



SPD-BUNDESTAGSFRAKTION PLATZ DER REPUBLIK 1 11011 BERLIN

**An die
Mitglieder der
SPD-Fraktion**

im Hause

Berlin, 31. Dezember 2016

Bekämpfung von Steuerbetrug durch manipulierte Kassen

Liebe Genossinnen und Genossen,

in der letzten Woche haben wir das Gesetz zum „Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“ verabschiedet, mit dem Kassenbetrug verhindert werden soll. Damit machen wir einen wichtigen ersten Schritt hin zu einer effektiveren Bekämpfung von Steuerbetrug durch manipulierte Kassen. Wir haben in zähen Verhandlungen mit der Union und dem Bundesfinanzministerium einige wesentliche Verbesserungen erreicht. Klar ist aber auch: Hätten wir alleine entschieden, würde Betrügern jetzt noch wirkungsvoller und nachhaltiger das Handwerk gelegt. Die Union und das Bundesfinanzministerium haben das aber blockiert.

Steuerbetrug mit manipulierten Kassen führt zu Steuerausfällen in Milliardenhöhe. Das Finanzministerium Nordrhein-Westfalen schätzt die Ausfälle auf 5 bis 10 Milliarden Euro jährlich. Die Deutsche Steuergewerkschaft und Vertreter aus Finanzverwaltungen der Länder halten noch deutlich höhere Ausfälle für möglich. Das schadet nicht nur dem Staat, also allen Bürgerinnen und Bürgern, sondern vor allem auch den vielen steuerehrlichen Unternehmen, die dadurch unter massiven Wettbewerbsverzerrungen zu leiden haben. Gleichzeitig leiden steuerehrliche Unternehmer in bargeldintensiven Branchen unter einem Generalverdacht, weil die Möglichkeiten der Finanzverwaltung, Betrug bei Bargeschäften aufzudecken, begrenzt sind und Prüfungen deswegen lange dauern. Das führt zusätzlich zu hohen Bürokratiekosten.

Das wollten wir in der SPD-Bundestagsfraktion und die Finanzminister der SPD-geführten Länder nicht weiter hinnehmen und haben auf einen Gesetzesentwurf durch das Bundesfinanzministerium gedrängt. Die Union hat ihre Totalblockade jeder gesetzlichen Regelung nur aufgegeben, weil wir gemeinsam so viel Druck gemacht haben. Sie hat anfangs jedes Problem vehement bestritten. Dass Bundesfinanzminister Schäuble letztlich doch noch einen Gesetzesentwurf vorgelegt hat, war deshalb schon ein wichtiger Erfolg. Der Gesetzent-

wurf war aber inhaltlich so mangelhaft, dass die damit verfolgten Ziele nicht erreicht werden konnten. Das hat auch der Bundesrat festgestellt und in seiner Stellungnahme auf gravierende Lücken aufmerksam gemacht.

Insgesamt haben wir in den Verhandlungen mit der Union erreicht, dass die größten Mängel des Gesetzentwurfs beseitigt werden. Wir haben uns in den Beratungen für noch wirkungsvollere Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung eingesetzt; die Union und das Bundesfinanzministerium haben aber weitere Verbesserungen verhindert.

Im Folgenden stellen wir Euch die wesentlichen Maßnahmen des Gesetzes vor:

1. Zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung für elektronische Kassen

Wie im Gesetzesentwurf vorgesehen, müssen elektronische Kassen ab dem Jahr 2020 über eine technische Sicherheitseinrichtung verfügen, die alle Eingaben in der Kasse ab dem ersten Tastendruck manipulationssicher aufzeichnet. Die Aufzeichnungen müssen gesichert werden und sind für die Finanzverwaltung verfügbar zu halten. Betrug durch nachträgliche Stornierungen oder der Missbrauch von „Trainingsbuchungen“ zum Beispiel im Gastgewerbe wird dadurch massiv erschwert, weil Prüfer des Finanzamtes alle Eingaben in der Kasse lückenlos nachvollziehen können.

Die Union und das Bundesfinanzministerium haben dabei verhindert, dass das bisher einzig vorhandene System zur Sicherung von Kassen, das sogenannte INSIKA-Verfahren, unverändert zur Anwendung kommen kann. INSIKA (für „INtegrierte SIcherheitslösung für messwertverarbeitende KAssensysteme“) ist ein System zum Schutz der digitalen Aufzeichnungen von Bargeschäften gegen Manipulationen auf der Basis von kryptographischen Verfahren, insbesondere in Registrierkassen und Taxametern. Entwickelt wurde es von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt.

INSIKA wird bereits erfolgreich im Taxigewerbe in Hamburg eingesetzt; Wettbewerbsverzerrungen durch schwarze Schafe unter den Hamburger Taxiunternehmen sind weitestgehend aufgehoben. Dieses Verfahren ist also bereits vorhanden, erprobt, sicher und kostengünstig.

Wir haben uns deshalb dafür eingesetzt, das Verfahren möglich zu machen. Der Bundesrat hat diese Forderung auch erhoben und in der öffentlichen Anhörung haben Experten aus der Steuerverwaltung, die Deutsche Steuergewerkschaft und Vertreter von Kassenherstellern deutlich gemacht, dass sie diese Lösung bevorzugen. Weder die Union noch das Bundesfinanzministerium konnten ihre Ablehnung plausibel begründen. Es bleibt nun abzuwarten, ob es der Wirtschaft gelingt, ein besseres Verfahren bis 2020 zu entwickeln. Sollte das nicht der Fall sein, werden wir nachsteuern und INSIKA möglich machen.

2. Einführung einer Kassen-Nachschau

Die Kassen-Nachschau wird als neues Instrument der Steuerkontrolle eingeführt, wie im Gesetzentwurf vorgesehen. Zukünftig können Finanzbeamte ohne vorherige Ankündigung und außerhalb einer Außenprüfung die Geschäftsräume betreten und Kontrollen der Kassenaufzeichnungen durchführen. Prüfer dürfen künftig auch Testkäufe durchführen und können Kassen und ihre Handhabung in Geschäftsräumen, die öffentlich zugänglich sind, beobachten.

Das Bundesfinanzministerium hat vorgeschlagen, dieses Instrument ab dem 1. Januar 2020 einzuführen. Wir haben erreicht, dass die Finanzämter bereits zwei Jahre früher da-

rauf zugreifen können: ab dem 1. Januar 2018. Die Union hat verhindert, dass wir dieses wirkungsvolle Kontrollinstrument ab sofort einführen.

3. Steuergefährdungstatbestand

Zur Sanktionierung von Verstößen gegen die neuen Regelungen wird der Steuergefährdungstatbestand in der Abgabenordnung ergänzt. Verstöße werden mit Geldbußen bis zu 25.000 Euro geahndet.

4. Belegausgabepflicht

Im Gesetzentwurf war eine Belegausgabepflicht nicht vorgesehen, obwohl das eine unserer zentralen Forderungen gewesen ist. Ein wesentliches Ergebnis der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss zu dem Gesetzentwurf war: Alle Experten sehen eine Belegausgabepflicht als unbedingt erforderlich an. Nur dann kann das Finanzamt schnell und einfach prüfen, ob Umsätze korrekt erfasst sind. Das Entdeckungsrisiko für Betrüger steigt. Letztendlich nutzt eine Belegausgabepflicht auch der Wirtschaft, weil Prüfungen und Nachschauen durch das Finanzamt so viel schneller gehen und dadurch wesentlich weniger in den Betriebsablauf eingreifen.

Die Belegausgabepflicht war auch eine der zentralen Forderungen des Bundesrates. Der Bundesrat hat das Fehlen der Belegausgabepflicht als gravierenden konzeptionellen Mangel des Gesetzesentwurfs kritisiert, der in Verbindung mit der fehlenden Kassenregistrierung (vgl. unter 5.) zu erheblichen Sicherheitslücken führen wird.

Wir haben eine allgemeine Belegausgabepflicht bei elektronischen Kassen erreicht und damit diese Sicherheitslücke geschlossen. Nur in Fällen von unverhältnismäßigen Härten kann das Finanzamt Unternehmer von dieser Verpflichtung befreien. Die Befreiung kann widerrufen werden, insbesondere wenn Anhaltspunkte für Missbrauch vorliegen.

5. Meldepflicht für elektronische Aufzeichnungssysteme

Der Gesetzentwurf hat eine Meldepflicht nicht vorgesehen. Der Bundesrat hat - wie wir - die zentrale Registrierung aller elektronischen Aufzeichnungssysteme gefordert, um Betrug durch Zweitkassen zu verhindern. Auch die Experten in der öffentlichen Anhörung haben deutlich gemacht, dass das Fehlen einer Registrierung ein zusätzlicher gravierender Sicherheitsmangel am Gesetzentwurf der Bundesregierung war.

Diesen Mangel haben wir geschlossen und erreicht, dass alle elektronischen Kassen an das Finanzamt gemeldet werden müssen. Dadurch versetzen wir die Finanzämter in die Lage, elektronische Kassensysteme eindeutig zuzuordnen und bei Prüfungen und Nachschauen Zweitkassen einfach zu entdecken. Außerdem steigt das Entdeckungsrisiko für Betrüger durch diese Maßnahme.

6. Rechtsverordnung zur Bestimmung des Anwendungsbereichs

Dem Gesetzentwurf fehlt ein präzise definierter Anwendungsbereich. Das Bundesfinanzministerium hat in dem Entwurf vorgesehen, die Geräte, auf die die Neuregelung Anwendung finden soll, im Wege einer Rechtsverordnung des Bundesfinanzministeriums mit Zustimmung des Bundesrates festzulegen.

Das war nicht zufriedenstellend und für den Deutschen Bundestag nicht hinnehmbar. Aus diesem Grund ist der Finanzausschuss den Anregungen von Ralph Brinkhaus (stv. Fraktionsvorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion) und uns gefolgt und hat einen Zustimmungsvorbehalt des Bundestages erreicht. Damit stellen wir sicher, dass wesentliche Aspekte der Neuregelung weiter in den Händen des Bundestages liegen.

Um sicherzustellen, dass mit den Regelungen Betrug effektiv und nachhaltig bekämpft werden kann, haben wir eine Evaluierung vereinbart – auch vor dem Hintergrund der Blockadehaltung der Union. Wenn sich nach vier Jahren Bedarf dafür ergibt, werden wir nachsteuern. Das gilt im Besonderen für das INSIKA-Verfahren und die Frage einer allgemeinen Kassenpflicht: Ohne eine Kassenpflicht können wir noch so strenge Regelungen zur Manipulationssicherheit beschließen – ein Schlupfloch für Betrüger bleibt. Die Union war nicht bereit, dieses Schlupfloch zu schließen.

Letztendlich haben wir aus einem wirkungslosen Entwurf den wichtigen ersten Schritt hin zu einer effektiveren Betrugsbekämpfung gemacht. Die SPD geht beim Kampf gegen Steuerbetrug voran. Schade, dass unser Koalitionspartner nicht mitzieht.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Lothar Binding

gez. Andreas Schwarz