu) nicht von Anfang an ein stumpfes Schwert sein soll.

Zu Artikel 2 - Art. 97 § 30 Einführungsgesetz zur AO (neu)

Vorgesehen ist ein In-Kraft-Treten der Änderungen in der AO für Abrechnungszeiträume grundsätzlich ab dem 01.01.2020. für Unternehmen, die sich vorher noch eine Kasse anschaffen, die den bisherigen Bedingungen entspricht, gelten die Änderungen erst ab dem 01.01.2023.

Das bedeutet, dass den Manipulationsmöglichkeiten noch über weitere 6 Jahre lang Tür und Tor geöffnet bleiben. Taktisch motivierte Unternehmen werden die Zertifizierungspflichten möglichst lange hinausschieben wollen.

Das bedeutet aber auch für den Staat, mindestens weitere 60 Milliarden Euro Steuerausfälle sehenden Auges tatenlos hinzunehmen.

Dabei liegt bei ökonomisch objektiver Betrachtungsweise die Lösung auf der Hand: die Aufnahme des INSIKA-Gesamtkonzeptes in die zugelassenen Lösungen für Manipulationssicherheit.

Dann könnten die Änderungen in der AO bereits zum 01.01.2017 in Kraft treten und eine Übergangsfrist wird entbehrlich.

Als ein dem Prinzip der Steuergerechtigkeit verpflichteter Verband erwarten wir ein konsequentes und entschlossenes Handeln des Gesetzgebers durch schnellstmögliche Umsetzung unter Verwendung bestehender Konzepte.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas Eigenthaler
Bundsvorsitzender



Stellungnahme des Bundesrechnungshofes

Öffentliche Anhörung am 17. Oktober 2016 zu dem

- **Geszentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“**
– BT-Drs. 18/9535 –
- **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Betrug mit manipulierten Registrierkassen gesetzlich verhindern – Zeitgleich Abschreibungsregeln für geringwertige Wirtschaftsgüter verbessern“**
– BT-Drs. 18/7879 –

— Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2003 die Manipulationsmöglichkeiten von Registrierkassen untersucht und auf drohende Steuerausfälle hingewiesen. Im Jahr 2014 widmete er sich der Thematik erneut. Er stellte fest, dass es bis heute in Deutschland – anders als in weiten Teilen Europas – keine Regelungen gibt, die die von der Abgabenordnung geforderte Unveränderbarkeit der Daten sicherstellen.

— Spezielle Software macht es potenziellen Steuerhinterziehern leicht, Aufzeichnungen ihrer Kassensysteme zu manipulieren. Sie zeichnen Bedienerereingaben nicht auf, löschen Daten oder bestimmte Umsatzkategorien. Die Software ersetzt ganze Datenbanken, erfasst fiktive Geschäftsvorgänge oder verkürzt Umsätze um voreingestellte Beträge oder Prozentsätze.

Die Finanzministerien der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gehen davon aus, dass durch Manipulationen von Kassensystemen – nicht nur in Gaststätten – Steuern von bis zu 10 Mrd. Euro jährlich hinterzogen werden.

— Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass die Gleichmäßigkeit der Besteuerung bargeldintensiver Betriebe nicht sichergestellt ist. Erforderlich ist eine gesetzliche Regelung, die Unternehmen verpflichtet, technische Lösungen gegen Manipulation digitaler Grundaufzeichnungen bei Kassensystemen zu verwenden. Diese sollte umgesetzt werden auf Grundlage eines Konzeptes, das technologieoffen ist. Technische Konzepte sollten zertifiziert werden, damit sichergestellt ist, dass sie dem aktuellen Stand der Entwicklung entsprechen. Die Zertifizierung könnte das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik oder eine vergleichbare Einrichtung vornehmen, die einen hohen Sicherheitsstandard gewährleistet. Eine unangekündigte Kassennachschau sollte eingeführt werden.

Der vorliegende Geszentwurf greift diese Empfehlungen auf.

Tobias Teutemacher

Münster, 13. Oktober 2016

Steuerfahnder beim
Finanzamt für Steuerstrafsachen
und Steuerfahndung Münster (NRW)

An die
Vorsitzende
des Finanzausschusses des
Deutschen Bundestags

Frau
MdB Ingrid Arndt-Brauer

- nur per Email -

Email-Adresse:
finanzausschuss@bundestag.de

Stellungnahme

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 13. Juli 2016 zum „Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“ (BT-Drucksache 18/9535)

Öffentliche Anhörung in der 89. Sitzung des Finanzausschusses am Montag, dem 17. Oktober 2016, 12:00 bis 14:00 Uhr in Berlin

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,

zunächst danke ich für die Gelegenheit zur Äußerung zum vorbezeichnetem Gesetzentwurf und nehme aus meiner Sicht als Steuerfahnder wie folgt Stellung:

G l i e d e r u n g

| | |
|--|----------|
| 1. Situationsbeschreibung | 2 |
| a) Zapper bauen neue Datenbank auf..... | 2 |
| b) Mobile (Zweit-)Kassen bleiben außen vor..... | 2 |
| 2. Prüfbarkeit | 2 |
| a) „Zertifizierungslösung“ | 3 |
| b) Verpflichtung zur Belegerteilung mit unabstreitbarem Sicherheitsmerkmal | 3 |
| c) Zentrale Erfassung der Sicherheitsmodule | 4 |
| d) Sicherung bei Datenlöschung bzw. Datenverlust | 4 |
| 3. Registrierkassenpflicht | 5 |
| 4. Die Aufzeichnung jedes Tastendrucks? | 5 |
| 5. Keine Berücksichtigung kassenähnlicher Systeme | 6 |

1. Situationsbeschreibung

Ich begrüße den Aufgriff dieses Themas durch die Politik sehr.

Seit der Selbstbefassung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags im Februar d.J. hat sich die dort von mir geschilderte Situation natürlich nicht geändert; allerdings haben die Steuerfahndung zwischenzeitlich Fallgestaltungen erreicht, von denen ich aufgrund gewisser Signifikanzen doch zwei weitere schildern möchte:

a) Zapper bauen neue Datenbank auf

Aufgrund der Anzeige eines Mitarbeiters wurden in einem gastronomischen Betrieb steuerstrafrechtliche Ermittlungen durchgeführt. Bei den im Rahmen einer Durchsuchungsmaßnahme beschlagnahmten Datensicherungen befanden sich auf einer externen Festplatte auch alte Datensicherungen des Kassensystems. Eine Überprüfung der dort gespeicherten Kasseneinnahmen mit den in den Steuererklärungen erklärten Bareinnahmen führte zu Mehreinnahmen von rund 250.000 € pro Jahr. Anhand des Datenmaterials konnten die letzten acht Jahre aufbereitet werden. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum etwa 2 Millionen Euro Einnahmen nicht versteuert.

Methode: Es wurde ein „Zapper“, also ein von einem externen Datenträger gestartetes Manipulationstool, eingesetzt. Nach Manipulation der Einnahmen durch den Inhaber wurde die alte Datenbank mit den tatsächlich erzielten Einnahmen vollständig gelöscht und eine neue Datenbank mit den manipulierten Werten aufgebaut. Betriebsprüfungen in den vergangenen Jahren führten bei diesem Betrieb zu keinerlei Feststellungen, weil die Daten, die der Prüfung zur Verfügung gestellt wurden, aus der „neuen“ Datenbank stammten. Diese waren zwar „lückenlos“, enthielten jedoch nur rund 50 % der tatsächlich erzielten Einnahmen.

b) Mobile (Zweit-)Kassen bleiben außen vor

Ein weiteres Problem sind „Zweitkassen“, von deren Existenz die Prüfungsdienste keine Kenntnis haben.

In einem Fall wurde in einem gastronomischen Betrieb ein Kassensystem eingesetzt, das nach Angaben des Herstellers über einen „Fiskalspeicher“ verfügt. Die Daten wurden den Prüfungsdiensten entsprechend den Anforderungen der damals geltenden GDPdU¹ zur Verfügung gestellt und wiesen keinerlei Lücken auf, auch nicht hinsichtlich der vom Kassensystem vergebenen Sequenznummern.

Methode: Der Inhaber des geprüften Betriebs besaß mehrere mobile Kassengeräte, wovon zwei Geräte jedoch nicht mit dem Kassensystem verbunden waren. Die über diese Geräte erfassten Einnahmen wurden nicht der Besteuerung unterworfen. Die Manipulation konnte nur durch einen Zufall erkannt werden. Im Rahmen der Betriebsprüfung wäre sie nicht aufgefallen, da die vorgelegten Daten „lückenlos“ waren.

Wenn ich die in den letzten 20 Jahren von mir als Betriebsprüfer und später als Steuerfahnder geprüften Fälle betrachte, muss ich feststellen, dass sich sowohl die Formen als auch die Höhe der Manipulationen an Kassensystemen erheblich verändert haben: Mitte/Ende der 1990er Jahre lag die Manipulationsquote noch im Schnitt bei „nur“ 20 % bis 25 %. Die modernen „Waffen der Manipulation“ (z.B. Phantomware und Zapper) ermöglichen heute, dass zum Teil deutlich mehr als 50 % der Einnahmen gelöscht werden, ohne dass dies durch die Prüfungsdienste noch sicher erkannt werden könnte.

2. Prüfbarkeit

Ziel jeder gesetzgeberischen Maßnahme im bargeldintensiven Fallsegment sollte es m.E. sein, dass - im Gegensatz zum heutigen Zustand (Stichwort: „Generalverdacht“) - jede Prüfung mit der Grundeinstellung begonnen werden kann, dass prinzipiell „*alles in Ordnung*“ ist, d.h. dass

¹ BMF-Schreiben v. 16.07.2001 - IV D 2 - S 0316 - 136/01 - BStBl 2001 I 415: Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen (GDPdU)¹

das vom Unternehmen ausgewiesene Ergebnis mit den tatsächlichen Verhältnissen übereinstimmt.

Das setzt allerdings vollständige Prüfbarkeit des Systems durch die Prüfungsdienste der Finanzverwaltung (ggf. auch der Zollverwaltung/FKS, der Sozialversicherungsprüfung und der kommunalen Gewerbeaufsicht, etc.) voraus, weil nur die Prüfbarkeit die von den Steuerpflichtigen und ihren steuerlichen Beratern erwartete Rechtssicherheit zu erzeugen vermag.

Hier bleibt nach meiner Erfahrungen als IT-Fahnder in der forensischen Datensicherung sowie als Fachprüfer für Kassensysteme allerdings unklar, ob der Gesetzentwurf stets von zutreffenden Annahmen ausgeht:

a) „Zertifizierungslösung“

Die Implementierung eines wirksamen Zertifizierungsverfahrens von Sicherheitseinrichtungen setzt stets voraus, dass im Rahmen regelmäßiger „*Feldüberwachungen*“ zu überprüfen ist, ob der technische Gegenstand - hier das noch vom BSI zu entwickelnde Sicherheitsmodul - sich zum Zeitpunkt der Prüfung noch in demjenigen Zustand befindet, zu dem er sich zum Zeitpunkt der Zertifizierung befunden hat². Denn was heute zertifiziert wurde, kann morgen schon verändert worden sein!

Deshalb ist die Zulassung eines Sicherheitssystems mit funktionserweiterten Signaturerstellungseinheiten sehr zu begrüßen, da hier die vom BSI auf Hintertürfreiheit geprüften Smartcards oder Hardware-Sicherheitsmodule derzeit über einen außerordentlich hohen Sicherheitsstandard verfügen, weshalb diese Technik etwa auch bei Geld- und Kreditkarten eingesetzt wird. Dass im Rahmen des Postulats der Technologieoffenheit auch das INSIKA-Verfahren zugelassen werden soll, ist aus Sicht eines Praktikers nicht nur deswegen positiv zu werten, weil dieses Verfahren auf eben dieser Technologie aufsetzt, sondern auch, weil die zur Erreichung eines akzeptablen Sicherheitsniveaus zugleich ebenfalls erforderlichen organisatorischen Maßnahmen, aufeinander abgestimmt, langjährig erprobt und sich in der Praxis sehr erfolgreich bewährt haben (so etwa im Taxiversuch Hamburg).

Da aufgrund der Technologieoffenheit auch gänzlich andere technische Lösungen in Betracht kommen, muss im Blick behalten werden, dass es sich bei den in den Prüfungsdiensten arbeitenden Kolleginnen und Kollegen um Angehörige des gehobenen, zum Teil auch des mittleren *nichttechnischen* Verwaltungsdienstes handelt, die selbst bei umfangreichsten Schulungen nicht in die Lage versetzt werden könnten zu überprüfen, ob sich Hardware und/oder Software eines Sicherheitsmoduls zum Zeitpunkt der Betriebsprüfung noch in dem Zustand befinden, mit dem sie zertifiziert wurden. Trotz vielfältigster Fortbildungen, die ich - verwaltungsseitig und privat - absolviert habe, sähe auch ich selbst mich außerstande, einer Kassenhardware oder Kassensoftware mit gutem Gewissen „*technische Hintertürfreiheit*“ zu attestieren.

b) Verpflichtung zur Belegerteilung mit unabstreitbarem Sicherheitsmerkmal

Die verpflichtende Ausgabe eines Belegs mit unabstreitbarem Sicherheitsmerkmal (z.B. einer Signatur) „in Echtzeit“ hat im Konzept eines Kassensicherheitssystems³ *mehrere* zentrale Funktionen:

- Zum einen ist bei sofortiger Ausgabe eines Belegs mit definiertem unabstreitbarem Sicherheitsmerkmal gewährleistet, dass die Daten des Geschäftsvorfalles im Kassensystem (oder auf externen Datenträgern) so gesichert wurden, dass *jede* Veränderung erkennbar ist und bleibt. Andernfalls bleiben Umgehungen der technischen Sicherheitseinrichtung - unabhängig davon, wie diese technisch konkret ausgestaltet ist - möglich und sind selbst

² Mit einer Zertifizierung allein ist es also bei weitem nicht getan!

³ das nicht mit sofortigen Online-Übertragungen arbeitet

bei nur wenig geschickter Implementierung jedenfalls für Betriebsprüfer nicht erkennbar. Das veranschaulicht der unter Ziffer 1. b) geschilderte Echtfall.

- Zum anderen wird der Vorgang der Datensicherung derart offensichtlich gemacht, dass deren Ordnungsmäßigkeit ohne Zugriff auf das System jederzeit innerhalb nur weniger Minuten überprüft werden kann, was wiederum die notwendige Durchführung repräsentativ flächendeckender Prüfungen zum Zweck der Aufrechterhaltung eines stabilen Sicherheitssystems im Rahmen einer „Kassen-Nachschau“ durch Beamte des nichttechnischen Verwaltungsdienstes überhaupt erst ermöglicht⁴.

Mit jedem Beleg, der ohne oder mit nicht ordnungsgemäßem Sicherheitsmerkmal ausgegeben wird, erhöht sich das Entdeckungsrisiko des Unternehmers und dementsprechend der psychologische Druck, weshalb sich eine Verpflichtung zur Ausgabe eines Belegs über *jeden* Geschäftsvorfall m.E. nachgerade aufdrängt.

Eine völlig andere Frage ist, wer die Ordnungsmäßigkeit des Sicherheitsmerkmals überprüfen können soll; denn das hängt allein von der konkreten Ausgestaltung des technischen Verfahrens ab, beispielsweise also Überprüfung durch jedermann bei Online-Verifikation oder Überprüfung offline, d.h. nur für Verwaltungsangehörige.

c) Zentrale Erfassung der Sicherheitsmodule

Eine Erfassung aller ausgegebenen Sicherheitsmodule ist für ein funktionierendes Kassen-Sicherheitssystem unabdingbar; denn nur auf diese Weise kann die vollständige Vorlage aller in einem Unternehmen von Sicherheitsmodulen gesicherten Daten im Rahmen einer Prüfung gewährleistet werden. Insoweit sind Betriebsprüfung und Steuerfahndung schon heute der Einsatz sog. „Zweitkassen“ aus der alltäglichen Prüfungspraxis hinreichend bekannt, wie der unter Ziffer 1. b) geschilderte Echtfall eindrucksvoll belegt.

Eine bundeseinheitlich zentrale Erfassung ist m.E. schon deshalb vorzugswürdig, weil sie die für Unternehmen und Finanzämter aufwandärmste Lösung darstellt, was sich griffig am Beispiel eines länderübergreifenden oder gar bundesweit tätigen Unternehmens veranschaulichen lässt. Andernfalls wäre eine länder- oder finanzamtsbezogene Lösung in Betracht zu ziehen, die allerdings Regelungsaufwand betreffs Zuständigkeiten und im Hinblick auf Unternehmen vorbezeichneter Art einen verwaltungsinternen Abstimmungsaufwand hervorrufen würde.

Klärungsbedarf besteht ebenfalls in der Frage durch wen und auf welche Art und Weise die Verwaltung von der Ausgabe von Sicherheitsmodulen an bestimmte Unternehme(innen)r bzw. Unternehmen Kenntnis erlangt.

d) Sicherung bei Datenlöschung bzw. Datenverlust

Bereits heute beobachten alle Prüfungsdienste in bargeldintensiven Branchen nicht selten, dass zwischen Anordnung und Beginn einer Prüfung mehr oder auch weniger unvorhergesehene Datenverluste für mehrere oder alle Prüfungsjahre beklagt werden, indem beispielsweise alte durch neue Kassen ersetzt oder Daten durch „*höhere Gewalt*“ (Wasserschaden, Feuer, Systemcrash, etc.) vernichtet wurden.

Aufgrund dessen tragen im Sicherheitsmodul mitlaufende, aufeinander abgestimmte Sequenzzähler und Summenspeicher im Interesse des Steuerpflichtigen wie der Prüfungsdienste dazu bei, gleichwohl die - nach (Umsatz-)Steuersatz aufgeschlüsselten - Erlöse des Besteuerungszeitraums präzise schätzen zu können.

⁴ Gerade steuerehrlichen kleinen und mittleren Unternehmen dürfte die - u.U. nicht einmal bemerkbare - Prüfung innerhalb kürzester Zeit, sondern vor allem auch die dadurch ermöglichte risikoorientierte Fallauswahl für Betriebsprüfungen anhand sicherer Risikoparameter sehr entgegenkommen

3. Registrierkassenpflicht

Eine Registrierkassenpflicht ist von der Systematik her konsequent, steht meines Erachtens von der Priorisierung her derzeit allerdings hinter vorbezeichneten Aspekten zurück; denn bei einer zentralen Erfassung aller Sicherheitsmodule sind insoweit *nicht* erfasste - und damit risikoreichere - bargeldintensive Betriebe für die Finanzverwaltung zum Zwecke von Betriebsprüfungen jedenfalls schnell zu identifizieren.

Dass der regulatorische und administrative Aufwand von Ausnahmen bei Einführung einer Kassenpflicht durchaus erheblich sein kann, belegt der Erlass des österreichischen Bundesfinanzministeriums zur Einzelaufzeichnungs-, Registrierkassen- und Belegerteilungspflicht vom 4. August 2016⁵.

Ob die in der Diskussion mit den Steuerberatern derzeit häufiger angeführte „*Flucht in die offene Ladenkasse*“ ein realistisches Szenario ist, kann ich derzeit nicht abschätzen; die Meinungen innerhalb der Prüfungsdienste sind insoweit kontrovers.

4. Die Aufzeichnung jedes Tastendrucks?

... an der Kasse wird offenbar als zielführend erachtet, um einen höheren Grad an Kassensicherheit zu erreichen⁶. Eine konkretisierende Definition, ob davon lediglich Erlöseingaben und -löschungen (inklusive Trainingskellner, Storni, Retouren etc.) oder auch Programmierereingaben umfasst sind, lässt sich dem Gesetzentwurf nicht hinreichend deutlich entnehmen.

Wie der Bundesrat⁷ gehe ich davon aus, dass dieser Aspekt im Rahmen der im Verordnungswege darzustellenden fachlichen Anforderungen entsprechende Ausformulierung findet.

Sollte nämlich tatsächlich jeder Tastendruck - also einschließlich Programmierereingaben - gemeint sein, wäre Folgendes zu berücksichtigen:

Schon durch Protokollierung eines jeden Tastendrucks an sich entsteht zunächst einmal ein Vielfaches an Daten, die auszulesen und auszuwerten sind; die Zeiten für den Datenexport pro Kasse würden im Vergleich zu heutigen Verhältnissen enorm in die Höhe schnellen.

Die Tastenbelegung selbst ist nicht einmal hersteller-, sondern gerätespezifisch, Standardisierungen in diesem Bereich existieren nicht. Folglich ist der Bedeutungsgehalt „*eines jeden Tastendrucks*“ nicht automatisiert zu ermitteln, sondern könnte - wenn überhaupt - nur bei bzw. nach intensivem Studium der Verfahrensdokumentation - ggf. sogar der Konstruktionspapiere - jeweils einzeln nachvollzogen werden. Näherer Erläuterungen zu den Auswirkungen auf die Dauer von Betriebsprüfungen - die zugleich eine entsprechende Belastung für die geprüften Unternehmen darstellen - bedarf es an dieser Stelle nicht.

Mit der zusätzlichen Signierung eines jeden Tastendrucks würde der Datenumfang noch einmal etwa um das Hundertfache steigen. Sollen unter diesen Umständen noch vom BSI akzeptierte Laufzeiten eingehalten werden, dürften die dafür erforderlichen Sicherheitsmodule kaum mehr bezahlbar sein.

Da die Aufzeichnung eines jeden Tastendrucks an der Kasse die verpflichtende Ausgabe eines Belegs mit unabstreitbarem Sicherheitsmerkmal ohnehin nicht zu ersetzen vermag⁸, wären die Erwartungen an eine derartige Lösung m.E. deutlich übersetzt.

⁵ *öBMF*, Erlass zur Einzelaufzeichnungs-, Registrierkassen- und Belegerteilungspflicht vom 04.08.2016 - BMF-010102/0029-IV/2/2016, BMF-AV Nr. 123/2016, unter: <https://findok.bmf.gv.at/findok?execution=e100000s1&dokumentId=4b9801d0-c0c1-4d0a-b3ef-60a20743732f>

⁶ *Gesetzentwurf der Bundesregierung* vom 13.07.2016: Besonderer Teil Art. 1 Nr. 3 § 146a neu - AO zu Absatz 1, dort Absätze 2 und 3; so auch *Feiler*, Redebeitrag zur TOP 16, Anlage 12 des Plenarprotokolls des Deutschen Bundestags 18/190 vom 22.09.2016

⁷ *BRat*, Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“ vom 23.09.2016 unter Ziffer 2. b), Seite 4

⁸ siehe bereits unter 2 b) Punkt 1

5. Keine Berücksichtigung kassenähnlicher Systeme

Während schon das BMF-Schreiben vom 26.11.2010 bereits im Einleitungssatz neben Registrierkassen auch Waagen mit Registrierkassenfunktion, Taxameter und Wegstreckenzähler anführt, berücksichtigt der Regierungsentwurf diese oder andere kassenähnliche Systeme nicht, obwohl auch dort gemäß der Problem- und Zielbeschreibung des Gesetzesentwurfs selbst „die heute bestehenden technischen Möglichkeiten zur Manipulation von digitalen Grundaufzeichnungen ein ernstzunehmendes Problem für den gleichmäßigen Steuervollzug darstellen“ und der gewählten Lösung entsprechend die Notwendigkeit einer „Sicherung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und der rechtsstaatlichen Erfordernisse des Steuervollzugs“ belegt sind.

An dieser Stelle sei vor allem auf die Einführung von „Fiskaltaxametern“ in Hamburg⁹ oder auf das vor kurzem veröffentlichte „Taxi-Gutachten“ für die Bundeshauptstadt Berlin hingewiesen¹⁰.

Insoweit findet nicht nur die Forderung des Bundesrechnungshofs in seinem Jahresbericht für 2006 unter Teilziffer 54 „umgehend Maßnahmen einzuleiten, um den Steuerausfällen in der Taxibranche wirksam zu begegnen“¹¹, im Gesetzesentwurf bisher keinerlei Entsprechung, auch hinter ihrer selbst unter Ziffer 2. am 8. August 2013 insoweit gegebenen Antwort bleibt die Bundesregierung zurück¹².

Auch Geld- und Warenspielgeräte, Waagen mit Registrierfunktion, Warenverkaufsautomaten oder die sich derzeit in der politischen Diskussion befindlichen Wett-Terminals¹³ müssen - zumindest perspektivisch – eng im Blick gehalten werden. Insoweit ist die entsprechende Prüfbitten des Deutschen Bundesrates¹⁴ fachlich sehr gut nachvollziehbar. Beispielhaft können hier etwa die letzten beiden bundesweiten Großverfahren wegen massiver Manipulation an Geldspielgeräten in großem Umfang genannt werden¹⁵.

Mit freundlichen Grüßen



T e u t e m a c h e r

⁹ Ritter, Taxenverkehr in Hamburg vom Stand Oktober 2015, unter: <https://www.muenchen.ihk.de/de/standortpolitik/Anhaenge/vortrag-dirk-ritter-genehmigungsbehoerde-hamburg-vortrag-15.10.2015.pdf>

¹⁰ Linne+Krause, Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit des Taxigewerbes in der Bundeshauptstadt Berlin, erstellt für die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin im Juni 2016, unter: http://www.linne-krause.de/site/fileadmin/download/Untersuchung_Wirtschaftlichkeit_Taxi_Berlin_2015.pdf vgl. etwa auch: Dr. Lutz Kaden, Informationen zum INSIKA-„Fiskaltaxameter“, IHK Berlin, unter: https://www.ihk-berlin.de/produktmarken/branchen/verkehr/Brancheninformationen/Fragen_und_Antworten_zum_Fiskaltaxameter/2272198

¹¹ Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2006, Seiten 208 und 209, Tz. 54, unter: <http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/2006/2006-bemerkungen-gesamtbericht-pdf>

¹² Bundesregierung, Antwort vom 08.08.2013 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Dr. Thomas Gambke, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 17/14441 - zur „Einführung der Fiskaltaxameter für den Taxenverkehr zum 1. November 2016“, BT-Drs. 17/14519

¹³ siehe etwa Jan Willmroth, Sportwetten - Neue Regeln braucht das Zocken, in: Süddeutsche Zeitung vom 22.02.2016, 15:16 Uhr, unter: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/sportwetten-neue-regeln-braucht-das-zocken-1.2873097>

¹⁴ BRat, Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“ vom 23.09.2016 unter Ziffer 1, Seite 2

¹⁵ vgl. etwa Stefan Wette, Bande manipulierte Spielautomaten in Gelsenkirchen, in: WAZ v. 17.11.2015, 18:12 Uhr, unter: <http://www.derwesten.de/staedte/gelsenkirchen/bande-manipulierte-spielautomaten-id11296631.html>; Stefan Wette, Sicherheitspersonal soll Spielautomaten manipuliert haben, in: WAZ vom 17.08.2015, 13:52 Uhr, unter: <http://www.derwesten.de/staedte/essen/sicherheitspersonal-soll-spielautomaten-manipuliert-haben-id10997194.html>; Andreas Macho, Betrug beim Glücksspiel? - Glücksspielautomaten sollen manipuliert sein, in: WirtschaftsWoche vom 20.02.2016, 12:43 Uhr, unter: http://www.t-online.de/wirtschaft/unternehmen/id_77036698/wirtschaftswoche-gluecksspielautomaten-sollen-manipuliert-sein.html

¹⁵ NDR.de vom 29.01.2016 16:17 Uhr, Razzia: Schummel-Software in Spielautomaten, unter: <http://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Razzia-wegen-Spielautomaten-Manipulation,spielautomat112.html>; Schleswig-Holsteinische Zeitung (SHZ) vom 29.01.2016, Kriminalität: Spielautomaten manipuliert, Bundesweite Razzia, unter: <http://www.shz.de/regionales/newsticker-nord/spielautomaten-manipuliert-bundesweite-razzia-id12588916.html>



Vectron Systems AG • Willy-Brandt-Weg 41 • D-48155 Münster

An die
Vorsitzende des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestags

Fr. MdB Ingrid Arndt-Brauer

Vectron Systems AG
Willy-Brandt-Weg 41
D-48155 Münster
Tel.: 0251/2856-0
Fax: 0251/2856-560
E-Mail: info@vectron.de
www.vectron.de

11.10.2016
JR

- nur per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de -

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 13. Juli 2016 zum
„Schutz vor Manipulation an digitalen Grundaufzeichnungen“ (BT-Drucksack 18/9535)**

Öffentliche Anhörung in der 89. Sitzung des Finanzausschusses
am Montag, dem 17. Oktober 2016, 12:00 bis 14:00 Uhr in Berlin

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Angabe einer schriftlichen Stellungnahme zum vorbezeichnetem Gesetzentwurf. Alle aus unserer Sicht wesentlichen Aussagen sind bereits in der schriftlichen Stellungnahme unseres Branchenverbandes - des DFKA e.V. - enthalten. Dieser möchten wir uns als Unternehmen und ich als Person daher vollumfänglich anschließen und keine separate Stellungnahme abgeben.

Mit freundlichen Grüßen,


Jens Reckendorf
(Vorstand)

Vorstand:
Jens Reckendorf
Thomas Stümmler
Aufsichtsrat:
Christian Ehlers (Vorsitz)

Bankverbindung:
WGZ Bank AG
SWIFT-BIC: GENODEDDXXX
IBAN: DE66300600100000069833

Bankverbindung:
Commerzbank AG
SWIFT-BIC: DRESDEFF400
IBAN: DE77400800400609209300

Amtsgericht Münster
HRB 10502
USt-Id-Nr.: DE814695288
Steuernr.: 336/5775/2093
WEEE-Reg.-Nr.: DE91733199



Freie und Hansestadt Hamburg

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
Postfach 11 21 09, D - D- 20421 Hamburg

An die
Vorsitzende des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages
Frau Ingrid Arndt-Brauer, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Rechtsamt
Verkehrsrecht, Verkehrsgewerbeaufsicht

RV
Alter Steinweg 4
D - 20459 Hamburg
Telefon 040 - 428 41 - 1754
Telefax 040 - 428 41 - 2825
Ansprechpartner Herr Ulrich Werner
Zimmer 508
E-Mail: Ulrich.Werner@bwvi.hamburg.de

Hamburg, 12. Oktober 2016

Öffentliche Anhörung zu dem

- **Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“**
- BT-Drucksache 18/9535 -
- **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Betrug mit manipulierten Registrierkassen gesetzlich verhindern – Zugleich Abschreibungsregeln für geringwertige Wirtschaftsgüter verbessern“**
- BT-Drucksache 18/7879 -

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,

für Ihre Einladung zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 17. Oktober 2016 danke ich Ihnen und möchte die Gelegenheit wahrnehmen, vorab schriftlich die Erfahrungen aus dem Einsatz elektronischer Aufzeichnungen über Fahrleistungen und Umsätze des Taxigewerbes in Hamburg zusammengefasst darzustellen.

1. Ausgangslage

Die Verkehrsgewerbeaufsicht in Hamburg als zuständige Genehmigungsbehörde nach dem Personenbeförderungsgesetz machte in der Mitte des letzten Jahrzehnts die Erfahrung, dass zahlreiche Taxiunternehmen Angaben zu Fahrleistungen und Umsätzen in ihren Genehmigungsanträgen machten, die den Eindruck einer völlig unzureichenden Ertragslage hinterließen. Dieser Eindruck wurde durch ein Gutachten zur wirtschaftlichen Lage des Gewerbes bestätigt. Es kam im Jahr 2006 zu dem Ergebnis, dass die Unternehmen in Selbstauskünften ihre Umsätze häufig mit ca. 20.000 € pro Jahr und Fahrzeug bezifferten. Diese Angaben erschienen im Hinblick auf die notwendigen Kosten zum Betrieb von Taxis nicht plausibel. Nach der Schätzung des Gutachters waren für weit über die Hälfte der in Hamburg eingesetzten Taxis nicht plausible betriebliche Unterlagen vorgelegt worden.

Bestätigt wurden diese Erfahrungen durch Branchenprüfungen der Steuerverwaltung im Taxengewerbe. In den Jahren 2007 bis 2009 wurde auf Grund von 173 Betriebsprüfungen festgestellt, dass pro Betrieb durchschnittlich 38.445,18 Euro mehr Steuern zu zahlen waren als die Unter-

nehmen selbst deklariert hatten.

Ein gänzlich anderes Bild ergab sich jedoch bei den Fahrzeugen, deren Fahrleistungen und Umsätze im Rahmen des fortgeführten Gutachtens über die wirtschaftliche Lage des Taxengewerbes elektronisch erfasst und vom Gutachter ausgelesen wurden. Ein wichtiger Indikator – der Umsatz pro Kilometer – lag rd. 30% höher als bei den Taxen mit unplausiblen betrieblichen Angaben. Auch die Fahrleistungen unterschieden sich sehr deutlich: laut ihren Selbstauskünften erzielten Fahrzeuge aus unplausiblen Betrieben rd. 30.000 km pro Jahr, während die plausiblen Angaben und auch die gemessenen Daten zwischen 50- und 60.000 km pro Jahr lagen.

Diese Zweiteilung des Taxengewerbes in Hamburg machte massive Wettbewerbsverzerrungen deutlich: Mit nicht nachvollziehbaren Angaben über Fahrleistungen und Umsätze konnte ein Teil der Betriebe erhebliche „Einsparungen“ bei Steuern und Sozialabgaben erzielen, was zu Lasten der ehrlichen Unternehmen ging.

Die Verkehrsgewerbeaufsicht musste hierauf mit der Verschärfung der Anforderungen im Genehmigungsverfahren reagieren, indem zumindest Schichtzettel verlangt wurden, aus denen sich der Einsatz der Fahrzeuge und die erzielten Umsätze ergaben. Es war jedoch unverkennbar, dass auch diese Schichtzettel nicht selten manipuliert waren, was nur mit erheblichem Aufwand im Einzelfall aufgedeckt werden konnte. Wurde kein plausibler Nachweis über die täglichen Einnahmen vorgelegt, führt dies zur Verweigerung oder zum Widerruf von Genehmigungen. Die Taxenzahl in Hamburg hat sich insbesondere auf Grund dieser Maßnahmen in den letzten 10 Jahren um rund 500 verringert, und den niedrigsten Stand seit Jahrzehnten erreicht.

2. Projekt zur Ausstattung von Taxen mit Geräten zur automatisierten Aufzeichnung und Übertragung von Fahrleistungen und Umsätzen (sog. „Fiskaltaxameter“)

Vor diesem Hintergrund gab es in Hamburg ein erhebliches Interesse, im Interesse der Steuer- und Abgabenehrlichkeit sowie des fairen Wettbewerbs gesicherte Aufzeichnungen über Fahrleistungen und Umsätze im Taxengewerbe zu erlangen.

Die herkömmlichen Taxameter ermöglichen zwar theoretisch die dauerhafte Aufzeichnung der erforderlichen Daten, sind jedoch so konstruiert, dass die Daten in regelmäßigen Abständen überschrieben werden. Auf dem Markt ist auch Software zur Auswertung von Taxameterdaten verfügbar, die jedoch in keiner Weise dagegen gesichert ist, dass die Aufzeichnungen nachträglich verändert werden.

Es bot sich daher an, die Erfahrungen aus den seit 2005 laufenden elektronischen Aufzeichnungen über Umsätze und Fahrleistungen aus ca. 100 Fahrzeugen zur Erstellung des jährlichen Gutachtens zur wirtschaftlichen Lage des Taxengewerbes zu nutzen.

Der Gutachter entwickelte ein Konzept, das an Stelle des regelmäßigen Auslesens der Daten mit Hilfe eines Datenträgers (sog. „Key-System“) die digitale Übertragung der Daten unmittelbar aus dem Fahrzeug an einen Dienstleister vorsah.

Der Durchbruch zur Realisierung dieses Konzepts wurde dadurch erreicht, dass bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt ein Verfahren zur digitalen Signatur entwickelt wurde, das einerseits mit handelsüblichen Taxametern kompatibel war und andererseits die Übertragung der dauerhaft gegen Manipulation gesicherten Daten ermöglichte. Die digitale Signatur kann den sicheren Nachweis ermöglichen, dass die Daten aus einem bestimmten Taxameter stammen, das einem bestimmten Unternehmen zuzuordnen ist und somit Veränderungen ausgeschlossen werden können. Neben der Manipulationssicherheit werden damit folgende Zwecke erfüllt:

- Unterstützung der Betriebsführung der angeschlossenen Taxiunternehmen.
- Gewinnung von elektronischen Unterlagen, die den steuerrechtlichen Anforderungen an Einnahmearsaufzeichnungen entsprechen.
- Gewinnung verlässlicher Unterlagen über die betrieblichen Leistungen der Unternehmen für das Verfahren zur Erteilung von Genehmigungen im Taxenverkehr.
- Gewinnung einer breiteren Datenbasis für künftige Begutachtungen der wirtschaftlichen Lage im Taxenverkehr.

Die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg beschloss im Dezember 2010, Fördermittel im Hamburgischen Haushalt zur Verfügung zu stellen, um die zügige und möglichst flächendeckende Einführung der Hard- und Softwarevoraussetzungen zur Aufzeichnung, Übertragung und Auswertung der Daten zu unterstützen.

Die Taxenunternehmen wurden bei der Anschaffung der notwendigen Geräteausstattung mit einem einmaligen Beitrag von bis zu 1500,-€ pro Fahrzeug gefördert, um einen Anreiz zum freiwilligen Einstieg in die gesicherte Erfassung von digitalen Grundaufzeichnungen zu bieten. Notwendige weitere Voraussetzung war die Entwicklung eines Auswertungsverfahrens, das den behördlichen Anforderungen für die Zwecke der Besteuerung, Genehmigungserteilung und der Gutachtererstellung entsprach, und ebenfalls anteilig gefördert wurde.

Dieses Auswertungsverfahren stand 2012 zur Verfügung, so dass mit der individuellen Geräteförderung begonnen werden konnte. Damals gingen wir davon aus, dass sich das Gewerbe mit ca. 500 Fahrzeugen freiwillig auf Grund der Förderung beteiligen würde. Diese Erwartungen wurden aber weit übertroffen: Von 2012 bis Ende 2014 wurden sukzessive über 2.100, und damit rund 2/3 der Taxen in Hamburg mit den Komponenten für das manipulationssichere Verfahren (Taxameter, Signatureinheit, Übertragungsmodul) ausgestattet. Dafür wurden Fördermittel i.H.v. 3 Mio. Euro für den Erwerb und Einbau der Geräte an Taxenunternehmer ausgezahlt.

Die Förderbedingungen sehen eine dreijährige Bindung ab Geräteeinbau mit der Verpflichtung zur Beauftragung eines geeigneten Dienstleisters, zur Vorlage der Daten im Genehmigungsverfahren und bei der Besteuerung sowie für statistische Auswertungen vor.

3. Das eingesetzte Verfahren

Im Hamburger Taxenprojekt wird das auf einem Fachkonzept einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe der Finanzbehörden basierende „INSIKA-Verfahren“ eingesetzt. Die Physikalisch Technische Bundesanstalt (PTB) hat dieses herstellernerneutrale Verfahren im Rahmen eines vom Bundesministerium für Wirtschaft geförderten Projekts gemeinsam mit Vertretern der Industrie und Behörden entwickelt. Die datentechnischen Komponenten des Verfahrens stehen jedem potentiellen Nutzer kostenlos zur Verfügung. Das „INSIKA-Profil –Taxameter“ dient der Abbildung von Daten, die von jedem nach der Europäischen Richtlinie 2004/22/EG über Messgeräte ("MID") zugelassenen Taxameter bereitgestellt werden können. Die Zulassung der Taxameter wird in keiner Weise berührt. Taxameter und Ergänzungsmodule sowie Datenabruf- und Speichersysteme, die die im INSIKA-Verfahren festgelegten Schnittstellen zur Berechnung der digitalen Signatur und für den Datenexport bedienen können, befinden sich auf dem Markt.

Die wesentliche Komponente des Verfahrens ist die Einheit, mit deren Hilfe die digitale Signatur der nachweispflichtigen Daten aus dem Taxameter berechnet wird. Die digitale Signatur ermöglicht den Nachweis, dass die außerhalb des Taxameters gespeicherten nachweispflichtigen Daten nachträglich nicht geändert wurden und die Ausgangsdaten auch bei betrieblich erforderlichen und im Einzelfall begründeten Nachbuchungen immer vorhanden und sichtbar sind. Von

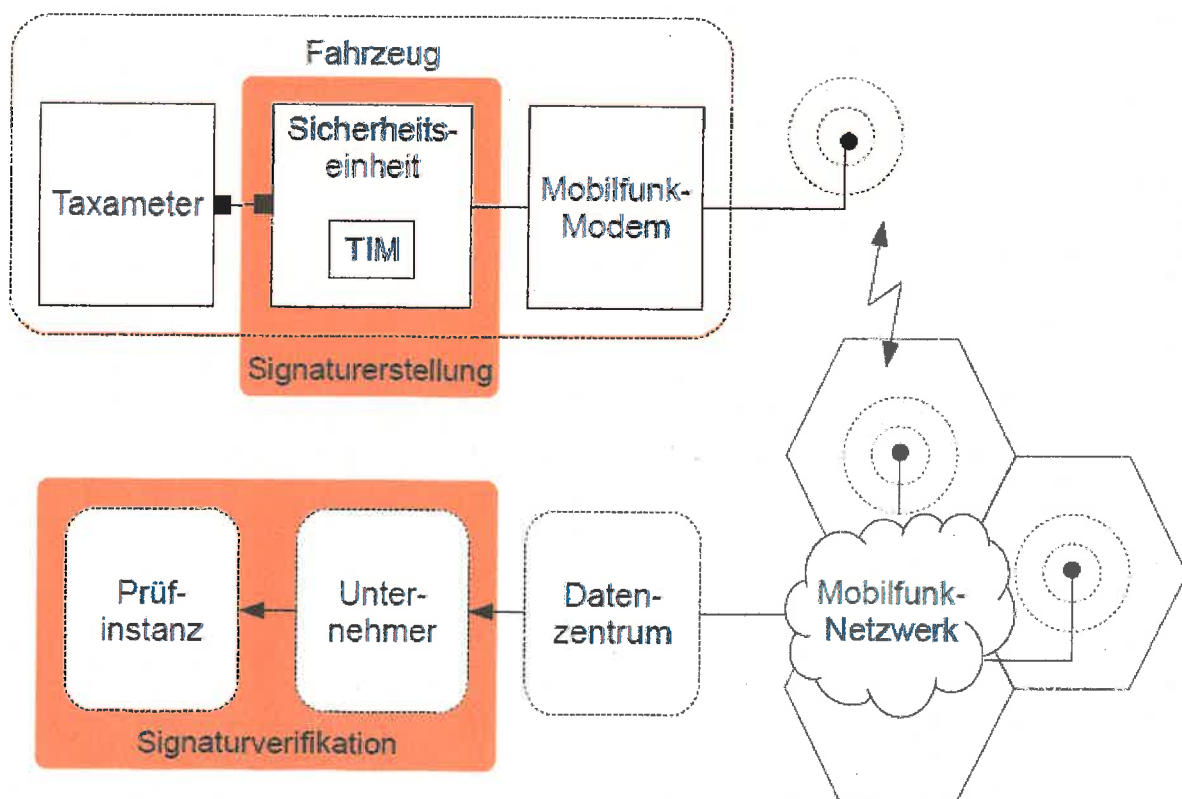
der digitalen Signatur umfasst wird die Steueridentifikationsnummer des Unternehmens, zu dem das Taxameter gehört. Da Taxameter selbständig ausgebaut und in anderen Fahrzeugen verwendet werden können, oder auch das gesamte Fahrzeug seinen Eigentümer wechseln kann, reichte aus unserer Sicht die Bindung der digitalen Signatur an ein bestimmtes Taxameter nicht aus, vielmehr war der eindeutige Rückbezug auf das Unternehmen erforderlich. Er erfolgt mit einer Chipkarte (sog. „TIM-Karte“), die die Steueridentifikationsnummer aufweist. Die Herstellung dieser „TIM-Karten“ liegt nach vorheriger Verifizierung durch die Verkehrsgewerbeaufsicht bei der D-Trust GmbH, einem Unternehmen der Bundesdruckerei.

Die Datenhaltung und Auswertung erfolgt bei externen Dienstleistern, an die die Daten über Mobilfunk übertragen werden. Die Dienstleister verwalten die Daten im Auftrag der angeschlossenen Unternehmen. Sie nehmen bei Bedarf der Taxiunternehmen betriebliche Auswertungen vor oder stellen sie der Verkehrsgewerbeaufsicht im Genehmigungsverfahren bzw. dem zuständigen Finanzamt zur Besteuerung zur Verfügung. Einen unmittelbaren Zugriff der Behörden auf die Daten bei den Dienstleistern ohne entsprechenden Auftrag durch die Taxenunternehmen gibt es nicht. Die Taxen aus Hamburg, die sich dem Projekt angeschlossen haben, arbeiten mit verschiedenen Dienstleistern in Hamburg, Berlin und Österreich zusammen.

Im Datenzentrum des Dienstleisters oder auch bei Auswertungen für behördliche Zwecke kann durch ein einfaches Prüfmodul die Vollständigkeit der Daten und die Integrität der digitalen Signatur festgestellt werden.

Die Datenübertragung an externe Dienstleister ist vom INSIKA-Verfahren nicht zwingend vorgegeben. Im Hamburger Taxenprojekt diente sie insbesondere auch dem Interesse der angeschlossenen Unternehmen an betrieblichen Auswertungen, zur Stabilisierung des Verfahrens in der Probephase und der Erleichterung für die beteiligten behördlichen Stellen.

Schematisch lassen sich demnach die Komponenten des Verfahrens wie folgt darstellen:



Quelle: D-Trust GmbH

4. Erfahrungen seit Einführung des Verfahrens

Das Verfahren ist in Hamburg ohne Vorbild aus anderen Städten erstmals entwickelt und eingesetzt worden. In der Anfangsphase gab es einige Probleme, die allerdings ganz überwiegend auf un stabile Mobilfunkverbindungen zurück zu führen waren und leicht behoben werden konnten. Das INSIKA-Verfahren zur Aufzeichnung und digitalen Signatur sowie die Aufbewahrung und Auswertung bei den Dienstleistern läuft hingegen von Anfang an störungsfrei.

Damit steht in Hamburg eine vollständige, funktionsfähige und ausbaufähige Infrastruktur für sichere Erlösaufzeichnungen im Hamburger Taxengewerbe zur Verfügung.

Die sich hieraus ergebenden Vorteile lassen wie folgt zusammenfassen:

Für die Taxenunternehmen

- Bessere Steuerung der Betriebsabläufe (z.B. Einsatzzeiten für Fahrer und Taxen) durch erstmalige Erfassung der Erlöse in Echtzeit und dadurch verbesserte betriebswirtschaftliche Auswertungsmöglichkeiten.
- Erleichterungen bei den Aufzeichnungen (Wegfall des Schichtzettels).
- Höhere Rechtssicherheit bei Prüfungen (Konzessionsvergabe, Betriebsprüfungen).
- Wettbewerbsnachteile gegenüber den Betrieben mit „unplausiblen“ Angaben werden abgebaut.
- Verbesserung der Ertragslage durch die Verdrängung „schwarzer Schafe“.

Für die Genehmigungsbehörde

- Auf Grund der gesicherten Aufzeichnung von Fahrleistungen und Erlösen und deren deutlich erleichterter Auswertung kann schnell und belastbar überprüft werden, ob die im Taxameter erfassten Daten lückenlos angegeben werden, so dass die bisher gerade im Taxengewerbe weit verbreitete Praxis der Verschleierung von Umsätzen mit dem Ziel der Verkürzung von Steuern und Sozialversicherungsabgaben weitgehend unterbunden wird. Solange nur ein Teil des Gewerbes digitale Grundaufzeichnungen führt, kann sich die Prüfung der Verkehrsgewerbeaufsicht auf solche Betriebe konzentrieren, die sich dem sicheren Verfahren nicht angeschlossen haben. Dies liegt nicht nur im öffentlichen Interesse der gleichmäßigen Besteuerung, sondern nicht zuletzt auch im Interesse der Mehrzahl der ordnungsgemäß arbeitenden Betriebe, die dann in einem fairen Wettbewerb agieren und den Fahrgästen eine entsprechend professionelle Dienstleistung anbieten.
- Die Evaluationen zum Zustand der wirtschaftlichen Lage des Taxenverkehrs in Hamburg basieren nunmehr auf zuverlässigeren Zahlen und ermöglichen sachgerechtere Entscheidungen der Konzessionsbehörde z.B. auch bei zukünftigen Tarifanpassungen.
- Durch das Verfahren ist eine bessere Vertrauensbasis für die Zusammenarbeit zwischen Genehmigungsbehörde und dem Taxengewerbe entstanden.

Für die Steuerverwaltung

- effektivere Prüfmöglichkeiten.
- Konzentration des Prüfungsaufwands auf die „schwarzen Schafe“.
- Keine Auseinandersetzungen mit den Steuerpflichtigen über die Plausibilität der Taxameterdaten bei einer Betriebsprüfung, da der Nachweis über die Unveränderbarkeit der aufgezeichneten Daten mit INSIKA leicht und einfach geführt werden kann.

5. Ausblick

Angesichts der nicht unerheblichen eingesetzten Fördermittel, des bei allen Beteiligten geleisteten Aufwands, aber auch der unverkennbaren Erfolge, ist es aus unserer Sicht wesentlich, dass im anstehenden Gesetzgebungsverfahren nicht der Eindruck entsteht, das in Hamburg eingesetzte Verfahren sei nicht kompatibel mit den künftigen Anforderungen. Noch nachteiliger wäre es hingegen, wenn im Taxengewerbe der Eindruck entstünde, es sollten künftig gar keine Anforderungen an digitale Grundaufzeichnungen im Taxengewerbe gelten.

Die große Mehrheit der Taxenunternehmen in Hamburg hat den Nachweis geführt, dass sich Ehrlichkeit bei der Zahlung von Steuern und Abgaben auch für sie selbst lohnt. Vorgaben zu belastbaren Aufzeichnungen der Fahrleistungen und Umsätze werden daher nicht als Gängelung verstanden, sondern als Schutz vor unlauterer Konkurrenz. Dieser vernünftige Ansatz sollte vom Gesetzgeber aufgegriffen und honoriert werden.

Mit freundlichen Grüßen



Werner