

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/15768 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Abgabenordnung – Gesetz zur Verhinderung einer Bon-Pflicht für Bäcker

A. Problem

Die mit dem Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen (Gesetz vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3152)) eingeführte Belegausgabepflicht (§ 146a Abs. 2 Satz 1 AO) führt im Handel und dabei insbesondere beim Verkauf von Waren an eine Vielzahl von nicht bekannten Personen zu einer erheblich gesteigerten Ausgabe von Belegen, die größtenteils nicht von den Kunden mitgenommen werden, sondern direkt im Geschäft entsorgt werden. Dies führt zu einer erheblichen Zunahme von Abfall, der unter dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes vermeidbar ist. Gerade die Nutzung von sogenanntem Thermo-papier, das Biphphenol A bzw. nach dessen Verbot die Alternativen Biphphenol F oder S enthält ist auch unter Gesundheitsaspekten bedenklich. Die eingeräumte Befreiungsmöglichkeit stellt sicher, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird.

B. Lösung

Änderung der Abgabenordnung (in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 11. Juli 2019 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist).

Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Das Gesetz führt nicht zu Minderausnahmen im Bundeshaushalt oder in den Haushalten von Ländern oder Kommunen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/15768 abzulehnen.

Berlin, den 6. Mai 2020

Der Finanzausschuss

Katja Hessel
Vorsitzende

Sebastian Brehm
Berichtersteller

Ingrid Arndt-Brauer
Berichterstellerin

Bericht der Abgeordneten Sebastian Brehm und Ingrid Arndt-Brauer

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/15768** in seiner 135. Sitzung am 13. Dezember 2019 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Das Gesetzentwurf sieht eine Änderung der Abgabenordnung mit dem Ziel vor, diese dahingehend zu ändern, dass auf Antrag im Falle der Nutzung einer zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung beim Verkauf von Waren und bei der Erbringung von Dienstleistungen an eine Vielzahl von nicht bekannten Personen, eine generelle Ausgabe von Belegen als nicht notwendig erachtet werden kann.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Antrag in seiner 61. Sitzung am 4. März 2020 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat die Beratungen zum Gesetzentwurf auf Drucksache 19/15768 in seiner 67. Sitzung am 15. Januar 2020, in seiner 71. Sitzung am 29. Januar 2020, in seiner 73. Sitzung am 12. Februar 2020, in seiner 74. Sitzung am 4. März 2020 und in seiner 75. Sitzung am 11. März 2020 vertagt. In seiner 77. Sitzung am 6. Mai 2020 hat der Finanzausschuss den Gesetzentwurf erstmalig und abschließend beraten.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/15768.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, die Beratungen zu dieser Vorlage seien einige Male verschoben worden, da es innerhalb der Koalitionsfraktionen noch Beratungsbedarf hinsichtlich des Einsatzes elektronischer Lösungen gegeben habe.

Die Ausgangslage bilde das Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen aus dem Jahr 2016, das einerseits eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung (TSE) für Kassensysteme und andererseits eine Belegausgabepflicht vorsehe. Im Rahmen der Gesetzesberatungen sei seitens der Fraktion der CDU/CSU problematisiert worden, ob Kassenbelege überhaupt in allen Bereichen benötigt würden oder ob nur auf Verlangen ein Beleg ausgegeben werden könnte. Schließlich hätten sich die Koalitionsfraktionen auf eine Belegausgabepflicht geeinigt. Daneben sei in § 148 der Abgabenordnung (AO) eine Befreiungsmöglichkeit von der Belegausgabepflicht vorgesehen worden. Voraussetzung für eine Befreiung nach § 148 AO sei aber, dass eine sachliche und persönliche Härte vorliegen müsse. Die Erfahrungen zeigten, dass diese Härten in der Praxis nicht oft gegeben seien.

Die Fraktion der CDU/CSU wolle auf ein anderes Problem aufmerksam machen. Im Rahmen der Einrichtung der TSE seien zwei verschiedene Kassenarten zu unterscheiden, zum einen die nicht aufrüstbaren Kassen, die bis zum 26. November 2010 von den Unternehmen angeschafft worden seien, und zum anderen die aufrüstbaren Kassen, die danach angeschafft worden seien. Aufgrund der Tatsache, dass die TSE-Zertifizierungen nicht zeitgerecht

erfolgt seien, sei die Frist, bis zu der eine TSE-Einrichtung bei den Unternehmen vorliegen müsse, bis zum 1. Oktober 2020 verlängert worden. Jedoch gebe es immer noch das Problem, dass diese Fristverlängerung nicht für Altkassen gelte, die vor dem 26. November 2010 angeschafft worden seien. Die betroffenen Unternehmen müssten daher seit dem 1. Januar 2020 neue Kassen mit einer entsprechenden TSE-Einrichtung einsetzen. In der Praxis sei dies im Januar 2020 noch nicht der Fall gewesen. Daher habe die AG Finanzen der Fraktion der CDU/CSU in einen Brief an das Bundesministerium der Finanzen (BMF) darum gebeten, auch die Altkassen in die Übergangsregelung aufzunehmen. Im Rahmen von Betriebsprüfungen werde der Einsatz dieser Kassen als eine nicht ordnungsgemäße Kassenführung beanstandet.

Die Unternehmen würden neue Kassen anschaffen wollen, jedoch gebe es derzeit nicht genügend Angebote. Durch den „Lockdown“ hätten insbesondere der Einzelhandel oder die Gastronomie nicht die Möglichkeit, entsprechende Kassensysteme einzurichten. Die Kassenanbieter würden die Systeme derzeit nicht einrichten, selbst wenn es schon erste Angebote für eine zertifizierte TSE-Einrichtung gebe. Es sei für Unternehmen wie etwa Gastronomiebetriebe in der derzeitigen Situation auch unzumutbar, Geld in die Hand zu nehmen, um ein neues Kassensystem einzurichten. Die Fraktion der CDU/CSU bitte daher, darüber nachzudenken, die Frist bis zum 1. Oktober 2020 um ein weiteres Jahr zu verlängern.

Hinsichtlich der Belegausgabepflicht sei diskutiert worden, Kleinbeträge auszunehmen. Das habe man aber nicht für sinnvoll gehalten, da insbesondere bei Bargeldgeschäften des täglichen Lebens eine ordnungsgemäße Aufzeichnung erreicht werden solle. Das umfasse beispielsweise alle Geschäftsvorfälle von kleinen Kiosken. Daneben gebe es weiterhin die Ausnahme für offene Ladenkassen, bei denen keine Kassensysteme vorhanden sein müssten. Entsprechende Aufzeichnungen müssten dennoch für das Finanzamt vorgehalten werden.

Bei EC-Kartenzahlungen oder dem Einsatz von Geldkarten in Kantinen sei man sich zusammen mit dem Koalitionspartner und dem BMF einig gewesen, dass eine Belegausgabe nicht erforderlich sei. Außerdem sei vom Gesetz beispielsweise die Möglichkeiten mitumfasst, einen QR-Code bereitzustellen, über den der Kunde einen Kassenbeleg abrufen könne. In diesem Fall sei eine Belegausgabe in Papierform nicht notwendig, es sei denn, der Kunde verlange einen Papierbeleg.

Die Fraktion der CDU/CSU lehne den Gesetzentwurf der Fraktion der FDP ab, da er eine generelle Befreiung von der Belegausgabepflicht vorsehe, indem die Regelung des § 148 AO in den § 146a AO übernommen werde. Das wolle man nicht. Stattdessen sollen elektronische Systeme gefördert werden, die eine Ausgabe in Papierform unnötig machen. Die Fraktion der CDU/CSU sei für diesbezügliche Gespräche offen.

Schließlich machte die Fraktion der CDU/CSU auf den Einsatz von Cloud-Systemen beispielsweise in der Modebranche, bei Friseuren oder im Einzelhandel aufmerksam. Diese Kassensysteme liefen über Handys oder Tablets, an die keine TSE-Einrichtung angeschlossen werden könnte. Das könne nur über den Cloud-Anbieter erfolgen, wofür es aber derzeit noch keine Zertifizierung gebe. Es müsse darauf hingearbeitet werden, dass auch solche Systeme, die in der Anschaffung relativ günstig seien und daher von kleinen Betrieben nachgefragt würden, die gesetzlichen Aufzeichnungspflichten erfüllten.

Die **Fraktion der SPD** erinnerte daran, dass das Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen im Jahr 2016 verabschiedet worden sei. Das Ziel sei die Betrugsbekämpfung gewesen. Die Einnahmeausfälle durch Umsatzsteuerbetrug seien auf 10 Milliarden Euro jährlich geschätzt worden. Anbieter und Nachfrager von Kassensystemen hätten die vergangenen Jahre aber nicht ausreichend genutzt. Viele hätten darauf gehofft, dass die Umsetzung nicht so erfolge, wie im Gesetz geregelt, Fristverlängerungen gewährt oder Ausnahmegenehmigungen erteilt würden. Daher spreche sich die Fraktion der SPD gegen eine weitere Fristverlängerung aus. Die aktuelle Situation sei zwar eine besondere. Sie könne aber nicht dafür genutzt werden, die Missstände, die in den letzten Jahren zugelassen worden seien, noch weiter zu verlängern. Im Hinblick auf die Gastronomie sei eine Senkung der Umsatzsteuer geplant, die wahrscheinlich ab dem 1. Juli 2020 gelten und für eine Entlastung sorgen werde.

Die Fraktion der SPD wies darauf hin, dass das Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen bereits vielfältige technische Möglichkeiten vorsehe. Es sei damals ein technisch offenes System beschlossen worden. Neue technische Lösungen bewegten sich daher im gesetzlichen Rahmen. Daher sei es möglich, beispielsweise mit QR-Code zu bezahlen. Ein Beleg müsse dann nicht mehr ausgedruckt werden.

Anders als es die Fraktion der CDU/CSU geschildert habe, gebe es bei den Anbietern von Kassensystemen derzeit freie Kapazitäten. Daher wolle man Unternehmen dazu ermutigen, Aufträge zu erteilen, da auch die Branche der Anbieter von Kassensystemen im Moment in der Krise sei.

Die Fraktion der SPD sei gegen offene Ladenkassen und setze sich für eine verbindliche Kassenpflicht ein. Das sei immer ein Anliegen der Fraktion der SPD gewesen. Daher würden entsprechende Gesetzesinitiativen auch Unterstützung finden.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der FDP datiere vom 10. Dezember 2019. Im Dezember 2019 und Januar 2020 habe man in Deutschland das Gefühl gehabt, es gebe außer der Bon-Pflicht keine Probleme für den Einzelhandel. Das habe sich in der jetzigen Situation grundlegend geändert. Es habe sich auch gezeigt, dass mehr Menschen bereit seien, jetzt mit Karten zu bezahlen. Deswegen sei der Gesetzentwurf nicht nur falsch, sondern auch überflüssig.

Die **Fraktion der AfD** lehnte eine Belegausgabepflicht für Bäcker ab. Jedoch gehe ihr der Gesetzentwurf der Fraktion der FDP nicht weit genug. Die Fraktion der AfD setze sich für eine generelle Abschaffung der Belegausgabepflicht für alle Branchen ein, wie sie auch schon bei der ersten Lesung des Gesetzentwurfs im Plenum betont habe. Eine Belegausgabepflicht für alle Branchen sei nicht sinnvoll.

Es liege auf der Hand, dass Steuerhinterziehung im Einzelhandel und in der Gastronomie entschlossen bekämpft werden müsse. Es sei aber so, dass es in Deutschland keine generelle Kassenpflicht gebe. Viele Eisdielen und Imbisse beispielsweise buchten überhaupt keine einzelnen Geschäftsvorfälle. Wenn aber in der Praxis eine Kasse eingesetzt werde, dann müssten diese heute schon über eine technische Sicherungseinrichtung verfügen. Das bedeute, die eingesetzten Kassen müssten manipulationssicher sein und per Schnittstelle eine Kassennachschau durch Kontrollbehörden wie das Finanzamt ermöglichen.

Die zusätzliche Verpflichtung zur Ausgabe eines Kassenbeleges – der im Übrigen auch ungesehen vernichtet werden könne – oder die Bereitstellung eines QR-Codes halte die Fraktion der AfD für nicht praktikabel. Es sei nur in der Theorie vorstellbar, dass ein Code per Smartphone gescannt und anschließend der Beleg ausgedruckt werde. Da ein entsprechendes Regelwerk für sichere Kassensysteme bereits existiere, könne auf diese zusätzlichen Anforderungen verzichtet werden.

Die **Fraktion der FDP** war enttäuscht, dass es trotz der vielen Vertagungen der Beratung zu dieser Vorlage nicht zu einer Verbesserung der Situation gekommen sei. Es würden in der Praxis immer noch die gleichen Probleme bestehen wie im Dezember 2019 oder Januar 2020.

Die Fraktion der FDP stellte noch einmal klar, dass es ihr nicht um eine generelle Befreiung von der Belegausgabepflicht gehe. Vielmehr solle nur in den Bereichen auf die Belegausgabepflicht verzichtet werden können, in denen manipulationssichere Kassen bereits eingesetzt würden. Die Fraktion der FDP erinnere an die Berichterstattergespräche im Rahmen des damaligen Gesetzgebungsverfahrens, bei denen das Bundesministerium der Finanzen bestätigt habe, dass kein Kassenbon notwendig sei, um einen zertifizierten Kassenvorgang abzuschließen. Der Gesetzentwurf der Fraktion der FDP sei zustimmungsfähig, da damit nur für manipulationssichere Kassen eine Befreiung von der Belegausgabepflicht gefordert werde.

Soweit von der Fraktion der CDU/CSU andere Themen wie die Bereitstellung von zertifizierten Kassen angesprochen worden seien, hätten diese nichts mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zu tun. Gespräche mit der Branche zeigten, dass zertifizierte Kassen immer noch nicht in ausreichender Anzahl zur Verfügung stünden und es für viele Probleme noch keine Lösungen gebe. Auch die Fraktion der FDP halte eine fristgerechte Umsetzung der Gesetzesvorgaben bis zum 1. Oktober 2020 nicht für realistisch. Die Ursachen lägen vermutlich darin, dass die Zertifizierungsmöglichkeiten zu spät zur Verfügung gestellt worden seien. Diese Themen müssten noch einmal gesondert diskutiert werden.

Auch bei der von der Fraktion der SPD in Aussicht gestellten Senkung der Umsatzsteuer für Gastronomieleistungen sei nicht nachvollziehbar, was das mit der Belegausgabepflicht zu tun habe. Zumal dann auch darüber gesprochen werden müsste, ob eine Mehrwertsteuersenkung ausschließlich für Speisen geeignet sei, die Gastronomie am Leben zu erhalten, wenn insbesondere Kneipen von der Steuersenkung nicht profitierten.

Die **Fraktion DIE LINKE** lehnte den Gesetzentwurf ab. Das Thema spiele zum einen in der Praxis keine große Rolle mehr, was sicherlich auch mit der aktuellen Corona-Situation zu tun habe. Zum anderen sei schon in den

damaligen Berichterstattergesprächen festgestellt worden, dass die Belegausgabe nicht ausschließlich in Papierform zu erfolgen habe. Das sei eine wesentliche Feststellung gewesen. In anderen Ländern wie Portugal sei die technische Entwicklung schon sehr weit vorangeschritten, was etwa QR-Codes etc. angehe. Auch die Corona-Pandemie würde diese Entwicklungen beschleunigen. Daher sehe die Fraktion DIE LINKE, die eigentliche Aufgabe darin zu diskutieren, wie diese technischen Entwicklungen erleichtert und gefördert werden könnten.

In diesem Zusammenhang wünsche sich die Fraktion DIE LINKE, insbesondere größere Anstrengungen von Seiten des BMF. Unter der Federführung des BMF müsse eine Art „Standardisierungsdialo“ geführt werden. Das Problem sei, dass das Einscannen von QR-Codes in der Praxis nur funktioniere, wenn es einheitliche technologische Lösung gebe, die von allen implementiert würden. Auch die Kassenhersteller würden eine einheitliche Lösung begrüßen. Auf eine entsprechende Nachfrage der Fraktion DIE LINKE, habe das BMF geantwortet, dass es seine Aufgabe nicht darin sähe, eine Standardisierung zu unterstützen. Das müsse der Markt selber regeln, was nach Ansicht der Fraktion DIE LINKE, aber nicht hinreichend passiere.

Die Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** unterstützte den Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, soweit er Unternehmen von der Belegausgabepflicht befreien wolle, die Kassen mit einer technischen Sicherheitseinrichtung einsetzen.

Gleichzeitig kritisierte sie aber, dass es sich die Fraktion der FDP mit ihrem Gesetzentwurf sehr einfach mache und das Thema zu populistisch aufarbeite. Mit dem Gesetzentwurf würde vielen Unternehmen derzeit nicht geholfen. Denn das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) habe zu lange für die Zertifizierung von technischen Sicherheitseinrichtungen gebraucht. Die Fraktion der CDU/CSU habe die Situation zutreffend beschrieben. Die Unternehmen könnten die im Gesetzentwurf verlangten Anforderungen für die Befreiung von der Belegausgabepflicht nämlich nur dann erfüllen, wenn auch ein entsprechendes Angebot an zertifizierten Kassensystemen zur Verfügung stehe. Das sei derzeit nicht der Fall.

Abschließend stellte die Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** fest, die Corona-Krise dürfe nicht als Argument genutzt werden, um Themen, die den Finanzausschuss teilweise seit Jahren beschäftigten, wie etwa die CO₂-Besteuerung, der OECD-Prozess zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft oder die Zertifizierung von Kassensystemen auf die lange Bank zu schieben. Mit zügigen Entscheidungen müsse für Klarheit und Sicherheit für die Unternehmen gesorgt werden.

Petitionen

Der Petitionsausschuss hatte dem Finanzausschuss eine Bürgereingabe übermittelt.

Mit der am 1. Dezember 2019 eingereichten Petition (Ausschussdrucksache 19(7)397) fordert der Petent die Abschaffung der Bon-Pflicht nach § 146a Absatz 2 Satz 1 der Abgabenordnung.

Nach § 109 der Geschäftsordnung hat der Petitionsausschuss den federführenden Finanzausschuss zur Stellungnahme zu dem Anliegen aufgefordert. Der Finanzausschuss hat die Petition in seine Beratungen einbezogen.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der FDP greift das Anliegen des Petenten insoweit auf, als er eine Befreiung von der Belegausgabepflicht beim Verkauf von Waren und bei der Erbringung von Dienstleistungen an eine Vielzahl von nicht bekannten Personen vorsieht, wenn die Besteuerung durch den Einsatz einer zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung nicht beeinträchtigt werde.

Zu Verlauf und Gegenstand der Ausschussberatungen wird auf den vorstehenden Bericht verwiesen.

Berlin, den 6. Mai 2020

Sebastian Brehm
Berichterstatter

Ingrid Arndt-Brauer
Berichterstatterin

