

STATEMENT DES DFKA e.V.

Wettbewerbsverzerrungen durch manipulierbare Registrierkassen

DFKA

Der Deutsche Fachverband für Kassen- und Abrechnungssystemtechnik im bargeld- und bargeldlosen Zahlungsverkehr (DFKA) e.V. wurde 2012 gegründet, um die Interessen von Herstellern, Fachhändlern, Softwarehäusern, Dienstleistern aus der Branche der Kassen und Abrechnungssysteme zu vertreten. Substanzieller Anlass war die sehr unbefriedigende Situation bezüglich der steuerlichen Anforderungen für Registrierkassen.

Manipulationen an Registrierkassen

In modernen, elektronischen Registrierkassen ist es möglich, die aufgezeichneten Daten spurlos zu verändern. Aus Sicht des DFKA e.V. hat sich die Situation seit dem entsprechenden Hinweis des Bundesrechnungshofes im Jahr 2003 nicht verbessert, sondern stetig weiter verschärft. Durch leistungsfähigere Manipulationswerkzeuge ist die Erkennung inzwischen noch schwieriger geworden.

Wettbewerbsverzerrungen

Steuer- und Abgabenverkürzung in bargeldintensiven Betrieben - die nicht nur, aber sehr häufig mit Hilfe von Manipulationen an Registrierkassen stattfindet - führt zu Wettbewerbsverzerrungen in den entsprechenden Branchen. Als ein bekanntes Beispiel sei die Gastronomie genannt, bei der die Zahlung hoher Schwarzlöhne aus den hinterzogenen Einkommen-, Umsatz- und Gewerbesteuerbeträgen an der Tagesordnung ist. Steuerehrliche Unternehmen haben hier Nachteile bei der Personalsuche, erheblich höhere Kosten und damit handfeste Wettbewerbsnachteile.

Nicht alle Branchen sind im gleichen Umfang betroffen. Aufgedeckte Fälle betreffen, neben der Gastronomie, schwerpunktmäßig die Friseur-, Taxi- und Mietwagenbranche sowie Apotheken. Auch bei Fakturierungssoftware, z.B. für das Handwerk sowie bei Geldspielgeräten, sind Manipulationen bekannt geworden. Das Problem zu quantifizieren, zu bewerten oder gar im Alleingang zu bekämpfen ist allerdings keine Aufgabe, die von der Registrierkassenbranche gelöst werden kann.

Des Weiteren führt diese Nachfrage nach manipulierbaren Systemen zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Anbietern für Registrierkassen. Verschärft wird dies dadurch, dass es bei bestimmten technischen Lösungsansätzen („offene Systeme“ z.B. auf Windows- oder Linux-Basis) für Hersteller sehr leicht möglich ist, Manipulationen bewusst zuzulassen, ohne dass diese – auch für sachverständige Dritte – erkennbar sind. Die im BMF-Schreiben vom 26.11.2010 („Aufbewahrung digitaler Unterlagen bei Bargeschäften“) geforderte Einzelaufzeichnungspflicht hat das nicht grundlegend zu ändern vermocht, sondern eher zu einer Weiterentwicklung der Manipulationsverfahren geführt. Hier liegen dem DFKA e.V. nach fast fünf Jahren ausreichende Erfahrungen vor, um dies beurteilen zu können.

Auch die, im BMF-Schreiben vom 26.11.2010 festgelegte, Übergangsregelung hat erhebliche Wettbewerbsverzerrungen verursacht. Hier wurde nämlich verlangt, dass auf Einzelaufzeichnung nachrüstbare Systeme unverzüglich umgestellt werden müssen. Einige Hersteller haben jedoch erklärt, dass ihre Systeme – auch Neugeräte – nicht nachrüstbar seien. Das wiederum erleichtert Manipulationen und wurde und wird erfolgreich als Verkaufsargument eingesetzt.

Hoher Bürokratieaufwand / Generalverdacht

Die aktuellen, allgemein gehaltenen Anforderungen des BMF bedeuten für alle Beteiligten (Systemherstellern, Dienstleistern, Fachhändlern, Anwendern, Steuerberatern, Betriebsprüfern und Finanzgerichten) einen sehr hohen Arbeitsaufwand. Derzeit gibt es für Steuerpflichtige keinerlei Sicherheit, dass die Anforderungen an die erworbene Kasse von dieser auch erfüllt werden. Die Bewertung erfolgt im Einzelfall und rückwirkend. Die Finanzverwaltungen sind nicht annähernd in der Lage, sich auf die Vielzahl unterschiedlicher Systeme und Sicherheitsmechanismen einzustellen. Manipulierte Daten werden oft nicht erkannt, aber einwandfreie Aufzeichnungen dagegen häufig nicht akzeptiert.

Verschärft wird die Situation dadurch, dass vom Steuerpflichtigen ein Nachweis über die Unveränderbarkeit seiner Aufzeichnungen verlangt wird - angesichts der aktuellen Rechtslage kann dieser aber grundsätzlich nicht erbracht werden. Bestehende Sicherheitsmechanismen können, ohne aufwändige Einzelfallprüfung, nicht anerkannt werden - diese notwendigen Prüfungen können aber derzeit von den Finanzbehörden nicht realisiert werden. Praktisch führt das bei immer mehr Betriebsprüfungen zu einem Generalverdacht.

Teilweise hat das massive Konsequenzen, wie z.B. Verwerfen der Buchführung wegen formeller Mängel und anschließende Schätzung. Auch wenn hier die Steuerpflichtigen die Hauptlast tragen, solche Prüfungsfälle wirken sich auf den Ruf und damit die Absatzchancen, der oft eher zufällig betroffenen Registrierkassenlieferanten, aus.

Lösungsweg

Die einzige sinnvolle Lösung aus Sicht des DFKA e.V. ist die verpflichtende Einführung einer technischen Manipulationssicherung für Registrierkassen und vergleichbare Systeme. Folgende konkrete Anforderungen sind dabei aus unserer Sicht zu stellen:

- Klare und konkrete Regeln für die zentralen Elemente des Verfahrens
- Minimaler Eingriff in die betroffenen Systeme (also Registrierkassen, Taxameter usw.)
- Minimale Behinderung von Innovationen und Weiterentwicklungen
- Beweiskraft des Verfahrens für Finanzverwaltung und Steuerpflichtige
- Höchstmögliches Sicherheitsniveau
- Belastbare Prüfung der Sicherheit durch vertrauenswürdige Stelle
- Konsistenter Aufbau des Verfahrens und über längere Zeiträume stabile Vorschriften
- Festlegung eines Minimalumfangs für die aufzuzeichnenden Daten
- Einheitlicher Stichtag für die Umstellung des jeweiligen Systems auf den abgesicherten Betrieb

Diese Punkte dienen zur Minimierung der Kosten sowie der Schaffung eines fairen Wettbewerbs und der Rechtssicherheit für alle Beteiligten.

Die Forderung nach einer minimalen Behinderung von Innovationen bedeutet nicht, dass die technische Ausführung des zentralen Sicherheitsmechanismus offen bleiben soll. Im Gegenteil, es soll hier ein klar definiertes System mit nachgewiesener Sicherheit geben. Wesentlich ist dabei vor allem, dass die Nutzung der Manipulationssicherung keine unnötigen technischen Einschränkungen mit sich bringt, wie es bei praktisch allen bekannten konventionellen „Fiskalsystemen“ der Fall ist.

Der DFKA e.V. hält das von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt zusammen mit Unternehmen der Registrierkassenbranche entwickelte und vom BMWi geförderte INSIKA-Verfahren für die derzeit optimale Lösung, insbesondere aus folgenden Gründen:

- Sehr einfache Grundstruktur, die direkt auf den bereits bestehenden Aufzeichnungspflichten nach der Abgabenordnung aufsetzt
- Einsatz hochsicherer Standardverfahren (digitale Signaturen, Smartcards)
- Keine teure und innovationshemmende Zertifizierung für Registrierkassen (bzw. kassenähnliche Systeme) erforderlich
- Beseitigung von Unsicherheiten durch verbindliche Festlegung von Mindeststandards für aufzuzeichnende Daten ohne dabei Einschränkungen für herstellerspezifische Erweiterungen vorgeben zu müssen

- Maximale technischen Freiheiten für die abzusichernden Systeme - alle momentan bekannten und denkbaren Registrierkassenlösungen können abgesichert werden
- Mit Abstand preiswerteste von allen bekannten Sicherheitslösungen (konventionelle Fiskalkassen, Black-Box-Lösungen, Online-Verfahren usw.), praktisch keine laufenden Kosten
- Verfahren ist ausgereift und praxiserprobt

Sinnvolle Alternativen sind dem DFKA e.V. nicht bekannt. Alle anderen international eingesetzten Sicherheitsverfahren sind weniger sicher, teurer und/oder innovationshemmender als das INSIKA-Verfahren.

Sofern andere, gleichwertige Verfahren zur Verfügung stehen, gibt es aus Sicht des DFKA e.V. keine Einwände gegen deren Einsatz. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass verschiedene parallel eingesetzte Verfahren zu einem erhöhten Aufwand für alle Beteiligten führen würde. Bei verschiedenen Verfahren muss die Finanzverwaltung parallel auch verschiedene Prüfmechanismen anwenden, das Zulassungsverfahren der Sicherheitseinrichtungen und der Betrieb eines zentralen Verzeichnisses aller abgesicherten Registrierkassen werden aufwändiger.

Wie es auf dem mit dem BMF-Schreiben vom 26.11.2010 eingeschlagenen Weg noch zu einer Problemlösung kommen könnte, ist für uns zurzeit nicht erkennbar.

Eine Registrierkassenpflicht (wie z.B. jetzt in Österreich beschlossen) wäre eine folgerichtige Ergänzung zur technischen Sicherheitslösung.

Zusammenfassung

- Manipulationsmöglichkeiten an elektronischen Registrierkassen und ähnlichen Systemen werden zur Steuer- und Abgabenverkürzung genutzt
- Zusätzlich zu den Steuerausfällen führt das an verschiedenen Stellen zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen
- Der DFKA e.V. hält die verpflichtende Einführung eines technischen Sicherheitsverfahrens für unumgänglich
- Das INSIKA-Verfahren stellt dafür die ideale Lösung dar