

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**zu der Verordnung des Bundesministeriums der Finanzen
– Drucksachen 19/29085, 19/29474 Nr. 2.1 –**

Verordnung zur Änderung der Kassensicherungsverordnung

A. Problem

In der Verordnung zur Bestimmung der technischen Anforderungen an elektronische Aufzeichnungs- und Sicherungssysteme im Geschäftsverkehr (Kassensicherungsverordnung) vom 26. September 2017 (BGBl. I S. 3515) wurde eine Evaluierung der Regelungen der Kassensicherungsverordnung (KassenSichV) vorgesehen. Im Rahmen der Evaluierung sollte geprüft werden, ob der Anwendungsbereich der Kassensicherungsverordnung zu erweitern ist. Fachlich notwendiger Anpassungsbedarf hat sich ergeben, da auch bei EU-Taxametern und Wegstreckenzählern digitale Grundaufzeichnungen unerkannt gelöscht oder geändert werden können. Dies stellt ein ernstzunehmendes Problem für den gleichmäßigen Steuervollzug in Deutschland dar. Weiterer Anpassungsbedarf hat sich in Bezug auf Kassen- und Parkscheinautomaten der Parkraumbewirtschaftung ergeben.

B. Lösung

Nach der Ordnungsvorschrift des § 146a Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung (AO) müssen aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle und andere Vorgänge, die mit Hilfe eines elektronischen Aufzeichnungssystems erzeugt werden, einzeln, vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet aufgezeichnet werden. Welche elektronischen Aufzeichnungssysteme im Einzelnen über eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung verfügen müssen, wird auf Grund der Verordnungsermächtigung nach § 146a Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 AO durch die Kassensicherungsverordnung festgelegt. Nach § 1 Satz 1 KassenSichV sind elektronische Aufzeichnungssysteme im Sinne des § 146a Absatz 1 Satz 1 AO elektronische oder computergestützte Kassensysteme oder Registrierkassen. Künftig sollen auch EU-Taxameter und Wegstreckenzähler vom Anwendungsbereich der Kassensicherungsverordnung umfasst sein.

Durch die Änderung der Kassensicherungsverordnung wird festgelegt, dass auch EU-Taxameter und Wegstreckenzähler künftig über eine zertifizierte technische

Sicherheitseinrichtung zum Schutz vor unprotokollierten Änderungen und Löschungen der digitalen Grundaufzeichnungen verfügen müssen. EU-Taxameter und Wegstreckenzähler sind technisch mit elektronischen oder computergestützten Kassensystemen und Registrierkassen nicht vergleichbar, so dass in den §§ 7 und 8 KassenSichV die technischen Anforderungen an EU-Taxameter und Wegstreckenzähler festgelegt werden.

Durch die weitergehende Änderung des § 1 KassenSichV werden Kassen- und Parkscheinautomaten der Parkraumbewirtschaftung auf Grund der Vergleichbarkeit zu Fahrscheindruckern vom Anwendungsbereich der KassenSichV ausgenommen. Ladepunkte für Elektro- oder Hybridfahrzeuge sollen ebenfalls vom Anwendungsbereich der KassenSichV ausgenommen werden.

In § 6 KassenSichV werden für den Beleg, der von elektronischen oder computergestützten Kassensystemen und Registrierkassen auszugeben ist, als zusätzliche Mindestangaben der Prüfwert nach § 2 Satz 2 Nummer 7 KassenSichV und der fortlaufende Zähler, der vom Sicherheitsmodul festgesetzt wird (Signaturzähler), festgelegt. Diese zusätzlichen Angaben ermöglichen eine Belegverifikation auch außerhalb der Geschäftsräume der Steuerpflichtigen und sind damit sowohl für die Finanzverwaltung als auch für die Steuerpflichtigen effektiv und ressourcenschonend.

Darüber hinaus wird ermöglicht, dass der QR-Code alternativ zu den in lesbarer Form ausgegebenen Daten aufgedruckt werden kann. Dadurch kann der Beleg verkürzt und damit Kosten sowie Ressourcen gespart werden.

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

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik entsteht ein Personalmehrbedarf von zwei Stellen im höheren Dienst mit jährlichen Personalmehrkosten in Höhe von 166 900 Euro und jährlichen Sachkosten in Höhe von 500 000 Euro.

Für die Konformitätsbewertungsstelle der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt entsteht durch die Konformitätsbewertung der Wegstreckenzähler mit Schnittstelle ein dauerhafter Personalmehrbedarf von einer Stelle im gehobenen Dienst (E 11 mit jährlichen Personalmehrkosten in Höhe von 73 167 Euro). Außerdem entsteht in der Übergangszeit bis zum Jahr 2024 ein befristeter Personalbedarf von einer Stelle im höheren Dienst (E 14 mit jährlichen Personalmehrkosten in Höhe von 88 640 Euro). Für erhöhten Prüf- und Beratungsaufwand entsteht zudem ein Personalmehrbedarf von einer Stelle im gehobenen Dienst (E 11 mit jährlichen Personalmehrkosten in Höhe von 73 167 Euro und jährlichen Sachkosten in Höhe von 2 000 Euro).

Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan erwirtschaftet werden.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der aus der Änderung der Kassensicherungsverordnung resultierende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist bereits grundsätzlich im die Verordnungsermächtigung erhaltenden Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3152) dargestellt.

Darüber hinaus entsteht durch die Aufnahme der EU-Taxameter und Wegstreckenzähler in den Anwendungsbereich der Kassensicherungsverordnung ein einmaliger Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in Höhe von 46,14 Mio. Euro sowie laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von 8,73 Mio. Euro jährlich.

Die zwei weiteren Mindestangaben für den Beleg, der von elektronischen oder computergestützten Kassensystemen und Registrierkassen auszugeben ist, führen für die Wirtschaft zu keiner signifikanten Änderung des Erfüllungsaufwands. Belege können mit diesen weiteren Belegangaben zukünftig außerhalb der Geschäftsräume verifiziert werden und die Kassensturzfähigkeit kann anhand der Belege geprüft werden. Im Rahmen von Kassen-Nachschaufen wird damit nur noch in Einzelfällen die Belegverifikation erfolgen.

Der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft wird aufgrund der Neuregelungen zum QR-Code und der Herausnahme von Kassen- und Parkscheinautomaten der Parkraumbewirtschaftung sowie von Ladepunkten für Elektro- oder Hybridfahrzeuge aus dem Anwendungsbereich der KassenSichV jährlich um circa 6 Mio. Euro reduziert. Darüber hinaus wird dadurch auch der einmalige Erfüllungsaufwand um ca. 10 Mio. Euro reduziert.

Insgesamt ergibt sich ein einmaliger Erfüllungsaufwand von 35,84 Mio. Euro und laufender Erfüllungsaufwand von 2,76 Mio. Euro jährlich.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Der zusätzliche Erfüllungsaufwand entfällt in Höhe von 3,5 Mio. Euro auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten.

Der zusätzliche laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft unterliegt auf Grund der mit der Verordnung erfolgenden Konkretisierung durch die Bundesregierung der „One in, one out“-Regelung (Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015). Im Sinne der „One in, one out“-Regelung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ von 2,76 Mio. Euro dar. Die erforderliche Kompensation kann durch bereits beschlossene Regelungsvorhaben erbracht werden.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die einheitliche digitale Schnittstelle ermöglicht einen reibungslosen Prüfungsablauf. Für die Steuerverwaltungen der Länder ist dadurch jedoch mit keiner signifikanten Änderung des Erfüllungsaufwands zu rechnen.

Für das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 666 000 Euro.

Für die Konformitätsbewertung bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von 73 167 Euro. Außerdem entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand von ca. 490 000 Euro.

F. Weitere Kosten

Der Wirtschaft, einschließlich mittelständischer Unternehmen, entstehen keine direkten weiteren Kosten.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
der Verordnung auf Drucksachen 19/29085, 19/29474 Nr. 2.1 zuzustimmen.

Berlin, den 19. Mai 2021

Der Finanzausschuss

Katja Hessel
Vorsitzende

Sebastian Brehm
Berichtersteller

Ingrid Arndt-Brauer
Berichterstellerin

Bericht der Abgeordneten Sebastian Brehm und Ingrid Arndt-Brauer

I. Überweisung

Die Verordnung des Bundesministeriums der Finanzen auf **Drucksache 19/29085** wurde am 7. Mai 2021 gemäß § 92 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages dem Finanzausschuss zur Federführung sowie dem Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Durch die Änderung der Kassensicherungsverordnung wird festgelegt, dass künftig EU-Taxameter und Wegstreckenzähler ebenfalls über eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung zum Schutz vor unprotokollierten Änderungen und Löschungen der digitalen Grundaufzeichnungen verfügen müssen. EU-Taxameter und Wegstreckenzähler sind technisch mit elektronischen oder computergestützten Kassensystemen und Registrierkassen nicht vergleichbar, so dass in §§ 7 und 8 KassenSichV die technischen Anforderungen an EU-Taxameter und Wegstreckenzähler festgelegt werden.

Durch die weitergehende Änderung in § 1 KassenSichV werden Kassen- und Parkscheinautomaten der Parkraumbewirtschaftung aufgrund der Vergleichbarkeit zu Fahrscheindruckern von dem Anwendungsbereich ausgenommen.

Ladepunkte für Elektro- oder Hybridfahrzeuge sollen ebenfalls vom Anwendungsbereich der KassenSichV ausgenommen werden.

In § 6 KassenSichV werden für den Beleg, der von elektronischen oder computergestützten Kassensystemen und Registrierkassen auszugeben ist, als zusätzliche Mindestangaben der Prüfwert nach § 2 Satz 2 Nummer 7 KassenSichV und der fortlaufende Zähler, der vom Sicherheitsmodul festgesetzt wird (Signaturzähler) festgelegt.

Diese zusätzlichen Angaben ermöglichen eine Belegverifikation auch außerhalb der Geschäftsräume der Steuerpflichtigen und sind damit sowohl für die Finanzverwaltung als auch für die Steuerpflichtigen effektiv und ressourcenschonend.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat die Verordnung in seiner 81. Sitzung am 19. Mai 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE. Zustimmung.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich in seiner 79. Sitzung am 5. Mai 2021 mit der Verordnung befasst. Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Verordnungsentwurfes sei gegeben. Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung sei plausibel. Eine Prüfbitte sei daher nicht erforderlich.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat die Verordnung auf Drucksache 19/29085 in seiner 143. Sitzung am 19. Mai 2021 erstmalig und abschließend beraten.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE. Zustimmung zu der Verordnung auf Drucksachen 19/29085, 19/29474 Nr. 2.1.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** begrüßten die vorliegenden Änderungen der Kassensicherungsverordnung (KassenSichV), mit denen in einigen Bereichen für mehr Klarheit, Rechtssicherheit und weniger Bürokratie gesorgt werde. So habe es beispielsweise zahlreiche Rückfragen in Bezug auf TSE-Einrichtungen in Kassen- und Parkscheinautomaten im Bereich der Parkraumbewirtschaftung gegeben. Durch eine weitergehende Änderung des § 1 KassenSichV würden Kassen- und Parkscheinautomaten auf Grund der Vergleichbarkeit zu Fahrscheindruckern vom Anwendungsbereich der KassenSichV ausgenommen. Gleiches gelte für Ladepunkte für Elektro- und Hybridfahrzeuge. Auch hier wäre nach alter Lesart eine TSE-Schnittstelle notwendig gewesen. Durch die Herausnahme der Ladesäulen aus dem Anwendungsbereich des KassenSichV werde der Ausbau der Elektromobilität gefördert. Daher sei diese Maßnahme sinnvoll.

Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD betonten, es sei richtig, dass EU-Taxameter und Wegstreckenzähler mit in den Anwendungsbereich der KassenSichV aufgenommen würden. Zwischenzeitliche Rückfragen der Taxi-Innung hätten geklärt werden können. Schließlich werde künftig ermöglicht, dass ein QR-Code alternativ zu den in lesbarer Form ausgegebenen Daten auf den Beleg gedruckt werden könne, wodurch sich dieser verkürze und Kosten und Ressourcen gespart werden könnten.

Die **Fraktion der AfD** lehnte die KassenSichV ab, da es sich bei EU-Taxametern und Wegstreckenzählern um Messgeräte und nicht um Kassen handle. Aus diesem Grund hätten diese auch bislang nicht der KassenSichV unterlegen. Taxen würden mit offenen Kassen arbeiten und belegten ihre Daten mit einem Kassenbuch sowie Auswertungen aus den Wegstreckenzählern bzw. Taxametern. Taxameter seien schon heute in der Regel mit dem INSIKA-System ausgestattet, das manipulationssicher sei. Die neue KassenSichV führe nunmehr dazu, dass Taxameter künftig bei jedem Wechsel von „Kasse“ auf „frei“ einen Beleg erzeugten, der alle wesentlichen Angaben wie Tarif, Fahrpreis, Zeitpunkt des Fahrtendes, die Transaktionsnummer und den Prüfwert ausweise. Dieser Beleg solle den Steuervollzug erleichtern, gleichzeitig schaffe man aber neue Personalstellen beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik sowie der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt. Insofern vermisse die Fraktion der AfD im Gegenzug den Personalabbau im Steuervollzug, der laut Begründung des Gesetzentwurfs verschlankt werden solle.

Die Herausnahme der Ladesäulen für Elektro- oder Hybridfahrzeuge aus dem Anwendungsbereich der KassenSichV sei zwar logisch nachvollziehbar, werfe aber die Frage auf, warum diese bislang überhaupt erfasst gewesen seien. Leidtragende der neuen KassenSichV seien am Ende Kleinunternehmer und deren Kunden, profitieren würden allein die öffentliche Hand und Softwareentwickler.

Die **Fraktion der FDP** begründete ihre Enthaltung zur KassenSichV damit, dass diese zwar einige Verbesserungen enthalte, beispielsweise die Aufnahme der EU-Taxameter und Wegstreckenzähler, um die „schwarzen Schafe“ in der Branche zu erwischen. Auch die Herausnahme der Kassen- und Parkscheinautomaten und der Ladepunkte für Elektro- und Hybridfahrzeuge sei wegen des damit verbundenen Bürokratieabbaus zu begrüßen. Jedoch habe die FDP bereits in ihrem früheren Gesetzentwurf zur Verhinderung einer Bon-Pflicht (BT-Drs. 19/15768) zum Ausdruck gebracht, dass sie einen Bon generell in den Fällen für überflüssig erachte, in denen eine TSE-zertifizierte Kasse existiere. Insofern hätte es die Fraktion der FDP begrüßt, wenn die Evaluation der KassenSichV dazu genutzt worden wäre, diesen Aspekt mit aufzunehmen. Da dieses nicht geschehen sei, enthalte man sich.

Die **Fraktion DIE LINKE** bezeichnete die Änderung der KassenSichV als grundsätzlich richtigen Schritt im Kampf gegen Steuerhinterziehung. Dennoch enthalte man sich bei der Abstimmung, weil die Schritte zu spät und zu langsam erfolgten. Insbesondere sei es nicht richtig, die Taxi-Unternehmen zu bestrafen, die schon proaktiv gegen Kassenbetrug gehandelt und ihre EU-Taxameter mit INSIKA-Technik ausgestattet hätten. Diese Technik sei sinnvoll und funktioniere mit einigen Aufrüstungen. Daher hätte man hier durchaus andere und bessere Lösungen finden können.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erinnerte zunächst an die Protokollerklärung der Bundesländer aus dem Jahr 2017, als die KassenSichV im Bundesrat behandelt worden sei. Schon damals sei gefordert worden, dass die Einnahmen durch Mietwagen und Taxen manipulationssicher erfolgen sollten. Insofern sei die Aufnahme der EU-Taxameter und Wegstreckenzähler in die KassenSichV zu begrüßen. Insgesamt zeige sich an verschiedenen Stellen der KassenSichV, dass die Bundesregierung durchaus den Willen habe, gegen Steuerbetrug effektiver vorzugehen, weshalb man der Vorlage insgesamt zustimme. Einzelne Fragen blieben jedoch nach wie vor offen. So sei nicht nachvollziehbar, warum auf eine Aufnahme von Geldspielgeräten in die KassenSichV verzichtet

werde, der Artikel 2 erst am 1. Januar 2024 in Kraft trete und zu welchen Steuerverlusten es seit 2018 bei den EU-Taxametern und Wegstreckenzählern infolge veränderter Grundaufzeichnungen eigentlich gekommen sein solle.

Berlin, den 19. Mai 2021

Sebastian Brehm
Berichtersteller

Ingrid Arndt-Brauer
Berichterstellerin