

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Thomas Gambke,  
Britta Haßelmann, Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 18/6118 –**

### **Schaden durch Betrug mit manipulierten Kassensystemen und mögliche Einführung der INSIKA-Lösung zur Betrugssicherung**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Es gibt seit mehreren Jahren Hinweise auf einen erheblichen Einnahmefall der öffentlichen Hand sowie einer damit verbundenen Wettbewerbsverzerrung für ehrliche Unternehmen durch Manipulation und (Steuer-) Betrug mit Registrierkassendaten. So hat der Bundesrechnungshof bereits im Jahr 2003 sehr konkrete Hinweise auf systematischen (Umsatz-) Steuerbetrug aufgelistet (Bundestagsdrucksache 15/2020, Bemerkung 54). Besonders spektakulär wurde eine nachgewiesene Kassenmanipulation zuletzt durch den Fall einer einzigen Eisdiele belegt, die in wenigen Jahren rund 2,8 Mio. Euro Steuern und Abgaben hinterzogen hat ([www.sis-verlag.de/archiv/andere-sonstige-steuerarten/rechtsprechung/2179-rheinland-pfalz-haftung-fuer-hinterzogene-steuern-fg-rheinland-pfalzhaftung-fuer-hinterzogene-steuern](http://www.sis-verlag.de/archiv/andere-sonstige-steuerarten/rechtsprechung/2179-rheinland-pfalz-haftung-fuer-hinterzogene-steuern-fg-rheinland-pfalzhaftung-fuer-hinterzogene-steuern)). Ähnliche Fälle hat es z. B. auch bei Apotheken gegeben (vgl. z. B. DIE WELT vom 4. April 2014 „Steuerbetrug per Knopfdruck“) und verschiedene Finanzministerkonferenzen haben sich deswegen mit dem Thema befasst.

Alle 16 Bundesländer haben am 25. Juni 2015 die Zustimmung zu einem Bericht mit einem Maßnahmenpaket gegen den Betrug mit Registrierkassen gegeben, allein das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat seine Zustimmung zu diesem Bericht verweigert. Insbesondere hat das BMF die Berechnung der Steuerausfälle basierend auf einem Bericht der OECD und Annahmen des Finanzministeriums in Nordrhein-Westfalen sowie später geäußerte Zahlen des Bundesrechnungshofs in Höhe von 5 bis 10 Mrd. Euro massiv in Frage gestellt. In einem Bericht an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages heißt es: „Nordrhein-Westfalen bezieht sich in Antworten auf parlamentarische Anfragen im nordrheinwestfälischen Landtag auf den OECD-Bericht ‚Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme‘ aus dem Jahre 2013. Die darin enthaltenen Aussagen zu Kanada, insbesondere der Provinz Québec, werden auf deutsche Verhältnisse übertragen. Nordrhein-Westfalen legt dabei Ausfallschätzungen der Finanzbehörde von Québec in Höhe von 1,3 Mrd. CAD für den Restaurantsektor zugrunde. Nach Veröffentlichung der Finanzbehörde Québec wird jedoch von Steuerausfällen in Höhe von 133 Mio. CAD für zwei Jahre (2007-

2008) ausgegangen“ (vgl. Ausschussdrucksache des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages 18(7)202).

Tatsächlich ist in der Antwort von Dr. Norbert Walter-Borjans auf eine Anfrage aus dem Landtag NRW aber von verkürzten Umsätzen (nicht von Steuerausfällen) in Höhe von 1,3 Mrd. CAD die Rede ([www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-057.pdf?von=1&bis=0](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-057.pdf?von=1&bis=0)). Daraus werden laut der im OECD-Bericht wiedergegebenen Studie Steuerausfälle in Höhe von etwa 417 Mio. CAD abgeleitet (OECD-Bericht „Umsatzsteuerverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme: Eine Bedrohung für die Steuereinnahmen“, S. 6 bis 7, [www.fm.nrw.de/presse/anlagen/2013-06-00\\_OECD\\_-\\_Umsatzverkürzung\\_mittels\\_elektronischer\\_Kassensysteme\\_eine\\_Bedrohung\\_für\\_die\\_Steuereinnahmen.pdf](http://www.fm.nrw.de/presse/anlagen/2013-06-00_OECD_-_Umsatzverkürzung_mittels_elektronischer_Kassensysteme_eine_Bedrohung_für_die_Steuereinnahmen.pdf)). Entsprechend der vom BMF dem Sachstandsbericht beigefügten Anlage 2 setzen sich die genannten 417 Mio. CAD Steuerausfälle aus 133 Mio. CAD Umsatzsteuerverlust und 284 Mio. CAD Einkommensteuerausfällen zusammen. Hierbei handelt es sich jedoch lediglich um die Steuerausfälle der Provinz Québec. Hinzu treten gemäß der Fußnote 11 zusätzliche Steuerverluste des Staates Kanada in etwa der gleichen Höhe. Der genannte Zeitraum bezieht sich auf das abweichende kanadische Fiskaljahr 2007 bis 2008, umfasst somit lediglich zwölf Monate und nur eine einzige Branche (vgl. Boston University School of Law Working Paper No. 10-04, Seite 3, [www.bu.edu/law/faculty/scholarship/workingpapers/documents/Ainsworth022610.pdf](http://www.bu.edu/law/faculty/scholarship/workingpapers/documents/Ainsworth022610.pdf)). In der vom BMF zitierten Studie selbst werden zudem die Steuerausfälle in Deutschland allein im Restaurant-Sektor auf 4,5 Mrd. CAD (ca. 3 Mrd. Euro) jährlich geschätzt. Die Argumentation des BMF weist damit grobe Fehlinterpretationen der vorgelegten Studie auf. Die Bedenken des BMF aus dem Bericht an den Finanzausschuss gegenüber der Finanzverwaltung in NRW, der OECD und dem Bundesrechnungshof sind damit deutlich widerlegt (vgl. auch <http://datenbank.nwb.de/Dokument/Anzeigen/547275/?shigh=BMF%2BKassenf%C3%BChrung&listPos=7&listId=3271132>).

Allein für das Taxigewerbe hat eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Jahr 2001 eine Umsatzverkürzung von 1,3 Mrd. Euro berechnet, aus denen sich hier Steuerausfälle im dreistelligen Millionenbereich ableiten lassen ([www.claudiahaemmerling.de/2011/dapd-0119-taxigewerbe.pdf](http://www.claudiahaemmerling.de/2011/dapd-0119-taxigewerbe.pdf)). Die Umsetzung eines fälschungssicheren Konzeptes für das Taxigewerbe im Bundesland Hamburg hat zu einer deutlichen Wettbewerbsregulierung geführt, die vom Taxigewerbe mit großer Zustimmung begleitet wurde. Neben höheren Steuereinnahmen profitieren insbesondere auch die Sozialversicherungen, weil durch betrugssichere Taximeter auch Schwarzarbeit und Sozialversicherungsbetrug verhindert wird.

Außer den Bedenken bezüglich des Ausmaßes der Steuerausfälle benennt das BMF eine Reihe von weiteren Gründen, um die Blockade gegen die Einführung einer technisch möglichen Betrugssicherung von Registrierkassen zu begründen: den bürokratischen Aufwand, europarechtliche Bedenken und die technische Leistungsfähigkeit entsprechender Konzepte insbesondere gegen das bereits entwickelte INSIKA-Verfahren (vgl. Ausschussdrucksache des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages 18(7)202).

1. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass das Steuerjahr in Québec einen Zeitraum von zwölf Monaten umfasst, die Angabe 2008/2009 in der zitierten Studie der Boston University School sich also auf einen Zeitraum von zwölf Monaten und nicht, wie in der Finanzausschussdrucksache 18(7)202 angegeben, auf einen Zeitraum von 24 Monaten bzw. 2 Jahren bezieht, sowie die gesamten Steuerausfälle aus der Studie zum Kassenbetrug in Québec (Boston University School of Law Working Paper No. 10-04, Seite 3) zusammengerechnet 417 Mio. CAD zuzüglich von Steuerausfällen in etwa gleicher Höhe für den Staat Kanada betragen und das Finanzministerium

NRW auf parlamentarische Anfragen von Umsatz- und nicht von Steuerverkürzung ([www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-2057.pdf?von=1&bis=0](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-2057.pdf?von=1&bis=0)) berichtet?

In einer Vorlage vom 7. Juli 2014 des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen wird als Einleitung zur Berechnung von möglichen Steuerausfällen Folgendes ausgeführt: „Ergebnisse aus Kanada:

Ein in der OECD-Studie aufgeführter Bericht der Finanzbehörde von Québec in Kanada geht davon aus, dass allein in Restaurants und allein für die Provinz Québec mit ca. 8 Millionen Einwohnern Umsätze in einem Volumen von 1,3 Milliarden Dollar verkürzt worden sind.“

In einem Bericht des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen an das Bundesministerium der Finanzen zum Thema „Ordnungsmäßigkeit digitaler Grundaufzeichnungen“ werden die Steuerausfälle in der Provinz Québec mit 417 Mio. CAD insgesamt beziffert, wobei 133 Mio. CAD auf die QST (Québec Umsatzsteuer, zusätzlich zur regulären Umsatzsteuer in Kanada) auf den Restaurantbereich entfallen. Als Quelle wurde „Gilles, Bernard, FTA-Conference Denver, June, 2nd, 2009“ angegeben. In dessen Präsentation werden Schätzungen vom Revenu Québec der steuerlichen Verluste für 2007 bis 2008 mit 417 Mio. CAD angegeben.

Die genannten Berechnungen von Nordrhein-Westfalen hat die Bundesregierung anhand der OECD-Studie „Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme: Eine Bedrohung für die Steuereinnahmen“ versucht nachzuvollziehen. Dort findet sich auf Seite 6 die Passage: „In Québec wurden die Steuerausfälle für 2007 bis 2008 auf 417 Mio. kan\$ geschätzt.“ Auf Seite 7 heißt es hingegen: „Revenu Québec, die für die Verwaltung und den Einzug der Einkommen-, Ertrag- und Verbrauchsteuern in der kanadischen Provinz Québec zuständige Stelle, schätzt die Höhe der Steuerausfälle, die ihr 2007-2008 durch Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme entstanden sind, auf 417 Mio. kan\$.“

2. Wenn die Bundesregierung die Auffassung aus Frage 1 teilt, hat das BMF vorsätzlich oder infolge von falschen Annahmen den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages unzutreffend über die abgefragte Sachlage zum INSIKA-Verfahren informiert?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

3. Wenn die Bundesregierung die Auffassung aus Frage 1 teilt, kommt sie zu einer anderen Bewertung der von der OECD, dem Bundesrechnungshof und den Bundesländern vertretenen Auffassung, der Steuerschaden aus Kassen- und Abrechnungsbetrug betrage 5 bis 10 Mrd. Euro, oder plant die Bundesregierung eigene Erhebungen, weil die Aussagen der OECD, des Bundesrechnungshofs oder des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen als nicht belastbar bewertet werden?

Die Bundesregierung hat in ihren bisherigen Äußerungen darauf hingewiesen, dass die Höhe der Steuerausfälle nicht ermittelt werden kann, da es an belastbaren Grundlagen für derartige Berechnungen fehle.

In der Antwort auf die Kleine Anfrage an die Landesregierung Baden-Württemberg (Landtagsdrucksache 15/7359) vom 8. September 2015 wird mitgeteilt, dass eine Einschätzung zum Umfang der Steuermindereinnahmen, die auf nachträgliche Erlösverkürzung oder auf „Neben-der-Kasse-Geschäfte“ zurückzuführen

sind, nicht gegeben werden kann, da es hierzu im Rahmen von Betriebsprüfungen keine statistische Erfassung gebe.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass NRW bei seinen Berechnungen die Daten der kanadischen Provinz Québec anhand der Einwohnerzahl auf deutsche Verhältnisse übertragen hat. In einem hochentwickelten Industriestaat wie Deutschland sind besonders viele Großunternehmen und Konzerne ansässig. Diese Unternehmen sind in den verschiedensten Branchen (z. B. Automobilindustrie, chemische Industrie, Bau, Metall etc.) tätig und verfügen allein auf Grund der Branche nicht alle über Registrierkassen. Auch aus diesem Grund werden Schätzungen als nicht belastbar angesehen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. Wann wird die Bundesregierung dem Wunsch der Länder nachkommen, einen Gesetzesvorschlag zur technischen Betrugssicherung von Registrierkassen vorzulegen?

Unter Berücksichtigung des Beschlusses der Finanzministerkonferenz vom 25. Juni 2015 wird derzeit eine gesetzliche Regelung mit grundlegenden Anforderungen, die eine technische Sicherheitseinrichtung erfüllen muss, erarbeitet. Ein Regelungsentwurf soll auf Arbeitsebene zeitnah mit den Ländern erörtert werden.

5. Inwieweit kann der im Jahr 2008 diskutierte Entwurf einer gesetzlichen Lösung zur Betrugssicherung (vgl. Bundestagsdrucksache 16/10488) von Registrierkassen Grundlage eines neuen Entwurfs zur Lösung der Betrugsanfälligkeit sein?

Mit dem Jahressteuergesetz 2009 war beabsichtigt, das INSIKA-Verfahren verpflichtend einzuführen. Dies scheiterte am Widerstand der Länder und Ressorts, welche verschiedene Fragestellungen für noch nicht entscheidungsreif hielten. Diesen Fragen und Problemen ging das Bundesministerium der Finanzen in der Folgezeit nach. Die intensive Prüfung offenbarte, dass sich bei einer verpflichtenden Einführung des INSIKA-Konzepts rechtliche und technische Probleme ergeben, dass eine ausschließlich als INSIKA-Konzept verschärfende gesetzliche Regelung nicht in Betracht kommt.

Der 2008 diskutierte Entwurf wird nicht Grundlage des neuen Regelungsvorschlags sein.

6. Wie viele Fördergelder des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie wurden für die Entwicklung der INSIKA-Lösung investiert, und hält die Bundesregierung diese Fördergelder für eine Fehlinvestition, weil sie den technischen Innovationsgrad und Sicherheitsstandard der von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt Berlin (PTB) und verschiedenen Kassenherstellern entwickelten Lösung infrage stellt?

INSIKA (technische Komponente des Systems basierend auf der Datensignierung durch die eingesetzte Smartcard) wurde vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Zeitraum Februar 2008 bis Februar 2012 mit 225 000 Euro gefördert. Die Technologie wurde anschließend an die Bundesdruckerei GmbH transferiert.

Die technologieoffene Formulierung von gesetzlichen Regelungen über grundlegende Anforderungen entspricht dem Gedanken des Neuen Rechtsrahmens der EU (New Approach) und trägt dem technischen Fortschritt Rechnung (hier z. B. in der IT).

7. Sind der Bundesregierung alternative technische Kassensicherungssysteme bekannt, und wie bewertet sie den Sicherheitsstandard dieser Lösungen und die mit deren Einführung verbundenen Bürokratiekosten für die Steuerpflichtigen und die Verwaltung im Vergleich zur INSIKA-Lösung?

Neben dem INSIKA-Konzept bestehen andere Möglichkeiten, um Manipulationen an Registrierkassen zu erschweren. Hierzu zählen Fiskalspeicher (findet z. B. in Belgien für den Gastronomiebereich Verwendung), eine Belegausgabepflicht mit der Verpflichtung, dass der Kunde diesen Beleg aufbewahrt (z. B. Italien), oder der vom Fraunhofer Institut entwickelte AISEC-Ansatz, der bei Spielgeräten Anwendung findet ([www.aisec.fraunhofer.de](http://www.aisec.fraunhofer.de)).

In Österreich ist die Implementierung einer technischen Sicherheitseinrichtung für Registrierkassen mittels einer Registrierkassensicherungsverordnung vorgesehen. Diese befindet sich derzeit im Notifizierungsverfahren (Not. Nr.:2015/0515/A).

Frankreich plant mit seinem Jahressteuergesetz 2016 eine technologieoffene Kassensicherung mittels zertifizierter Software einzuführen, welche nachträgliche Änderungen nachvollziehbar macht (Unveränderbarkeit, Sicherung sowie Archivierung der Daten).

Die mit diesen Verfahren verbundenen Bürokratiekosten für die Steuerpflichtigen und die Verwaltung sind nicht bekannt und können daher mit der INSIKA-Lösung nicht verglichen werden.

8. Wie wird die Prüfbarkeit der Einhaltung dieser Lösungen durch die Verwaltung bewertet, und ist diese mit den derzeitigen Personalressourcen der Finanzverwaltung leistbar?

Die Bundesregierung kann keine Aussage dazu treffen, wie die Prüfbarkeit der Einhaltung dieser Lösungen durch die Verwaltung bewertet wird und ob diese mit den derzeitigen Personalressourcen der Finanzverwaltung leistbar ist, da nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes die Länder für den Vollzug der Steuergesetze zuständig sind.

9. Wie bewertet die Bundesregierung die Aussagen der PTB in Bezug auf die Sicherheitsstufe von INSIKA, und welche konkreten technischen Bedenken hat die Bundesregierung gegenüber der INSIKA-Lösung insbesondere vor dem Hintergrund des technischen Einsatzes der INSIKA-Lösung im Taxigewerbe in Hamburg?

Der Begriff „INSIKA“ bezeichnet streng genommen allein die technische Komponente des Systems basierend auf der Datensignierung durch die eingesetzte Smartcard. Dieses alleine reicht nicht als Schutz vor Manipulationen aus. Zusätzlich sind weitere rechtliche Maßnahmen erforderlich, wie z. B. Vor-Ort-Kontrollen.

Beim Hamburger Taxiprojekt wurden – anders als beim INSIKA-Konzept vorgesehen – die Einzelumsätze eines jeden Taxis nicht nur auf der INSIKA-Smartcard gespeichert, sondern in Echtzeit an einen externen Server bei einem Dritten gesandt. Dadurch, dass die Daten sofort gesendet wurden und sich außerhalb einer

nachträglichen Zugriffsmöglichkeit des Unternehmens befanden, waren somit auch keine nachträglichen Manipulationen möglich. Es ist fraglich, ob das Projekt ohne Sendung der Daten zu den gleichen Ergebnissen geführt hätte. Denn die Smartcard könnte z. B. „verloren“ gehen oder einen „technischen Defekt“ aufweisen, so dass die Daten darauf nicht mehr lesbar wären.

10. Welche anderen Kenntnisse liegen der Bundesregierung vor, aufgrund dessen eine technische Lösung aus dem Jahr 2012 keinesfalls als gesetzliche Lösung implementiert werden sollte (vgl. Ausschussdrucksache des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages 18(7)202)?

Auf die Antworten zu den Fragen 5 und 6 wird verwiesen.

11. Sind der Bundesregierung technische Lösungen bekannt, die einfacher und/oder billiger in Registrierkassen-, PC-Kassen- oder Cloud-Kassen-Systeme (also technologieoffen) implementiert werden könnten, als die patent- und lizenzfreie INSIKA-Lösung, und welche technischen Restriktionen sind im Bereich der Kassensysteme mit diesen Lösungen verbunden?

Die Bundesregierung hat nicht nur auf die Probleme bei einer verpflichtenden Einführung des INSIKA-Konzepts hingewiesen, sondern auch auf die damit verbundenen Kosten für die Betroffenen. Aus ihrer Sicht sollte der Gesetzgeber sich deshalb auf grundlegende Vorgaben hinsichtlich der technischen Sicherheitsvorrichtungen beschränken und es dem Markt überlassen, Lösungen zu finden, die den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

Die Bundesregierung hat sich deshalb immer für eine technologieoffene Lösung ausgesprochen. Dieser Einschätzung hat sich die Finanzministerkonferenz mit Beschluss vom 25. Juni 2015 angeschlossen.

12. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Entwicklung im Taxigewerbe von Hamburg, indem seit Einführung einer faktischen INSIKA-Pflicht für Taxibetriebe der gemeldete Umsatz dieser Branche um 50 Prozent gestiegen ist, obwohl es weniger Fahrzeuge gibt (vgl. DER SPIEGEL 06/2015: „Alles Gebongt“)?

Auf die Antworten zu den Fragen 9 und 11 wird verwiesen.

13. Inwieweit unterstützt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang die Bemühungen verschiedener Taxi-Branchenverbände für eine flächendeckende Einführung der INSIKA-Lösung, um ehrlichen Unternehmen Wettbewerbsgleichheit gegenüber unehrlichen Konkurrenten zu ermöglichen?

Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen.

14. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung insgesamt aus der Tatsache, dass durch manipulierte Kassensysteme Wettbewerbsverzerrungen in bestimmten Branchen entstehen, und welche Branchen hält die Bundesregierung insgesamt für besonders betrugsanfällig?

Gegen Manipulationen an Grundaufzeichnungen soll nach dem Wunsch der Finanzministerkonferenz eine technische Sicherheitseinrichtung verpflichtend eingeführt werden. Die Bundesregierung prüft derzeit, wie dies im Normprogramm dargestellt werden kann.

Die Bundesregierung stellt keine bestimmten Branchen unter einen Generalverdacht.

15. Plant die Bundesregierung eine Ausschreibung oder ähnliche Initiativen, um alternative Möglichkeiten zur Sicherung von Registrierkassen zu prüfen?

Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen.

16. Plant die Bundesregierung eigene Initiativen, um den Dialog mit den Ländern in der Sache wieder aufzunehmen?

Eine Unterbrechung des Dialogs der Bundesregierung und der obersten Finanzbehörden der Länder hat es nicht gegeben.

17. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass im Zusammenhang mit dem BMF-Schreiben vom 26. November 2010 zur Aufbewahrung digitaler Unterlagen bei Bargeschäften (Gz. IV A 4 – S 0316/08/10004-07, DOK 2010/0946087), welches eine Übergangsfrist bis Ende des Jahres 2016 vorsieht, Unternehmen unter Umständen bestehende Kassensysteme austauschen müssen, und wäre deswegen nach Meinung der Bundesregierung die zeitnahe Festlegung gesetzlicher Betrugssicherungsstandards für Kassensysteme geboten, um mögliche Investitionskosten rechtssicher zu ermöglichen?

Falls nein, warum nicht?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, ob und in wie vielen Unternehmen aufgrund des zitierten BMF-Schreibens Geräte ausgetauscht werden müssen und ob dies nicht bereits erfolgt ist.

Nach Auffassung der Bundesregierung sollte zunächst gründlich geprüft werden, welche grundlegenden Anforderungen an den Einsatz elektronischer Kassensysteme gestellt werden sollen. Für vorschnelle Festlegungen sieht die Bundesregierung keinen Anlass.

18. Erfüllt die INSIKA-Lösung für Kassensysteme nach Auffassung der Bundesregierung die Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) sowie die Anforderungen des BMF-Schreibens vom 26. November 2010 zur Aufbewahrung digitaler Unterlagen bei Bargeschäften (Gz. IV A 4 – S 0316/08/10004-07, DOK 2010/0946087), und wenn nein, warum nicht?

Die §§ 140 bis 148 Abgabenordnung regeln die abgabenrechtlichen Anforderungen an eine ordnungsmäßige Buchführung. Diese können nur vom Unternehmer eingehalten werden.

Ein Konzept ist für sich allein nicht geeignet, die ordnungsmäßige Buchführung für Zwecke der Besteuerung nachzuweisen. Jedes Konzept kann im konkreten Geschäftsbetrieb manipuliert werden.

Die GoBD beschreiben die durch den technischen Fortschritt erforderlichen Maßnahmen zur Erfüllung der abgabenrechtlichen Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme. Die Aufzeichnung der Kasseneinnahmen und -ausgaben kann mit, aber auch ohne INSIKA-Konzept korrekt erfolgen.

19. Welche EU-Mitgliedstaaten haben nach Kenntnis der Bundesregierung einen technischen Standard für Kassensysteme gesetzlich festgeschrieben (auch einzelne Branchenanforderungen benennen), seit wann gilt der jeweilige Standard, und hält die Bundesregierung die gesetzlichen Anforderungen einer der Lösungen für EU-rechtmäßig und in Deutschland für einsetzbar?

Dem Anhang des OECD Berichts 2013 zur Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme können folgende Ausführungen zu Regelungen in anderen OECD-Ländern zur Fiskalisierung von Registrierkassen entnommen werden:

#### Fiskalspeichersysteme

Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um Registrierkassen, die einen Katalog an technischen Spezifikationen erfüllen müssen, um die Datenspeicherung zu sichern und Ereignisse innerhalb des Systems zu überwachen. Die Regierungen dieser Länder legten fest, was das System aufzeichnen, wie es die Daten speichern und welche Art der Datenausgabe (Berichte/Dateien und Belege) das System in bestimmten Formaten erzeugen können sollte, um die Daten für Betriebsprüfungen zu sichern. Konkrete Vorschriften sind u. a.:

- die elektronische Aufbewahrung der Einzeldaten der Transaktionen in bestimmten Formaten, unter Nutzung einer bestimmten Art der Verschlüsselung und auf bestimmten Speichermedien;
- detaillierte Aufzeichnungen, die bei Bedarf lediglich für den Betriebsprüfer verfügbar sind;
- die Aufbewahrung des vollständigen Prüfpfads (Audit Trail) und in manchen Fällen die Überwachung von Ereignissen;
- Ausstattung des Systems mit einer Art Kontrollgerät und
- andere technische Maßnahmen zum Schutz der Daten vor nachträglichen Änderungen, auf eine Weise, die sicherstellt, dass die Datenintegrität gewahrt bleibt.

Bei den frühen Versionen sicherten die Fiskalspeicher die Umsatzdaten am Ende des Geschäftstags, wohingegen heute im Allgemeinen der Ansatz verfolgt wird, die Daten zum Zeitpunkt ihrer Entstehung zu sichern. Die Arbeitsmethode lässt sich wie folgt beschreiben: Am Ende jedes Geschäftstags muss der Unternehmer einen Z-Bericht (Tagesabschluss) erstellen. Der aus diesem Bericht hervorgehende Gesamtumsatz wird dann in einen geschützten Speicher geschrieben, in dem die Zähler mit dem Gesamtumsatz des betreffenden Geschäftstags aktualisiert werden.

Ursprünglich wurde der geschützte Speicher (ROM) versiegelt und in dem Gerät selbst gesichert, indem er mit Harz oder Epoxy am Gehäuse fixiert wurde. Als die Registrierkassen technisch anspruchsvoller und zunehmend zu PC-gestützten Systemen wurden, musste der geschützte Speicher nicht mehr zwingend innerhalb des Terminalgehäuses untergebracht werden, sondern konnte stattdessen im separaten Drucker des Systems angebracht werden (der dann als Fiskaldrucker bezeichnet wurde).

Auf dem ausgestellten Beleg ist konkret angegeben, ob es sich um einen tatsächlichen Kassenbeleg für einen erfassten Umsatz handelt oder ob er zu Trainingszwecken, als Proformarechnung oder als Rechnungsdoppel ausgestellt wurde. In die Fußzeile der Kassenbelege wird darüber hinaus ein Beleglogo gedruckt, das in Bezug auf Schriftart und Gestaltung bestimmte Voraussetzungen erfüllen muss.



Je nach Land wird die Zertifizierung (die bescheinigt, dass das System gesetzeskonform ist) entweder von der Steuerverwaltung oder von privaten Zertifizierungsstellen durchgeführt.

„Fiskalspeicher“-Lösungen wurden in verschiedenen Ländern eingeführt, z. B. in Argentinien, Brasilien, Bulgarien, Griechenland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Russland, der Türkei, Ungarn und Venezuela.

#### Zertifizierte Kassensysteme und digitale Signaturen

In einigen Ländern ist die Nutzung „zertifizierter“ Registrierkassensysteme für alle Bargeldbranchen oder für alle Unternehmungen in bestimmten Wirtschaftsbereichen (z. B. Gaststätten) vorgeschrieben. Dieser Ansatz ist durch den Einsatz zusätzlicher Geräte gekennzeichnet, die einigen oder allen Datensätzen auf einem Beleg unter Nutzung einer Verschlüsselungstechnologie eine digitale Signatur hinzufügen. Dies kann u. a. ein Kontrollgerät zur Aufbewahrung der Beleg- und Signaturdaten und zur Aktualisierung der Tagesendsummen im sicheren Speicher sein.

Technische Lösungen dieser Art fügen manchen Kassenbelegdaten nicht nur eine digitale Signatur hinzu, sondern halten darüber hinaus die steuerrelevanten Daten dieser Belege fest. Zu den Steuerverwaltungen, die einen entsprechenden Ansatz umsetzen bzw. umgesetzt haben, gehören Belgien, Griechenland, die kanadische Provinz Québec und Schweden.

#### Griechenland:

Griechenland hat die digitale Signatur für Daten auf Belege und Rechnungen eingeführt.

#### Québec:

Die Provinzregierung von Québec entwickelte ein Kontrollgerät, das Umsatzerfassungsmodul („Sales Recording Module“), das die einschlägigen Belegdaten speichert und eine digitale Signatur erzeugt. Die Signatur wird in Form eines 2D-Barcodes ebenfalls auf den Kundenbeleg gedruckt. Den öffentlichen Schlüssel hält die Steuerverwaltung (die das Umsatzerfassungsmodul liefert).

Durch das Scannen des Barcodes mit einem Handscanner (der eine Software mit dem öffentlichen Schlüssel enthält) kann geprüft werden, ob die Signatur gültig ist. Es wird angenommen, dass eine ungültige Signatur darauf hindeutet, dass der Inhalt des Belegs manipuliert wurde. Darüber hinaus kann das Umsatzerfassungsmodul einen periodischen Bericht erstellen, der ebenfalls in Form eines 2D-Barcodes dargestellt wird. Dieser Bericht kann auf dem Postweg oder elektronisch an die Steuerverwaltung Québec übermittelt werden, indem er auf einen USB-Stick geladen und über ihre elektronischen Dienste hochgeladen wird. Dieses Gerät ist lediglich im Gaststättensektor eingeführt worden.

#### Schweden und Belgien:

Seit 2010 ist in Schweden die Nutzung von Registrierkassensystemen für bargeldintensive Unternehmen zwingend vorgeschrieben (mit einigen Ausnahmen, z. B. sehr kleine Unternehmen, Freiluftmärkte, Großunternehmen mit starken internen Kontrollen).

Den gesetzlichen Bestimmungen zufolge müssen die Kassensysteme technische Anforderungen einhalten, die sich sowohl auf vorgeschriebene Funktionen als auch auf verbotene Funktionen erstrecken. Der Hersteller muss die Registrierkasse bei der Steuerverwaltung melden. Darüber hinaus muss eine Kontrolleinheit an das System angeschlossen werden. Diese erstellt auf der Grundlage des Beleginhalts eine digitale Signatur. Die Signatur (die auf den Beleg gedruckt wird) erlaubt eine Kontrolle der Integrität der Belegdaten. Die einschlägigen Belegdaten werden in einer Datenbank in der Kontrolleinheit aufbewahrt. Mit Hilfe eines Kopiervorgangs kann der Betriebsprüfer eine vollständige Kopie der Datenbank der Kontrolleinheit erstellen.

Belgien hat im Jahr 2013 ein System eingeführt, das auf Gaststätten abzielt, die mindestens 10 Prozent ihres Jahresumsatzes durch Mahlzeiten erzielen, die vor Ort serviert werden.

Das hier verwendete Kontrollgerät setzt sich aus zwei Teilen zusammen – dem Umsatzdatenkontrollgerät, das der schwedischen Kontrolleinheit ähnelt, und einer Smartcard („VAT Signing Card“ – VSC). Das Zertifikat mit dem geheimen Schlüssel, das von der Steuerverwaltung zur Verfügung gestellt wird, wird in die Smartcard eingebettet, die durch Verknüpfung der Mehrwertsteuernummer mit der Karte bei der Erzeugung des Schlüsselpaars personalisiert wird, wobei der öffentliche Schlüssel in der Datenbank der Steuerverwaltung gespeichert wird.

Ebenso wie in Schweden und Québec wird die Ausgabe eines (Kassen-)Belegs verbindlich vorgeschrieben, und die zertifizierten Systeme werden auf der Website der Steuerverwaltung veröffentlicht.

#### Zertifizierte Kassensoftware

Das in Portugal eingeführte System basiert ebenfalls auf der Verwendung digitaler Signaturen, jedoch wird hierfür eine zertifizierte Kassensoftware vorgeschrieben. Dieser Ansatz, bei dem kein Kontrollgerät erforderlich ist, beruht auf einem Verschlüsselungsverfahren, bei dem das Dokument anhand eines asymmetrischen Schlüsselpaars und eines RSA-Algorithmus signiert wird. Der Softwareentwickler übergibt der Steuerverwaltung den öffentlichen Schlüssel, und der geheime Schlüssel ist u. U. lediglich dem Softwareentwickler bekannt. Die Steuerverwaltung prüft, ob die Software die Anforderungen erfüllt, und sofern dies der Fall ist, zertifiziert sie die Software und veröffentlicht diese Zertifizierung.

Seit 2008 schreibt Portugal den Einsatz einer Standardprüfdatei für Steuerzwecke (Standard Audit File for Tax purposes - SAF-T) verbindlich vor. Dies umfasst die Signatur der folgenden Felder in jedem Dokument: Belegdatum, Buchungstag, Belegnummer, Bruttosumme sowie die Signatur des vorherigen Dokuments in derselben Reihe.

Darüber hinaus plant Österreich eine Sicherheitslösung zum Manipulationsschutz bei Registrierkassen, welche auf einer kryptographischen Signierung aller Barumsätze beruht.

Frankreich setzt auf eine zertifizierte Software und beabsichtigt diese mit dem Jahressteuergesetz 2016 einzuführen.

Seit wann der jeweilige Standard im jeweiligen Land gilt ist der Bundesregierung nicht bekannt. Der Bundesregierung ist auch nicht bekannt, inwiefern die Länder jeweils die EU-rechtmäßigkeit ihrer gesetzlichen Anforderungen geprüft haben.

Hingegen ist der Bundesregierung bekannt, dass Österreich seine Registrierkassensicherheitsverordnung zur Notifizierung an die Europäische Kommission gesandt hat.

Hinsichtlich der Einsetzbarkeit einer der Lösungen für und in Deutschland wird auf die Antworten zu den Fragen 8 und 11 verwiesen.

20. Hält die Bundesregierung die berechneten Bürokratiekosten von jährlich 250 Mio. Euro im Verhältnis zu möglichen Steuermehreinnahmen von 5 bis 10 Mrd. Euro für nicht vertretbar und damit eine gesetzliche Einführung technischer Kassensicherungsanforderungen für verzichtbar?

Die Bürokratiekosten für die verpflichtende Einführung des INSIKA-Konzepts belaufen sich nach den Berechnungen der Bundesregierung auf 1,6 Mrd. Euro einmaliger Erfüllungsaufwand und 250 Mio. Euro jährlicher Erfüllungsaufwand für die Unternehmen.

Die Berechnungen des Steuerausfalls von 5 bis 10 Mrd. Euro hält die Bundesregierung für nicht belastbar (siehe Antwort zu Frage 3).

Zur verpflichtenden Einführung einer technischen Sicherheitseinrichtung wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

21. Wie soll bei einer technologieoffenen Lösung ein Verbesserung des Status quo sichergestellt werden, insbesondere vor dem Hintergrund, dass bereits jetzt gesetzliche und untergesetzliche Rechtsnormen regeln, welche Daten durch den Steuerpflichtigen (technologieoffen) unveränderbar zu sichern sind?

Die Unveränderbarkeit (Nachvollziehbarkeit von Änderungen) von Grundaufzeichnungen ist seit jeher ein Grundsatz ordnungsmäßiger Buchführung. Auch bei der Papierbuchführung waren Radierungen nicht erlaubt. Durch den technischen Fortschritt und die damit einhergehende zunehmende elektronische Erfassung von Grundaufzeichnungen wurde es oftmals versäumt, die Unveränderbarkeit der Grundaufzeichnungen sicherzustellen. Hinzu kommt, dass durch z. B. bewusste Anwendung von Manipulationssoftware nachträglich Aufzeichnungen geändert oder gelöscht wurden.

Durch eine technische Sicherheitseinrichtung, die sicherstellt, dass sämtliche Aufzeichnungen nachvollziehbar sind, soll die Unveränderbarkeit der Grundaufzeichnungen gewährleistet werden. Damit sollen alle Aufzeichnungen und nachträgliche Änderungen nachvollziehbar werden. Nicht protokollierte Löschungen oder Änderungen sollen danach nicht mehr möglich sein.

22. Sollte nach Meinung der Bundesregierung auf Ebene der EU ein einheitliches System zur Sicherung von Kassensystemen entwickelt werden, und inwieweit hält die Bundesregierung in diesem Zusammenhang die europäischen Behörden für dieses Thema der Steuerverwaltung und des Steuervollzugs für zuständig?

Manipulationen von Grundaufzeichnungen sind Erscheinungen in allen wirtschaftlich entwickelten Staaten. Dies belegt auch die Studie der OECD. Das Bundesministerium der Finanzen hat daher bereits die Europäische Kommission angeschrieben und auf die Thematik aufmerksam gemacht. Es ist davon auszugehen, dass die Europäische Kommission sich der Thematik annehmen wird. Ob die Europäische Kommission ein einheitliches System zum Schutz vor Manipulationen anstrebt, bleibt abzuwarten.

Sofern die Europäische Kommission sich dieser Thematik annehmen und ein europäisches System zum Schutz vor Manipulationen an Registrierkassen entwickelt werden sollte, hätte dies nicht zur Folge, dass eine Zuständigkeit europäischer Behörden für die Steuerverwaltung und den Steuervollzug entstünde, da es sich lediglich um die Entwicklung grundlegender technischer Anforderungen handelte.

23. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus den mit der Einführung eines Kassensicherungssystem im Restaurantsektor in der kanadischen Provinz Québec verbundenen Erfahrungen im ersten Jahr der Einführung (vgl. Pressemitteilung der Revenu Québec vom 14. Februar 2013, [www.revenuquebec.ca/en/salle-de-presse/communiqués/autres/2013/14fevrier.aspx](http://www.revenuquebec.ca/en/salle-de-presse/communiqués/autres/2013/14fevrier.aspx))?

Aufgrund dessen, dass der Bundesregierung die tatsächlichen Umstände, die die Grundlagen für die Zahlenentwicklung der kanadischen Provinz Québec darstellen, unbekannt sind, ist es der Bundesregierung nicht möglich Schlussfolgerungen und Konsequenzen daraus zu ziehen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.

24. Teilt die Bundesregierung die in den Medien bekannt gewordene Annahme des Bundesrechnungshofes, dass im Bereich der Besteuerung von Bargeschäften inzwischen ein strukturelles Vollzugsdefizit entstanden ist, und wenn nein, warum nicht ([www.n-tv.de/wirtschaft/Laender-kaempfen-gegen-Schummel-Kassen-article15373191.html](http://www.n-tv.de/wirtschaft/Laender-kaempfen-gegen-Schummel-Kassen-article15373191.html))?

Ein strukturelles Vollzugsdefizit ist für die Bundesregierung nicht erkennbar. Daher wird die in den Medien bekannt gewordene Annahme des Bundesrechnungshofs nicht geteilt. Belastbare Erkenntnisse zu Steuerausfällen durch Manipulationen an Registrierkassen liegen bislang nicht vor. Auf die Antworten zu den Fragen 1 und 3 wird verwiesen.

Im Übrigen läge ein strukturelles Vollzugsdefizit nur dann vor, wenn die mangelnde Durchsetzbarkeit schon im Gesetz angelegt wäre oder eine Regelung nur symbolischen Charakter hätte. Dies ist bei den Vorschriften der §§ 140 bis 148 der Abgabenordnung nach Kenntnis der Bundesregierung nicht der Fall.

25. Wie beabsichtigt die Bundesregierung – unabhängig von der Beantwortung der Frage 24 – mit der von den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ausgehenden Gefahr für die Besteuerung der Bargeldbranche umzugehen (vgl. Urteil des BVerfG zur Nichtigkeit der Spekulationssteuer aufgrund eines strukturellen Vollzugsdefizites vom 9. März 2004, Az. 2 BvL 17/02)?

Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen.