

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**zu der Verordnung des Bundesministeriums der Finanzen
– Drucksachen 18/12221, 18/12443 Nr. 2.2 –**

**Verordnung zur Bestimmung der technischen Anforderungen an elektronische
Aufzeichnungs- und Sicherungssysteme im Geschäftsverkehr
(Kassensicherungsverordnung – KassenSichV)**

A. Problem

Die heute bestehenden technischen Möglichkeiten zur Manipulation von digitalen Grundaufzeichnungen, insbesondere von Kassenaufzeichnungen, stellen ein ernstzunehmendes Problem für den gleichmäßigen Steuervollzug dar. Aufgrund der fortschreitenden Technisierung ist es heutzutage möglich, dass digitale Grundaufzeichnungen, z. B. in elektronischen Registrierkassen, unerkannt gelöscht oder geändert werden können.

Die Sicherstellung der Unveränderbarkeit der digitalen Grundaufzeichnungen erfordert die Einführung gesetzlicher Regelungen sowie technischer Maßnahmen.

B. Lösung

Mit der Kassensicherungsverordnung werden die Anforderungen des § 146a der Abgabenordnung (AO) präzisiert.

Die Kassensicherungsverordnung legt fest:

- welche elektronischen Aufzeichnungssysteme von der Regelung des § 146a AO umfasst sind,
- wann und in welcher Form eine Protokollierung der digitalen Grundaufzeichnung im Sinne des § 146a AO zu erfolgen hat,
- wie diese digitalen Grundaufzeichnungen zu speichern sind,
- die Anforderungen an eine einheitliche digitale Schnittstelle,
- die Anforderungen an die technische Sicherheitseinrichtung,
- die Anforderungen an den auszustellenden Beleg sowie
- die Kosten der Zertifizierung.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Kassensicherungsverordnung setzt auf der Verordnungsermächtigung des Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen vom 22. Dezember 2016 auf. Für den Erlass der vorliegenden Verordnung ist gemäß § 146a Absatz 3 AO die Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates erforderlich.

Zustimmung zu der Verordnung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger ergeben sich keine Änderungen des Erfüllungsaufwands.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der aus der Verordnung resultierende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist bereits grundsätzlich im die Verordnungsermächtigung enthaltenden Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3152) dargestellt. Für die im parlamentarischen Verfahren in das Gesetz aufgenommene Belegausgabepflicht bei Verwendung elektronischer Aufzeichnungssysteme – deren Anforderungen mit der hier vorliegenden Verordnung konkretisiert werden – entsteht zusätzlich zu dem Gesetz bereits erfassten Aufwand ein jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 8,817 Mio. Euro.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Der zusätzliche Erfüllungsaufwand entfällt in 8,817 Mio. Euro auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten.

Der zusätzliche laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft unterliegt aufgrund der erst mit der Verordnung erfolgenden Konkretisierung durch die Bundesregierung der „One in, one out“-Regelung (Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015). Die erforderliche Kompensation kann durch bereits beschlossene Regelungsvorhaben erbracht werden.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Steuerverwaltungen der Länder entsteht kein Mehraufwand. Die einheitliche digitale Schnittstelle ermöglicht einen reibungslosen Prüfungsablauf und

führt zu einer geringfügigen Entlastung der Verwaltung. Für das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik entstehen geringfügige Mehrkosten.

F. Weitere Kosten

Der Wirtschaft, einschließlich mittelständischer Unternehmen, entstehen keine direkten weiteren Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
der Verordnung auf Drucksache 18/12221 zuzustimmen.

Berlin, den 31. Mai 2017

Der Finanzausschuss

Ingrid Arndt-Brauer
Vorsitzende

Uwe Feiler
Berichterstatter

Andreas Schwarz
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Uwe Feiler und Andreas Schwarz

I. Überweisung

Die Verordnung des Bundesministeriums der Finanzen auf **Drucksache 18/12221** wurde am 19. Mai 2017 gemäß § 92 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages dem Finanzausschuss zur Federführung sowie dem Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit der Kassensicherungsverordnung werden die Anforderungen des § 146a der Abgabenordnung (AO) präzisiert.

Die Kassensicherungsverordnung legt fest:

- welche elektronischen Aufzeichnungssysteme von der Regelung des § 146a AO umfasst sind,
- wann und in welcher Form eine Protokollierung der digitalen Grundaufzeichnung im Sinne des § 146a AO zu erfolgen hat,
- wie diese digitalen Grundaufzeichnungen zu speichern sind,
- die Anforderungen an eine einheitliche digitale Schnittstelle,
- die Anforderungen an die technische Sicherheitseinrichtung,
- die Anforderungen an den auszustellenden Beleg sowie
- die Kosten der Zertifizierung.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat die Verordnung auf Drucksache 18/12221 in seiner 89. Sitzung am 31. Mai 2017 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Zustimmung.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Finanzausschuss** hat die Verordnung auf Drucksache 18/12221 in seiner 116. Sitzung am 31. Mai 2017 erstmalig und abschließend beraten.

Der **Finanzausschuss** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag die Zustimmung zu der Verordnung des Bundesministeriums der Finanzen auf Drucksache 18/12221 zu empfehlen.

Das **Bundesministerium der Finanzen** gab die folgenden Erklärungen zu Protokoll:

Das Bundesministerium der Finanzen halte eine Klarstellung hinsichtlich der Begründung zu § 1 der Kassensicherungsverordnung für erforderlich. In der Begründung zu § 1 Satz 1 der Kassensicherungsverordnung seien aufgrund eines redaktionellen Versehens als Beispiel für elektronische Registrierkassen Pfandautomaten genannt. Pfandautomaten seien jedoch keine elektronischen Registrierkassen, die auf den Verkauf von Waren oder Dienstleistungen spezialisierte Datenerfassungsgeräte seien. Vielmehr seien Pfandautomaten ein Beispiel für Waren- und Dienstleistungsautomaten, die nach § 1 Satz 2 der Kassensicherungsverordnung nicht zu den elektronischen Aufzeichnungssystemen im Sinne des § 146a Absatz 1 Satz 1 AO gehören würden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Das Bundesministerium der Finanzen sehe die kurzfristige Verabschiedung der Kassensicherungsverordnung als wichtigen ersten Schritt an, mit dem die Arbeiten an einer technischen Umsetzung des Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen beginnen könnten. Um den Bedenken hinsichtlich des Anwendungsbereichs Rechnung zu tragen, sage das Bundesministerium der Finanzen zu, noch in diesem Jahr in enger Abstimmung mit den Ländern die Überarbeitung der Verordnung zu starten, mit dem Ziel, den Anwendungsbereich auf betrugsanfällige kassenähnliche Systeme auszudehnen, und dabei die Technologieoffenheit zu bewahren. Das Bundesministerium der Finanzen strebe an, diese Arbeiten im ersten Halbjahr 2018 abzuschließen.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** wiesen darauf hin, dass mit der Protokollerklärung des Bundesministeriums der Finanzen zum Anwendungsbereich der Kassensicherungsverordnung zugesagt werde, dass in enger Abstimmung mit den Ländern noch in diesem Jahr die Überarbeitung der Verordnung starten solle, mit dem Ziel, den Anwendungsbereich auf betrugsanfällige kassenähnliche Systeme auszudehnen und dabei die Technologieoffenheit zu bewahren. Notwendig erachtete Änderungen des Anwendungsbereichs würden sodann im Rahmen eines Verordnungsgebungsverfahrens erfolgen, in dem auch die betroffenen Verbände, Kammern usw. schriftlich angehört würden.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** betonten außerdem, in engem Einvernehmen mit den Ländern werde man insbesondere die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf Taxameter und Wegstreckenzähler prüfen. Mit der vorliegenden Kassensicherungsverordnung werde ein Schritt in eine neue Welt gemacht. Die Arbeiten zur technischen Umsetzung des Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen könnten somit beginnen. Die Anhörungen zum Gesetzentwurf hätten gezeigt, dass – konservativ geschätzt – dem Staat durch Manipulationen an digitalen Kassenaufzeichnungen bis zu 10 Milliarden Euro pro Jahr verloren gehen würden. Eine schnelle Umsetzung der Gesetzgebung durch die vorliegende Verordnung sei daher geboten.

Die **Fraktion der SPD** ergänzte, das verabschiedete Gesetz sowie die vorgelegte Verordnung würden noch Verbesserungspotential aufweisen, zum Beispiel bei der Konkretisierung und bei der Effektivität der Verordnung. Technologisch und praktisch blieben noch offene Fragen. Nachbesserungsbedarf sehe man konkret beim Taxigewerbe. Der Verordnungsentwurf enttäusche an dieser Stelle. Ziel der Fraktion der SPD, der Länder, aber auch der beiden Taxiverbände sei es gewesen, Taxameter in die Regulierung aufzunehmen. Hamburg habe als Modellprojekt, bewiesen, dass dies funktioniere und man so Betrug eindämmen könne.

Trotz der genannten Mängel würden Gesetz und Verordnung einem neu gewählten Bundestag und einem eventuell neu geführten Bundesministerium der Finanzen die Möglichkeit bieten, aus den bestehenden Regelungen ein wirkungsvolles Instrument gegen Steuerbetrug zu entwickeln.

Die **Fraktion DIE LINKE**. betonte, obwohl mit INSIKA eine Sicherheitstechnologielösung existiert hätte, hätten sich Bundesregierung und Koalition beim Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen für eine sogenannte technologieoffene Lösung entschieden, um den ausufernden Kassenbetrug einzudämmen. Entsprechend seien im Gesetz die erforderlichen technischen Anforderungen nur sehr allgemein gehalten. Stattdessen werde regelmäßig darauf verwiesen, dass wesentliche Elemente in einer anschließenden Rechtsverordnung zu regeln seien. Aufgrund der erheblichen Bedeutung der Rechtsverordnung für die Wirksamkeit des Gesetzes sei dann in § 146 a Abs. 3 AO festgelegt worden, dass die Verordnung einer Zustimmung des Bundestags bedürfe.

Gemessen an den Vorgaben bestehe die vorliegende Rechtsverordnung zum weitaus überwiegenden Teil aus „Nichtregelungen“. Der eigentliche Regelungstext umfasse ganze drei Seiten. Entsprechend dünn sei dessen Inhalt. Zumeist würden Angaben aus dem Gesetzentwurf lediglich wiederholt oder aber Regelungserfordernisse dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) überwiesen.

Aus den Begründungen zum Gesetzentwurf und zu den Änderungsanträgen seien nahezu wortgleich die Ausführungen zu den elektronischen Aufzeichnungssystemen, zur Protokollierung eines Geschäftsvorfalles oder eines anderen Vorgangs, zur einheitlichen digitalen Schnittstelle sowie zu den Anforderungen an die technischen Sicherheitseinrichtungen übernommen worden. Auch die meisten Inhalte zur Speicherung der Grundaufzeichnungen fänden sich bereits in der Begründung zum Gesetzentwurf.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Rechtsverordnung sollte laut § 146 a Abs. 3 Nr. 2 AO unter anderem die Anforderungen an das Sicherheitsmodul, das Speichermedium und die einheitliche digitale Schnittstelle enthalten. In der nun vorgelegten Kassensicherungsverordnung finde sich zu diesen Anforderungen keine Angabe. Stattdessen würden Definition und Bestimmung an das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) ausgelagert. Entgegen der Intention des § 146 a Abs. 3 AO werde somit deren Festlegung am Parlament vorbei erfolgen.

Auch fehle eine eindeutige und abschließende Definition des Begriffs „anderer Vorgang bei der Protokollierung“. Auch hier werde lediglich wiederholt, was bereits im Gesetzentwurf gestanden habe. Somit bestehe bei den zu erfassenden Vorgängen weiterhin die Gefahr eines Datenfriedhofs, der von den Betriebsprüfern nicht mehr zu überschauen sei. Auch für die einheitliche digitale Schnittstelle fehlten jegliche Definition und Beschreibung von Format, Inhalt und Aufbau der Datensätze.

Mehr denn je stelle sich die Frage, ob Bundesregierung und Koalition wirklich daran interessiert seien, Kassensubstrat wirksam zu bekämpfen. Vor dem Hintergrund des Zustimmungserfordernisses des Deutschen Bundestags grenze die vorliegende Rechtsverordnung an eine Verhöhnung des Parlaments.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** ging zunächst auf den Zeitbedarf der Gesetzgebung und der vorgelegten Verordnung ein. Die Problemanzeige sei über zehn Jahre alt. Seit dieser Zeit wisse man, dass Kassensubstrat manipuliert werden könnten und dass dies nicht ohne weiteres von einem Betriebsprüfer erkannt werden könne. Ein solcher Zeitbedarf bis zum Vorliegen einer ersten Regelung sei in einem sich stürmisch entwickelnden, digitalen Bereich deutlich zu groß. Dies gelte auch für die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs auf digitalen Plattformen. Die Politik bewege sich in diesen Fragen viel zu langsam.

Insbesondere sei zu beklagen, dass mit finanziellem Engagement des Bundes unter der Leitung der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt das INSIKA-Verfahren entwickelt und erfolgreich erprobt worden sei - ein Verfahren, das eingesetzt und dessen positive Wirkung nachgewiesen worden sei. INSIKA stehe seit 2012 zur Verfügung. Es sei nicht überzeugend, mit welchen Argumenten das Bundesministerium der Finanzen einen Rückgriff auf INSIKA in Frage stelle und auf eine bewährte Lösung etwa zur Spezifizierung der Zeitquelle für die Protokollierung von digitalen Grundaufzeichnungen verzichte.

Die Bundesregierung habe stattdessen eine Zertifizierungslösung vorgeschlagen, von der sie selbst nicht wisse, wie sie funktioniere und welche Kosten damit verbunden seien. Es sei verwunderlich, dass die Koalitionsfraktionen diesem Vorgehen folgen würden. Es gebe berechtigte Klagen der Händler, dass ein Zertifizierungsverfahren zu teuer sein würde. Im Moment sei von Kosten bis zu 75 000 Euro die Rede, um eine solche Zertifizierung zu erreichen. Man wisse, wie schnell Software-Änderungen notwendig würden und wie schnell damit möglicherweise neue Zertifizierungen für ein und dasselbe Kassensystem verlangt werden müssten. Diese Frage sei noch völlig offen.

Die vorgelegte Verordnung spiegele weder den Stand der Technik wider, noch greife sie die Problematik inhaltlich auf. Man gehe davon aus, dass der Finanzausschuss sich mit diesem Thema zukünftig noch intensiv beschäftigen werde.

Berlin, den 31. Mai 2017

Uwe Feiler
Berichtersteller

Andreas Schwarz
Berichtersteller