

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/4439 –**

### **Maßnahmen gegen den Betrug mit manipulierten Kassensystemen**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Der Bundesrechnungshof hat bereits im Jahr 2003 in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes auf die Betrugsanfälligkeit moderner Kassensysteme hingewiesen. Durch Manipulationssoftware können Umsätze heruntergerechnet oder ganz gelöscht werden. Betriebsprüfer haben diese Betrugsform zuletzt sogar bei Apotheken nachgewiesen (vgl. DIE WELT, 4. April 2014). Nach den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes entwickelte eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe Vorschläge zur Lösung des Problems. Eine Gesetzesinitiative scheiterte im Jahr 2008 an Bedenken des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und anderen (Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, Bundestagsdrucksache 16/10488). Die damalige Große Koalition verzichtete auf weitere Initiativen zur Lösung des Problems, obwohl der Bundesrechnungshof und auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) das Problem (vgl. OECD 2013 „Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme: eine Bedrohung für die Staatseinnahmen“) als sehr relevant bewerteten. Somit wird auf ein Betrugsphänomen, das spätestens seit dem Jahr 2003 erkannt ist und mit erheblichen Steuerausfällen verbunden ist, seit über zehn Jahren politisch nicht reagiert. Erst im Dezember 2014 hat die Finanzministerkonferenz beschlossen, doch noch tätig zu werden ([www.deutsche-apotheker-zeitung.de/politik/news/2015/01/13/unangemeldete-kassenpruefung-auch-in-apotheken-geplant/14771.html](http://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/politik/news/2015/01/13/unangemeldete-kassenpruefung-auch-in-apotheken-geplant/14771.html)).

1. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den jährlichen Steuerausfall (bitte nach Steuerart aufschlüsseln) durch Betrug mit manipulierten Registrierkassen ein, und hält die Bundesregierung die Annahmen der OECD diesbezüglich für plausibel?

Eine Schätzung des jährlichen Steuerausfalls durch Betrug mit manipulierten Registrierkassen ist der Bundesregierung nicht möglich, da es an belastbaren Grundlagen für eine Berechnung fehlt.

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, welche Ermittlungsmaßstäbe den Schätzungen der Studie der OECD zur „Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme: Eine Bedrohung für die Steuereinnahmen“ zugrunde liegen, daher kann die Bundesregierung nicht beurteilen, ob die Annahmen plausibel sind.

2. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den jährlichen Steuerausfall durch Bar- bzw. sog. Neben-der-Kasse-Geschäften ein, und sieht die Bundesregierung die Gefahr, dass bei einer Betrugssicherung von Registrierkassen dieses Volumen steigt?

Eine Schätzung der Bundesregierung des jährlichen Steuerausfalls durch Bar- bzw. Neben-der-Kasse-Geschäfte ist der Bundesregierung nicht möglich.

Kein technisches Verfahren kann alle Möglichkeiten der Manipulation elektronischer Kassen- und Buchführungsdaten (digitale Grundaufzeichnungen) unterbinden.

Ob es bei Einsatz einer vorgeschriebenen technischen Sicherheitslösungen für Registrierkassen (z. B. kryptographische Signierung jeder Erfassung) durch mögliche Ausweichreaktionen zu einem höheren Steuerausfall kommt, hängt vom Verhalten der Steuerpflichtigen ab und kann durch die Bundesregierung nicht prognostiziert werden.

3. Liegen der Bundesregierung konkrete Fälle und Fallzahlen aus den Steuerverwaltungen der Länder vor, die Ausmaß und Gestaltung des Betrugs mit manipulierten Kassensystemen aufzeigen (wenn ja, bitte benennen)?

Der Bundesregierung liegt ein Bericht der Oberfinanzdirektionen Münster und Rheinland vom 30. November 2012 vor, der durch das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen vorgelegt wurde. In diesem wird dargestellt, dass in Nordrhein-Westfalen in zurückliegenden Prüfungszeiträumen in 136 Fällen Manipulationen oder nicht protokollierte Änderungen in fast 50 Branchen aller Betriebsgrößenklassen festgestellt wurden. Darüber hinaus wurde berichtet, dass Kassenhersteller keine Systeme ohne Manipulationsmöglichkeit auf den Markt bringen würden, da diese keine Absatzchancen hätten.

Das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen schätzt den bundesweiten Steuerausfall aus Kassenmanipulationen auf insgesamt 5 bis 10 Mrd. Euro (vgl. Vorlage des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages Nordrhein-Westfalen vom 7. Juli 2014, Drucksache 17/2057).

Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) und die obersten Finanzbehörden der Länder wurden durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) um Mitteilung Ihrer Prüfungserfahrungen zu Kassenaufzeichnungen bei großen Einzelhandelsketten und Warenhäusern gebeten, insbesondere ob das Prüffeld „Kassenaufzeichnungen“ bei diesen Unternehmen ein regelmäßiges Prüffeld darstelle und in wie vielen der geprüften Fälle systematische Manipulationen festgestellt wurden (ggf. Schätzung).

Das BZSt teilte hierzu mit, dass „Kassenaufzeichnungen“ kein Prüffeld der Bundesbetriebsprüfung darstellt. Bisher ist dem BZSt im Rahmen seiner Mitwirkung an Prüfungen der Länder auch nicht bekannt, dass im Rahmen derartiger Prüfungen Feststellungen dahingehend getroffen worden sind, dass Kassen manipuliert wurden.

Den bisher eingegangenen Stellungnahmen der Länder lässt sich kein einheitliches Bild entnehmen. Die Länder können keine belastbaren Aussagen zur Häufigkeit von Manipulationen treffen. Zudem konnte keine eindeutige Aussage ge-

troffen werden, ob bei Unregelmäßigkeiten der Kassenaufzeichnungen diese durch schuldhaftes Verhalten, durch falsche Programmierung oder durch falsche Einweisung des Personals entstanden sind.

Ein Land berichtet über einige Fälle in der Lebensmitteleinzelhandels-Branche, bei denen im Rahmen von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen und Umsatzsteuer-Nachschaun Umsatzverkürzungen festgestellt wurden.

4. Welche Möglichkeiten für eine Verlagerung der Betrugsversuche sieht die Bundesregierung bei einer Betrugssicherung von Registrierkassen, und welchen Umfang könnte diese Verlagerung nach Auffassung der Bundesregierung bekommen?

Bei der Einführung einer verpflichtenden technischen Sicherheitslösung für Registrierkassen (z. B. kryptographische Signierung jeder Erfassung) wären nach Auffassung der Bundesregierung Verlagerungen der Betrugsversuche möglich. Diese können z. B. durch Übergang zur offenen Ladenkasse (Verzicht auf ein elektronisches Aufzeichnungsgerät zur Erfassung von Einnahmen und Ausgaben) erfolgen, durch Nichterfassung des Umsatzes in der Kasse oder durch Manipulation der Hard- oder Software (z. B. Einsatz von Software, die die Ansteuerung der Sicherheitslösung verhindert).

Insbesondere bei Klein- und Kleinstbetrieben ohne Angestellte wäre ein Übergang zur offenen Ladenkasse nicht unwahrscheinlich. Weiterhin wäre es möglich Geschäftsvorfälle trotz Verwendung einer technischen Sicherheitslösung in der Kasse überhaupt nicht zu erfassen.

Nach Aussagen der Physikalisch Technischen Bundesanstalt wäre zusätzlich auch die Entwicklung bzw. Nutzung neuer Manipulationssoftware denkbar.

5. Hält die Bundesregierung das so genannte INSIKA-Verfahren (INSIKA – Integrierte Sicherheitslösung für messwertverarbeitende Kassensysteme) für technisch geeignet, um Manipulationen mit Registrierkassen zu verhindern?

Wenn nein, welche sind die Bedenken, und welche Schritte hat die Bundesregierung unternommen, diese Schwächen bzw. Mängel zu beseitigen oder Alternativen zu entwickeln?

Es besteht kein Dissens darüber, dass der Einbau einer Smartcard im Rahmen des INSIKA-Konzepts allein nicht geeignet ist, alle Manipulationsmöglichkeiten mit Registrierkassen zu verhindern. Bestimmte Formen in der Vergangenheit festgestellter Manipulationen könnten aber erschwert werden (insbesondere nachträgliche Manipulationen der Kassen- und Buchführungsdaten). Zusätzlich zur verpflichtenden Einführung des INSIKA-Konzepts wären weitere flankierende Maßnahmen erforderlich.

Die Bundesregierung hat bereits mit BMF-Schreiben vom 26. November 2010, BStBl I, S. 1342, Regelungen zur Aufbewahrung digitaler Unterlagen bei Bargeschäften herausgegeben. 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 -aufbewahrungspflicht). Das BMF-Schreiben sieht eine Nichtbeanstandungsregelung für nicht oder nur teilweise diesen Anforderungen genügenden Geräte bis zum 31. Dezember 2016 vor.

Mit BMF-Schreiben vom 14. November 2014 zu den Grundsätzen zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD), BStBl I, S. 1450, hat die Bundesregierung die Anforderungen bei elektronischer Buchführung zusätzlich konkretisiert. Dieses BMF-Schreiben enthält Aktualisierungen hinsichtlich der technischen Entwicklung auf Grund der zunehmenden EDV-geführten Buchführung. Die durch den technischen Fortschritt erforderlichen Maßnahmen zur Erfüllung der Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme wurden konkret beschrieben.

6. Hält die Bundesregierung Schätzungen für plausibel, dass für eine Umstellung bestehender Kassen auf das INSIKA-Verfahren Kosten in Höhe von 20 bis 30 Euro pro Kasse anfallen (vgl. DIE WELT, 4. April 2014), oder hat die Bundesregierung eigene Schätzungen bezüglich möglicher Umstellungskosten?

Wenn ja, wie hoch sind die eigenen Schätzungen, und wie sind diese begründet?

Die Bundesregierung hat zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft im Falle der Einführung des INSIKA-Konzepts die betroffenen Verbände angeschrieben.

Nach Auffassung der Verbände würde die Einführung des INSIKA-Konzepts erhebliche Bürokratiekosten für die Wirtschaft verursachen. Diese seien insbesondere bei Unternehmen, die aufgrund ihrer Struktur Sicherheits- und Kontrollmaßnahmen zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der digitalen Grundaufzeichnungen eingerichtet hätten (z. B. Handelskonzerne, Franchisesysteme, Lebensmittelketten etc.), nicht verhältnismäßig. So würden nach Angaben der Verbände einmalige Umrüstkosten von 150 bis 300 Euro pro Kasse, 200 Euro für die jeweilige Anschaffung eines neuen Druckers, ggf. erforderliche Neuanschaffungen von Kassensystemen bis zu jeweils 3 500 Euro, sowie laufende jährliche Kosten von 15 bis 180 Euro pro Kasse anfallen.

Die Zahlen der Verbände werden derzeit in Abstimmung mit dem Normenkontrollrat, dem Statistischen Bundesamt und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie überprüft.

7. Liegen der Bundesregierung Stellungnahmen seitens der Wirtschaftsverbände vor, die Kostenabschätzungen bezüglich einer möglichen Umstellung auf das INSIKA-Verfahren enthalten, und wenn ja, wie hoch sind die genannten Schätzkosten seitens der Verbände, und inwieweit hält die Bundesregierung diese Zahlen für plausibel?

Es wird insofern auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

8. Wie viele bestehende Kassen müssten nach Schätzung der Bundesregierung auf ein betrugssicheres Verfahren umgerüstet werden?

Der Bundesregierung ist eine eigene Schätzung nicht möglich.

Nach Angaben der betroffenen Verbände wären jedoch von einer verpflichtenden Verwendung des INSIKA-Konzepts voraussichtlich 1,4 Millionen Unternehmen mit ca. 2,9 Millionen Geräten betroffen.

9. Welche Umsätze und Geschäfte werden nach Kenntnis der Bundesregierung aktuell größtenteils ohne Kassen (etwa Stände auf Wochenmärkten etc.) abgewickelt, wie hoch schätzt die Bundesregierung dieses Geschäftsvolumen insgesamt, und hält die Bundesregierung eine Erfassung dieser Umsätze mit einem betrugsicheren Kassensystem für möglich?

Über eigene Erkenntnisse verfügt die Bundesregierung nicht. Es wird insofern auf den Bericht der Deutschen Bundesbank „Zahlungsverhalten in Deutschland 2014, Dritte Studie über die Verwendung von Bargeld und unbaren Zahlungsinstrumenten“ aus dem Jahr 2015 verwiesen ([www.bundesbank.de](http://www.bundesbank.de)).

10. Gibt es aktuell Planungen oder Arbeitsgruppen der Bundesregierung, die sich mit der Einführung etwa des INSIKA-Verfahrens zur Sicherung von Kassensystemen beschäftigen, und plant die Bundesregierung, selber gesetzgeberisch aktiv zu werden, und wenn ja, wann?

Das BMF erarbeitet in Zusammenarbeit mit den obersten Finanzbehörden der Länder auf Bitte der FMK vom 4. Dezember 2014 einen Bericht zur Umsetzungsmöglichkeit des Maßnahmenpakets zur Bekämpfung von Manipulationen digitaler Grundaufzeichnungen.

Erst wenn diese Arbeiten und Prüfungen abgeschlossen sind, kann sich die Bundesregierung mit der Frage einer möglichen Gesetzesinitiative zur Einführung des INSIKA-Konzepts befassen.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung insgesamt nach den ihr vorliegenden Daten die Kosten einer möglichen Umstellung aller Kassensysteme in Bezug auf den Nutzen, also insbesondere die zu erwartenden steuerlichen Mehreinnahmen und die Schaffung eines fairen Wettbewerbs zwischen steuerlichen und betrügerischen Unternehmerinnen und Unternehmern?

Hinsichtlich der Kosten verweise ich auf die Antworten zu den Fragen 6 und 8 sowie hinsichtlich des Nutzens auf die Antwort zu Frage 4.

12. Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung neben dem INSIKA-Verfahren weitere in der Diskussion befindliche Möglichkeiten, um den Betrug mit manipulierten Kassen zu erschweren bzw. zu verhindern?

Neben dem INSIKA-Konzept bestehen andere Möglichkeiten, um den Betrug an Registrierkassen zu erschweren. Hierzu zählen Fiskalspeicher (findet z. B. in Belgien für den Gastronomiebereich Verwendung), eine Belegausgabepflicht mit der Verpflichtung, dass der Kunde diesen Beleg aufbewahrt (z. B. Italien) oder der von Fraunhofer Institut entwickelte AISEC-Ansatz, der bei Spielgeräten Anwendung findet ([www.aisec.fraunhofer.de](http://www.aisec.fraunhofer.de)).

13. Sieht die Bundesregierung bei einer möglichen Einführung des INSIKA-Verfahrens Probleme bei den neuen cloudbasierten Abrechnungssystemen, die z. B. in der Gastronomie eingesetzt werden?

Bei App-basierten Cloud-Systemen, bei denen sämtliche Kassenbewegungen in einer Cloud gespeichert werden und Änderungen an den Kassenbewegungen in der Cloud nicht möglich sein sollen, ist noch nicht abschließend geklärt, ob und wie weit dies mit dem INSIKA-Konzept kompatibel ist.

14. Hält die Bundesregierung längere Übergangsfristen für eine Umstellung bestehender Kassen für ein Mittel, den Umstellungsaufwand für Unternehmen niedrig zu halten, und welche weiteren Möglichkeiten sieht die Bundesregierung an dieser Stelle für einen Übergang mit wenig Umstellungsaufwand?

Die Bundesregierung wird zunächst die Ergebnisse der Arbeiten und Prüfungen hinsichtlich der Einführung des INSIKA-Konzepts abwarten. Sollte es die Gesetzesinitiative geben, werden selbstverständlich auch die Probleme des Umstellungsaufwandes berücksichtigt.

15. Hält die Bundesregierung die Beibehaltung des Status Quo alternativ für vertretbar und nach den seit dem Jahr 2003 erfolgten Warnungen für angemessen?

Wenn nein, welchen Zeitplan setzt sich die Bundesregierung, um Maßnahmen zu entwickeln, die mit manipulierten Kassen verbundene Wettbewerbsverzerrung zu verringern?

Es wird insoweit auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

Im Übrigen weist die Bundesregierung in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es sich bei Kassenmanipulationen um kein auf Deutschland beschränktes Phänomen handelt. Der Bericht der OECD wurde bereits zitiert. Die Bundesregierung verfolgt – neben den dargestellten eigenen Bemühungen – aufmerksam die unterschiedlichen Bemühungen anderer Mitgliedstaaten. Die bisherigen Erkenntnisse zeigen jedoch, dass es keine Patentlösung gibt, diesem Phänomen zu begegnen. Ohne personelle Kontrollen vor Ort besteht die Gefahr, dass technische Maßnahmen allein allenfalls den Anschein korrekten Verhaltens erzeugen.

Aufgrund der sich abzeichnenden unterschiedlichsten Lösungen in den Europäischen Mitgliedstaaten prüft die Bundesregierung zudem, ob eine Lösung auf europäischer Ebene angestrebt werden sollte.



