

Fragen zum Schutz vor Manipulationen an elektronischen Registrierkassen – Antworten des BMF und des ADM e.V.

Stand: 5. August 2016

Die Bundesregierung hat am 13. Juli 2016 den Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen beschlossen. In allen wesentlichen Punkten entspricht dieser Regierungsentwurf dem Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom 18. März 2016. Der für eine technische Bewertung unerlässliche Entwurf der zugehörigen Verordnung wurde jedoch bisher nicht aktualisiert. Daher ist es aus Sicht des ADM e.V. zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll, die bestehende Analyse¹ zu aktualisieren.

Teilweise neue und detailliertere Aussagen enthalten allerdings die auf der Website des BMF veröffentlichten *Fragen und Antworten: Schutz vor Manipulationen an elektronischen Registrierkassen*.² Im Folgenden werden die Antworten des BMF der Sichtweise des ADM e.V. gegenübergestellt. Der Fokus liegt dabei auf den technischen Aspekten. Es wurde zusätzlich aber auch auf die Expertise von Fachleuten aus den Finanzverwaltungen der Bundesländer zurückgegriffen.³

Im Folgenden werden die Fragen und Antworten des BMF wörtlich wiedergegeben. Der Antwort des BMF ist jeweils eine Antwort und Kommentierung aus Sicht des ADM e.V. gegenübergestellt. Ein kurzes Fazit und nähere Informationen zum ADM e.V. befinden sich am Ende dieses Dokuments.

1. Wo liegt das Problem?

Antwort des BMF	Antwort des ADM
<p>Auf Grund des rasanten technischen Fortschritts ist es heutzutage möglich, dass Aufzeichnungen an elektronischen Registrierkassen, etwa in Restaurants, im Einzelhandel oder Dienstleistungsbetrieben, unerkannt gelöscht oder geändert werden können, um systematisch Steuern zu hinterziehen. Dies stellt ein ernstzunehmendes Problem für den gleichmäßigen Steuervollzug dar.</p> <p>Die Veränderungen hinsichtlich steuerrelevanter Geschäftsvorfälle – die in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle nachträglich, d.h. nach Dateneingabe, vorgenommen werden – sind insbesondere nicht dokumentierte Stornierungen, nicht dokumentierte Änderungen mittels elektronischer Programme oder der Einsatz von Manipulationssoftware (z.B. Phantomware, Zapper).</p> <p>Die verwendete Software ermöglicht umfassende Veränderungen und Löschungen von Daten, die nicht mehr nachvollziehbar sind. Die Software kann Bedieneingaben unterdrücken, Umsatzka-</p>	<p>Seit über zwei Jahrzehnten existieren Möglichkeiten zur Manipulation der erfassten Umsätze an Registrierkassen und sonstigen elektronischen Aufzeichnungsgeräten, die zum Teil sogar aufwändig zertifiziert werden – so etwa Taxameter, Geld- und Warenspielgeräte, Wett-Terminals, elektronische Waagen mit Registrierungsfunktion oder Warenautomaten. Mit dem Datenzugriffsrecht der Finanzverwaltung ab dem Jahr 2002 und der im BMF-Schreiben vom 26. November 2010 verankerten Einzelaufzeichnungspflicht haben sich die technischen Methoden zur Datenmanipulation entsprechend weiterentwickelt.</p> <p>Darauf, dass dies ein ernstzunehmendes Problem für den gleichmäßigen Steuervollzug darstellt, hat der Bundesrechnungshof für Registrierkassen bereits in seinem Jahresbericht für 2003 und für Taxameter im Jahresbericht 2006 hingewiesen.</p> <p>Zapper und Phantomware stellen dabei nur die Spitze eines Eisbergs dar; der missbräuchlich Ein-</p>

¹ http://www.insika.de/images/stories/INSIKA/Analyse_Referentenentwurf_D.pdf

² <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2016-07-13-registrierkassen.html>

³ Dies betrifft im Wesentlichen die Antworten auf die Fragen 3, 4, 5, 7 und 8

tegorien löschen, Datenbanken inhaltlich ersetzen, Geschäftsvorfälle erfassen, die nicht stattgefunden haben oder auch hochpreisige durch preiswertere Waren ersetzen. Die Manipulationssoftware kann sich „versteckt“ auf dem Kassensystem selbst befinden (Phantomware), auf einem USB-Stick oder sie wird über das Internet verwendet (Zapper). Der Einsatz von z.B. Phantomware oder Zappern ist bei konsequent doppelter Verkürzung (der Einnahmen und des dazugehörigen Wareneinkaufs) und nachträglich geänderten Grundaufzeichnungen ohne Protokollierung für Außenprüfer kaum oder gar nicht erkennbar.

satz durchaus sinnvoller Kassenfunktionen (z.B. Storni, Retouren, Trainingskellner, Buchung auf „durchlaufende Posten“) sowie die Verwendung von „Zweitkassen“ (also grundsätzlich korrekt genutzter Kassen, deren Daten bei einer Prüfung aber nicht vorgelegt werden) sind in der Praxis erheblich häufiger anzutreffen. Vor allem die Nichtnutzung des Aufzeichnungssystems stellt eine besondere Herausforderung dar; denn dazu bedarf es keiner besonderen Kenntnisse oder speziellen technischen Ausstattung.

Ein wirksames Lösungskonzept kann deshalb niemals nur auf einer einzelnen technischen Einrichtung oder Komponente beruhen und damit auf ein bestimmtes Problem zielen. Vielmehr sind mehrere unterschiedliche, im Detail aufeinander abgestimmte Maßnahmen erforderlich.

2. Was ist das Ziel des Gesetzentwurfs?

Antwort des BMF

Zur Sicherstellung der Unveränderbarkeit der digitalen Grundaufzeichnungen ist die Einführung gesetzlicher Regelungen sowie technischer Maßnahmen erforderlich. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen bieten bisher keine ausreichenden Möglichkeiten, um die Manipulationen von digitalen Grundaufzeichnungen, insbesondere Kassendaten, ohne großen Aufwand durch die Außenprüfungsdienste vor Ort aufzudecken.

Der vorgelegte Gesetzentwurf dient der Sicherung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und der rechtsstaatlichen Erfordernisse des Steuervollzugs. Es berücksichtigt die Interessen aller Beteiligten angemessen, da kein bestimmtes Verfahren zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen vorgeschrieben wird, sondern ein technologieoffenes technisches Verfahren.

Antwort des ADM

Der Regierungsentwurf selbst definiert als Ziel die aufwandsarme Aufdeckung von Manipulationen durch die Außenprüfungsdienste. An dieser Zielsetzung müssen sich sämtliche Regelungen des Entwurfs messen lassen, da nur eine uneingeschränkte Prüfbarkeit die Grundlage für den Vertrauensvorschuss der Verwaltung (§ 158 AO) sein kann. Nur so kann zugleich Rechtssicherheit auf Seiten der steuerpflichtigen Unternehmen geschaffen werden.

Der sehr unscharfe Begriff „Technologieoffenheit“ täuscht darüber hinweg, dass nur eine gewisse Vereinheitlichung des Verfahrens – im technischen Bereich als Normung bezeichnet – unnötigen bürokratischen Aufwand vermeidet und damit Aufwand und Kosten für alle Beteiligten minimiert. Mit den im Signaturgesetz vorgegebenen Verfahren hat der Gesetzgeber hier selbst gangbare Wege gewiesen.

3. Welchen Inhalt hat der Gesetzentwurf?

Antwort des BMF

Um die zutreffende Besteuerung zu gewährleisten, müssen nach dem Gesetzentwurf elektronische Grundaufzeichnungen künftig einzeln, vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet aufgezeichnet

Antwort des ADM

Der Regierungsentwurf gibt nur einen groben Rahmen vor und verweist vor allem auf eine noch nicht vorliegende Verordnung.

und auf einem Speichermedium gesichert werden.

Dazu müssen elektronische Aufzeichnungssysteme künftig über eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung verfügen, die aus drei Bestandteilen besteht: einem Sicherheitsmodul, einem Speichermedium und einer digitalen Schnittstelle.

- Das Sicherheitsmodul gewährleistet, dass Kasseneingaben mit Beginn des Aufzeichnungsvorgangs protokolliert und später nicht mehr unerkannt manipuliert werden können.
- Auf dem Speichermedium werden die Einzelaufzeichnungen für die Dauer der gesetzlichen Aufbewahrungsfrist gespeichert.
- Die digitale Schnittstelle gewährleistet eine reibungslose Datenübertragung z.B. für Prüfungszwecke.

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) soll die technischen Anforderungen an diese Sicherheitseinrichtung definieren und anschließend entsprechende Anbieterlösungen zertifizieren. Der Gesetzentwurf schreibt keine bestimmte Lösung vor, sondern ist technologieoffen und herstellerunabhängig ausgestaltet. Damit wird den jeweiligen Verhältnissen der verschiedenen Wirtschaftszweige Rechnung getragen, außerdem kann so technische Innovation berücksichtigt werden.

Ergänzend zu den bereits vorhandenen Instrumenten der Steuerkontrolle in Unternehmen soll als neues Instrument eine Kassen-Nachschau gesetzlich eingeführt werden. Diese Kassen-Nachschau soll als eigenständiges Verfahren speziell zum Zwecke der Überprüfung von Aufzeichnungen mittels Registrierkassen eingeführt werden.

Werden Verstöße gegen die neuen Verpflichtungen zur ordnungsgemäßen Nutzung der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung festgestellt, sollen diese zukünftig als Steuerordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße von bis zu 25.000 Euro geahndet werden können, unabhängig davon, ob ein steuerlicher Schaden entstanden ist. Zudem sehen die Regelungen vor, dass der Kunde zukünftig Anspruch auf einen Kassenbeleg hat.

Das Konzept der „Sicherheitseinrichtung“, die aus Sicherheitsmodul, Speichermedium und Schnittstelle bestehenden soll, lässt viele Fragen offen:

- Warum und wie das Sicherheitsmodul sämtliche Eingaben in die Kasse sichern und warum die Aufzeichnung des Vorgangsbeginns erforderlich sein soll, bleibt unklar. Ersteres produziert für die Außenprüfungsdienste eine extrem große Menge praktisch nicht prüfbarer Daten. Zweites verursacht eine unnötige Komplexität, die von dem laut Kostenschätzung nach lediglich 10 € teuren Sicherheitsmodul bewältigt werden muss, zumal wenn es – was dem Regierungsentwurf nach ebenfalls möglich sein soll – die Daten mehrerer Kassen parallel verarbeitet.
- Die Frage, weshalb ein gesondertes Speichermedium erforderlich ist, wenn das Sicherheitsmodul eine Manipulationssicherung der Daten selbst gewährleistet, bleibt ebenso unbeantwortet. Angesichts des erheblichen Umfangs der Daten – offenbar soll jede Kasseneingabe protokolliert werden – müsste jedenfalls ein Anforderungsprofil an die Speicherung der digitalen Aufzeichnungen erarbeitet werden. Schließlich gehen diese Aufzeichnungspflichten weit über „Grundaufzeichnungen“ hinaus. Dabei sind Fragen der Redundanz ebenso zu beantworten wie diejenigen nach der Zuverlässigkeit der Speichermedien.
- Eine digitale Schnittstelle allein gewährleistet keine reibungslose Datenübernahme. Ebenso bedeutsam ist die Festlegung einheitlicher Datenformate für die vom Gesetz geforderten Aufzeichnungen, die jedoch ebenfalls fehlt.

Die Definition „technischer Anforderungen“ kann das BSI mithin sachgerecht nur auf Grundlage eines fachlichen Anforderungsprofils leisten, welches das BMF bislang nicht bekannt gemacht hat.

Die geplante Lösung soll per Verordnung offenbar auf Registrierkassen beschränkt werden (siehe Frage 4). Eine gesetzlich mögliche und systematisch sinnvolle spätere Anwendung auf kassenähnliche Geräte – etwa Taxameter oder Geldspielgeräte – wird damit vermutlich nicht ohne größere Komplikationen ablaufen. Damit wird „den jeweiligen Verhältnissen der verschiedenen Wirtschaftszweige“ eher nicht Rechnung getragen.

Eine Kassen-Nachschau, die – wie beim Verfahren aus dem Regierungsentwurf vorgesehen – nur mit einem Datenzugriff möglich ist, vermag ihrer Funktion als Feldüberwachung angesichts des er-

forderlichen Personalaufwands nicht zu genügen. Der angegebene Zeitaufwand von 30 Minuten ist unrealistisch niedrig. Die grundsätzlich – also bei jedem denkbaren System – erforderliche Überwachung ist also in Frage gestellt.

Fraglich, ist auch, ob die ordnungswidrigkeitsrechtlichen Tatbestände vor einem deutschen Strafgericht Bestand haben werden. Da sich der konkrete Bußgeldverstoß aufgrund eines Kaskadenverweises von § 146a AO-E auf die Verordnung und letztlich auf Technische Richtlinien bzw. Schutzprofile des BSI ergibt, bestehen aus Sicht versierter Strafrechtler erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Bußgeldtatbestands.

4. Welche elektronischen Aufzeichnungssysteme fallen in den Anwendungsbereich?

Antwort des BMF

In der Verordnung zur Bestimmung der technischen Anforderungen an elektronische Aufzeichnungs- und Sicherungssysteme im Geschäftsverkehr (Kassensicherungs-Verordnung), die zeitnah nach dem Gesetz erlassen werden soll, wird bestimmt, dass elektronische Aufzeichnungssysteme im Sinne des § 146a Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung elektronische Kassensysteme oder Registrierkassen sind. Fahrscheinautomaten und Fahrscheindrucker sowie elektronische Buchhaltungsprogramme sollen nicht darunter fallen.

Antwort des ADM

Diese Frage beantwortet der Gesetzentwurf nicht, sondern behält dies einer Verordnung vor. In der dem Referentenentwurf vom 18. März 2016 beigelegten Verordnung waren allein „elektronische oder computergestützte Kassensysteme oder Registrierkassen“ bestimmt. Ob etwa auch Barverkaufsoftwaremodule einer Warenwirtschafts- oder Unternehmenssoftware hiervon erfasst waren, blieb fraglich.

Weshalb sämtliche kassenähnliche Geräte außen vor bleiben, ist nicht nachvollziehbar, da namentlich bei Taxametern und Geldspielgeräten gemäß der Problem- und Zielbeschreibung des Regierungsentwurfs „die heute bestehenden technischen Möglichkeiten zur Manipulation von digitalen Grundaufzeichnungen ein ernstzunehmendes Problem für den gleichmäßigen Steuervollzug darstellen“. Die Notwendigkeit einer „Sicherung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und der rechtsstaatlichen Erfordernisse des Steuervollzugs“ in diesen Bereichen ist durch die Praxis ebenfalls hinreichend belegt.

5. Ist die Einführung einer Registrierkassenpflicht geplant?

Antwort des BMF

Die Einführung einer allgemeinen Registrierkassenpflicht ist nicht vorgesehen. Aus Sicht des Bun-

Antwort des ADM

Andere Staaten haben seit Jahren eine allgemeine Registrierkassenpflicht. Selbst für mobile Anwen-

desministeriums der Finanzen wäre eine Registrierkassenpflicht unverhältnismäßig. Dies gälte insbesondere bei Wochenmärkten, Gemeinde-, Vereinsfesten oder Hofläden und Straßenverkäufern sowie Personen, die ihre Dienstleistungen nicht an festen Orten anbieten. Ausnahmen wären nicht rechtssicher abgrenzbar. Die Kontrolle einer verpflichtenden Nutzung von Registrierkassen wäre zudem mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden.

dungen stehen preiswerte Geräte mit entsprechenden Funktionen zur Verfügung.

Viele Ausnahmeregelungen – namentlich Steuerbefreiungstatbestände – sind ebenfalls nur schwer „abgrenzbar“, ohne dass dies Regelungsverzicht zur Folge hätte. Die Kontrolle einer verpflichtenden Nutzung von Registrierkassen erfordert – zumal, wenn sie mit einer Belegausgabeverpflichtung verbunden ist – keinen höherem Verwaltungsaufwand als beispielsweise die Überwachung der Einhaltung der Kleinunternehmergrenze des § 19 Abs. 1 UStG.

6. Ist die Einführung einer Belegausgabepflicht geplant?

Antwort des BMF

Eine Belegausgabepflicht ist nicht vorgesehen. Der Gesetzentwurf sieht aber eine Belegausgabe auf Verlangen des Kunden vor. Es wird damit ausdrücklich gesetzlich normiert, dass jedem Kunden das Recht zusteht, einen Beleg zu fordern. Eine Belegausgabepflicht wäre nur in Verbindung mit einer Belegmitnahmepflicht und Belegaufbewahrungspflicht für den Kunden sowie entsprechenden Kontrollen bei den Kunden wirkungsvoll. Die damit verbundenen Kosten stehen in keinem Verhältnis zu dem erzielbaren Nutzen.

Das Zertifizierungsverfahren sieht vor, dass bereits mit Vorgangsbeginn (d.h. mit dem ersten Tastendruck) eine Protokollierung in Echtzeit erfolgt. Diese Protokollierung ist unveränderbar. Durch die Protokollierung in Echtzeit und Verknüpfung der Transaktionsnummern ist ein Wiederfinden des Geschäftsvorfalles durch Prüfer auch ohne Beleg sichergestellt. Daher bedarf es keiner verpflichtenden Belegausgabe, damit kontrolliert werden kann, ob der eingegebene Betrag auch dem tatsächlichen entspricht.

Antwort des ADM

Allein durch die Erzeugung und Ausgabe eines Belegs mit Sicherheitsmerkmal ist eine einfache und schnelle Prüfung der ordnungsgemäßen Verbuchung möglich. Nur so ist die notwendige Feldüberwachung umsetzbar. Der heutige Stand der Technik erfordert gedruckte Belege, während in Zukunft elektronische Belege dieselbe Funktion erfüllen könnten.⁴

Eine Belegausgabepflicht bedingt keinesfalls auch eine Belegmitnahmepflicht und Belegaufbewahrungspflicht für den Kunden sowie entsprechenden Kontrollen bei den Kunden. Folglich gibt es in nahezu allen Staaten mit „Fiskalkassen“ eine Belegausgabeverpflichtung, jedoch nur in wenigen zugleich eine Mitnahme- oder gar Aufbewahrungspflicht für den Kunden.

Der konkrete Grund für die Erfassung ab „Vorgangsbeginn“ ist weiterhin unklar. Allerdings ist dies eine Bauartanforderung an die Aufzeichnungssysteme, die laut Gesetzesbegründung aber gerade ausgeschlossen ist.

Eine Kassennachschau, die das „Wiederfinden des Geschäftsvorfalles“ in den aufgezeichneten Daten und damit stets einen Datenzugriff erfordert, ist vom Aufwand her völlig unverhältnismäßig.

⁴ Elektronische Belege sind erst sinnvoll nutzbar, wenn sie durch die Finanzverwaltung prüfbar sind. Dazu müssten sie standardisiert und unmittelbar verfügbar sein.

7. Wann wird das Gesetz in Kraft treten und ist eine Übergangsregelung vorgesehen, um Investitionssicherheit für die Betroffenen zu schaffen?

Antwort des BMF

Das Gesetz soll am Tag nach der Verkündung in Kraft treten. Die Vorgaben zur zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung, zur Kassennachschauf und zur Sanktionierung (§§ 146a, 146b und 379 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 4 der Abgabenordnung) sind erstmals ab dem 1. Januar 2020 anzuwenden.

Aus Gründen des Vertrauensschutzes wurde eine Übergangsregelung im Gesetzentwurf in § 30 Satz 3 des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung aufgenommen. Haben sich danach Unternehmer eine neue Kasse angeschafft, die zwar den Anforderungen des BMF-Schreibens vom 26. November 2010 entspricht, bauartbedingt jedoch nicht mit einer zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung aufrüstbar sein sollte, so können diese Kassen längstens bis zum 31. Dezember 2022 genutzt werden. Damit werden Forderungen nach Investitionsschutz und Rechtssicherheit für die Unternehmer Rechnung getragen.

Antwort des ADM

Angesichts der Tatsache, dass der Bundesrechnungshof bereits 2003 eine Lösung des unter Frage 1 skizzierten Problems angemahnt hat, erscheint eine Frist von dreieinhalb Jahren nicht sachgerecht – genauso wenig die verlängerte Frist bis Ende des Jahres 2022 für Kassen, die den Anforderungen des BMF-Schreibens vom 26. November 2010 entsprechen. Diese verfügen schließlich über keinerlei Manipulationssicherheit.

Die Übergangsregelung dürfte deshalb vor allem widerspiegeln, dass die Entwicklung gänzlich neuer Verfahren Jahre benötigen wird.

8. Der Bundesrechnungshof beziffert den Verlust auf 10 Mrd. Euro jährlich. Wie hoch ist der Steuerausfall durch unsichere Ladenkassen in Deutschland pro Jahr tatsächlich?

Antwort des BMF

Eine Schätzung der Steuerausfälle aufgrund von manipulierten Buchführungs- und Kassendaten ist methodisch nicht möglich, da sich Steuerhinterziehung dem Wesen nach im Dunkelfeld abspielt und somit nicht messbar ist. Das BMF hat deswegen keine eigene Schätzung vorgenommen. Die Gefahr jeder Schätzung ist, dass Erwartungen an mögliche Steuermehreinnahmen und damit neue Haushaltsspielräume geweckt werden, die sich nicht erfüllen lassen.

Den Betrag von 10 Mrd. Euro Steuerausfällen kann das BMF nicht nachvollziehen. Der Bundesrechnungshof hat diese Zahl zwar zitiert, aber nicht selbst beziffert. Vielmehr hat der Bundesrechnungshof sich auf Berechnungen der Finanzministerien der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz bezogen. Ausgangspunkt für de-

Antwort des ADM

Schätzungen von Steuerausfällen sind ebenso möglich wie Schätzungen von Steuereinnahmen; für die Betriebsprüfungen der Länder ist die Schätzung aufgrund sachlich unrichtiger Buchführung und Aufzeichnungen sogar tägliches Geschäft.

Die Schätzung des Steuerausfalls von 10 Mrd. € durch mehrere Bundesländer basiert auf unterschiedlichen Quellen und Methoden:

- Zum einen wurden landeseigene Mehrergebnisstatistiken der Betriebsprüfungsdienste sowie Erfahrungen der Fahndungsdienste ausgewertet.
- Weiterhin wurde sich auf Daten einer sich auch auf Deutschland erstreckenden, einschlägigen Studie der OECD⁵ gestützt.
- Unter anderem wurde auch eine Veröffentli-

⁵ https://www.oecd.org/ctp/crime/Sales_suppression_German_website.pdf

ren Berechnungen ist wiederum der OECD-Bericht „Umsatzsteuerverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme“ aus dem Jahre 2013 und die hier ermittelten Daten der kanadischen Provinz Québec. Diese wurden von Nordrhein-Westfalen anhand der Einwohnerzahl auf deutsche Verhältnisse übertragen. Dies führt methodisch in die Irre.

chung von Prof. Ainsworth unter dem Titel *Zappers – Retail VAT Fraud*⁶ herangezogen, in der Steuerverkürzungen in der Gastronomie der Provinz Quebec mit rund acht Millionen Einwohnern in Höhe von insgesamt 842 Millionen Kanadischen Dollar p.a. aufgezeigt werden.

- Schließlich betätigen auch weitere internationale und nationale Untersuchungen die eingangs genannte Höhe des Steuerausfalls, so etwa eine von IAW und RWI im Auftrag des BMAS im März 2010 erstellte Studie⁷, die das Volumen der Schwarzarbeit in Deutschland in einer Größenordnung von rund 15 % des BIP beziffert; das sind mehr als 400 Mrd. €. Würde die Abgabenverkürzung mit Hilfe von Registrierkassen etwa 10 Mrd. € betragen, läge dies – bei einer angenommenen Abgabenquote von etwa 40 % – in einem Bereich von rund 25 Mrd. € Umsatz. Damit wären also gut 6 % der gesamten Schwarzarbeit in Deutschland „finanzierbar“. Da aber der Anteil der Schwarzarbeit, der in Bargeldbranchen stattfindet, deutlich über 6 % liegt und sicher nicht 100 % der verkürzten Umsätze in Schwarzlöhne gehen, ist eine Schätzung von 10 Mrd. € Steuern jährlich auch aus diesem Aspekt heraus eher sehr konservativ.

9. Welche Kosten entstehen für die Betroffenen?

Antwort des BMF

Bei Wirtschaftsunternehmen entstehen durch dieses Gesetz ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 470 Mio. Euro und jährlich ein laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 106 Mio. Euro. Die Zahlen setzten sich im Einzelnen wie folgt zusammen:

Der einmalige Erfüllungsaufwand von rd. 470 Mio. Euro für die Wirtschaft entfällt auf die Anschaffung von Neugeräten in Höhe von rd. 405 Mio. Euro und auf die Umrüstung der Altgeräte in Höhe von rd. 22,5 Mio. Euro, wobei von einer geschätzten Anzahl von insgesamt 2,1 Mio. betroffenen Geräten ausgegangen wird. Nach Schätzungen könnten ca. 411.000 Geräte ausgetauscht und 1,7 Mio. Geräte umgerüstet werden. Weitere rd. 17

Antwort des ADM

Ohne ein fachliches Anforderungsprofil für eine Sicherheitslösung und darauf basierendem technischen Schutzkonzept lässt sich diese Frage letztlich nicht seriös beantworten.

Beispielsweise hat der auf 17 Mio. € für die Beschaffung des Sicherheitsmoduls geschätzte Aufwand bei 1,7 Mio. davon betroffenen Geräten Kosten von 10 € pro Kasse zur Folge. Selbst bei Nutzung eines Sicherheitsmoduls durch mehrere Kassen ist dieser Wert zumal angesichts der bereits im Entwurf selbst formulierten Anforderungen, wie Echtzeituhr und Verarbeitung mehrerer offener Vorgänge unrealistisch. Die weiteren Komponenten der Sicherheitseinrichtung für 1,7 Mio. Geräte sollen mit 22,5 Mio. € – also 13,23 € pro Kasse –

⁶ Richard T. Ainsworth, Boston University School of Law, Working Paper No. 10-04 vom 26.02.2010, <http://www.bu.edu/law/workingpapers-archive/documents/ainsworth022610.pdf>

⁷ http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-fb399.pdf?__blob=publicationFile

Mio. Euro entfallen auf die Beschaffung des Sicherheitsmoduls für die Umrüstung und rd. 26 Mio. Euro auf Personalaufwand für die Umrüstung. Das Statistische Bundesamt geht davon aus, dass die Kosten für die Neuanschaffung einer Kasse die Kosten für das Aufstellen und Einrichten der Kasse bereits enthalten.

Für Wartung und Support (z.B. Update der Kassensoftware) wurde ein Betrag von 50 Euro je Kasse und Jahr angesetzt. Bei einer Anzahl von 2,1 Mio. Geräten ergeben sich jährliche Kosten in Höhe von 105 Mio. Euro für die Wirtschaft.

Der Wirtschaft entsteht ein Zeitaufwand von rund 30 Minuten je Unternehmen und Kassen-Nachschau. Die Zahl wurde vom Statistischen Bundesamt unter der Annahme geschätzt, dass eine Kassen-Nachschau je Unternehmen von unterschiedlicher Tiefe und Dauer sein kann. 30 Minuten sollen hierbei einen mittleren Wert darstellen. Da allerdings nicht jedes Unternehmen kontrolliert wird, wurde das prozentuale Vorkommen an Außenprüfungen von 2,4 % aller Unternehmen auf die Kassen-Nachschau übertragen. Daraus ergeben sich jährliche Personalkosten in Höhe von rund 343.000 Euro.

zu Buche schlagen, sodass Nachrüstungskosten von insgesamt rund 24 € pro Kasse(nsystem) geschätzt werden. Stellt man dem die Kosten einer schwedischen Fiskalbox in Höhe von rund 350 € gegenüber, bleiben doch erhebliche Zweifel an der Konsistenz dieser Zahlen.

Ein Wartungs- und Supportaufwand von 50 € pro Kasse und Jahr erscheint für eine gut konzipierte (und damit praktisch wartungsfreie und „unsichtbare“) Sicherheitslösung demgegenüber viel zu hoch.

Der Zeit- und Personalaufwand auf Seiten der Verwaltung wie auf derjenigen der Unternehmen lässt sich ohnehin erst beziffern, wenn das Konzept vollständig bekannt ist. Die 30 Minuten sind allein für den nach diesem Konzept erforderlichen Datenimport – bei statistisch zwei Kassen pro Verkaufsstelle (nicht pro Unternehmen) – angesichts der Datenmenge (jede Kasseneingabe) erheblich zu niedrig gegriffen.

Der ADM e.V. hat die Kostenschätzungen bereits im Dokument *Kostenanalyse: Referentenentwurf vom 18. März 2016 und INSIKA⁸* näher betrachtet.

10. Die Bundesregierung hat sich für ein Zertifizierungsverfahren entschieden, um elektronische Registrierkassen sicherer zu machen. Worin liegt der Vorteil gegenüber anderen Systemen?

Antwort des BMF

Vor dem Hintergrund des rasanten technischen Fortschritts auch in diesem Bereich muss das Normenprogramm Spielräume für Neuentwicklungen zulassen (z.B. Onlinelösungen). Auf neue Angriffspotenziale kann mit dem Zertifizierungsverfahren flexibel und kurzfristig reagiert werden. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), nimmt die Zertifizierung vor und schreibt die technischen Richtlinien sowie Schutzprofile bzw. schreibt die Schutzprofile weiter fort. Das Zertifizierungsverfahren vermeidet mit seinen abstrakten Voraussetzungen (z.B. Protokollierung erfolgt mit Vorgangsbeginn) Manipulationen, die bei anderen Systemen bereits erkannt wurden.

Antwort des ADM

Warum der Regierungsentwurf hier auf ein Zertifizierungsverfahren zurückgreift, ist nicht nachvollziehbar, da hiermit national wie international keine guten Erfahrungen gemacht wurden; MID bzw. Eichordnung gewährleisten für Taxameter ebenso wenig Manipulationssicherheit, wie das aufwändige Zulassungs- und Prüfverfahren der Spielverordnung für Geldspielgeräte.

Gründe dafür sind, dass

- die Prüfung, ob sich ein Gerät zum Prüfungszeitpunkt noch in Übereinstimmung mit dem zertifizierten Zustand befindet – wenn überhaupt – nur von jahrelang entsprechend ausgebildetem Personal erfolgreich durchzuführen ist,
- diese Prüfungen erhebliche Zeit in Anspruch nehmen und deshalb kostenintensiv sind,

⁸ http://www.insika.de/images/stories/INSIKA/Kosten_sichere_Registrierkassen.pdf

- die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung einer Manipulation gleichwohl relativ gering ist und
- das BSI angesichts der rasanten technischen Entwicklung und der Zulassung „technologieoffener Lösungen“ fast permanent „Verfristungen“ wird anordnen müssen.

11. Gibt es bereits Kassensysteme, die die Anforderungen des neuen Zertifizierungsverfahrens erfüllen?

Antwort des BMF

Nein. Die mit dem Gesetzentwurf einzuführende zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung kann aber bei vielen Kassensystemen nachgerüstet werden. Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass 1,7 Mio. Kassen nachgerüstet werden können und 411.000 Kassen neu angeschafft werden müssen.

Gegenwärtig besteht jedoch noch keine Veranlassung, einen Austausch bzw. eine Aufrüstung im Hinblick auf das Zertifizierungsverfahren vorzunehmen, da Übergangsregelungen vorgesehen sind (siehe Antwort zu Frage 7).

Antwort des ADM

Da bisher weder Gesetz, Verordnung, Anforderungsprofile, Richtlinien und Spezifikationen eines Sicherheitssystems vorhanden sind, ist heute nicht einmal eine Aussage über die Nachrüstbarkeit möglich.

12. Durch wen erfolgen die Festlegung der Schutzprofile und die Zertifizierung der technischen Sicherheitseinrichtung? Ist bereits festgelegt, wie das Zertifizierungsverfahren aussehen wird oder muss das noch erarbeitet werden?

Antwort des BMF

Die technischen Anforderungen an das Sicherheitsmodul, das Speichermedium und digitale Schnittstelle werden durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) bestimmt. Damit ist die Behörde in der Bundesrepublik Deutschland zuständig, die den erforderlichen technischen Sachverstand besitzt.

Beim Zertifizierungsverfahren werden die Einhaltung von Sicherheitsvorgaben und die Einhaltung von Interoperabilitätsvorgaben geprüft. Die Zertifizierung der technischen Sicherheitseinrichtung ist beim BSI durch die Hersteller bzw. Entwickler der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung zu beantragen. Die Zertifizierung der technischen Sicherheitseinrichtung unterliegt hinsichtlich der Einzelkomponenten unterschiedlichen Anforderungen. Für das Speichermedium und für die digitale Schnittstelle sind lediglich Konformitätsanforderungen bezüglich der Verfügbarkeit

Antwort des ADM

Hier bleibt unklar, wer die grundlegenden fachlichen Anforderungen festlegt, wer für das Gesamtkonzept verantwortlich ist und wie die Anforderungen der dieses Gesetz vollziehenden Bundesländer berücksichtigt werden. Offen bleibt ebenfalls, welche Interoperabilitätsvorgaben gemacht werden sollen.

Und schließlich: Wer übernimmt die Marktüberwachung, d.h. wer prüft die Übereinstimmung der im Markt vorgefundenen Systeme mit dem zertifizierten Sicherheitssystem? Betriebsprüfer der Finanzverwaltungen der Länder werden dies jedenfalls selbst bei intensivster Schulung nicht leisten können.

bzw. der Interoperabilität sicherzustellen. Diese Anforderungen werden vom BSI in technischen Richtlinien und Schutzprofilen festgelegt. Das BSI erteilt ein Zertifikat über die Einhaltung der Anforderungen an die technische Sicherheitseinrichtung.

13. Wenn es noch kein Zertifizierungsverfahren gibt, wie lange wird es dauern, ein solches zu entwickeln?

Antwort des BMF

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) nimmt bereits heute schon zahlreiche Zertifizierungen vor. Die Entwicklung eines Zertifizierungsverfahrens sollte daher kurzfristig möglich sein. Allerdings wird die Entwicklung einer zu zertifizierenden technischen Sicherheitseinrichtung eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Nach Abschluss dieser Entwicklungsarbeit muss das BSI feststellen, ob die jeweilige technische Sicherheitseinrichtung den gesetzlichen Anforderungen entspricht und damit eine Zertifizierung erhält. Auf Grund dessen soll die verpflichtende Nutzung einer zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung erstmals ab 1. Januar 2020 erfolgen.

Antwort des ADM

Ein praxistaugliches Lösungskonzept zu erarbeiten dauert erfahrungsgemäß mehrere Jahre: Zunächst ist das fachliche Anforderungsprofil zu erstellen und auf dieser Grundlage das technische Schutzkonzept zu entwickeln; dieses ist im Hinblick auf Sicherheit und nahtlose betriebliche Integration zu evaluieren, bevor es überhaupt zu einer Zertifizierung kommen kann.

Das Gesetz liefert nur ein grobes Rahmengerüst, das noch nicht einmal in sich widerspruchsfrei ist. Aufgrund dessen dürfen Konzeption, Entwicklung, Erprobung, Evaluierung, Zertifizierung, Herstellung und flächendeckender Verkauf bzw. Einbau bis Ende 2019 durchaus in Zweifel gezogen werden.

14. Das System INSICA wurde bereits im Jahr 2012 von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt – finanziert durch Steuergelder – entwickelt. Wieso ist es bis heute nicht gelungen, dieses System einzuführen?

Antwort des BMF

Das sog. INSICA-Konzept wurde von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt bis zum Februar 2012 entwickelt. In einer Zeit, in der der technische Fortschritt so schnell voranschreitet, wie heute, hindert die Festschreibung eines Jahre alten technischen Konzepts die Entwicklung neuer technischer Verfahren bzw. die Weiterentwicklung bereits vorhandener Verfahren gegen Manipulationen, ist aber selbst nicht davor gefeit, durch neue technische Entwicklungen in seiner Effizienz in Frage gestellt zu werden.

Die technische Leistungsfähigkeit der INSICA-Technologie ist isoliert betrachtet begrenzt. Manipulationen wären technisch weiterhin möglich, z.B. die Nichtansteuerung der Smartcard. Das Konzept

Antwort des ADM

INSICA ist der Name eines vom BMWi im Rahmen des MNPQ-Programms in den Jahren 2008 bis 2012 geförderten Projekts, dessen Ziel die steuerrechtliche und technische Feinspezifikation eines von BMF und Physikalisch-Technischer Bundesanstalt bereits in 2004 eingebrachten Vorschlags zur Erstellung eines Sicherheitskonzepts für Registrierkassen und Taxameter.

Das „System INSICA“ basiert auf Standardverfahren der Hochsicherheitstechnik zur sogenannten End-to-end-Absicherung kritischer Daten. Dabei wurden bekannte kryptografische Verfahren verwendet, wie sie etwa auch bei Geld- und Kreditkarten im Bankgewerbe, aber auch beim Kraftfahrtbundesamt im Rahmen des für digitale Ta-

basiert daher auf weiteren flankierenden Maßnahmen, wie Kontrollen und Sanktionen.

Die verpflichtende Einführung des INSIKA-Konzepts würde unverhältnismäßig hohe Bürokratiekosten auslösen. Mit dem jetzt vorgeschlagenen Zertifizierungsverfahren können die Kosten für die Wirtschaft um die Hälfte verringert werden.

Die Verifikation (Kontrolle) basiert auf einer App für jedermann, mit der die ausgegebenen Belege von den Kunden gescannt werden sollen. Die gleichmäßige Besteuerung ist aber verfassungsrechtlich Aufgabe der Finanzverwaltung und kann nicht durch eine Verifikation durch Private, die zudem das Denunziantentum fördert, praktisch ersetzt werden.

Europarechtlich nicht akzeptabel wäre die Monopolstellung der Bundesdruckerei (D-Trust GmbH) als Trustcenter, welches für die zentrale Ausgabe der INSIKA-Smartcards zuständig sein soll. Dies dürfte eine Umgehung einer europaweiten öffentlichen Ausschreibung für die Smartcard-Vergabe und die Kartensoftware sein. Österreich hat dies auch erkannt und hat u.a. auch deshalb eine dezentrale Lösung gewählt.

Eine technologieoffene Lösung ist daher vorzuziehen. Es soll kein INSIKA-Monopol geben, sondern ein Verfahren, das dauerhaft am technischen Fortschritt teilnimmt. Dabei werden im Gesetz abstrakt die Anforderungen fixiert, die eine Registrierkasse erfüllen soll. Mit welchem technischen Konzept der Unternehmer diese Anforderungen erfüllt, bleibt ihm überlassen. So ist es bisher z.B. auch mit Buchhaltungsprogrammen. Auch hier liegt es in der unternehmerischen Freiheit zu entscheiden, welches Programm aus Sicht des Unternehmens das geeignete ist.

Die Finanzminister der Länder sind am 25. Juni 2015 laut Beschluss der Finanzministerkonferenz dieser Forderung nach Technologieoffenheit gefolgt.

chografen (elektronische Fahrtenschreiber für LKWs) seit 2004 Anwendung finden. Modernen Ansätzen der Sicherheitstechnik folgend sind auch dort spezifische Sicherungsfunktionen direkt in die Smartcard integriert, wodurch die Notwendigkeit von Sicherheitsanforderungen an die Aufzeichnungsgeräte entfällt, was zwangsläufig deren kostenintensive Zertifizierung entbehrlich werden lässt.

Die Nichtansteuerung der Smartcard ist eine Form der Nichtnutzung des Aufzeichnungsgeräts. Diesem Risiko unterliegt auch die „Zertifizierungslösung“ des BMF – wie alle anderen Kassensicherheitssystemen weltweit – in gleicher Weise. Das INSIKA-Verfahren maximiert allerdings die Entdeckungswahrscheinlichkeit durch die verpflichtende Ausgabe eines Beleges mit Sicherheitsmerkmal bei jedem Geschäftsvorfall.

Die Verifikation basiert auf einem Verifikationsmodul, auf das online oder offline zugegriffen werden kann. Ob man dieses Modul der Öffentlichkeit zugänglich macht, kann frei entschieden werden.

Festgeschrieben sind keine bestimmten Technologien, sondern lediglich Datenstrukturen, Funktionen und Abläufe. Aufgrund dessen ist auch der Begriff „INSIKA-Monopol“ fehl am Platze, zumal das Konzept vollständig veröffentlicht ist und frei von Rechten Dritter genutzt werden kann.

Angesichts des heute bei Behörden modernen Outsourcing bietet sich die Verwaltung der INSIKA-Signaturerstellungseinheiten durch einen bei der Bundesnetzagentur akkreditierten Vertrauensdiensteanbieter – beispielsweise die Bundesdruckerei GmbH, deren Gesellschaftsanteile sich im Eigentum des BMF befinden – zwar an, ist aber keinesfalls zwingend. So werden die rund 1,7 Mio. Smartcards für digitale Tachographen durch nur sechs Personen beim Kraftfahrtbundesamt (KBA) – einer Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesverkehrsministeriums – verwaltet. Warum das BMF die Verwaltung der Smartcards dann nicht der in seinem Ressort operierenden Bundesoberbehörde, dem Bundeszentralamt für Steuern, überträgt – wie seinerzeit selbst vorgeschlagen – erschließt sich nicht.

Eine zentrale Erfassung aller Sicherheitsmodule ist unabdingbar, um den Einsatz von „Zweitkassen“ mit vertretbarem Aufwand erkennbar zu machen (siehe auch Frage 1).

15. Kann die von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt entwickelte INSIKA-Smartcard als eine technische Sicherheitseinrichtung zertifiziert werden?

Antwort des BMF

Die INSIKA-Smartcard erfüllt heute schon viele Anforderungen des im Gesetzentwurf vorgesehenen Zertifizierungsverfahrens. Kleinere erforderliche technische Anpassungen sollten ohne größeren Aufwand möglich sein, so dass die INSIKA-Smartcard nach Anpassungen als ein technisches Sicherheitsmodul zertifiziert werden könnte.

Antwort des ADM

Die INSIKA-Smartcard wurde im Rahmen des INSIKA-Projekts von den beteiligten Firmen spezifiziert. Das spezielle Softwarepaket wurde von einer Firma implementiert, die Hochsicherheitslösungen für deutsche und ausländische Behörden und Firmen entwickelt.

Dieses Niveau wird das unfertige Rahmengerüst des Regierungsentwurfs erst noch erreichen müssen.

Fazit

Der von der Bundesregierung am 13. Juli 2016 beschlossene Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen ist sehr allgemein gehalten und verweist vor allem auf eine noch nicht vorliegende Verordnung.

Es ist sehr zu begrüßen, dass durch eine gesetzliche Regelung Manipulationen an Registrierkassen und anderen Aufzeichnungssystemen verhindert werden sollen. Damit kann ein fairer Wettbewerb wiederhergestellt und Rechtssicherheit für alle Beteiligten geschaffen werden.

Aus den wenigen im Gesetzentwurf definierten Eckpunkten und dem hier kommentierten Fragen/Antworten-Katalog des BMF lässt sich erkennen, dass einige Kernpunkte unbedingt noch korrigiert werden müssen, damit die beabsichtigten Ziele erreicht werden können. Aus Sicht des ADM e.V. sind das:

- Einführung einer Belegpflicht und prüfbares Sicherheitsmerkmal auf dem Beleg
- Zentrales Verzeichnis aller Sicherheitsmodule
- Formulierung von Gesetz und Verordnung in der Form, dass das INSIKA-Verfahren in der vorliegenden Form zertifizierungsfähig ist

INSIKA und ADM e.V.

Das INSIKA-Verfahren („Integrierte Sicherheitslösung für messwertverarbeitende Kassensysteme“) wurde auf der Grundlage eines Konzepts der

deutschen Finanzbehörden von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt von 2008 bis 2012 in einem Gemeinschaftsprojekt mit der Industrie entwickelt und erprobt. Nach erfolgreichem Projektabschluss werden das INSIKA-Konzept und insbesondere die daraus entstandenen technischen Verfahren vom ADM e.V. (Anwendervereinigung Dezentrale Mess-Systeme) unterstützt und weiterentwickelt.

Das INISKA-Verfahren kann ohne Patente, Lizenzkosten oder Ähnliches genutzt werden. Es bestehen daher keine wirtschaftlichen Interessen des ADM e.V. Das Hauptanliegen der Mitglieder liegt vielmehr darin, ein möglichst sicheres, preiswertes und einfach zu nutzendes Verfahren zur Absicherung elektronischer Aufzeichnungen von Bargeschäften zu etablieren – und dabei vor allem eine echte Alternative zu konventionellen, sehr aufwändigen „Fiskalkassensystemen“ zu bieten. Ein besonderer Schwerpunkt ist die Rechtssicherheit für die Anwender der Systeme.

Weitere Informationen sind auf www.insika.de frei abrufbar. Lediglich der Abruf der technischen Spezifikationen erfordert eine einfache und kostenlose Registrierung.

Kontakt

INSIKA – ADM e.V.
An der Corvinskirche 22-26
D – 31515 Wunstorf

www.insika.de
E-Mail: info@insika.de