

- **Die Bekämpfung von Steuerbetrug ist schon aus Wettbewerbsgründen richtig.**  
Bund und Länder planen, gegen Steuerbetrug durch Manipulationen von Registrierkassen vorzugehen. Insbesondere der vorgesehene technische Manipulationsschutz ist aus Sicht des Handels problematisch. Dass die Finanzverwaltung gegen Steuerbetrug mit Registrierkassen vorgeht, ist allerdings richtig. Steuerbetrüger verschaffen sich finanzielle Vorteile zu Lasten des Fiskus und der steuerehrlichen Wettbewerber.
- **Dies über den flächendeckenden Einsatz von technischen Manipulationsschutzsystemen zu tun, ist allerdings unverhältnismäßig.**  
Die Belastungen der Wirtschaft sind gemessen an den Vorteilen für die Betrugsbekämpfung unverhältnismäßig.

Die Umrüstungsmaßnahmen müssen von den Unternehmen bezahlt werden - ob Steuerhinterzieher oder gesetzestreuer Steuerzahler. Für das von den Ländern präferierte INSIKA<sup>1</sup>-Konzept erwarten wir derzeit Erstinvestitionskosten von ca. 150,- EUR bis 300,- EUR pro Kasse. Falls für den Druck von QR-Codes neue Drucker benötigt würden, würden die Kosten noch einmal um 200,- EUR pro Kasse steigen. Zum anderen rechnen wir mit einem nennenswerten laufenden jährlichen Aufwand.

Im niedrigpreisigen Einsteigersegment sind derzeit Kassen im Umlauf, die zwar die Voraussetzungen des BMF-Schreibens vom 26. November 2010/der GoBD<sup>2</sup> erfüllen, die aber technisch nicht aufgerüstet werden können. Betroffen sind solche Kassen, bei denen keine Schnittstelle für die Smartcard vorhanden ist. Nach Schätzungen aus dem Bereich der Kassenshersteller wurden in den letzten 5 Jahren ca. 40.000 bis 50.000 solcher Kassen in Deutschland verkauft.

Darüber hinaus gibt es Kassentypen, die zwar theoretisch nachgerüstet werden könnten, deren Nachrüstung aber nicht wirtschaftlich wäre. Das dürfte auf sämtliche Kassen mit Endverbraucherpreisen unterhalb von 500,- EUR zutreffen. Die Hersteller werden mit hoher Wahrscheinlichkeit in diesen Fällen wegen potenzieller Unverkäuflichkeit keine INSIKA-Nachrüstmodule entwickeln und anbieten. Für die Kassennutzer bedeutet dies, dass sie die eingesetzten Kasse(n) ersetzen müssten. Nach Schätzungen aus dem Bereich der Kassenshersteller sind ca. 150.000 bis 200.000 dieser Kassen in den letzten 5 Jahren verkauft worden.

- **Bei mittleren und großen Unternehmen hätte ein technischer Manipulationsschutz absehbar keinerlei fiskalischen Nutzen, weil eine steuergetriebene Erlösverkürzung dort**

<sup>1</sup> „INSIKA“: INtegrierte Sicherheitslösung für messwertverarbeitende Kassensysteme

<sup>2</sup> Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff, BMF-Schreiben vom 14. November 2014



**nicht vorkommen kann. Die internen Kontrollsysteme, die Arbeitsteilung und das Interesse an hohen Umsätzen schließen dies aus. Unternehmen wie Metro oder Deichmann mit einer INSIKA-Pflicht zu belegen, wäre fiskalisch sinnlos. Die Unternehmen, auf die diese Situationsbeschreibung zutrifft, sind für ca. 80% der Einzelhandelsumsätze verantwortlich.**

Bereits aus Eigeninteresse setzen diese Unternehmen Verfahren und Software ein, um die Kasseneinnahmen und den Artikelbestand zu kontrollieren. Dies geschieht beispielsweise durch spezielle Software, mittels derer täglich die Kassendaten auf Vollständigkeit und sonstige Unregelmäßigkeiten hin geprüft werden. Die Buchungsdaten werden durch Zählwerke fortlaufend gezählt, sodass nachträgliche Löschungen auffallen würden. Die Kassendaten werden in der Praxis zumindest einmal täglich an das Warenwirtschaftssystem und die Finanzbuchhaltung übergeben. Zunehmend sind Systeme im Einsatz, die die Kassendaten sogar real-time übermitteln. Der Geldzählvorgang bei Kassenabschluss nach Ladenschluss wird in einigen Handelsunternehmen dadurch abgesichert, dass Geldzählung und Abgleich mit den Solldaten im Kassenjournal durch externe Geldtransportunternehmen erfolgt.

Hinzu kommt, dass in den Handelsunternehmen ein strukturelles Interesse an hohen Umsätzen besteht. Wesentliche betriebliche Kennzahlen im Handel orientieren sich an der Höhe des Umsatzes. Vom Kassierer bis zum Vorstand sind deshalb alle an einem möglichst hohen Umsatz interessiert. Dies unterscheidet die Motivationslage von Großunternehmen erheblich von Kleinunternehmen, bei denen der Inhaber selbst die Kassenabrechnung durchführt.

Zudem sind aufgrund der Unternehmensgröße betrügerische Eingriffe in die Kassenaufzeichnungen durch einzelne Personen praktisch unmöglich. In mittelständischen Einheiten, anders als bei einem inhabergeführten Kleinunternehmen, müssten eine Vielzahl der bei der Verarbeitung der Kassendaten beteiligten Personen in eine Erlösverkürzung einbezogen werden. Es müsste die Vorbeileitung der Schwarzgeldbeträge am Firmenkonto organisiert werden, was darauf hinausläuft, dass auch die für die Übergabe der eingenommenen Barbestände an den Geldtransporter und die Einzahlung auf Bankkonten zuständigen Mitarbeiter zu Mitwissern bzw. -tätern gemacht werden müssten. Abgesehen davon bilden die Kassenaufzeichnungen die Basis vieler ineinandergreifender Unternehmensprozesse, wie z. B. die Disposition in der Warenbeschaffung und Logistik, das Umsatzreporting im Controlling oder die Aktionsgeschäftssteuerung im Vertrieb. Eine Manipulation der Kassendaten ist deshalb nicht möglich, ohne Inkonsistenzen in diesen Prozessen und den dafür genutzten Systemen zu erzeugen.

Die Unternehmen, auf die das zutrifft, sind für ca. 80% der Einzelhandelsumsätze verantwortlich. In anderen Worten, für 80% der Einzelhandelsumsätze kann von vornherein ausgeschlossen werden, dass der Fiskus zusätzliche Steuern durch verhinderte Steuerverkürzung einnehmen wird. Gleichwohl müssten alle Unternehmen die Mehrkosten durch einen technischen Manipulationsschutz tragen.

- **Auch andere Staaten lassen Ausnahmen von Fiskalvorgaben zu.**

Auch andere Staaten nehmen deshalb Unternehmen von dort geltenden Kassenabsicherungsmaßnahmen aus, wenn Unternehmen auf andere Weise nachweisen können, dass die



Kassenbuchführung vertrauenswürdig ist. Ein Beispiel hierfür ist unter anderem Schweden. Den gesetzlichen Bestimmungen zufolge müssen die Kassen-Systeme strenge technische Anforderungen einhalten, die sich sowohl auf vorgeschriebene Funktionen als auch auf verbotene Funktionen erstrecken. Zum einen muss die eingesetzte Registrierkasse zertifiziert sein (Kapitel 39 § 8 des schwedischen Steuerverfahrensgesetzes). Zum anderen muss eine Kontrolleinheit an das System angeschlossen werden, die auf der Grundlage des Bon-Inhalts eine digitale Signatur erstellt. Gem. Kapitel 39 § 9 des schwedischen Steuerverfahrensgesetz kann die Finanzverwaltung aber Ausnahmen von den besonderen Kassenanforderungen zulassen. Diese wird erteilt, wenn die Zuverlässigkeit der Kassenaufzeichnungen auch auf andere Weise als durch den Einsatz zertifizierter Registrierkassen sichergestellt werden kann. Die Erlaubnis wird insbesondere Großunternehmen erteilt, bei denen der Firmeninhaber keinen Zugang zu den Kassensystemen und keinen Einfluss auf die Buchhaltung hat und die aufgrund ihrer Struktur bereits über eigene Sicherungsmaßnahmen verfügen.

Auch Österreich, das gerade einen Manipulationsschutz eingeführt hat, lässt bei geschlossenen Gesamtsystemen Ausnahmen zu. Auch dieser Ansatz beruht auf der Erkenntnis, dass die normalen Anforderungen in größeren Einheiten (ab 30 Registrierkassen) praktische Probleme aufwerfen und fiskalisch unnötig sind.

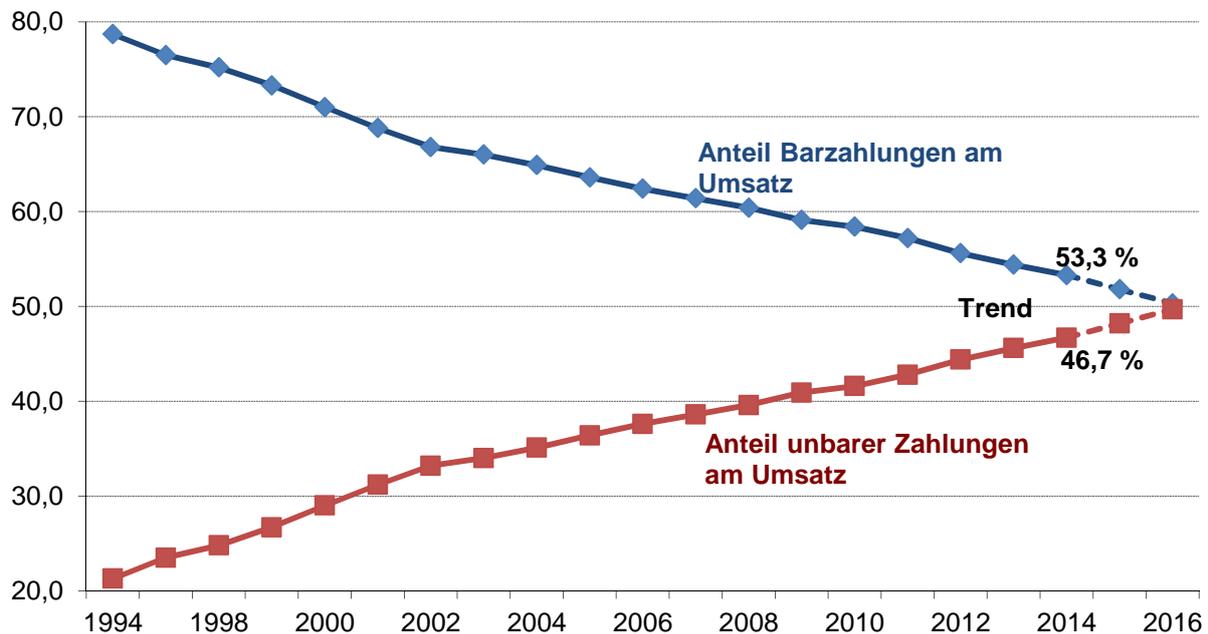
- **Die Steuerausfallschätzungen von NRW sind nicht fundiert.**

Die vom Finanzministerium Nordrhein-Westfalen genannten Steuermindereinnahmen durch Kassenmanipulationen von 5 - 10 Mrd. EUR pro Jahr beruhen auf keiner fundierten Schätzung. Zugrunde gelegt wurde, dass durchschnittlich über alle bargeldintensiven Branchen 25% der Umsätze verkürzt werden. Dabei beruft sich das Finanzministerium Nordrhein-Westfalen auf eine Studie der kanadischen Provinz Quebec. Allerdings gehen die Steuerbehörden in Quebec selbst nur von durchschnittlich 16% Umsatzverkürzung aus. Zudem wurde diese Verkürzungsquote für den Gastronomiesektor ermittelt. Die Situation in der Gastronomie ist nicht auf den Handel übertragbar. Ein Großteil der Umsätze des Handels ist nicht betrugsanfällig.

Abgesehen von der Fragwürdigkeit der Schätz-Methodik suggerieren die von Nordrhein-Westfalen genannten 5 - 10 Mrd. EUR Steuerausfälle, man brauche nur einen technischen Manipulationsschutz, und der Fiskus könne sich über 5 – 10 Mrd. EUR Mehreinnahmen freuen. Dem ist aber nicht so. Ein Manipulationsschutz schafft das Problem der Steuerhinterziehung im Barzahlungsbereich nicht aus der Welt. „Neben-der-Kasse“-Geschäfte bleiben weiterhin möglich. Demzufolge könnte nur ein Teil der Steuerausfälle mit einem Manipulationsschutz verhindert werden. Auch die Provinz Quebec geht davon aus, dass nur ein Teil der Steuerausfälle durch den mittlerweile eingeführten technischen Manipulationsschutz unterbunden werden können.

- **Bar-Zahlungen sind rückläufig**

Ferner verzeichnen wir einen Trend zur bargeldlosen Zahlung, sodass sich allein dadurch das Betrugspotenzial stetig vermindert, denn schließlich führt eine solche Zahlung zu einem dokumentierten Geldeingang auf dem Bankkonto des Händlers. Die bisherige Entwicklung des Bargeldanteils an den Umsätzen im Einzelhandel und die Trenderwartung bis 2016 werden durch die folgende Grafik veranschaulicht.



Quelle: EHI Retail Institute e.V.: Studie „Kartengestützte Zahlungssysteme im Einzelhandel 2015“

Im vergangenen Jahr betrug der Bargeldanteil im Einzelhandel - nachdem er über Jahre gesunken ist – 53% des getätigten Umsatzes. Nach den Erwartungen des EHI wird er 2016 ca. 50% betragen. Somit wird auch hierdurch etwaigen kostenträchtigen Maßnahmen gegen Steuerbetrug mit Barzahlungen zunehmend die Rechtfertigungsgrundlage entzogen.

Der Trend zur Kartenzahlung wird sich voraussichtlich weiter verstärken. Grund hierfür ist die europäische Verordnung zur Regulierung der Interbankenentgelte. Zum Jahresende 2015 werden die Entgelte für Debit- und Kreditkarten auf 0,2 % bzw. 0,3 % gedeckelt. Damit werden Kartenzahlungen im Einzelhandel zunehmend günstiger. Die Zahl der Akzeptanzstellen wird sich voraussichtlich stark erhöhen, Kartenzahlung wird dadurch auch für die Kunden deutlich attraktiver.

Weiterhin wird sich die zunehmende Verbreitung von Smartphones absehbar auf das Bezahlverhalten der Verbraucher auswirken. Eine Befragung von Fittkau & Maaß (39. WWW-Benutzer-Analyse W3B 2014) zeigte, dass bereits heute über 70 Prozent der Smartphone-Nutzer Interesse zeigen, das Smartphone an der Kasse einzusetzen. Fast ein Drittel würde damit auch bezahlen. Insgesamt ist zu erwarten, dass die im E-Commerce gemachten Einkaufs- und Bezahlerfahrungen immer mehr auf den stationären Handel übertragen werden. Der Handel wird daher zunehmend seine Terminals auf mobile payment aufrüsten.

- **INSIKA ist nicht zur Durchsetzung einer Kassentaxonomie notwendig**

Mit INSIKA soll offenbar nicht nur Steuerhinterziehung bekämpft werden. In der Finanzverwaltung wird INSIKA auch als Vehikel angesehen, eine Standardisierung der Kassendatenstruktur durchzusetzen.



Das Bedürfnis der Finanzverwaltung nach einfacherer Auswertbarkeit durch Standardisierung von Kassendaten ist nachvollziehbar. Hierfür ist aber INSIKA weder gedacht noch erforderlich. Auch ohne Hardwareänderungen können Umfang und Struktur der aufzeichnungspflichtigen Kassendaten definiert werden. Dies wäre durchaus auch im Sinne der Steuerpflichtigen. Allerdings sollten bei einem entsprechenden Regulierungsvorhaben die betroffenen Branchen einbezogen werden. Der Handelsverband bietet seine Kooperation bei der Definition aufzeichnungspflichtiger Kassendaten ausdrücklich an.

- **Fazit: Neben INSIKA sollten weitere Verfahren zur Absicherung der Kassenaufzeichnungen zulässig sein**

Es ist durchaus auch im Interesse der Kassennutzer, wenn geregelt würde, durch welche Technologien der Unternehmer den Ordnungsvorschriften nach § 146 AO gerecht werden kann. In der Praxis besteht diesbezüglich Unsicherheit. Der Gewinn an Rechtssicherheit wäre für den Kassennutzer ein Anreiz zum Kauf von Kassensystemen, die mit der von der Finanzverwaltung anerkannten Technologie ausgerüstet sind. Insofern halten wir auch eine freiwillige Einführung für einen denkbaren Weg.

Sofern Freiwilligkeit bei der Einführung neuer Kassenvorgaben von der Finanzverwaltung als nicht akzeptabel angesehen wird, müssen neben INSIKA zumindest andere Technologien und Systeme zugelassen werden.

Wichtig ist, dass Unternehmen, bei denen aufgrund der bereits vorhandenen Technologie, der vorzufindenden Arbeitsteilung und internen Kontrollsysteme keine steuerhinterziehungsgetriebene Kassenmanipulation vorkommen kann, nicht mit unnützen Aufrüstungsanforderungen belastet werden. Neben rein technologischen Anforderungen an die Kassenhardware sollte auch über ein internes Kontrollsystem der Nachweis der ordnungsmäßigen Kassensbuchführung gewährleistet werden können. Wie in Schweden und Österreich, könnte dies ggf. auch über eine auf Antrag zu gewährende Ausnahme ermöglicht werden.

Der Einsatz von Manipulationsschutztechnologie sollte mit Erleichterungen bei der Betriebsprüfung verknüpft werden. Es sollte – wie bereits ausgeführt - geregelt werden, dass mit der gesetzlich beschriebenen Technologie den Geboten der Vollständigkeit, der Richtigkeit und der Unveränderbarkeit der Aufzeichnungen Genüge getan wird.

Schließlich sollte der Sanktionsdruck auf solche Hersteller von Kassenhard- und -software erhöht werden, die mit ihren Produkten Erlösverkürzungen Vorschub leisten. Denn die elektronisch durchgeführte Erlösverkürzung, um deren Bekämpfung es geht, ist nur deshalb möglich, weil Kassenhersteller derartige Tools zur Verfügung stellen.