

Berlin, 14. April 2016

Herausgeber:

Bundesverband Großhandel,
Außenhandel, Dienstleistungen
e.V.

Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

Telefon 030 590099-570
Telefax 030 590099-519

www.bga.de info@bga.de

Autoren

Michael Alber

Geschäftsführer
Volkswirtschaft und Finanzen
michael.alber@bga.de

Julius Kempe

Volkswirtschaft und Finanzen

Volkswirtschaft und Finanzen

Eindämmung von Steuerbetrug durch Kassensmanipulationen und bei Bargeschäften

Bund und Bundesländer planen gegen Steuerbetrug durch Manipulation von elektronischen Kassensystemen vorzugehen. Anlass sind Feststellungen der Finanzbehörden, dass durch Manipulationen der Software Aufzeichnungen von Kassen und auch im Warenwirtschaftssystem nicht ordnungsgemäß sind und Umsätze an den Kassen vorbei getätigt werden. Der Steuerschaden, der dem Staat dadurch entsteht, wird durch die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz auf 5 bis 10 Milliarden Euro geschätzt. Steuerbetrug schädigt nicht nur den Staatshaushalt, sondern geht zu Lasten der vielen steuerehrlichen Unternehmen und führt zu Wettbewerbsverzerrungen.

Die Finanzverwaltung von Bund und Ländern erörtert vor diesem Hintergrund, verstärkt gegen Manipulationen von Kassensystemen vorzugehen. Zu den Maßnahmen, die geprüft werden, zählen die Vorgabe von technischen Standards, speziell die INtegrierte SIcherheitslösung für messwertarbeitende KAssensysteme (INSIKA), Verschärfungen bei den Sanktionen und Haftungs-vorschriften sowie die Einführung einer unangekündigten Kassennachschau. Hinzu kommt die weitere Diskussion um die Erschwerung von Zahlungen durch die Reduzierung von Banknoten und die Ausweitung von Sorgfaltpflichten durch eine Herabsetzung der Grenze von 15.000 auf 5.000 Euro, ab der gewerbliche Güterhändler bei der Annahme von Bargeld ihre Kunden identifizieren und die Angaben aufzeichnen und aufbewahren müssen.

Die Thematik der Eindämmung von Manipulationen von Kassensystemen und Bargeschäften hat auch für den Großhandel Relevanz. Auch wenn die im Großhandel gehandelten Waren und deren Mengen vielfach nicht über Kassengeschäfte, sondern per Rechnung abgerechnet werden, so gibt es jedoch zahlreiche Zweige, in denen Kassen zum Einsatz kommen. Dies ist umso mehr gegeben je kleinteiliger die Umsätze und je mehr die Waren für den Endverbraucher, aber auch Handwerker oder Gastronomen bestimmt sind. Dabei kommen insbesondere moderne PC-Kassensysteme zum Einsatz, die nicht nur zur Abrechnung der Umsätze, sondern gleichzeitig auch der Steuerung der Beschaffung über die Warenwirtschaftssysteme dienen.

Der BGA teilt die Einschätzung, dass Steuerbetrug und Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der steuerehrlichen Unternehmen nicht akzeptiert werden können. Maßnahmen zur Eindämmung von Steuerbetrug durch Kassensmanipulationen und Bargeschäfte müssen aber verhältnismäßig sein. Der BGA befürchtet, dass mit aktuell diskutierten Maßnahmen über das Ziel hinaus geschossen wird. Geplante Maßnahmen für die Eindämmung von Betrug müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen und dürfen die wirtschaftlichen Abläufe nicht behindern. Insbesondere droht das Ziel des Bürokratieabbaus mit den neuen Maßnahmen ausgehebelt zu werden. So schätzt die Bundesregierung allein den Umsetzungsaufwand auf 1,6 Milliarden Euro und den jährlichen Erfüllungsaufwand auf 250 Millionen Euro, ohne dass der überwiegende Teil der betroffenen Unternehmen davon einen Nutzen haben oder eine Kompensation erhalten. Im Gegenteil ist sogar zu befürchten, dass einzelne Wirtschaftszweige unter Generalverdacht geraten.

Vor diesem Hintergrund tritt der BGA dafür ein, dass mit Blick auf den ohnehin bereits bestehenden bürokratischen Aufwand, keine neuen Belastungen insbesondere bei technischen Sicherheitsvorschriften geschaffen werden. Auch ist bei der Umsetzung der Maßnahmen das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu berücksichtigen. Die geplanten Maßnahmen müssen einfach und kosten-

Eindämmung von Steuerbetrug durch Kassenmanipulationen und bei Bargeschäften

mäßig vertretbar sein, auch für die steuerehrlichen Unternehmen eine höhere Rechtssicherheit bieten und Erschwernisse im Betriebsablauf vermeiden. Insbesondere sollten die Hersteller von Kassen stärker in die Verantwortung für entstandene Steuerschäden genommen werden.

- **Technologieoffenheit bei EDV-Kassensystemen wahren**

Der BGA begrüßt, dass eine Kassenführungspflicht ebenso wenig vorgehen werden soll wie eine Kassenbelegerteilungs-/entgegennahmepflicht. Positiv ist weiterhin, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen auf Registrierkassen und elektronische Kassensysteme begrenzt werden soll. Die Umstellung auf manipulationssichere Kassen ist für die Unternehmen mit erheblichem Aufwand verbunden. So haben Unternehmen bereits im Großhandel in den vergangenen Jahren in neue, hochmoderne Kassensysteme investiert. Eine Verpflichtung zur Neueinführung neuer Kassen ohne Unterscheidung, ob und ggf. welche individuellen Maßnahmen die Unternehmen bereits getroffen haben, lehnt der BGA ab.

Technische Vorgaben müssen zielgenau für die relevanten Kassen bzw. die Software erfolgen und Vorgaben auf diese beschränkt bleiben. Können Unternehmen auf andere Weise als durch den Einsatz technischer Manipulationssicherungsmaßnahmen formell und materiell ordnungsgemäße Kassen nachweisen, müssen diese von zusätzlichen Anforderungen freigestellt werden. Erleichterungen nach § 148 der Abgabenordnung bieten einen Ansatz, allerdings muss die Regelung praxisgerecht anwendbar sein. Die Regelung, nach der Finanzbehörden für einzelne Fälle oder für bestimmte Gruppen von Fällen Erleichterungen bewilligen können, wenn die Einhaltung der durch die Steuergesetze begründeten Buchführungs-, Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten Härten mit sich bringt und die Besteuerung durch die Erleichterungen nicht beeinträchtigt wird, muss gerade auch für Unternehmen in Anspruch genommen werden können, die in den vergangenen Jahren in moderne elektronische Kassensysteme investiert haben. Nicht betrugsanfällige Unternehmen, die in den vergangenen Jahren neue Kassensysteme angeschafft haben, mit weiteren Anforderungen zu belasten, wäre fiskalisch verfehlt.

- **Sanktionen und Haftungsregelungen vertretbar ausgestalten**

Sanktionen und Haftungsvorschriften müssen vertretbar ausgestaltet werden und dürfen von steuerehrlichen Unternehmen nicht als Bedrohung verstanden werden. Manipulationen an Kassen sind nach richterlicher Feststellung auch auf die Zurverfügungstellung von Manipulationssoftware durch Kassenhersteller zurückzuführen. Erst die Installation und Anwendung von Manipulationssoftware ermöglicht bei elektronischen Kassensystemen Manipulationen. Wer die Voraussetzung des ehrbaren Kaufmanns durch die Entwicklung, Herstellung und Lieferung von Manipulationssoftware unterstützt, muss daher mit spürbaren Sanktionen und Haftungsvorschriften rechnen. Der BGA tritt dafür ein, Kassenhersteller und Softwarehersteller verstärkt staatlichen Kontrollen zu unterziehen oder diesen ein erhöhtes Qualitäts- und Kontrollmanagement aufzuerlegen.

- **Verlängerung der Nichtbeanstandungsregelung von Kassen**

Für den BGA bedeutet Verhältnismäßigkeit und Technologieoffenheit, dass Kasseninvestitionen, die im Vertrauen auf die derzeitige Rechtslage getätigt wurden, geschützt werden müssen. Vorhandene Kassen sollen daher für einen Übergangszeitraum weiterbenutzt werden dürfen, insbesondere

Eindämmung von Steuerbetrug durch Kassenmanipulationen und bei Bargeschäften

wenn diese erst angeschafft wurden. Die zeitliche Länge sollte sich an den AfA-Tabellen für Kassen orientieren.

- **Anreiz zur Modernisierung von Kassen für KMU setzen**

Angesichts des geschätzten erheblichen Aufwands und des erwarteten erheblichen Steuermehraufkommens durch die Maßnahmen zur Eindämmung von Manipulationen ist es angemessen und mittelstandfreundlich wenn kleine und mittlere Unternehmen für die Neuanschaffung einen finanziellen Ausgleich in Form eines Zuschusses erhalten oder eine erhöhte Abschreibung in Anspruch nehmen können. Werden hochmoderne Kassensysteme angeschafft, sollten diese generell wie EDV – über einen Zeitraum von 3 Jahren ab dem Jahr der Anschaffung – abgeschrieben werden können, wenn Manipulationssicherheit durch technische Maßnahmen oder interne Kontrollmechanismen gewährleistet ist.

- **Kassennachschau vertretbar umsetzen**

Eine Kassennachschau, bei der unangekündigt während der Geschäftszeiten in den Verkaufsräumen Kassen kontrolliert werden, darf nur nach klaren Regelungen erfolgen. Unberechtigte Prüfungen gilt es mit Blick auf Behinderungen des Geschäftsablaufes und eines möglichen Imageschaden zu vermeiden.

- **Keine Absenkung der Grenze für verschärfte Datenerhebung**

Der BGA plädiert dafür, von Einschränkungen der Bargeldversorgung Abstand zu nehmen. Er hält dies für keinen geeigneten Weg zu Eindämmung von Steuerbetrug. Die mit Einführung des Euro etablierten Banknoten haben sich aus Sicht des BGA bewährt und sind als gesetzliche Zahlungsmittel bei Bargeschäften weitgehend akzeptiert. Die Reduzierung von Banknotenarten hält der BGA für ebenso wenig zielführend, Zahlungsströme zu überwachen, wie die Herabsetzung der Grenze im Geldwäschegesetz von 15.000 Euro auf 5.000 Euro, ab der Händler bei der Annahme von Bargeld ihre Kunden identifizieren, Angaben aufzeichnen und aufbewahren müssen sowie gegebenenfalls noch zusätzlich Meldepflichten gegenüber Behörden zu erfüllen haben. Diese Maßnahmen sind aus Sicht des BGA ungeeignet, weil sich dadurch die Zahlungen nur auf andere Banknoten verteilen und der Aufwand für Unternehmen zur Erfassung von Daten bei Bargeschäften unverhältnismäßig ausgeweitet wird. Eine Herabsetzung bedeutet, dass Unternehmen mehr Daten über ihre Kunden erheben müssen.

Fazit: Aus Sicht des BGA sind Kassenmanipulationen kein allgemeines Phänomen, sondern ein Verstoß gegen die Grundsätze des ehrlichen Kaufmanns. Der BGA unterstützt daher die gezielte Eindämmung von Kassenbetrug durch Manipulationen. Dazu bedarf es auf Grundlage von Risikoanalysen gezielter und wirksamer Maßnahmen. Das bestehende Instrumentarium kann durch eine Kombination aus umfangreicheren Kontrollbefugnissen bei Herstellern und risikobehafteten Unternehmen durch Maßnahmen wie eine Kassennachschau, verschärfte Sanktionen und Haftungen bei Manipulationen der Kassen ergänzt werden. Sollten Gesetzgeber und Finanzverwaltung jedoch an ihrem Ziel der Implementierung von Manipulationsschutzmechanismen in Kassensystemen festhalten, sollte eine freiwillige Einführung durch die Unternehmen auf Grundlage von technologieoffenen Lösungen bevorzugt werden. Bei der Ausgestaltung ist darauf zu achten, dass die Maßnahmen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten und nicht über das Ziel hinausschießen. Denn zu beachten gilt es auch, dass Kassenbetrug durch Umsätze an der Kasse

Eindämmung von Steuerbetrug durch Kassenmanipulationen und bei Bargeschäften

vorbei auch durch elektronische Manipulationsschutzsysteme nicht verhindert werden kann.