

Finanzministerium | Postfach 7127 | 24171 Kiel

Ministerin

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Thomas Rother, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/5659

nachrichtlich:

Frau Präsidentin
des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein
Dr. Gaby Schäfer
Berliner Platz 2
24103 Kiel

19.02.2016

Teilnahme von Monika Heinold am Fachgespräch des Finanzausschusses des Bundestages zum Thema "Steuerhinterziehung durch Kassenmanipulationen" am 17. Februar 2016

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

auf Einladung des Finanzausschusses des Bundestages nahm ich an dessen Sitzung am 17. Februar 2016 als Sachverständige für das Fachgespräch „Steuerhinterziehung durch Kassenmanipulationen“ teil. Im Vorfeld der Anhörung bestand die Möglichkeit, eine schriftliche Stellungnahme einzureichen. Von dieser Möglichkeit habe ich Gebrauch gemacht. Die entsprechende Stellungnahme übersende ich Ihnen hiermit zur Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen



Monika Heinold

Anlage: Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung des nicht öffentlichen Fachgespräches des Finanzausschusses des Bundestages zum Thema "Steuerhinterziehung durch Kassenmanipulationen" am 17. Februar 2016

Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung des nicht öffentlichen Fachgespräches des Finanzausschusses des Bundestages zum Thema "Steuerhinterziehung durch Kassenmanipulationen" am 17. Februar 2016

Finanzministerin Monika Heinold, Schleswig-Holstein

I. Problemstellung

Bereits in seinem Bericht für das Jahr 2003 machte der Bundesrechnungshof (BRH) auf die zunehmende Gefahr von Steuerausfällen durch die Manipulation von Kassendaten aufmerksam¹. Nach den dortigen Ausführungen ließen bereits die damals verstärkt eingesetzten elektronischen Registrierkassen die spurenlose Veränderung der eingegebenen Daten sowie der im System erzeugten Registrier- und Kontrolldaten zu. Der BRH befürchtete schon zum damaligen Zeitpunkt bei Bargeldgeschäften in mehrstelliger Milliardenhöhe Steuerausfälle in nicht abschätzbarem Umfang. Das Bundesfinanzministerium (BMF) teilte in der im Bericht dargestellten Stellungnahme die Auffassung des BRH, dass aus den Manipulationsmöglichkeiten bei IT-gestützten Registrierkassen so schnell wie möglich Konsequenzen gezogen werden müssten.

Die anschließenden Bemühungen zur Einführung eines Kassensicherungssystems blieben jedoch bis heute ohne Ergebnis. Hieran änderten auch die Aufforderungen des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages vom 7. Mai 2004 und 10. März 2006 sowie der ergänzende Hinweis des BRH in seinen Bemerkungen 2006 zu erheblichen Steuerausfällen im Taxengewerbe u. a. durch die Manipulation von Taxametern nichts².

Im Februar 2008 startete das sog. „INSIKA-Projekt“ in Zusammenarbeit mit der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) - einer Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) -, dessen Ziel die Entwicklung eines Kassensicherungsverfahrens war. Dieses Projekt wurde durch das BMWi mit 225.000 € gefördert³ und im Februar 2012 erfolgreich abgeschlossen.

Ein erster Versuch, ein Kassensicherungsverfahren auf Basis des damaligen Standes des INSIKA-Verfahrens gesetzlich im Jahressteuergesetz 2009 zu verankern, scheiterte insbesondere an bürokratischen Hürden⁴.

Auch die Konkretisierung der bereits bestehenden Rechtslage im Rahmen des BMF-Schreibens vom 26. November 2010 zur „Aufbewahrung digitaler Unterlagen bei Bargeschäften“⁵ hat nicht zu einer Veränderung der Situation geführt.

Die OECD griff das Thema in ihrem Bericht „Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme: Eine Bedrohung für die Steuereinnahmen“ im Jahr 2013 auf. In diesem Bericht warnten die Verfasser davor, dass den Steuerverwaltungen durch den Einsatz von Manipulationstechniken bei Registrierkassen Einnahmen in Milliardenhöhe entgingen⁶.

¹ Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Teil I, Textziffer 54 (S. 31 f.), Teil II, Textziffer 54 (S. 197 f.), BT-Drs. 15/2020

² Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Teil I, Textziffer 54 (S. 37), Teil II, Textziffer 54 (S. 208 f.), BT-Drs. 16/3200

³ Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Thomas Gambke u. a. und der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Schaden durch Betrug mit manipulierten Kassensystemen und mögliche Einführung der INSIKA-Lösung zur Betrugssicherung“, BT-Drs. 18/6481, Frage 6

⁴ Kleine Anfrage (siehe Fn. 3), BT-Drs. 18/6481, Frage 5

⁵ Az. IV A 4 - S 0316/08/10004-07, 2010/0946087 - BStBl 2010 I 1342

⁶ OECD-Bericht: Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme: Eine Bedrohung für die Steuereinnahmen, S. 3

Ein erneuter Vorstoß auf Ebene der Länderfinanzministerinnen und Länderfinanzminister ab Mai 2014 ein auf dem INSIKA-Verfahren basierendes Kassensicherungskonzept einzuführen, wurde vom BMF zwar aufgenommen, jedoch aus Sicht von Schleswig-Holstein nicht mit der gebotenen Stringenz vorangebracht. Obwohl das INSIKA-Verfahren mittlerweile erfolgreich in Taxametern in Hamburg eingesetzt wird und dort zu Umsatzsteigerungen von 50 % geführt hat⁷ fokussiert sich das BMF nunmehr auf eine technologieoffene Lösung⁸.

Nach einem in den Medien bekannt gewordenen internen Bericht des BRH an das BMF aus dem Frühjahr 2015 geht dieser nach erneuter Prüfung mittlerweile sogar davon aus, dass „durch immer komplexere Manipulationssoftware ... bei der Besteuerung von Bargeschäften ein strukturelles Vollzugsdefizit entstanden“ sei. Nach den Medienberichten geht der BRH dabei von Steuermindereinnahmen in Höhe von bis zu 10 Mrd. € aus⁹.

Die heute bestehenden technischen Möglichkeiten zur Manipulation von elektronischen Buchführungs- und Kassendaten stellen mithin ein ernstzunehmendes Problem für den gleichmäßigen Steuervollzug dar. Die Betriebsprüfungsdienste berichten, dass die Probleme nicht mehr nur in bestimmten, sondern mittlerweile in fast allen bargeldintensiven Branchen anzutreffen sind.

Die Veränderungen hinsichtlich steuerrelevanter Geschäftsvorfälle - die in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle nachträglich, d.h. nach Dateneingabe, vorgenommen werden - reichen dabei von

- nicht dokumentierten Stornierungen,
- über nicht dokumentierte Änderungen mittels einfachster Text-Editor-Programme,
- bis hin zum Einsatz höchst professionell ausgearbeiteter Manipulationssoftware.

Der Einsatz von sog. Phantomware oder Zappern¹⁰ ist bei konsequent doppelter Verkürzung (der Einnahmen und des dazugehörigen Wareneinkaufs) und nachträglich änderbaren Grundaufzeichnungen ohne Protokollierung weder für Außenprüfer noch für Steuerfahnder erkennbar, obwohl sich der diesbezügliche Schulungs- und Prüfungsaufwand bei diesem Personenkreis in den letzten Jahren deutlich erhöht hat. Hierbei sind mittlerweile bei den steuerhinterziehenden Personen nicht einmal mehr vertiefte Kenntnisse im IT-Bereich oder der Technik von Kassensystemen notwendig, da die eingesetzte Manipulationssoftware weitgehend auch für Laien verständlich und damit für jedermann einsetzbar ist.

Neben den Manipulationen an Kassensystemen werden oftmals auch sog. schwarze Kassen bzw. bei offenen Ladenkassen die Kassensbücher nicht ordnungsgemäß geführt. Auch hierdurch kommt es zu Steuermindereinnahmen, die ebenfalls im Rahmen eines Gesamtkonzeptes um ein Kassensicherungsverfahren soweit wie möglich eingedämmt werden müssen.

Der bundesweite Steuerausfall aus Kassenmanipulationen wird sowohl vom BRH als auch von Seiten der Länder auf insgesamt 5 bis 10 Mrd. €¹¹ geschätzt. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens der Republik Österreich zur Einführung eines an das INSIKA-Verfahren angelehnten Kassensicherungsverfahrens wurden vergleichbare Steuerausfälle

⁷ DER SPIEGEL, 6/2015, Alles gebongt, S. 38

⁸ Kleine Anfrage (siehe Fn. 3), BT-Drs. 18/6481, Frage 11

⁹ <http://www.n-tv.de/wirtschaft/Laender-kaempfen-gegen-Schummel-Kassen-article15373191.html>

¹⁰ „Phantomware“ = integrierte, versteckte Manipulationssoftware und „Zapper“ = Manipulationssoftware, die nur vorübergehend in das System geladen wird und damit höchstens indirekt nachweisbar ist.

¹¹ vgl. Vorlage des FM NW an den Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages NW vom 7. Juli 2014 (Drucksache 16/2057)

zu Grunde gelegt¹². Diese Schätzung erscheint vor dem Hintergrund des Gesamtumsatzes in bargeldintensiven Betrieben. auch nicht unwahrscheinlich.

Einen Hinweis darauf, welche Höhe die hinterzogenen Steuern im Einzelfall bereits bei einem kleinen Betrieb erreichen können, mag ein im letzten Jahr bekanntgewordener Fall einer Eisdiele in Rheinland-Pfalz liefern. Der Steuerpflichtige hatte ein als Computerspiel getarntes Manipulationsprogramm, welches er vom Kassengerätehersteller selbst erhalten hatte und in dessen Bedienung er durch den Kassengerätehersteller eingewiesen worden war, genutzt. In den Jahren 2003 bis 2010 hat er auf diese Weise mindestens 1,9 Mio. € Steuern hinterzogen¹³.

II. Bestehende Rechtslage

Nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung ist bereits heute jeder Geschäftsvorfall nachvollziehbar, vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet zu erfassen. § 145 Abs. 1 Abgabenordnung (AO) regelt als allgemeine Anforderung an eine Buchführung, dass sich Geschäftsvorfälle in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen müssen. Dies bedeutet u. a., dass die direkte Nachprüfung der einzelnen Geschäftsvorfälle progressiv und retrograd möglich sein muss. Erforderlich hierzu sind insbesondere die Einzelaufzeichnungen. Da diese in der Regel in der Finanzbuchführung in saldierter Form gebucht werden, ergeben sich diese aus den Aufzeichnungen der Vor- und Nebensysteme, wie z.B.

- PC- oder elektronische Kassen mit Speicherfunktion,
- den damit in Verbindung stehenden Warenwirtschafts- und Fakturierungssystemen
- sowie den sog. „kassenähnlichen Systemen“ (Warenautomaten, Geld- und Warenspielgeräte, Taxameter, Wegstreckenzähler, Wettterminals oder elektronische Waagen mit Speicherfunktion).

Entsprechende Buchungen oder Aufzeichnungen dürfen nach § 146 Abs. 4 AO nicht in einer Weise verändert werden, dass der ursprüngliche Inhalt nicht mehr feststellbar ist. Auch sind solche Veränderungen nicht zulässig, deren Beschaffenheit es ungewiss lässt, ob sie ursprünglich oder erst später gemacht worden sind

Die ab dem 1. Januar 2002 nach der Abgabenordnung bestehende Rechtslage wird im BMF-Schreiben vom 26. November 2010 zur Aufbewahrung digitaler Unterlagen bei Bargeschäften nochmals wiedergegeben¹⁴. Hiernach sind alle steuerlich relevanten Einzeldaten einschließlich etwaiger mit dem Gerät elektronisch erzeugter Rechnungen im Sinne des § 14 UStG unveränderbar und vollständig aufzubewahren (sog. Einzelaufzeichnungs- und Einzelaufbewahrungspflicht). Das BMF-Schreiben sieht eine Nichtbeanstandungsregelung für nicht oder nur teilweise diesen Anforderungen genügenden Geräte bis zum 31. Dezember 2016 vor.

Technische Vorgaben zur Gewährleistung der Unveränderbarkeit der Daten nach § 146 Abs. 4 AO bestehen derzeit weder gesetzlich noch durch Verwaltungsanweisung.

¹² BMF (A) 2806/004-1/4/2015, Vortrag an den Ministerrat

¹³ Beschluss des FG Rheinland-Pfalz vom 7. Januar 2015, Az. 5 V 2068/14

¹⁴ BStBl I 2010, 1342

III. Notwendigkeit und Ziele der Einführung eines Kassensicherungsverfahrens und erforderliche Maßnahmen

1. Notwendigkeit der Einführung eines Kassensicherungsverfahrens

Die Notwendigkeit der Einführung eines Kassensicherungsverfahrens sowie eines begleitenden Gesamtkonzeptes zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung in den bargeldintensiven Branchen ergibt sich bereits aus der Tatsache, dass die bisherige Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften nicht in einer Form erfolgt, die eine Überprüfung und damit eine Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung ermöglicht.

Steuerehrliche Marktteilnehmer müssen die Sicherheit haben, dass sie sich nicht im Wettbewerb mit steuerunehrlichen Konkurrenten befinden, die eine Entdeckung aufgrund mangelnder Überprüfbarkeit nicht fürchten müssen und sich so erhebliche wirtschaftliche Vorteile verschaffen. Es muss der Verwaltung wieder ermöglicht werden sowohl Steuerehrlichkeit als auch Steuerunehrlichkeit effektiver und effizienter feststellen und auf diese Weise für gleiche Marktverhältnisse sorgen zu können. Technische Vorgaben zur Sicherung von Kassendaten dienen dabei nicht nur dazu, Steuerhinterziehung wirksam aufzudecken, sondern geben auch dem steuerehrlichen Steuerpflichtigen die Sicherheit, sich gesetzeskonform zu verhalten und die derzeit lange Prüfungsdauer im Bereich der Verifikation der Kassendaten für sich erheblich zu verkürzen.

Die oben dargelegte Höhe der geschätzten Steuerverluste in Milliardenhöhe zeigt die Dringlichkeit des Handlungsbedarfes nachdrücklich auf. Es fällt schwer dem Bürger zu vermitteln, dass im Bereich der Besteuerung der Arbeitnehmer eine Besteuerung bereits im Vorababzug durch die Lohnsteuerzahlung seines Arbeitgebers erfolgt, ohne dass er Einfluss hierauf hat, hingegen im Bereich der manipulationsanfälligen Bargeschäftsbranche nicht einmal die Überprüfbarkeit der vom Steuerpflichtigen selbst vorgenommenen Steuerzahlung sichergestellt wird. Die Glaubwürdigkeit eines auf Ehrlichkeit basierenden Steuersystems hängt allerdings unmittelbar von einer solchen Überprüfbarkeit der Richtigkeit der gezahlten Steuern ab.

2. Ziele der Einführung eines Kassensicherungsverfahrens

Erklärte Ziele der Einführung stärkerer Kontrollmöglichkeiten im Bereich elektronischer Kassensysteme sind somit der effektive Schutz des ehrlichen Steuerpflichtigen im Wettbewerb vor steuerunehrlichen Marktteilnehmern, die nachhaltige Einschränkung des systematischen Steuerbetrugs im Bereich elektronischer Kassen- und deren Nebensysteme sowie die Ermöglichung der Prüfung von elektronischen Kassensystemen auf Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten durch die Finanzverwaltung.

a) Schutz der ehrlichen Steuerpflichtigen

Der Schutz des ehrlichen Steuerzahlers ist zu gewährleisten. Dies ist nur dann zu erreichen, wenn ein hoher Anteil der Marktteilnehmer zur Nutzung eines wirkungsvollen Sicherungssystems verpflichtet und damit - zumindest in diesem Bereich - zu einem steuerehrlicheren Verhalten angehalten wird.

b) Nachhaltige Einschränkung des systematischen Steuerbetrugs

Eine nachhaltige Einschränkung des Steuerbetrugs im Bereich elektronischer Kassensysteme bedarf einer Regelung, die insbesondere in risikoträchtigen Bereichen die Anwendung von geeigneten Sicherungssystemen zur Sicherstellung der Einzelaufzeichnungen von Geschäftsvorfällen verpflichtend macht, die Überprüfbarkeit sicherstellt und damit das Entdeckungsrisiko signifikant erhöht. Neben der Regelung konkreter technischer Anforde-

rungen ist es erforderlich eine zeitnahe und unkomplizierte Prüfungsmöglichkeit ergänzend zu der zeitlich immer auf die Vergangenheit gerichteten Betriebsprüfung zu schaffen. Für eine effektive Überprüfung der zu schaffenden gesetzlichen Regelungen ist nämlich eine höhere Kontrolldichte notwendig, als sie die Betriebsprüfung insbesondere im Bereich der Mittel-, Klein- und Kleinstbetriebe derzeit sicherstellen kann (bundesweiter Prüfungsturnus Stand 2014: Mittelbetriebe: 15,48 Jahre, Kleinbetriebe: 31,32 Jahre, Kleinstbetriebe: 96,88 Jahre).

c) Ermöglichung der Prüfung von elektronischen Kassensysteme

Zwangsläufig muss damit aber auch eine effektive und effiziente Prüfbarkeit elektronischer Kassensysteme verbunden sein. Hierfür ist ein hoher Verbreitungsgrad eines schematisch prüfbareren Kassensicherungssystems notwendig. Nur so kann einerseits durch einen Prüfer auf den ersten Blick sichergestellt werden, dass es sich um ein zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben geeignetes System handelt und andererseits eine vereinheitlichte Prüfung der vorgefundenen Daten vorgenommen werden.

Das Ziel von Schleswig -Holstein ist es, eine möglichst weitreichende Lösung zur Bekämpfung des Steuerbetrugs durch Manipulationen im Bereich digitaler Kassensysteme zu erreichen. Nur auf diese Weise können die angestrebten Ziele der Einführung eines Kassensicherungsverfahrens durch die Verbesserung und Standardisierung der Prüfungsmöglichkeiten der Finanzverwaltung erreicht und Steuerausfälle in Milliardenhöhe künftig vermieden werden.

3. Erforderliche Maßnahmen

Die dargestellten Ziele sollten aus Sicht von Schleswig-Holstein durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Konkretisierung der gesetzlichen Aufzeichnungspflichten
- Einführung gesetzliche Standards für die Führung des Nachweises der ordnungsgemäßen Aufzeichnung einzelner Geschäftsvorfälle
- Einführung einer Kassen-Nachschau
- Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten

Eine besondere Relevanz erlangt in diesem Zusammenhang die Frage, welche gesetzlichen Standards zukünftig die Manipulation von Kassendaten verhindern sollen. Schleswig-Holstein setzt hier auf ein einheitliches technisches Sicherungsverfahren (vorzugsweise INSIKA), das BMF dagegen präferiert eine technologieoffene Lösung, die die technische Umsetzung der Sicherung möglichst weitgehend der Industrie überlässt¹⁵. Daneben bestehen noch Differenzen im Bereich der die technische Lösung begleitenden Konzepte insbesondere hinsichtlich der Sicherung der Vollständigkeit der Kassendaten.

IV. Das INSIKA-Konzept als Lösungsansatz

INSIKA steht für „**IN**tegrierte **S**icherheitslösung für messwertverarbeitende **KA**ssensysteme“. Es handelt sich um das System zum Schutz digitaler Aufzeichnungen von Bargeschäften gegen Manipulationen, welches von den Ländern bevorzugt wird. Das technische Verfahren (INSIKA-Verfahren) wird dabei durch ein flankierendes Gesamtkonzept (INSIKA-Konzept) ergänzt.

¹⁵ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage ... der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Schaden durch Betrug mit manipulierten Kassensystemen und mögliche Einführung der INSIKA-Lösung zur Betrugssicherung BT-Drs.18/6481

1. Das INSIKA-Verfahren

Der technische Manipulationsschutz basiert auf einer digitalen Signatur, die von einer durch eine autorisierte zentrale Stelle ausgegebenen Chipkarte (ähnlich einer SIM-Karte für Mobiltelefone) erzeugt wird. Damit geschützte Daten können nicht unerkannt verändert werden. Selbst bei einer Manipulation oder beim Verlust der Daten ist durch technische Vorkehrungen eine Abschätzung der Umsätze möglich. Die Lösung basiert auf bewährter, moderner Sicherheitstechnik, ist vergleichsweise einfach zu implementieren und klassischen Fiskalspeicherlösungen in jeder Hinsicht deutlich überlegen¹⁶. Zudem wird über die autorisierte zentrale Stelle erfasst, wie viele Chipkarten welcher Steuerpflichtige erhalten hat. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass der Verwaltung im Rahmen einer Prüfung auch die Daten aller im Prüfungszeitraum eingesetzten Kassen vorgelegt werden.

INSIKA war ein Forschungsprojekt der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB), das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie der Bundesrepublik Deutschland gefördert und im Februar 2012 erfolgreich abgeschlossen wurde (Förderkennzeichen MNPQ 11/07). Der Begriff INSIKA wird seitdem für das im Projekt entwickelte Konzept verwendet.

Für die technische Umsetzung des Lösungskonzepts stehen seit 2010 INSIKA-Smartcards als Testkarten und alle erforderlichen technischen Spezifikationen zur Anwendung bei Kassen und Taxametern bereit.

Erprobte Simulatoren und Prüfprogramme unterstützen Produktentwicklungen und ermöglichen die Prüfung großer Datenbestände. Mindestens fünf Kassenhersteller sind bereits heute in der Lage, einsatzbereite Kassen mit INSIKA-Funktionalität anzubieten und mindestens vier Taxameterhersteller vertreiben INSIKA-Serienprodukte für ihre Taxameter, die den Vorgaben der europäischen Messgeräte-richtlinie entsprechen.

Die Konzeptumsetzung wurde in Pilot- und Feldversuchen getestet. Dabei wurde der Funktionsnachweis erbracht. In Hamburg werden - unterstützt durch eine Fördermaßnahme in den Jahren 2012 bis 2014 - in über der Hälfte aller Hamburger Taxen Taxameter mit INSIKA-Technik eingesetzt. Verkehrsaufsichts- und Finanzbehörden haben hier Strategien für eine engmaschige Prüfung entwickelt.

Das existierende Prüfprogramm stellt die Daten nach der Prüfung in einem für die Finanzverwaltung auswertbaren Format zur Verfügung. An der Formatspezifikation waren Vertreter der Finanzverwaltung beteiligt. Da die Spezifikationen des INSIKA-Verfahrens veröffentlicht und frei nutzbar sind, ist die technische Umsetzung des vorgegebenen Konzepts durch den jeweiligen Hersteller unproblematisch. Der Entwicklungs- und Produktionsprozess bedarf keiner behördlichen Überwachung, Kontrolle oder Zertifizierung.

Damit steht ein vollständiges technisches Verfahren zur Sicherung von Daten vor nachträglichen unerkannten Manipulationen zur Verfügung.

2. Das INSIKA-Konzept

Aus Sicht von Schleswig-Holstein soll dieses technische System in ein Gesamtkonzept zur Sicherung von Kassendaten eingebettet werden. Neben der technisch sicherzustellenden Unveränderbarkeit der in die Kasse eingegebenen Daten ist für einen effektiven Schutz vor Steuerbetrug durch Kassenmanipulationen auch die Vollständigkeit der Daten zu gewährleisten. Dies lässt sich jedoch nicht ausschließlich über technische Lösungen sicher-

¹⁶ Vgl. Darstellung von Dr. Norbert Zisky, Jens Reckendorf: „Whitepaper: Fiskalsysteme – Anforderungen und Lösungen“, http://www.insika.de/images/stories/INSIKA/Fiskalsysteme-Anforderungen_L%C3%B6sung_DE-2014_06.pdf

stellen, denn es sind, wie bei jeder bekannten und unter annehmbaren Kosten umsetzbaren technischen Sicherung, Umgehungen des Systems durch schlichte Geschäfte an der Kasse vorbei sowie durch technische Umgehung der Sicherungssysteme denkbar.

Die Vollständigkeit der Kassendaten ist daher durch flankierende Maßnahmen sicherzustellen. Das INSIKA-Konzept sieht hierzu insbesondere die Einführung einer Kassennachschaus sowie die Einführung einer Belegausgabepflicht vor. Daneben sollen durch eine Anpassung der ordnungsrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionierung von Hinterziehungshandlungen auch die Ahndungsmöglichkeiten von Manipulationen verbessert werden und so generalpräventiv in Richtung Steuerehrlichkeit wirken.

a) Einführung einer Kassennachschaus

Die Kassennachschaus beschränkt sich - im Gegensatz zu einer vollständigen auf die Vergangenheit gerichteten Betriebsprüfung - auf die zeitnahe Überprüfung des ordnungsgemäßen Einsatzes des Kassensicherungsverfahrens beim Steuerpflichtigen in der Gegenwart sowie der näheren Vergangenheit. Bei einer Kassennachschaus soll - wie auch bereits im Rahmen der gesetzlich geregelten Umsatzsteuer-Nachschaus - der zuständige Amtsträger ohne vorherige Ankündigung in den Geschäftsräumen des Steuerpflichtigen die Ordnungsgemäßheit der Kasse überprüfen können. Es sollen sowohl computergestützte Kassensysteme, Registrierkassen, diesen vor- und nebengelagerten Systeme (Warenwirtschafts- und Fakturierungssystemen), kassenähnliche Systeme und offene Ladenkassen überprüft werden können. Nur durch eine solche unangekündigte Nachschaus besteht für den Steuerpflichtigen ein deutlich erhöhtes Entdeckungsrisiko von Manipulationen.

Im Rahmen einer Kassennachschaus wäre der Steuerpflichtige verpflichtet, Aufzeichnungen des Kassengeräts vorzulegen und Auskünfte zu erteilen. Ein sofortiger Übergang zur Außenprüfung wäre anlassbezogen möglich.

Im Fall einer offenen Ladenkasse könnte die Verwaltung im Rahmen der Kassennachschaus beispielsweise unter Vornahme eines sog. „Kassensturzes“ feststellen, wie hoch die Tageseinnahmen sind und sich Aufzeichnungen der Vortage vorlegen lassen.

Auf diese Weise werden neben den elektronischen Kassensystemen auch offene Ladenkassen zukünftig einer erhöhten Prüfungsdichte unterworfen. Für eine Manipulation von Kassendaten auch außerhalb der eigentlichen Ladenkasse besteht damit eine signifikant erhöhte Entdeckungswahrscheinlichkeit.

b) Einführung einer Belegausgabepflicht

Darüber hinaus sieht das INSIKA-Konzept die Einführung einer Belegausgabepflicht vor. Neben den bereits heute üblichen Angaben auf einem Kassenbon (vgl. § 14 Abs. 4 UStG) soll zur schnellen und einfachen Prüfbarkeit der Datenintegrität zukünftig zusätzlich ein QR-Code aufgedruckt werden, der die Angaben des Bons, die kryptografische Signatur sowie eine Verlinkung zu einem Verifikationsserver enthält.

Dieser QR-Code ermöglicht es der Verwaltung im Rahmen der Kassennachschaus oder Außenprüfung mittels einer auf einem Smartphone installierten Barcode-Scanner-App den Beleg, die darauf befindlichen Daten und vor allem deren Signierung, also die sichere Speicherung der Daten, sofort zu überprüfen. Darüber hinaus kann auch die Möglichkeit eröffnet werden, diese Daten anhand des QR-Codes zu verifizieren. Auf diese Weise würde dem Kunden ermöglicht werden, die ordnungsgemäße Speicherung der Daten über die dem Betrieb von ihm lediglich treuhänderisch zur Weiterleitung an den Staat überlassenen Umsatzsteuer zu überprüfen.

Durch die Belegausgabepflicht wird die Entdeckungsgefahr für technische Manipulationen erheblich erhöht und entspricht damit dem Niveau zu Zeiten in denen die Manipulationen für den Kunden noch direkt auf dem Beleg (z. B. Schulungskellner, Testbon, keine Rechnungsnummer etc.) erkennbar waren. Darüber hinaus werden Verkäufe an der Kasse vorbei für den Kunden offensichtlich, da er keinen Beleg erhält. Diese Maßnahme entfaltet in erheblichem Umfang präventive Wirkung und wird damit das steuerehrliche Verhalten der Betriebe fördern.

Dieses Verfahren kann auch im Rahmen einer digitalen Belegausgabe, z.B. per NFC (= Near Field Communication), eingesetzt werden.

V. Der Lösungsansatz des BMF

Das BMF verfolgt hingegen unter anderem zur Vermeidung von Innovationshemmnissen den Ansatz, die technische Lösung der Sicherung von Kassendaten möglichst weitgehend der Industrie, also letztlich den Kassen- und Softwareherstellern zu überlassen. Die Kräfte des Marktes sollen dann darüber entscheiden, welche Sicherungssysteme sich durchsetzen. Lediglich die technischen Mindestanforderungen sowie das zu erreichende Schutzniveau und die zu sichernden Daten sollen abstrakt vorgegeben werden. Die Einhaltung der Anforderungen soll über ein Prüfverfahren unter Einbindung der Bundesanstalt für Sicherheit in der Informationstechnik sichergestellt werden. Die einzelnen Systemkomponenten sowie Veränderungen an diesen sollen dann jeweils im Rahmen eines Zertifizierungsverfahrens auf Gesetzeskonformität überprüft werden. Die Kosten der Zertifizierung soll der Antragsteller tragen. Daneben soll der Kassen- bzw Softwarehersteller den Finanzbehörden kostenfrei eine Prüfsoftware mit digitaler Schnittstelle zur Verfügung stellen. Diese soll neben der Vollständigkeit der Daten auch den zertifizierungsgemäßen Zustand der Systemkomponenten überprüfen, um nachträgliche Manipulationen an diesen zu verhindern.

Daneben soll auch bei diesem Lösungsansatz im Rahmen von unangekündigten Kassennachschauen durch die Verwaltung die Ordnungsmäßigkeit der Kassensführung überprüft werden. Eine Manifestation der ordnungsgemäßen Ablage der Kassendaten in Form eines QR-Codes auf dem Beleg und eine diese Maßnahme begleitende Belegausgabepflicht oder eine vergleichbare Regelung zur nachhaltigen Sicherung der Vollständigkeit der Kassendaten ist im Konzept des BMF nicht vorgesehen¹⁷.

Konkretere Informationen zu dem nunmehr vom BMF verfolgten Lösungsansatz sind bisher nicht öffentlich geworden. Dies soll nach dem Kenntnisstand Schleswig-Holsteins im Laufe der nächsten Monate im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erfolgen.

VI. Vor- und Nachteile der jeweiligen Lösungsansätze

1. Kosten für die Wirtschaft

Grundsätzlich handelt es sich bei beiden Systemen um - im Vergleich zu anderen Kassensicherungssystemen - eher günstige Verfahren.

Die insbesondere von Verbänden, aber auch dem BMF, gegen die Einführung des INSIKA-Verfahrens angeführten hohen Kosten für die Wirtschaft sind zunächst unter zwei Gesichtspunkten zu relativieren. Zunächst werden vielfach die Kosten für die Einhaltung der derzeitigen rechtlichen Vorgaben, die insbesondere durch das Auslaufen der Übergangsfrist aus dem BMF-Schreiben vom 26. November 2010 am 31. Dezember 2016 ausgelöst werden, mit den Kosten für die Einführung des INSIKA-Verfahrens vermengt. Diese sind

¹⁷ Vgl. zu den bisher bekannten Gesetzesvorschlägen:

<https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/bundesfinanzministerium-greift-hessische-forderungen-auf>

jedoch unabhängig voneinander zu betrachten und daher streng zu trennen. Die Kosten einer Investition in ein gesetzeskonformes Kassensystem fallen spätestens nach Ablauf der Übergangsfrist des BMF-Schreibens bei den Steuerpflichtigen an. Dies ist somit nicht auf die Einführung eines Kassensicherungsverfahrens zurückzuführen, sondern dürfte allein darin begründet sein, dass der jeweilige Steuerpflichtige die seit dem 1. Januar 2002 geltende Rechtslage bisher nicht umgesetzt hat.

Darüber hinaus darf bei der Kostenbetrachtung nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Notwendigkeit der Einführung eines Kassensicherungsverfahrens nicht allein vom BRH, der OECD sowie unabhängigen Experten, sondern auch vom BMF und den Ländern grundsätzlich bejaht wird. Die Einführung des INSIKA-Verfahrens müsste daher, wie die Einführung jedes anderen Verfahrens auch, mit den Kosten anderer Kassensicherungsverfahren verglichen werden. In diesem Vergleich stellt sich das INSIKA-Verfahren jedoch als kostengünstig dar.

Das vom BMF favorisierte Konzept über die Zertifizierung jeder sicherheitserheblichen Systemkomponente sowie jeder Veränderung dieser Komponenten bringt erhebliche Kosten mit sich. Im Gegensatz zum INSIKA-Verfahren wird eben nicht eine Systemkomponente vorgegeben, deren ordnungsgemäßer Einsatz sowohl für den Kassenhersteller als auch für den einzelnen Steuerpflichtigen die Sicherheit gesetzeskonformen Verhaltens mit sich bringt. Vielmehr muss schon jede Veränderung des Kassensystems und seiner Komponenten mit entsprechenden Kosten erneut zertifiziert werden.

Auch die Entwicklungskosten eigener Sicherungssysteme durch die einzelnen Kassenhersteller werden über die Anschaffungskosten auf die Wirtschaftsteilnehmer übergewälzt werden. Bei einer Einführung des INSIKA-Verfahrens würden diese Entwicklungskosten hingegen weitgehend entfallen, da lediglich eine übliche Datenschnittstelle mit vorgegebenen Daten beliefert werden muss, um die Funktionsfähigkeit des Sicherungsverfahrens zu ermöglichen.

Darüber hinaus ist beim Vergleich der Lösungsansätze im Hinblick auf die Kosten zu bedenken, dass das INSIKA-Verfahren bei vielen Kassensystemen, insbesondere denen, die den Anforderungen des BMF-Schreibens vom 26. November 2010 an die Aufbewahrung digitaler Unterlagen bei Bargeschäften bereits entsprechen, nachgerüstet werden kann. Der Lösungsansatz des BMF macht hingegen (ggf. im Rahmen einer Übergangsfrist) den Austausch aller aktuellen digitalen Kassensysteme erforderlich, da diese nicht den aktuellen und zukünftigen gesetzlichen Vorgaben entsprechen und daher nicht (nachträglich) zertifizierungsfähig wären.

Bei der Betrachtung der Bürokratiekosten durch die Einführung eines Kassensicherungsverfahrens auf Seiten der Unternehmen bleibt zudem bisher weitestgehend unberücksichtigt, dass gerade von der Wirtschaft bemängelt wird, dass die aktuellen steuerlichen Anforderungen an Kassensysteme gar nicht oder nur mit hohem Aufwand zu erfüllen seien. Mit einem gesetzlich vorgeschriebenen oder zertifizierten Verfahren wären diese Anforderungen in Zukunft deutlich leichter und sicherer zu erfüllen. Somit könnte die Einführung einer der Lösungsansätze in der Gesamtbetrachtung sogar die Bürokratiekosten der Unternehmen senken.

2. Prüfbarkeit durch die Verwaltung

Die Prüfbarkeit durch die Verwaltung würde durch ein einheitliches Verfahren, wie dem INSIKA-Verfahren, deutlich einfacher als bei einer technologieoffenen Lösung. Die Verwaltung müsste sich nur mit einem System und dessen Prüfung vertraut machen. Eventuelle Manipulationsansätze wären bei allen Marktteilnehmern in gleicher Weise gegeben, so dass die Entdeckungsgefahr deutlich gesteigert würde.

Bei einer technologieoffenen Lösung würde die Prüfung, wie derzeit auch, zunächst mit der Aufgabe, den gesetzeskonformen Einsatz des jeweiligen Sicherungssystems zu überprüfen, belastet, um anschließend vom eingesetzten System abhängige Vergleiche der Datenbestände vorzunehmen. Die Anzahl der Manipulationsmöglichkeiten würde sich entsprechend der Anzahl der zertifizierten Systeme potenzieren. Ebenso würden die mit der Kassen-Nachschau verbundenen Ziele gefährdet werden. Eine schnelle Übersicht über die Ordnungsmäßigkeit der Kassennutzung wäre aufgrund der Vielzahl der unterschiedlichen Sicherungssysteme nicht zu erreichen.

Darüber hinaus fehlt es bei einer technologieoffenen Lösung an einer autorisierten zentralen Stelle, die die Anzahl der von dem einzelnen Steuerpflichtigen betriebenen Kassensysteme erfasst. Aus diesem Grund ist in einem solchen System für die Verwaltung weiterhin nicht nachprüfbar, ob neben dem ihr bekannten Kassensystem noch weitere Kassensysteme eingesetzt wurden, deren Daten und die damit verbundenen Einnahmen der Steuerverwaltung vorenthalten werden.

3. Innovationshemmnis

Die häufig gegen die Einführung des INSIKA-Verfahrens vorgebrachte Innovationsfeindlichkeit ist im Bereich der Kassenentwicklung nicht gegeben, da das INSIKA-Verfahren die Entwicklung neuer Kassensysteme mangels Eingriff in diese nicht verhindert. Im Bereich entsprechender Sicherungssysteme ist ein solcher Wettbewerb um das steuerlich am besten zu prüfende Sicherungssystem derzeit nicht vorhanden und auch künftig mangels eines entsprechenden Marktes nicht zu erwarten.

Die Notwendigkeit einer Zertifizierung jeder Veränderung einer entscheidenden Systemkomponente einer Kasse, wie sie der technologieoffene Lösungsansatz des BMF vorsieht, kann hingegen ein erhebliches Innovationshemmnis darstellen. Es besteht in diesem Fall die Gefahr, dass Kassenhersteller, um die Kosten der Zertifizierung zu sparen, die Weiterentwicklung ihrer Kassensysteme ausbremsen.

4. Wirkung der Marktgesetze

Im Rahmen einer technologieoffenen Lösung würde die Entwicklung des Kassensicherungsverfahrens den Kassen- und Softwareherstellern überlassen. Der freie Markt würde dann entscheiden, welches Sicherungssystem sich durchsetzt. Hierbei besteht die Gefahr, dass der Markt insbesondere nicht nach dem am besten durch die Verwaltung zu überprüfenden System verlangt. Vielmehr sind hier Punkte wie Preis, Zeitpunkt der Marktreife und ggf. auch (insbesondere bei bisher steuerunehrlichen Marktteilnehmern) die Manipulierbarkeit des Systems kaufentscheidend. Die sich im Rahmen der Marktauslese durchsetzenden Verfahren könnten somit in entscheidenden Punkten der Zielerreichung bei der Einführung eines Kassensicherungssystems entgegenstehen. Diese Gefahr bestünde bei der Einführung des an den Anforderungen sowohl der Wirtschaft, der Kassen- und Softwarehersteller als auch der Verwaltung orientierten INSIKA-Verfahrens nicht.

5. Nachgewiesene Funktionsfähigkeit

Lediglich das in Hamburg im Bereich von Taxametern und im Rahmen der Entwicklung in mehreren Feldversuchen bereits eingesetzte INSIKA-Verfahren hat seine Funktionalität in Deutschland bereits unter Beweis gestellt. Das Verfahren ist nachgewiesenermaßen einfach zu implementieren und hat sich auch im Einsatz bei den Betrieben bereits bewährt. Die zum Teil angeführte Inkompatibilität mit „modernen Cloud-Systemen“ ist ebenfalls nicht gegeben. In der Regel sind diese Systeme in der Lage zur Belegerstellung Online-

Drucker anzusprechen. Diese Eigenschaft ermöglicht es ihnen auch einen technisch vergleichbaren Online-Kartenleser anzusprechen.

Der technologieoffene Ansatz ist bisher unerprobt und es stellen sich bei jedem zertifizierten Verfahren jeweils die gleichen Fragen, die bei der Entwicklung des INSIKA-Verfahrens ebenfalls aufgetaucht aber dort bereits praxistauglich beantwortet wurden.

Die Funktionalität und Praxistauglichkeit müssten die noch zu entwickelnden Verfahren (möglicherweise aufgrund von Zeitdruck erst im Echtbetrieb) mit allen dabei denkbaren Problemen unter Beweis stellen.

6. Vermeidung des Status quo

Die derzeitigen rechtlichen Vorgaben werden durch die geplanten Änderungen inhaltlich gar nicht tangiert. Es wird lediglich ihre Überprüfbarkeit wieder hergestellt. Die Vergangenheit hat also gezeigt, dass reine inhaltliche Vorgaben durch die tatsächlichen Verhältnisse überholt und ausgehebelt werden. Eine solche Entwicklung kann durch die Einführung eines einheitlichen technischen Verfahrens verhindert werden. Bei der Einführung eines technologieoffenen Verfahrens besteht hingegen die deutlich erhöhte Gefahr, dass die tatsächliche Umsetzung ohne tiefgehende technische Vorgaben erneut zu einer faktischen Nichtbeachtung der rechtlichen Vorgaben führt. Die deutlich erschwerte Prüfbarkeit einer unüberschaubaren Anzahl von Systemen könnte eine solche Entwicklung begünstigen und so erneut dazu führen, dass die Realität weitgehend nicht den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Auf diese Weise würde erneut ein Vollzugsdefizit entstehen bzw. das derzeitige Vollzugsdefizit gar nicht erst behoben werden. Gegenüber dem Status quo wäre dann nichts gewonnen.

7. Etablierte Systeme bei großen Unternehmen

Die immer wieder angeführte Aussage, dass seitens größerer Unternehmen bereits vergleichbare IT-Systeme bzw. Abläufe entwickelt wurden und in diesem Bereich daher gar kein Kassensicherungssystem erforderlich sei, ist bisher nicht belegt. Zumindest kann bezweifelt werden, dass solche Systeme der Sicherheit von INSIKA entsprechen oder die Anforderungen einer Zertifizierung bei einem technologieoffenen Lösungsansatz erfüllen, da sie nicht dazu dienen, die Prüfung durch die Finanzverwaltung zu ermöglichen. Unabhängig vom eingeführten Verfahren kann daher eine Sonderbehandlung großer Unternehmen nach derzeitigem Kenntnisstand nicht unterstützt werden.

8. Mitbestrafung ehrlicher Marktteilnehmer

Die Mitbestrafung ehrlicher Marktteilnehmer durch die Einführung eines verpflichtenden Sicherungssystems ist ebenfalls nicht gegeben, da bei diesen keine Unregelmäßigkeiten festzustellen sein werden. Vielmehr kann deren Steuerehrlichkeit bei Einführung eines solchen Verfahrens viel schneller und sicherer für alle Beteiligten festgestellt werden. Ihre steuerunehrliche Konkurrenz hingegen wird zu einem steuerehrlichen Verhalten veranlasst und die Marktverhältnisse werden wieder angeglichen.

Die zusammengefasst von vielen Beteiligten angeführte Wirtschaftsfeindlichkeit der Einführung eines Kassensicherungssystems ist vielmehr nur vordergründig gegeben, da durch ein entsprechendes Sicherungssystem gerade die steuerehrlichen Marktteilnehmer geschützt und damit gefördert werden. Diese sehen sich derzeit einem ungerechten Wettbewerb mit steuerunehrlichen Marktteilnehmern ausgesetzt. Es erscheint vielmehr nicht hinnehmbar, dass vor dem Hintergrund geschätzter Steuerhinterziehungen in mehrfacher Milliardenhöhe an diesen ungerechten Marktverhältnissen festgehalten wird. Dies käme einer Bestrafung der ehrlichen Marktteilnehmer gleich, ohne dass damit eine Bestrafung

der steuerunehrlichen Marktteilnehmer einhergehen würde. Diese Variante ist aus Sicht von Schleswig-Holstein nicht länger hinnehmbar.

9. Registrierkassenpflicht

Mit keinem der Lösungsansätze geht eine Registrierkassenpflicht einher. Somit träfe die Einführung eines Kassensicherungsverfahrens entgegen anderslautender Ausführungen nicht den Sportverein von nebenan oder das Sommerfest der Kirchengemeinde mit offener Ladenkasse.

Von einigen Diskussionsteilnehmern wird aber gerade das Fehlen einer Registrierkassenpflicht angeführt, um darzustellen, dass die Einführung eines Kassensicherungsverfahrens Kassenmanipulationen nicht effektiv bekämpfen würde. Das befürchtete Ausweichen auf die offene Ladenkasse wird es in Einzelfällen sicherlich geben. Von den Kritikern wird jedoch verkannt, dass die Registrierkasse neben der steuerlichen Erfassung auch anderen Zwecken dient. Insbesondere in nicht ausschließlich inhabergeführten Betrieben dient sie unter anderem auch der Kontrolle der Mitarbeiter und der Vereinfachung der Arbeitsabläufe. Somit sind größere Umstellungen zurück zur offenen Ladenkasse nicht zu befürchten.

VII. Fazit

Die Erforderlichkeit von Maßnahmen zur Sicherung der Vollständigkeit und Unveränderbarkeit von Kassendaten und deren Überprüfung ist vor dem Hintergrund der Feststellungen des BRH, der OECD und der Prüfungsdienste der Länder eindeutig gegeben. Die Höhe der vermuteten Steuerausfälle sowie das damit verbundene Marktungleichgewicht sowie die Länge des bisherigen Verfahrens machen die Dringlichkeit des Handlungsbedarfes deutlich.

Die mit der Einführung eines Kassensicherungsverfahrens verbundenen Ziele werden aus Sicht von Schleswig-Holstein durch das INSIKA-Konzept bestmöglich erreicht. Eine konsequente Bekämpfung der systematischen Manipulation von digitalen Kassendaten, die Aufhebung der Benachteiligung steuerlicher Marktteilnehmer sowie die effektivere und effizientere Prüfung durch die Verwaltung können durch ein einheitliches Kassensicherungsverfahren am besten realisiert werden. Die dafür erforderlichen Beschränkungen für Kassen- und Softwarehersteller sind so geringfügig, dass sie vor dem Hintergrund der mit der Einführung verbundenen Vorteile hinnehmbar erscheinen. Letztlich gewinnen alle (ehrlichen) Beteiligten des Verfahrens:

Der steuerliche Marktteilnehmer steht nicht mehr in Konkurrenz mit steuerunehrlichen Wettbewerbern, die Verwaltung kann die Steuer(un)ehrlichkeit effektiver und effizienter feststellen und dem Gemeinwohl stehen die gesetzlich vorgesehenen Steuereinnahmen für die aktuellen Herausforderungen zur Verfügung.