

Manipulationssichere Registrierkassen: Anforderungen der Betroffenen wurden bisher ignoriert

Gesetzentwurf

Am 18. März 2016 hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) einen Referentenentwurf für ein „Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“ samt Rechtsverordnung vorgelegt. Am 13. Juli 2016 hat die Bundesregierung eine überarbeitete Fassung beschlossen und damit das Gesetzgebungsverfahren begonnen. Ergebnisse und Resultate der Tagung des Finanzausschusses des Bundesrates am 08.09.16 liegen dieser Ausarbeitung nicht zu Grunde.

Wer ist betroffen?

Das neue Gesetz wird alle Hersteller, Vertreiber und Nutzer von Registrierkassen betreffen. (Aufgrund der im Gesetzentwurf genannten Eckdaten sowie der Auskünfte des BMF und des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) werden zertifizierte Sicherheitseinrichtungen voraussichtlich nur von einigen wenigen noch unbekanntem Spezialanbietern und nicht von den Registrierkassenherstellern entwickelt und angeboten)

Probleme

Der aktuelle Gesetzentwurf führt vor allem zu folgenden Problemen:

1. **Aufwändige Kassennachschauen:** Eine Kassennachschau erfordert mindestens Testkäufe und einen anschließenden Datenzugriff mit entsprechender Analyse, evtl. sogar eine technische Prüfung der Registrierkassen. Dies bedeutet einen Aufwand von mehreren Stunden für Unternehmen und Prüfer sowie eine deutliche Störung des Geschäftsbetriebs.
2. **Eingeschränkte Ordnungsmäßigkeitsvermutung:** Da die Finanzverwaltung nicht ermitteln kann, wie viele Kassen bzw. Sicherheitseinrichtungen ein Unternehmen einsetzt, wird immer die Annahme bestehen, dass die Daten einzelner Registrierkassen nicht vorgelegt wurden. Aufgrund der aufwändigen und infolge dessen seltenen Kassennachschauen muss ebenfalls davon ausgegangen werden, dass die Nicht-Eingabe von Verkäufen oftmals unentdeckt bleibt. Es kann also keine Ordnungsmäßigkeitsvermutung bezüglich der Vollständigkeit der Daten geben. Das Verfahren aus dem aktuellen Gesetzentwurf erlaubt daher lediglich die Annahme, dass die Daten unverändert sind. Prüfungen bleiben also aufwändig. Die Rechtssicherheit für Unternehmen ist unnötig reduziert.
3. **Kein fertiges Verfahren verfügbar:** Konzeption, Entwicklung und Erprobung eines neuen Verfahrens für sichere Registrierkassen erfordern mehrere Jahre, welches die gesetzten Fristen schon jetzt zweifelhaft machen und für Anbieter und Anwender von Registrierkassen erneut einen erheblicher Zeitdruck erzeugt.
4. **Praxisferne:** Alle bisherigen Entwürfe und Erläuterungen lassen erkennen, dass sie ohne Berücksichtigung praktischer Aspekte erstellt wurden. Es wurden weder die Anforderungen und Erfahrungen der Hersteller noch die der Anwender berücksichtigt. Auch die Anforderungen der Finanzverwaltungen der Länder wurden weitgehend nicht beachtet.

Ursachen

Diese Probleme begründen sich wie folgt:

1. **Keine Belegpflicht, kein Sicherheitsmerkmal auf dem Beleg:** Der Gesetzentwurf lehnt eine Belegerteilungspflicht ausdrücklich ab. Belege sollen kein Sicherheitsmerkmal, das als Nachweis für die korrekte Umsatzerfassung und die Nutzung der Sicherheitsein-

richtung dient, beinhalten. Eine schnelle und einfache Kassennachschau, die sich auf Beobachtung der Belegerteilung und eine Belegkontrolle beschränkt, ist so nicht möglich.

2. **Kein zentrales Verzeichnis der Sicherheitseinrichtungen:** Es existiert kein zentrales Verzeichnis der in Betrieb befindlichen Sicherheitseinrichtungen, so dass der Finanzverwaltung nicht bekannt ist, welche Registrierkassen bzw. Sicherheitseinrichtungen bei einem Unternehmen in Benutzung sind.
3. **Zwang zur Neuentwicklung eines Verfahrens aus politischen Gründen:** Der Begriff „INSIKA“ fand in der Diskussion der letzten Jahre häufig als Synonym für neue Anforderungen an Registrierkassen Verwendung. Dementsprechend stand ausdrücklich dieses Verfahren in der Kritik. Vermutlich um dem Rechnung zu tragen, lehnt der Gesetzentwurf das INSIKA-Verfahren ab bzw. entzieht diesem bewusst die Grundlagen (Belegpflicht), was zwangsweise Neuentwicklungen bedingt.
4. **Keine Einbindung der Betroffenen in das Verfahren:** Weder betroffene Unternehmen, deren Branchenverbände noch die Finanzverwaltungen der Länder sind in das Verfahren eingebunden worden. Auch weiterhin sollen alle wesentlichen Eckdaten ausschließlich von BMF und Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) erarbeitet werden.

Forderungen

Zur Vermeidung der dargestellten Probleme bedürfen Gesetzentwurf und das weitere Procedere in folgenden Bereichen einer Veränderung:

- **Es soll eine Belegpflicht geben:** Belege müssen verpflichtend ausgegeben werden und über ein prüfbares Sicherheitsmerkmal verfügen, das die Nutzung der Sicherheitseinrichtung belegt. Damit wird für Finanzverwaltung und Unternehmen die Kassennachschau stark vereinfacht und kann sich eine Beobachtung und Belegprüfung beschränken. Alternativ dazu könnten die Kassennachschauen bei Unternehmen, die freiwillig an alle Kunden prüfbare Belege ausgeben, in einer weiter vereinfachten Form ablaufen.
- **Es muss ein zentrales Verzeichnis der Sicherheitseinrichtungen geben:** Damit kann jede Prüfung davon ausgehen, dass die Daten unverändert und vollständig sind.
- **Das INSIKA-Verfahren soll in der vorliegenden Form zugelassen werden:** Damit steht mindestens eine fertige, bewährte und preiswerte Sicherheitslösung sofort zur Verfügung. Eine Zulassung des INSIKA-Verfahrens soll eine Zulassung anderer Systeme selbstverständlich nicht ausschließen.
- **Die Betroffenen müssen in das weitere Verfahren eingebunden werden:** Vertreter der Anbieter und Anwender müssen vor allem in die Ausarbeitung von Verordnung und technischen Richtlinien eingebunden werden.

DFKA e.V. und INSIKA

Der Deutscher Fachverband für Kassen- und Abrechnungssystemtechnik (DFKA) e.V. wurde 2012 gegründet, um die Interessen von Herstellern, Fachhändlern, Softwarehäusern, Dienstleistern aus der Branche der Kassen und Abrechnungssysteme zu vertreten.

Das INSIKA-Verfahren (INtegrierte SIcherheitslösung für messwertverarbeitende KASSensysteme) wurde auf der Grundlage eines Konzepts der deutschen Finanzbehörden von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt in den Jahren 2008 bis 2012 in einem Gemeinschaftsprojekt mit der Industrie entwickelt und erprobt. Nach erfolgreichem Projektabschluss wird das INSIKA-Verfahren vom ADM e.V. (Anwendervereinigung Dezentrale Mess-Systeme) unterstützt und weiterentwickelt. Im Taxi-Bereich wird INSIKA tausendfach erfolgreich eingesetzt. Der ADM e.V. bietet keine auf INSIKA basierenden Produkte an und erhebt keine Lizenzgebühren oder Ähnliches für die Nutzung.

Es bestehen keine wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem DFKA e.V. oder dessen Mitgliedern auf der einen und des ADM e.V. oder potenziellen Anbietern von INSIKA-Sicherheitseinrichtungen auf der anderen Seite.

(Ergebnisse und Resultate der Tagung des Finanzausschusses des Bundesrates am 08.09.16 liegen dieser Ausarbeitung nicht zu Grunde.)