

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**.

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. Bewirtschaftungsbelege, 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 gesetzestechnisch 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 Registriertassenfunktion, 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 Neanschaffung 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-Nachschau angesetzt; da nicht jedes Unternehmen kontrolliert wird, wurde das prozentuale Vorkommen an Außenprüfungen von 2,4 % aller Unternehmen auf die Kassen-Nachschau übertragen. Eine Kassennachschau, bei der der Finanzbeamte weniger Zeit als eine Stunde im Betrieb verbringt, ist kaum vorstellbar. Häufig werden mehr als ein Geschäftsführer/Mitarbeiter bei der Nachschau beteiligt sein. Wir nehmen deshalb an, dass eine Nachschau 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.