

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Danyal Bayaz, Anja Hajduk, Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/13623 –

Registrierkassenbetrug – Stand der Umsetzung des Gesetzes zum Schutz digitaler Grundaufzeichnungen

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Problem der Betrugsanfälligkeit von Kassensystemen und Registrierkassen ist lange bekannt. Der Bundesrechnungshof hat bereits im Jahr 2003 in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes auf die Betrugsanfälligkeit moderner Kassensysteme hingewiesen. Das Thema war medial immer wieder präsent. Beispiele sind Berichte über einen Eiscafé-Betreiber in Rheinland-Pfalz, der im Zeitraum von 2003 bis 2010 knapp 3 Mio. Euro Steuern und Sozialabgaben hinterzogen hat (Handelsblatt, 24. März 2015: „Gefährliches Spiel“). Im Jahr 2015 verurteilte das Finanzgericht (FG) Rheinland-Pfalz auch den Verkäufer der Kasse zur Beihilfe der Steuerhinterziehung, weil er das Manipulationsprogramm direkt mit der Kasse vertrieben hat (vgl. www.iww.de/pstr/schwerpunktthema/steuerhinterziehung-wenn-die-kasse-kluengelt-beihilfe-durch-verkauf-von-kassenmanipulationssoftware-f83142).

Auf der Finanzministerkonferenz (FMK) am 28. Mai 2014 gab es einen Beschluss, der die Notwendigkeit der Betrugssicherung an der Stelle elektronische Kassenmanipulation betonte. Bund und Länder sollten ein gemeinsames Maßnahmenpaket vorschlagen. Ein Jahr später wurde seitens der FMK der Beschluss bekräftigt und 2016 wurde das Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen (22. Dezember 2016, BGBl. I S. 3152) verabschiedet. Zum 1. Januar 2020 soll das Gesetz in Kraft treten.

1. Bleibt die Bundesregierung bei ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/8684, es gebe kein zeitliches Umsetzungsproblem beim Gesetz zum Schutz von digitalen Grundaufzeichnungen, wenn nein,
 - a) plant das Bundesministerium der Finanzen einen Nichtanwendungserlass, und mit welchen Fristen und Teilbereichen des Gesetzes,

Für den Fall einer nicht termingerechten flächendeckenden Aufrüstung aller elektronischen Aufzeichnungssysteme i. S. d. § 146a Absatz 1 Satz 1 i. V. m. § 1 Satz 1 der Kassensicherungsverordnung bis zum 1. Januar 2020 wird eine Nichtbeanstandungsregelung für einige wenige Monate geprüft.

- b) wann werden technische Sicherheitseinrichtungen (TSE) entsprechend den Anforderungen des § 146a der Abgabenordnung (AO) freigegeben und in ausreichender Anzahl am Markt verfügbar sein,

Die Dauer der Zertifizierung eines Produktes nach festgelegten Sicherheitsvorgaben ist von vielen Faktoren abhängig, die im Wesentlichen durch den Hersteller und die von diesem beauftragte Prüfstelle beeinflusst sind. Im Fall der sich zurzeit in Zertifizierung befindlichen TSE ist ein Abschluss der Verfahren in diesem Jahr unter einer Übergangsregelung möglich.

- c) erfüllt die dann freigegebene TSE sämtliche Anforderungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI),

Die Sicherheitsvorgaben und die Prüfverfahren des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) werden kontinuierlich entsprechend dem Stand der Technik und der Bedrohungslage fortgeschrieben. Durch die Zertifizierung bestätigt das BSI, dass eine TSE zum Zeitpunkt der Zertifizierung den Vorgaben des BSI entsprochen hat. Unter der bis zum Jahresende anwendbaren Übergangsregelung wird ein Teil der Zertifizierung durch ein Sicherheitsgutachten des BSI ersetzt. Gegenüber der Zertifizierung werden in dem Sicherheitsgutachten die für die TSE verwendeten Funktionen geprüft.

- d) wie viele Anträge auf Zertifizierung einer TSE wurden bisher gestellt, und wie lange dauert das Zertifizierungsverfahren beim BSI?

Beim BSI wurden jeweils zwei Zertifizierungsanträge nach den Schutzprofilen PP-CSP und PP-SMAERS gestellt. Die Zertifizierungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen. Insgesamt wird derzeit mit einer Verfahrensdauer im Zeitrahmen von vier bis zehn Monaten gerechnet. Die Zeitdauer wird wesentlich von den Zulieferungen der Hersteller beeinflusst.

Außerdem liegen dem BSI derzeit vier Anträge auf Zertifizierung nach BSI TR-03153 vor (Stand: 30. September 2019). Die Laufzeit eines solchen Zertifizierungsverfahrens bis zu dessen Abschluss ist vor allem abhängig davon, wie lange der Antragsteller für die Durchführung der Konformitätsprüfung bei der Prüfstelle benötigt. Nach Eingang des finalen Prüfberichts im BSI erfolgt ein Verfahrensabschluss in der Regel innerhalb von drei Wochen. Hinsichtlich der durchschnittlichen Dauer einer Konformitätsprüfung nach BSI TR-03153 liegen der Zertifizierungsstelle des BSI noch keine Erfahrungswerte vor.

2. Welche Informationen hat die Bundesregierung über Probleme bei der Entwicklung einer webbasierten TSE?

Eine webbasierte TSE unterscheidet sich nicht wesentlich von einer lokalen TSE. Bei einer webbasierten TSE ist eine Komponente über eine sichere Verbindung in ein Rechenzentrum ausgelagert. Wenn das Rechenzentrum selbst hinreichende physische und organisatorische Sicherheitsvorkehrungen nachweisen kann, darf diese ausgelagerte Komponente mit einer geringeren Prüftiefe zertifiziert werden. Es liegen also keine spezifischen Probleme bei der Entwicklung einer webbasierten TSE vor. Allerdings sind einige Anbieter und Nutzer webbasierter Kassenslösungen davon ausgegangen, dass sie keine TSE benötigen und daher verspätet in die Entwicklung eingestiegen.

3. Wie definiert das BSI die Anforderungen der Schnittstellen nach § 146a AO, und wie werden die Anforderungen überprüft und zugelassen (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuerthemen/Abgabenordnung/AO-Anwendungserlass/2019-06-17-einfuehrung-paragraf-146a-AO-anwendungserlass-zu-paragraf-146a-AO.pdf?__blob=publicationFile&v=1)?

Die digitale Schnittstelle wird gemäß § 5 KassenSichV in der Technischen Richtlinie BSI TR-03153 definiert und im Rahmen der Zertifizierung nach BSI TR-03153-TS geprüft.

4. Wie muss die Meldung über die Nutzung einer TSE erfolgen (rein elektronisch, postalisch), und an welcher Stelle ist eine Datenbank vorgesehen, die eine schnelle Übersicht über genutzte Sicherheitseinrichtungen ermöglicht?

Für die Programmierung der Software zum Mitteilungsverfahren nach § 146a Absatz 4 Abgabenordnung sind die Länder im Konsens-Verfahren zuständig. Die Erstellung des Lastenheftes „Mitteilungsverpflichtung nach § 146a Absatz 4 AO“ (PP 05-2018-004; AAm K170018) ist noch nicht abgeschlossen.

5. Ist die angekündigte Evaluierung der Kassensicherungsverordnung (vgl. Bundesratsdrucksache 487/17) abgeschlossen?
 - a) Was genau, bzw. welche Daten wurden mit welchem Ergebnis evaluiert?
 - b) Wurden Finanzbehörden der Länder in die Evaluierung einbezogen, und wenn ja, welche?
 - c) Wenn nein, wann ist mit einem Ergebnis der Evaluierung zu rechnen?

Vom Anwendungsbereich der Kassensicherungsverordnung vom 26. September 2017 (BGBl. I S. 3515) sind derzeit nur elektronische oder computergestützte Kassensysteme oder Registrierkassen umfasst. Explizit ausgenommen aus dem Anwendungsbereich sind hingegen u. a. Taxameter und Wegstreckenzähler.

In den parlamentarischen Beratungen zur Kassensicherungsverordnung wurden Bedenken hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Kassensicherungsverordnung geäußert.

Das Bundesministerium der Finanzen hat daraufhin gegenüber dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages eine Protokollerklärung zum Anwendungsbereich der Kassensicherungsverordnung abgegeben. In dieser sagte es zu, die Kassensicherungsverordnung mit dem Ziel zu überarbeiten, den Anwendungs-

bereich auf betrugsanfällige kassenähnliche Systeme auszudehnen, und dabei die Technologieoffenheit zu bewahren.

Im Einvernehmen haben das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sowie das Bundesministerium der Finanzen auf Fachebene den Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Kassensicherungsverordnung erarbeitet.

Der Entwurf sieht vor, dass der Anwendungsbereich der Kassensicherungsverordnung um EU-Taxameter und Wegstreckenzähler erweitert werden soll.

Es ist vorgesehen, den Entwurf zur Änderung der Kassensicherungsverordnung den obersten Finanzbehörden der Länder zur Stellungnahme zu übersenden.

6. Gibt es eine funktionierende einheitliche digitale Schnittstelle (EDS) für die Kassennachschau, wie sie in der Gesetzesbegründung zum § 146a AO angekündigt wird?

Die digitale Schnittstelle der Finanzverwaltung für Kassensysteme (DSFinV-K) wurde am 12. August 2019 auf der Internetseite des Bundeszentralamts für Steuern veröffentlicht (www.bzst.de/DE/Unternehmen/Aussenpruefungen/DigitaleSchnittstelleFinV/digitaleschnittstellefinv_node.html).

Die digitale Schnittstelle nach der Technischen Richtlinie BSI TR-03153 beinhaltet insbesondere eine Exportschnittstelle der Technischen Sicherheitseinrichtung, welche im Rahmen von Prüfungen (wie Kassennachschauen) zur Prüfung der Aufzeichnungen genutzt werden kann.

7. Beabsichtigt das Bundesfinanzministerium, eine Zielvorgabe über das Gesetz über die Finanzverwaltung über § 21a zu erlassen, die eine einheitliche Quote der Überprüfung von Barzahlungsbetrieben mit einer Kassennachschau vorsieht, und wenn nein, warum nicht, und wenn ja, welche Überprüfungsquote wird angestrebt?

Nach § 21a Absatz 2 des Finanzverwaltungsgesetzes werden Ziele vom Bundesministerium der Finanzen für die Länder weder vorgegeben noch werden Zielvorgaben einseitig erlassen. Stattdessen werden Vollzugsziele zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und den Ländern bilateral vereinbart.

Zielvereinbarungen zur Überprüfung von Barzahlungsbetrieben oder bargeldintensiven Betrieben sind zurzeit nicht geplant. Zum einen ist die Abgrenzung solcher Betriebe schwierig und zum anderen müssen die Erfahrungen mit Kassen-Nachschauen erst ausgewertet werden, ob diese sich für Zielvereinbarungen eignen.

8. Wie viele Kassennachschauen gab es nach Kenntnis der Bundesregierung im Jahr 2018, und wie oft wurden Unregelmäßigkeiten festgestellt, und wie hoch waren die erhobenen Steuernachforderungen?

Eine Kassen-Nachschau nach § 146b der Abgabenordnung kann seit dem 1. Januar 2018 durchgeführt werden. Ergebnisse oder statistische Aufzeichnungen zu den von den Finanzverwaltungen der Länder durchgeführten Kassennachschauen liegen noch nicht vor.

9. Wie steht die Bundesregierung zu einer zentralen flächendeckenden elektronischen Rechnungsstellung („e-invoicing“), wie sie beispielsweise in Italien seit 2019 gilt, im Allgemeinen und zur Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug im Speziellen (www.oecd.org/tax/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud-DE.pdf)?

Das Bundesministerium der Finanzen prüft gemeinsam mit den Ländern, die nach Artikel 108 Absatz 2 des Grundgesetzes für die Erhebung und Kontrolle der Umsatzsteuer zuständig sind, fortwährend, wie der Kampf gegen Umsatzsteuerhinterziehung verbessert werden kann. Dabei werden auch Erfahrungen und Initiativen aus anderen Mitgliedstaaten der EU berücksichtigt.

Für die Einführung des E-Invoice-Systems wurde Italien vom Rat ermächtigt, von den allgemeinen Regelungen der Mehrwertsteuersystem-Richtlinie abzuweichen. In der zuständigen Ratsarbeitsgruppe „Steuerfragen“ hat Italien dargelegt, dass man von der Maßnahme eine bessere Einhaltung der Steuervorschriften sowie frühzeitigere und wirksamere Kontrollen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung erwarte. Ob sich die gesetzten Ziele tatsächlich erfüllen werden, bleibt zunächst abzuwarten.

Erfahrungen mit diesem System wurden von Italien bisher nicht mitgeteilt, was in der Kürze der Zeit seit Einführung auch nicht möglich ist. Die Bundesregierung erwartet die Berichte von Italien zu den dort gemachten Erfahrungen und erreichten Ergebnissen mit Interesse und wird diese dann zum gegebenen Zeitpunkt auswerten.

10. Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung erste Schätzungen zu den potenziellen Entlastungswirkungen einer elektronischen Rechnungsstellung für die deutsche Wirtschaft analog zur Berechnung für die italienische Wirtschaft, wonach die Entlastungen auf bis zu 10 Mrd. Euro jährlich beziffert wird (www.wiwo.de/my/politik/europa/rabiate-roemer-italien-bekaempft-jetzt-steuerbetrug-effizienter-als-deutschland/24449896.html?ticket=ST-13386826-Knd9N9giJeUFxtF0fl1io-ap3)?

Entsprechende Schätzungen liegen der Bundesregierung nicht vor.

11. Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung erste Schätzungen zu den potenziellen Steuermehreinnahmen durch die effektivere Vermeidung von Umsatzsteuerbetrug in diesem Bereich durch eine elektronische Rechnungsstellung?

Entsprechende Schätzungen liegen der Bundesregierung nicht vor.

12. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die Vorstöße Italiens in diesem Bereich, und wie bewertet die Bundesregierung diese?

Auf die Antwort zu Frage 9 wird verwiesen. Die Bundesregierung hat der Ermächtigung Italiens im Rat zugestimmt.

13. Zeichnen sich auf europäischer Ebene weitere Gesetzgebungsvorhaben ab, die den rechtlichen Rahmen in diesem Bereich zukünftig maßgeblich neu regeln könnten?

Wie sieht nach Kenntnis der Bundesregierung der zeitliche Rahmen hierfür aus?

Hat die Bundesregierung darüber hinaus vor, eigene Gesetzgebungsverfahren in diesem Bereich anzustoßen bzw. Vorhaben in diese Richtung im Zuge anderer Verfahren voranzubringen?

Wenn ja, in welcher Form?

Wenn nein, warum nicht?

Aktuell liegen hierzu keine Erkenntnisse vor. Das Recht, die Initiative für eine Änderung des geltenden Rechtsrahmens zu ergreifen, liegt allein bei der Europäischen Kommission. Sollte die Europäische Kommission in der Zukunft insoweit von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen, wird die Bundesregierung die entsprechenden Vorschläge eingehend prüfen.

14. Welche Mittel sieht die Bundesregierung für besonders effektiv und geeignet an, den Mehrwertsteuerbetrug in Deutschland einzudämmen, und wie bewertet die Bundesregierung die Wirksamkeit der derzeitigen Instrumente?

Nach Artikel 108 Absatz 2 des Grundgesetzes sind die Länder für die Erhebung und Kontrolle der Umsatzsteuer zuständig. Bund und Länder arbeiten in diesem Bereich erfolgreich zusammen. Gemeinsam haben sie in den letzten Jahren eine Reihe von gesetzlichen und organisatorischen Maßnahmen umgesetzt. Hinzuweisen ist hier insbesondere auf die Einführung der Umkehr der Steuerschuldnerschaft für besonders betrugsanfällige Branchen (§ 13b des Umsatzsteuergesetzes) und die Einführungen der Umsatzsteuer-Nachschau (§ 27b des Umsatzsteuergesetzes). Bund und Länder werden diese Arbeiten auch künftig gemeinsam fortführen.

