Übersicht: Forderungen verschiedener Interessengruppen in Bezug auf den Referentenentwurf des BMF vom 18.3.2016

Stand: 7. Juni 2016

Im Folgenden sind – soweit sie aus der aktuellen und aus früheren Diskussionen bekannt sind – in neutraler Form die wesentlichen Forderungen aller Beteiligten zum Referentenentwurf mit Begründung, dem aktuellen Stand und den potenziellen Auswirkungen auf den Gesetzestext zusammengestellt.

Hinweis: Daher entsprechen nicht alle der hier genannten Forderungen dem Standpunkt des DFKA. Die Punkte 2.4 und 2.7 sind aus Sicht des DFKA nicht sinnvoll. Die Punkte 1.7, 2.1, 2.2 und 2.6 liegen vor allem im Interesse der Vollzugsbehörden, so dass der DFKA hier eine neutrale Position einnimmt.

Vorbemerkung: Der Entwurf der technischen Verordnung bedarf aus Sicht des DFKA noch einer erheblichen Überarbeitung. Bevor jedoch der gesetzliche Rahmen nicht sauber definiert ist, ist eine Beschäftigung mit den Details der Verordnung nicht sinnvoll.

1. Technische und inhaltliche Anforderungen

1.1. Verwendbarkeit von Smartcards	
Forderung	Smartcards sollen als Sicherheitsmodul verwendbar sein (andere Ansätze sollen selbstverständlich erlaubt sein, sofern sie nicht weniger sicher sind)
Grund	Heute und für die absehbare Zukunft sind Smartcards die sinnvollste Basis für ein hochsicheres und preiswertes Sicherheitsmodul. Hardwaresicherheitsmodule (HSMs), die für bestimmte Anwendergruppen eine sinnvolle Alternative sein können, werden – da es ebenfalls Signaturerstellungseinheiten mit erweiterbaren Funktionen sind – durch diesen Ansatz nicht ausgeschlossen
Interessengruppen	Anwender von Registrierkassen, Anbieter von Registrierkassen
Aktueller Stand	Da die Forderung nach einer Zeitquelle im Sicherheitsmodul fallengelassen wurde, sind Smartcards verwendbar (dies wurde in den Fachgesprächen am 25.05.2016 ausdrücklich bestätigt)
Auswirkungen	Siehe 1.2

1.2. Keine besondere Zeitquelle	
Forderung	Auf die Anforderung einer manipulationssicheren Zeitquelle soll verzichtet werden

Deutscher Fachverband für Kassen- und Abrechbungssystemtechnik im bargeld- und bargeldlosen Zahlungsverkehr e.V.
Pettenkoferstr. 16-18, 10247 Berlin
Tel. +48(0)30 42809620
Fax +48(0)30 42809651
Homepage: www.dfka.net
Email: info@dfka.net
Vorstand:
Roland F. Ketel
Udo Stanislaus
Amtsgericht: Berlin-Charlottenburg
Registernummer: VR32036B
St.-Nr.: 27/663/62692
Usr.-ID: DE287499449
VR-Bank Altenburger Land eG
IBAN: DE21 8306 5408 0004 7710 01
BIC GENODEF1SLR

1.2. Keine besondere Zeitquelle	
Grund	Eine wirklich manipulationssichere Zeitquelle ist sehr aufwändig (bedingt entweder ein komplexes Sicherheitsmodul oder eine permanente Serververbindung). Zwar ließe sich damit ein ganz bestimmter Angriff (verzögerte Übertragung an Sicherheitsmodul) erschweren, alle anderen durch den Wegfall einer Belegpflicht entstehenden Probleme werden damit jedoch nicht gelöst
Interessengruppen	Anwender von Registrierkassen, Anbieter von Registrierkassen
Aktueller Stand	In den Fachgesprächen am 25.05.2016 wurde eine Zeitquelle im Sicherheitsmodul nicht mehr gefordert. In der Diskussion wurde aber noch keine schlüssiges Gesamtkonzept für die Verwaltung der Uhrzeiten vorgestellt
Auswirkungen	Die Anforderungen bzgl. der Zeitquelle sind nicht im Gesetzentwurf, sondern im Verordnungsentwurf verankert

1.3. Zulassung von INSIKA	
Forderung	Das INSIKA-Verfahren in der aktuellen Form (allerdings mit längeren kryptografischen Schlüsseln gemäß BSI-Anforderung) soll als ein mögliches Verfahren zugelassen werden (also zertifizierbar sein)
Grund	Weiternutzung der Investitionen, des Know-Hows, der Praxiserfahrungen, der bereits angepassten Produkte
Interessengruppen	Anwender von Registrierkassen, Anbieter von Registrierkassen, Potenzielle Anbieter von INSIKA-Technik (z.B. Bundesdruckerei), Steuervollzugsbehörden (siehe auch unter 2.6)
Aktueller Stand	Mit den Punkten zu Ziffern 1.1 und 1.2 und sind bereits einige Hindernisse ausgeräumt, die Punkte zu Ziffern 1.4 und 1.6 sind noch zu klären. Der technische Teil des INISKA-Verfahrens ist zwar auch ohne Belegpflicht nutzbar, was jedoch – wie unter 2.1 aufgezeigt – zu erheblichen Problemen bei Kassennachschauen führt
Auswirkungen	Bereinigung der vorgenannten Punkte, weitreichend Anpassungen im Begründungsteil

1.4. Keine Erfassung des Vorgangsbeginns	
Forderung	Nur einmalige Erfassung eines Geschäftsvorfalls, nämlich bei dessen Abschluss

1.4. Keine Erfassung des Vorgangsbeginns	
Grund	Ein fachlicher Grund für die Erfassung des Vorgangsbeginns ist weder bekannt noch erkennbar; es scheint sich damit eine Hoffnung auf eine erleichterte Manipulationserkennung zu verbinden. Die Umsetzung kann sehr komplex werden (überlappende Vorgänge, Übertragung von Vorgängen zwischen mehreren Kassenplätzen). Die saubere Definition eines Vorgangs ist schwierig. Vor allem aber handelt es sich um eine Bauartanforderung an Kassen, die eigentlich eine Kassenzertifizierung erforderlich machen würde
Interessengruppen	Anwender von Registrierkassen, Anbieter von Registrierkassen
Aktueller Stand	Forderung wurde auch in den Fachgesprächen am 25.05.2016 aufrecht erhalten
Auswirkungen	Die Anforderung ist nicht im Gesetzentwurf, sondern im Verordnungsentwurf verankert. Im Gesetzentwurf ist sie in der Begründung einmal erwähnt

1.5. Klare Definition aufzuzeichnender Inhalte	
Forderung	Die für einen Geschäftsvorfall aufzuzeichnenden Inhalte müssen sauber definiert und für alle denkbaren Typen von Registrierkassen geeignet sein
Grund	Nur so ist eine Implementierung in allen Systemen und eine sinnvolle Prüfung möglich
Interessengruppen	Anwender von Registrierkassen, Anbieter von Registrierkassen, Steuervollzugsbehörden
Aktueller Stand	Der Entwurf der Verordnung enthält in §2 eine rudimentäre Definition, die in dieser Form nicht geeignet ist
Auswirkungen	Auswirkungen nur auf die Verordnung

1.6. Verzicht auf oder Präzisierung der Aufzeichnung sonstiger Vorgänge	
Forderung	Ein sinnvolles Verfahren sollte so aufgebaut sein, dass nur Geschäftsvorfälle aufzuzeichnen sind. Wenn andere Vorgänge trotzdem aufzeichnungspflichtig sein sollen, müssen diese eindeutig beschrieben sein
Grund	Ohne eine saubere Definition der aufzuzeichnenden Daten wird es weiterhin keine Rechtssicherheit geben. Wie heute könnte in einer Betriebsprüfung rückwirkend und individuell die formelle Nichtordnungsmäßigkeit festgestellt werden. Nur mit einer Standardisierung alle Daten und speziell der „sonstigen Vorgänge" ist eine praktische Prüfbarkeit zu erreichen

1.6. Verzicht auf oder Präzisierung der Aufzeichnung sonstiger Vorgänge	
Interessen-gruppen	Anwender von Registrierkassen, Anbieter von Registrierkassen
Aktueller Stand	Bisher ist eine saubere Definition nicht vorgesehen, laut BMF könne man sich aber ggf. eine abschließende Aufzählung der „sonstigen Vorgänge" vorstellen
Auswirkungen	Auswirkungen auf Referentenentwurf: Die exakte Definition wird eher in der Verordnung erfolgen

1.7. Einheitlicher Prüfmechanismus	
Forderung	Ein einziges oder nur sehr wenige verschiedene Prüfverfahren. Diese müssen unter Hoheit der Verwaltung liegen (die Prüfsoftware muss also unter Kontrolle der Finanzverwaltung stehen)
Grund	Nur so sind Prüfungen mit vertretbarem Aufwand möglich (Rechner der Prüfer müssen mit passender Software versehen und Prüfer müssen geschult werden) und nur so sind die Prüfergebnisse auch vertrauenswürdig. Der Verstoß gegen diese Prinzipien war einer der Gründe für das praktische Scheitern der Signatur für elektronische Rechnungen nach §14 Abs. 3 UStG (hier gab es keine Standardisierung und die Prüfer verfügten über keine eigene Prüfsoftware)
Interessen-gruppen	Steuervollzugsbehörden
Aktueller Stand	Bisher nicht diskutiert
Auswirkungen	Gesetz muss Rechtgrundlage für eine Standardisierung der zu liefernden Daten schaffen, die Verordnung regelt die Details, also die genauen Datenformate und -inhalte

1.8. Schätzungsgrundlage auch bei Datenverlusten	
Forderung	Auch wenn Grundaufzeichnungen (also vor allem Einzelverkaufsdaten der Kassen) ganz oder teilweise fehlen, soll es zumindest Gesamtumsatzdaten geben
Grund	Bei Datenverlusten (ob durch technische Fehler oder durch bewusste Löschung) liegt zwar ein eindeutiger Grund für Schätzung vor, eine Schätzungsgrundlage fehlt jedoch. Nur wenn das Sicherungsverfahren auch bei Datenverlusten grundlegende Umsatzwerte liefert, ist eine sachgerechte Schätzung möglich. Genau aus diesem Grund sind auf Basis einer Forderung der „Bundesarbeitsgruppe Registrierkassen" spezielle Mechanismen (Summenspeicher, Tagesabschlüsse) in das INSIKA-Verfahren aufgenommen worden.

1.8. Schätzungsgrundlage auch bei Datenverlusten	
Interessen-gruppen	Steuervollzugsbehörden, Anwender von Registrierkassen (wenn nach einem Datenverlust durch technische Fehler eine willkürliche Schätzung verhindert wird)
Aktueller Stand	Bisher nicht diskutiert
Auswirkungen	Die grundsätzliche Anforderung sollte im Gesetz verankert sein (im Referentenentwurf 2008 war das so – siehe Anlage Seite 10, §146a AO-E), Details regelt die technische Verordnung

2. Regulatorischer Rahmen

2.1. Belegpflicht/Sicherheitsmerkmal	
Forderung	Es muss eine generelle Belegpflicht geben. Wenn die Kontrollfähigkeit gewährleistet ist, können auch elektronische Belege genutzt werden. Belege müssen ein leicht prüfbares Sicherheitsmerkmal beinhalten. Offen ist dabei, ob Prüfung durch jeden Bürger oder nur durch Amtsträger ermöglicht werden soll (technisch machbar ist beides)
Grund	Nur so sind einfache, schnelle und preiswerte Kassennachschauen per Beobachtung und Belegprüfung möglich. Sonst sind stets ein Testkauf und ein sich anschließender Datenzugriff erforderlich
Interessen-gruppen	Steuervollzugsbehörden, Anwender von Registrierkassen (sobald sie von einer Kassennachschau betroffen sind)
Aktueller Stand	Eine Belegpflicht wird vom BMF weiterhin abgelehnt
Auswirkungen	Verankerung der Belegpflicht und der generellen Anforderung der Sicherheitsmerkmals in der Abgabenordnung

2.2. Zentrale Erfassung der Sicherheitsmodule	
Forderung	Es muss ein zentrales, von Prüfern nutzbares Verzeichnis aller ausgegebenen Sicherheitsmodule geben
Grund	Nur so kann während einer Betriebsprüfung zuverlässig festgestellt werden, ob die Daten aller genutzten Kassen bzw. Sicherheitsmodule vorgelegt wurden
Interessen-gruppen	Steuervollzugsbehörden
Aktueller Stand	Wird vom BMF abgelehnt
Auswirkungen	Rechtsgrundlage müsste in der Abgabenordnung geschaffen werden, vermutlich per Verordnungsermächtigung

2.3. Kassenpflicht	
Forderung	Pflicht zum Einsatz von Registrierkassen bei Überschreiten bestimmter Bagatellgrenzen für Barumsätze
Grund	Verhinderung der „Flucht in die offene Ladenkasse"
Interessen-gruppen	Steuervollzugsbehörden, Anbieter von Registrierkassen
Aktueller Stand	Wird vom BMF abgelehnt
Auswirkungen	Kassenpflicht müsste in der Abgabenordnung verankert werden

2.4. Lange Übergangsfristen	
Forderung	Möglichst lange Übergangsfristen und Bestandsschutz für Systeme, die dem BMF-Schreiben vom 26.11.2010 entsprechen
Grund	Minimierung der Investitionen für Umstellung
Interessen-gruppen	Anwender von Registrierkassen
Aktueller Stand	Keine konkreten Aussagen, Bestandsschutz wurde nicht ausgeschlossen
Auswirkungen	Termin für Inkrafttreten, ggf. Bestandsschutzregelung

2.5. Kurze Übergangsfristen	
Forderung	Möglichst kurze Übergangsfristen
Grund	Schnellstmögliche Verhinderung von Manipulationen, Schaffung eines fairen Wettbewerbs, möglichst schnelle Erleichterung und Vereinheitlichung von Prüfungen, Planbarkeit der Umstellung, Vermeidung von Investitionszurückhaltung aufgrund von Unsicherheit
Interessen-gruppen	Steuervollzugsbehörden, Anwender von Registrierkassen, die im Wettbewerb mit nicht-steuerehrlichen Unternehmen stehen, Anbieter von Registrierkassen
Aktueller Stand	Z.Zt. offenbar Inkrafttreten zum 1.1.2020 vorgesehen
Auswirkungen	Termin für Inkrafttreten, ggf. Bestandsschutzregelung

2.6. Koordination Taxameter und Registrierkassen (sowie ggf. weiterer Anwendungsfälle)	
Forderung	Zulassung INSIKA (siehe 1.3)

2.6. Koordination Taxameter und Registrierkassen (sowie ggf. weiterer Anwendungsfälle)	
Grund	INSIKA ist bei Taxametern im Einsatz und die Bundesregierung hält – nach wie vor – an ihren Planungen fest, den „Fiskaltaxameter" bis Endes des Jahres 2016 einzuführen. Mangels alternativer Konzepte ist das ohne Einsatz des INSIKA-Verfahrens (bei Taxis in Hamburg, Berlin, Köln und Düsseldorf erfolgreich getestet) nicht denkbar. Überdies ist das INSIKA-Verfahren vom Grundsatz her auch bei allen anderen „kassenähnlichen" Geräten einsetzbar (z.B. Geldspielgeräte, Verkaufsautomaten, Waagen mit Registrierfunktion etc.). Um den Aufwand in der Verwaltung um Rahmen zu halten, muss die Anzahl verschiedener Verfahren minimiert werden.
Interessengruppen	Steuervollzugsbehörden, Zoll (FKS z.B. bei Taxis und im Gastronomiebereich), Gewerbeaufsicht (z.B. bei Geldspielgeräten und Verkaufsautomaten)
Aktueller Stand	Im Referentenentwurf nicht geregelt, Fiskaltaxameter geplant für 2017
Auswirkungen	Siehe 1.3

2.7. Ausnahmeregelungen für bestimmte Unternehmen	
Forderung	Für einzelne Unternehmen, bei denen kein großes Risiko der Umsatzverkürzung gesehen wird (insbesondere große Einzelhandelsketten), soll es Ausnahmeregelungen geben
Grund	Kostenreduktion für die betreffenden Unternehmen
Interessengruppen	Einzelne Anwender von Registrierkassen
Aktueller Stand	Grundsätzliche Möglichkeit wurde vom BMF in den Fachgesprächen am 25.05.2016 mit Verweis auf §148 AO in Aussicht gestellt
Auswirkungen	Vermutlich durch §148 AO abgedeckt

3. Zertifizierung

3.1. Keine Kassenzertifizierung	
Forderung	Es soll keine Zertifizierung der Registrierkassen geben
Grund	Hoher Aufwand (Zeit und Kosten), Behinderung von Weiterentwicklungen
Interessengruppen	Anwender von Registrierkassen, Anbieter von Registrierkassen
Aktueller Stand	Lt. Aussagen BMF und BSI in den Fachgesprächen am 25.05.2016 soll es keine Kassenzertifizierung geben

3.1. Keine Kassenzertifizierung	
Auswirkungen	Unmissverständliche Formulierung von §146a Abs. 2 AO-E, Klarstellung im Begründungsteil

3.2. Keine Zertifizierung von Speichermedium und Schnittstelle	
Forderung	Nur das Sicherheitsmodul soll zertifiziert werden, nicht das Speichermedium und die Schnittstelle
Grund	Reduzierung des Aufwandes und der Komplexität durch eine zentrale, möglichst einfache Sicherheitskomponente
Interessengruppen	Anwender von Registrierkassen, Anbieter von Registrierkassen
Aktueller Stand	Ist lt. Aussagen in den Fachgesprächen am 25.05.2016 offenbar so vorgesehen, genaue Regelungen für Speichermedium und Schnittstelle sind jedoch noch offen
Auswirkungen	Anpassung §146a Abs. 2 AO-E, Präzisierung aller Formulierungen bzgl. Zertifizierung, Sicherheitseinrichtung und Sicherheitsmodul im gesamten Entwurf

Deutscher Fachverband für Kassen- und Abrechbungssystemtechnik im bargeld- und bargeldlosen Zahlungsverkehr e.V.
Pettenkoferstr. 16-18, 10247 Berlin

Tel. +48(0)30 42809620
Fax +48(0)30 42809651
Homepage: www.dfka.net
Email: info@dfka.net

Vorstand:
Roland F. Ketel
Udo Stanislaus

Amtsgericht: Berlin-Charlottenburg
Registernummer: VR32036B
St.-Nr.: 27/663/62692
Usr.-ID: DE287499449

VR-Bank Altenburger Land eG
IBAN: DE21 8306 5408 0004 7710 01
BIC GENODEF1SLR