

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr,
Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/27027 –**

Neue Anforderungen für cloudbasierte Technische Sicherheitseinrichtungen für Kassen

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit dem 1. Januar 2020 sind Unternehmen verpflichtet, elektronische Kassen mit einer sog. Technischen Sicherheitseinrichtung (im Folgenden: TSE) auszurüsten, die zudem vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (im Folgenden: BSI) zu zertifizieren ist. Dies ergibt sich aus dem Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen vom 22. Dezember 2016.

Unternehmen haben die Wahl, ob sie ihre Kassen mit einer hardwarebasierten TSE ausstatten oder auf eine ecloudbasierte TSE zurückgreifen. Während hardwarebasierte TSE bereits seit Beginn des Jahres 2020 zur Verfügung standen, wurde die erste ecloudbasierte TSE am 30. September 2020 zertifiziert und damit am Tag des Ablaufs der Nichtbeanstandungsregelung (vgl. <https://www.bundesdruckerei.de/de/Newsroom/Pressemitteilungen/Fiskalisierung-erste-Cloud-Loesung-zertifiziert>). Wegen dieser Verzögerungen haben sich 15 Bundesländer für landesspezifische Nichtbeanstandungsregelungen entschieden, die bis zum 31. März 2021 in Kraft sind (vgl. <https://www.zdh.de/fachbereiche/steuern-und-finanzen/kassenfuehrung/15-bundeslaender-gewaehren-fristverlaengerung-bei-der-aufreueung-von-kassen-bis-zum-31-maerz-2021/>).

Allerdings ist diese Zertifizierung bis zum 31. Januar 2021 befristet worden; danach ist eine neue Re-Zertifizierung erforderlich (vgl. <https://www.nwb-experten-blog.de/cloudbasierte-tse-loesung-plant-das-bsi-aenderungen/>). Andere Hersteller haben ebenfalls ecloudbasierte TSE entwickelt, die sich allerdings noch in der Zertifizierung befinden (ebd.).

Berichten zufolge, beabsichtigt das BSI, die Anforderungen für die betriebliche Anwenderumgebung für eine Zertifizierung von ecloudbasierten TSE zu verändern und zu erhöhen (ebd.). Hiervon wären sowohl die ecloudbasierten als auch die hardwarebasierten TSE betroffen. Auch die noch in der Zertifizierung befindlichen TSE würden an den neuen Anforderungen gemessen (ebd.).

1. Welche Änderungen der Anforderungen an TSE werden derzeit beim BSI diskutiert, und warum?

Das BSI beabsichtigt keine Änderungen der Anforderungen an TSE. Das BSI nutzt viel-mehr die Erfahrungen aus den abgeschlossenen und laufenden Zertifizierungsverfahren zur Optimierung von zukünftigen Zertifizierungen, beispielsweise durch die Beistellung von Handreichungen und Mustern. Diese sind rein informativ und dienen lediglich der Unterstützung der Hersteller.

Weiterhin ist das BSI grundsätzlich bestrebt, die Entwicklung und Zertifizierung von TSE durch Fortschreibung der Vorgaben zu optimieren. Derartige Weiterentwicklungen sind i. d. R. mit Vereinfachungen für den Hersteller bzw. die Prüfung verbunden.

Darüber hinaus erfolgen Fortschreibungen der Vorgaben des BSI anlassbezogen, im Wesentlichen aus folgenden Gründen:

- Anpassung an den Stand der Technik, beispielsweise, wenn erfolgreiche Angriffe möglich sind.
- Rückmeldungen von Herstellern über Probleme bei der Umsetzung der Vorgaben, beispielsweise bei Inkonsistenzen.
- Geänderte gesetzliche Rahmenbedingungen, einschließlich Anwendungserlassen zu Gesetz und Verordnung durch das BMF.
- Zur Erhöhung der Interoperabilität der Komponenten, insbesondere zur Beseitigung von Inkompatibilitäten bei der Einbindung der digitalen Schnittstelle in Kassensysteme.

Anlassbezogene Fortschreibungen unterliegen keiner konkreten Planung des BSI. Die Fortschreibung der Vorgaben erfolgt grundsätzlich unter Beteiligung der Hersteller in mehreren Phasen, in denen die Hersteller die Entwürfe der fortgeschriebenen oder zusätzlichen Vorgaben kommentieren können.

Das BSI hat zurzeit keine neuen verbindlichen Vorgaben für TSE in Veröffentlichung oder kurz vor der Veröffentlichung stehend.

2. Geht die Bundesregierung angesichts der geplanten Erneuerung der Vorgaben an die TSE davon aus, dass die aktuellen Vorgaben an TSE dem Zweck des Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen vom 22. Dezember 2016 nicht gerecht werden?
 - a) Wenn ja, welche Vorgaben sind derzeit ungenügend, und warum?
 - b) Wenn nein, warum werden aktuell neue, höhere Anforderungen an TSE diskutiert?

Die Fragen 2 bis 2b werden gemeinsam beantwortet.

Dem BSI liegen keine Informationen darüber vor, dass die aktuell gültigen Vorgaben an die TSE dem Zweck des Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen nicht gerecht werden.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

3. Betreffen die diskutierten neuen Vorgaben an TSE das grundsätzliche Verhalten der TSE gegenüber dem Auszeichnungssystem (der Kasse)?
 - a) Wenn ja, welche?
 - b) Wenn ja, warum?

Die Fragen 3 bis 3b werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. Betreffen die diskutierten neuen Vorgaben an TSE die Sicherheitszertifizierungen hinsichtlich der Manipulationssicherheit der Systeme?
 - a) Wenn ja, welche?
 - b) Wenn ja, warum?

Die Fragen 4 bis 4b werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

5. Welche Konsequenzen haben diese Anforderungen an die TSE nach Kenntnis der Bundesregierung?

Zur Förderung cloud-basierter TSE hat das BSI bereits Mitte 2020 die Zertifizierungsanforderungen nach Abstimmung mit den Herstellern angepasst.

- a) Welche Konsequenzen haben diese Anforderungen an die Cloud-basierte TSE?

Bei cloud-basierten TSE dürfen einige Anforderungen anstelle von technischen Sicherheitsmaßnahmen durch organisatorische Sicherheitsmaßnahmen umgesetzt werden.

- b) Welche Konsequenzen haben diese Anforderungen an die Implementierbarkeit der TSE in die Kassen und Kassensysteme?

Die Implementierbarkeit von cloud-basierten TSE in das Kassensystem wird dadurch erleichtert.

6. Wann ist nach Ansicht der Bundesregierung damit zu rechnen, dass die TSE-Anbieter die Anforderungen umsetzen können?

Alle aktuellen Anforderungen konnten bereits erfolgreich umgesetzt werden. Es ist aktuell eine Cloud-TSE eines Anbieters zertifiziert. Dieses Produkt erfüllt alle Anforderungen, sofern es im zertifizierten Betriebsmodus verwendet wird. Es befinden sich weitere Cloud-TSE in Zertifizierung. Hierbei ist zu beachten, dass der zeitliche Ablauf der Zertifizierung maßgeblich durch den Hersteller und die vom ihm beauftragte Prüfstelle beeinflusst wird und somit im überwiegenden Maße vom Hersteller selbst abhängt.

7. Mit welchen Kosten rechnet die Bundesregierung für die Hersteller und Entwickler von TSE mit der Anpassung der ecloudbasierten TSE an die geplanten neuen Anforderungen des BSI?

Bezüglich der Annahme zu neuen Anforderungen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen. Unabhängig davon ist eine zertifizierte TSE für die gesamte Dauer der Gültigkeit des Zertifikates uneingeschränkt nutzbar, selbst wenn sich die Anforderungen im Laufe der Zeit ändern sollten. Neue Produkte müssen sich bei der Zertifizierung nach den aktuellen Vorgaben des BSI richten.

Zur Fortschreibung der Vorgaben des BSI wird auch auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

8. Wie viele TSE befinden sich nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit schon in der Prüfungsphase vor einer anerkannten Prüfstelle zur Zertifizierung der TSE?
 - a) Wie viele davon sind ecloudbasierte TSE?
 - b) Wie viele davon sind nach Kenntnis der Bundesregierung von den neuen geplanten Vorgaben des BSI betroffen?
9. Wie viele TSE befinden sich derzeit schon in der Zertifizierungsphase nach Abschluss der Prüfung?
 - a) Wie viele davon sind als ecloudbasierte TSE von den neuen geplanten Vorgaben des BSI betroffen?
 - b) Wie viele davon sind von den neuen geplanten Vorgaben des BSI betroffen?

Die Fragen 8 und 9 werden im Sachzusammenhang beantwortet.

Das BSI pflegt eine Liste mit Produkten, die aktuell evaluiert/zertifiziert werden (vgl. <https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Unternehmen-und-Organisationen/Standards-und-Zertifizierung/Zertifizierung-und-Anerkennung/Listen/Zertifizierte-Produkte-nach-CC/inzertifizierungbefindlich.html>). Diese Liste beinhaltet alle Produktverfahren, für die Dauer eines Jahres ab Beginn der offiziellen Eröffnung des Verfahrens, bei denen der Antragsteller einer Veröffentlichung vor Abschluss des Verfahrens zugestimmt hat.

10. Ist nach Kenntnis der Bundesregierung mit den geplanten neuen Anforderungen des BSI ein Nachrüsten der bereits eingesetzten TSE oder sogar deren Austausch erforderlich?
 - a) Mit welchen Kosten rechnet die Bundesregierung in diesem Fall, die den Unternehmen durch Nachrüsten von ecloudbasierten TSE entstehen, die den geplanten neuen Anforderungen des BSI genügen?
 - b) Mit welchen Kosten rechnet die Bundesregierung in diesem Fall, die den Unternehmen durch den Austausch von ecloudbasierten TSE entstehen, die den geplanten neuen Anforderungen des BSI genügen?

Die Fragen 10 bis 10b werden gemeinsam beantwortet.

Bezüglich der Annahme zu neuen Anforderungen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

Unabhängig davon ist eine zertifizierte TSE für die gesamte Dauer der Gültigkeit des Zertifikates uneingeschränkt nutzbar, selbst wenn sich die Anforderungen im Laufe der Zeit ändern sollten. Ein Austausch vorhandener TSE ist somit nicht notwendig.

11. Ist nach Kenntnis der Bundesregierung mit den geplanten neuen Vorgaben an ecloudbasierte TSE eine Anpassung der Kassensysteme erforderlich?
 - a) Wenn ja, welche, und warum?
 - b) Wenn ja, welche Kosten sind nach Kenntnis der Bundesregierung für die Unternehmen, die ihre Kassensysteme anpassen müssen, damit verbunden?

Die Fragen 11 bis 11b werden gemeinsam beantwortet.

Bezüglich der Annahme zu neuen Anforderungen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

Unabhängig davon ist eine zertifizierte TSE für die gesamte Dauer der Gültigkeit des Zertifikates uneingeschränkt nutzbar, selbst wenn sich die Anforderungen im Laufe der Zeit ändern sollten. Anpassungen am Kassensystem sind somit nicht notwendig.

12. Ist für den Fall, dass ein Nachrüsten oder Austausch von TSE durch die neuen geplanten Anforderungen des BSI erforderlich sein sollte, eine Übergangsregelung oder Nichtbeanstandungsregelung geplant?
 - a) Wenn ja, welche?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 12 bis 12b werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 10 und 11 verwiesen.

13. Sieht die Bundesregierung Risiken für die Wirtschaft und Finanzverwaltung in einer Anpassung der Anforderungen der TSE nur sechs Monate nachdem die erste und derzeit einzige ecloudbasierte TSE zertifiziert worden ist?
 - a) Wenn ja, welche, und welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 13 bis 13b werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

14. Wie ist der derzeitige Stand der ab dem 1. Februar 2021 erforderlichen Re-Zertifizierung der ecloudbasierten Lösung der Bundesdruckerei?

Es handelt sich um ein laufendes Zertifizierungsverfahren. Sobald ein Zertifizierungsverfahren abgeschlossen ist und der Hersteller der Veröffentlichung zugestimmt hat, werden die Zertifizierungsunterlagen veröffentlicht. Hierfür hat das BSI im Bereich der Produkt-zertifizierung einen eigenen Bereich eingerichtet (vgl. https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Unternehmen-und-Organisationen/Standards-und-Zertifizierung/Zertifizierung-und-Anerkennung/Zertifizierung-von-Produkten/Zertifizierung-nach-CC/Zertifizierte-Produkte-nach-CC/Fiskalisierung/Fiskalisierung_node.html für Sicherheitszertifizierungen nach den CommonCriteria sowie https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Unternehmen-und-Organisationen/Standards-und-Zertifizierung/Zertifizierung-und-Anerkennung/Listen/Zertifizierte-Produkte-nach-TR/Technische_Sicherheitseinrichtungen/TSE_node.html für Konformitätszertifizierungen nach Technischer Richtlinie).

15. Sind der Bundesdruckerei die geplanten neuen Anforderungen des BSI bereits bekannt?

Das BSI beabsichtigt keine Änderung der Anforderungen für die Zertifizierung von cloud-basierten TSE.

Alle Hersteller werden grundsätzlich frühzeitig über geplante Änderungen informiert. Im Regelfall wird den Herstellern die Möglichkeit zur Kommentierung von Änderungen oder Ergänzungen von Vorgaben eingeräumt. Zur Fortschreibung der Vorgaben des BSI wird auch auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

16. Hat die Bundesdruckerei bei ihrer ecloud-basierten TSE schon die geplanten neuen Anforderungen des BSI berücksichtigt?

Bezüglich der Annahme zu neuen Anforderungen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen. Die Cloud-TSE der Bundesdruckerei ist nach den zurzeit geltenden Vorgaben zertifiziert.

Es wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

17. Steht das elektronische Anmeldeverfahren der TSE-zertifizierten Kassen nebst Vordruck zur Anmeldung schon zur Verfügung?
- a) Wenn nein, warum nicht?
 - b) Wenn nein, wann ist damit zu rechnen?

Die Fragen 17 bis 17b werden gemeinsam beantwortet.

Mit dem BMF-Schreiben vom 6. November 2019 ist die Mitteilungsverpflichtung bis zum Einsatz eines elektronischen Verfahrens ausgesetzt worden. Dieses geschah vor allem, um die Wirtschaft davon zu entlasten, Papiervordrucke ausfüllen und einreichen zu müssen. Durch das elektronische Verfahren soll auch vermieden werden, dass es zu einer Vielzahl von fehlerbehafteten Meldungen kommt, indem z. B. nicht die alphanumerische Seriennummer der TSE mit 128 Zeichen händisch übertragen werden muss.

Die Programmierung obliegt den Ländern im Rahmen des Projektes KONSSENS. Nach den derzeitigen Informationen soll die Software im Jahr 2023 eingesetzt werden.

